



**AMUSEP**  
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO SETENTRIONAL PARANAENSE

**ANÁLISE/AVALIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS.**

**ORIGEM: GERÊNCIA ADMINISTRATIVA.**

**ASSUNTO:- APROVAÇÃO DA LEI FEDERAL nº 12.994, EM 17 DE JUNHO DE 2014.**

**EMENTA:- ANÁLISE DO IMPACTO FINANCEIRO DECORRENTE DA FIXAÇÃO DO PISO SALARIAL DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DOS AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS.**

**MARINGÁ, 14 DE AGOSTO DE 2014.**

Senhor Presidente:

O expediente em análise versa sobre a aprovação pelo Congresso Nacional de projeto de lei, que alterou a Lei Federal 11.350, de 5 de outubro de 2006, e consequente sanção pela presidente da República, Dilma Rousseff, da Lei Federal 12.994/2014, que institui o piso salarial para os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE) em todo o território nacional.

A lei determina o valor de R\$ 1.014,00 (um mil e quatorze reais) para o piso salarial e uma jornada de 40 horas semanais aos agentes. A União irá prestar assistência financeira complementar de 95% do valor do piso, e causará um impacto de R\$ 3,80 bilhões à União e de R\$ 1,89 bilhão aos Municípios.

Também está previsto na lei a instituição do plano de carreira para a categoria, que deverá obedecer as seguintes diretrizes: remuneração equivalente para ACS e ACE; definição de metas para execução dos serviços e equipe; estabelecimento de critérios para progressão profissional e promoção; adoção de modelos de avaliação para assegurar ao servidor o conhecimento do processo em todas as suas etapas e ao resultado final.

Outro aspecto importante a ser observado é a vedação de contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, salvo em casos de surtos epidêmicos.

A implantação da novel legislação, ainda no âmbito do Congresso Nacional, sofreu do próprio Governo Federal apontamentos sobre a sua eventual inaplicabilidade, apondo várias emendas, tendo inclusive apoio da Confederação Nacional dos Municípios. Apesar da proposição articulada por vários sindicatos de trabalhadores da área da saúde, em especial grupos representativos das classes de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE), o projeto de lei original foi aprovado. Todavia, a Lei Federal 12.994/2014 foi sancionada com três vetos presidenciais parciais. Vejamos:



**AMUSEP**  
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO SETENTRIONAL PARANAENSE

1. Reajustes do piso – o reajuste ficará a cargo da presidência da República que decidirá quando e de que forma isso acontecerá.
2. Percentual mínimo e máximo do incentivo complementar – com o novo texto, não há previsão do que será investido pela União.
3. Obrigação dos Municípios em elaborar planos de carreira municipal – a presidente alegou que isto viola o princípio da separação dos poderes, previsto no texto constitucional.

Os vetos apostos pela presidência da República, apesar da natureza restritiva em relação à execução orçamentária no âmbito dos Municípios, os quais poderiam ter sido mais explorados, ficou apenas no campo constitucional. Conforme se verifica abaixo, as razões dos vetos versam em razão da modalidade de fixação dos salários; as especificidades da regionalidade nacional; além da violação ao princípio da Separação dos Poderes (art. 2º CF/88) pela União Federal ao obrigar os Municípios a estabelecer plano de carreira diferenciado aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE). Colha-se:

"Senhor Presidente do Senado Federal, Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi **vetar parcialmente**, por contrariedade ao interesse público e por inconstitucionalidade, o **Projeto de Lei nº 270, de 2006** (nº 7.495/06 na Câmara dos Deputados), que "Altera a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, para **instituir piso salarial profissional nacional e diretrizes para o plano de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias**".

- Ouvidos, os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Justiça e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pelo veto ao seguinte dispositivo: Art. 9º-B da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, inserido pelo art. 1º do projeto de lei

*"Art. 9º-B. Para a preservação do poder aquisitivo do piso salarial de que trata o art. 9º-A, são estabelecidas as diretrizes constantes do parágrafo único deste artigo, que passam a vigorar a partir de 2015, inclusive, e serão aplicadas no dia 1º de janeiro de cada exercício.*

*Parágrafo único. Os reajustes e aumentos fixados na forma do caput serão estabelecidos pelo Poder Executivo, por meio de decreto, nos termos desta Lei."*

#### **Razão do veto:**

"A medida delega a ato infraregal a definição de remuneração de servidores e funcionários públicos, que seria estipulada por meio de decreto, em violação ao disposto na Constituição, em seu art. 37, inciso X e § 5º do art. 198."

- //-----
- Os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda opinaram pelo veto aos dispositivos a seguir transcritos: §§ 3º, 4º e 5º do art. 9º-D da Lei no 11.350, de 5 de outubro de 2006, inseridos pelo art. 1º do projeto de lei



**AMUSEP**  
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO SETENTRÃO PARANAENSE

§ 3º O valor do incentivo será fixado em montante não superior a 40% (quarenta por cento) nem inferior a 5,3% (cinco inteiros e três décimos por cento) do valor repassado pela União a cada ente federativo, nos termos do art. 9º-C desta Lei.

§ 4º O incentivo será devido em 12 (doze) parcelas consecutivas em cada exercício e 1 (uma) parcela adicional no último trimestre de cada exercício.

§ 5º Na ausência do decreto de que trata o § 1º, o valor do incentivo é fixado em montante equivalente ao percentual mínimo previsto no § 3º deste artigo."

#### **Razão dos vetos:**

"Os valores do incentivo financeiro de que trata a medida devem ser definidos a partir de análise técnica, levando-se em conta as especificidades e necessidades da cada região ou ente federativo beneficiado."

-----//-----

• Já a Advocacia-Geral da União e o Ministério da Justiça manifestaram-se, ainda, pelo veto ao seguinte dispositivo: Art. 4º

"Art. 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de 12 (doze) meses, contado da entrada em vigor desta Lei, elaborar os planos de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias ou ajustá-los ao disposto nesta Lei e na Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006."

#### **Razão do veto:**

"Obrigador outros entes federativos a elaborarem planos de carreiras, inclusive com estipulação de prazo, viola o princípio da Separação dos Poderes previsto no art. 2º da Constituição."

-----//-----

**Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional."**

Logo, considerando estes vários aspectos, mesmo com importantes vetos presidenciais parciais, a aplicação da Lei Federal 12.994/2014 deve ser efetivada com parcimônia pelos Municípios. Em primeiro plano o maior impacto será na área financeira, quando o Município aprovar a fixação do piso salarial dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias no âmbito de sua atuação, quer para os cargos celetistas, quanto para os estatutários, em que pese à transferência de recursos pela União.

A segunda condição a ser observada diz respeito à execução orçamentária municipal. A Lei Orçamentária Anual em vigor não prescreve o acréscimo financeiro dito pela lei federal, sendo certa de imediato a sua repercussão negativa também em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Da mesma forma, no que tange à Lei que aprovou o Plano Plurianual – PPA do Município, cujos recursos financeiros quando disponíveis não podem estar vinculados à despesa não prevista na legislação orçamentária.



A terceira condição é relativa à legalidade do ato administrativo. A aplicabilidade da lei Federal 12.994/2014 está vinculada à aprovação de seus preceitos pela legislação caseira de cada Município. Essa premissa não é novidade porque a concessão de vantagem ou de aumento de remuneração de pessoal, por parte da administração direta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, depende de prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, conforme incisos I e II do artigo 169 da Constituição Federal.

Um quarto argumento impede a aplicação imediata da Lei Federal 12.994/2014, em razão de que não devemos olvidar que o procedimento não é autorizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sob estas condições, acredito que a inconstitucionalidade da Lei será objeto de apreciação pelo Judiciário. A matéria versa sobre inexistência de previsão no Erário Municipal para autorizar aumento de remuneração, em face da impertinência de aplicação do art. 169, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Ademais, situação comum entre os Municípios é a impossibilidade de aumento de remuneração aos servidores municipais se já atingido o limite prudencial previsto no artigo 22, parágrafo único, da LRF, hipótese ainda não abarcada pela exceção prevista no inciso I do mesmo dispositivo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(,,)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (EC nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>2</sup> "Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; (...)"



**AMUSEP**  
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO SETENTRÃO PARANAENSE

Ao final, se verifica que o valor da assistência financeira complementar a ser dispendido pela União Federal, tem natureza distinta dos salários vinculados aos planos de carreira e salários da maioria dos estatutos de servidores municipais, porque os incentivos serão repassados pelo Fundo Nacional de Saúde na forma de transferências correntes, regulares, automáticas e obrigatórias.

Embora o dinheiro repassado aos entes federativos possa ser usado nas políticas do setor como um todo, a Lei permite seu uso no pagamento dos salários dos agentes comunitários, pois determina que, se isso ocorrer, a assistência financeira usada para esse fim deverá constar como despesa de pessoal na obediência aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000.

Outrossim, em vista de que está suspenso o prazo de 12 meses, contados da publicação da futura lei, para que Estados, Distrito Federal e Municípios elaborem ou ajustem os planos de carreira dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, segundo as novas diretrizes estipuladas no texto, pelo veto presidencial, resta ainda, avaliar a definição de metas; critérios de progressão e promoção; e adoção de modelos e instrumentos de avaliação adequados à natureza das atividades de e endemia ou epidemia, segundo os critérios a serem definidos no âmbito de cada Município.

Em conclusão, mesmo que superadas as questões relativas à legalidade e execução orçamentária, há necessidade de investigação acerca da situação fiscal do Município no momento da ratificação da Lei nº 12.994/2014, porque ultrapassado o limite prudencial previsto no art. 22, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal queda-se vedada à concessão de aumento previsto pela legislação federal.

Destarte, tão pouco o Município doravante poderá aplicar a exceção constante na segunda parte do inciso I, se a legislação municipal for aprovada em situação de irregularidade fiscal, ou determinar as providências elencadas no art. 169, §§ 3º e 4º da Constituição Federal, sendo necessária uma profunda análise sobre a situação jurídica, orçamentária e fiscal do Município ao tempo da regulamentação da Lei 12.994/2014.

Esta é nossa manifestação.

Reinaldo Rodrigues de Godoy

Advogado – OAB/PR 17.543