

**Nota Técnica Assessoria Jurídica nº03/2015**

**Do pagamento do piso salarial dos agentes comunitários de saúde e de combates às endemias**

Cristiane Aparecida Costa Tavares<sup>1</sup>

1

Muito tem se discutido acerca do pagamento do piso salarial profissional dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, instituído através da Lei Federal nº 12.994/2014, publicada em 18 de junho de 2014, especialmente no tocante a exigibilidade ou não do pagamento do piso salarial desde a promulgação da lei instituidora do referido piso.

Com cautela deve ser avaliada a questão, visto que diversos fatores de cunho legal foram impeditivos da aplicabilidade imediata da lei.

Os quesitos impeditivos são de extrema relevância e merecem destaque nesta nota.

*Ab initio* devemos ressaltar que a lei federal em comento instituiu valor ao piso salarial profissional, o que deveria ser seguido de imediato, por todos os municípios brasileiros. Todavia nenhum tipo de previsão orçamentária havia sido realizada para abarcar as despesas que seriam dispendidas com o respectivo pagamento pelos municípios, e com isso tem-se o primeiro obstáculo legal para arcar com a determinação trazida pela nova legislação.

Vejam os dispositivos na Constituição Federal/1988:

*Art. 167. São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;  
II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*

---

<sup>1</sup> (\*) Advogada  
Assessora Jurídica do COSEMS MG  
Pós Graduada em Direito Sanitário  
Especialista em Planejamento Orçamentário e Financeiro do SUS Municipal  
Membro do Núcleo de Direito Sanitário do CONASEMS  
Membro da Comissão de Direito Sanitário da OAB MG

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;  
VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; (...)

2

Naquele momento, impossível dar cumprimento imediato à normativa instituída pela União, pela ausência de previsão na Lei Orçamentária Anual dos municípios diretamente atingidos com a determinação normativa.

E ainda, além da obrigatoriedade de disposição expressa na LOA, a Constituição Federal/88 prevê outro fator a ser observado, no artigo 169:

*Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.*

*1º A **concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração**, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:*

***I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;***

***II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.***

Deve-se destacar ainda, a disposição trazida na Lei nº 4.320/64:

*Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.*

*§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:*

*I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;*

*II - os provenientes de excesso de arrecadação;*

*III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;*

*IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.*

*§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.*

*§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.*

*§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.*

Inobstante, os obstáculos retromencionados, deve ser também levado em consideração à observância ao limite prudencial trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (nº101/2000) para as despesas com pessoal, vejamos:

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;*

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

*Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:*

*I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;*

*II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.*

*(...)*

*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 § 169 da Constituição;*
  - II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.*
- (...)

Nesse diapasão, além da observância na LOA, os municípios deveriam, para o cumprimento imediato da lei, obrigatoriamente, dispor de prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesa de pessoal e dispor de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para o acréscimo pretendido, e observar os limites trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de que não o ultrapassem.

Como sabido, no ato de promulgação da lei, nenhuma das medidas retromencionadas existiu por parte dos municípios, em virtude da imprevisibilidade da publicação da norma, bem como a aparente, *s.m.j.*, afronta ao princípio da soberania municipal.

Todavia, ante aos obstáculos apontados, em especial a própria disposição Constitucional, o cumprimento imediato da lei não foi possível, sob pena de ofensa à Constituição e legislação infraconstitucional.

Além do mais, outros requisitos para possibilitar o pagamento do piso salarial deveriam ser taxativamente cumpridos, sob pena do não repasse do recurso que viabilizaria a execução daquela ação, conforme claramente trazido no Decreto 12.994/2014.

Os critérios trazidos pela Lei 12.994/2014 mencionam o período de duração da jornada de trabalho e as atribuições específicas dos agentes, as quais a lei fez questão de incluir em parágrafo específico, não deixando margem para possíveis desvios de função.

A exigência de comprovação, pelos gestores locais do SUS, do vínculo direto, regularmente formalizado, dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, é condição para a prestação da assistência financeira complementar instituída.

Ressalte-se a impossibilidade de contratação temporária ou terceirizada, privilegiando assim uma **contratação por período indeterminado**, observando o regime jurídico utilizado na contratação, dadas as especificidades do cargo e lembrando das possibilidades de rescisão unilateral do contrato, trazidas no art. 10º da Lei 11.350/2006.

5

Importante destacar que a Lei 12.994/2014 não alterou a forma de contratação disposta na Constituição Federal de 1988:

*Art. 198 (...)§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias **por meio de processo seletivo público**, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. .(Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)*

Conclui-se então que o vínculo dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias será condição para o recebimento dos recursos financeiros, devendo o gestor do SUS providenciar as adequações, conforme determina a legislação. Caso o vínculo não esteja em conformidade com o que dispõe a legislação, o piso salarial profissional não se aplica.

Assim, com base na Lei 12.994/2014 o Poder Executivo Federal fixará em Decreto parâmetros referentes à quantidade máxima de agentes passíveis de contratação em cada território, levando em consideração a população e as peculiaridades locais.

Desta forma, após levantamento do número de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, devidamente registrados, na forma exigida pela lei, a União repassará aos Estados, Distrito Federal e Municípios, 95% (noventa e cinco por cento) do valor do piso salarial fixado por agente, ou seja, 95% (noventa e cinco por cento) de R\$ 1.014,00 (hum mil e quatorze reais) por agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, após a regulamentação trazida por decreto.

É mencionado ainda, que a assistência financeira complementar se dará em 12 (doze) parcelas consecutivas em cada exercício, e 1 (uma) parcela adicional no último semestre.

Inexiste previsão legal para repasse de recursos com a finalidade de financiar pagamento de décimo quarto salário aos agentes.

6

Como sabido, a Lei 12.994/2014 foi publicada em 18 de junho de 2014, e o decreto a que se refere só foi publicado em 23 de junho de 2015, sob o número 8.474/2015.

Nesse interim, a norma instituída pela referida lei não poderia ser cumprida imediatamente dada a sua falta de eficácia, pela ausência de regulamentação necessária das regras impostas pela própria Lei.<sup>2</sup> Por tais motivos, o COSEMS MG orientou aos municípios de Minas Gerais que comunicassem as autoridades competentes as razões pelas quais não cumpririam o pagamento determinado pela Lei, e mais uma vez, cumpre destacar: se a norma instituidora do piso salarial profissional dos agentes, careceu de regulamentação, pelo período de 1 (um) ano, precisou de instrumento que a tornasse eficaz, haja vista que a própria norma não estava munida de requisitos essenciais a sua aplicabilidade.

No Decreto 8.474/2015, foi determinado que a assistência financeira será na forma trazida pela Lei 12.994/2014, na ordem de 95% do valor do piso salarial instituído. O decreto trouxe o índice para o valor mensal do incentivo financeiro para fortalecimento das políticas afetas a atuação de ACE e ACS, no importe de 5% apurado sobre o valor do piso salarial.

O que quer dizer que a assistência financeira complementar, será de 95% do piso nacional, e será repassada em doze parcelas consecutivas e uma parcela adicional no último trimestre de cada exercício, sendo que o incentivo financeiro (5%) será mensal, mas, não será acompanhado de parcela extra.

---

<sup>2</sup> Marcelo Azevedo – Advogado (OAB/MG 45.408) formado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/MG, turma de 1983. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Gama Filho - RJ. Especialista em Educação Superior pelo Unicentro Newton Paiva. [www.marceloazevedo.adv.br](http://www.marceloazevedo.adv.br)

Portanto, o que era tratado como incentivo para implantação e implementação da estratégia de Agentes Comunitários de Saúde, foi transformado em 95% do piso nacional instituído pela Lei 12.994/14 e somente 5% desse valor continuará como incentivo da União, em sua responsabilidade tripartite no financiamento desta política.<sup>3</sup>

7

O Decreto nº 8474/2015 trouxe a necessidade de observação de parâmetros e diretrizes para estabelecer a quantidade de agentes passíveis de contratação que contarão com o auxílio da assistência financeira complementar repassada pelo Ministério da Saúde.

Devem ser destacados os requisitos trazidos no artigo 3º do referido decreto que são cumulativos e garantem o recebimento da assistência financeira complementar:

*“(...) serão considerados o quantitativo dos Agentes: I - efetivamente registrados no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - SCNES no mês anterior à realização do repasse dos recursos financeiros; II - que se encontrem no estrito desempenho de suas atribuições; e III - submetidos à jornada semanal de quarenta horas de trabalho.”*

Não se pode deixar de levar em consideração que o decreto, em toda a sua narrativa menciona que, para a efetivação dos repasses financeiros, o vínculo com os respectivos agentes deve ser direto e estar regularmente formalizado, em conformidade com o já disposto na Lei 11.350/2006.

Nada obstante, o Ministério da Saúde, na forma definida no art. 8, III, terá noventa dias a contar da publicação do decreto, para atualizar os regramentos que versam a respeito do custeio de ações e serviços prestados por ACE e ACS, ou seja, s.m.j., de reorganizar, compilar e publicar as normativas vigentes a respeito do custeio dos ACE e ACS.

<sup>3</sup> Mauro Lúcio da Silva Assessor Jurídico COSEMSRJ

Entretanto, não se sabe ainda como ficará o financiamento para Componente de Vigilância e Promoção da Saúde, no Bloco de Vigilância em Saúde, tanto em sua parte fixa, como variável.

8

Devemos ressaltar que a assistência financeira complementar prestada pela União e a parcela repassada como incentivo financeiro que venha a ser utilizada no pagamento de pessoal deverá ser computada como gasto de pessoal do ente federativo beneficiado pelas transferências, para fins do índice apurado na Lei de Responsabilidade Fiscal, assim, segundo o art. 9ºF incluído pela Lei 12.994/2014, a assistência financeira deverá ser lançada no câmpulo correspondente ao gasto com pessoal do município.

Por todo o exposto, entendemos, s.m.j. , que o pagamento do piso salarial profissional não pode ser retroativo, tendo em vista a inexistência de normativas municipais vigentes na época da publicação da lei que possibilitassem o pagamento, o que, necessariamente gera uma afronta a Constituição Federal. Entretanto, se os municípios dispuserem de lei municipal que disponham sobre a matéria, devem obedecê-la.

E, no caso de Judicialização da questão, caberá ao Poder Judiciário, quando acionado, decidir sobre o caso concreto.

É este o nosso entendimento, *s. m. j.*

Cristiane Aparecida Costa Tavares Roque  
OAB/MG 106.161  
Assessora Jurídica do COSEMS MG