

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: MUNICÍPIO DE TEOFILÂNDIA

PROCESSO Nº 03518e21

PARECER Nº 00354-21 (F.L.Q.)

AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. ADEQUAÇÃO ANUAL DO PISO SALARIAL NACIONAL. DIREITOS E VANTAGENS POR TEMPO DE SERVIÇO. RESTRIÇÕES AFETAS ÀS DESPESAS NA ÁREA DE PESSOAL. ART. 8º, INCISOS I E IX, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020.

a) A concessão da adequação anual do piso salarial dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, concedida mediante edição de lei específica necessária à sua regulamentação, por tratar-se de direito resguardado pelo texto constitucional (art. 198, §5º, da CF), disposto nas Leis nºs 11.350 e 13.708, aprovadas e vigentes no ordenamento jurídico desde os exercícios de 2006 e 2018, respectivamente, não encontra óbice na Lei Complementar nº 173/2020, uma vez que tal medida enquadra-se na exceção prevista no seu art. 8º, inciso I (decorre de determinação legal anterior à calamidade);

b) À luz do quanto disposto no inciso IX, do art. 8º, da LC nº 173/2020, os direitos e vantagens que tenham como requisito, exclusivamente, a contagem de tempo, estão suspensos a partir da data da edição da referida LC nº 173/2020 (28.05.2020) e terão a contagem retomada a partir de 1º de janeiro de 2022. Os servidores que completaram o período aquisitivo para a concessão de tais parcelas até 27.05.2020, terão assegurados os seus efeitos financeiros nas respectivas remunerações.

O Prefeito do **MUNICÍPIO DE TEOFILÂNDIA**, Sr. Higo Moura Medeiros, por meio de expediente endereçado ao Presidente deste TCM, aqui protocolado sob o nº 03518e21, a

respeito das medidas relacionadas à despesa com pessoal, implementadas pela Lei Complementar nº 173/2020, em especial, seu art. 8º, questiona-nos o seguinte:

“1 – Pode o Município, na vigência da Lei Complementar 173/2020, promover o aumento do piso salarial dos Agentes Comunitários de Saúde na Estratégia Saúde da Família e de Agentes de Combate às Endemias, em caso de previsão legal anterior à vigência da indicada Lei Complementar?

2 – Pode o Município, na vigência da Lei Complementar 173/2020, promover aumentos salariais de profissionais do magistério público, previstos no Estatuto do Magistério Municipal (Lei), cuja previsão de concessão é anterior à indicada Lei Complementar e prevê aumento em determinados intervalos de tempo, mas cujo período aquisitivo decorrente do cumprimento destes intervalos se deu durante a vigência da LC?”.

Inicialmente, cabe-nos registrar **que os pronunciamentos desta Unidade, com relação aos processos de Consulta, por força do art. 3º, §4º, da Res. TCM nº 1.392/2019 - Regimento Interno, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado.**

As orientações gerais traçadas neste opinativo possuem o condão de elucidar, sem a pretensão de esgotar o tema, eventuais dúvidas a respeito da exegese das normas que atualmente estão surgindo no cenário da calamidade pública oriunda da pandemia da COVID-19.

Ademais, antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se ainda, que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Prestados tais esclarecimentos inaugurais, é oportuno registrar, que com relação ao primeiro questionamento do Consulente, esta Corte de Contas, por intermédio dos pareceres emitidos pela Assessoria Jurídica, em mais de uma oportunidade, orientou os seus Jurisdicionados no sentido de que **a concessão da adequação anual do piso salarial dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, concedida mediante edição de lei específica necessária à sua regulamentação, por tratar-se de direito resguardado pelo texto constitucional (art. 198, §5º, da CF), disposto nas Leis nº's 11.350 e 13.708, aprovadas e vigentes no ordenamento jurídico desde os exercícios de 2006 e 2018, respectivamente, não encontra óbice na Lei**

Complementar nº 173/2020, uma vez que tal medida enquadra-se na exceção prevista no seu art. 8º, inciso I (decorre de determinação legal anterior à calamidade).

Neste ponto, adotam-se como fundamento as razões expostas por esta Assessoria Jurídica, no bojo dos Processos nº's 01405e21 e 00695e21:

"(...)

De certo, o objetivo do legislador federal ao elaborar a LC 173 fora de um lado o fortalecimento financeiro dos entes federados, frente as dificuldades impostas pela pandemia, e de outro lado, estabelecimento de proibições e restrições voltadas à disciplina fiscal e a contenção de despesas, dentre elas, as despesas com pessoal.

Para tanto, a referida Lei Complementar criou uma série de travas, traduzidas em proibições e restrições (art. 8º), no intuito de impedir o crescimento das despesas públicas relacionadas aos gastos com folha de pagamento, aplicáveis desde sua publicação até 31 de dezembro de 2021, aos entes federativos afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia:

(...)

Atente-se, que o legislador no inciso I, faz ressalva que os atos ali elencados apenas podem ser praticados no interregno assinalado no caput se "derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade", resguardando o quanto disposto no artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que determina que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".

Assim, no que concerne ao piso salarial da categoria de profissionais de Agentes Comunitários e Agentes de Combate a Endemias, assim preceitua a citada Lei Federal nº 13.708/2018, vejamos:

"Art. 1º A Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'Art. 9º-A.

§ 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:

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.

.....
§ 5º O piso salarial de que trata o § 1º deste artigo será reajustado, anualmente, em 1º de janeiro, a partir do ano de 2022.

....." (NR)

Em interpretação literal ao quanto acima determinado, pode-se constatar que o piso salarial dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às

Endemias fora fixado para o presente ano no valor de R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais), em obediência ao escalonamento anual fixado.

Com efeito, piso salarial é o valor mínimo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar ao fixar o vencimento inicial das carreiras dos profissionais, com o objetivo de assegurar legalmente remuneração condigna a esses profissionais.

Nesse contexto, compreende-se que a concessão da atualização do piso salarial dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias do município de Itabuna no exercício de 2021, estariam enquadradas na exceção abarcada pela Lei Complementar nº 173/2020, em seu artigo 8º, inciso I, tendo em vista que tais medidas decorrem de determinação legal anterior à calamidade, pois trata-se de uma obrigação decorrente da Lei nº 13.708/2018, aprovada e vigente no ordenamento jurídico desde o exercício de 2018.

Pro fim, ressalte-se, que, em que pese a concessão do reajuste demande a edição de lei específica emanada pelo Chefe do Poder Executivo, necessária à sua regulamentação, destaca-se que tal ato trata-se apenas da instrumentalização da concessão de um direito já resguardado pelo ordenamento jurídico.” (grifo original. Processo nº 01405e21).

“Prosseguindo, sobre o novo Piso Salarial aos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias e possível novo Piso Salarial do Magistério, deve-se afirmar que esta Corte de Contas entende que em tais situações não há ofensa a LC 173, uma vez que a própria LC 173 ressalvou a possibilidade de concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a servidores e empregados públicos na hipótese de determinação legal anterior à calamidade pública, como se observa nas duas situações.

Algumas particularidades sobre o reajuste baseado em elevação do piso salarial das categorias de servidores merecem destaque, pois devem ser observadas no adimplemento dos montantes, como bem lançado no Processo de Consulta TCM nº 14855e20:

Nessa senda, a concessão da atualização anual do piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica amolda-se na exceção abarcada pela Lei Complementar nº 173/2020, em seu art. 8º, inciso I, tendo em vista que tal medida decorre de determinação legal anterior à decretação de calamidade, já que decorre de uma obrigação prevista na Lei nº 11.738, aprovada e vigente no ordenamento jurídico desde o exercício de 2008.

Apesar de ser imprescindível à concessão da aludida adequação do piso salarial dos professores, a edição de lei local de competência do Chefe do Poder Executivo, destaca-se que tal ato trata-se apenas da instrumentalização da concessão de um direito já resguardado pelo ordenamento jurídico.

Neste ponto é crucial apontar que a atualização prevista na Lei Federal nº 11.738/2008 refere-se apenas aos vencimentos dos professores que estejam fixados em valor equivalente ao piso salarial, não podendo ser usada como fundamento para a concessão de reajuste para toda a categoria do magistério.

Com efeito, o mencionado diploma legal tem por objetivo garantir o valor mínimo a ser pago ao nível inicial da carreira do magistério, não

havendo no seu texto qualquer previsão no sentido de estender o índice de atualização aos demais níveis da carreira que estejam fixados em patamar superior.

Nessa linha de entendimento, destaca-se posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4167/DF, no sentido de que o piso previsto na Lei Federal não implica “em reajuste geral para toda a carreira do magistério, visto que não há nenhuma determinação na Lei Federal de incidência escalonada com aplicação dos mesmos índices utilizados para a classe inicial da carreira”.

(...)

Outrossim, embora os vencimentos dos professores que estejam acima do piso salarial nacional não possam ser alterados automaticamente com base na referida Lei Federal, poderão ser eventualmente reajustados caso haja alguma outra norma local com vigência anterior à calamidade determinando tal adequação ou se houver comando judicial transitado em julgado neste sentido (inteligência do inciso I, do art. 8º, da LC nº 173/2020). (grifos do original)

As mesmas considerações aqui pontuadas em relação ao pagamento do piso salarial do magistério valem para os Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, que consoante a Lei nº 11.350/2006, alterada pela Lei nº 13.708/2018, assim consignou:

(...)

Nessa senda, em relação a segunda e terceira dúvida da Consulente, a concessão da atualização anual do piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica e dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias amoldam-se na exceção abarcada pela Lei Complementar nº 173/2020, em seu art. 8º, inciso I, tendo em vista que tais medidas decorrem de determinações legais anteriores à decretação de calamidade, instituídas pela Lei nº 11.738/2008 e pela Lei nº 11.350/2006, respectivamente.” (Processo nº 00695e21).

Quanto ao segundo questionamento do Consulente, é crucial esclarecer que dos termos em que a pergunta foi formulada, extrai-se que, embora haja referência à expressão “aumentos salariais de profissionais do magistério público”, que, na sua essência, incidiriam, em tese, no próprio vencimento do servidor, a dúvida apresentada, na verdade, relaciona-se com a concessão de vantagens pecuniárias previstas no respectivo Estatuto, cujas aquisições dependem unicamente da fruição de determinado tempo de serviço.

Veja-se que a distinção dos institutos faz-se necessária, na medida em que as vedações constantes no art. 8º, da LC nº 173/2020, precisamente, nos incisos I e IX, apresentam regramentos singulares para cada uma, com peculiaridades a serem analisadas a depender do direito a que se referem.

Com efeito, no inciso I, o legislador proíbe a concessão, a qualquer título, de aumentos, dentre outras parcelas, porém estabelece duas situações em que o adimplemento aos servidores estaria resguardado, quais sejam: a existência de norma com vigência anterior à calamidade, determinando a adequação; ou se houver comando judicial transitado em julgado.

Situação diferente encontra-se no inciso IX, que, por sua vez, parece envolver a dúvida do Consulente.

O Legislador ao dispor sobre as despesas com pessoal atinentes à concessão dos adicionais de tempo de serviço (anuênio, triênio, quinquênio e equivalentes), proibiu, **sem exceção**, a contagem do interregno compreendido entre as datas de 28/05/2020 a 31/12/2021, como de período aquisitivo necessário para o seu adimplemento.

A respeito do assunto em questão, este Tribunal de Contas publicou em seu site oficial o e-book “LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020 – PROIBIÇÃO DE CRIAÇÃO OU AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA RELACIONADA AOS QUADROS DE PESSOAL”, onde é possível extrair as premissas básicas do programa federativo para enfrentamento da COVID-19, inclusive em relação ao tema da presente Consulta:

“A Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, “Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências”. Dentro do seu bojo, existem artigos de aplicabilidade temporária ou excepcional (que vigorarão por determinado período de tempo) e de aplicabilidade permanente.

Uma das finalidades da norma legal em questão é o contingenciamento dos gastos públicos, tendo em vista que as medidas implementadas pelas autoridades para enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus (como, por exemplo, o isolamento e a quarentena dispostos na Lei nº 13.979/2020) têm impacto direto na economia e têm ensejado a queda na arrecadação.

Nesse contexto, será abordada neste eBook especificamente a proibição de criação ou de aumento da despesa pública relacionada aos quadros de pessoal dos Municípios, nos termos do artigo 8º (...).

9) contar este tempo de como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de vantagens que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins. Isto é, aqueles que complementaram o período aquisitivo para concessão das aludidas vantagens até 27 de maio de 2020 terão seus efeitos financeiros implementados.

Os que não completaram, independentemente de faltar um dia ou mais, terão a contagem suspensa até 31.12.2021, retomada em 01.01.2022.

Observe-se que o dispositivo citado faz menção a parcelas com natureza jurídica de vantagens, não abrangendo, por exemplo, promoções e progressões, que se referem ao próprio vencimento do servidor. (...).”

Precisas são as orientações lançadas no Parecer Referencial SEI-GDF n.º 08/2020 – PGDF/PGCONS:

“(…)

O inciso IX do art. 8º encerra a seguinte proibição:

“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(…)

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.”

Percebe-se, perquirindo detidamente o enunciado normativo em combinação com sua cláusula de vigência (art. 11 da Lei), em primeiro lugar, que a proibição não se dirige ao passado. Em atenção e deferência às normas que tutelam o direito adquirido, aplica-se, apenas, ao tempo que se inicia com a vigência da Lei, em 28/05/2020 e se estende até 31/12/2021.

Logo, anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, cujos requisitos temporais para aquisição do direito se completaram até 27/05/2020 (véspera do início da vigência da Lei Complementar nº 173/2020), não encontram no inciso IX do art. 8º da Lei óbice a sua implementação.

Por outro lado, períodos não completados devem ser contados até 27/05/2020 e retomados em 1º/01/2022, de modo que o interregno que principia em 28/05/2020 e se encerra em 31/12/2021 não podem ser considerados para fins de aquisição de referidos direitos.

No que concerne aos direitos que são afetados pelo preceito, cumpre anotar que são expressamente relacionados alguns direitos e, em seguida, enunciada fórmula de extensão a direitos “equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço”.

Malgrado a redação legal não seja das mais felizes, rendendo ensanchas a dificuldades interpretativas, observa-se, do cotejo entre os direitos expressamente consignados, que o elemento em comum entre eles reside na circunstância de outorgar ao agente público uma vantagem econômica direta (ou indireta, no caso das licenças-prêmio) tão só pelo transcurso do tempo (associado ao exercício do cargo ou emprego). Nessa ordem de ideias, “os demais mecanismos equivalentes” são aqueles que implicam no crescimento vegetativo das despesas com pessoal, assim entendido aquele que decorre

ção somente da passagem do tempo (associado ao exercício do cargo ou emprego).

Nessa toada, não se enquadram na vedação do inciso IX do art. Do art. 8º, v.g., promoções, progressões e outros mecanismos de ascensão funcional que não decorrem, exclusivamente, da fluência do tempo e condicionam a aquisição do direito, também, ao preenchimento de outros requisitos como, por exemplo, atendimento ao critério do mérito, conclusão com êxito de cursos, treinamentos etc. ou obtenção de titulações.

(...)

Registre-se, por fim, que progressões automáticas, ou seja, condicionadas exclusivamente à passagem do tempo associada ao efetivo exercício, enquadram-se na vedação legal. (...)" (grifos aditados).

Neste mesmo sentido, encontra-se também o posicionamento da D. Procuradoria-Geral do Estado da Bahia, no Parecer SEI nº 009.0218.2020.0015334-22:

"(...) o que o dispositivo veda é a consideração deste período de calamidade pública para fins de pagamento de vantagens cujo fato gerador é o mero transcurso do tempo de serviço. Ou seja, o exclusivo decorrer do tempo de efetivo exercício, gera, por si só, a aquisição do direito e, conseqüentemente o aumento de despesa com pessoal, como ocorre com o adicional por tempo de serviço. (...)" (grifo aditado).

Portanto, os direitos e vantagens que tenham como requisito, exclusivamente, a contagem de tempo, como aparenta ser a dúvida apresentada no segundo quesito, estão suspensos a partir da edição da LC nº 173/2020 (28.05.2020) e terão a contagem retomada a partir de 1º de janeiro de 2022. Os servidores que completaram o período aquisitivo para a concessão de tais parcelas até 27.05.2020, terão assegurados os seus efeitos financeiros nas respectivas remunerações.

Ressalte-se, por fim, que as considerações lançadas neste opinativo sobre o inciso IX, do art. 8º, da LC nº 173/2020 partem do pressuposto que o dispositivo em tela reveste-se de constitucionalidade, na medida em que, até a data da confecção deste arrazoado, não houve pronunciamento judicial com efeito *erga omnes* em sentido contrário.

Diante de todo o exposto, e respondendo objetivamente às dúvidas apresentadas no expediente ora em exame, tem-se que:

a) a concessão da adequação anual do piso salarial dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, concedida mediante edição de lei específica necessária à sua regulamentação, por tratar-se de direito resguardado pelo texto constitucional (art. 198, §5º, da CF), disposto nas Leis nºs 11.350 e 13.708, aprovadas e vigentes no ordenamento jurídico desde os exercícios de 2006 e 2018, respectivamente, não encontra óbice na Lei Complementar nº 173/2020, uma vez que tal medida enquadra-se na exceção prevista no seu art. 8º, inciso I (decorre de determinação legal anterior à calamidade);

b) à luz do quanto disposto no inciso IX, do art. 8º, da LC nº 173/2020, os direitos e vantagens que tenham como requisito, exclusivamente, a contagem de tempo, estão suspensos a partir da data da edição da referida LC nº 173/2020 (28.05.2020) e terão a contagem retomada a partir de 1º de janeiro de 2022. Os servidores que completaram o período aquisitivo para a concessão de tais parcelas até 27.05.2020, terão assegurados os seus efeitos financeiros nas respectivas remunerações.

É o parecer.

Salvador, 02 de março de 2021.

Flávia Lima de Queiroz
Chefe da DACJ

Parecer revisado por Alessandro Macedo – Chefe da Assessoria Jurídica.