

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CANAVIEIRAS

PROCESSO Nº 12927e19

PARECER Nº 01508-19

T.P.B. Nº 54/2019

PROGRAMAS FEDERAIS. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO. CÔMPUTO COMO GASTOS COM PESSOAL DO ENTE. No caso de utilização dos recursos financeiros transferidos aos Municípios a título de assistência financeira complementar e de incentivo financeiro para fins de pagamento dos vencimentos de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, os respectivos valores devem ser computados como gastos com pessoal do Ente, conforme inteligência do artigo 9º-F da Lei nº 11.350/2006.

O Secretário de Administração do **MUNICÍPIO DE CANAVIEIRAS**, Sr. Maurício Kruschewsky, por intermédio do Ofício nº 190/2019, endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 12927e19, questiona-nos “(...) acerca da exclusão do cômputo do índice de pessoal, de recursos federais oriundos do Ministério da Saúde, para pagamento de vencimentos dos Agentes Comunitários de Saúde e Combate às Endemias”.

Relata que:

“(...) em nosso município, possuímos cerca de 110 Agentes Comunitários de Saúde e Combate às Endemias, entretanto, surge a dúvida quanto ao pagamento dos vencimentos dos mesmos, no que concerne na exclusão do cômputo do índice de pessoal, com base na INSTRUÇÃO nº 03/2018, expedida pelo TCM, a qual orienta os gestores municipais quanto à incidência de recursos transferidos pela União por intermédio de programas federais no cálculo das despesas com pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, alterando a instrução anteriormente publicada, tendo em vista a necessidade de elucidação de dúvidas e questionamentos promovidos pelos jurisdicionados.” (destaques no original)

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.

Dito isso, com relação aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias, cumpre pontuar que o artigo 198, § 5º, da Constituição Federal assim dispõe:

“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.

(...)”

Com o fito de regulamentar o § 5º do artigo 198 da CF, foi editada a Lei nº 11.350/2006, que, no seu artigo 1º, estabelece que:

“Art. 1º As atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, passam a reger-se pelo disposto nesta Lei.”

Já o artigo 2º da referida norma legal fixa que:

“Art. 2º O exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, nos termos desta Lei, dar-se-á exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, na execução das atividades de responsabilidade dos entes federados, mediante vínculo direto entre os referidos Agentes e órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional.

(...)”

Daí se infere que os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias são admitidos e possuem vínculo direto com o Ente, o qual é responsável por efetuar o pagamento das suas correlatas remunerações.

Os artigos 3º e 4º da Lei nº 11.350/2006 tratam, respectivamente, das atribuições dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, nos seguintes termos:

“Art. 3º O Agente Comunitário de Saúde tem como atribuição o exercício de atividades de prevenção de doenças e de promoção da saúde, a partir dos referenciais da Educação Popular em Saúde, mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS que normatizam a saúde preventiva e a atenção básica em saúde, com objetivo de ampliar o acesso da comunidade assistida às ações e aos serviços de informação, de saúde, de promoção social e de proteção da cidadania, sob supervisão do gestor municipal, distrital, estadual ou federal.

(...)

Art. 4º O Agente de Combate às Endemias tem como atribuição o exercício de atividades de vigilância, prevenção e controle de doenças e promoção da saúde, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS e sob supervisão do gestor de cada ente federado.

(...)”

No que se refere à assistência financeira complementar prestada pela União e à parcela repassada como incentivo financeiro, os artigos 9º-C e 9º-D da Lei nº 11.350/2006 preceituam que:

“Art. 9º-C. Nos termos do § 5º do art. 198 da Constituição Federal, compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do piso salarial de que trata o art. 9º-A desta Lei.

§ 1º Para fins do disposto no **caput** deste artigo, é o Poder Executivo federal autorizado a fixar em decreto os parâmetros referentes à quantidade máxima de agentes passível de contratação, em função da população e das peculiaridades locais, com o auxílio da assistência financeira complementar da União.

§ 2º A quantidade máxima de que trata o § 1º deste artigo considerará tão somente os agentes efetivamente registrados no mês anterior à respectiva competência financeira que se encontrem no estrito desempenho de suas atribuições e submetidos à jornada de trabalho fixada para a concessão do piso salarial.

§ 3º O valor da assistência financeira complementar da União é fixado em 95% (noventa e cinco por cento) do piso salarial de que trata o art. 9º-A desta Lei.

§ 4º A assistência financeira complementar de que trata o **caput** deste artigo será devida em 12 (doze) parcelas consecutivas em cada exercício e 1 (uma) parcela adicional no último trimestre.

§ 5º Até a edição do decreto de que trata o § 1º deste artigo, aplicar-se-ão as normas vigentes para os repasses de incentivos financeiros pelo Ministério da Saúde.

§ 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.

Art. 9º-D. É criado incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias.

§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, é o Poder Executivo federal autorizado a fixar em decreto:

I - parâmetros para concessão do incentivo; e

II - valor mensal do incentivo por ente federativo.

§ 2º Os parâmetros para concessão do incentivo considerarão, sempre que possível, as peculiaridades do Município.” (destaques no original)

Quanto ao repasse dos recursos, o artigo 9º-E da Lei sob estudo estatui que:

“Art. 9º-E. Atendidas as disposições desta Lei e as respectivas normas regulamentadoras, os recursos de que tratam os arts. 9º-C e 9º-D serão repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos fundos de saúde dos Municípios, Estados e Distrito Federal como transferências correntes, regulares, automáticas e obrigatórias, nos termos do disposto no art. 3º da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.”

Feitas tais explanações, no caso de utilização dos recursos financeiros transferidos aos Municípios a título de assistência financeira complementar e de incentivo financeiro para fins de pagamento dos vencimentos de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, os respectivos valores devem ser computados como gastos com pessoal do Ente.

Corroborando esse entendimento, vale transcrever o teor do artigo 9º-F da Lei nº 11.350/2006:

“Art. 9º-F. Para fins de apuração dos limites com pessoal de que trata a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a assistência financeira complementar obrigatória prestada pela União e a parcela repassada como incentivo financeiro que venha a ser utilizada no pagamento de pessoal serão

computadas como gasto de pessoal do ente federativo beneficiado pelas transferências.” (grifos aditados)

Nesse mesmo sentido, o Manual de Demonstrativos Fiscais – 2019 (9º edição), ao tratar da Despesa Bruta com Pessoal, página 487, elucida que:

“O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. Esse também é o caso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público ou não.

(...)” (destaques no original e aditados)

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, nos autos do processo TC/25162/2016, que teve como Relator o Exmo. Conselheiro Iran Coelho das Neves, também manifestou-se no seguinte sentido:

“CONSULTA – REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE – PRESENTES – CONHECIMENTO – ANÁLISE DOS QUESITOS – RESPOSTA EM TESE – DESPESAS COM REMUNERAÇÃO – AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE ENDEMIAS EM SAÚDE – PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA (PSF) – VALORES COMPLEMENTARES PELO MUNICÍPIO – ENQUADRAMENTOS – GASTOS COM PESSOAL – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LIMITES DE GASTOS – INCLUSÃO.

As despesas com pagamentos da remuneração de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias (art. 198, § 5º, da CF), que atuam no Programa de Saúde da Família (PSF), devem ser computadas como gastos com pessoal e incluídas nos limites de gastos de que trata o art. 19, inciso III, da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), por expressa previsão legal, no art. 9º-F, da Lei n.º 11.350/2006, incluindo-se nesses, inclusive, importâncias complementares dispendidas pelo Município, nos termos do art. 18, da referida Lei.” (grifos aditados)

De igual modo, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nos autos da Consulta nº 958370, que teve como Relator o Exmo. Conselheiro Cláudio Terrão, entendeu que:

“CONSULTA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE E AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. RECURSOS DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA COMPLEMENTAR PRESTADA PELA UNIÃO. DESPESAS COM REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES EFETIVOS. INCLUSÃO NO CÁLCULO DA DESPESA COM PESSOAL DA ESFERA DE GOVERNO RECEBEDORA DOS RECURSOS. OBSERVÂNCIA DA LRF E DO ART. 9º-F DA LEI N. 11.350/06. 1. 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, observando-se as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 9º-F da Lei n. 11.350/06. 2. Nos casos das transferências intergovernamentais obrigatórias, decorrentes de alguns programas compartilhados por mais de um ente da federação, como ocorre em alguns programas vinculados ao Sistema Único de Saúde - SUS e ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS, cada esfera de governo deve lançar como sua despesa de pessoal apenas a parcela que lhe couber na remuneração do servidor, e não a totalidade. 3. Encaminhe-se ao consulente cópia das Consultas n. 656574, 838600, 838645 e 838980. 4. Aprovado o voto do Relator, por unanimidade.” (grifos aditados)

No particular, imperioso consignar que o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal preceitua que:

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.” (grifos aditados)

Tem-se, pois, que as parcelas remuneratórias pagas aos servidores públicos, como é o caso dos vencimentos, devem ser incluídas no cômputo do gasto total com pessoal do Ente.

Ademais, cumpre chamar atenção para o fato de que a Instrução nº 03/2018 desta Corte de Contas fixa, de forma taxativa (não exemplificativa), em quais Programas os gastos com pessoal custeados com recursos federais não serão considerados para fins de cômputo das despesas com pessoal, a saber:

- 1) Saúde da Família – SF;
- 2) Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF;
- 3) Saúde Bucal – SB;

- 4) Blocos de Financiamento: Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar;
- 5) Assistência Social; e
- 6) Atenção Psicossocial.

Dizendo de outro modo, somente no âmbito dos Programas referidos na Instrução nº 03/2018 deste Tribunal, os gastos com pessoal custeados com recursos federais não serão considerados para fins de apuração do limite definido no artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto, conclui-se que **as despesas realizadas com o adimplemento de remuneração de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, custeadas com recursos financeiros transferidos aos Municípios a título de assistência financeira complementar e de incentivo financeiro, devem ser computadas como gastos com pessoal do Ente, conforme inteligência do artigo 9º-F da Lei nº 11.350/2006.**

É o parecer.

Salvador, 09 de agosto de 2019.

Thayana Pires Bonfim
Assistente Jurídico