

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE LAURO DE FREITAS

PROCESSO Nº 14584e21

PARECER Nº 01260-21

LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. REAJUSTE SALARIAL DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. LIMITAÇÃO AO PISO NACIONAL. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS. POSSIBILIDADE.

É permitido o reajuste salarial dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemia, limitado ao valor da atualização anual do piso nacional, haja vista se tratar de exceção abarcada pela Lei Complementar nº 173/2020, em seu art. 8º, inciso I, considerando que tal medida decorre de determinações legais anteriores à decretação de calamidade, instituídas pela Lei nº 13.708/2018.

Versa o expediente ora em exame de consulta formulada pela Prefeita do Município de Lauro de Freitas, Sra. Moema Isabel Passos Gramacho, em conjunto com o Procurador-Geral do Município, Bel. Kívio Dias Barbosa Lopes, endereçado ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia e autuado sob o nº 14584e21 , através do qual nos solicitam orientações sobre a possibilidade de concessão do piso salarial profissional nacional aos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias frente ao quanto determinado pela Lei Complementar nº 173/2020, nos seguintes termos:

“1) A concessão do piso salarial profissional nacional aos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias se amolda na (s) exceção (ões) prevista (s) no artigo 8º, I, da Lei Complementar nº 1732020, mormente quando analisada em sua parte que trata da "determinação legal anterior à calamidade pública"?

2) Sendo afirmativa a resposta ao questionamento anterior, como devemos proceder com relação aos membros das referidas carreiras, sobretudo pelo fato de que alguns deles já recebem seus vencimentos de acordo ou acima do piso nacional?

3) Podemos aplicar o aumento apenas a parte dos servidores, ou seja, somente para aqueles que recebem abaixo do piso nacional, deixando de conceder àqueles que já recebem acima do piso nacional?"

Logo de plano, verifica-se que o presente expediente se enquadra na regra prevista no artigo 208 da Resolução TCM nº 1392/2019, visto que ambos os subscritores são autoridades competentes (**art. 208, I – Prefeito** e Presidente de Câmara de Vereadores e **III - Procurador Geral do Município**) para formular consulta a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria.

Antes de nos debruçarmos sobre a temática sob exame, é oportuno registrar que os pronunciamentos desta Assessoria Jurídica, 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 que porventura se apresente.

As orientações lançadas neste opinativo, em particular, norteiam-se, sem a pretensão de esgotar o tema, nas normas atualmente vigentes, somada aos posicionamentos jurisprudenciais e doutrinários a respeito da matéria que, em face das transformações provocadas pela pandemia nas relações jurídicas, reclamam do Legislador, bem como dos operadores do Direito, Gestores, Órgãos de Fiscalização, etc. constante atualização.

Ademais, ressalte-se 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.

Examinando a demanda propriamente dita, urge pontuar que o questionamento formulado no item 1 já fora objeto de análise por esta Assessoria Jurídica, como no Processo nº 01405e21, onde se orientou acerca da possibilidade de concessão da atualização do piso salarial dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, haja vista seu enquadramento na exceção abarcada pela Lei Complementar nº 173/2020, em seu artigo 8º, inciso I, considerando que tais medidas decorrem de determinação legal anterior à calamidade, pois se trata de uma obrigação decorrente da Lei nº 13.708/2018, aprovada e vigente no ordenamento jurídico desde o exercício de 2018.

Adotam-se, assim, como fundamento, as razões expostas no bojo do Parecer nº 00197-21, do mencionado processo, a seguir transcritas, a título ilustrativo:

“(…)

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).

Logo, diante da resposta afirmativa com relação à primeira pergunta, passemos agora ao enfrentamento das questões formuladas nos itens 2 e 3, as quais, por sua vez, como se tratam do mesmo tema, qual seja, como a Administração Pública deverá proceder com relação aos servidores que já recebem seus vencimentos igual ou acima do piso, serão respondidas em conjunto, a saber:

Como é notório, a Lei Complementar nº 173/2020, em seu art. 8º, trouxe vedações de aumento de gastos públicos para o enfrentamento à pandemia do Coronavírus, interpretação corroborada pelo STF, que já esclareceu que as normas trazidas por este dispositivo legal são momentâneas e excepcionais, buscando congelar temporariamente os gastos com funcionalismo, no intuito de que os entes federados dediquem esforços para o combate do referido flagelo que acomete a saúde pública.

Assim, até a data de 31/12/2021, não há que se falar em concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos civis e militares, situação diversa ocorrendo com a atualização anual do piso salarial dos profissionais da saúde, especificamente.

Poder-se-ia indagar, à primeira vista, por exemplo, por que, mesmo implicando em aumento das despesas com pessoal, a atualização anual do piso salarial profissional nacional de determinadas categorias de trabalhadores é permitida, e a revisão geral anual - que, por se referir em geral à recomposição inflacionária, poderia ser

caracterizada perfeitamente dentro do conceito de “adequação de remuneração” citado no inciso - é vedada: simplesmente porque tal previsão de reajuste foi definida por uma determinação legal expressa anterior à calamidade, ao passo que a revisão geral anual, não, e para que produzisse efeito, necessitaria de lei específica encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo

Assim já se manifestou a Confederação Nacional de Municípios, ao elaborar o Parecer 002/2021:

A excepcionalidade da regra prevista na LC 173/2020 busca garantir o direito elencado no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição, que prevê que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Assim, a Constituição garante a segurança e a estabilidade das relações jurídicas, vedando a retroatividade de lei posterior que atente contra o direito adquirido.

Em resumo, se resguardam as determinações legais anteriormente editadas até a data de decretação da calamidade, em vista do ato jurídico perfeito. Portanto, em face da incidência da previsão normativa da Lei 13.708/2018, resta garantido o direito, não cabendo margem de discricionariedade da Administração para decidir acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário expresso no diploma legal. Garante-se, assim, o reajuste do piso salário dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias desde o dia 01 de janeiro de 2021.”

Considerando que o objetivo da Lei 13.708/2018 é assegurar uma atualização de remuneração condigna para os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, não resta facultado à Administração Pública deixar de pagar o vencimento básico dos servidores previstos em lei, e assim somente os servidores que recebem um montante a título remuneratório abaixo do piso têm direito ao reajuste visando a esta adequação.

Por conseguinte, se porventura existirem servidores que “já recebem seus vencimentos de acordo ou acima do piso nacional”, sem qualquer juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, urge lembrar que qualquer concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou determinação legal, é vedada pela Lei 173/2020.

Abrangendo a situação dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco expediu Recomendação

Conjunta com o Ministério Público de Conta - RECOMENDAÇÃO CONJUNTA
TCE/MPCO Nº 09/2020:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO – TCE/PE e o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO – MPCO/PE, por deliberação dos membros, por intermédio de seus representantes legais abaixo assinados, no uso de suas atribuições institucionais, que lhe são conferidas pela Constituição Federal, com o detalhamento constante da Lei Estadual nº 12.600/2004 – LOTCE/PE e alterações e da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Pernambuco, art. 10, inciso IV: (...) CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 73, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-Cov2(Covid-19), proibiu a concessão de aumentos e de benefícios de qualquer natureza em favor de servidores e empregados públicos, até 31 de dezembro de 2021;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 73, de 27 de maio de 2020 excluiu do alcance de sua proibição de concessão de aumentos e vantagens aqueles que sejam decorrentes de determinação legal anterior à calamidade pública (20/03/2020);

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 73, de 27 de maio de 2020 permitiu a criação e majoração de auxílios, vantagens, abonos ou benefícios de qualquer natureza aos profissionais de saúde e de assistência social neste período, mas desde que esteja relacionada a medidas de combate à calamidade pública e que sua vigência e efeitos não ultrapassem sua duração;

CONSIDERANDO que a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 determinou que o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica fosse revisado anualmente, no mês de janeiro, e a Lei nº 13.708, de 14 de agosto de 2018 fixou o piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, constituindo-se em determinações legais anteriores à calamidade pública e, portanto, excluídas das proibições fixadas na Lei Complementar nº 73, de 27 de maio de 2020;

Resolvem expedir **RECOMENDAÇÃO** aos titulares dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a todos os seus órgãos, bem como ao do Ministério Público do Estado de Pernambuco, no sentido de:

1. observar a proibição legal de concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder e de órgão, servidores e empregados públicos e militares, até 31 de dezembro de 2021;
2. observar a proibição legal de criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, até 31 de dezembro de 2021, ressalvada a situação abaixo:
 - 2.1 apenas quando relacionados a medidas de combate à calamidade pública nacional e com duração temporária que não ultrapasse a sua duração, podem ser criados ou majorados os benefícios especificados no item “2” desta Recomendação, exclusivamente para os profissionais de saúde e de assistência social.

3. efetivar a implementação do piso salarial profissional nacional para os (i) profissionais do magistério público da educação básica, (ii) Agentes Comunitários de Saúde e (iii) Agentes de Combate às Endemias, mediante a instituição de abono ou vantagem pessoal nominalmente identificada, sem que esta tenha repercussão na remuneração dos demais profissionais que não esteja abaixo do piso nacional, mesmo que haja previsão indexadora em plano de cargos e salários local, por decorrerem de determinações legais anteriores à calamidade, Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 e Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006.” (Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em

Recomendação Conjunta com o Ministério Público de Contas - RECOMENDAÇÃO CONJUNTA TCE/MPCO Nº 09/2020) – (grifos nossos)

Vê-se, pois, que o entendimento exposto acima é perfeitamente aplicável ao caso em baila, tendo em vista que a efetivação do direito por lei é lastreada em norma cogente anterior ao estado de calamidade pública, situação ressalvada pela própria Lei Complementar 173/2020.

Diante do exposto, e respondendo ao questionamento contido no item 1, não se vislumbra óbice para a concessão da atualização do piso salarial dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias do município de Lauro de Freitas, por atender aos pressupostos legais e Constitucionais, enquanto que, com relação aos questionamentos contidos nos itens 2 e 3, cabe-nos orientar pela possibilidade de implementação do piso salarial profissional nacional para os servidores que ainda não fazem jus a este direito, mediante a instituição de abono ou vantagem pessoal nominalmente identificada, sem que esta tenha repercussão na remuneração dos demais profissionais que não esteja abaixo do piso nacional.

É o parecer, s.m.j., o qual remeto à consideração superior.

Salvador, Bahia, 25 de agosto de 2021.

Gustavo Moreira Ramiro
Assessor Jurídico