

PROTOCOLO Nº: 4443/23
ORIGEM: MUNICÍPIO DE CAPITÃO LEÔNIDAS MARQUES
INTERESSADO: MAXWELL SCAPINI
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 238/23

Consulta. Questionamentos acerca da destinação da parcela extra de incentivo financeiro repassado pelo Governo Federal a título de “auxílio” aos programas relacionados aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias.

Trata o presente acerca de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE CAPITÃO LEONIDAS MARQUES, por intermédio de seu Prefeito Municipal, sr. MAXWELL SCAPINI, por meio do qual pretende que esta Corte de Contas se manifeste, em tese, acerca da destinação da parcela extra de incentivo financeiro repassada pelo Governo Federal a título de “auxílio” aos programas relacionados aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate a Endemias (ACE), nos seguintes termos:

1. a parcela extra de incentivo financeiro repassada pelo Governo Federal pode ser utilizada pelo Município para auxiliar no pagamento de salários, férias, 13º salário e demais encargos trabalhistas dos profissionais de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate a Endemias (ACE)?
2. Caso o valor não possa ser utilizado para complemento e/ou pagamento de salários, verbas salariais e/ou 13º, a parcela extra deverá ser utilizada para quais fins?
3. Mediante lei própria, caso referida parcela não possa ser utilizada para complemento e/ou pagamento de verbas salariais e demais encargos, referido valor extra poderá ser destinado diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate a Endemias (ACE), na forma de rateio, a ser pago como 14º salário ou gratificação?
4. Inexistindo sobreas referentes aos repasses financeiros pela União, envolvendo a assistência financeira complementar em 12 (doze) parcelas consecutivas e a parcela adicional no último trimestre, mesmo assim poderá ser criada gratificação e/ou 14º salário, mediante lei própria?

O consulente acostou aos autos parecer jurídico (peça 04), abordando adequadamente os questionamentos trazidos a esta Corte de Contas.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

A presente consulta foi recebida pelo Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, por meio do Despacho nº 472/23 (peça 06).

Por intermédio da Informação nº 41/23 (peça 07), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou a existência do Acórdão nº 2568/115– Tribunal Pleno, que guarda pertinência com o tema.

Encaminhado o feito à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade técnica o remeteu à Coordenadoria Geral de Fiscalização, para os fins do art. 252-C, do Regimento Interno (peça 10).

Por sua vez, pelo Despacho nº 363/23 (peça 11), a CGF requisitou que após o julgamento do feito, os autos retornem para ciência e encaminhamentos, posto que a matéria pode gerar impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas àquela unidade.

Pela Instrução nº 3847/23 (peça 12), a unidade técnica manifestou-se nos seguintes termos:

QUESTÃO 1: A parcela extra de incentivo financeiro repassada pelo Governo Federal pode ser utilizada pelo Município para auxiliar no pagamento de salários, férias, 13º salário e demais encargos trabalhistas dos profissionais de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate a Endemias (ACE)?
Resposta: Sim, a parcela extra referente aos incentivos financeiros para o fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACS deve ser utilizada em prol do aprimoramento das condições de trabalho dos Agentes comunitários de saúde, podendo também ser utilizada para pagamento de salários e demais encargos trabalhistas.

QUESTÃO 2: Caso o valor não possa ser utilizado para complemento e/ou pagamento de salários, verbas salariais e/ou 13º, a parcela extra deverá ser utilizada para quais fins?

Resposta prejudicada em razão da resposta afirmativa à questão anterior

QUESTÃO 3: Mediante Lei própria, caso referida parcela não possa ser utilizada para complemento e/ou pagamento de verbas salariais e demais encargos, referido valor extra poderá ser destinado diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate a Endemias (ACE), na forma de rateio, a ser pago como 14º salário ou gratificação?

Resposta: Sim, é possível, mediante lei municipal, destinar aos referidos profissionais a parcela extra do Incentivo Financeiro a título de gratificação, desde que a lei defina objetivamente os critérios para a concessão do benefício, ressaltando-se a importância de que conste na lei que o pagamento do benefício está adstrito ao saldo remanescente do incentivo financeiro transferido pela União ao Município e que persistirá somente enquanto houver o repasse.

QUESTÃO 4: Inexistindo sobras referentes aos repasses financeiros pela União, envolvendo a assistência financeira complementar em 12 (doze) parcelas consecutivas e a parcela adicional no último trimestre, mesmo assim poderá ser criada gratificação e/ou 14º salário, mediante lei própria?

Resposta: Sim, mesmo que não haja sobras referentes aos repasses da União, é possível o Município estabelecer “incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais”, conforme previsão do artigo 198, §7º, da Constituição Federal, dispositivo acrescentado pela Emenda Constitucional nº 120/22.

É o breve Relatório.

Os requisitos para a formalização de Consulta junto a esta Corte de Contas foram cumpridos, nos termos do art. 311, do Regimento Interno, já que o feito: a) foi formulado por autoridade legítima, b) contém apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa dos questionamentos; c) versa sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal, d) encontra-se instruído por parecer jurídico emitido pela assessoria da entidade consulente e e) os quesitos foram apresentados em tese.

Acerca do presente tema, entende-se necessário colacionar excerto do Parecer nº 5458/15, desta Procuradoria-Geral de Contas, lançado nos autos nº 1136219/14, o qual responde muitos dos questionamentos do consulente sobre o tema:

9. Ainda, não ostentam natureza de voluntários os repasses da União aos Municípios em razão da política nacional de assistência financeira complementar ao programa de Agentes Comunitários de Saúde e de Combates às Endemias. Trata-se, em verdade, de repasse legal de recursos, que uma vez transferidos passam a integrar o patrimônio do ente municipal. Referida política foi instituída pela Emenda à Constituição nº 63/2010, que deu a seguinte redação ao §5º do art. 198: “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**” (destacou-se).

10. O dispositivo foi regulamentado pela Lei nº 12.994/2014, que, além de outras modificações, inseriu o art. 9º-C na Lei nº 11.350/2006 (que disciplina as atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias), assim redigido:

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.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

§ 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.

11. Conclui-se, da normativa acima mencionada, que a transferência de recursos da União aos Municípios determinada pela Constituição e pela Lei nº 11.350/2006 não apresenta caráter voluntário, eis que **o repasse é vinculado, por determinação legal, ao número de agentes contratados pela municipalidade e ao valor do piso salarial nacional da categoria**. Inclusive a **obrigatoriedade** de transferência é prevista de maneira expressa pelo art. 9º-E daquela lei, assim redigido: “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”.

12. Portanto, os recursos repassados pela União a título de assistência financeira complementar, nos termos da legislação supracitada, integram a receita geral dos Municípios e Estados beneficiados e consubstanciam aporte financeiro que assegura a manutenção, pelos entes, do programa de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, inclusive para garantir o pagamento do piso salarial nacional aos respectivos servidores. Não se tratando de transferência voluntária, esvai-se a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar os recursos repassados pelo ente federal. De maneira que resta assentada a competência dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios na matéria, o que legitima, por conseguinte, o conhecimento da consulta formulada a esta Corte (art. 38, III, da Lei Complementar nº 113/2005).

13. Quanto ao mérito, a resposta é isenta de dúvida. De maneira inequívoca este Ministério Público de Contas posiciona-se pela impossibilidade de destinação automática, aos Agentes, da parcela adicional repassada pela União no último trimestre do ano. Tal conclusão ampara-se em dois fundamentos: (i) a matéria relativa à remuneração de servidores públicos se sujeita ao princípio da reserva de lei formal; (ii) a Lei nº 11.350/2006 não vincula a destinação dos recursos da assistência financeira complementar ao pagamento de pessoal.

14. A remuneração de servidores públicos sujeita-se ao princípio da reserva de lei formal em razão do que dispõe expressamente o art. 37, X, da Constituição Federal, segundo o qual “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices” (destacou-se). Vale frisar que o vocábulo “remuneração” tem sido conceituado pela doutrina, a partir da normativa constitucional e infraconstitucional, como a íntegra da contraprestação paga ao servidor público em decorrência do labor dedicado à administração pública, englobando parcela fixa (vencimento básico) e parcelas variáveis (adicionais, gratificações, verbas indenizatórias, etc.). (...)

15. Nessa esteira, compreende-se que tanto a parcela fixa como a parcela variável da remuneração apenas poderão ser fixadas ou modificadas mediante aprovação, pelo órgão legislativo competente, de lei específica. Inviável, pois, a utilização de outro instrumento jurídico, como portaria, resolução, etc., para formalizar a fixação ou alteração do padrão remuneratório dos servidores públicos. (...)

16. Ainda, a norma insculpida no art. 37, X, da Constituição Federal incide sobre a relação funcional de servidores públicos de qualquer ordem – deve-se, pois, tomar o conceito de “servidor público” em sentido amplo, englobando os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários.² Veja-se que a Lei nº 11.350/06, em seu art. 8º, estabelece para os Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias o regime celetista, típico dos empregados públicos, como regra geral. No entanto, o mesmo dispositivo faculta aos Estados, Distrito Federal e Municípios a escolha do regime estatutário. O que implica dizer que, independentemente do regime jurídico utilizado pelo Município para a vinculação dos Agentes (celetista ou estatutário), seu padrão remuneratório (vencimento básico e parcelas variáveis) somente poderá ser fixado ou alterado mediante lei específica.

17. A matéria, inclusive, já foi objeto de inúmeras demandas na justiça trabalhista, tendo o Tribunal Superior do Trabalho fixado o entendimento de que os recursos repassados pela União aos Estados e Municípios, a título de assistência financeira complementar ou incentivo financeiro, não caracterizam destinação vinculada à remuneração dos Agentes, mas tão somente mecanismo de fomento e de cooperação interfederativa para a execução de projetos e ações destinadas à promoção da saúde e prevenção de doenças. (...)

18. Assim, o pagamento de qualquer parcela adicional – seja gratificação, verba ou qualquer outra parcela – aos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate a Endemias deverá ser previsto em lei específica. Em outras palavras, caso o gestor pretenda incrementar o padrão remuneratório dos Agentes, deverá ele deflagrar o competente processo legislativo para aprovação da nova parcela ou reajuste das parcelas já pagas. Não se admite, pois, a destinação imediata dos recursos recebidos da União aos referidos servidores, sob pena de violação do regramento constitucional que rege a matéria.

19. Ademais, o art. 169, §1º, da Constituição, define que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração apenas será legítima se “se houver **prévia dotação orçamentária suficiente** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes” (art. 169, §1º, I), e “se houver **autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista” (art. 169, §1º, I). Ou seja, além da obrigatoriedade formal de que qualquer fixação ou alteração remuneratória seja precedida de lei específica, deverá a municipalidade observar o impacto orçamentário da medida, bem como inserir a autorização do incremento na LDO.

20. Por fim, vale mencionar que a Lei nº 11.350/06 não estabelece a obrigatoriedade de utilização dos recursos da assistência financeira complementar e do incentivo financeiro para pagamento de pessoal. É o que se extrai do art. 9º-A, segundo o qual “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” (destacou-se). Ou seja, apenas se os referidos recursos forem utilizados para pagamento de pessoal, deverão eles ser computados para a finalidade de verificação dos limites preconizados pela Lei de Responsabilidade

Fiscal. De qualquer forma, a utilização para esta finalidade é apenas facultada pela legislação, e não imposta.

Aliado ao já exposto pela unidade técnica em sua informação, passa-se a responder os quesitos formulados pelo consulente.

1 – A parcela extra de incentivo financeiro repassada pelo Governo Federal pode ser utilizada pelo Município para auxiliar no pagamento de salários, férias, 13º salário e demais encargos trabalhistas dos profissionais de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate a Endemias (ACE)?

Sim, conforme bem pontuado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, o art. 9º, F, da Lei nº 11.350/2006, autoriza que a parcela extra venha a ser utilizada no pagamento de pessoal. Nesses termos, necessário evidenciar o disposto na Nota Técnica nº 34/2021, exarada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM)¹:

É importante destacar que a Lei nº 11.350/2006, deixa claro que os recursos financeiros federais destinados para o custeio da estratégia Agente Comunitário de Saúde (ACS) e dos Agentes de Combate às Endemias, transferidos aos Entes a título de AFC e incentivo financeiro para fortalecimento das políticas, **podem ser aplicados em sua totalidade para o cumprimento do pagamento do piso salarial, sendo ainda insuficientes para cobrir todas as despesas decorrentes das contratações dos agentes, uma vez que existem outras despesas como férias, tributos e contribuições que o Município assumo com seus recursos próprios.**

Ademais, conforme discorrido no parecer ministerial supratranscrito, o Tribunal Superior do Trabalho fixou entendimento de que os recursos repassados pela União aos Estados e Municípios, a título de assistência financeira complementar ou incentivo financeiro, não caracterizam destinação vinculada à remuneração dos Agentes, mas tão somente mecanismo de fomento e cooperação interfederativa para a execução de projetos e ações destinadas à promoção da saúde e prevenção de doenças, senão vejamos:

RECURSO DE REVISTA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. NECESSIDADE. O Tribunal Superior do Trabalho consolidou o entendimento no sentido de que as Portarias do Ministério da Saúde que disciplinam os incentivos financeiros

¹ Disponível em: <https://conasems-ava-prod.s3.sa-east-1.amazonaws.com/institucional/orientacoes/nota-inexistencia-de-direito-ao-recebimento-de-incentivo-adicional-ou-parcela-extra-pelos-agentes-1671212001.pdf>. Acessado em 15.09.2023

adicionais visam somente a fixar a importância que o Ministério da Saúde deve repassar aos entes públicos com o intuito de incrementar ações e projetos direcionados à saúde da população. Acórdão regional que defere vantagem pecuniária a agente comunitário de saúde sem expressa autorização legislativa, contrariamente ao disposto no art. 37, X, da Constituição Federal, encontra-se em desconformidade com a iterativa, notória e atual jurisprudência do TST. Agravo de instrumento do Reclamado provido. Recurso de revista conhecido e provido. (RR - 1802-03.2012.5.15.0056, Relator Ministro: João Oreste Dalazen, Data de Julgamento: 22/04/2015, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 30/04/2015)

Ademais, a Lei nº 11.350/06 não estabelece a obrigatoriedade de utilização dos recursos da assistência financeira complementar e do incentivo financeiro para pagamento de pessoal. Conforme se extrai do art. 9ª-F, apenas se os referidos recursos forem utilizados para pagamento de pessoal, deverão eles ser computados para a finalidade de verificação dos limites preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Posto isto, entende-se pela possibilidade de se utilizar a parcela extra referente aos incentivos financeiros para pagamento de salários e encargos trabalhistas.

2 – Caso o valor não possa ser utilizado para complemento e/ou pagamento de salários, verbas salariais e/ou 13º, a parcela extra deverá ser utilizada para quais fins?

Quesito prejudicado em razão da resposta ao questionamento anterior.

3 – Mediante Lei própria, caso referida parcela não possa ser utilizada para complemento e/ou pagamento de verbas salariais e demais encargos, referido valor extra poderá ser destinado diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS e Agente de Combate a Endemias (ACE), na forma de rateio, a ser pago como 14º salário ou gratificação?

Conforme é possível se extrair do Parecer nº 5458/15, desta Procuradoria-Geral de Contas, o pagamento de qualquer parcela adicional – seja gratificação, verba ou qualquer outra parcela – aos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate a Endemias deverá ser previsto em lei específica.

Caso o gestor pretenda incrementar o padrão remuneratório dos Agentes, deverá ele deflagrar o competente processo legislativo para aprovação da nova parcela ou reajuste das parcelas já pagas. Não se admite, pois, a destinação

imediate dos recursos recebidos da União aos referidos servidores, sob pena de violação do regramento constitucional que rege a matéria.

4 – Inexistindo sobras referentes aos repasses financeiros pela União, envolvendo a assistência financeira complementar em 12 (doze) parcelas consecutivas e a parcela adicional no último trimestre, mesmo assim poderá ser criada gratificação e/ou 14º salário, mediante lei própria?

Conforme é possível se inferir do §7º, do art. 198, incluído por meio da Emenda Constitucional nº 120/22, o vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob a responsabilidade da União. Aos Estados, Distrito Federal e Municípios cabe estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho destes profissionais.

Ou seja, cabe à municipalidade, observada a sua realidade orçamentária e financeira, legislar acerca de incrementos salariais para os agentes referidos, independentemente dos repasses financeiros realizados pela União.

Curitiba, 15 de setembro de 2023.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas