

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE BARROCAS**

**PROCESSO Nº 17193e21**

**PARECER Nº 01652-21**

**EMENTA:** AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DE COMBATE A ENDEMIAS. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. RESTRIÇÕES AFETADAS ÀS DESPESAS NA ÁREA DE PESSOAL. ART. 8º, INCISOS I E IX, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. A concessão de incentivo financeiro aos 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 12.994, aprovadas e vigentes no ordenamento jurídico desde os exercícios de 2006 e 2014, 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)

Trata-se de consulta formulada pela Sra. Renata Souza Silva Mota, Procuradora Jurídica do Município de Barrocas, endereçada ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob nº 17193e21, questionando a aplicabilidade da Lei nº 173/2020, nos seguintes termos:

*“• As restrições da LC 173/2020 afeta a criação de Lei Municipal de autoriza o Poder Executivo Municipal autorizado a repassar o incentivo financeiro adicional, conforme previsão da Lei Federal 12.994 de 17 de junho de 2014 aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate a Endemias ativos, sempre que o recurso for transferido ao Município pelo Governo Federal?” INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. 17*

Em caráter preliminar, registra-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 apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Em tempo, impende ainda ressaltar que as orientações traçadas neste opinativo serão abordadas à luz das regras atualmente vigentes, dissociada do estudo específico da situação fática vivenciada no Município de Barrocas.

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

Prestadas as informações iniciais, cumpre-se afirmar que a percepção de remuneração como contraprestação dos serviços prestados à Administração Pública é um direito dos servidores públicos.

Dito isso, cumpre assentar que o artigo 198, §5º, da Constituição Federal, preceitua que:

“Art. 198. (...)

§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. (...)”

Tal dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei nº 11.350/2006, que disciplina as atividades dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combates às Endemias.

O artigo 8º, da mencionada Lei nº 11.350/2006, vaticina que:

“Art. 8º. Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, sal-

vo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa.”

Ou seja, os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias, admitidos por intermédio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos indispensáveis para sua atuação, serão regidos pela CLT, salvo se Lei local dispuser de forma diversa, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse diapasão, insta acrescentar que o artigo 9º-D, da Lei nº 11.350/2006, dispõe que:

“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.”

A Lei Federal nº 12.994/14, que altera a Lei nº 11.350/06, para instituir o piso salarial profissional nacional e diretrizes para o plano de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, assim especificou a criação do incentivo financeiro, vejamos:

Art. 1º A Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

(...)

“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.

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO).

§ 5º (VETADO).”

“ 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 (Funasa) 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.”

Por sua vez, o artigo 6º, da Portaria nº 1.024/2015, do Ministério da Saúde, que “Define a forma de repasse (...) do Incentivo Financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS, de que tratam os art. 9º-C e 9º-D da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006”, preceitua que:

“Art. 1º Esta Portaria define a forma de repasse dos recursos da Assistência Financeira Complementar (AFC) da União para o cumprimento do piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e do Incentivo Financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS, de que tratam os art. 9º-C e 9º-D da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006.”

Art. 6º O incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACS, instituído nos termos do art. 9º-D da Lei nº 11.350, de 2006, será concedido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de acordo com o quantitativo máximo de ACS passível de contratação nos termos da PNAB.

§1º O valor mensal do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACS de que trata o "caput" será de 5% (cinco por cento) sobre o valor do piso salarial de que trata o art. 9º-A da Lei nº 11.350, de 2006, por ACS que esteja com seu vínculo regularmente formalizado perante o respectivo ente federativo, observado o quantitativo máximo de ACS passível de contratação, nos termos da PNAB.

§2º O repasse dos recursos financeiros de que trata o "caput" deste artigo será efetuado periodicamente em cada exercício e corresponderá a 12 (doze) parcelas mensais, incluindo-se 1 (uma) parcela adicional no último trimestre de cada ano, a qual será calculada com base no número de ACS registrados no Sistema Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) no mês de agosto do ano vigente, multiplicado pelo valor vigente do Incentivo Financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS.”

Dáí se extrai que os valores repassados pelo Ministério da Saúde sob a rubrica Incentivo Financeiro são de caráter institucional, para fomento e cooperação com a efetivação de ações direcionadas à promoção da saúde e prevenção de doenças, vale dizer, fortalecimento de políticas afetas à atuação dos respectivos Agentes.

Nesse contexto, em 27 de maio de 2020, foi sancionada pelo Presidente da República, a Lei Complementar nº 173/2020, que “*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*”.

No particular, em atenção ao objeto dos questionamentos do Consultente, passa-se a

analisar o quanto disposto no artigo 8º, da LC nº 173/2020 que, em face do estado de calamidade pública derivado da pandemia causada pela COVID-19, proibiu a todos os Entes da Federação atingidos pelo novo coronavírus, até 31 de dezembro de 2021, a prática dos seguintes atos, em destaque o quanto disciplinado em seu inciso I:

“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:

**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;**”

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”*.

Nesse contexto, compreende-se que a concessão da atualização do incentivo financeiro adicional aos Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combates às Endemias, estaria enquadrada na exceção abarcada pela Lei Complementar nº 173/2020, em seu artigo 8º, inciso I, tendo em vista que tal medida decorre de determinação legal anterior à calamidade, pois trata-se de uma obrigação decorrente das Leis nº 11.350 e 12.994, aprovadas e vigentes no ordenamento jurídico desde os exercícios de 2006 e 2014.

Ressalte-se, que, em que pese a concessão do incentivo financeiro 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.

Neste contexto, elucidativo se faz a transcrição do artigo intitulado “Breves Considerações sobre a Lei Complementar nº 173/20”<sup>1</sup>, tendo como autor Sérgio Ciquera Rossi, Diretor-Geral do TCESP:

1 <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-breves-consideracoes-sobre-lei-complementar-173-2020>

*“A primeira parte da Lei desde o § 1º ao artigo 6º, e seus parágrafos, cuida do auxílio financeiro da União a Estados, Distrito Federal e Municípios, destinado ao combate à pandemia e das outras tantas providências para as dívidas entre uns e outros e, bem assim, cria condições mais flexíveis para as operações de crédito.*

*Vale observar que nessa primeira parte da Lei cuidou-se da suspensão e da dispensa de regras da LRF, tais como a necessidade de compensação para a concessão e a ampliação de incentivos e benefícios tributários, como preceitua o inciso II, do artigo 14. Igualmente são dispensadas as medidas de estimativa para realização das despesas de caráter continuado estipuladas nos artigos 16 e 17, por ter desobrigada, também, a observância dos limites previstos no § 3º, do artigo 23, impeditivo ao recebimento de transferências voluntárias. Da mesma maneira, estão dispensados os requisitos exigidos nos artigos 32 e 40, todos da LRF.*

*Os §§ 1º e 2º do artigo 3º cuidam de fixar que essas condições são válidas enquanto perdurar o Programa de Enfrentamento e estão sujeitas a todas as exigências da transparência e da fiscalização pelos órgãos de controle correspondentes. Essa mesma exigência está disposta no § 5º do artigo 2º.*

*A segunda parte da lei introduz alterações definitivas na LRF, e não simplesmente suspensão. O artigo 7º diz que “A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações”. Essas alterações são introduzidas nos artigos 21 e 65. O primeiro deles relaciona um número maior de exigências que, se não atendidas, configuram despesas de pessoal nulas de pleno direito. Já em relação ao artigo 65, são incluídas condições de facilitação para as operações que elenca, cuja aplicação fica restrita às Unidades da Federação atingidas e enquanto perdurar o estado de calamidade. Por fim, a terceira parte da Lei encontra-se sediada nos artigos 8º e 10.*

**É no referido artigo 8º que estão arroladas práticas que merecerão a plena atenção de ordenadores de despesa, anotando-se que serão de cumprimento obrigatório no período que conta da sanção da lei (27/05/2020) a 31 de dezembro de 2021. São nove incisos e seus parágrafos.**

**No inciso I, a proibição é de conceder para membros, servidores, empregados e militares qualquer vantagem de ordem pecuniária em sentido amplo, ressalvando que tais vantagens serão mantidas se derivadas de decisão judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública. Esse inciso há de ser interpretado em combinação com o IX, de tal modo que, do primeiro, extrai-se a conclusão de respeito ao direito adquirido, de maneira que os atos de concessão anteriores à calamidade pública estão preservados, sendo proibidas, no entanto, novas concessões da forma prescrita no inciso IX.” (g.n)**

De tudo quanto exposto, respondendo objetivamente a dúvida suscitada na proposição trazida pelo Consultante, entende-se, em tese, **que a concessão de incentivo financeiro aos 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 11.350 e 12.994, aprovadas e vigentes no ordenamento jurídico desde os**

**exercícios de 2006 e 2014, 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).**

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, formulada de acordo com as normas vigentes à época deste parecer. À consideração superior.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 06 de outubro de 2021.

Cristina Borges dos Santos  
Assessora Jurídica