

**RESOLUÇÃO Nº 14.787**

**Processo n.º 201608257-00**

**Classe:** Consulta

**Referência:** Conselho Municipal de Saúde de Ourém

**Interessado:** José Maria dos Santos Farias

**Instrução:** Diretoria Jurídica / TCM-Pa

**Relatora:** Conselheira Mara Lúcia

**Exercício:** 2016

Tribunal de Contas dos Municípios  
Ato publicado no D.O.E nº 649,  
de 21/10/19, pg. 25

Responsável

**EMENTA: CONSULTA. CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE OURÉM. EXERCÍCIO DE 2016. PLANO DE EFETIVAÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. INCENTIVO ADICIONAL DE CLASSE. PREJULGADO N.º 10/2017/TCM-PA. NOTA JURÍDICA CO-NASEMS. IMPOSSIBILIDADE.**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, e respondida nos termos do disposto no **art. 1º, inciso IX, da LC n.º 109/2016**, acordam os **Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em **aprovar** a resposta à **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto da Conselheira Relatora, às **fls. 87-111**, que passam a integrar esta decisão.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **19 de junho de 2019**.

  
Conselheiro **Sérgio Leão**  
Presidente

  
Conselheira **Mara Lúcia**  
Relatora

**Presentes:** Conselheiros Sérgio Leão; Daniel Lavareda; Mara Lúcia e Antônio José Guimarães; Conselheiros Substitutos Alexandre Cunha e Procuradora Elisabeth Salame.

**RESOLUÇÃO Nº 14.787**

**Processo n.º 201608257-00**

**Classe:** Consulta

**Referência:** Conselho Municipal de Saúde de Ourém

**Interessado:** José Maria dos Santos Farias

**Instrução:** Diretoria Jurídica / TCM-Pa

**Relatora:** Conselheira Mara Lúcia

**Exercício:** 2016

**RELATÓRIO**

O **CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE OURÉM**, representando por seu então Presidente, Sr. José Maria dos Santos Farias, no exercício de 2016, encaminhou **CONSULTA**, com amparo no atualmente vigente **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016**, onde expôs situação fática, em tese, relativa ao plano de efetivação dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias, bem como sobre o repasse para pagamento do incentivo adicional da classe, conforme se extrai, *in verbis*:

*"Venho por meio deste, solicitar de Vossa Senhoria esclarecimentos sobre o plano de efetivação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate a Endemias (ACE), no qual a categoria busca constantemente resposta sobre o processo de efetivação dos mesmos, assim como o esclarecimento do repasse para o pagamento do incentivo adicional da classe".*

De acordo com o despacho exarado às fls. 35/36, a consulta foi admitida por esta relatora, nos termos do art. 1º, XVI da LC n.º 84/2012 c/c o art. 300 do RI/TCM-PA e encaminhada a 3ª Controladoria para análise técnica, seguindo, ato contínuo, à Diretoria Jurídica desta Corte de Contas, a qual emitiu **Parecer Jurídico n.º 61/2019/DIJUR/TCM-PA** (fls. 39/60), que transcrevo e adoto como relatório, nos seguintes termos:

***I – DA ADMISSIBILIDADE CONSULTIVA:***

***a) DOS REQUISITOS PARA APRECIÇÃO DA MATÉRIA:***

*Mara Lúcia*



## RESOLUÇÃO Nº 14.787

*Primeiramente, insta salientar que o instituto da consulta está amparado na **Lei Complementar nº 109/2016** – TCM/PA (Lei Orgânica do TCM), em seu **art. 1º XVI**, onde estabelece, in verbis:*

**Art. 1º.** Ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, órgão de controle externo da gestão de recursos públicos municipais, compete, nos termos da Constituição do Estado e na forma desta Lei Complementar:

**XVI** - Responder à consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência, bem como aquelas fundamentadas em caso concreto, nas hipóteses e forma estabelecidas no Regimento Interno;

*No tocante à admissibilidade da consulta, o Regimento Interno deste TCM-PA (Ato n.º 19/2017) disciplina os critérios de admissibilidade das consultas, a qual recai ao Conselheiro-Relator, conforme dispositivo a seguir transcrito e destacado:*

**Art. 298.** O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1º, XVI, da Lei Complementar nº 084, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

**I** – ser formulada por autoridade legítima;

**II** – ser formulada em tese;

**III** – conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

**IV** – versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

**Art. 300.** As consultas, após protocoladas, serão encaminhadas ao Conselheiro Relator, observada a prevenção, nos termos da distribuição bienal, para exame de admissibilidade e regular processamento.

**§ 2º** Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que versar sobre caso concreto poderá ser conhecida, a critério do Conselheiro Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgado do fato ou caso concreto.

*Neste sentido, conforme o artigo supracitado, denota-se que o Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas formuladas, desde que cumpridos, preliminarmente, os requisitos cumulativos expostos nos incisos do **art. 298 c/c art. 300, § 2º do RITCM-PA**.*

*Handwritten signature*



**RESOLUÇÃO Nº 14.787**

*No que concerne aos legitimados para formular as referidas consultas, estes estão previstos no rol taxativo dos **incisos I a V, do art. 299, do RITCM-PA**, conforme pode ser observado:*

**Art. 299.** *Estão legitimados a formular consulta:*

**I** - O Prefeito;

**II** - O Presidente da Câmara Municipal;

**III** - Os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais;

**IV** - Os Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional;

**V** - As entidades, que por determinação legal, são representativas de Poderes Executivos e Legislativos Municipais.

*Destarte, é requisito imprescindível para a admissibilidade das consultas formuladas perante o TCM-PA que o Consulente esteja inserido no rol de legitimados do artigo supracitado.*

*Nos autos em epígrafe, observa-se que o consulente é Presidente do Conselho Municipal de Saúde, o que implica dizer que tal entidade dispõe de legitimidade para interpor presente consulta.*

*Outrossim, observa-se que às fls. 35/36 dos autos, já fora preliminarmente analisada, pela Exma. Relatora, Conselheira MARA LÚCIA, a regularidade da presente Consulta, da qual se extrai: "cumpre-me analisar da regularidade da presente Consulta, a qual se confirma, dado o entendimento das formalidades elencadas no art. 1º inciso XVI, da LC nº 084/2012 c/c §2º, do art. 300, do RITCM-PA, tendo sido formulada por autoridade competente e suscitada em dúvida na aplicação de dispositivos legais, de competência fiscalizatória deste TCM-PA."*

**b) DA EFETIVAÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS (ACS) E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS (ACE):**

*Primeiramente, insta salientar que a **Emenda Constitucional n.º 51/2006** estabeleceu mais uma forma de ingresso no Serviço Público – o Processo Seletivo Público – para os Agentes Comunitários de Saúde - ACS e que inclui os Agentes de Combate às Endemias – ACE, in verbis:*

**Art. 1º** O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º, 5º e 6º:

**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

*Manoel*



**RESOLUÇÃO Nº 14.787**

*complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.*

**§ 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.*

**§ 6º** *Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício.*

**Art 2º** *Após a promulgação da presente Emenda Constitucional, os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias somente poderão ser contratados diretamente pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios na forma do § 4º do art. 198 da Constituição Federal, observado o limite de gasto estabelecido na Lei Complementar de que trata o art. 169 da Constituição Federal.*

**Parágrafo único.** *Os profissionais que, na data de promulgação desta Emenda e a qualquer título, desempenharem as atividades de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias, na forma da lei, ficam dispensados de se submeter ao processo seletivo público a que se refere o § 4º do art. 198 da Constituição Federal, desde que tenham sido contratados a partir de anterior processo de Seleção Pública efetuado por órgãos ou entes da administração direta ou indireta de Estado, Distrito Federal ou Município ou por outras instituições com a efetiva supervisão e autorização da administração direta dos entes da federação.*

*Em face da necessidade de regulamentação normativa, em outubro de 2006 foi sancionada a **Lei Federal n.º 11.350**, estabelecendo um novo marco constitucional e infraconstitucional para os Agentes Comunitários de Saúde, os quais passaram a submeter-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa<sup>1</sup>.*

*Importante salientar que aos agentes públicos, segundo o art. 37, inciso II, da CF/88, a investidura em cargo ou emprego público da*

<sup>1</sup> 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, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa.

*Ynez Belding*



## RESOLUÇÃO Nº 14.787

*administração pública depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.*

*Assim, a regra para o ingresso de pessoal na administração direta e indireta da União, Estados e Municípios é a realização de concurso público, salvo três exceções, quais sejam:*

- a) A primeira exceção refere-se às nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, conforme parte final do dispositivo acima citado<sup>2</sup>.*
- b) A segunda exceção diz respeito às contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme o disposto em lei (previsão constante do inciso 37, IX, da Carta Política). De acordo com o art. 3º da referida Lei, o recrutamento de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos casos em que específica, será feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público.*
- c) A terceira exceção, por fim, relacionada diretamente aos ACS/ACE, encontra previsão no art. 198, §4º da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 51/2006, citada ao norte. O dispositivo assegura a admissão de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias (ACE) por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.*

*Sendo assim, as admissões a qualquer título, sem prévio certame de seleção, realizadas após o advento da Constituição (05/10/1988) e anteriormente à EC nº 51 (14/02/2006) seriam nulas de pleno direito, sujeitando a autoridade responsável à punição (CF/88, art. 37, §2º).*

*No entanto, a própria Emenda nº 51, em seu art. 2º, parágrafo único, assim dispôs: "Os profissionais que, na data de promulgação desta Emenda e a qualquer título, desempenharem as atividades de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias, na forma da lei, ficam dispensados de se submeter ao processo seletivo público a que se refere o § 4º do art. 198 da Constituição Federal, desde que tenham sido contratados a partir de anterior processo de Seleção Pública efetuado por órgãos ou entes da administração direta ou indireta de Estado, Distrito Federal ou Município ou por outras instituições com a efetiva supervisão e autorização da administração direta dos entes da federação".*

<sup>2</sup> Art. 37. (...). II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

*Handwritten signature*



## RESOLUÇÃO Nº 14.787

*Nota-se, portanto, que a EC nº 51 acabou por convalidar todas as contratações efetuadas anteriormente à sua promulgação, desde que, obviamente, observada a realização de anterior processo de seleção pública.*

*O ingresso de ACS e ACE, nos termos do art. 9º da regulamentadora Lei nº 11.350/2006<sup>3</sup>, deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.*

*O legislador, entretanto, não tratou de enquadrar a classe de tais profissionais como detentores de cargos ou exercentes de função pública, preferindo ancorar-se na expressão "exercício da atividade".*

*Interessados em participar da referida seleção deverão observar os requisitos do art. 6º e 7º da Lei 11.350/06 para o exercício da atividade, in verbis:*

**Art. 6º.** O Agente Comunitário de Saúde deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:

**I** - residir na área da comunidade em que atuar, desde a data da publicação do edital do processo seletivo público;

**II** - ter concluído, com aproveitamento, curso de formação inicial, com carga horária mínima de quarenta horas;

**III** - ter concluído o ensino médio.

**Art. 7º.** O Agente de Combate às Endemias deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:

**I** - ter concluído, com aproveitamento, curso de formação inicial, com carga horária mínima de quarenta horas;

**II** - ter concluído o ensino médio.

*Quanto aos agentes que, na data de promulgação da Emenda nº 51 (14/02/2006), já desempenhavam tais atividades, para continuarem exercendo seus misteres estarão, no entanto, dispensados de se submeter ao processo seletivo público a que se refere o §4º, do art. 198, da Constituição Federal, **desde que tenham sido contratados a partir de anterior processo de Seleção Pública efetuado por órgãos ou entes da administração direta ou indireta de Estado, Distrito Federal ou Município ou por outras instituições com a efetiva supervisão e autorização da administração direta dos entes da***

<sup>3</sup> Art. 9º. A contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

*Handwritten signature*



## RESOLUÇÃO Nº 14.787

**federação**, conforme ensinamentos do art. 2º, parágrafo único da EC nº 51/2006.

*Conclui-se, portanto, que os agentes admitidos anteriormente à EC nº 51/2006 sem qualquer processo de seleção pública, não poderão continuar exercendo suas atividades.*

*Isto posto, o §5º do já citado art. 198 da Carta Magna (desde a sua inclusão pela EC nº 51/2006) abriu nova exceção, específica dos ACS e ACE, e completamente independente da exceção já existente (que decorria da nova redação do caput do art. 39, alterado pela EC nº 19/1998), ao atribuir à Lei Federal a competência para definir o regime jurídico a que estariam sujeitos os ACS e ACE, considerando que a contratação destes não se sujeita à regra do concurso público tradicional e rígido, mas apenas a processo seletivo simplificado (art. 198, §4º). Caberia, pois, ao legislador ordinário escolher entre o regime estatutário ou o celetista para esses Agentes.*

*Regularmente, a discussão em torno dos ACS/ACE, no que concerne a sua forma de ingresso e vínculo com o Poder Público se dá no campo do concurso público, entendido como gênero em sede de selecionamento qualitativo de pessoal para a Administração, mas aplicando-se a espécie processo seletivo simplificado, excetuando-se da regra para ingresso na administração pública, qual seja, aprovação em concurso público.*

*O entendimento ao norte se confirma ao passo que, fosse aplicável o concurso público aos agentes, deveria a alteração legislativa constitucional ser realizada no inciso II do Art. 37 da CF, a qual trata efetivamente de concurso público para a ocupação de cargos públicos.*

*Entretanto, não se pode confundir concurso público com processo seletivo público. Não são expressões equivalentes, sendo uma atecnia emprestar-lhes o mesmo valor. Trata-se de uma relação de gênero e espécie, diferenciando-se em suas particularidades quanto ao tratamento isonômico entre os interessados ao ingresso no quadro funcional da Administração, a celeridade e formalismo do processo de escolha e o interesse público a ser tutelado.*

*Aqui vale o destaque que, a bem da verdade, tal procedimento surgiu da impossibilidade jurídico-constitucional da realização de concurso público para o Agente Comunitário de Saúde (ACS), uma vez que há a necessidade de preenchimento de requisitos para o agente exercer a atividade, dentre eles, o de residir na localidade onde atuar, vide art. 6º, I da Lei 11.350/2006<sup>4</sup>, sendo esta exigência flagrante ofensa ao princípio da*

<sup>4</sup> Art. 6º. O Agente Comunitário de Saúde deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:

*Marcelo*



**RESOLUÇÃO Nº 14.787**

*isonomia e acessibilidade aos cargos públicos, conforme preceitua o inciso I do Art. 37 da CF.*

*O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará já se manifestou em caso similar, conforme **Prejulgado de Tese nº 010 de 29/04/2014, Processo nº 201405747-00 e Resolução nº 11.473**, anexos aos presentes autos.*

*Sendo assim, notadamente, os ACS/ACE não se submetem a concurso público tradicional do art. 37, II da CF e, portanto, deverão ser analisados como ocupantes de função pública, e não de cargo público.*

*Desta forma, considerando o exposto ao norte, conclui-se que os ACS/ACE não podem ser considerados servidores efetivos (ocupantes de cargos públicos, aprovados em concurso público, devidamente empossados e que entraram em exercício), bem como não alcançarão a estabilidade constitucional do Art. 41 da CF, após a aprovação em estágio probatório de 3 (três) anos, já que tal benefício somente é destinado aos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.*

**c) DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO AO PAGAMENTO DO INCENTIVO ADICIONAL:**

*Primeiramente, importante destacar o contexto histórico dos fatos que deram ensejo aos questionamentos da presente Consulta. Neste sentido, o **CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE – CONASEMS**, elaborou Nota Jurídica (anexa aos autos) a respeito da inexistência de direito ao recebimento de incentivo adicional ou parcela extra pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS).*

*A respeito do contexto histórico dos fatos, o CONASEMS elucida, in verbis:*

*Em 1991, o Programa de Agente de Saúde foi institucionalizado como política oficial do Governo Federal, por meio do Programa Nacional de Agentes Comunitários de Saúde (PNACS), vinculado à Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Em 1992, com a transformação do PNACS em PACS - Programa de Agentes Comunitários de Saúde, esta política passou a ser executada por meio de convênio entre a Funasa e as Secretarias Estaduais de Saúde, com a previsão de repasses de*

I - residir na área da comunidade em que atuar, desde a data da publicação do edital do processo seletivo público.

<sup>5</sup> EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE OURÉM. QUESTIONAMENTOS QUANTO À SITUAÇÃO FUNCIONAL E FORMA DE CONTRATAÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. APRECIACÃO COM BASE NO ART. 1º, INCISO XVI, DA LC Nº 084/2012. APROVAÇÃO.

*Muniz*



## RESOLUÇÃO Nº 14.787

*recursos para custeio do programa e o pagamento dos agentes, sob a forma de bolsa, no valor de um salário mínimo<sup>6</sup>.*

*Em 1994 o Ministério da Saúde institui o Programa Saúde da Família - PSF. Neste período, o PACS deixa de ser coordenado pela Funasa e passa à gestão da Secretaria de Assistência à Saúde, atualmente Secretaria de Atenção à Saúde SAS, do Ministério da Saúde<sup>7</sup>.*

*Em 1997 a Portaria Ministerial nº 1.886 institui as normas e diretrizes para o Programa Saúde da Família e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde. A Portaria reconhecia a importância desses programas como estratégicos para a reestruturação da assistência à saúde e para consolidação do Sistema Único de Saúde<sup>8</sup>.*

*As contratações com vínculos de trabalho temporário, contratações terceirizadas, contratações informais e subcontratação eram comuns, o que de certa forma, contextualizava a precarização das relações de trabalho desses profissionais, com clara ofensa aos direitos trabalhistas dos agentes comunitários de saúde.*

*Diante dessa situação, o Ministério da Saúde decidiu estabelecer incentivos financeiros para os estados e municípios que contratavam esses profissionais com o objetivo de que fossem estabelecidos vínculos de trabalho não precários, garantidos os direitos trabalhistas dos ACS.*

*Desse modo, a Portaria GM/MS nº 1350 de 2002, revogada pela Portaria GM/MS nº 674 de 2003, estabelecia que o incentivo adicional deveria ser pago diretamente aos agentes comunitários de saúde, conforme texto do art. 3º, in verbis:*

**Art. 3º** Definir que o incentivo adicional representa uma décima terceira parcela a ser paga para o agente comunitário de saúde.

*A intenção desse dispositivo, considerando a existência de vínculos precários que não garantiam direitos trabalhistas, era garantir que houvesse incentivo financeiro para garantir o pagamento do 13º salário.*

*Como abordado ao norte, em 2006 foi promulgada a Emenda Constitucional Nº 51, que introduziu os § 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal, dando às duas categorias - ACS e ACE o respaldo na Constituição Federal, bem como estabelecendo o processo seletivo público como forma de contratação desses profissionais, delegando à lei federal a instituição do regime jurídico e a regulamentação das atividades dos agentes.*

<sup>6</sup> Ministério da Saúde. Disponível em <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/oministerio/principal/secretarias/1187-sgtes-p/agentes-comunitarios-de-saude-e-agentes-de-combateas-endemias/13-ac-s-e-ace/19757-historia>

<sup>7</sup> Idem

<sup>8</sup> Idem

*Marcelo*



## RESOLUÇÃO Nº 14.787

*Após a promulgação da referida Emenda Constitucional, foi publicada a também já citada Lei 11.350 de 05 de outubro de 2006, dispondo sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias.*

*Contudo, houve, ainda, a promulgação da segunda emenda constitucional acerca dos ACS e ACE, a Emenda Constitucional Nº 63, de 04 de fevereiro de 2006, na qual modificou o § 5º do art. 198, estabelecendo a necessidade de um piso salarial para ambas as categorias e a responsabilidade da União em oferecer assistência financeira complementar a Estados e Municípios, nos seguintes termos:*

### **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.*

*Dando seguimento a evolução histórica da normatização acerca do assunto em questão, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 12.994, de junho de 2014, que estabeleceu o piso salarial nacional para esses profissionais, fixando o valor da assistência financeira complementar em 95% do piso salarial, além de criar o incentivo financeiro para fortalecimento de políticas na atuação dos ACS e ACE.*

*Conclui-se, portanto, que desde o ano de 2006 houve fortalecimento da categoria dos ACE e ACS, conquistando uma série de direitos e garantias com respaldo constitucional e legal. Desde então, a existência de vínculos precários passou a ser expressamente vedada e a situação desses profissionais gradativamente tornou-se mais estável.*

*Nesse contexto, explica a Nota Jurídica do CONASEMS, que "a partir da substituição da Portaria GM/MS nº 674 de 2003 pelas portarias que lhe sucederam na regulamentação da matéria, a exigência de destinação do incentivo adicional diretamente aos ACS não foi mais mantida, passando os incentivos a serem destinados ao programa como um todo, ainda que calculados a partir do parâmetro do número de ACS".*

*Concluindo, ainda, que permanecendo a benesse do incentivo adicional destinado diretamente ao profissional firma um entendimento descontextualizado, haja vista a alteração das portarias e a retirada do termo "incentivo adicional" dos diplomas infralegais, mudando o tratamento legal e constitucional dado aos ACS e ACE.*

*Handwritten signature*



## RESOLUÇÃO Nº 14.787

*Destarte, superado o contexto histórico que perfaz o questionamento da presente Consulta, passando-se à análise jurídica da questão, importante analisar as diretrizes da Portaria GM/MS 2.488, de 21/10/11, que revogou a Portaria GM/MS nº 648 de 28 de março de 2006, que, por sua vez, instituiu a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS).*

*A referida Portaria, em seu **Anexo I**, no que se refere ao **Programa Saúde na Escola, item 3**, trata, entre outros aspectos, do incentivo referente aos ACS, mas não especifica a maneira que ele deverá ser utilizado, in verbis:*

*O financiamento da Atenção Básica deve ser tripartite. No âmbito federal o montante de recursos financeiros destinados à viabilização de ações de Atenção Básica à saúde compõe o Bloco de financiamento de Atenção Básica (Bloco AB) e parte do Bloco de financiamento de investimento. Seus recursos deverão ser utilizados para financiamento das ações de Atenção Básica descritas na RENASES e nos Planos de Saúde do município e do Distrito Federal.*

*Conclui-se, portanto, de acordo com a política atualmente vigente, que a parcela extra recebida pelos municípios não está vinculada ao pagamento de incentivo adicional aos agentes comunitários de saúde, mas sim para o financiamento das ações de atenção básica.*

*Outrossim, a **Lei Federal n.º 12.994/14**, que alterou a **Lei Federal n.º 11.350/06**, instituiu piso salarial profissional nacional, e diretrizes para o plano de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, in verbis:*

**Art.9º-A.** *O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias para a jornada de 40 (quarenta) horas semanais.*

**§ 1º** *O piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias é fixado no valor de R\$ 1.014,00 (mil e quatorze reais) mensais.*

**§ 2º** *A jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas exigida para garantia do piso salarial previsto nesta Lei deverá ser integralmente dedicada a ações e serviços de promoção da saúde, vigilância epidemiológica e combate a endemias em prol das famílias e comunidades assistidas, dentro dos respectivos territórios de atuação, segundo as atribuições previstas nesta Lei."*

*marcelo*



## RESOLUÇÃO Nº 14.787

*Ademais, estabeleceu, ainda, ser o Poder Executivo federal responsável por fixar em decreto os parâmetros referentes à quantidade máxima de agentes passível de contratação, de acordo com os requisitos presentes na lei, além de fixar em 95% o valor da assistência financeira complementar da União do referido piso salarial, que deverão ser pagos em 12 (doze) parcelas consecutivas em cada exercício e 1 (uma) parcela adicional no último trimestre, conforme trecho descrito abaixo:*

**§ 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.

**§ 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. 90-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.

*Com o advento do dispositivo legal citado acima, os incentivos do Ministério da Saúde destinados aos estados e municípios para a manutenção do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e a garantia do pagamento do piso salarial nacional para os ACS passaram a ter previsão em lei e não mais somente em atos infralegais.*

*Visando a regulamentação da **Lei Federal n.º 12.994/2014**, foi publicado o **Decreto nº 8.747, de 22 de junho de 2015**, que tratou do disposto no § 1º do art. 90-C e no § 1º do art. 90-D, da Lei Federal n.º 11.350/06, para dispor sobre as atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, abordando acerca do incentivo financeiro em seus arts. 6º e 7º:*

**Art. 6º** O incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACE e ACS, instituído nos termos do art. 90-D da Lei nº 11.350, de 2006, será concedido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de acordo com o quantitativo de ACE e ACS definido nos termos do art. 3º.

**Art. 7º** O valor mensal do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACE e ACS será de cinco por cento sobre o valor do piso salarial de que trata o art. 90-A da Lei nº 11.350, de 2006, por ACE e ACS que esteja com seu vínculo

*Yanorokling*



**RESOLUÇÃO Nº 14.787**

*regularmente formalizado perante o respectivo ente federativo, nos termos do art. 4º, observado o quantitativo máximo de ACE e ACS passível de contratação, fixado nos termos do art. 3º.*

*Nesse contexto, a Nota Jurídica do CONASEMS estabelece que "Dessa maneira, até a edição dos novos regimentos referentes aos agentes comunitários de saúde, que dizem respeito principalmente ao piso nacional das categorias, à assistência financeira complementar da União (AFC) e ao incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS, não havia qualquer previsão no ordenamento jurídico brasileiro vigente de um direito desses profissionais ao recebimento de um incentivo adicional por muitos também denominado 14º salário"*

*Conclui, ainda, que "a nova legislação infralegal específica que também rege as atividades dos ACS, quais sejam o Decreto 8.747/14 e Portarias do Ministério da Saúde nº 1024, 1025 de 2015, de igual modo em nenhum momento preveem um direito especial para esses trabalhadores. Os referidos atos normativos tratam minuciosamente do piso salarial dos ACS e ACE, da assistência financeira complementar (AFC) a ser repassada pela União aos demais entes federados (...), mas de nenhum modo mencionam a existência de um direito a um incentivo adicional a ser pago diretamente ao ACS ou 14º salário, nem tampouco que os recursos repassados a título de AFC e incentivo financeiro devam compor uma remuneração adicional e extraordinária para os ACS."*

*No mesmo sentido, cabe destacar que a presente questão já foi apreciada e julgada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Tribunal Superior do Trabalho (TST), vejamos:*

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.768.872-GO (2018/0229905-6)**  
**RELATORA: MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES.**  
**RECORRENTE: MUNICÍPIO DE JATAI. PROCURADOR:**  
**HELOISA BRANDÃO DE MELO E OUTROS (S) – GO024042.**  
**RECORRIDO: IVETE FATIMA GASPARETTO SCHENKEL.**  
**AGRAVANTE: IVETE FATIMA GASPARETTO SCHENKEL.**  
**ADVOGADOS: JÚLIO CÉSAR BORGES DE RESENDE E OUTRO**  
**(S) – GO026744A ROBERTO GOMES FERREIRA – GO023699A**  
**LUCAS MORI DE RESENDE – GO037685. AGRAVAGO:**  
**MUNICÍPIO DE JATAI. PROCURADOR: HELOISA BRANDÃO**  
**DE MELO E OUTROS (S) – GO024042. DECISÃO: Trata-se de**  
**Recurso Especial, interposto pelo MUNICIPIO DE JATAI, a e**  
**c, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de**  
**Justiça do Estado de Goiás, assim ementado: "APELAÇÃO**  
**CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. AGENTE COMUNITÁRIO DE**  
**SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO FEDERAL. INSTITUTO**  
**DIVERSO E DESVINCULADO DO PISO SALARIAL**  
**PROFISSIONAL DA CATEGORIA. INSTITUIÇÃO DO PISO**  
**SALARIAL NACIONAL PELA LEI FEDERAL Nº 12.994/2014.**

*Ymaria*



**RESOLUÇÃO Nº 14.787**

**CUMPRIMENTO CONDICIONADO À PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA COMPLEMENTAR POR PARTE DA UNIÃO. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO. JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. INCIDÊNCIA DO ARTIGO 1º-F DA LEI FEDERAL Nº 9.494/1997. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CONDENAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA AO PAGAMENTO. SENTENÇA ILÍQUIDA. FIXAÇÃO DO PERCENTUAL APÓS A RESPECTIVA LIQUIDAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 85, § 4º, INCISO II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.**

- 1. O montante repassado a título de incentivo financeiro não se confunde com o piso salarial dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, se tratando, em verdade, de verba transferida pela União aos demais entes federativos para financiamento, fortalecimento e efetivação das políticas nacionais afetas aos programas e estratégias relacionadas às atividades desenvolvidas por estes servidores, sendo que estes valores não devem, necessariamente, serem utilizados como verba salarial.**
- 2. Em se tratando de institutos diversos, não há que se falar em vinculação do piso salarial dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias ao incentivo funcional repassado pela União aos Municípios contratantes e, muito menos, na adoção de eventual valor definido a este título como piso salarial profissional da carreira.**
- 3. A Lei federal nº 12.994/2014 ressalvou, expressamente, a competência da União para prestar assistência financeira complementar aos demais entes federativos, com vistas ao cumprimento do piso salarial profissional nacional das carreiras de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias ali Instituído.**
- 4. A efetivação do piso salarial profissional nacional dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias está condicionada à prestação de assistência financeira complementar pela União, mormente ante a ausência de dotação orçamentária por parte dos entes municipais.**
- 5. A correção monetária e os juros de mora, como consectários legais da condenação principal, possuem natureza de ordem pública e podem ser analisados até mesmo de ofício. Logo, não há falar em reformatio in pejus.**

(...)

**(STJ – Resp: 1768872 GO 2018/0229905-6, Relator: Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Data de publicação: DJ 02/10/2018) AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. INDEVIDO. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. A reclamante, agente comunitária de saúde do**

*Yvan Zolberg*



**RESOLUÇÃO Nº 14.787**

*Município de Juiz de Fora, ampara seu pedido de recebimento da parcela incentivo financeiro adicional na Portaria nº 1.350/2002 do Ministério da Saúde. Contudo, a fixação de sua remuneração depende de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. Na hipótese dos autos, não existe expressa autorização legislativa para a concessão do adicional aos agentes comunitários de saúde da municipalidade, tampouco autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, conforme prevê o artigo 169 da Constituição Federal. Recurso de revista conhecido e provido.*

**(TST RR 18098520125030037, Relator: José Roberto Freire Pimenta, Data de Julgamento: 02/04/2014, 2ª Turma)**

*Com supedâneo nos entendimentos trazidos acima, o deferimento de vantagens ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta, depende de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, exigindo-se, ainda, prévia observância dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal*

*Por fim, no tacante ao questionamento a respeito do "repasse para pagamento do incentivo adicional da classe", objeto da presente Consulta, esta DIJUR firma o posicionamento que os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias não fazem jus ao recebimento de incentivo adicional, haja vista tratar-se de incentivo destinado aos Municípios, com vistas ao fortalecimento de políticas destinadas à atuação destes profissionais, não encontrando nenhum respaldo constitucional ou legal, tampouco infralegal.*

**d) DA EXISTÊNCIA DE PREJULGADO:**

*Por fim, cumpre-nos ainda referir que o direito aportado, nos termos da vertente consulta, salvo melhor entendimento, já se encontra parcialmente apreciado por este TCM-PA, ao que remetemos, por necessário, aos termos do **Prejulgado de Tese n.º 010/2014**<sup>9</sup>, devidamente acostado aos presentes autos, cuja ementa transcrevemos:*

**EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE OURÉM. QUESTIONAMENTOS QUANTO À SITUAÇÃO FUNCIONAL E FORMA DE CONTRATAÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. Apreciação com base no art. 1º, inciso XVI, da LC nº 084/2012. APROVAÇÃO.**

*Em que pese a mesma traçar abordagem voltada ao ingresso, permanência e regime jurídico dos ACS e ACE, as mesmas razões e condições, são aplicáveis aos esclarecimentos quanto ao plano de*

<sup>9</sup> RELATORA: CONSELHEIRA MARA LÚCIA. RESOLUÇÃO Nº 11.473/2014/TCM-PA - PREJULGADO DE TESE N.º 010/2014.

*Handwritten signature*



## RESOLUÇÃO Nº 14.787

*efetivação e repasse para pagamento do incentivo adicional dos ACS e ACE.*

*Ao que recomendamos, em caso de inadmissibilidade da presente consulta, que a mesma venha a ser encaminhada ao Conselho Municipal de Saúde, ora consulente, objetivando o conhecimento da posição estabelecida por este TCM-PA, em ocorrências futuras da mesma natureza.*

### **II – CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

*Traçadas as diretrizes regimentais aplicáveis, por ocasião do juízo de admissibilidade consultiva, firmamos entendimento no sentido de que os presentes autos se revestem das formalidades necessárias, dado o entendimento dos dispositivos elencados no art. 1º inciso XVI, da LC nº 084/2012 c/c §2º, do art. 300, do RITCM-PA.*

*Diante do exposto, no que se refere à matéria objeto da presente Consulta, em razão da ausência de respaldo constitucional, legal ou infralegal, esta DIJUR opina nos seguintes termos e fundamentos:*

**1-** *Os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e os Agentes de Combate às Endemias (ACE) não podem ser considerados servidores efetivos (ocupantes de cargos públicos, aprovados em concurso público, devidamente empossados e que entraram em exercício), não alcançando, por consequência, a estabilidade constitucional do Art. 41 da CF, já que tal benefício somente é destinado aos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.*

**2 -** *Os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e os Agentes de Combate às Endemias (ACE) não fazem jus ao recebimento de incentivo adicional, haja vista tratar-se de incentivo destinado aos Municípios, com vistas ao fortalecimento de políticas destinadas à atuação destes profissionais.*

Assim, considerando o atendimento das formalidades regimentais para processamento dos presentes autos, sob a forma de consulta, conforme imperativo regimental e, ainda, com base na transcrita manifestação exarada pela Diretoria Jurídica deste TCM-PA, na forma do presente relatório, submeto à consideração deste Colendo Plenário, o qual recebeu prévia distribuição aos Gabinetes dos Ilustres Conselheiros, com o escopo de conhecimento antecipado e aprofundamento sobre o tema em debate.

**É o relatório**

*Manoel*



**RESOLUÇÃO Nº 14.787**

**VOTO**

**PRELIMINARMENTE**, cumpre analisar da regularidade da presente *Consulta*, a qual se confirma, dado o atendimento das formalidades insculpidas no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016 c/c art. 298, incisos I a IV e art. 299, inciso I, ambos do RITCM-PA**, tendo sido formulada por autoridade competente, sob a forma de tese e com indicação de quesitos, para além de enfrentar tema com inescusável interesse às atividades de controle externo, realizadas por esta Corte de Contas, notadamente, quando busca traçar a preconizada atuação pedagógica, junto aos jurisdicionados, na constitucional aplicação de recursos públicos, pelo que passo a análise de mérito da mesma, tal como interposta.

**NO MÉRITO**, no que se refere ao processo de efetivação dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias, ressalte-se, desde logo, que o vínculo com a Administração Direta ou Indireta pode ocorrer somente através de cargo público, emprego público ou função pública. A forma de admissão em cargo público, por sua vez, pode ser efetiva, temporária ou comissionada.

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme prescreve o II do art.37 da Constituição Federal.

Mesmo os servidores abrangidos pela estabilidade excepcional prevista no art. 19 do ADCT não se equiparam aos servidores efetivos, pois a efetivação é exclusiva de quem ingressa no serviço público via concurso público.

Se a forma de ingresso ora sob análise é pela via do Processo Seletivo Simplificado que, ressalte-se, não é concurso público (o que foi frisado no parecer jurídico 2/2016, fl. 3), conclui-se, sem sombra de dúvida, que esses agentes não gozam de efetividade, tanto que a própria norma constitucional, em seu §4º do art. 198, fala em "admitir" e não "efetivar", razão pela qual ocupam função pública, cujo regime

*Ymazlay*



## **RESOLUÇÃO Nº 14.787**

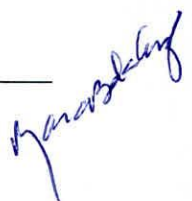
jurídico, conforme dispõe a Lei Federal n.º 11.350/06, é o celetista, salvo se a lei local do Estado, DF e Municípios dispuser de forma diversa.

Afirmar que a efetivação desses agentes é perfeitamente possível, pois aos mesmos é aplicável o regime estatutário é uma anomalia jurídica sem precedentes, afinal não é o regime jurídico que determina se o servidor é efetivo ou não, cite-se como exemplo os comissionados, os quais, apesar de serem submetidos ao regime estatutário, não são efetivos.

Portanto, acompanho o entendimento da Diretoria Jurídica, inclusive já parcialmente tratado via Prejulgado de Tese n.º 10/2014 (Processo n.º 201405747-00), concluindo pela impossibilidade de efetivação dos agentes, já que tal condição é exclusiva de servidores ocupantes de cargo ou emprego público admitidos via concurso público.

No que concerne ao questionamento acerca do pagamento incentivo adicional da classe, por muitos intitulado "14º salário", por expressa previsão legal, constituem incentivo de custeio para aquisição de materiais e estruturação do atendimento prestado à população do Município, não se tratando de fixação de remuneração aos agentes, ou seja, trata-se de verba destinada ao fortalecimento de políticas afetas ao programa de atenção básica à saúde como um todo (art. 9º-D da Lei Federal 12.994/14).

Trata-se de verba repassada aos Municípios objetivando estimular a implantação de Agentes, não vinculando à remuneração dos mesmos, conforme disposto no §5º, do art. 198, da CF/88, que prescreve ser de competência da União, nos termos da Lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial, portanto não há amparo legal para utilizar o incentivo adicional como pagamento de verba salarial aos agentes de saúde.





**RESOLUÇÃO Nº 14.787**

Esta é a resposta à consulta formulada, que submeto à deliberação do Egrégio Plenário.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **19 de junho de 2019.**

  
Conselheira **MARA LÚCIA**  
Relatora