

ACÓRDÃO CONSULTA AC-CON N. 00015/2020 – TCMGO – PLENO

PROCESSO	06404/20
MUNICÍPIO	CALDAS NOVAS
ÓRGÃO	PODER EXECUTIVO
ASSUNTO	CONSULTA
CONSULENTE	JOSÉ RICARDO MENDONÇA (SECRETÁRIO MUNICIPAL)
CPF	288.831.606-49
REPRESENTANTE DO MPC	PROCURADOR DE CONTAS JOSÉ GUSTAVO ATHAYDE
RELATOR	CONSELHEIRO SUBS. FLÁVIO MONTEIRO DE A. LUNA

CONSULTA. DA POSSIBILIDADE DE ATUALIZAÇÃO DO PISO SALARIAL DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE A ENDEMIAS. PREVISÃO NA LEI 13.708/2018. DA SITUAÇÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19. DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020.

1. RESPONDER ao consulente, relativamente ao mérito, que:

- Lei Federal n. 13.708/2018 é norma de caráter nacional e ao estipular piso remuneratório dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitário de Saúde se referiu ao vencimento básico em início de carreira;
- o piso salarial dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitário de Saúde estipulado pela Lei Federal n. 13.708/2018 é de aplicabilidade imediata para aqueles empregados vinculados ao regime celetista;
- a aplicação automática de leis federais que tratem de piso remuneratório profissional a servidores públicos estatutários contraria o princípio constitucional da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo municipal para dispor sobre regime jurídico e remuneração de seus servidores (art. 61, § 1º, II da CF) e a vedação a qualquer forma de reajustamento automático de remuneração (art. 37, XIII da CF);
- no caso dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitário de Saúde vinculados aos regime estatutário, o piso estipulado pela Lei Federal n. 13.708/2018 e seu aumento escalonado desde 2019 somente poderá ser aplicado existindo previsão legal municipal específica;
- não há ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Lei Eleitoral e nem à Lei Complementar Federal nº 173/20 a edição de lei municipal para aplicação do piso aos ACE e ACS estipulado pela Lei Federal n. 13.708/2018 seu aumento escalonado desde 2019, por tratar-se de obrigação legal imposta em período anterior aos marcos cronológicos estipulados pelas referidas normas

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Secretário Municipal de Saúde de Caldas Novas, Sr. **José Ricardo Mendonça**, por meio da qual apresenta seguinte questionamento a este Tribunal de Contas: se a Administração Pública Municipal deve aplicar o piso salarial previsto na Lei nº 13.708/2018, relativo aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias; e, caso positivo, como proceder para a resolução da presente demanda sem que acarrete reprovação por esta Corte de Contas.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos;

Considerando a Proposta de Decisão n. **0193/2020** – GABFMAL proferida pelo Conselheiro Substituto Flávio Monteiro de Andrada Luna;

Considerando tudo mais que consta nos autos;

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, reunidos em Sessão Plenária, em acolher as razões expostas pelo Relator para:

2. **CONHECER** da presente Consulta uma vez preenchidos os pressupostos legais de admissibilidade previstos no art. 31 da LOTCM/GO c/c art. 199 do RITCM/GO;

3. **RESPONDER** ao consulente, relativamente ao mérito, que:

a) Lei Federal n. 13.708/2018 é norma de caráter nacional e ao estipular piso remuneratório dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitário de Saúde se referiu ao vencimento básico em início de carreira;

b) o piso salarial dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitário de Saúde estipulado pela Lei Federal n. 13.708/2018 é de aplicabilidade imediata para aqueles empregados vinculados ao regime celetista;

c) a aplicação automática de leis federais que tratem de piso remuneratório profissional a servidores públicos estatutários contraria o princípio constitucional da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo municipal para dispor sobre regime jurídico e remuneração de seus servidores (art. 61, § 1º, II da CF) e a vedação a qualquer forma de reajustamento automático de remuneração (art. 37, XIII da CF);

d) no caso dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitário de Saúde vinculados aos regime estatutário, o piso estipulado pela Lei Federal n. 13.708/2018 e seu aumento escalonado desde 2019 somente poderá ser aplicado existindo previsão legal municipal específica;

e) não há ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Lei Eleitoral e nem à Lei Complementar Federal nº 173/20 a edição de lei municipal para aplicação do piso aos ACE e ACS estipulado pela Lei Federal n. 13.708/2018 seu aumento escalonado desde 2019, por tratar-se de obrigação legal imposta em período anterior aos marcos cronológicos estipulados pelas referidas normas.

4. **RESSALTA-SE** que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

À **Superintendência de Secretaria** para os fins.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS,

9 de dezembro de 2020.

Presidente: Daniel Augusto Goulart

Relator: Flavio Monteiro de Andrada Luna

Presentes os conselheiros: Cons. Francisco José Ramos, Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz, Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Sub. Irany de Carvalho Júnior, Cons. Sub. Maurício Oliveira Azevedo, Cons. Sub. Vasco Cícero Azevedo Jambo e o representante do Ministério Público de Contas, Procurador José Gustavo Athayde.

Votação:

Votaram(ou) com o Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna, , Cons. Valcenôr Braz de Queiroz: Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, , Cons. Sub. Vasco Cícero Azevedo Jambo, Cons. Sub. Irany de Carvalho Júnior.

Votou contra: Cons. Francisco José Ramos

PROPOSTA DE DECISÃO Nº 0193/2020 – GABFMAL

PROCESSO	06404/20
MUNICÍPIO	CALDAS NOVAS
ÓRGÃO	PODER EXECUTIVO
ASSUNTO	CONSULTA
CONSULENTE	JOSÉ RICARDO MENDONÇA (SECRETÁRIO MUNICIPAL)
CPF	288.831.606-49
REPRESENTANTE DO MPC	PROCURADOR DE CONTAS JOSÉ GUSTAVO ATHAYDE
RELATOR	CONSELHEIRO SUBS. FLÁVIO MONTEIRO DE A. LUNA

1 – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Secretário Municipal de Saúde de Caldas Novas, Sr. **José Ricardo Mendonça**, por meio da qual apresenta seguinte questionamento a este Tribunal de Contas: se a Administração Pública Municipal deve aplicar o piso salarial previsto na Lei nº 13.708/2018, relativo aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias; e, caso positivo, como proceder para a resolução da presente demanda sem que acarrete reprovação por esta Corte de Contas.

Inicialmente, por meio do Despacho n. 0229/2020 – GABFMAL (fl. 15), foram encaminhados os autos à Divisão de Documentação e Biblioteca, em atenção ao disposto no art. 134, XV, do Regimento Interno, para que fosse informada a existência de resoluções deste Tribunal acerca de matéria semelhante.

Nos termos do Despacho nº 067/2020 (fl. 16-18), a mencionada Divisão juntou (fl. 16) ementas de decisões em consulta deste Tribunal a respeito de *Piso salarial para Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias*. Contudo, nenhuma delas atende ao questionamento contido nos autos: *da aplicação do piso salarial previsto na Lei Federal nº 13.708/2018 aos vencimentos dos cargos desses agente*.

Em virtude de ter constatado que não há manifestação deste Tribunal de Contas apta a esclarecer totalmente as dúvidas suscitadas pelo consulente, a Relatoria, mediante o Despacho n. 0281/2020 (fls. 19-20), encaminhou os autos à Secretaria de Atos de Pessoal para análise técnica do feito.

A Secretaria de Atos de Pessoal manifestou-se por meio do Certificado nº 2704/2020 (fl. 21-28).

Por fim, mediante o Parecer nº 3374/2020 (fls. 29-32), o Ministério Público de Contas apresentou sua manifestação.

Por derradeiro, tornaram os autos a esta Relatoria.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – DA MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Encaminhados os autos à Secretaria de Atos de Pessoal, esta exarou o Certificado nº 2704/2020, por meio do qual **manifestou-se pelo conhecimento da presente Consulta, respondendo ao consulente, entre outras questões que “não há ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Lei Eleitoral e nem à Lei Complementar Federal nº 173/20 a edição de lei municipal para aplicação do piso aos ACE e ACS estipulado pela Lei Federal n. 13.708/2018 seu aumento escalonado desde 2019, por tratar-se de obrigação legal imposta em período anterior aos marcos cronológicos estipulados pelas referidas normas”**.

A seguir, a íntegra da manifestação da Unidade Técnica Especializada:

2.1. Da admissibilidade

A Relatoria manifestou-se pela admissibilidade da presente Consulta, conforme disposto no art. 3º da RA nº 00076/2019, considerando que, aparentemente, foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 203 do Regimento Interno deste TCMGO, pois: a) trata acerca de matéria de competência deste Tribunal; b) a autoridade consulente possui legitimidade para formular consultas; c) não trata de caso concreto; d) apresenta parecer da assessoria jurídica.

São requisitos da Consulta, nos termos do art. 31 da LOTCM c/c art. 199 do Regimento Interno:

- a) *legitimidade ativa;*
- b) *a indicação precisa do seu objeto;*
- c) *estar redigida de forma articulada;*
- d) *instrução do pedido com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente;*
- e) *versar sobre tese jurídica abstrata;*
- f) *inexistência de manifestação prévia do Tribunal sobre o tema.*

Não há motivos para esta unidade técnica discordar do juízo de admissibilidade feito pela Relatoria, pois, além do consulente ser parte legítima, a consulta contém a indicação de seu objeto, foi devidamente instruída com o parecer jurídico e inexistente manifestação prévia sobre do TCMGO sobre o tema, qual seja: aplicação do piso salarial previsto na Lei nº 13.708/2018 aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias.

Convém destacar, contudo, que os autos foram instruídos com tabelas remuneratórias dos referidos cargos no Município de Caldas Novas, que não serão objetos de análise desta unidade técnica, restringindo-se a presente consulta à questão abstrata referente aos aspectos legais da aplicação do piso salarial a essas categorias.

Ante o exposto, a SAP manifesta-se pela ADMISSIBILIDADE da consulta.

2.2. Do mérito

O Consulente questiona a este Tribunal se a Administração Pública Municipal deve aplicar o piso salarial previsto na Lei nº 13.708/2018, relativo aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias; e, em caso positivo, como proceder para a resolução da presente demanda sem que acarrete reprovação por esta Corte de Contas.

Conforme documentação anexa aos autos depreende-se que o gestor busca sanar dúvida acerca da aplicação do piso salarial do Agente Comunitário de Saúde e do Agente de Combate às Endemias, principalmente quanto à incidência no caso de progressão na carreira.

Em primeiro lugar, convém fazer um breve estudo sobre as carreiras de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate a Endemias.

A Emenda Constitucional n. 51, de 14 de setembro de 2006, incluiu os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal, autorizando a admissão de ACS e ACE por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. Conforme o parágrafo 5º do citado artigo constitucional, coube a lei federal dispor sobre o regime jurídico, o piso salarial nacional e a regulamentação dessas atividades:

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.

Foi então promulgada a Lei n. 11.350/2006, em 05 de outubro de 2006, com a finalidade de regulamentar o art. 198 da Constituição Federal.

O diploma legal prevê o vínculo direto dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias com a administração pública, sendo vedada a contratação temporária ou terceirizada, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos.

Nos termos do art. 8º da Lei n. 11.350/2006, impôs-se o regime celetistas aos agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias. Contudo, ressaltou-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a possibilidade de lei local dispuser de forma diversa. Assim, em regra, os profissionais admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA submetem-se às normas trabalhistas. Porém, facultou-se aos entes locais a admissão sob regime celetista ou sob regime próprio.

Salienta-se, no entanto, que em face dos efeitos emanados da medida cautelar proferida pelo STF na ADIN n. 2135, restabelecendo, a partir de 02 de setembro de 2007, a redação original do art. 39 da Constituição Federal, deverá ser adotado o regime do estatuto dos servidores do respectivo município como regime jurídico único dos ACE e ACS. Inclusive, essa situação foi objeto de Consulta (AC-CON n. 00032/12), tendo o Pleno do TCMGO decidido que é *“inadmissível a transposição desses profissionais do regime celetista para o estatutário. Nesse caso, os ACE e ACS pertencentes ao regime remanescente ao único permanecerão sob o vínculo celetista, salvo se aprovados em concurso público para provimento em cargos efetivos, em obediência ao art. 37, II, da CFRB.”*

Incluído pela Lei n. 12.994/2014, o art. 9º-A Lei n. 11.350/2006 impôs piso salarial profissional nacional, sendo o valor mínimo em que deve ser fixado o vencimento inicial das carreiras de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a jornada de 40 horas semanais.

Recentemente, a Lei n. 13.708/2018 atualizou o valor do piso salarial dessas carreiras, estabelecendo os seguintes valores, de forma escalonada:

I - R\$ 1.250,00 (mil duzentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2019;

II - R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) em 1º de janeiro de 2020;

III - R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2021.

Assim, a partir de 2020, o vencimento básico inicial dos ACE e ACS não pode ser inferior a R\$ 1.400,00, conforme determina a Lei Federal.

Sobre essa questão, importante destacar recente decisão da Primeira Turma do STF, que ressalva o piso salarial apenas para os funcionários daqueles entes que optaram pelo regime celetista, conforme facultado pelo art. 8º da Lei n. 11.350/2006 (original sem grifos):

Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O acórdão do Tribunal de origem revela-se em dissonância com a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2. Quando a Lei 12.994/2014, alterando a Lei 11.350/2006, incluiu nesta última o art. 9º-A, para fixar o piso nacional dos agentes de saúde e combate às endemias, em nada modificou a disposição do art. 8º do diploma legal de 2006, que faculta aos Estados, Distrito Federal e Municípios fazer a opção pelo regime da CLT ou outro de sua escolha. 3. Dessa forma, compreender que o piso salarial profissional nacional instituído pelo aludido art. 9º-A e seu § 1º vincula todas as unidades federativas seria fazer letra morta do texto normativo enunciado no art. 8º da Lei 11.350/2006. 4. É incongruente que essa norma assegure, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, o direito de optar pelo regime jurídico de seus agentes de saúde e, ao mesmo tempo, imponha o pagamento do piso salarial nos termos fixado pela União para aqueles que aderiram ao regime da CLT. **5. A fixação da remuneração de servidor público municipal por lei federal contraria o princípio constitucional de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local para dispor sobre regime jurídico e remuneração de seus servidores, à luz do art. 61, § 1º, II, da Lei Maior.** 6. A exegese do § 5º do artigo 198 da Constituição Federal, que, na redação da EC 63/2010, atribuiu à lei federal o estabelecimento do piso salarial profissional nacional e diretrizes para os Planos de Carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, deve ser compatibilizada com os demais princípios constitucionais que ditam a distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo. 7. No caso vertente, o Município de Salvador optou, nos termos do art. 8º da Lei Federal 11.350/2006, por vincular os agentes de saúde e os de combate a endemias ao regime estatutário próprio, e o fez por meio da Lei Municipal 7.955/2011. Em consequência, esses servidores passaram a integrar o Plano de Cargos e Vencimentos dos Profissionais de Saúde da Prefeitura Municipal do

Salvador, previsto na Lei Municipal nº 7.867/2010. **8. Ao assim agir, o Município se desvinculou da norma federal (art. 9º-A, §1º, da Lei 11.350/2006, incluído pela Lei 12.994/2014), que estabeleceu o piso salarial profissional nacional dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias. Portanto, tendo optado pelo regime estatutário, não se sujeita às regras aplicáveis aos municípios que preferiram manter seus agentes de saúde vinculados ao regime jurídico celetista.** 9. Acolher a pretensão inicial seria reconhecer a possibilidade de conjugar regras de um determinado regime com o de outro de natureza diversa, criando um regime jurídico híbrido, o que não se admite no ordenamento jurídico brasileiro. 10. Agravo interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final). (RE 1263619 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-169 DIVULG 03-07-2020 PUBLIC 06-07-2020)

Como visto, a decisão faz distinção entre os ACEs e ACSs com vínculo estatutário e com vínculo celetista, resguardando o direito ao piso salarial apenas a estes últimos.

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido por Turma Recursal dos Juizados da Fazenda Pública do Estado da Bahia, em ação proposta por uma agente comunitária de saúde/agente de combate às endemias do Município de Salvador, ajuizou ação de cobrança em face do ente municipal, pleiteando que sua remuneração tenha como vencimento inicial o valor correspondente ao piso profissional nacional da categoria, nos termos da Lei Federal 11.350/2006, alterada pela art. 1º da Lei 12.994/2014.

A Turma Recursal reformou a sentença para acolher integralmente o pedido inicial. Compreendeu, em suma, que a legislação federal estabeleceu como regra, para os agentes comunitários de saúde/endemias, o contrato sob o regime celetista, mas possibilitou aos Estados, Distrito Federal e Municípios optarem por regime diverso, qual seja, o estatutário. Entretanto, a Turma julgadora consignou que a norma não garantiu aos contratantes a possibilidade de inobservância do piso salarial nacional instituído para a categoria.

A parte contrária, o Município de Salvador, interpôs Recurso Extraordinário para julgar improcedente a ação.

Em decisão monocrática, o Ministro Alexandre de Moraes entendeu que “a fixação da remuneração de servidor público municipal por lei federal contraria o princípio constitucional de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local para dispor sobre regime jurídico e remuneração de seus servidores, à luz do art. 61, § 1º, II, da Lei Maior”, ofendendo o princípio da separação e independência dos Poderes.

Por concluir que o piso salarial contemplado na Lei Federal 12.994/2014 alcança apenas os servidores municipais submetidos à CLT, deu provimento ao recurso extraordinário, para restabelecer a sentença inicial.

Em sede de Agravo Interno, a Primeira Turma manteve a decisão conforme razões apontadas no Acórdão, negando provimento ao recurso.

Como visto, trata-se de decisão isolada da Primeira Turma sobre a não aplicabilidade do piso salarial nacional, consagrado na Lei n. 12994/2014, aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate a Endemias que estão sob a égide de regimes estatutários. Não houve tese firmada em Plenário do STF a esse respeito.

Embora a decisão esteja alicerçada em tese de repercussão geral, reconhecida no Tema 686 (RE 745811), que consagra a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF), entende esta unidade técnica que a questão em voga ultrapassa essa premissa, envolvendo aspectos a serem considerados a seguir.

Não por acaso as disposições que tratam dos ACS e ACE foram inseridas na Constituição Federal na seção que normatiza o Sistema de Saúde. A intenção do legislador foi de fortalecer o Sistema Único de Saúde, incentivando a inserção de ações de vigilância e promoção da saúde na Atenção Primária à Saúde, contando com a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate a Endemias.

Os referidos agentes atuam na prevenção e controle de doenças e na promoção da saúde, em atuações domiciliares e comunitárias, individuais ou coletivas, em conformidade com as diretrizes do SUS.

Ainda, Agentes Comunitários de Saúde integram a Política Nacional de Atenção Básica. Conforme Portaria n. 2488/2011, Anexo I, do Ministério da Saúde:

A Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades. É desenvolvida por meio do exercício de práticas de cuidado e gestão, democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios definidos, pelas quais assume a responsabilidade sanitária, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações. Utiliza tecnologias de cuidado complexas e variadas que devem auxiliar no manejo das demandas e necessidades de saúde de maior frequência e relevância em seu território,

observando critérios de risco, vulnerabilidade, resiliência e o imperativo ético de que toda demanda, necessidade de saúde ou sofrimento devem ser acolhidos.

É desenvolvida com o mais alto grau de descentralização e capilaridade, próxima da vida das pessoas. Deve ser o contato preferencial dos usuários, a principal porta de entrada e centro de comunicação da Rede de Atenção à Saúde. Orienta-se pelos princípios da universalidade, da acessibilidade, do vínculo, da continuidade do cuidado, da integralidade da atenção, da responsabilização, da humanização, da equidade e da participação social. A Atenção Básica considera o sujeito em sua singularidade e inserção sócio-cultural, buscando produzir a atenção integral.

Diante de sua importância, a Constituição Federal consagrou o direito fundamental à saúde. Nas palavras de Gilmar Mendes¹:

A Constituição de 1988 é a primeira Carta brasileira a consagrar o direito fundamental à saúde. Textos constitucionais anteriores possuíam apenas disposições esparsas sobre a questão, como a Constituição de 1824, que fazia referência à garantia de "socorros públicos" (art. 179, XXXI).

As demandas que buscam a efetivação de prestações de saúde devem, portanto, ser resolvidas a partir da análise de nosso contexto constitucional e de suas peculiaridades.

Nesse sentido, ante a impreterível necessidade de ponderações, são as circunstâncias específicas de cada caso que serão decisivas para a solução da controvérsia. Para tanto, há que se partir, de toda forma, do texto constitucional e de como ele consagra o direito fundamental à saúde.

Como parte dos direitos sociais elencados no art. 6º CF, a saúde merece destaque, devendo as normas programáticas que buscam a sua promoção serem interpretadas dentre de um contexto maior da dignidade da pessoa humana.

Ao diferenciar princípios e regras, Barroso faz importante observação sobre a promoção do direito à saúde, que não possui um caminho pré-estabelecido para seu alcance, podendo incluir diferentes mecanismo para sua concretização:

Com relação à estrutura normativa, princípios normalmente apontam para estados ideais a serem buscados, sem que o relato da norma descreva de maneira objetiva a conduta a ser seguida. Há muitas formas de respeitar ou fomentar o respeito à dignidade humana, de exercer com razoabilidade o poder discricionário ou de promover o direito à saúde. Aliás, é nota de singularidade dos princípios a indeterminação de sentido a partir de certo ponto, assim como a existência de diferentes meios para sua realização.²

Nesse sentido, como forma de fortalecimento do sistema público de saúde por meio de uma política de valorização de seus agentes, o legislador aprovou a EC n. 63/2010 que, alterando a redação do §5º do art. 198 da Constituição

¹ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012, p.901.

² BARROSO, Luis Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2010.

Federal, prevê um piso salarial nacional para esses profissionais. A PEC n. 391/2009, que deu origem à norma, apresentou a seguinte justificativa³:

O trabalho desses profissionais vem sendo reconhecido há anos, por uma série de fatores, com destaque para sua contribuição para a humanização do Sistema Único de Saúde (SUS) e de sua intervenção no interior das casas e comunidades mais carentes de nosso País.

Aponta-se como resultado do trabalho desses profissionais, em complementação a outros fatores, a diminuição do índice de mortalidade infantil, o crescente do índice de vacinação da população, a expansão da atenção pré-natal e do acompanhamento do crescimento das crianças através do cartão de vacina, o acompanhamento diário e estatístico de doenças antes quase desconhecidas da população em geral, como a malária, o combate aos transmissores da dengue e da doença de Chagas, e a atenção aos portadores de doenças como a hanseníase, o diabetes, a hipertensão, a tuberculose e as DST.

Assim, a inclusão em texto constitucional da garantia de um Piso Salarial Profissional Nacional e o Plano de Carreira se impõe frente ao valoroso trabalho desses profissionais. Embora desenvolvam atividades tão essenciais à Saúde Pública, recebem, conforme informações da CONACS (Confederação Nacional dos Agentes Comunitários de Saúde), remuneração mensal que varia de menos de um salário mínimo a até R\$ 581,00. Ainda que as atividades dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias sejam as mesmas em todo País, não existe uma remuneração compatível com a relevância da função exercida pelos mesmos.

Nos termos da Constituição, art. 196, *“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”*. Há um destaque para as ações preventivas, com caráter prioritário (art. 98, II, CF), dentre as quais se enquadram as políticas de atenção básica da saúde.

Optou-se pela adoção de um sistema único, englobando todos os entes da Federação. Assim, o Sistema Único de Saúde – SUS é composto por uma rede regionalizada e hierarquizada, sob forma descentralizada, com participação de cada esfera de governo dentro de sua área de influência.

Cabe a União, Estados e Municípios a competência comum de cuidar da saúde (art. 23, II, CF). Sobre isso, Gilmar Mendes aponta que a forma de financiamento do sistema de saúde é questão fundamental que perpassa a sua viabilidade, principalmente na perspectiva dos Municípios:

A Constituição de 1988 adotou a sistemática preconizada pelo federalismo cooperativo, em que o Estado, permeado pelos compromissos de bem-estar social, deve buscar a isonomia material e atuação conjunta para erradicação das grandes desigualdades sociais e econômicas. Para tanto, foi dado destaque à distribuição de receitas pelo produto arrecadado e ampliada participação de Estados e Municípios na renda tributária.⁴

³https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=C1722C1E6AF246B2AD409201010D28BE.proposicoesWebExterno1?codteor=671050&filename=PEC+391/2009

⁴ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 907.

Assim, conforme regulamentado pela Lei n. 12.994/2014, coube à União a prestação de assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o cumprimento do piso salarial (art. 9º-C, Lei n. 11.350/2006), além da criação de incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias.

Para esses repasses financeiros, a norma exige apenas a comprovação do vínculo direto entre os agentes e o ente federativo, conforme regime jurídico adotado; sendo vedado o repasse para pagamento de agentes contratados temporariamente. Veja a redação do art. 9º-C, § 6º da Lei n. 11.350/2006:

Art. 9º-C. (...)

§ 6º Para efeito da prestação de assistência financeira complementar de que trata este artigo, a União exigirá dos gestores locais do SUS a comprovação do vínculo direto dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias com o respectivo ente federativo, regularmente formalizado, conforme o regime jurídico que vier a ser adotado na forma do art. 8º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

Seguindo essas diretrizes, o Ministério da Saúde, por meio das Portarias n. 1024 e 1025, ambas de 2015, definiu as regras para repasse dos recursos referentes à Assistência Financeira Complementar (AFC) da União. Nos termos do art. 3º da Portaria n. 1024/2015, tem-se que:

Art. 3º O repasse de recursos financeiros nos termos desta Portaria será efetuado pelo Ministério da Saúde aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por meio de AFC, proporcionalmente ao número de ACS, cadastrados no SCNES, que cumpram os requisitos da Lei nº 11.350, de 2006, até o quantitativo máximo de ACS passível de contratação nos termos da Portaria nº 2.488/GM/MS, de 21 de outubro de 2011, que aprova a Política Nacional da Atenção Básica (PNAB).

Sendo assim, os repasses feitos com o objetivo de complementar o piso salarial serão proporcionais ao número de ACS cadastrados no Sistema Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – SCNES, que inclui celetistas e estatutários, desde que cumpridos os requisitos da Lei n. 11.350/2006. Não há ressalvas quanto ao regime jurídico dos agentes para a efetuação dos repasses.

Sobre o tema, esta unidade técnica exarou o seguinte entendimento no Processo n. 11632/18, que culminou no Acórdão Consulta n. 14/2018:

Dessa forma, o valor de R\$ 1.014,00 (mil e quatorze reais) mensais estabelecido no §1º, acima transcrito, não se confunde com o vencimento básico dos servidores, o qual deve ser fixado pelo próprio Município, em valor igual ou superior a essa quantia.

O valor que a União transfere aos Municípios, ainda que eventualmente possa coincidir com a soma das quantias correspondentes à 95% (noventa e cinco por cento) do vencimento básico dos ACS e ACE do Município, é apenas uma assistência financeira entre entes federados, prevista em lei, calculada com base no piso salarial fixado aos citados agentes.

Vale reiterar, a origem dos recursos que o Município utiliza para remunerar os aludidos servidores (ACS e ACE) não traz quaisquer transformações no tocante ao vínculo jurídico entre ambos. Bem por isso, no que tange ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas com remuneração de servidores efetivos, ocupantes dos cargos de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias, custeadas com recursos da assistência financeira complementar prestada pela União, deverão ser consideradas no cálculo da despesa com pessoal da esfera de governo recebedora dos recursos, nos termos do art. 9º-F da Lei n. 11.350/06.

Isto posto, tem-se a fixação de piso salarial nacional para Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias não ofende a autonomia dos Municípios nem representam ingerência indevida da União nos demais entes federados. Faz parte de uma política nacional de gestão da saúde, que, conforme decorrente da previsão constitucional, é competência comum entre União, Estados e Municípios.

Neste aspecto, vale salientar que a Lei n. 11.350/2006 é norma de caráter nacional, cuja incidência se irradia por todo o território nacional. Ao contrário de leis federais, que vinculam apenas a União.

De forma semelhante, em uma política de valorização da educação, tida como direito social fundamental, a Lei n. 11738/2008, de caráter nacional, estabeleceu o piso salarial nacional para profissionais do magistério público, a ser observado também por Estados e Municípios.

A Lei n. 11738/2008 teve por finalidade regulamentar a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Por sua vez, a Lei n. 12994/2014, atualizada pela Lei n. 13.595/2018, veio para regulamentar o §5º do art. 198 da Constituição Federal que em seu texto prevê expressamente a aplicação de um piso salarial nacional para esses agentes.

Inclusive, convém destacar a profunda semelhança entre os dois textos:

Art. 2º (...)

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. (Lei n. 11738/2008)

Art. 9º-A. O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias para a jornada de 40 (quarenta) horas semanais. (Lei n. 11350/2006, incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

Enfim, a Lei Federal 13.595/2018 apenas possui a finalidade de regulamentar dispositivo constitucional, sendo os direitos assegurados aos ACSs e ACEs, dentre eles o piso salarial profissional nacional, decorrentes diretamente da Constituição Federal, conforme redação dada ao art. 198, §5º, pela EC n. 63/2010, e não da legislação ordinária.

Cabe explicar que a fixação de piso salarial representa tão somente parâmetro a ser observado por Estados e Municípios ao regular o plano de cargo e salários de seus servidores. Não significa que a União tenha usurpado competências destes entes interferindo na relação jurídica que mantêm com seus respectivos servidores. Cabe aos gestores regionais e locais a edição de lei que prevejam os pormenores do vínculo jurídico, instituindo aspectos como evolução na carreira, com seus respectivos vencimentos, adicionais, gratificações e quaisquer outros tipos de vantagens econômicas.

Tanto é assim que, em consonância com parte dos fundamentos jurídicos que pautaram a decisão do RE 1263619 AgR, a edição da Lei n. 13708/2018 não assegura o reajuste automático dos vencimentos dos agentes de forma a alcançar o piso salarial. A norma nacional estipula o valor mínimo a ser observado pela União, Estados e Municípios, aos fixarem os vencimentos das carreiras de ACE e ACS, que deverá ocorrer por ato próprio.

No que concerne ao sistema remuneratório dos servidores públicos, a Constituição Federal impõe o princípio da reserva legal (art. 37, X), ou seja, os vencimentos devem ser fixados mediante lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso. Sob esse prisma, é vedada a aplicação da lei federal diretamente, sem a edição de lei municipal adequando os vencimentos das carreiras (e.g. adequação remuneratória ao salário mínimo e piso nacional do magistério).

Conforme expôs o Ministro Celso de Melo⁵, “a disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. ”

Neste sentido, há consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que aponta para a inconstitucionalidade formal de leis aprovadas com desrespeito à regra de iniciativa privativa. Nem mesmo a sanção posterior do chefe do Executivo ao projeto de lei é capaz de afastar o vício.

Portanto, não há outro meio idôneo para concessão de qualquer vantagem econômica a servidores público senão mediante lei específica⁶, observada a iniciativa privativa de cada Poder.

Outro ponto de destaque é em relação à incidência do piso salarial e seus efeitos.

Pela leitura da norma, depreende-se que o que o piso salarial profissional nacional aplica-se na fixação do vencimento inicial das carreiras de ACE e ACS, ou seja, deve ser considerado como o menor valor no qual pode ser fixado o vencimento básico desses profissionais em início de carreira, para uma jornada de trabalho de 40 horas semanais.

Portanto, os entes da Federação estão obrigados, por força da Lei Federal n. 13.708/2018, a aplicar o valor estipulado, conforme o escalonamento, de forma que o vencimento inicial não seja inferior ao valor do piso salarial profissional nacional para essas categorias.

Entretanto, a norma não assegura reajuste automático a todo o quadro da carreira, sendo o valor estabelecido em Lei aplicável apenas para efeito de atualização do vencimento inicial, ou seja, em início de carreira, na hipótese de este se revelar aquém do piso salarial nacional. Ao contrário, se o vencimento inicial dos ACEs e dos ACSs for superior ao valor do piso salarial nacional, não está obrigado o Município a proceder a qualquer reajuste.

Por último, convém tratar sobre a questão de aumento de despesa em período eleitoral, considerando que o questionamento do consulente envolve potencial situação de aumento de vencimento.

5 MS 22.690, rel. min. Celso de Mello, j. 17-4-1997, P, DJ de 7-12-2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20797>.

⁶ Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. [ADI 3.369 MC, rel. min. Carlos Velloso, j. 16-12-2004, P, DJ de 18-2-2005.] = ADI 3.306, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-3-2011, P, DJE de 7-6-2011.

A lei eleitoral, no artigo 73, VIII, vedou reajustes superiores à recomposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano a eleição no período de 180 dias que antecede a posse dos eleitos. A finalidade da norma é evitar que o governante faça uso da máquina pública para angariar votos, concedendo benefícios em troca de apoio político, resguardando-se a igualdade de oportunidade entre os candidatos no pleito eleitoral.

Contudo, o direito ao piso salarial decorre de norma nacional, aplicável a todos os entes da federação, com vigência deste 2018. Nesse caso, não se trata de mera liberalidade do gestor municipal, com fins eleitoreiros, mas obrigação decorrente de norma cogente, diante de um plano de fortalecimento do Sistema Público de Saúde.

Cabe salientar que a Lei 13.708/2018 atualizou o valor do piso salarial dessas carreiras em 2018, prevendo aumento escalonado desde 2019. O valor mínimo a ser pago em 2020 já estava previsto desde então, devendo surtir efeitos a partir de 1º de janeiro do corrente ano; portanto, anterior ao período eleitoral.

Sob o prisma da Lei de Responsabilidade Fiscal, é nulo o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder.

Mais uma vez, convém entender a norma de acordo com uma interpretação lógica. A intenção foi evitar o endividamento no final do mandato, deixando de herança ao sucessor um déficit fiscal capaz de inviabilizar a gestão do novo governo.

Esse não é o caso da adequação ao piso salarial dos ACS e ACE, cujo previsão de despesa ocorre desde a edição da Lei 13.708 em 2018. Portanto, eventual reajuste nos vencimentos desses agentes, em tese, já deveria estar previsto no orçamento de 2020, visto que o valor de R\$ 1.400,00 é válido desde 1º de janeiro de 2020.

Não obstante as considerações acima, o gestor sempre deve atentar-se para o controle de gasto de pessoal estabelecidos nos artigos 20 a 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal independentemente de a despesa ter sido realizada nos 180 dias que antecedem ao término do mandato eletivo do titular do respectivo Poder.

Convém destacar que, embora haja repasses de recurso pela União para auxílio no cumprimento do piso salarial, todo o gasto com salários dos ACS e ACE serão contabilizados no limite de gastos com pessoal dos Municípios, nos termos do art. 9-F da Lei nº 12.994/2014.

Há ainda que observar a LC 173/2020, que estabeleceu certos limites de gastos para enfrentamento dos efeitos econômicos derivados da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). O art. 8º proíbe, até 31 de dezembro de 2021, União, Estados, Distrito Federal e Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 de:

Art. 8º (...)

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

Importante pontuar a ressalva feita no final do inciso quanto às adequações decorrentes de determinação legal anterior à calamidade pública e à publicação da LC 173/2020 (28 de maio de 2020).

Entende esta unidade técnica que, por estar ancorada na Lei n. 13.708/2018, a adequação ao piso salarial é anterior às limitações impostas pela LC 173/2020. Destaca-se, mais uma vez, que eventual reajuste nos vencimentos desses agentes para fins de atendimento à norma nacional já deveria estar previsto no orçamento de 2020, visto que o valor atual está em vigência desde 1º de janeiro de 2020.

III. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, esta Secretaria manifesta seu entendimento do sentido de que:

I. preliminarmente, seja admitida a presente consulta, ante o preenchimento dos requisitos legais de admissibilidade nos termos do art. 31 da LOTCM c/c art. 199 do Regimento Interno;

II. por consequência, no mérito, seja respondido ao consulente que:

a) a Lei Federal n. 13.708/2018 é norma de caráter nacional e ao estipular piso remuneratório dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitário de Saúde se referiu ao vencimento básico em início de carreira;

b) o piso salarial dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitário de Saúde estipulado pela Lei Federal n. 13.708/2018 é de aplicabilidade imediata para aqueles empregados vinculados ao regime celetista;

c) a aplicação automática de leis federais que tratem de piso remuneratório profissional a servidores públicos estatutários contraria o princípio constitucional da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo municipal

para dispor sobre regime jurídico e remuneração de seus servidores (art. 61, § 1º, II da CF) e a vedação a qualquer forma de reajustamento automático de remuneração (art. 37, XIII da CF);

d) no caso dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitário de Saúde vinculados aos regime estatutário, o piso estipulado pela Lei Federal n. 13.708/2018 e seu aumento escalonado desde 2019 somente poderá ser aplicado existindo previsão legal municipal específica;

e) não há ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Lei Eleitoral e nem à Lei Complementar Federal nº 173/20 a edição de lei municipal para aplicação do piso aos ACE e ACS estipulado pela Lei Federal n. 13.708/2018 seu aumento escalonado desde 2019, por tratar-se de obrigação legal imposta em período anterior aos marcos cronológicos estipulados pelas referidas normas.

Em seguida, foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas.

2.3 – DA MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 3374/2020 (fls. 29-32), concordou na íntegra com a manifestação da Secretaria de Atos de Pessoal, **opinando “pela regularidade da aplicação do disposto na Lei nº 13.708/18, quanto ao piso salarial ali estabelecido, de forma escalonada, para os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate à Endemia e que, por se tratar de norma cogente anterior à LC nº 173/20, não é alcançada pela proibição temporal posta pelo *caput* do art. 8º, conforme disposto em seu inciso I, nem encontra óbice na LC nº 101/00 nem na Lei federal nº 9.504/97, não se vislumbrando razão para que a sua adequada implementação, conforme exposto na peça técnica, enseje reprovação pelo controle externo”.**

A conclusão supramencionada foi fundamentada pelo Ministério Público de Contas nos seguintes termos:

Dispõe a Constituição Federal que:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 5º **Lei federal disporá sobre** o regime jurídico, **o piso salarial profissional nacional**, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades **de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias**, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.

Segundo a Lei nº 11.350, de 05 de outubro de 2006, que regulamenta referido dispositivo constitucional e dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006:

Art. 9º-A. O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial** das Carreiras de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias para a jornada de 40 (quarenta) horas semanais. [\(Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014\)](#)

§ 1º O piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias é fixado no valor de R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) mensais, obedecido o seguinte escalonamento: [\(Redação dada pela lei nº 13.708, de 2018\)](#)

I - R\$ 1.250,00 (mil duzentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2019; [\(Incluído pela lei nº 13.708, de 2018\)](#)

II - R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) em 1º de janeiro de 2020; [\(Incluído pela lei nº 13.708, de 2018\)](#)

III - R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2021. [\(Incluído pela lei nº 13.708, de 2018\)](#)

Referida lei federal regulamenta, portanto, a vontade constitucional, garantindo que os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate à endemia não recebam valor abaixo do ali fixado.

Esclareça-se, assim, que o piso não constitui o vencimento dos referidos agentes. Vencimentos são fixados por lei. Ninguém pode perceber remuneração sem que haja prévia fixação por lei, nos termos do art. 37, X da Constituição Federal.

A Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, conceitua Vencimento como sendo “a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, **com valor fixado em lei** e Remuneração como “o vencimento do

cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes **estabelecidas em lei**, como se vê de seus arts. 40 e 41, respectivamente.

Nesse contexto, a lei federal, que estabelece o valor para o piso para os agentes em comento, obriga os entes federativos a cumpri-la, conforme determinação constitucional.

Todavia, como vencimento e remuneração só podem ser fixados por lei (princípio da reserva de lei)⁷, deve o gestor local, ao fixar, por lei específica, o vencimento de tais agentes, cumprir o que dispõe o art. 9º-A da Lei nº 11.350/06 quanto ao valor mínimo ali estabelecido (atualizado pela Lei nº 13.708/18) a ser percebido por eles.

Feitas essas considerações e tendo-se que a Secretaria de Atos de Pessoal abordou com a devida pertinência o tema submetido a este Tribunal, com o qual concorda este Órgão Ministerial, sendo desnecessário discorrer novamente sobre a questão proposta pelo consulente, opina, de acordo com o Certificado nº 2704/20 (fls. 21/28) da referida Especializada e com base em seus fundamentos, pela regularidade da aplicação do disposto na Lei nº 13.708/18, quanto ao piso salarial ali estabelecido, de forma escalonada, para os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate à Endemia e que, por se tratar de norma cogente anterior à LC nº 173/20, não é alcançada pela proibição temporal posta pelo *caput* do art. 8º, conforme disposto em seu inciso I, nem encontra óbice na LC nº 101/00 nem na Lei federal nº 9.504/97, não se vislumbrando razão para que a sua adequada implementação, conforme exposto na peça técnica, enseje reprovação pelo controle externo.

(CON)

2.3 – DAS PRELIMINARES

2.3.1 – Da Competência do Tribunal e do Relator

A matéria em exame é da competência deste Tribunal, conforme os artigos 1º, XXV, 31 e 32 da Lei nº 15.958/2007, regulamentada pelo art. 199 do Regimento Interno deste Tribunal.

⁷ Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. [Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.369 MC/DF. Pleno. Rel.: Min. Carlos Velloso, Julg.: 16-12-2004, DJ: 18.02.2005, p. 00005]

Segundo o art. 1º, XXV, da Lei nº 15.958/2007 - LOTCMGO:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas dos Municípios, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei: [...]

XXV - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

A Competência para deliberar sobre os processos de consulta é do Tribunal Pleno, conforme disposto no art. 9º, I, “e”, do RI TCMGO.

Considerando o teor do art. 4ª e Anexo I da Decisão Normativa nº. 0018/2018, do art. 85, §1º, da Lei Estadual nº. 15.958/2007 e do art. 83 do RI TCMGO, este Relator tem competência para relatar as consultas realizadas pelo Município de Quirinópolis em 2019.

2.4 – DO MÉRITO

Considerando superada a fase da análise da admissibilidade do presente feito, esta Relatoria passa à análise do mérito da Consulta, cujo **teor é convergente com o entendimento da Unidade Técnica Especializada e do Ministério Público de Contas.**

Mediante a presente consulta, o Secretário Municipal de Saúde de Caldas Novas busca sanar dúvida acerca da aplicação do piso salarial do Agente Comunitário de Saúde(ACS) e do Agente de Combate às Endemias (ACE), especialmente quanto à incidência no caso de progressão na carreira.

A Lei Federal nº 13.708/2018, que define o piso salarial dos ACS e ACE, constitui-se em norma de caráter nacional, que se coaduna com a Constituição Federal, uma vez que regulamenta o §5º do art. 198 da Carta Magna, que prevê:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [\(Vide ADPF 672\)](#)

[...]

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às

endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 2010](#)) **Regulamento** (grifo nosso)

Assim, esta Relatoria alia-se ao entendimento da Secretaria de Atos de Pessoal, compreendendo que a fixação de piso salarial nacional para os Agentes de Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias não ofende a autonomia dos Municípios, bem como não representa ingerência indevida da União neste ente federado. **Desse modo, os Municípios devem observar a previsão da Lei 13.7058/2018, quanto ao piso salarial das mencionadas categorias.**

A Secretaria de Atos Pessoal ressaltou ainda **que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento firmado em sede de repercussão geral no sentido de que o piso salarial previsto pela Lei Federal é aplicável imediatamente apenas aos ACS e ACE que possuam vínculo celetista com a Administração Pública**, não se estendendo aos de vínculo estatutário (RE 1263619, AgR, Relator: Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 22/06/2020).

Em se tratando de ACS e ACE vinculados à Administração pelo vínculo estatutário, a referida norma federal estabelece tão somente o valor mínimo que deve ser observado na definição inicial dos vencimentos e remunerações dos mencionados agentes. **Os vencimentos e as remunerações são valores que devem ser fixados em lei específica de iniciativa do próprio ente competente, *in casu*, de lei municipal**, conforme destacou o Ministério Público de Contas.

Desse modo, não é possível a incidência automática de lei que altere o piso remuneratório dos referidos agentes quando estatutários. Isso porque tal modificação depende de lei de iniciativa da Administração Pública Municipal a qual estão vinculados. Nesse sentido, o piso salarial convencionado pela Lei Federal nº 13.708/2018, e a previsão de aumento escalonado desde 2019, somente será aplicado se houver previsão por lei municipal específica.

Ressalta-se que a aludida lei federal foi editada no ano de 2018, com previsão para incidir efeitos a partir de 1º de janeiro de 2020. **Tendo em vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal prescreve que é nulo ato de que resulte aumento**

da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de cada Poder, verifica-se que a mencionada lei encontra-se de acordo com essa previsão, uma vez que o aumento de gasto por ela previsto é anterior ao prazo definido na LRF.

Considerando que a Lei nº 13.708 foi editada e publicada em 2018, eventual reajuste dos vencimentos dos ACS e ACE já deveriam constar do orçamento de 2020, em tese; o que tornaria o reajuste compatível com a previsão da LRF.

Insta destacar que os gastos relativos aos salários dos ACS e ACE são contabilizados como gastos com pessoal do ente municipal, não obstante o repasse de recursos da União para auxílio no cumprimento dessas despesas. Portanto, deve o gestor observar os dispositivos da LRF relativos ao controle de gasto com pessoal (art. 20 a 23) ao estabelecer o reajuste ora analisado.

Por fim, o consultante questionou ainda acerca conformação entre a aplicação desses possíveis reajustes e a Lei Complementar nº 173/2020, que estabelece limites de gastos para o enfrentamento dos efeitos econômicos derivados da pandemia de Covid-19. O art. 8º, I, da LC 173/2020 dispõe que, até 31/12/2021, a União, Estados, DF e Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia estão proibidos de “conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração [...]” a seus agentes públicos.

Entretanto, vale dizer que tal proibição apenas atinge adequações, aumentos e reajustes determinados após a publicação da LC 173/2020. Desse modo, tal vedação não atinge a adequação e o reajuste decorrentes da Lei 13.708/2018, pois anterior àquela norma.

Por todo o exposto, tendo em vista os argumentos levantados pela Unidade Técnica, esta Relatoria adere a seu posicionamento, acompanhando as conclusões explanadas no **Certificado nº 2704/2020** e no **Parecer nº 3374/2020** do

Ministério Público de Contas, nos termos do art. 2º, §3º, do Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁸.

3 – DISPOSITIVO

Diante do exposto, amparado na fundamentação supra, nos termos do art. 85, § 1º da Lei nº 15.958/2007 e art. 83 do Regimento Interno, faço a seguinte

PROPOSTA:

1. CONHECER da Consulta, uma vez preenchidos os pressupostos legais de admissibilidade previstos no art. 31 da LOTCM/GO c/c art. 199 do RITCM/GO;

2. RESPONDER ao consulente, relativamente ao mérito, que:

a) Lei Federal n. 13.708/2018 é norma de caráter nacional e ao estipular piso remuneratório dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitário de Saúde se referiu ao vencimento básico em início de carreira;

b) o piso salarial dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitário de Saúde estipulado pela Lei Federal n. 13.708/2018 é de aplicabilidade imediata para aqueles empregados vinculados ao regime celetista;

c) a aplicação automática de leis federais que tratem de piso remuneratório profissional a servidores públicos estatutários contraria o princípio constitucional da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo municipal para dispor sobre regime jurídico e remuneração de seus servidores (art. 61, § 1º, II da CF) e a vedação a qualquer forma de reajustamento automático de remuneração (art. 37, XIII da CF);

d) no caso dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitário de Saúde vinculados aos regime estatutário, o piso estipulado pela Lei Federal n. 13.708/2018 e seu aumento escalonado desde 2019 somente poderá ser aplicado existindo previsão legal municipal específica;

⁸ Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] §3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

e) não há ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Lei Eleitoral e nem à Lei Complementar Federal nº 173/20 a edição de lei municipal para aplicação do piso aos ACE e ACS estipulado pela Lei Federal n. 13.708/2018 seu aumento escalonado desde 2019, por tratar-se de obrigação legal imposta em período anterior aos marcos cronológicos estipulados pelas referidas normas.

É a Proposta de Decisão.

Gabinete do Conselheiro Substituto Flávio Monteiro de Andrada Luna, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em Goiânia, 05 de novembro de 2020.

Flávio Monteiro de Andrada Luna
Conselheiro-Substituto - Relator