



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 22707/21
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PINHALÃO
INTERESSADO: DIONISIO ARRAIS DE ALENCAR
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3248/21 - Tribunal Pleno

Consulta. Município de Pinhalão. Impossibilidade de fixação legal de novo piso nacional de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, conforme previsão da Lei Federal nº 13.708/18. Previsão em lei federal anterior à decretação de calamidade pública nacional, mas sujeita a termo e condição. Situação não contemplada pela exceção contida no art. 8º, I, in fine, da Lei Complementar nº 173/2020.

1. RELATÓRIO

O Prefeito de Pinhalão, Sr. Dionísio Arrais de Alencar formulou Consulta (peça 03) acerca da possibilidade de concessão de reajuste da remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e de agente de combate à endemia mesmo ante as restrições fixadas pela Lei Complementar nº 173/2020, em razão das graves consequências da pandemia Covid-19 no país. Questionou:

“Diante do que disciplina a exceção trazida pelo art. 8º, inciso I da Lei complementar nº 173/2020, pode ser criada uma lei municipal reajustando a remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate à endemia para dar cumprimento ao que disciplina a lei federal nº 13.708/18 quanto à fixação do piso nacional daquelas categorias?”

Acostou Parecer Jurídico (peça 04) segundo o qual o reajuste a ser estabelecido por lei municipal seria lícito, vez que abrangido pela exceção prevista no art. 8º, I, da [Lei Complementar nº 173/2020](#), pois a previsão de reajuste contida na [Lei Federal nº 13.708/2018](#) seria anterior à vedação legal à concessão de aumentos salariais.

O Despacho nº 47/21 – GCFAMG (peça 05) recebeu a Consulta e determinou a apreciação prévia da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca-SJB, a qual emitiu a Informação nº 6/21 (peça 8) comunicando que não foram encontradas decisões específicas, com efeito normativo, sobre o tema.

Na Instrução nº 320/21 (peça 09), a unidade técnica solicitou prévia manifestação do Comitê de Crise instituído pelas Portarias nº 202/20 e 203/20 TCE/PR, para supervisão e acompanhamento das demandas relacionadas ao coronavírus – COVID-19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No Despacho nº 708/21 (peça 10), a Coordenadoria de Geral de Fiscalização asseverou vislumbrar possíveis impactos em fiscalizações desta Corte em andamento, razão pela qual requereu o retorno dos autos após julgamento.

Submetido à apreciação técnica, recebeu a **Instrução nº 2949/21-CGM** (peça 11), na qual a unidade técnica manifestou-se pela inaplicabilidade da exceção prevista em lei à situação apreciada nesta consulta, nos seguintes termos:

“RESPOSTA: Não pode ser criada lei municipal reajustando a remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate a endemias ao patamar previsto para vigorar a partir de 1º de janeiro de 2021 uma vez que: i) o artigo 9º, §1º, inciso III da lei federal nº 13.708/2018 não havia se perfectibilizado quando da entrada em vigor da LC nº 173/2020, razão pela qual não se pode cogitar na incidência da exceção legal consubstanciada na expressão “determinação legal anterior à calamidade pública”; ii) eventual lei municipal sobre a matéria, se publicada entre 20/03/2020 a 31/12/2021, constituiria ofensa flagrante ao artigo 8º, inciso I da LC nº 173/2020; iii) o Supremo Tribunal Federal já fixou entendimento pela constitucionalidade do artigo 8º da LC nº 173/2020.”

Em sentido diverso, o Ministério Público de Contas opinou, no **Parecer nº 224/21-PGC** (peça 12), pela possibilidade de implementação do reajuste previsto pela Lei Federal nº 13.708/18. Argumentando que desde a publicação da Lei Federal nº 13.078/2018, em 15 de agosto de 2018, todos estavam cientes sobre a obrigação legal estatuída (piso fixado em R\$ 1.550,00) e a necessidade de adoção de medidas para instrumentalizar sua efetiva aplicação, sobretudo em relação aos marcos temporais assinalados. Concluiu o *Parquet* tratar-se esta de determinação legal anterior à decretação de calamidade pública nacional, razão pela qual opinou por emissão de resposta nos seguintes termos:

“(…) é lícita a deflagração de processo legislativo municipal voltado à concessão de reajuste aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate às Endemias com fundamento no art. 9º-A, §1º, III, da Lei Federal nº 11.350/2006, na redação dada pela Lei Federal nº 13.078/2018, por estar contemplada pela exceção prevista no art. 8º, I, in fine, da Lei Complementar nº 173/2020”.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar nº 113/2005, regulamentado pelo art. 311 a 316 do Regimento Interno deste Tribunal, encontram-se satisfeitos os requisitos legais de admissibilidade para que se conheça da consulta formulada, que passo a analisar.

O Consulente pede a esta Corte que firme posicionamento acerca da possibilidade de criação de lei municipal reajustando a remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate à endemia, para dar cumprimento ao que disciplina a Lei Federal nº 13.708/18, com fundamento na exceção trazida pelo art. 8º, inciso I da Lei complementar nº 173/2020.

O questionamento deve ser respondido negativamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O dispositivo que veda a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração aos servidores públicos no período de calamidade pública deflagrado pela pandemia Covid-19 determina:

“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;” (grifei)

A norma em questão, portanto, veda até 31 de dezembro de 2021, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia concedam, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remunerações a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, salvo no caso de sentença judicial transitada em julgado e determinação legal anterior à calamidade pública.

Inobstante o entendimento diverso defendido pelo parecerista do consulente e pelo *Parquet* de Contas, ***os reajustes decorrentes da implementação do piso previsto pela Lei federal nº 13.708/18 não configuram determinação legal anterior à calamidade pública.***

A lei federal nº 13.708/18, cujo mote foi a *modificação de normas que regulam o exercício profissional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias* é efetivamente anterior à situação de calamidade pública, vez que publicada em 15.08.2018, contudo, não configura determinação legal anterior capaz de alterar a remuneração de agentes públicos, consistindo, de fato, uma norma nacional programática, a ser implementada posteriormente, por cada ente público contratante em todo o território nacional.

Assim, a fixação de valores de piso salarial para os Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, nos termos do § 1º de seu artigo 9º¹, não configura determinação legal auto executável, mas sim **proposição legal sujeita a termo**, conforme bem destacado nas manifestações instrutivas deste procedimento, e também **sujeita à condição**, a saber, a sua regulamentação específica por lei do ente público que contrata e remunera tais profissionais.

A **sujeição da norma a termo** foi bem esclarecida pela unidade instrutiva, ao destacar que *no caso do artigo 9º, §1º, inciso III da lei federal nº 13.708/18 não há que se falar em efeito imediato, à medida que as regras lá dispostas estavam condicionadas a um termo fixado no futuro* (peça 11, p. 07). E, fixada a programação de reajuste do piso para o futuro, não se pode olvidar que a lei federal

¹ § 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

assim o fez *sem considerar o cenário econômico e financeiro que decorreria da vindoura pandemia ocasionada pela Covid-19.*

A expectativa de direito criada pela lei federal nº 13.708/18 também nasceu **sujeita a uma condição**, fixada no artigo 37, X, da Carta da República, segundo o qual toda e qualquer alteração remuneratória deve ser implementada por meio de lei específica:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - 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;”

Ou seja, a mera previsão da modificação do piso salarial de agentes públicos pela lei nacional que regulamentou o piso remuneratório de agentes públicos de saúde não supre a exigência de alteração da respectiva remuneração por lei específica, remuneração esta que somente pode ser regulada mediante o devido processo legislativo municipal.

O aumento salarial pretendido depende de lei específica cujo processo legislativo deve ser deflagrado pelo chefe do poder executivo local, devidamente instruído, ou seja, acompanhado da demonstração do impacto financeiro e orçamentário do aumento de despesa (LRF art. 16, I), da demonstração da adequação orçamentária e compatibilidade da despesa criada, (LRF art. 16, II), enfim, cumprimento todos os requisitos previstos nos artigos 17 até 21 da Lei Complementar 101/2000.

Efetivamente, a legislação anterior à calamidade pública, indicada na parte final do art. 8º da LC 173/20, que pode prevalecer frente às proibições elencadas no mesmo dispositivo, é somente aquela que regulamenta concretamente a implementação da vantagem, no âmbito da fonte pagadora e especificamente para os profissionais a serem beneficiados, consoante previsão do artigo 37, X, da Constituição Federal.

Portanto, não se configura a previsão contida na Lei Federal nº 13.708/2018 como **determinação legal anterior à calamidade pública** tanto em razão de na data da entrada em vigor da Lei Complementar 173/2020 não haver se perfectibilizado o termo nela previsto para 1º de janeiro de 2021, como também não havia se perfectibilizado **condição essencial**, que é a regulamentação do aumento salarial por lei de competência do ente público contratante dessas categorias.

Dessa feita, e refutando os argumentos ministeriais, inobstante o termo previsto para a implementação no novo piso salarial se apresentasse, *a priori*, apenas como elemento impeditivo à aquisição imediata do direito, com a edição da Lei Complementar 173/2020 - evento futuro e incerto, deu-se a suspensão da aquisição desse direito, o qual, a partir dela, somente poderá ser regulamentado por lei e efetivamente implementado após 31 de dezembro de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para além do fato de não se estar diante de um caso de determinação legal, entendo relevante refletir que a previsão insculpida no artigo 9º da *Lei federal nº 13.708/18 destina-se a dar concretude ao objetivo republicano de diminuir desigualdades regionais*², com a fixação de um piso igualitário para toda uma categoria profissional em todo o território nacional. Assim, e considerando que uma grande maioria dos municípios brasileiros nesse momento sofre as nefastas consequências financeiras da pandemia Covid-19, encontrando-se possivelmente sem condições de implementar o novo piso programado pela Lei federal para o exercício de 2021, fica reforçada a conclusão pela impossibilidade de aplicar para o caso em exame a exceção legal prevista na parte final do artigo 8º da Lei Complementar 173/2020.

Por fim, consoante bem destacado pela unidade instrutiva, o Supremo Tribunal Federal já fixou entendimento pela constitucionalidade do artigo 8º da LC nº 173/2020. Ademais, face a manifestação deste Tribunal acerca da aplicabilidade da exceção prevista pela própria lei complementar 173/2020, nos termos do Acórdão nº 1621/21 – STP³, a Corte Constitucional pátria, por decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes em 02/08/2021, emitida na Reclamação nº 48.538- PR, decidiu:

“A autoridade reclamada, na apreciação do Processo de Consulta 447.230/2020, decidiu que a Lei Complementar Federal 173/2020 não é óbice para a concessão da revisão geral da remuneração. Dessa forma, a autoridade reclamada acabou por realizar uma peculiar interpretação conforme à constituição de norma já declarada constitucional por esta CORTE em ação concentrada, o que se mostra incomum e indevido. Assim, diante do reconhecimento da constitucionalidade por este SUPREMO quanto à norma em discussão, destaque-se a “impossibilidade, na espécie, de se dar interpretação conforme a Constituição, pois essa técnica só é utilizável quando a norma impugnada admite, dentre as várias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna, e não quando o sentido da norma é unívoco, como sucede no caso presente” (ADI 1344 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/1995). Não obstante um processo de consulta se distinga de um ato concreto que determine a revisão dos vencimentos de servidores nos termos do art. 37, X, CF, na prática, a autorização geral dada pelo Tribunal de Contas do Paraná, em prejulgamento da tese, interpretando o alcance do artigo 8º, I, da LC 173/2020, em princípio, violaria o decidido na ações constitucionais paradigmáticas, principalmente se se considerar o caráter normativo e vinculante da resposta nos procedimentos de consulta.

² Expressamente insculpido no artigo 3º da Carta da República:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

³ A extensão dos efeitos do artigo 8º, I, da Lei Complementar nº 173, até o presente momento, é objeto de Consulta perante este Tribunal, nos nº 388750/21 – Acórdão nº autos 1621/21; de Consulta nº 46673/21 da Câmara Municipal de Amazonas; de Consulta nº 447230/2020 e de Consulta 96972/21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A consequência prática disso, no meu entendimento, poderia acarretar em um sem número de atos no âmbito estadual fixando a correção anual das remunerações dos servidores, em contrariedade ao precedente firmado nas ADIs 6.450 e 6.525, prejudicando justamente o equilíbrio fiscal esperado com a proposição legislativa. Trata-se, pois, de interpretação que esvazia por completo o intuito legislativo, qual seja: a busca pelo equilíbrio fiscal para combater a pandemia da COVID-19.” (STF – Reclamação nº 48.538- PR – Relator Ministro Alexandre de Moraes – Reclamante: Município de Paranavaí – Reclamado: Tribunal de Contas do Estado do Paraná – Data: 02/08/2021)

Portanto, independentemente da existência da lei federal prevendo a fixação do novo piso salarial, fato é que, por determinação constitucional a previsão legal nacional somente se perfectibiliza após a regulamentação do aumento por lei própria do ente público contratante. E, não havendo lei municipal específica e anterior ao estado de calamidade pública implantando a prevista modificação do piso salarial, submete-se a pretensão do consulente à regra geral fixada no artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

3. DO VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deva esta Corte de Contas:

3.1. Conhecer a Consulta formulada pelo **Prefeito de Pinhalão, Sr. Dionísio Arrais de Alencar**, acerca da possibilidade de concessão, antes de 31 de dezembro de 2021, de reajuste da remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate à endemia, por presentes os pressupostos de admissibilidade, e respondê-la nos seguintes termos:

“Pergunta: *Diante do que disciplina a exceção trazida pelo art. 8º, inciso I da Lei complementar nº 173/2020, pode ser criada uma lei municipal reajustando a remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate à endemia para dar cumprimento ao que disciplina a lei federal nº 13.708/18 quanto à fixação do piso nacional daquelas categorias?”*

Resposta: Não. Os direitos previstos na lei federal nº 13.708/18 estão sujeitos a termo e condição não concretizados antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 173/2020, que suspendeu a aquisição do direito, o qual somente poderá ser regulamentado por lei e efetivamente implementado após 31 de dezembro de 2021.

3.2. Determinar, após trânsito em julgado desta decisão:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência;

b) o encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, e o subsequente encaminhamento à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito nos termos regimentais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. Conhecer a Consulta formulada pelo **Prefeito de Pinhalão, Sr. Dionísio Arrais de Alencar**, acerca da possibilidade de concessão, antes de 31 de dezembro de 2021, de reajuste da remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate à endemia, por presentes os pressupostos de admissibilidade, e respondê-la nos seguintes termos:

“Pergunta: Diante do que disciplina a exceção trazida pelo art. 8º, inciso I da Lei complementar nº 173/2020, pode ser criada uma lei municipal reajustando a remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate à endemia para dar cumprimento ao que disciplina a lei federal nº 13.708/18 quanto à fixação do piso nacional daquelas categorias?”

Resposta: Não. Os direitos previstos na lei federal nº 13.708/18 estão sujeitos a termo e condição não concretizados antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 173/2020, que suspendeu a aquisição do direito, o qual somente poderá ser regulamentado por lei e efetivamente implementado após 31 de dezembro de 2021.

II. Determinar, após trânsito em julgado desta decisão:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência;

b) o encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, e o subsequente encaminhamento à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 25 de novembro de 2021 – Sessão Virtual nº 19.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente