

Porto Alegre, 09 de março de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 3.476/2026.

I. Relatório

O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga solicita orientação acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei Ordinária nº 39/2026, de iniciativa parlamentar, que institui o repasse do Incentivo Financeiro Adicional (IFA) aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, especialmente quanto à competência/iniciativa legislativa, impacto financeiro e compatibilidade com a legislação federal de regência.

II. Análise técnica

A Constituição Federal, após a EC nº 120/2022, estabeleceu a responsabilidade da União pelo vencimento dos ACS e ACE e atribuiu a Estados e Municípios a competência para instituir incentivos e demais vantagens, observados os limites constitucionais. Consta que:

Constituição Federal de 1988, art. 198, §§ 7º a 9º (redação da EC 120/2022, transcrita em Nota Técnica SEI nº 3481/2023)

§ 7º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais. § 8º Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva. § 9º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, rep[...]

Dessa forma, o conteúdo material do projeto, que busca instituir incentivo financeiro específico para ACS e ACE, encontra respaldo na competência municipal para estabelecer incentivos e gratificações a esses profissionais.

No plano da legislação federal específica, o IFA tem previsão na Lei Ruth
Brilhante:

Lei nº 11.350/2006, art. 9º-D

Art. 9º-D. É criado incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias. § 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, é o Poder Executivo federal autorizado a fixar em decreto: I-parâmetros para concessão do incentivo; e II-valor mensal do incentivo por ente federativo. § 2º Os parâmetros para concessão do incentivo considerarão, sempre que possível, as peculiaridades do Município.

A norma federal não determina que o incentivo seja obrigatoriamente rateado entre os agentes; trata-se de recurso para fortalecimento das políticas afetas à atuação desses profissionais, cabendo ao ente federativo disciplinar sua utilização, desde que preservada essa finalidade. O PLO 39/2026, ao condicionar o pagamento ao repasse federal e ao cumprimento de metas/critério do Ministério da Saúde (art. 4º, I e II) e ao efetivo exercício (arts. 2º e 3º), mantém conexão com a finalidade de fortalecimento das políticas de saúde, o que afasta desvio de finalidade.

O dispositivo que afasta a incorporação do IFA à remuneração e sua repercussão em demais vantagens (art. 2º, § 2º) é juridicamente adequado para preservar o caráter eventual e indenizatório do incentivo.

No âmbito local, a Lei Orgânica de Ibitinga prevê a possibilidade de admissão de ACS e ACE pelos gestores locais do SUS, deixando claro que se trata de pessoal vinculado à estrutura do Executivo municipal:

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 188-A

Art. 188-A Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação, nos termos da legislação pertinente.

Esses agentes se submetem ao regime jurídico definido pela Lei nº 11.350/2006, que admite disciplina própria pelos entes federados:

Lei nº 11.350/2006, art. 8º

Art. 8º Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de

Saúde-FUNASA, na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa.

Isso confirma que compete ao Município, por lei local, organizar o regime jurídico e a política remuneratória desses profissionais.

O ponto central, contudo, é a iniciativa do projeto. O PLO 39/2026, embora de iniciativa parlamentar, cria vantagem pecuniária específica e periódica (ainda que eventual, anual e condicionada a repasse federal) para categoria de agentes vinculados ao Poder Executivo, interferindo diretamente no sistema remuneratório de pessoal do Executivo. A Lei Orgânica reserva às leis complementares, de iniciativa própria do Executivo, a disciplina de temas estruturantes do regime jurídico e de cargos do Executivo:

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 32-A, VII e IX

Art. 32-A São objetos de leis complementares as seguintes matérias: [...] VII-Regime Jurídico dos Servidores e seus Estatutos; [...] IX-A criação de cargos, funções e empregos públicos do Poder Executivo.

Ainda que a vantagem em análise possa ser veiculada por lei ordinária (por não alterar o regime jurídico geral, mas apenas instituir vantagem setorial), a política de administração e remuneração de pessoal é tratada pela própria Lei Orgânica como matéria sujeita a disciplina específica, por iniciativa do respectivo Poder, o que se reforça no seguinte dispositivo:

Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 83-A

Art. 83-A O Município instituirá conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. Parágrafo único. A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I-a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II-os requisitos para a investidura; III-as peculiaridades dos cargos.

Da conjugação desses dispositivos, somada ao princípio da separação e independência entre os Poderes, decorre que cabe privativamente ao Chefe do Poder Executivo deflagrar iniciativas que impliquem definição ou modificação de componentes do sistema remuneratório dos servidores a ele vinculados (incluindo gratificações, adicionais e incentivos). A instituição, por lei de iniciativa parlamentar, de incentivo financeiro anual a servidores do Executivo constitui vício de iniciativa, por usurpação de competência do Prefeito.

A jurisprudência consolidada dos Tribunais de Justiça e do Supremo Tribunal Federal considera inconstitucionais leis municipais de origem parlamentar que instituem ou majoram vantagens pecuniárias a servidores do Executivo, exatamente por afronta à reserva de iniciativa e à separação de poderes.

Sob o aspecto financeiro-orçamentário, o projeto procura mitigar riscos ao condicionar o pagamento ao efetivo repasse da União (art. 2º, caput, e art. 4º, I) e ao afirmar que não há incorporação à remuneração. Isso reduz o potencial de criação de despesa permanente com recursos ordinários do Município. Ainda assim, a vinculação integral do IFA ao rateio com os agentes limita a margem de gestão do Executivo sobre a aplicação desses recursos em outras ações estruturantes de fortalecimento das políticas de saúde, o que reforça a necessidade de que essa decisão seja tomada em projeto de lei de iniciativa do Prefeito, instruído com avaliação de impacto e de conveniência administrativa.

Como aperfeiçoamentos de técnica legislativa, se o tema vier a ser reapresentado pelo Executivo, recomenda-se:

- a) ajustar a remissão à legislação federal para “legislação federal vigente que disciplina o IFA”, evitando engessamento em específico decreto;
- b) detalhar de forma mais objetiva o “período de referência” e os critérios de cumprimento de metas, à luz das portarias do Ministério da Saúde; e
- c) vincular expressamente a execução da despesa à unidade orçamentária responsável (Fundo Municipal de Saúde).

III. Conclusão

O Projeto de Lei Ordinária nº 39/2026 é materialmente compatível com a Constituição Federal, com a EC nº 120/2022 e com a Lei nº 11.350/2006, pois o Município pode instituir incentivos financeiros para ACS e ACE, condicionados ao repasse federal e às metas do SUS. Entretanto, o projeto padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, ao criar vantagem pecuniária a servidores do Poder Executivo por meio de projeto de origem parlamentar, em afronta à reserva de iniciativa do Prefeito e à política de remuneração de pessoal prevista na Lei Orgânica.

Conclui-se que o PLO 39/2026, na forma apresentada, é juridicamente inviável, recomendando-se parecer pela sua rejeição ou arquivamento, com sugestão de que a Câmara encaminhe indicação ao Chefe do Executivo para, se entender conveniente e oportuno,

apresentar projeto próprio sobre o tema, podendo aproveitar a estrutura material da proposição com os ajustes indicados.

O IGAM permanece à disposição.



DANIEL PIRES CHRISTOFOLI

OAB/RS 71.737

Consultor Jurídico do IGAM