



**EMENDA ADITIVA N° 006/2023**

**AO PROJETO DE LEI N° 025/2023-PE**

**EMENTA:** INCLUI O PARÁGRAFO ÚNICO, NO ART. 6º, DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA N°. 025/2023 - PODER EXECUTIVO, QUE DISPÕE SOBRE CRIAÇÃO DE FUNÇÕES GRATIFICADAS E A GRATIFICAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO SANITÁRIA POR EFICIÊNCIA E EFICÁCIA (GFSE), NA ESTRUTURA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE- SEMUSA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

*AUTORIA CONJUNTA VEREADORES: CARLOS AUGUSTO CARVALHO  
BALHAZAR - ANDRÉ DOS SANTOS BRAGA - MARCIEL GONÇALVES DE  
JESUS NASCIMENTO - VANDERLAN MORAES DA HORA*

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, APROVOU a seguinte,

**EMENDA ADITIVA N° AO PROJETO DE LEI N°  
025/2023, do Poder Executivo**

**Art. 1º.** Inclui o parágrafo único, no art. 6º, do projeto de lei ordinária n°. 025/2023 - Poder Executivo, com a seguinte redação:

" Art. 6º - (...)

*Parágrafo único: A Gratificação de Fiscalização Sanitária por Eficiência e Eficácia (GFSE), prevista no Art. 2º deste Lei, produzirá os seus*



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
RIO DAS OSTRAS**  
ESTADO RIO DE JANEIRO

*efeitos financeiros retroativos a contar de 09 de março de 2023.”*

**Art. 2º.** A alteração textual proposta acima passará a ser parte integrante da proposição quando aprovada.

Sala das Sessões, 25 de maio de 2023.

**CARLOS AUGUSTO CARVALHO BALTHAZAR**

Vereador

**ANDRÉ DOS SANTOS BRAGA**

Vereador

**MARCIEL GONÇALVES DE JESUS NASCIMENTO**

Vereador

**VANDERLAN MORAES DA HORA**

Vereador



## **JUSTIFICATIVA**

*In casu*, os Fiscais Sanitários e Técnico Visa, lotados no Departamento de Vigilância Sanitária -SEMUSA, foram surpreendidos no mês de março deste ano com a suspensão do pagamento da gratificação prevista no artigo 3º da Lei n.º 2.096/2018 do Município de Rio das Ostras, por força de uma decisão proferida nos autos da REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE - processo N° 0092256-25.2021.8.19.0000.

Em que pese ter ocorrido o trânsito em julgado da decisão proferida nos autos da representação de inconstitucionalidade sem qualquer interposição de recurso pelo Exmo. Sr. Prefeito visando, ao menos, buscar a concessão do prazo de 30 (trinta) dias para encaminhar Projeto de Lei a esta Casa tal como concedido para os cargos de assessores jurídicos, objeto do PLO n°. 24/2023- Poder Executivo, neste momento, em prol dos servidores públicos, pretende-se com a presente emenda atenuar os prejuízos sofridos pelos Fiscais Sanitários e Técnico Visa, lotados no Departamento de Vigilância Sanitária -SEMUSA, desde março de 2023.

E isto porque é de conhecimento que tanto os Fiscais Sanitários quanto os Técnicos Visa mantiveram eficientes e assíduos no exercício das suas funções, especialmente cumprindo as demandas por plantão em inspeções e licenciamentos em estabelecimentos que se enquadravam em risco sanitário, mas, também, respeitando e zelando pelo cumprimento das metas estabelecidas no Plano



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
RIO DAS OSTRAS**  
ESTADO RIO DE JANEIRO

Municipal de Saúde-FMS e no Plano Diretor de Vigilância Sanitária- PDVISA.

Destacamos que a interrupção repentina da gratificação prevista no artigo 3º da Lei n.º 2.096/2018, *in casu* é igualmente traduzida em uma redutibilidade *ficciosa* do valor percebido. Esta redução, segundo Silveira e Amaral (2012), se materializa na condição do mínimo existencial, que, nos ensinamentos de Barcellos (2008), pode ser compreendido como sendo conjunto de condições básicas voltadas à preservação da dignidade da pessoa humana, de modo que, uma vez violadas, coloca-se em risco a própria integridade física, mental, emocional e afetiva da pessoa. Olsen (2008, p. 333), de forma complementar, indica que:

*(...) o mínimo existencial, compreendido como condições necessárias à sobrevivência do homem, e como núcleo essencial do direito fundamental no dado caso concreto, em relação direta com a dignidade da pessoa humana, erige-se, tal qual verdadeira muralha, que não poderá ser transposta, sob pena de comprometimento de todo sistema constitucional, e da legitimidade do Estado Democrático de Direito.*

Silva e Mello (2011, p. 167-183) afirmam que na administração pública deve ter:

*"a valorização dos altos níveis de escolaridade nas normas contratuais; a valorização da mobilidade e do acompanhamento individualizado da*



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
RIO DAS OSTRAS**  
ESTADO RIO DE JANEIRO

*carreira; novos critérios de avaliação que valorizam as competências relativas à mobilização no trabalho e seu compromisso com a organização.”*

Convém registrar que as normativas municipais referentes às gratificações pagas aos servidores Fiscais Sanitários e os Técnicos Visa apresentadas no PLO n°. 025/2023, do Poder Executivo sofreram modificações, tão somente, em aspectos formais para se adequarem e estabelecerem critérios para a sua concessão.

É incontroversa que a GRATIFICAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO SANITÁRIA POR EFICIÊNCIA E EFICÁCIA (GFSE), é uma mera continuação da gratificação prevista no artigo 3° da Lei n.º 2.096/2018, inclusive, NO MESMO VALOR EFETUADO MENSALMENTE NOS VENCIMENTOS dos Fiscais Sanitários e os Técnicos Visa até a publicação da decisão judicial acima mencionada, ou seja, até 09/03/2023, logo, já prevista e com dotação orçamentária neste exercício de 2023.

**Lei Orçamentária Anual do Município de Rio das Ostras - 2023 : Lei n°. 2816/2022, de 28/12/2023.**



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
RIO DAS OSTRAS**  
ESTADO RIO DE JANEIRO

1.7.1.3.50.3.1.03.00	Piso Fixo de Vigilância Sanitária - Parte ANVISA		1.600.0000
1.7.1.3.50.3.1.04.00	Piso Fixo de Vigilância Sanitária - Parte FNS		1.600.0000
1.7.1.3.50.3.1.05.00	Incent. para Implant. e Manutenção de Serviços Estratégicos de Vigilância em Saúde		1.600.0000
1.7.1.3.50.3.1.06.00	Incentivos Financeiros para Execução de Vigilância em Saúde		1.600.0000
1.7.1.3.50.3.1.07.00	Incentivos Financeiros para Execução de Vigilância Sanitária		1.600.0000
1.7.1.3.50.3.1.06.00	Incentivos Financeiros para Execução de Vigilância em Saúde	1.600.0000	596.800,00
1.7.1.3.50.3.1.07.00	Incentivos Financeiros para Execução de Vigilância Sanitária	1.600.0000	93.120,00
<b>FUNÇÃO: 10 - SAÚDE</b>		<b>304 - VIGILÂNCIA SANITÁRIA</b>	
<b>PROGRAMA: 0110 - GESTÃO DA VIGILÂNCIA EM SAÚDE</b>			
<b>Manutenção da Vigilância Sanitária</b>			
<b>Codificação:</b>	10.304.0110.2.822	<b>Unidade Executora:</b>	FMS
<b>Produto:</b>	Ação Mantida	<b>Unidade de Medida:</b>	Unidade
<b>Meta:</b>	1		
<b>Finalidade:</b>	Viabilizar a realização de despesas com: materiais de consumo, uniformes, viagens e locomoção, insumos médico hospitalares, manutenção de veículos, capacitação de pessoal, contratação de serviços de terceiros, aquisição ou aluguel de equipamentos, veículos e materiais permanentes manutenção e conservação de imóveis próprios, cedidos ou alugados e outras despesas correlatas, para garantir a realização dos programas, projetos e ações da Vigilância Sanitária.		

Assim, o tema ora analisado NÃO ENVOLVE INOVAÇÃO LEGISLATIVA COM CRIAÇÃO E/OU AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL E/OU AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA E/OU NECESSIDADE DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO.

Sendo certo, ainda, que a redação do parágrafo único apresentada é amparada e resguardada na existência de prévia dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual de 2023, e por via de consequência, cumpre a exigência veiculada pelo art. 169, §1º, I, da Constituição da República de 1988.

Ao discorrer sobre a retroatividade de leis, os Tribunais, de forma majoritária, vem admitindo sua possibilidade jurídica na forma de exceção, desde que haja expressa disposição no texto legal, posto que não se presume, além do dever de respeitar o direito adquirido, o



ato jurídico perfeito e a coisa julgada, conforme art. 5º, XXXVI da Constituição Federal e art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil.

Segundo Washington de Barros Monteiro:

*A Constituição não repugna necessariamente a retroatividade. Ela é possível se não ofender situações jurídicas sacramentadas - ou, usando das expressões mais comuns, não atingidos o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada (art. 5º, inc. XXXVI). Só que, para haver a retroatividade, a norma deve ter previsão quanto a esse aspecto: 'a retroatividade é a exceção e não se presume. Deve decorrer de determinação legal, expressa e inequívoca, embora não se requeiram palavras Sacramentais. <sup>3</sup>*

A propósito, José Afonso da Silva assenta:

*Vale dizer, portanto, que a Constituição não veda a retroatividade da lei, a não ser da lei penal que não beneficie o réu. Afora isto, o princípio da irretroatividade da lei não é de Direito Constitucional, mas princípio geral de Direito. Decorre do princípio de que as leis são feitas para vigorar e incidir para o futuro. Isto é: são feitas para reger situações que se apresentem a partir do momento em que entram em vigor. Só podem surtir efeitos retroativos, quando elas próprias o estabeleçam (vedado em matéria penal, salvo a retroatividade benéfica ao réu), resguardados os direitos adquiridos e as situações consumadas evidentemente. <sup>4</sup>*

*Do Supremo Tribunal de Justiça, faz-se mister trazer à baila as esclarecedoras e persuasivas razões de voto proferidas pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho no trato da questão em comento:*

(...)



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
RIO DAS OSTRAS**  
ESTADO RIO DE JANEIRO

5. Quanto à eficácia retroativa das leis, que envolve a questão da sua força para regular fatos do passado (*facta praeterita*), assinale-se que, em regra, não é aceitável, tendo em vista a generalizada idéia de que as leis dispõem para o futuro, conforme assimilado pelo art. 1º. da Lei de Introdução do Código Civil (LICC), nestes termos:

Art. 1º. - Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o País 45 (quarenta e cinco) dias depois de oficialmente publicada.

6. Essa orientação, aliás, segundo a precisa informação ministrada pelo eminente Professor RUBENS LIMONGI FRANÇA, remonta às experiências civilizatórias mais antigas, encontrando-se nas suas vetustas legislações a proibição de as leis retroagirem (A Irretroatividade das Leis e o Direito Adquirido, RT, São Paulo, 1982, Cap. I); no mesmo sentido as anotações do Professor JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOSO (Da Retroatividade da Lei, RT, São Paulo, 1995, p. 253 e segs.).

7. Entretanto, como se observa nesse mesmo art. 1º. da LICC, o sistema jurídico admite que a regra da vigência da lei após 45 dias de sua publicação seja excepcionada; isso quer dizer que o prazo de 45 dias poderá ser alterado para mais ou para menos, significando também que poderá ter aplicação retroativa (para regular fatos anteriores à sua edição), bastando que contenha a tal cláusula excepcionante.

8. Portanto, pode-se afirmar, seguramente, que a lei que contiver essa cláusula tem aplicação retroativa; a presença dessa ressalva, portanto, permite a conclusão de que a retroatividade normativa é possível ou é aceitável e admitida pelo ordenamento jurídico nacional, exigindo-se, como sua condição primária, que a lei emergente contenha a disposição excepcionante da sua normal aplicação *ad futurum*.

9. Entretanto, a presença do dispositivo que preveja a respectiva retroação, embora necessária, não se mostra suficiente à realização desse excepcional fenômeno jurídico, eis que, mesmo eventualmente contendo a cláusula que autorize a sua aplicação retroativa, impõe-se que essa retroatividade não infrinja o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada; o



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
RIO DAS OSTRAS**  
ESTADO RIO DE JANEIRO

*respeito a essa tríade é um autêntico dogma do Direito moderno, não se podendo desconhecer que se trata de preceito que põe a salvo as situações consolidadas, protegendo-as contra a inovação legislativa. Por conseguinte, duas serão as precondições para que uma lei possa ter aplicação a fatos passados:*

*(a) que contenha expressamente a disposição excepcionadora inserta no art. 1º. da LICC e*

*(b) respeite o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, como vem proclamado no art. 6º., da mesma LICC.*

*10. No caso em julgamento, verifica-se que a norma legal afluyente (ou nova) destacou a retroatividade a 1º de março de 2000 só e somente dos valores pertinentes ao vencimento básico dos Procuradores da Fazenda Nacional, conforme explicitado no art. 3º. da Lei 10.549/2002, nada dispondo a respeito das demais parcelas integrantes da remuneração da Categoria.*

*11. Ressalte-se, por evidente, que a Lei em apreço poderia conter disposição que previsse a retrooperância de todos os seus artigos e, nessa hipótese, é claro que não se haveria de discutir se esse ou aquele dispositivo não teria aplicação a fatos pretéritos (porque a retrooperância seria da lei como um todo), mas o certo é que a norma previu a retroatividade de apenas um dos seus dispositivos, precisamente o que fixa o valor do vencimento básico dos Procuradores da Fazenda Nacional. (...) (STJ. RECURSO ESPECIAL Nº 963.680 - RS (2007/0143660-5). RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. RECORRENTE : DEYSI CRISTINA DA'ROLT. ADVOGADO : DANYELE GRACE DA'ROLT. RECORRIDO: UNIÃO. Data do julgamento: 30/10/2008).*

Seguindo este mesmo raciocínio, o Supremo Tribunal Federal se manifestou:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA PROVISÓRIA DE CARÁTER INTERPRETATIVO - LEIS INTERPRETATIVAS - A QUESTÃO DA INTERPRETAÇÃO DE LEIS DE CONVERSÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA - PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE - CARÁTER RELATIVO - LEIS INTERPRETATIVAS E APLICAÇÃO RETROATIVA - REITERAÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA SOBRE MATÉRIA APRECIADA E**



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
RIO DAS OSTRAS**  
ESTADO RIO DE JANEIRO

REJEITADA PELO CONGRESSO NACIONAL - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - AUSÊNCIA DO "PERICULUM IN MORA" - INDEFERIMENTO DA CAUTELAR.

É plausível, em face do ordenamento constitucional brasileiro, o reconhecimento da admissibilidade das leis interpretativas, que configuram instrumento juridicamente idôneo de veiculação da denominada interpretação autêntica. - As leis interpretativas - desde que reconhecida a sua existência em nosso sistema de direito positivo - não traduzem usurpação das atribuições institucionais do Judiciário e, em consequência, não ofendem o postulado fundamental da divisão funcional do poder. - Mesmo as leis interpretativas expõem-se ao exame e à interpretação dos juízes e tribunais. Não se revelam, assim, espécies normativas imunes ao controle jurisdicional. - A questão da interpretação de leis de conversão por medida provisória editada pelo Presidente da República. - O princípio da irretroatividade somente condiciona a atividade jurídica do Estado nas hipóteses expressamente previstas pela Constituição, em ordem a inibir a ação do Poder Público eventualmente configuradora de restrição gravosa (a) ao "status libertatis" da pessoa (CF, art. 5. XL), (b) ao "status subjectionais" do contribuinte em matéria tributária (CF, art. 150, III, "a") e (c) à segurança jurídica no domínio das relações sociais (CF, art. 5., XXXVI). - Na medida em que a retroprojeção normativa da lei não gere e nem produza os gravames referidos, **nada impede que o Estado edite e prescreva atos normativos com efeito retroativo.** - As leis, em face do caráter prospectivo de que se revestem, devem, ordinariamente, dispor para o futuro. **O sistema jurídico-constitucional brasileiro, contudo, não assentou, como postulado absoluto, incondicional e inderrogável, o princípio da irretroatividade.** - A questão da retroatividade das leis interpretativas. (STF. Adin 605 MC / DF - DISTRITO FEDERAL. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 23/10/91. DJ. 05/03/93. Rel. Min. Celso de Mello).

A Egrégia Corte Catarinense decidiu conforme o STJ, nos seguintes termos:



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
RIO DAS OSTRAS**  
ESTADO RIO DE JANEIRO

ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - UDESC - LC N. 345/2006 - ENQUADRAMENTO E REENQUADRAMENTO - CONSOLIDAÇÃO POR MEIO DA LEI N. 396/2007 - RETROATIVIDADE - IMPOSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE PREVISÃO EXPRESSA

**"A RETROATIVIDADE NORMATIVA É SEM DÚVIDA ALGUMA ADMITIDA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO, CONFORME SE PODE EXTRAIR DO ART. 1º DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL, MAS SE REQUER (A) QUE HAJA EXPRESSA DISPOSIÇÃO NESSE SENTIDO E (B) QUE SEJAM RESPEITADOS O DIREITO ADQUIRIDO, O ATO PERFEITO E A COISA JULGADA (ARTS. 5º, XXXVI DA CARTA MAGNA E 6º DA LICC); ENTENDE-SE POR RETROATIVA A NORMA QUE PRODUZ EFEITOS QUANTO A FATOS ANTERIORES À SUA EDIÇÃO" (STJ, RESP 963680/RS, MIN. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO). (Apelação Cível n. 2009.047110-3, de Capital Relator: Luiz César Medeiros. Órgão Julgador: Terceira Câmara de Direito Público. Data: 03/02/2010).**

Ao reconhecer a eficácia retroativa de determinada lei complementar, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, acolheu na íntegra o Parecer n° 27/2003 da lavra do Auditor Substituto de Conselheiro Cesar Viterbo Matos Santolim que argumenta:

(...)

No novo texto, e outra vez à luz da sua literalidade (como preconizava o Parecer n° 17/2002), há expressa previsão de retroatividade da regra o que é perfeitamente possível, uma vez que a lei não pode retroagir para prejudicar o direito adquirido ou o ato jurídico perfeito, mas pode fazê-lo para outorgar ou ampliar direitos. (...).

Segundo o novel ordenamento, aplicável aos casos constituídos antes da sua vigência diante da sua explícita retroatividade, a incorporação da GPS faz-se à razão de 4% (1/5 de 20%) ao ano, o que, no caso em espécie, resulta no direito da servidora em incorporar a vantagem de 12% (ou 3/5 de 20%), como lhe foi deferido. (Processo n° 20200-12.04/03-2. Primeira câmara. Sessão em 16/12/2003). (Grifo nosso).



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
RIO DAS OSTRAS**  
ESTADO RIO DE JANEIRO

Conforme se denota do projeto de resolução encaminhado por esta Casa à Assembléia Legislativa Catarinense, que altera a Lei Complementar (Estadual) n° 255/04, este também foi o posicionamento adotado por este Tribunal de Contas. Segue excerto de autoria do eminente Conselheiro Salomão Ribas Junior acerca da possibilidade das leis produzirem efeitos pretéritos:

(...)

Quanto ao período de abrangência da regra que assegura o direito a estabilidade financeira, não se vislumbra nenhum óbice constitucional e legal. Ainda que a regra seja a produção de efeitos futuros, a Constituição só estabelece vedação expressa de retroatividade para as leis penais agravantes ou tributárias da mesma natureza. Para beneficiar a lei não só pode como deve retroagir. A considerar, ainda, que nos demais casos o que se exige é expressa menção na lei, vedada a livre extensão. O que de resto é resolvido adequadamente pela Redação do anteprojeto. São comuns e numerosos os casos de efeitos retroativos para beneficiar servidores públicos (Leis Complementares Estaduais n°s 421/2008; 455/2008; 102/1993; 137/2005 e; 183/1999).

Não por outra razão, a própria Constituição Federal ao fixar a estabilidade dos servidores admitidos sem concurso público alcançou os 5 (cinco) anos pretéritos à sua promulgação (CF/88, art. 19 do ADCT). (...) (**Processo n° PNO 09/00593792. Unidade Gestora Tribunal de Contas de Santa Catarina. Interessado José Carlos Pacheco - Presidente do TCESC. Assunto Projeto de Resolução - Altera a Lei Complementar n° 255/04. Relatório n° 1.051/2009**).

Pelo todo o exposto, é essencial a aprovação da presente Emenda com a inclusão do parágrafo único, ao Art. 6° ao Projeto de Lei 025/2023-PE para que haja o reconhecimento do efetivo trabalho desempenhado por todos



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
RIO DAS OSTRAS**  
ESTADO RIO DE JANEIRO

os servidores municipais ocupantes dos cargos de Fiscal Sanitário e Técnico Visa, lotados no Departamento de Vigilância Sanitária e Fiscalização da Coordenadoria de Vigilância em Saúde da SEMUSA.

Rio das Ostras, RJ, 25 de maio de 2023.

**CARLOS AUGUSTO CARVALHO BALTHAZAR**

Vereador

**ANDRÉ DOS SANTOS BRAGA**

Vereador

**MARCIEL GONÇALVES DE JESUS NASCIMENTO**

Vereador

**VANDERLAN MORAES DA HORA**

Vereador