

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CENTRAL

PROCESSO Nº 08846e20

PARECER Nº 00914-20

EMENTA: POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE REAJUSTAMENTO SALARIAL DOS AGENTES COMUNITÁRIOS E AGENTES DE COMBATE A ENDEMIAS EM CONSONÂNCIA COM O PISO INSTITUÍDO EM LEI ESPECÍFICA. PELA INVIABILIDADE DA CONCESSÃO NOS 180 DIAS QUE ANTECEDEM AS ELEIÇÕES. No que tange a regular concessão aos Agentes de Saúde – ACS's e aos Agentes de Combate às Endemias – ACE's, reajustamento salarial em consonância ao quanto estabelecido na Lei nº 13.708/2018, que explicita o piso nacional das mencionadas categorias, malgrado haja previsão em lei, o ato administrativo consubstanciado em decreto do Chefe do Executivo necessário à sua regulamentação, fatalmente, acarretaria aumento das despesas com pessoal, no prazo de 180 dias prévios ao pleito eleitoral, conduta esta, portanto, que incidiria na vedação imposta pelo artigo 21, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Procurador Geral do Município de Central, Sr. Ariston Carlos de Souza, por meio de expediente endereçado ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 08846e20, requer orientações acerca do aumento do piso salarial dos profissionais de Agente Comunitário e Agente de Combate a Endemias, nos seguintes termos:

“É possível o Município de Central, Estado da Bahia, conceder aos Agentes Comunitários de Saúde - ACS'S - e dos Agentes de Combate às Endemias - ACE's - aumento em seus salários, objetivando igualar ao quanto estabelecido pela Lei nº 13.708, de 14 de agosto de 2018, como piso nacional da categoria?”

Neste contexto, evidencia o consultante que restam menos de 180 (cento e oitenta dias) do final do mandato do Prefeito Municipal de Central.

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Preliminarmente, cumpre-se ressaltar à luz do quanto considerado no bojo da peça inicial que a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, representou um verdadeiro divisor de águas, um marco histórico no sentido do amadurecimento das instituições democráticas no Brasil, vez que, com o advento da aludida norma, foi possível exercer uma gestão mais responsável e eficiente dos recursos públicos, viabilizada, principalmente, por uma maior transparência e fiscalização dos atos administrativos, exercida, tanto pelos próprios órgão de controle, como também pelos cidadãos e pela imprensa.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, sobretudo em virtude da relevância do tema para o equilíbrio das contas públicas, dedica toda a seção II (artigos 18 a 23) à disciplina das despesas com pessoal, as quais não devem ultrapassar os limites estabelecidos, sob pena de o gestor ter suas contas rejeitadas, sem olvidar da possibilidade de responsabilização por ato de improbidade, com as respectivas sanções decorrentes.

Nesse particular, imprescindível se faz tecer algumas considerações no tocante à vedação imposta pelo artigo 21, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

- a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
- b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Destarte, a inteligência do quanto imposto no dispositivo em destaque, permite concluir que o ato administrativo que vier a implicar em aumento de despesas com pessoal, além de respeitar as exigências previstas nos artigos 16 e 17 do mesmo diploma legal e o limite relativo aos gastos com pessoal inativo, **revela-se nulo de pleno direito se exercido nos 180 dias que precedem o pleito eleitoral**. Melhor dizendo, o legislador considerou tão grave o vício presente na hipótese descrita no § 1º do artigo 21 da LRF,

que considerou o eventual ato nulo de pleno direito, por assim dizer, aquele eivado de defeito insanável, o qual atinge os três planos previstos originalmente por Pontes de Miranda – *a existência, a validade e a eficácia do ato*.

Com efeito, percebe-se, nitidamente, que o comando normativo possui o condão de evitar que o Gestor Público haja com desvio de finalidade, no interregno de 180 dias anteriores às eleições, ou seja, utilize-se do ato de aumento de despesas com pessoal para auferir proveito eleitoral, ato que se revelaria atentatório à lisura do processo eleitoral, tão caro ao correto funcionamento de qualquer democracia.

No que tange à possibilidade de implementação do piso salarial no exercício profissional dos Agentes Comunitários, malgrado haja Lei específica estabelecendo tais valores, Lei nº. 13.708/2018, tal ato deve ser consubstanciado em Decreto do Chefe do Executivo, o que fatalmente, acarretaria aumento das despesas com pessoal, no prazo de 180 dias prévios ao pleito eleitoral, conduta esta, portanto, que incidiria na vedação imposta pelo artigo 21, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outrossim, causa bastante estranheza o fato de o Gestor decidir implantar a reestruturação da carreira dos servidores municipais, justamente, na véspera das eleições do corrente ano, em vez de fazê-lo no período de três anos anteriores de mandato.

Demais disso, nunca é demais salientar o cenário no qual tal medida seria implementada, ou seja, o momento no qual o país enfrenta os reflexos da pandemia pelo novo Coronavírus, com conseqüente recessão, causada pela drástica queda da atividade econômica e, conseqüentemente da arrecadação em todos os âmbitos federativos, bem como pelo aumento de despesas, proporcionado pelas medidas de combate à proliferação da doença.

Por conseguinte, a grave crise econômica e humanitária, sem precedentes, vivenciada no Brasil e no mundo, por ocasião da proliferação do COVID-19, requer dos gestores públicos, mais do que nunca, o bom senso e equilíbrio na tomada de decisões,

notadamente aquelas que envolvam a utilização de recursos públicos municipais, os quais revelam-se escassos, sobretudo diante da superveniência de inúmeras demandas extraordinárias ligadas à saúde pública e às mazelas sociais, surgidas em decorrência da pandemia, devendo os administradores públicos, portanto, nortear-se, sempre, pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Assim, volvendo-se 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\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) mensal, havendo a possibilidade de majoração para a quantia de R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) no ano de 2021, 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, logo, a adequação do piso salarial em comento deve ser concedida, já que como

afirmado na inicial “neste ano de 2020, ainda não concedeu o reajuste salarial às referidas categorias, igualando-o ao piso nacional”, contudo, como acima demonstrado, há ressalvas no período vigente.

“É possível o Município de Central, Estado da Bahia, conceder aos Agentes Comunitários de Saúde - ACS'S - e dos Agentes de Combate às Endemias - ACE's - aumento em seus salários, objetivando igualar ao quanto estabelecido pela Lei nº 13.708, de 14 de agosto de 2018, como piso nacional da categoria?

Assim, diante de tudo o quanto exposto, entende-se no que tange a regular concessão aos Agentes de Saúde – ACS'S e aos Agentes de Combate às Endemias – ACE's do Município de Central, reajustamento salarial em consonância ao quanto estabelecido na Lei nº 13.708/2018, que explicita o piso nacional das mencionas categorias, malgrado haja previsão em lei , o ato administrativo consubstanciado em decreto do Chefe do Executivo necessário à sua regulamentação, fatalmente, acarretaria aumento das despesas com pessoal, no prazo de 180 dias prévios ao pleito eleitoral, conduta esta, portanto, que incidiria na vedação imposta pelo artigo 21, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer.

Salvador, 10 de junho de 2020.

CRISTINA BORGES DOS SANTOS
Assessora Jurídica