



BOLETIM DE CONTAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

DO ESTADO DO PARÁ

Ano 3 | Nº 005 | dezembro de 2023



TCMPA

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO PARÁ

CORPO DELIBERATIVO

TRIBUNAL PLENO

Presidente

Cons. Antonio José Guimarães

Vice-Presidente

Cons. Lúcio Vale

Corregedor

Cons. José Carlos Araújo

Ouvidor

Cons. Sérgio Leão

Integrantes

Cons. Daniel Lavareda

Cons. Mara Lúcia Barbalho

Cons. Cezar Colares

CÂMARA ESPECIAL

Presidente

Cons. Daniel Lavareda

Vice-Presidente

Cons. Cezar Colares

Integrantes

Cons-Subt. José Alexandre Pessoa

Cons-Subt. Sérgio Dantas

Cons-Subt. Adriana Oliveira

Cons-Subt. Márcia Costa

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Procuradora-Geral

Elisabeth Massoud da Silva

Procuradora-Corregedora

Maria Inez Gueiros

Procuradora-Ouvidora

Maria Regina Cunha

CORPO TÉCNICO

SECRETARIA GERAL (SG)

Jorge Cajango

Hilda Normando

CONTROLADORIAS DE CONTROLE EXTERNO (CCE'S)

Rogério Rivelino

Socorro Pessoa

Ocyr Mello

Alessandra Braga

Rita Libório

Érika Maestri

Tacianna Gontijo

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO (DIPLAMFCE)

Felipe Souza

Camila Carreira

NÚCLEO DE ATOS DE PESSOAL (NAP)

Luiza Montenegro

NÚCLEO DE INFORMAÇÕES E STRATÉGICAS (NIE)

Mauro Passarinho

NÚCLEO DE PLANEJAMENTO E TRANSPARÊNCIA (NPT)

Bernardo Araújo

COMISSÃO PERMANENTE DE JURISPRUDÊNCIA DO (CPJ/TCMPA)

Raphael Maués Oliveira

Jorge Cajango

Robson do Carmo

Marcelo Oliveira

Luiza Montenegro

Roni Batista

José Maria Gama

CORPO DE GESTÃO

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Mario Newton Pepes Hermes

DIRETORIA ADMINISTRATIVA (DAD)

Claudinéia Silva Barros

Kamila Rezende

DIRETORIA JURÍDICA (DIJUR)

Raphael Maués Oliveira

Alessandra do Vale Aguiar

DIRETORIA ORÇAMENTO E FINANÇAS (DIORF)

Adelia Monteiro

Ulaima Finardi

DIRETORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (DTI)

Marcus Souza

Luiz Antônio

CONTROLE INTERNO

Alcimar Lobato

OUIDORIA

Manoella Nascimento

CORREGEDORIA

Karol Pedreira

ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS

"CONSELHEIRO IRAWALDYR ROCHA"

Brenda Oliveira

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO (ASCOM)

Marcelo Oliveira

Enzo Melo

SUMÁRIO

TCMPA

1. APRESENTAÇÃO	04
2. PREJULGADOS E CONSULTAS (TRIBUNAL PLENO)	05
3. PRESTAÇÃO DE CONTAS (TRIBUNAL PLENO)	07
4. RECURSO ORDINÁRIO E PEDIDO DE REVISÃO	10
5. DENÚNCIA (TRIBUNAL PLENO)	11
6. ATOS DE PESSOAL (CÂMARA ESPECIAL)	12
7. ATOS REGIMENTAIS, NORMATIVOS E REGULAMENTARES	14
REVISÃO REGIMENTAL	14
INSTRUÇÕES NORMATIVAS	14
RESOLUÇÕES ADMINISTRATIVAS	15
8. DOCTRINA	16
DO REGIME JURÍDICO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACS) E DOS AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS (ACE): Impactos do julgamento da ADI 5.554-DF na consolidada jurisprudência consultiva do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.	16
A IMPLEMENTAÇÃO DO PISO NACIONAL DA ENFERMAGEM: Histórico, Impactos e Consequências para os Municípios.	24
COMPLIANCE INCLUSIVO NA AMAZÔNIA E O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: Perspectivas atuais e futuras para uma atuação propositiva e indutiva de boas-práticas de gestão.	38

O **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA)**, dando continuidade ao desenvolvimento e aprimoramento de sua função pedagógica, faz lançar a **5ª Edição do “Boletim de Contas Públicas Municipais do Estado do Pará” (BCPPM/TCMPA)**, conforme regramento estabelecido a partir da aprovação da **Resolução Administrativa nº 18/2021/TCMPA**, assegurando-se o acesso de sua jurisprudência e demais instrumentos normativos e doutrinários.

Em sua 5ª Edição, o **BCPM/TCMPA** mantém a premissa de acessibilidade, com a simplificação da linguagem estabelecida junto aos resumos dos atos decisórios, visando assegurar um canal direto e contínuo do Colegiado e área técnica do TCMPA, junto aos seus jurisdicionados e sociedade civil, trazendo conhecimento e informações, a partir da mais ampla divulgação de sua jurisprudência e normativos.

Seguindo a mesma linha editorial, constante de sua 1ª Edição, é mantida a publicação de artigos técnico-científicos, selecionados pela Escola de Contas Públicas “Conselheiro Irawaldyr Rocha”, conforme previsão da citada Resolução Administrativa que instituiu o **BCPM/TCMPA**, estimulando e fortalecendo, desta forma, a produção acadêmica no âmbito desta Corte de Contas.

Para além disto, dando-se continuidade ao estabelecido a partir de sua 2ª Edição, o **BCPM/TCMPA** mantém a consolidação das Instruções Normativas e das Resoluções Administrativas, editadas a partir de janeiro de 2022, reforçando a importância destes instrumentos regulamentadores, os quais, por força das competências estabelecidas junto à Constituição Federal, Constituição do Estado do Pará e Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (LC nº 109/2016), revestem-se de caráter impositivo ao atendimento, por parte dos jurisdicionados e servidores desta Corte de Contas.

O **BCPM/TCMPA** contém informações sintéticas das decisões proferidas pelo Tribunal Pleno e pela Câmara Especial de Julgamento, destacados pela **Comissão Permanente de Jurisprudência desta Corte de Contas (CPJ/TCMPA)**, a partir de levantamento próprio e da indicação realizada por Membros e servidores que compõem as áreas técnicas e serviços auxiliares, fomentando-se a ampla participação de todos aqueles que integram o controle externo dos municípios jurisdicionados deste Tribunal.

Conforme termos da **Resolução Administrativa nº 18/2021/TCMPA**, a **CPJ/TCMPA** procedeu com a consolidação e elaboração de ementas e enunciados, os quais buscam dar maior acessibilidade aos leitores do **BCPM/TCMPA**, por intermédio de elementos textuais que procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos, sem que tais elementos, contudo, venham a se constituir como resumo oficial das decisões prolatadas, ou, tampouco, representem o posicionamento prevalecente do TCMPA sobre a matéria, ao que se impõe, para aprofundamento do conhecimento e dos temas destacados, o acesso ao inteiro teor das deliberações apresentadas, possível a partir dos links disponíveis na presente publicação. É desta forma que, apresentadas as diretrizes e metodologias de construção do Boletim de Contas Públicas Municipais do Estado do Pará, espera-se contribuir para a disseminação do conhecimento, junto aos jurisdicionados e sociedade civil, na construção de um modelo aperfeiçoado e eficiente de gestão pública municipal no Estado do Pará.

RAPHAEL MAUÉS OLIVEIRA

Auditor de Controle Externo / Diretor Jurídico / Presidente da CPJ/TCMPA

2. PREJULGADOS E CONSULTAS (TRIBUNAL PLENO)

2.1. Resolução nº 16.683 (Consulta, Relator Conselheiro Daniel Lavareda)

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO. PREENCHIMENTO PARCIAL DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA, CONFORME AUTORIZATIVO DO §3º DO ART. 231 DO RITCM. ALTERAÇÕES ESTABELECIDAS PELA LEI FEDERAL N.º 14.325/2022 E EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 114. PRECATÓRIOS FUNDEF. PAGAMENTO AOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INDEPENDENTE DO VÍNCULO (EFETIVOS, TEMPORÁRIOS, COMISSIONADOS). ALCANCE DE ATIVOS, APOSENTADOS, PENSIONISTAS E, AINDA, HERDEIROS VINCULADOS AO EXERCÍCIO DO MAGISTÉRIO NO PERÍODO DE ABRANGÊNCIA. COMPROVAÇÃO DO EFETIVO EXERCÍCIO EM OBSERVÂNCIA À LEI FEDERAL Nº 9.424/1996. ART-47-A DA LEI Nº 14.113/2020. IMPOSSIBILIDADE DE EXCLUSÃO DO RATEIO. UTILIZAÇÃO DO VALOR PRINCIPAL NA ÁREA DA EDUCAÇÃO. DESVINCULAÇÃO DOS JUROS DE MORA. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO EM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. COMPOSIÇÃO DA RCL. RETENÇÃO DE IRRF. FIXAÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL.

O Tribunal Pleno, a partir do voto do Conselheiro-Relator, acompanhando integralmente a manifestação da DIJUR/TCMPA, fixou decisão, com repercussão geral, onde foram destacadas as alterações legais introduzidas pela Lei Federal n.º 14.325/2022 e Emenda Constitucional nº 114, vinculadas a utilização dos recursos do FUNDEF/FUNDB, que ingressam nos municípios a partir de precatórios judiciais, estabelecendo direitos aos profissionais do magistério da educação, independentemente do vínculo, com diretrizes sobre utilização dos valores, classificação contábil, incidência de Imposto de Renda, entre outros pontos.

2.2. Resolução nº 16.688 (Consulta, Relator Conselheiro Lúcio Vale)

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS FORMAIS E REGIMENTAIS DE ADMISSIBILIDADE. TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL PARA PROFISSIONAIS DO MAGISTERIO. LOTAÇÃO EM SETOR DIVERSO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. POSSIBILIDADE DE DESVIO DE FUNÇÃO. CIÊNCIA À PREFEITURA MUNICIPAL E À CÂMARA DE VEREADORES.

1. É possível o reconhecimento do tempo de contribuição, visto que, o STF, julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3772 parcialmente procedente, dando interpretação conforme a Constituição ao dispositivo impugnado (art. 67 da Lei nº 9.394/1996) para determinar que os profissionais que exerçam atividades de direção, coordenação e assessoramento pedagógico em estabelecimentos de ensino básico, desde que sejam professores de carreira, também fazem jus a aposentadoria especial estabelecida no art. 40, §5º, da CRFB.

2. É possível ter validade a declaração emitida por Secretário Municipal, pois como qualquer ato administrativo a declaração emitida por Secretário Municipal diverso da Secretaria de Educação tem presunção relativa de veracidade e tal documento deve se revestir, sob pena de falsidade e nulidade, dos respectivos atributos, quais sejam: a presunção de legalidade (legitimidade, veracidade); a imperatividade (coercibilidade ou poder extroverso); a autoexecutoriedade (executoriedade e exigibilidade); e a tipicidade, além da competência, a forma, o objeto, o motivo e a finalidade para qual o ato foi formulado.

Em apreciação de consulta formulada ao TCMPA, em decisão unânime, foram destacadas a regulação constitucional das aposentadorias e pensões, sublinhando a necessidade de observar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência, conforme o artigo 40 da Constituição Federal. Em particular, o §5º desse dispositivo assegura a aposentadoria especial para profissionais que desempenham atividades de direção, coordenação e assessoramento pedagógico em estabelecimentos de ensino básico, desde que sejam professores de carreira. Em revisão à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o voto do Conselheiro-Relator reitera que o tempo de serviço prestado por professores fora da sala de aula, mas relacionado ao magistério em instituições de ensino básico, deve ser considerado para a concessão da aposentadoria

2. PREJULGADOS E CONSULTAS (TRIBUNAL PLENO)

especial, conforme o artigo 40, §5º, da Constituição. A decisão estabelece, ainda, os requisitos para a concessão do tratamento especial, indicando que o servidor deve ocupar efetivamente o cargo de Professor em carreira estabelecida pelo Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCR) do magistério municipal, obtido por concurso público ou abrangido pelo Artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT/CF). Além disso, é necessário ter desempenhado, ao longo da carreira, o tempo mínimo de magistério em estabelecimento de ensino básico, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), legislação local e entendimento do STF.

3. PRESTAÇÃO DE CONTAS (TRIBUNAL PLENO)

3.1. Resolução nº 16.638 (Prestação de Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo, Relator Conselheiro Antonio José Guimarães)

EMENTA: CONTAS ANUAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MUNICÍPIO DE MARAPANIM. EXERCÍCIO DE 2017. DEFESA APRESENTADA. FALHAS PARCIALMENTE SANADAS. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 19, INCISO III E 20, INCISO III, ALÍNEA “B” DA LRF E 29-A, §2º, INCISO I, DA CF. AUSÊNCIA DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DE DOCUMENTOS DE RECEITA E DESPESAS LANÇADOS A TÍTULO DE IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES DIVERSOS. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA CORRETA RETENÇÃO E REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS AOS REGIMES GERAL E PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. ENCARGOS PATRONAIS NÃO APROPRIADOS. IRREGULARIDADES EM PROCESSOS LICITATÓRIOS. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. MULTAS. REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. NOTIFICAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL.

Na apreciação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal, restaram evidenciadas falhas gravíssimas que conduziram, em consonância com o voto do Conselheiro-Relator, a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, com especial destaque ao severo comprometimento das contas públicas nos gastos com pessoal, superiores à 90% e, ainda, o injustificado repasse à maior de recursos, na forma duodecimal, correspondente à 7,93% da RCL.

3.2. Resolução nº 16.710 (Prestação de Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo, Relatora Conselheira Mara Lúcia)

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO. EXERCÍCIO DE 2022. REMESSA INTEMPESTIVA DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. REMESSA INTEMPESTIVA DO RREO DO 1º BIMESTRE (62 DIAS). INCORRETA APROPRIAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS NO EXERCÍCIO E NÃO REPASSE AO INSS DA TOTALIDADE DAS CONTRIBUIÇÕES RETIDAS DOS CONTRIBUÍNTES, COMPROVADA A NEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA, MANTIDO, NO ENTANTO, O DESCUMPRIMENTO DO REGIME DE COMPETÊNCIA. REMESSAS EXTEMPORÂNEAS DOS DADOS MENSIS DO ARQUIVO CONTÁBIL DE JANEIRO A DEZEMBRO DE 2022. REMESSAS INTEMPESTIVAS DOS ARQUIVOS DE FOLHA DE PAGAMENTO DOS MESES DE JANEIRO A SETEMBRO E NOVEMBRO DE 2022. REMESSAS INTEMPESTIVAS DOS ARQUIVOS DE FOLHA DE PAGAMENTO DOS MESES DE JANEIRO A SETEMBRO E NOVEMBRO DE 2022. REMESSA INTEMPESTIVA DA MATRIZ DE SALDOS CONTÁBEIS DOS MESES DE JANEIRO A NOVEMBRO DE 2022. INCONSISTÊNCIA NA REMESSA DOS DADOS RELATIVOS À INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR. LANÇAMENTO DA CONTA RECEITA A COMPROVAR. NÃO CUMPRIMENTO INTEGRAL DAS OBRIGAÇÕES CONTIDAS NA MATRIZ ÚNICA DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL. MULTAS. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO A APROVAÇÃO COM RESSALVAS, DAS CONTAS.

O Tribunal Pleno, trilhando o voto da Conselheira-Relatora, reafirma a jurisprudência prevalente, no sentido de estabelecer ressalvas e fixação de multas, a partir da evidenciada incorreção na apropriação das obrigações patronais e de repasse da totalidade das contribuições retidas dos contribuintes, quando evidenciada a comprovação de negociação e parcelamento de débito com o ente previdenciário. Foram ainda evidenciadas a prevalência reiterada do descumprimento de prazos sob encargo do Prefeito Municipal, na remessa de documentos diversos que compõem a prestação de contas, durante o exercício, sancionados, na forma legal e regimental, com a aplicação de multas.

3. PRESTAÇÃO DE CONTAS (TRIBUNAL PLENO)

3.3. Acórdão nº 44.073 (Prestação de Contas de Gestão, Relatora Conselheira Mara Lúcia)

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE BAIÃO. EXERCÍCIO DE 2022. NÃO CUMPRIMENTO INTEGRAL DAS OBRIGAÇÕES CONTIDAS NA MATRIZ ÚNICA DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL E REMESSAS INTEMPESTIVAS DOS DADOS MENSIS DE JANEIRO A MARÇO, DE MAIO A SETEMBRO E DE NOVEMBRO A DEZEMBRO DE 2022; DA FOLHA DE PAGAMENTO DOS MESES DE JANEIRO A SETEMBRO E DE NOVEMBRO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2022. MULTAS. CONTAS JULGADAS REGULARES, COM RESSALVAS. EXPEDIÇÃO DE ALVARÁ DE QUITAÇÃO, APÓS O RECOLHIMENTO DAS MULTAS APLICADAS.

A partir das rodadas de avaliação da Transparência Pública do Instituto de Previdência Municipal, foi evidenciado o cumprimento de mais de 90% (noventa por cento) das obrigações contidas na Matriz Única de Transparência Municipal (IN nº 11/2021/TCMPA), assegurando o enquadramento da unidade gestora no conceito BOM, ao que se estabeleceu, tão somente, a fixação de ressalva e aplicação de multa em desfavor do Presidente do Instituto, em consonância com a uniforme jurisprudência do Colegiado.

3.4. Resolução nº 16.559 (Prestação de Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo, Relator Conselheiro Cezar Colares)

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO ARARI. EXERCÍCIO DE 2021. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS. NOTIFICAÇÃO AO PODER LEGISLATIVO.

I – EMITIR Parecer Prévio recomendando à CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO ARARI, julgar pela APROVAÇÃO COM RESSALVAS a prestação de Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal da PREFEITURA DE CACHOEIRA DO ARARI, exercício financeiro de 2021, de responsabilidade de ANTONIO AUGUSTO FIGUEIREDO ATHAR, com a recomendação da observância da compensação dos gastos em educação e aplicação dos recursos do FUNDEB até o final do exercício de 2023, bem como, a observância do disposto na Lei Complementar 101/2000, com a devida diminuição dos gastos com pessoal do município.

II – NOTIFICAR o PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO ARARI, após o trânsito em julgado, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, retire os autos na sede deste Tribunal, para processamento e julgamento do Parecer Prévio, no prazo de 90 (noventa) dias, conforme determina o art. 71 §2º, da Constituição Estadual, informando ao TCM/PA o resultado do julgamento, sob pena de envio dos autos ao MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ, para apuração do Crime de Improbidade, por violação do art. 11, II, da Lei nº 8.429/1992, sem prejuízo de outras sanções que vier imputar o Tribunal, de natureza pecuniária e de ponto de controle para reprovação de suas contas.

III – Em caso de inobservância, por parte da Câmara Municipal, ao acima disposto, notadamente quanto a retirada dos autos neste TCMPA, fica desde já autorizada a Secretaria-Geral, observadas as cautelas legais e normativas incidentes em adotar as providências necessárias de remessa postal da referida documentação.

A decisão fixada pelo Tribunal Pleno reconhece a isenção dos gestores em relação ao descumprimento do art. 212 da CF/88 devido à Emenda Constitucional 119/2022, que dispensou a aplicação dos limites constitucionais nos exercícios de 2020 e 2021, em decorrência da pandemia da COVID-19. Quanto ao FUNDEB, apesar de constatado o descumprimento na aplicação dos recursos em 2021, a excepcionalidade do período, aliada à ausência de menção específica na EC 119/2022, leva à conclusão de que a irregularidade apontada é desconsiderada. A decisão alinha-se ao entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, estabelecendo a obrigação de comprovar a aplicação da diferença até o final de 2023. No tocante ao art. 20, inciso III, alínea "b" da LRF e ao art. 19, inciso III, da LRF, referentes aos gastos com pessoal do executivo e do município, respectivamente, a decisão releva a falha conforme o art. 15, §4º, da Lei Complementar nº 178/2021, estabelecendo a eliminação gradual do excesso, com a obrigação de se enquadrar nos limites até o término de 2032. O cumprimento do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, é considerado até o encerramento do prazo estipulado.

3. PRESTAÇÃO DE CONTAS (TRIBUNAL PLENO)

3.5. Acórdão nº 43.369 (Prestação de Contas de Gestão, Relator Conselheiro Lúcio Vale)

EMENTA: EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ. EXERCÍCIO DE 2022. REVELIA. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DE MULTAS.

I. JULGAR IRREGULARES, com fundamento no art. 45, III, da Lei Complementar 109/2016, as contas da Câmara Municipal de Santo Antônio do Tauá, exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do Sr. Rossivaldo Silva Ferreira.

II. APLICAR as multas abaixo discriminadas, que deverão ser recolhidas ao FUMREAR instituído pela Lei 7.368/2009, no prazo de 30 (trinta) dias, conforme previsão do art. 695, caput, do RITCMPA:

1. Multa de 1.000 (mil) UPF-PA, com fulcro no art. 72, II da Lei Complementar 109/2016, pela não inserção dos contratos relativos à contratação temporária no sistema SIAP/TCMPA, configurando despesas de pessoal sem respaldo contratual, no montante de R\$ 222.873,38;

2. Multa de 500 (quinhentas) UPF-PA, com fulcro no art. 72, II da Lei Complementar 109/2016, pelo não envio dos atos de abertura de créditos adicionais;

3. Multa de 500 (quinhentas) UPF-PA, com fulcro no art. 72, X da Lei Complementar 109/2016, pela ausência de processos licitatórios, contratos e aditivos no Mural de Licitações do TCMPA, descumprindo os artigos 9 e 11 da Instrução Normativa 22/2021/TCMPA;

4. Multa de 100 (cem) UPF-PA, com fulcro no art. 72, X da Lei Complementar 109/2016, pela não consolidação das contas do Poder Legislativo com as contas do Poder Executivo no Balanço Geral, descumprindo os artigos 5º, §1º e 12, II da Instrução Normativa 02/2019 c/c art. 4º, II da Instrução Normativa 03/2019;

5. Multa de 100 (cem) UPF-PA, com fulcro no art. 72, VII da Lei Complementar 109/2016, pela remessa intempestiva dos arquivos contábeis dos dados mensais de janeiro, fevereiro, março, julho e setembro de 2022, descumprindo o art. 2º da Portaria 243/2021/GP/TCMPA; art. 30, §1º, II da Portaria 399/2021/GP/TCMPA; art. 6º, I da Instrução Normativa 002/2019 e art. 1º, VI da Portaria 106/2022/GP/TCMPA;

6. Multa de 100 (cem) UPF-PA, com fulcro no art. 72, VII da Lei Complementar 109/2016, pela remessa intempestiva dos arquivos eletrônicos de folha de pagamento de janeiro, fevereiro, março, julho, setembro e outubro de 2022, descumprindo o art. 6º da Instrução Normativa 02/2019/TCMPA;

7. Multa de 100 (cem) UPF-PA, com fulcro no art. 72, VII da Lei Complementar 109/2016, pela remessa intempestiva do ato de fixação de subsídios para a legislatura 2021/2024 (Resolução 003/2020 – Processo SPE 073002.2022.2.701), descumprindo o art. 675 do RITCMPA;

8. Multa de 100 (cem) UPF-PA, prevista no art. 72, X da Lei Complementar 109/2016, pelo atendimento de apenas 57,86% das exigências contidas na Matriz de Fiscalização, não cumprindo na integralidade os pontos de controle estabelecidos no art. 5º da IN 11/2021/TCMPA.

Após detida instrução da área técnica e, ainda, em face à omissão do ordenador responsável na apresentação de defesa, o que comportou a incidência dos efeitos da revelia, restaram apontadas diversas irregularidades junto à prestação de contas, conduzindo a sua não aprovação e aplicação de multas. Destaca-se, dentro do presente julgado, a fixação de entendimento colegiado, quanto a não determinação de restituição ao erário pelas despesas apuradas com o pagamento de pessoal temporário, procedidas sem a devida fundamentação e, ainda, sem o envio da totalidade dos instrumentos de contratação, na forma e prazo prescritos pelo TCMPA, amparado no entendimento da impossibilidade de enriquecimento sem causa da administração pública, consoante entendimento aportado na jurisprudência do C. STJ (o REsp: 2005884 MG 2021/0315706 9, Data de Julgamento), dado que não restou evidenciado nos autos a comprovação de que os servidores temporários não prestaram serviços em prol da municipalidade.

4. RECURSOS ORDINÁRIO E PEDIDOS DE REVISÃO

4.1. Acórdão nº 43.108 (Recurso Ordinário, Relator Conselheiro Antonio José Guimarães)

EMENTA: EMENTA: FALECIMENTO DO PRIMEIRO ORDENADOR, ANTES DO INÍCIO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. CONTAS ILIQUIDÁVEIS. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL. ART. 29-A, I, CF. DESPESAS 0,016% ACIMA DO LIMITE. INSIGNIFICÂNCIA. DESPESAS MENSAIS COM SERVIÇOS ABAIXO DO LIMITE EXIGIDO PARA LICITAR. APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS DO SEGUNDO ORDENADOR. ALVARÁ DE QUITAÇÃO.

Durante a instrução e sequencial julgamento de Recurso Ordinário, o Tribunal Pleno, reformando a decisão precedente, a partir do reconhecimento da iliquidez da prestação de contas vinculada ao primeiro ordenador, dado o seu falecimento antes que pudesse exercer o contraditório e a ampla defesa, compreendeu que as falhas imputadas ao segundo ordenador, do mesmo exercício, dada sua origem em atos de gestão de seu antecessor, notadamente na celebração de contratos, decidiu pela aprovação com ressalvas das contas prestadas. Ademais, foi aplicado o princípio da insignificância, para afastar, como motivo de reprovação das contas do segundo ordenador, a superação em 0,016% do limite de gastos do Poder Legislativo Municipal.

4.2. Decisão Monocrática (Pedido de Revisão, Relator Conselheiro José Carlos Araújo)

EMENTA: PROCESSO Nº 201503862-00. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. PEDIDO DE REVISÃO. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DO CONSELHEIRO RELATOR. ALTERAÇÃO DE PRAZOS RESCISÓRIOS POR ALTERAÇÃO REGIMENTAL. INCIDÊNCIA DE REGRA DE DIREITO INTERTEMPORAL. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INADMISSIBILIDADE.

No exercício da competência para fixação do juízo monocrático de admissibilidade de Pedido de Revisão, o Conselheiro-Relator se confrontou com a subsistência de alteração regimental e legal, entre a data de julgamento da prestação de contas e a interposição do pedido rescisório, com alteração de prazos para fixação de tempestividade. Nesse sentido, adotou-se regra de direito intertemporal, a partir da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (CPC), mais precisamente em seu art. 2.028, visto que na publicação do Acórdão nº 21.139, vigorava o Regimento Interno da Corte atualizado até o ato nº 15, que estabelecia o prazo de 5 anos para a interposição de pedido de revisão, contudo, na data de ingresso de referida revisão, vigia o prazo de prescrição previsto no art. 72 da nova Lei Orgânica de 28/12/2012, com vigência de 60 dias após sua publicação que estabeleceu o prazo de 2 anos para interposição de Pedido Revisional.

5. DENÚNCIA (TRIBUNAL PLENO)

5.1. Acórdão nº 42.400/2023 (Denúncia, Relator Conselheiro Daniel Lavareda)

EMENTA: DENÚNCIA POR INABILITAÇÃO EM PROCESSO LICITATÓRIO. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO Nº PE 06/2022-SRP-PMO. REQUISITOS REGIMENTAIS NÃO ATENDIDOS. DENÚNCIA INADMITIDA À UNANIMIDADE.

Em juízo de admissibilidade de denúncia formulada por pessoa jurídica de direito privado, em desfavor de procedimento licitatório em execução no âmbito municipal, onde questionava a decisão de inabilitação da mesma, fixada por Pregoeiro do ente, entendeu o Tribunal Pleno, em homologação à decisão interlocutória do Conselheiro-Relator, pela inadmissibilidade, em face à ausência de interesse público nos autos e, sobretudo, a partir da premissa de que a denunciante não se desincumbiu de demonstrar que impugnou, na forma, prazo e instância ordinária, as cláusulas editalícias que considerava irregulares e que conduziram a sua exclusão do certame. Nessa mesma linha, foi evidenciado que a denunciante não demonstrou e comprovou que manejou, no âmbito do Poder Público Municipal, as devidas instâncias de irrisignação, instrumentalizando o instituto da denúncia, como mecanismo recursal, em inobservância ao regramento fixado no art. 169, da Nova Lei de Licitações e Contratos.

5.2. Acórdão nº 43.035/2023 (Denúncia, Relator Conselheiro Lúcio Vale)

EMENTA: DENÚNCIA. VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. NÃO ATENDIMENTO DOS REQUISITOS CUMULATIVOS DO ARTIGO 564 DO REGIMENTO INTERNO DO TCMPA. INADMISSIBILIDADE DE DENÚNCIA. HOMOLOGAÇÃO PLENÁRIA. DECISÃO UNÂNIME.

Na apreciação de admissibilidade de denúncia, com pedido de medida cautelar para suspensão de processo licitatório, o Tribunal Pleno, aderindo ao voto do Exmo. Conselheiro-Relator, precedido, na forma regimental, da justificação prévia (art. 568, §2º, do RITCMPA) do Poder Público Municipal, decidiu pela inadmissibilidade da denúncia, manejada por empresa licitante, que negligenciou com a adoção de providência no curso do certame, tais como a impugnação ao edital e os recursos inerentes à sua inabilitação. Nesse sentido, o voto condutor trouxe farta fundamentação jurisprudencial, destacando-se precedentes do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, as quais sustentam não serem as Cortes de Contas competentes para tutelas individuais, que se sobreponham ao interesse público, para afastar a pretensa transformação das mesmas, em instância recursal dos certames realizados por órgãos e entidades da Administração Pública.

6. ATOS DE PESSOAL (CÂMARA ESPECIAL)

6.1. Acórdão nº 43.603/2023 (Pensão, Relatora Conselheira-Substituta Adriana Oliveira)

EMENTA: PENSÃO. REQUISITOS CONSTITUCIONAIS ATENDIDOS. REGISTRO DO ATO.

1. Benefício concedido à companheira de servidora falecida. União homoafetiva. A Constituição Federal de 1988 proíbe qualquer espécie de discriminação. É direito e garantia fundamental a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, conforme seus arts. 3º, I, IV e art. 5º.
2. Entendimento STF Recurso Extraordinário nº 477.554, Minas Gerais, Relator: Min. Celso de Mello em 1º.07.2011.
3. Decisões anteriores deste TCM favoráveis à concessão do benefício de pensão, decorrente de relação homoafetiva, prolatada nos Ac. nº 16.558 de 06.12.2007 e Ac. nº 33.595 de 17/12/2018.
4. Ato regularmente fundamentado no art. 40, §7º, II da CF/88.

Consolidando posicionamento jurisprudencial do TCMPA e, de modo antecedente do C. STF, fez-se assegurar a percepção de benefício previdenciário (pensão), decorrente de relação homoafetiva, destacando-se o fundamental papel social da Corte de Contas, no sentido de inadmitir tratamento diferente, nestas circunstâncias, com o reconhecimento da união homoafetiva como entidade familiar, devidamente amparada em princípios fundamentais como os da dignidade da pessoa humana, da liberdade, da autodeterminação, da igualdade, do pluralismo, da intimidade e da busca da felicidade e, ainda, prossegue dizendo que é imperativo “considerar o afeto como valor jurídico impregnado de natureza constitucional, em ordem a valorizar esse novo paradigma como núcleo conformador do próprio conceito de família.”

6.2. Acórdão nº 43.212/2023 (Fixação de Subsídios, Relatora Conselheira-Substituta Adriana Oliveira)

EMENTA: FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS E OUTROS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. IRREGULARIDADE DO ATO FIXADOR E RECONHECIMENTO DOS SEUS EFEITOS. GARANTIA DE APLICABILIDADE PRÁTICA DA DECISÃO. PRECEDENTES.

1. O ato sob exame constitui uma regra temporária, aplicável ao período de 2017/2020, ou seja, examina-se na presente ocasião, ato normativo cuja vigência já se extinguiu, portanto, os efeitos concretos decorrentes, situam-se no passado.
2. Subsídios fixados por Projeto de Lei com iniciativa da Câmara Municipal, elaborado com a finalidade de revogar a Resolução nº 04/2016 de 05/09/2016, e superar o vício quanto à espécie normativa adotada, sem sucesso, pois apresentou irregularidades pertinentes à iniciativa e à não conclusão do processo legislativo. Os valores fixados permaneceram os mesmos, obedeceram aos limites constitucionais e legais e ambos os atos foram aprovados pelo Poder Legislativo.
3. Os valores praticados, nos exercícios de 2017, 2018, 2019 e 2020, coadunam-se com os fixados no ato.
4. Consideração contextualizada dos fatos para exame do ato em observância à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, que, segundo alterações introduzidas pela Lei nº 13.675/2018, passou a exigir ao julgador, inclusive da esfera controladora, portanto, dos Tribunais de Contas, que confira aplicabilidade prática ao que está sendo decidido, nos termos do art. 20.
5. O reconhecimento como parâmetro válido os valores estabelecidos no Projeto de Lei nº 337/2019, que fixou subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais do Município de Sapucaia para a legislatura 2017/2020, assim considerados, como medida excepcional, com o objetivo exclusivo de assegurar as consequências práticas da presente decisão, em cumprimento ao disposto no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, não representa constituição de direito que possa gerar pagamento retroativo, diante de eventual diferença existente entre os valores efetivamente recebidos e os que ora se atribui validade.
6. A jurisprudência desta CEJ possui precedentes: Resoluções nº 15.922 de 14/12/2021 e nº 16.169 de 22/09/2022.

6. ATOS DE PESSOAL (CÂMARA ESPECIAL)

Consolidando posicionamento jurisprudencial da Câmara Especial de Julgamento, no sentido de buscar amparo na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (art. 20), fez-se estabelecer decisão, reputando, de modo excepcional, a legalidade do valor estabelecido para fins de pagamento de subsídios de agentes políticos, ainda que consignadas irregularidades nos procedimentos legislativos de fixação do valor de referência, sem que a mesma decisão viesse assegurar pagamentos retroativos, passíveis de apuração no âmbito daquele Poder Público

6.3. Resolução nº 14.664 (Revisão Geral Anual, Relatora Conselheira-Substituta Adriana Oliveira)

EMENTA: ATO DE REVISÃO ANUAL DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES E DOS SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. IRREGULARIDADE.

I - Pela irregularidade da Resolução nº 002/2013 de 18/10/2013, que concede revisão geral anual dos subsídios dos vereadores e dos salários dos servidores efetivos da Câmara Municipal de Portel no percentual de 22,69% (vinte e dois inteiros e sessenta e nove centésimos por cento);

II - Pelo envio dos autos à Controladoria responsável pela análise das contas a fim de subsidiar a fiscalização orçamentária e financeira das despesas decorrentes do presente ato, bem como a observância aos limites legais e constitucionais.

Após detida instrução processual, operacionalizada conjuntamente pela 1ª Controladoria de Controle Externo e pelo Núcleo de Atos de Pessoal, restou evidenciada a operacionalização ilegal da revisão geral anual, junto aos subsídios dos vereadores municipais, com verdadeiro bis in idem, na apuração de índice inflacionário acumulado ao longo dos exercícios de 2009 e 2010, em sequenciais atos revisores. Nesse sentido, a posição estabelecida pelo órgão técnico, Ministério Público de Contas e, sequencialmente, pela relatora dos autos, acompanhada à unanimidade pela Câmara Especial de Julgamento, foi no sentido de fixar a irregularidade do ato, com repercussões na fiscalização orçamentária e financeira da gestão.

6.4. Resolução nº 15.437 (Revisão Geral Anual, Relator Conselheiro-Substituto José Alexandre Cunha)

EMENTA: REVISÃO GERAL ANUAL. RECOMPOSIÇÃO DAS PERDAS INFLACIONÁRIAS DOS SERVIDORES E VEREADORES. CÂMARA MUNICIPAL. RESOLUÇÃO. INSTRUMENTO JURÍDICO INADEQUADO. INOBSERVÂNCIA DAS EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E NORMATIVAS DESTE TRIBUNAL. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO.

1. Aplicação do índice de revisão do salário-mínimo (11,675%) para adequação ao piso nacional somente aos servidores ocupantes de cargo em comissão. Violação do art. 5º da Instrução Normativa nº 04/2015.

2. Aplicação do índice de revisão geral (11,276%) somente aos vereadores, excluindo os servidores que percebem remuneração superior ao salário-mínimo. Violação do art. 37, X da Constituição Federal.

3. Ausência de publicação do ato. Violação do princípio constitucional da publicidade.

Em análise de legalidade de ato expedido por Câmara Municipal, destinado a aplicação de revisão geral anual aos subsídios dos vereadores e remuneração dos servidores públicos, restaram identificadas a violação do regramento constitucional, com tratamento diferenciado entre as duas classes de agentes públicos, com violação direta ao inciso X, do art. 37, da CF/88 e, ainda, de ato normativo expedido no âmbito do TCMPA, ao que restou fixada a irregularidade do ato, com repercussões na fiscalização orçamentária e financeira da gestão.

7. ATOS REGIMENTAIS, NORMATIVOS E REGULAMENTARES (TRIBUNAL PLENO)

7.1. REVISÃO REGIMENTAL:

7.1.1. **Ato nº 27 DE 12/12/2023** que “DISPÕE SOBRE ALTERAÇÕES E INSERÇÕES DE DISPOSITIVOS CONTIDOS NOS LIVROS VII (DA FUNÇÃO FISCALIZADORA E CAUTELAR), VIII (DA FUNÇÃO JUDICANTE) E IX (DA FUNÇÃO SANCIONATÓRIA) DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ (ATO nº 23) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

7.2. INSTRUÇÕES NORMATIVAS:

7.2.1. **Instrução Normativa nº 05/2023/TCMPA** que “RATIFICA A ADESÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ (TCMPA) AO PROJETO "INTERAGIR", DA ASSOCIAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON), ESTABELECENDO AS DIRETRIZES, DE CARÁTER VINCULADO E OBRIGATÓRIO, DE ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO CONTROLE EXTERNO, PELOS ENTES MUNICIPAIS DO ESTADO DO PARÁ”.

7.2.2. **Instrução Normativa nº 06/2023/TCMPA** que “ALTERAR A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2/2023/TCMPA, DESTINADA À FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTOS, ORIENTAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES AOS MUNICÍPIOS JURISDICIONADOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ NA APLICAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (LEI FEDERAL Nº 14.133/2021) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

7.2.3. **Instrução Normativa nº 07/2023/TCMPA** que “DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DO ANEXO IV DO ARTIGO 1º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 4/2022/TCMPA, EM RAZÃO DA ATUALIZAÇÃO DA PORTARIA STN/MF Nº 688/2023 PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2023; ALTERA O §1º DO ARTIGO 5º DA CITADA INSTRUÇÃO NORMATIVA, DADA A IMPLEMENTAÇÃO DO DECRETO FEDERAL Nº 11.644/2023 QUE ALTEROU O DECRETO FEDERAL Nº 10.540/2020, E ESTABELECE O PROCEDIMENTO DE RETENÇÃO NA FONTE DO IMPOSTO DE RENDA, DADA A EDIÇÃO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA/RFB Nº 2.145, DE 26/06/2023”.

7.2.4. **Instrução Normativa nº 08/2023/TCMPA** que “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE UTILIZAÇÃO POR PARTE DOS JURISDICIONADOS, QUANDO DA ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAIS (PPA, LDO e LOA), DA CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA (NATUREZA DA RECEITA); CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA (NATUREZA DA DESPESA); CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (FUNÇÃO E SUB FUNÇÃO DE GOVERNO) E FONTES DE RECURSOS E ESTRUTURA DA CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL PROGRAMÁTICA, PREVISTAS NESTA INSTRUÇÃO NORMATIVA, A PARTIR DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2024”.

7.2.5. **Instrução Normativa nº 09/2023/TCMPA** que “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE UTILIZAÇÃO DO PLANO DE CONTAS APLICADO AO SETOR PÚBLICO – PCASP; CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA (NATUREZA DA RECEITA); CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA (NATUREZA DA DESPESA); FONTES DE RECURSOS; CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (FUNÇÃO E SUB FUNÇÃO DE GOVERNO); ESTRUTURA DA CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL PROGRAMÁTICA; TABELA DE EVENTOS; HISTÓRICO PADRÃO; ROTEIRO CONTÁBIL MÍNIMO; DEMONSTRATIVOS DO RREO E RGF E DEMAIS PROCEDIMENTOS DE REMESSA DE DADOS MENSIS E DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, A PARTIR DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2024”.

7. ATOS REGIMENTAIS, NORMATIVOS E REGULAMENTARES (TRIBUNAL PLENO)

7.3. RESOLUÇÕES ADMINISTRATIVAS:

7.3.1. **Resolução Administrativa nº 16/2023/TCMPA** que “AUTORIZA A DOAÇÃO DE BENS MÓVEIS INSERVÍVEIS”.

7.3.2. **Resolução Administrativa nº 17/2023/TCMPA** que “REGULAMENTA OS PRINCÍPIOS, REGRAS E INSTRUMENTOS DA LEI FEDERAL Nº 14.129/2021 (GOVERNO DIGITAL), NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ”.

7.3.3. **Resolução Administrativa nº 18/2023/TCMPA** que “APROVA A POLÍTICA DE PRIVACIDADE DE DADOS PESSOAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ”.

7.3.4. **Resolução Administrativa nº 19/2023/TCMPA** que “APROVA A POLÍTICA DE PRIVACIDADE DE DADOS PESSOAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ”.

7.3.5. **Resolução Administrativa nº 20/2023/TCMPA** que “APROVA A ORDEM TÉCNICA INTERNA DE SERVIÇO Nº 05/2023/CAP/DIPLAMFCE/TCMPA, QUE DISCIPLINA A UTILIZAÇÃO, EM CARÁTER EXPERIMENTAL, DO MANUAL DE PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ”.

7.3.6. **Resolução Administrativa nº 21/2023/TCMPA** que “APROVA O AJUSTE DO ANEXO DA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 04/2023/TCM-PA E A ORDEM TÉCNICA INTERNA DE SERVIÇO - OTIS Nº 06/2023/CAP/DIPLAMFCE/TCM-PA, QUE ALTERA A OTIS Nº 01/2023/CAP/DIPLAMFCE/TCM-PA”.

7.3.7. **Resolução Administrativa nº 22/2023/TCMPA** que “DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL 2024 A 2027 DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ”.

7.3.8. **Resolução Administrativa nº 23/2023/TCMPA** que “DISPÕE SOBRE A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ PARA EXERCÍCIO DE 2024”.

7.3.9. **Resolução Administrativa nº 24/2023/TCMPA** que “AUTORIZA A ADESÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ AO SISTEMA DA CENTRAL NACIONAL DE INDISPONIBILIDADE DE BENS (CNIB), MANTIDO E REGULAMENTADO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CONFORME TERMOS DO PROVIMENTO Nº 39/2014/CNJ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

7.3.10. **Resolução Administrativa nº 25/2023/TCMPA** que “REGULAMENTA OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS INTERNOS DESTINADOS À SOLICITAÇÃO E CONCESSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS PARA DESLOCAMENTO DE MEMBROS, SERVIDORES E COLABORADORES À SERVIÇO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

8.1. DO REGIME JURÍDICO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACS) E DOS AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS (ACE): Impactos do julgamento da ADI 5.554-DF na consolidação da jurisprudência consultiva do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

YASMIM BARLETTA BALEIXE

Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, lotada no Núcleo de Atos de Pessoal - NAP. Bacharel em direito com Láurea Acadêmica pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

RAPHAEL MAUÉS OLIVEIRA

Auditor de Controle Externo e Diretor Jurídico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Coordenador do Boletim de Contas Públicas Municipais do Estado do Pará. Instrutor da Escola de Contas Públicas “Conselheiro Irawaldyr Rocha”. Membro do Comitê de Súmula e Jurisprudência do Instituto Rui Barbosa/IRB. Mestre em Direito Penal Econômico (Universidade de Coimbra/PT). Especialista em Direito Tributário (CEU/SP). Especialista em Ciências Jurídico Criminais (Universidade de Coimbra/PT). Bacharel em Direito (UNAMA/PA).

1. INTRODUÇÃO:

O presente artigo objetivou estabelecer a forma como os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e os Agentes de Combate às Endemias (ACE) são compreendidos na administração pública municipal, considerando o decidido na ADI 5.554/DF, que teve trânsito em julgado na data de 13/05/2023 e as antecedentes alterações constitucionais e legais sobre o tema. O estudo teve como método central a análise das Consultas formuladas perante o Tribunal de Contas envolvendo os respectivos Agentes e seu regime jurídico, bem como a análise da doutrina especializada por meio de artigos científicos publicados e da jurisprudência dos tribunais superiores, notadamente com as reformas legais incidentes nos últimos anos. O objetivo principal do trabalho foi verificar a necessidade de atualização e revisão da forma como a contratação e remuneração desses profissionais é compreendida neste Tribunal, na missão constitucional de órgão de controle externo, fixada pelos artigos 70, caput e 71, inciso III da CF/88.

2. DA VIGENTE REGULAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO REGIME JURÍDICO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DOS AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS SOB A ÓTICA DO C.STF (ADI 5.554-DF):

O surgimento dos Agentes Comunitários de Saúde aconteceu de forma concomitante com o nascimento do próprio Sistema Único de Saúde (SUS), como estratégia que buscou aproximar a comunidade atendida pelos profissionais com o atendimento básico de saúde oferecido. Nesse contexto, os Agentes Comunitários de Saúde acabaram por se consolidar na forma como o Brasil ordena a atenção básica de Saúde, difundindo-se ao redor do território do país e proporcionando, assim, uma capilaridade regional pouco custosa, em comparação com as demais formas de atenção à saúde, como a criação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA's) ou Hospitais.

Esses Agentes foram idealizados e planejados, em geral, para serem parte da própria comunidade que atendem, funcionando como conectores entre o planejamento formal do Estado e o efetivo tratamento da população. Verifica-se a importância desses profissionais, por exemplo, na redução da mortalidade infantil, contexto que, inicialmente, impulsionou a sua criação:

*“Em 1991, o Ministério da Saúde (MS), em parceria com as secretarias estaduais e municipais, institucionalizou o Programa Nacional de Agentes Comunitários de Saúde (PNACS), posteriormente Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), **objetivando reduzir os alarmantes indicadores de morbimortalidade infantil e materna, inicialmente no Nordeste do Brasil.** Em 1994 foi criado o Programa de Saúde da Família (PSF) em substituição ao modelo tradicional, com a finalidade de apoiar uma prática com ações integrais na atenção básica vinculada à comunidade, ao invés da permanência na unidade de saúde aguardando as demandas e necessidades desta.*

*Com a criação do PSF, emergiu a categoria do Agente Comunitário de Saúde (ACS) **para atuar nas unidades básicas e ser o elo entre a comunidade e os serviços de saúde.** Esse profissional inicialmente não tinha nem qualificação nem regulação profissional. Dada a importância de sua função no programa e em decorrência de seu papel estratégico no fortalecimento da atenção básica enquanto política pública para a saúde, houve necessidade de capacitar esse profissional. No entanto, somente em 2002 a profissão foi criada em termos de lei, que em 2006 foi revogada para que ajustes pudessem ser feitos. A nova regulamentação ocorreu com a promulgação da Lei nº 11.350/2006.*

*Considerando os aspectos mencionados, observa-se que o ACS nasce num contexto sob acúmulo e influências sociais, ideológicas, políticas e técnicas, envolvendo demandas de ordem nacional e internacional. Na agenda brasileira, passa a ser visto como uma **estratégia política possível para superar o modelo tradicional**, e assina-la, assim, perspectivas para a construção de um novo modelo de atenção à saúde. Observa-se hoje que o ACS desempenha papel relevante dentro da Equipe Saúde da Família (ESF), devido a suas atribuições que envolvem o cadastramento e o acompanhamento nas áreas de atenção básica, o que justifica o interesse dos autores em aprofundar-se neste tema.” (DE BARROS et al, 2010)*

Em outra perspectiva, a consolidação da necessidade desses Agentes também trouxe a problemática da natureza jurídica de seus vínculos e a forma como são contratados. Isso, pois, considerando o objetivo primordial da política pública envolvida, os agentes precisam estar inseridos na própria comunidade. Dessa forma, a seleção nacional ou por meio de concurso acabaria por dificultar a implementação regionalizada da política. A ideia principal, repita-se, era e, respeitado entendimento diverso, continua sendo, a de que esses profissionais sejam parte da comunidade que atendem.

Diante disso, a forma como esses profissionais eram admitidos na administração pública, variava de forma constante, ocorrendo situações em que certos agentes eram admitidos via concurso público, outros eram diretamente contratados como temporários ou, ainda, chegavam a prestar serviços por intermédio de contratos celebrados com entidades do Terceiro Setor (LIMA E COCKELL, 2008).

A Emenda Constitucional nº 51/2006 veio regularizar esse tratamento dispondo que os referidos Agentes deverão ser contratados por meio de processo seletivo público (exceção à regra do concurso público) e, ainda, que uma lei de natureza federal teria a função de estabelecer o seu específico regime jurídico.

Nesse sentido, cita-se o voto do Eminentíssimo Ministro LUIS ROBERTO BARROSO, do Supremo Tribunal Federal, enquanto relator na ADI 5.554/DF:

“(…)12. A justificativa da PEC nº 7/2003, que deu origem à EC nº 51/2006, indica que a norma constitucional visou definir o modelo para a celebração do vínculo dos agentes comunitários com a Administração Pública, tendo em vista que, na ausência de normatização específica, tais profissionais eram contratados por diversas modalidades, a exemplo de termos de parceria

com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, contratos temporários ou contratação de cooperativas. 13. A submissão a processo seletivo público teve por objetivo estabelecer procedimento simplificado de contratação, viabilizando a escolha de pessoas legitimadas e reconhecidas pela comunidade destinatária das ações de saúde. Isso porque o trabalho do agente comunitário consiste em ações domiciliares ou comunitárias de prevenção à saúde, sendo imprescindível que o profissional tenha laços com a comunidade a ser atendida.” (Voto do Relator. STF. Plenário. ADI 5.554/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 25/4/2023)

As alterações promovidas pela **Emenda Constitucional nº 51/2006** foram recentemente interpretadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.554/DF em comento, que acabou por concluir que o regime de contratação **não foi unificado pela referida Emenda**. Nesse sentido, cita-se, novamente, o voto do Ministro-Relator:

“(…)14. Nesse cenário, não há que se falar em inconstitucionalidade decorrente da transformação de empregos em cargos públicos. A EC nº 51/2006 expressamente atribuiu à lei federal a disciplina sobre o regime jurídico a ser aplicado a esses profissionais, assim como a regulamentação do piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os planos de carreira e a as atividades a serem exercidas. Ao estabelecer exceção constitucional à regra do concurso público, a EC nº 51/2006 não vedou ou determinou a adoção de regime jurídico específico, cabendo ao legislador a opção pelo regime celetista ou estatutário.” (Voto do Relator. STF. Plenário. ADI 5.554/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 25/4/2023)

Na ADI em comento, a tese enfrentada pelo C. STF foi determinar a constitucionalidade ou não do art. 3º da **Lei Federal nº 13.026/2014**¹ que, dentre outros assuntos, autorizou a transformação dos empregos criados pelo art. 15 da **Lei Federal nº 11.350/2006**² (Quadro Suplementar), em cargos de Agente de Combate às Endemias. Esses cargos de Agente de Combate às Endemias passariam a ser regidos pela **Lei Federal nº 8.112/90** (Regime Jurídico Único dos servidores da União). Nessa ação do controle concentrado, restou pacificado que a determinação constitucional é pela forma de ingresso na carreira (processo simplificado) e não pelo regime de contratação, o qual deverá ser fixado por norma infraconstitucional:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. LEI Nº. 13.026/2014. AUTORIZAÇÃO PARA TRANSFORMAÇÃO DE EMPREGOS EM CARGOS PÚBLICOS. 1. Ação direta de inconstitucionalidade em face dos arts. 3º, §§ 1º, 2º, 3º e 5º; 4º, parágrafo único; 5º, caput e parágrafo único; e 6º da Lei nº 13.026/2014, que autorizou a transformação dos empregos públicos criados pela Lei nº 11.350/2006 no cargo de Agente de Combate às Endemias, a ser regido pela Lei nº 8.112/1990. 2. A Emenda Constitucional nº 51/2006 excepcionou a regra do concurso público e tornou possível a admissão dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias mediante processo seletivo público. A disposição teve por objetivo estabelecer procedimento simplificado de contratação, viabilizando a escolha de pessoas legitimadas e reconhecidas pela comunidade destinatária das ações de saúde. 3. A EC nº 51/2006 expressamente atribuiu à lei federal a disciplina sobre o regime jurídico a ser aplicada a esses profissionais, assim como a regulamentação do piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os planos de carreira e a as atividades a serem exercidas.

¹ Art. 3º Fica criado o Quadro em Extinção de Combate às Endemias e autorizada a transformação dos empregos ativos criados pelo art. 15 da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, no cargo de Agente de Combate às Endemias, a ser regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

² Art. 15. Ficam criados cinco mil, trezentos e sessenta e cinco empregos públicos de Agente de Combate às Endemias, no âmbito do Quadro Suplementar referido no art. 11, com retribuição mensal estabelecida na forma do Anexo desta Lei, cuja despesa não excederá o valor atualmente despendido pela FUNASA com a contratação desses profissionais.

4. Tendo em vista que a regra do concurso público é aplicável a emprego ou cargo público (art. 31, II, CF), a incidência da exceção constitucional prevista no art. 198, § 4º, da Constituição Federal, incluído pela EC nº 51/2006, é indiferente ao regime jurídico do agente. 5. Pedido julgado improcedente, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “A EC nº 51/2006, ao prever a admissão de agentes de combate às endemias por processo seletivo público, estabeleceu exceção constitucional à regra do concurso público, cabendo ao legislador ordinário definir o regime jurídico aplicável aos profissionais”.

(ADI 5554, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 25-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-05-2023 PUBLIC 05-05-2023)

Verifica-se, portanto, com base no recente entendimento fixado pelo C.STF, que a Constituição não vedou a admissão de ACS's e ACE's no regime estatutário. Ao invés disso, determinou que **o legislador federal fixe o regime aplicável, mesmo que o referido Agente seja admitido por Processo Seletivo Público.**

O legislador federal, no uso da delegação afirmada pelo C. STF, conforme os ditames da CF/88, determinou que, nos termos do art. 8º da **Lei Federal nº 11.350/2006**³, esses agentes serão contratados pelo regime previsto na CLT, **salvo disposição em contrário de norma local.**

Portanto, conclui-se que, à luz do que foi decidido na ADI e à luz da legislação federal, **o nosso ordenamento jurídico permite que Estados e Municípios admitam os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias enquanto servidores estatutários, caso haja previsão de lei local para tanto.**

Dessa forma e em reverência a decisão aportada pela Suprema Corte, conclui-se que os jurisdicionados do TCM-PA, Municípios do Estado do Pará, poderão, pelas leis locais respectivas, admitir esses Agentes como estatutários.

Em outro giro, cabe destacar que a recente **Emenda Constitucional nº 120/2022**, manteve a contratação dos referidos Agentes por processo seletivo, estabelecendo ainda um piso nacional da categoria, determinando a responsabilidade pelo vencimento desses profissionais à União.

Assim, atualmente, os vencimentos desses profissionais serão previstos no orçamento da União. Igualmente com a reforma constitucional de 2022, que alterou o **art. 198 da CF/88**⁴, determinou-se, inclusive, que os recursos repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para pagamento do vencimento ou de qualquer outra vantagem dos ACS's e dos ACE's, não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal.

³ 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.

⁴ Art. 1º. O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11:

"Art. 198. (...)

§7º. O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais.

§8º. Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.

§9º. O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, repassados pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal.

§10. Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade.

§11. Os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para pagamento do vencimento ou de qualquer outra vantagem dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal." (NR)

Além disso, a **Emenda Constitucional nº 120/2022** também consignou o direito desses Agentes à Aposentadoria Especial, bem como o direito de receber Adicional de Insalubridade. Houve, portanto, uma alteração constitucional relevante que conduziu à modificação da forma como os referidos agentes são percebidos pelo Tribunal de Contas do Municípios do Pará, no desempenho do exercício do controle externo.

Por fim, ainda é relevante destacar que a recente **Lei Federal nº 14.536/2023**, alterou a **Lei Federal nº 11.350/2006**, prevendo que os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias são considerados profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, para fins do disposto na alínea 'c' do inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição Federal⁵ (Acumulação legal de cargos públicos).

3. DA REVISÃO JURISPRUDENCIAL CONSULTIVA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS:

Dentro do cenário controverso e de sucessivas alterações constitucionais e legais, bem como de forma antecedente ao recente julgamento proferido pelo C. STF, nos autos da ADI 5.554-DF, o TCMPE foi instado, em diversas oportunidades e sob variados enfoques, a estabelecer posicionamento consultivo, voltado ao balizamento das gestões públicas municipais no Estado do Pará, a par das quais, pode fixar sua perspectiva interpretativa, sob a qual passamos a detalhar.

Em **28/03/2014**, a **Prefeitura Municipal de Ourém** apresentou consulta, tendo por objetivo principal o de estabelecer a visão do TCMPE, quanto a moldura jurídica aplicável aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combates à Endemias contratados antes da **Emenda Constitucional nº 51/2006**, a qual contou com a relatoria da Exma. Conselheira Mara Lúcia.

A deliberação adotada pelo Plenário da Corte de Contas, materializada na forma da **RESOLUÇÃO nº 11.473/2014**, aportou entendimento pela dispensabilidade da feitura de processo seletivo simplificado aos contratados como Agentes antes da **Emenda Constitucional nº 51/2006**, dispensa essa, prevista no art. 2º, parágrafo único, da referida reforma constitucional⁶

Em resposta ao jurisdicionado, determinou-se que a dispensa do processo seletivo aos antigos contratos dependerá da existência de processo anterior que observasse os princípios basilares incidentes aos atos da administração pública. Também assentou que a certificação exigida pela **Lei Federal nº 11.305/2006** deve ser entendida como a demonstração concreta do processo de seleção com registro no Tribunal de Contas, enquanto procedimento de admissão de pessoal.

Foi fixado que o prazo de validade dos concursos públicos, de até 02 (dois) anos, também se aplicaria aos processos seletivos para a admissão de ACE's e ACS's. Consignou-se que para as admissões após a publicação da decisão cautelar da ADI nº 2.135, 07.03.2008, deve ser observada a unicidade de Regime Jurídico.

A consulta também concluiu que os respectivos agentes não seriam considerados servidores efetivos e, portanto, não teriam direito à estabilidade, sendo impossível que ocupassem

5 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: (...) XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (...) c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

6 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.

cargo público, sendo a sua função uma mera atividade. O fundamento que permitiu essa conclusão foi a não submissão desses Agentes a um concurso público.

No entanto, **considerando o teor do que foi decidido na ADI 5.554/DF, em 2023, com eficácia vinculante para toda a administração pública e efeitos erga omnes, constata-se que essa última conclusão perdeu eficácia e comporta revisão.** Isso, pois, expressamente consignou-se nesta ADI que a exceção constitucional estabelecida pelo ingresso desses servidores por concurso é indiferente ao seu regime jurídico que deverá ser definido pelo legislador infraconstitucional.

Seguidamente, já **19/07/2016, o Conselho Municipal de Saúde de Ourém** submeteu nova consulta ao TCMPA, tendo por objetivo central o de ver fixado a legalidade do plano de efetivação dos Agentes Comunitário de Saúde e Agentes Combate à Endemias, trazendo ainda questionamentos quanto ao regular repasse de verbas públicas para pagamento do nominado “Incentivo Adicional da Classe”, a qual contou, igualmente, com a relatoria da Exma. Conselheira Mara Lúcia.

A consulta foi devidamente admitida e submetida à deliberação do Tribunal Pleno, materializada na forma da **RESOLUÇÃO Nº 14.787/2019**, trazendo a conclusão pela impossibilidade de efetivação dos multicitados agentes comunitários, uma vez que não poderiam ser considerados efetivos por não terem se submetido a concurso público. Conforme já assentado alhures, esse entendimento é consolidado no TCMPA. No mais, conforme já pontuado, essa tese jurídica foi clarificada, nos termos da ADI 5.554/DF, estabelecendo impositiva e vinculante revisão do entendimento pretérito.

Por seu turno, ao analisar o nominado “Incentivo Adicional de Classe”, estabelecido pelo Ministério da Saúde como verba que visava garantir o pagamento de uma 13ª parcela salarial, similar ao 13º salário, tal como garantido à universalidade dos trabalhadores regidos pela CLT e ainda aos servidores estatutários, o TCMPA concluiu pela inexistência do direito desses agentes de receberem a respectiva verba. O entendimento, fundamentou-se na ausência de respaldo legal à época, que justifique essa remuneração adicional, assim como, no fato de que a respectiva verba seria destinada aos próprios municípios para o fortalecimento das ações de atenção à saúde básica.

Mais recentemente, já em **23/09/2020, a Prefeitura Municipal de Redenção do Pará** apresenta consulta à Corte de Contas dos Municípios, objetivando a fixação determinativa do regime jurídico de contratação dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate à Endemias tendo em vista as alterações providas pela **Lei Federal nº 13.595/2018** que alterou a **Lei nº 11.350/2006**, a qual igualmente recebeu relatoria da Exma. Conselheira Mara Lúcia.

Após ampla instrução e debates no âmbito do Tribunal Pleno, fez-se aprovada a **RESOLUÇÃO Nº 15.538/2020**, trazendo entendimento no sentido de que a alteração legal já citada não mudou o regime jurídico dos Agentes Comunitários em análise, fundamentando tal entendimento, sobretudo, no reiterado entendimento do TCMPA, no sentido de que o acesso à cargo público depende de concurso público em sentido estrito.

Em outro giro, a consulta também estabelece que o gasto com a contratação de ACE's e ACS's será financiado com transferências intragovernamentais e com o respectivo cômputo da despesa enquanto despesa com pessoal, visto que se trata de receita corrente líquida, sofrendo a limitação da despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade fiscal.

Conforme já apresentado alhures, a conclusão sobre o regime jurídico de contratação dos agentes exige reanálise, novamente à luz da ADI 5554. Além disso, a **Emenda Constitucional 120/2022**, posterior à consulta apreciada pelo TCMPA, inseriu o **§11 ao artigo 198 da Constituição Federal**⁷ determinando que os recursos repassados aos entes federativos para fazer frente às despesas na contratação desses agentes **não serão computadas para fins do limite de despesa com pessoal**, motivo pelo qual, a segunda conclusão da consulta também merece ser revista.

7 Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

§11. Os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para pagamento do vencimento ou de qualquer outra vantagem dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal.

4. CONCLUSÃO:

No cotejamento final e conclusivo, dos posicionamentos até então vigentes no âmbito do TCMPA, por intermédio das citadas e sequenciais consultas respondidas pelo Tribunal Pleno, com as novas diretrizes constitucionais, legais e, sobretudo, de interpretação aportada no âmbito do C. STF, ao decidir o mérito da ADI 5.554-DF, há de se impor uma premente revisão interna do entendimento consultivo detalhado, com pertinência à natureza jurídica dos cargos de ACE's e ACS's, sua forma de contratação e remuneração, tal como seguem:

a) A ADI 5.554/DF, julgada em 2023, pacificou o entendimento de que os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate à Endemias serão contratados por procedimento seletivo simplificado ou processo público de contratação, na forma prevista pela **Emenda Constitucional nº 51/2006**. No entanto, essa forma de contratação (exceção constitucional à regra do Concurso Público) seria indiferente ao regime jurídico adotado para reger esses profissionais, sendo esta uma tarefa delegada ao legislador infraconstitucional. Fora fixada a seguinte tese: **“A EC nº 51/2006, ao prever a admissão de agentes de combate às endemias por processo seletivo público, estabeleceu exceção constitucional à regra do concurso público, cabendo ao legislador ordinário definir o regime jurídico aplicável aos profissionais”**.

b) Considerando a eficácia vinculante do que fora decidido na ADI 5.554/DF, o entendimento consolidado do TCM-PA, firmado nas **Resoluções de Consultas nº 11.473/2014**, nº **14.787/2019** e nº **15.538/2020**, sobre a impossibilidade de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate à Endemias ocuparem cargos públicos, deverá ser modificado e atualizado para permitir a contratação estatutária desde que previsto em lei local, nos termos do art. 8º da **Lei Federal nº 11.350/2006**⁸

c) Manutenção do entendimento firmado pela **Resolução de Consulta nº 11473/2014** no sentido de condicionar a dispensabilidade de novo certame público aos Agentes admitidos antes da **EC 51/2006**, desde que observados os princípios constitucionais aplicáveis à administração pública no certame anterior.

d) Manutenção do entendimento firmado pela **Resolução de Consulta nº 11473/2014** no prazo de validade dos processos seletivos ser de até 02 (dois) anos por aplicação analógica da regra dos concursos públicos face a omissão legislativa presente;

e) Manutenção do entendimento firmado pela **Resolução de Consulta nº 14.787/2019** quanto à impossibilidade de pagamento do “Incentivo Adicional de Classe” por ausência de respaldo legal;

f) Modificação do entendimento firmado na Resolução de Consulta nº 15.538/2020 sobre o cômputo do valor repassado via transferências intragovernamentais no limite de despesas com pessoal considerando o determinado pelo **§11 do art. 198 da CF/88** com a redação dada pela **Emenda Constitucional nº 120/2022**, bem como o estabelecimento da federalização dos gastos envolvendo esses Agentes previsto no §8º do art. 198 da CF/88⁹, com a redação dada pela referida Emenda.

g) Determinação quanto à aplicabilidade plena dos termos da **Emenda Constitucional nº 120/2022** no sentido de garantir a aposentadoria especial e o pagamento do adicional de insalubridade aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate às Endemias.

h) Nesse mesmo contexto, ainda importa destacar o reconhecimento desses profissionais enquanto profissionais da saúde para fins de legal acumulação de cargos permitida pela CF/88, nos termos da nova **Lei Federal nº 14.536/2023**.

⁸ 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.

⁹ §8º. Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.

Por fim, considerando as recentes e relevantes alterações Constitucionais, legais e jurisprudenciais sobre o tema analisado neste artigo, conclui-se pela premente necessidade de aglutinação dessas informações em Instrução Normativa, mediante deliberação e aprovação colegiada, com o fim de subsidiar os trabalhos futuros do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará e, ainda, os entes jurisdicionados, de forma atualizada e aportada na reverência passada e atual, às decisões fixadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

REFERÊNCIAS

DE BARROS, Daniela França et al. O contexto da formação dos agentes comunitários de saúde no Brasil. *Texto & Contexto-Enfermagem*, v. 19, p. 78-84, 2010.

LIMA, Jacob Carlos; COCKELL, Fernanda Flávia. As novas institucionalidades do trabalho no setor público: os agentes comunitários de saúde. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 6, p. 481-502, 2008.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. É constitucional a **Lei 13.026/2014**, que transformou de celetista para estatutário o regime de trabalho dos agentes de combate a endemias. *Buscador Dizer o Direito*, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/-detalhes/3152e3b1e52e2cb123363787d5f76c95>>. Acesso em: 11/12/2023

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 51/2006**. Acrescenta os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006.

_____. **Emenda Constitucional nº 120/2022**. Acrescenta §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022.

_____. **Lei Federal nº 13.026/2014**. Altera as **Leis nºs 10.410**, de 11 de janeiro de 2002, que cria e disciplina a Carreira de Especialista em Meio Ambiente, e **11.357**, de 19 de outubro de 2006, na parte em que dispõe sobre o Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA; cria o Quadro em Extinção de Combate às Endemias; e autoriza a transformação dos empregos criados pelo art. 15 da **Lei nº 11.350**, de 5 de outubro de 2006, no cargo de Agente de Combate às Endemias. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2014.

_____. **Lei Federal nº 11.350/2006**. Regulamenta o **§ 5º do art. 198 da Constituição**, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do **art. 2º da Emenda Constitucional nº 51**, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006.

_____. **Lei Federal nº 14.536**. Altera a **Lei nº 11.350**, de 5 de outubro de 2006, a fim de considerar os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias como profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, para a finalidade que especifica. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2023.

8.2. A IMPLEMENTAÇÃO DO PISO NACIONAL DA ENFERMAGEM: HISTÓRICO, IMPACTOS E CONSEQUÊNCIAS PARA OS MUNICÍPIOS.

RAUL YUSSEF CRUZ FRAIHA

Auditor Jurídico de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará e advogado, graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará; especialista em Direito Processual Civil pela Rede Luiz Flávio Gomes de Ensino.

RAPHAEL MAUÉS OLIVEIRA

Auditor de Controle Externo e Diretor Jurídico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Membro do Comitê de Súmula e Jurisprudência do Instituto Rui Barbosa/IRB. Mestre em Direito Penal Econômico (Universidade de Coimbra/PT). Especialista em Direito Tributário (CEU/SP). Especialista em Ciências Jurídico Criminais (Universidade de Coimbra/PT). Bacharel em Direito (UNAMA/PA).

LUIZ FERNANDO GONÇALVES DA COSTA

Auditor de Controle Externo e Diretor Jurídico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. graduado em Administração (FICOM), Ciências Econômicas (FICOM) e Ciências Contábeis (FICOM). Especialista em Contabilidade (FICOM) e Administração Financeira (UNESPA).

RESUMO: O presente artigo objetiva fazer uma análise do histórico e dos impactos orçamentário-financeiros decorrentes da implementação do piso nacional da enfermagem e legislação correspondentes.

Palavras-Chave: Piso nacional da enfermagem. Responsabilidade orçamentária. Limite de gastos.

ABSTRACT: This article aims to conduct an analysis of the historical background and the budgetary and financial impacts resulting from the implementation of the national minimum wage for nursing and corresponding legislation

Keywords: National minimum wage for nursing. Budgetary responsibility. Expenditure ceiling.

1. INTRODUÇÃO:

O chamado piso nacional foi implementado pela **Lei Federal nº 14.434/2022**, publicada em 05/08/2022, que acresceu os artigos 15-A, 15-B, 15-C e 15-D à **Lei Federal nº 7.498/1986**¹, os quais transcrevemos:

Art. 1º. A Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 15-A, 15-B, 15-C e 15-D:

Art. 15-A. O piso salarial nacional dos Enfermeiros contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, será de R\$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais.

Parágrafo único. O piso salarial dos profissionais celetistas de que tratam os arts. 7º, 8º e 9º desta Lei é fixado com base no piso estabelecido no caput deste artigo, para o Enfermeiro, na razão de:

- I - 70% (setenta por cento) para o Técnico de Enfermagem;
- II - 50% (cinquenta por cento) para o Auxiliar de Enfermagem e para a Parteira."

Art. 15-B. O piso salarial nacional dos Enfermeiros contratados sob o regime dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, nos termos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, será de R\$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais.

¹ "Dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem, e dá outras providências".

Parágrafo único. O piso salarial dos servidores de que tratam os arts. 7º, 8º e 9º desta Lei é fixado com base no piso estabelecido no caput deste artigo, para o Enfermeiro, na razão de:

I - 70% (setenta por cento) para o Técnico de Enfermagem;

II - 50% (cinquenta por cento) para o Auxiliar de Enfermagem e para a Parteira."

Art. 15-C. O piso salarial nacional dos Enfermeiros servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações será de R\$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais.

Parágrafo único. O piso salarial dos servidores de que tratam os arts. 7º, 8º e 9º desta Lei é fixado com base no piso estabelecido no caput deste artigo, para o Enfermeiro, na razão de:

I - 70% (setenta por cento) para o Técnico de Enfermagem;

II - 50% (cinquenta por cento) para o Auxiliar de Enfermagem e para a Parteira.

Art. 15-D. (VETADO).

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

§1º. O piso salarial previsto na Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, entrará em vigor imediatamente, assegurada a manutenção das remunerações e dos salários vigentes superiores a ele na data de entrada em vigor desta Lei, independentemente da jornada de trabalho para a qual o profissional ou trabalhador foi admitido ou contratado.

§2º. Os acordos individuais e os acordos, contratos e convenções coletivas respeitam o piso salarial previsto na Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, considerada ilegal e ilícita a sua desconsideração ou supressão."

Ocorre que a lei acima transcrita foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (**ADI 7.222-DF**), proposta pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos de Saúde (CNSAÚDE) perante o Supremo Tribunal Federal, onde, inicialmente (04/09/2022), foi deferida medida cautelar para suspender os efeitos normativos (medida referendada pelo Plenário em 19/09/2022), até que se apresentassem os necessários estudos dos impactos financeiros sobre os entes públicos, empregabilidade e qualidade nos serviços de saúde.

A partir do imbróglgio judicial fixado, o Congresso Nacional editou e aprovou, supervisionadamente, a **Emenda Constitucional nº 127/2022**², a qual recebeu publicação no Diário Oficial da União de 23/12/2022, cujo teor é o seguinte:

Art. 1º. O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 14 e 15:
Art.198. (...)

§14. Compete à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, para o cumprimento dos pisos salariais de que trata o § 12 deste artigo.

² "Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; altera a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, para estabelecer o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; e dá outras providências".

§15. Os recursos federais destinados aos pagamentos da assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, para o cumprimento dos pisos salariais de que trata o § 12 deste artigo serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.’ (NR)

Art. 2º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art.38. (...)

§1º. (...)

§2º. As despesas com pessoal resultantes do cumprimento do disposto nos §§ 12, 13, 14 e 15 do art. 198 da Constituição Federal serão contabilizadas, para fins dos limites de que trata o art. 169 da Constituição Federal, da seguinte forma: I - até o fim do exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, não serão contabilizadas para esses limites;

II - no segundo exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, serão deduzidas em 90% (noventa por cento) do seu valor; III - entre o terceiro e o décimo segundo exercício financeiro subsequente ao da publicação deste dispositivo, a dedução de que trata o inciso II deste parágrafo será reduzida anualmente na proporção de 10% (dez por cento) de seu valor.’ (NR)

Art.107. (...)

(...)

§6º. (...)

(...)

VI - despesas correntes ou transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com os §§ 12, 13, 14 e 15 do art. 198 da Constituição Federal.’ (NR)

Art. 3º. O art. 5º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 5º. O superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, exceto os saldos decorrentes do esforço de arrecadação dos servidores civis e militares da União, apurado ao final de cada exercício, poderá ser destinado: I - à amortização da dívida pública do respectivo ente, nos exercícios de 2021 e de 2022; e

II - ao pagamento de que trata o § 12 do art. 198 da Constituição Federal, nos exercícios de 2023 a 2027. § 1º No período de que trata o inciso I do caput deste artigo, se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação. (NR)

Art. 4º. Poderão ser utilizados como fonte para pagamento da assistência financeira complementar de que trata o § 15 do art. 198 da Constituição Federal os recursos vinculados ao Fundo Social (FS) de que trata o art. 49 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, ou de lei que venha a substituí-la, sem prejuízo à parcela que estiver destinada à área de educação.

Parágrafo único. *Os recursos previstos no caput deste artigo serão acrescidos ao montante aplicado nas ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, ou de lei complementar que venha a substituí-la, e não serão computados para fins dos recursos mínimos de que trata o § 2º do art. 198 da Constituição Federal.*

Art. 5º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Em 15/03/2023, houve revogação parcial da medida cautelar concedida, mantendo tão somente suspensa a expressão “acordos, contratos e convenções coletivas”, restabelecendo-se, portanto, a eficácia da **Lei Federal nº 14.434/2022**.

Resumidamente, o novo texto constitucional prevê 04 (quatro) medidas com o objetivo de viabilizar o cumprimento dos pisos salariais nacionais definidos pela **Lei Federal nº 14.434/2022**, dado o seu questionamento perante o C. STF.

Em primeiro lugar, a **EC nº 127/2022** estabelece a competência da União para prestar assistência financeira complementar, para o fim específico de cumprimento dos pisos salariais e nos termos de lei a ser editada, a Estados, Municípios, entidades filantrópicas e prestadores de serviços que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo Sistema Único de Saúde (SUS), sendo tais entes os mais impactados pela norma legal impugnada na Suprema Corte.

Em segundo lugar, dispõe que os superávits financeiros de fundos públicos do Poder Executivo, no período de 2023 a 2027, e os recursos vinculados ao Fundo Social criado pela **Lei Federal nº 12.351/2010**³ – composto por royalties e demais receitas da União derivadas da exploração de petróleo e gás natural – podem ser usados para financiar o pagamento dos pisos salariais da enfermagem.

Em terceiro lugar, exclui as transferências de recursos federais destinadas a esse fim do limite para as despesas primárias, instituído no art. 107 do ADCT (regra do teto de gastos). E, em quarto lugar, estabelece um período de transição de 11 (onze) anos para que o acréscimo nas despesas com pessoal derivado do cumprimento dos sobreditos pisos seja computado para fins de respeito aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (**LC nº 101/2000 – LRF**).

Dessa forma, a aprovação da **EC nº 127/2022** constituiu providência relevante para possibilitar o cumprimento dos pisos salariais sem que sobreviesse maior prejuízo às finanças públicas dos entes subnacionais, à empregabilidade no setor de saúde e, em último grau, à qualidade dos serviços de saúde.

Não obstante, tratava-se apenas de um primeiro passo, pois a concretização da nomina-da Assistência Financeira Complementar dependia de regulamentação legal. Nesse sentido, a alteração do texto constitucional, por si só, não justificava a revogação da cautelar, uma vez que, sem a edição da lei regulamentadora, a efetiva transferência de recursos não ocorreria. Vale dizer: **submeter os entes federativos ao dever de pagar salários mais altos, antes do repasse dos recursos financeiros necessários para tanto, atrairia as mesmas consequências perversas que se buscou evitar com a suspensão dos efeitos da lei.**

Todavia, em 11 de maio de 2023, foi sancionada a **Lei Federal nº 14.581/2023**, que abre crédito especial, no valor de **R\$-7.300.000.000,00 (sete bilhões e trezentos milhões de reais)**, ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Saúde, para atendimento às operações de “**Assistência Financeira Complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Pagamento do Piso Salarial dos Profissionais da Enfermagem**”. Confiaram-se os dispositivos da lei e seu anexo:

³ “Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências”.

Art. 1º. Fica aberto ao Orçamento da Seguridade Social da União (Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023), em favor do Ministério da Saúde, crédito especial no valor de R\$ 7.300.000.000,00 (sete bilhões e trezentos milhões de reais), para atender à programação constante do Anexo.

Art. 2º. Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem da incorporação de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, referente à capitalização do Fundo Social.

*Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
A publicação da referida lei foi seguida pela edição da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023, que estabelece os critérios e parâmetros relacionados à transferência de recursos para a assistência financeira complementar da União destinada ao cumprimento dos pisos salariais nacionais de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras no exercício de 2023. Confirmam-se os dispositivos da referida portaria:*

Art. 1º. Esta Portaria trata dos critérios, parâmetros e distribuição para a assistência financeira complementar da União destinada ao cumprimento dos pisos salariais nacionais de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras no exercício de 2023.

Art. 2º. Ficam estabelecidos recursos financeiros do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde - Grupo da Assistência Financeira Complementar para implementação do piso salarial da enfermagem, no montante de R\$ 7.300.000.000,00 (sete bilhões e trezentos milhões de reais), destinados à implementação do piso salarial da enfermagem, distribuídos nos termos do anexo III.

§1º. Foram considerados para o cálculo dos valores a serem transferidos aos estados, municípios e Distrito Federal:

I - a disponibilidade orçamentária e financeira;

II - o indicador de participação relativa do ente federado no esforço financeiro total de implementação dos pisos da enfermagem, estimado a partir da base de dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, considerados os impactos para o setor público, para as entidades filantrópicas, bem como para os prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo Sistema Único de Saúde - SUS; e

III - fator de redistribuição e correção de desigualdades entre os entes federados.

§2º. A metodologia de cálculo do indicador de que trata o inciso II do § 1º consta no anexo I a esta Portaria.

§3º. O fator de redistribuição de que trata o inciso III do § 1º está detalhado no anexo II a esta Portaria. Art. 3º O Fundo Nacional de Saúde - FNS adotará as medidas necessárias para as transferências de que trata o art. 2º, aos Fundos de Saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no exercício de 2023, em nove parcelas, mediante autorização encaminhada pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde.

Parágrafo único. As parcelas de que trata o caput serão transferidas mensalmente a partir de maio de 2023, com repasse de duas parcelas no mês de dezembro de 2023.

Art. 4º. Caberá aos gestores estaduais, municipais e distrital o repasse dos recursos às entidades privadas sem fins lucrativos que participam de forma complementar ao SUS, observando os valores de referência a serem disponibilizados no Portal do FNS (<https://portalfns.saude.gov.br/>) e a contratualização vigente.

§1º. Ficam os gestores estaduais, municipais e distrital autorizados a atualizar o repasse de recursos de que trata este artigo, bem como o rol de prestadores de serviços de saúde, de qualquer natureza, que participam de forma complementar ao SUS e que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo SUS, conforme critério de rateio estabelecido no anexo II.

§2º. Para os repasses de que trata este artigo, os gestores estaduais, municipais e distrital deverão aditar o contrato, convênio ou instrumento congêneres vigentes ou firmar novo instrumento contratual com os estabelecimentos de saúde.

Art. 5º. Fica estabelecido o prazo de 30 (trinta) dias, após o FNS creditar nas contas bancárias dos Fundos de Saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, para que os respectivos entes efetuem o pagamento dos recursos financeiros aos estabelecimentos de saúde, de acordo com a relação divulgada no Portal do Fundo Nacional de Saúde (<https://portalfns.saude.gov.br/>), observada a possibilidade de adequação de que trata o § 1º do art. 4º.

Parágrafo único. As entidades beneficiadas deverão prestar contas da aplicação dos recursos aos respectivos gestores dos estados, municípios ou Distrito Federal.

Art. 6º. A prestação de contas relativa à aplicação dos recursos recebidos pelas entidades deverá compor o Relatório Anual de Gestão - RAG do respectivo ente federativo beneficiado.

Art. 7º. Os recursos orçamentários objeto desta Portaria correrão por conta do Ministério da Saúde, devendo onerar o Programa de Trabalho 10.302.5018.00UW (Assistência Financeira Complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Pagamento do Piso Salarial dos Profissionais da Enfermagem).

Art. 8º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.”

Segundo a norma regulamentadora, o cálculo dos valores a serem transferidos aos entes subnacionais considerou os seguintes critérios: (i) a disponibilidade orçamentária e financeira; (ii) o indicador de participação relativa do ente no esforço financeiro total de implementação dos pisos da enfermagem, estimado a partir da base de dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, considerados os impactos para o setor público, para as entidades filantrópicas, bem como para os prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo SUS; e (iii) um fator de redistribuição e correção de desigualdades entre os entes federados.

Em suma, em 2022, foi editada a **Federal Lei nº 14.434**, que instituiu o piso nacional da enfermagem. Logo após, foi aprovada a **Emenda Constitucional nº 124/2022**, que constitucionalizou a previsão do piso. Em seguida, sobreveio a **Emenda Constitucional nº 127/2022**, que estabeleceu a obrigatoriedade, a cargo da União, da prestação de assistência financeira complementar para o seu cumprimento. Por fim, após aprovação de projeto de lei de iniciativa da Presidência da República, foi sancionada a **Lei Federal nº 14.581/2023**, que abre crédito especial para custear a referida assistência.

Balizado em todas as alterações constitucionais e legal referenciadas, o C. STF concluiu o julgamento da **ADI 7.222-DF**, fixando os seguintes entendimentos através de voto médio:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO LEGISLATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. PISO SALARIAL DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM. ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO. REFERENDO À REVOGAÇÃO PARCIAL DA MEDIDA CAUTELAR.

1. *A ação. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 14.434/2022, que institui o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira, a ser aplicado (a) aos profissionais contratados sob o regime celetista; (b) aos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas federais; e (c) aos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e fundações.*
2. *A medida cautelar concedida. À falta de indicação da fonte adequada de custeio e considerado o iminente risco de graves prejuízos para os Estados e Municípios, demissões em massa e redução do número de leitos e da qualidade dos serviços de saúde, foi concedida medida cautelar suspendendo os efeitos da lei, até que sobre viesse a avaliação dos impactos da alteração legislativa. Em 19.09.2022, o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a medida cautelar.*
3. *A aprovação de emenda constitucional. Na sequência, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 127/2022, prevendo competir à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira aos entes subnacionais, às entidades filantrópicas e aos prestadores de serviços que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, com vista ao cumprimento dos pisos salariais. Como a lei prevista na própria emenda constitucional ainda não havia sido editada, não foi possível suspender a cautelar.*
4. *Superveniência da Lei nº 14.581/2023. Em 11.05.2023, porém, foi editada a legislação que regulamenta a EC nº 127/2022, prevendo a abertura de crédito especial ao Orçamento da União, no valor de R\$ 7,3 bilhões, para atendimento a essa programação específica. Diante disso, a medida cautelar cumpriu parte do seu propósito, pois permitiu a mobilização dos Poderes Executivo e Legislativo para que destinassem recursos para custeio do piso salarial pelos entes subnacionais e entida des integrantes da rede complementar do SUS.*
5. *Observância do princípio federativo. Cabe lembrar, todavia, que lei federal não pode impor piso salarial a Estados e Municípios sem aportar integralmente os recursos necessários para cobrir a diferença remuneratória, sob pena de comprometer sua autonomia financeira, violando o princípio federativo, cláusula pétrea da Constituição brasileira.*
6. *Impacto sobre o setor privado. Ademais, o financiamento previsto nas normas recém-editadas não reduz nem endereça, de nenhuma forma, o impacto que o piso produz sobre o setor privado, de modo que subsiste o risco de demissões em massa e de prejuízo aos serviços hospitalares.*
7. *Revogação parcial da cautelar. À vista do exposto, revogou-se parcialmente a cautelar concedida, a fim de que sejam restabelecidos os efeitos da Lei nº 14.434/2022, com exceção da expressão “acordos, contratos e convenções coletivas” constante do seu art. 2º, § 2º, para que seja implementado o piso salarial nacional por ela instituído, nos seguintes termos: (i) em relação aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais, a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022; (ii) em relação aos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal, Municípios e de suas autarquias, bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, a implementação da diferença resultante do piso salarial nacional deve se dar em toda a extensão coberta pelos recursos provenientes da assistência financeira da União; e (iii) em relação aos profissionais celetistas em geral, a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, a menos que se convençione diversamente em negociação coletiva, a partir da preocupação com demissões em massa ou comprometimento dos serviços de saúde. Essa é a razão do diferimento previsto a seguir. Nesse caso, deve prevalecer o negociado sobre o legislado (RE 590.415, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; ARE 1.121.633, Rel. Min. Gilmar Mendes).*
8. *Quanto aos efeitos temporais da referida decisão, em relação aos profissionais referidos no itens (i) e (ii), eles se produzem na forma da Portaria GM/MS nº 597, de 12 de maio de 2023; e, em relação aos profissionais referidos no item (iii), para os salários relativos ao período trabalhado a partir de 1º.07.2023.*

9. Decisão referendada.

(ADI 7222 MC-Ref-segundo, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-08-2023 PUBLIC 25-08-2023)

Assim, conclui-se que a lei que estabeleceu o piso nacional da enfermagem recebeu amplos debates acerca de sua constitucionalidade em julgamento do Supremo Tribunal Federal, com efeitos temporais, para os Municípios, a partir de maio de 2023.

Registra-se, para fins informativos e de amplo conhecimento do Tribunal Pleno, que a decisão estabelecida nos autos da **ADI 7.222-DF**, ainda não transitou em julgado, na medida em que foram opostos ao menos 07 (sete) Embargos de Declaração com efeitos infringentes, para fins de obter esclarecimentos e retificações diversas da Corte Suprema sobre os pontos fixados no julgamento proferido, ao que aportamos, desde já, que a presente manifestação jurídica se faz balizar nos elementos até então fixados, tanto no campo constitucional-legislativo, quanto jurisprudencial, sem prejuízo, ainda, dos entendimentos traçados pela própria União, nos diversos manuais editados e pareceres da Advocacia-Geral da União.

Os embargos de declaração em comentam estão atualmente em pauta no plenário virtual, com data prevista para finalização em 18 de dezembro de 2023.

Declinado o histórico do tema em epígrafe, passa-se à análise conceitual de alguns elementos relevantes.

2. DA COMPOSIÇÃO DO PISO NACIONAL DA ENFERMAGEM:

A **Lei Federal nº 14.434/2022** instituiu o piso salarial nacional para enfermeiras, técnicas em enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras. Isso quer dizer que cada uma dessas modalidades profissionais, incluídas na categoria enfermagem, receberá um mesmo valor remuneração mínimo em todo o país, a exemplo de precedentes já existentes na própria área da saúde (ACE's e ACS's) e, ainda, na educação (Piso do Magistério).

Nesse sentido, os valores fixados pela norma federal, para o exercício de 2023, são os seguintes: **(i) R\$-4.750,00** (quatro mil, setecentos e cinquenta reais) para enfermeiros; **(ii) R\$-3.325,00** (três mil, trezentos e vinte e cinco reais) para técnicos de enfermagem; e **(iii) R\$-2.375,00** (dois mil, trezentos e setenta e cinco reais) para auxiliares de enfermagem e parteiras.

Ademais, segundo o C. STF, a carga horária considerada para o piso é de 44h (quarenta e quatro horas) semanais ou 220h (duzentas e vinte horas) mensais. Dessa forma, o pagamento deve ser proporcional⁴ nos casos de contratos com carga horária inferior ao período mencionado, posicionamento este já evidenciado, inclusive no âmbito do TCMPA, quando da análise do piso do magistério. A carga horária é, inclusive, um dos elementos questionados em sede dos embargos de declaração alhures mencionados, cujo deslinde só se verá após o encerramento das discussões lá travadas.

Para se chegar aos valores acima discriminados, a **Cartilha do Piso Nacional da Enfermagem** (2ª Edição - out/2023), editada pelo Governo Federal, indica quais parcelas devem ser contabilizadas para o piso e, seguidamente, para a complementação a ser custeada pela União, sob a forma de "Assistência Financeira Complementar", **adstritas ao vencimento base e às vantagens pecuniárias, gerais e permanentes da categoria.**

Isto é, o piso inclui os valores que não mudam ao longo do tempo e/ou que são pagos a todos os ocupantes de determinada posição com jornada de trabalho semelhante, sendo atreladas ao cargo ou emprego – e não a quem os ocupa, ao que se exclui, para fins de cálculo, outras parcelas de natureza temporária ou pessoais.

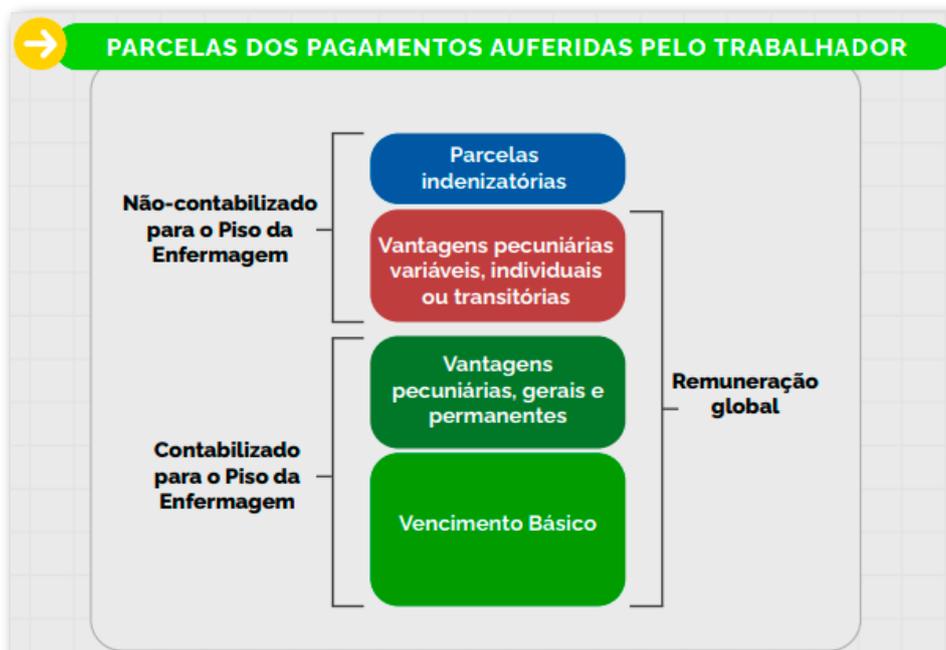
⁴ **NOTA EXPLICATIVA:** Conforme entendimento do C. STF, um cálculo simples pode auxiliar o trabalhador com jornadas menores a prever quanto receberá: uma técnica de enfermagem que trabalha 30h semanais. O piso para técnicos com jornada de 44h semanais é de R\$ 3.325 (três mil, trezentos e vinte e cinco reais). Dessa forma, ela receberá um valor igual a

Nesse sentido, caso a soma dessas categorias/parcelas remuneratórias não atinja o patamar mínimo estabelecido, a diferença deverá ser arcada com recursos federais, na medida de suas transferências.

Sob tal perspectiva, a **complementação remuneratória que deverá ser percebida pelas categorias contempladas na EC nº 127/2022 e Lei Federal nº 14.434/2022**, leva em consideração o **vencimento base vigente**, porém não incide diretamente sob a mesma, dado que, inclusive, leva em consideração, tal como já exposto, as nominadas “vantagens pecuniárias gerais e permanentes”. Portanto, respeitado entendimento diverso e, ainda, eventual reposicionamento do C. STF, a partir da apreciação dos Embargos já referenciados na **ADI 7.222-DF**, não há que se falar em aplicação diretamente no valor do vencimento base.

Não fosse o bastante, após pesquisas sob a dinâmica procedimental fixada pela União na apuração das transferências devidas para fins de cumprimento do piso nacional em debate, constatou-se que caso o Município viesse a fixar o vencimento base no mesmo valor nominal do piso nacional, conduziria a suspensão dos repasses e, ainda, a desconsideração das vantagens pecuniárias gerais e permanentes.

Traçadas tais considerações, considerando que o piso deve ser aplicado com efeitos a partir de maio de 2023, a contabilidade para recebimento de recursos deve ser efetivada a partir da referida data. Para fins de exposição didática e acessível, consigna-se tabelas incluídas na Cartilha do Governo Federal, tal como a seguir replicadas:



EXEMPLOS DE VANTAGENS PECUNIÁRIAS	
Fazem parte do cálculo (Fixas, Gerais e Permanentes)	Não fazem parte do cálculo (Variáveis, Individuais ou Transitórias)
Parcela mínima auferida em gratificação por desempenho (parte fixa e invariável)	Gratificação por título (especialização, mestrado, doutorado)
Vantagem pecuniária individual definida em lei de forma geral	Adicional de insalubridade
	Abono permanência
	Auxílio creche
	Gratificação por exercício de função
	Anuênios, triênios e quinquênios, ou semelhantes

8. DOCTRINA

Conforme se observa, **vantagens pecuniárias variáveis, individuais ou transitórias não compõem o piso nacional, da mesma forma que restam excluídas as parcelas indenizatórias.**

Estes são, portanto, os elementos necessários a compreensão da composição do piso nacional da enfermagem.

3. DOS BENEFICIÁRIOS DO PISO NACIONAL DA ENFERMAGEM:

De forma extremamente didática, a 2ª edição da cartilha do “**Piso Nacional da Enfermagem: entenda como funciona**”, editado pelo Governo Federal, via Ministério da Saúde, esclarece o alcance dos beneficiários pela inovação em debate, ao que transcrevemos: Todos(as) os(as) profissionais enfermeiros(as), técnicos(as) de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras que trabalham exercendo as suas funções de acordo com a **Lei nº 7.498/1986** (Lei da Enfermagem) em instituições de saúde públicas e privadas. Para isso, tais profissionais devem estar vinculados(as) a cargos e ocupações cujas atribuições legais ou contratuais incluam atividades de enfermagem.

Destacamos, contudo, que na forma do art. 2º, da **Lei Federal nº 7.498/1986**, “A enfermagem e suas atividades auxiliares somente podem ser exercidas por pessoas legalmente habilitadas e inscritas no Conselho Regional de Enfermagem com jurisdição na área onde ocorre o exercício”.

Por isso, há de se ver fixar alerta, aos entes jurisdicionados do TCMPA, no sentido de que as(os) profissionais das categorias beneficiadas(os) pelo Piso Nacional da Enfermagem devem estar devidamente inscritas(os) no respectivo Conselho Regional de Enfermagem (Coren), sob pena de risco de negativa ou suspensão de repasses pela União.

Isso porque, para repassar recursos referentes ao Piso Nacional de Enfermagem, o Ministério da Saúde recebe os registros de todas(os) as(os) profissionais de enfermagem e, seguidamente, confirma junto ao Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) a regularidade dos mesmos. Nesse sentido, não será possível efetuar o repasse do respectivo recurso para o(a) profissional que não esteja devidamente registrado(a) no Coren; se o Coren não repassar a informação correta do registro profissional ao Cofen; ou se o Cofen não encaminhar ao Ministério da Saúde a informação correta.

4. DA FORMA DE FINANCIAMENTO DO PISO NACIONAL DA ENFERMAGEM:

Conforme exposto, o financiamento do piso nacional da enfermagem se dará por recursos da União, previstos na **Lei Federal nº 14.581/2023**, na proporção entre a diferença do vencimento base mais vantagens pecuniárias gerais e permanentes e o piso estabelecido pela **Lei Federal nº 14.434/2022**.

Segundo a decisão do C. STF e pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU), o marco temporal inicial, para fins de pagamento do piso salarial de profissionais nas esferas federal, estadual e municipal, bem como para os estabelecimentos contratualizados com atendimento de pelo menos 60% (sessenta por cento) de pacientes no Sistema Nacional de Saúde - SUS, é o mês de maio do ano de 2023. Ou seja, todos esses profissionais possuem o direito ao piso de forma retroativa a maio de 2023, cujo pagamento se dará conforme os repasses dos recursos federais forem realizados.

Assim, os cofres municipais continuarão a arcar normalmente com as remunerações de seus servidores e com os repasses aos parceiros privados que atuem na área de saúde pública. Contudo, os entes municipais deverão perceber, a contar de maio de 2023, os valores correspondentes às diferenças entre os vencimentos base e vantagens pecuniárias gerais e permanentes dos profissionais, nos termos do fixado pelo Supremo Tribunal Federal (julgamento já transcrito), especialmente em relação ao seguinte ponto:

“(...)

(II) em relação aos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal, Municípios e de suas autarquias, bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, a implementação da diferença resultante do piso salarial nacional deve se dar em toda a extensão coberta pelos recursos provenientes da assistência financeira da União(...)”

Dessa forma, após o repasse dos recursos ao gestor municipal, caberá a estes destinar à complementação remuneratória dos profissionais da categoria e realizar, posteriormente, a prestação de contas, nos termos do art. 4º, §§1º e 2º; art. 5º e art. 6º, todos da **Portaria GM/MS nº 597**⁵, de 12 de maio de 2023, que transcrevemos:

Art. 4º. Caberá aos gestores estaduais, municipais e distrital o repasse dos recursos às entidades privadas sem fins lucrativos que participam de forma complementar ao SUS, observando os valores de referência a serem disponibilizados no Portal do FNS (<https://portalfns.saude.gov.br/>) e a contratualização vigente.

§1º. Ficam os gestores estaduais, municipais e distrital autorizados a atualizar o repasse de recursos de que trata este artigo, bem como o rol de prestadores de serviços de saúde, de qualquer natureza, que participam de forma complementar ao SUS e que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo SUS, conforme critério de rateio estabelecido no anexo II.

§2º. Para os repasses de que trata este artigo, os gestores estaduais, municipais e distrital deverão aditar o contrato, convênio ou instrumento congêneres vigente ou firmar novo instrumento contratual com os estabelecimentos de saúde.

Art. 5º. Fica estabelecido o prazo de 30 (trinta) dias, após o FNS creditar nas contas bancárias dos Fundos de Saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, para que os respectivos entes efetuem o pagamento dos recursos financeiros aos estabelecimentos de saúde, de acordo com a relação divulgada no Portal do Fundo Nacional de Saúde (<https://portalfns.saude.gov.br/>), observada a possibilidade de adequação de que trata o § 1º do art. 4º.

Parágrafo único. As entidades beneficiadas deverão prestar contas da aplicação dos recursos aos respectivos gestores dos estados, municípios ou Distrito Federal.

Art. 6º. A prestação de contas relativa à aplicação dos recursos recebidos pelas entidades deverá compor o Relatório Anual de Gestão - RAG do respectivo ente federativo beneficiado.

Cumprido ressaltar que a Assistência Financeira Complementar da União significa a divisão de recursos de acordo com critérios socioeconômicos e demográficos, a fim de que todos os entes subnacionais, nomeadamente Municípios e até mesmo Estados com orçamentos mais enxutos, possam pagar o piso aos profissionais. É dizer, caberá ao ente central transferir ajuda financeira que suplemente a quitação parcial já realizada por Estados e Municípios até que se atinja o piso estabelecido, o que, aliás, consta do Anexo da citada Portaria.

Portanto, o auxílio financeiro complementar enviado pela União aos entes subnacionais será feito com base na diferença entre o valor estabelecido em lei para o piso e a soma do vencimento básico com a parcela remuneratória fixa, geral e permanente (VB+FGP) paga aos profissionais.

Os dados de remuneração de cada profissional estão sendo preenchidos no site do **FUNDO NACIONAL DE SAÚDE (INVESTSUS)**. A partir desses dados, a União calculará a distribuição da assistência financeira complementar, que será destinada aos entes ou estabelecimentos que não atingem o “Piso da Enfermagem” no mês de referência.

⁵ “Estabelece os critérios e parâmetros relacionados à transferência de recursos para a assistência financeira complementar da União destinada ao cumprimento dos pisos salariais nacionais de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras no exercício de 2023”.

A transferência será feita por meio de repasse do Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos fundos de saúde dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Caberá a estes últimos implementarem o pagamento do piso aos seus profissionais de enfermagem, assim como repassarem os valores às entidades privadas que fizerem jus à assistência financeira complementar (filantrópicas e prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS).

Em relação à periodicidade, assente-se que a frequência das transferências será mensal. O pagamento do exercício de 2023 terá 09 (nove) parcelas (referentes aos meses de maio, junho, julho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro de 2023). Os meses já superados serão pagos retroativamente, sendo que, no mês de dezembro, haverá o repasse de 02 (duas) parcelas, visando o atendimento da parcela de 13º salário.

5. DOS EVENTUAIS IMPACTOS PREVIDENCIÁRIOS DECORRENTES DA IMPLEMENTAÇÃO DO PISO DA ENFERMAGEM:

Em termos objetivos, a implementação do piso nacional da enfermagem poderá, sim, impor descontos previdenciários. Isso decorre da própria natureza remuneratória e permanente de tais verbas e, portanto, incorporáveis, pelo que devem ser objeto tanto de contribuição previdenciária do beneficiário quanto do ente com qual aquele possui vínculo (contribuição patronal). Ainda na linha atinente à natureza remuneratória da parcela de complementação, recai sob tal a ordinária tributação fixada pelo Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), a ser retido na fonte pagadora, ou seja, pelos entes municipais e suportados pelos profissionais da enfermagem, tal como ordinariamente se dá junto à remuneração ordinária de pessoal.

Importante ressaltar que a contribuição previdenciária não está restrita à sigla do salário-base, na medida em que este é apenas base de cálculo para implementação de outras vantagens (tais como quinquênios, triênios e etc.), caso previstas em lei local. As contribuições previdenciárias devem incidir em todas as parcelas de caráter remuneratório.

Ademais, para conferir densidade à presente resposta, é necessário diferenciar as categorias de agentes públicos para fins de reflexos previdenciários. O Supremo Tribunal Federal fixou regras diversas no que tange aos empregados celetistas e servidores estatutários.

Com relação aos empregados submetidos ao Regime Geral de Previdência Social, o STF, no julgamento do **Tema nº 20** de repercussão geral (RE 565.160) assentou que “a contribuição social a cargo do empregador incide sobre ganhos habituais do empregado, quer anteriores ou posteriores à Emenda Constitucional nº 20/1998”. A Suprema Corte, ao analisar o **Tema nº 985** de repercussão geral (RE 1072485), salientando o caráter remuneratório e habitual da verba, placitou a legitimidade da incidência das contribuições previdenciárias patronais sobre o terço de férias gozado, não havendo a incidência apenas em se tratando de terço de férias indenizado, na forma da alínea “d” do **§ 9º do artigo 28º da Lei Federal nº 8.212/1991**.

No que concerne à incidência de contribuição previdenciária sobre os valores pagos aos servidores públicos, o STF, no julgamento do **Tema nº 163** de repercussão geral (RE 593068), adotou enfoque no sentido de que “não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público”.

6 Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição:

§9º. Não integram o salário-de-contribuição para os fins desta Lei, exclusivamente:

d) as importâncias recebidas a título de férias indenizadas e respectivo adicional constitucional, inclusive o valor correspondente à dobra da remuneração de férias de que trata o art. 137 da Consolidação das Leis do Trabalho-CLT;

No entendimento da Suprema Corte, à luz dos **§3º e 12 do art. 40⁷ c/c o §11 do art. 201⁸**, todos da **CF/88**, somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações ou os ganhos habituais que tenham “repercussão em benefícios”, considerada a dimensão contributiva do sistema.

Assim, a repercussão financeira dos respectivos encargos patronais deverá obedecer às diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal acima descritas, com o respectivo desconto previdenciário sobre a complementação a título de implementação do piso da enfermagem.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Compreendemos como relevante destacar que no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, já se faz instalar o debate atinente a sistemática exigida na aplicação do piso nacional da enfermagem, por intermédio de pelo menos 03 (três) consultas formuladas por jurisdicionados e entidades representativas da categoria, as quais aguardam o resultado do julgamento de embargos de declarações, interpostos nos autos da **ADI 7.222-DF, que até o fechamento deste artigo, em 14/12/2023, já contavam com votos de quatro dos onze Ministros do C. STF, estabelecendo alterações ao julgamento prolatado.**

Conforme exposto, a implementação do piso nacional da enfermagem traz novos e grandes desafios ao princípio federativo, notadamente porque, em que pese sua instituição se dar através de legislação federal, as repercussões previdenciárias e de despesas com pessoal será gradualmente computada, até o presente momento, para os demais entes.

Resta-nos acompanhar os desdobramentos futuros desse tema perante o Supremo Tribunal Federal e, sequencialmente, a fixação do posicionamento consultivo esperado pelo TCMPA, no exercício de suas competências como órgão constitucional de controle externo, perante os municípios do Estado do Pará.

7 Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.

§12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.

8 Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

§11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 de Dezembro de 2023.

_____. Lei nº 14.434, de 2022. Altera a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, para instituir o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05/08/2022.

_____. Lei nº 7.498, de 1986. Dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26.06.1986.

_____. Emenda Constitucional nº 127, de 2022. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; altera a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, para estabelecer o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; e dá outras providências.. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23/12/2022.

_____. Lei nº 12.351, de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23/12/2010.

_____. Lei nº 14.581, de 2023. Abre ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Saúde, crédito especial no valor de R\$ 7.300.000.000,00, para o fim que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12/05/2023.

_____. Lei nº 14.581, de 2023. Abre ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Saúde, crédito especial no valor de R\$ 7.300.000.000,00, para o fim que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12/05/2023.

_____. Lei Complementar nº 101, de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05/05/2000.

originário ou principal” e o “ordenador de despesas secundário”. Isto porque o art. 80, §2º, do Decreto-lei nº 200/67 menciona a circunstância de “agente subordinado que exorbita as ordens recebidas”.

8.3. COMPLIANCE INCLUSIVO NA AMAZÔNIA E O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: Perspectivas atuais e futuras para uma atuação propositiva e indutiva de boas-práticas de gestão.

FLÁVIA MARÇAL

Doutora em Ciências Sociais (UFPA). Mestre em Direito (UFPA). Especialista em Direito do Estado (UNAMA). Advogada. Professora Adjunta UFRA. Vice-Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Autismo da OAB/PA. Membro do Grupo de Trabalho para atualização das Diretrizes Nacionais da Educação Especial (CNE/MEC). Consultora na área de Compliance Inclusivo.

RAPHAEL MAUÉS OLIVEIRA

Auditor de Controle Externo e Diretor Jurídico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Membro do Comitê de Súmula e Jurisprudência do Instituto Rui Barbosa/IRB. Mestre em Direito Penal Econômico (Universidade de Coimbra/PT). Especialista em Direito Tributário (CEU/SP). Especialista em Ciências Jurídico Criminais (Universidade de Coimbra/PT). Bacharel em Direito (UNAMA/PA).

1. INTRODUÇÃO:

De acordo com a literatura especializada, compliance é um termo inglês decorrente do verbo to comply, que significa agir de acordo com uma regra, um pedido, um comando. “Estar em compliance” traduz, em suma, o dever de achar-se em conformidade e de fazer cumprir leis, regulamentos e diretrizes, em geral, “com o objetivo de mitigar o risco atrelado reputação e o risco legal/ regulatório” (Coimbra, Manzi, 2010, p. 2, apud Hijaz p. 163).

A introdução do tema no Brasil foi despertada essencialmente pelas discussões decorrentes da **Lei Federal nº 12.846/2013**, voltada de forma específica para a administração pública. No entanto, a perspectiva do compliance tem se estendido no âmbito das pesquisas e construções teóricas para vários âmbitos, como as relações de trabalho e o processo de inclusão, que será o foco do nosso trabalho.

Assim, este artigo objetiva discutir a temática do compliance e sua relação com temas de voga na sociedade brasileira, especialmente as áreas de inclusão, perpassando ainda por critérios como interseccionalidade, pessoas com deficiência e primeira infância, buscando demonstrar que a utilização de estratégia de gerenciamento de processos pautados no compliance inclusivo garante uma melhor gestão de riscos e implementação de legislações, tanto para instituições públicas como privadas.

Em conjunto, a análise destes conceitos associada a estudos de casos práticos de políticas já existentes e inovadoras sugere uma mudança de paradigma que poderá ser cada vez mais perpetrada pelas instituições, em especial os Tribunais de Contas, a partir do inovador viés adotado pelos órgãos constitucionais de controle externo, na indução e fomento de boas-práticas vinculadas s políticas públicas de seus jurisdicionados.

2. COMPLIANCE INCLUSIVO:

A concepção de compliance como visto acima, ingressa de forma mais efetiva no sistema jurídico brasileiro a partir do ano de 2013. Desde então a perspectiva de conformidade na gestão organizacional pautada em princípios éticos e de transparência implementados através de programas com códigos e diretrizes de acordo com as disposições de recursos passa a ser um fator de prevalência.

Conforme afirmam Barreto e Vieira (2021):

“Os anos recentes reservaram à administração pública brasileira um crescente interesse na gestão da integridade. Seu ápice foi alcançado após os escândalos de corrupção que tiveram como principal efeito a aprovação da Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846/2013. Essa norma, baseada no referencial internacional anticorrupção, mudou o paradigma ao reconhecer que, tomadas isoladamente, as medidas punitivas tradicionais são ineficazes, devendo ser associadas a mecanismos preventivos que fortaleçam a conformidade com os princípios éticos, as melhores práticas de gestão e as normas legais.”

Sobre este tema a Controladoria Geral da União desenvolveu profícuo trabalho através do Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip), instituído pela **Portaria nº 1.827/2017**, uma iniciativa da CGU para incentivar e capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a implementarem Programas de Integridade. Como um dos resultados esta ação gerou o **“Manual para implementação de Programas de Integridade”** que reforça o processo contínuo de acompanhamento e identificação das exigências legais, administrativas e éticas, somados a gestão de riscos com medidas técnicas de caráter preventivo e corretivos. Nele são reforçadas a importância do compliance na tomada de decisões dos gestores.

No que concerne a perspectiva do compliance inclusivo, somados aos critérios técnicos elencados acima temos uma perspectiva mais específica colacionada ao sistema jurídico brasileiro com a incorporação da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência das Nações Unidas (CDPD), promulgada no Brasil através do **Decreto Federal nº 6.949/2009**, e que no Brasil possui força de emenda constitucional em decorrência do conceito de supra legalidade.

Assim, o **Decreto Federal nº 6.949/2009** vem deslocar a ideia da limitação presente na pessoa para a sua interação com o ambiente - este sim, geralmente deficitário e gerador de restrições - ao definir em seu Artigo 1º que:

“Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas.”

É neste contexto que se insere a **Lei Federal nº 13.146/2015**, intitulada Lei Brasileira de Inclusão, que afirma em seu art. 1º ser **“destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania”**.

Neste sentido, a mudança de paradigma em que a deficiência deixa de ser um atributo exclusivo da pessoa e passa a ser o resultado da falta de acessibilidade que a sociedade e o Estado dão s características de cada, um traz como consequência a necessidade de se pensar em novas estratégias metodológicas e tecnologias utilizadas no processo de inclusão, além de uma nova perspectiva de gestão, sobretudo dos entes Públicos, que esteja baseada no gerenciamento de processos inclusivos. Refletir sobre novas formas de administração é fundamental para esse processo de inclusão e mais: é fundamental para traçar estratégias que permitam um real **desenho universal e as adaptações razoáveis**, que respeitem as especificidades de cada um. Esse tema é expresso o art. 8º da Lei Brasileira de Inclusão:

Art. 8º. É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico.

8. DOCTRINA

Portanto a mudança de paradigma do conceito de pessoa com deficiência, em que sua desigualdade é fruto das barreiras impostas pela sociedade e pelo Estado, nos traz a perspectiva de que compete sociedade e, repita-se, sobretudo ao Estado, a responsabilidade por envidar todos os esforços para que seja garantido o direito igualdade de oportunidades pessoa com deficiência. Este deve ser, então, o objetivo-mor da discussão sobre o gerenciamento de processos inclusivos e o papel dos gestores institucionais.

Inúmeros têm sido os benefícios de se considerar o compliance como um instrumento de gestão, e basicamente todas eles se unificam em torno da garantia de aspectos éticos na condução da gestão e da diminuição de riscos.

No quesito gestão de riscos é necessário recordar que a legislação confere penalidades nas áreas cíveis, criminais e administrativas em relação a negativa de direitos às pessoas com deficiência. Destaque-se por exemplo, o art. 88 da **Lei Federal nº 13.146/2015** (Lei Brasileira de Inclusão) que determina: “Praticar, induzir ou incitar discriminação de pessoa em razão de sua deficiência. Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.”, bem como o artigo 8º da **Lei 7.853/1989** que prediz “Constitui crime punível com reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos e multa (...) III - negar ou obstar emprego, trabalho ou promoção pessoa em razão de sua deficiência”. Estas condutas podem se somar, ainda, a processos por indenizações materiais e morais, demonstrando a importância da discussão do tema da inclusão, não somente por aspectos de ética e humanização, mas também por dever técnico e legal, o que já faz atrair, por prerrogativa constitucional, a atuação dos Tribunais de Contas.

Ainda sobre o tema da gestão de risco a **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01/2016** traz, em seus artigos 13 a 19, uma série de diretrizes importantes acerca da política de gestão de riscos nos órgãos e entidades públicas federais e que novamente serve de baliza para vários outros órgãos e instituições.

essencial, nesse ponto, destacar que as legislações brasileiras atualmente pontuam não somente o tema dos direitos das pessoas com deficiência, mas também temas prioritários como a discussão sobre as desigualdades regionais, inclusão socioambiental, prioridade absoluta da primeira infância e questões de gênero e raça que podem somar-se, demonstrando a importância da discussão do assunto, sempre tendo as balizas da ética, de humanização e da observância de critérios técnicos e legais impositivos.

Em resumo, inclusão e acessibilidade são **temas de interesse público** e sua discussão informa e possibilita aos profissionais e gestores, não somente garantir instituições e processos mais inclusivos do ponto de vista da ética humana e baseados no paradigma atual da inclusão, mas também garante que as instituições possam dar cumprimento as legislações, atuando dentro da perspectiva do compliance inclusivo, minimizando riscos e favorecendo o desenvolvimento de competências técnicas, tanto no âmbito das instituições públicas quanto privadas.

3. COMPLIANCE INCLUSIVO E AMAZÔNIA:

Com uma trajetória de perdas e danos, a Amazônia volta ao destaque no cenário internacional em decorrência especial da escolha da cidade de Belém, capital do Estado do Pará, para sediar a COP 30 no ano de 2025.

A COP - Conferência das Partes, é o órgão supremo da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre mudança do clima desde 1992 e se constitui na associação de todos os países membros signatários da Convenção sobre o Clima, que, após sua ratificação em 1994, passaram a se reunir para avaliar a situação das mudanças climáticas no planeta e propor mecanismos a fim de garantir a efetividade deste acordo, além de discutir temas de relevância nesse processo como o direito humano à educação e sua correlação com a questão dos impactos ambientais.

Dessa forma, quando tratamos de compliance inclusivo e suas possibilidades para a Amazônia, é essencial considerar 03 (três) pontos na construção de políticas estruturantes.

O primeiro deles é considerar a realidade geográfica e demográfica da Amazônia. Com 6,7 milhões de Km², dos quais 60% (sessenta por cento) estão dentro do território brasileiro, temos uma vasta densidade territorial com uma baixa densidade populacional, em torno de 5,6 habitantes por Km², dotada de uma pluralidade social, econômica e cultural que torna a região singular, ainda que considerado apenas a realidade de outras regiões do país.

Chamar a atenção para a questão geográfica e os desafios de promover políticas que contemplem essa realidade é entender conceitos como o “custo amazônia”¹, este aqui considerado o segundo ponto essencial para discutir a Amazônia que queremos.

São os fatores como as dinâmicas territoriais e políticas, além da ausência de infra estrutura que considere as potencialidades e necessidades da região, que seguem sendo invisibilizados para a promoção de políticas públicas afirmativas e inclusivas. Dessa forma, as peculiaridades encontradas por gestores municipais em áreas marajoaras, marcadas pelas águas e transporte fluvial, não serão as mesmas encontradas por gestores do sudeste paraense, marcados por suas desafiadas estradas em meio a floresta nativa.

Por fim e não menos importante é necessário reconhecer a importância daqueles que estão na Amazônia e do conhecimento que produzem. É na diversidade dos povos indígenas, quilombolas e ribeirinhos que encontramos a relevância das multiplicidades que permitem um olhar diferenciado sobre as pessoas com deficiência e a quebra das barreiras atitudinais.

São os povos originários e seus descendentes, aqueles marcados pela ancestralidade e vínculo com a terra e suas origens, que têm o maior potencial de alinhar tecnologia e sustentabilidade. Deixá-los de fora da construção do seu destino é apagar o conhecimento que pode nos catapultar ao futuro.

A questão da participação na gestão é não somente um princípio constitucional como também uma diretriz prevista na já citada **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01/2016** que incentiva a criação de comitês, diretorias ou assessorias específicas para esta temática promovendo maior participação e representação na elaboração e monitoramento de controles internos, o que por analogia pode espalhar-se para as demais ações baseadas em compliance inclusivo, conforme se observa no art. 6º a seguir:

Art. 6º. Além dos controles internos da gestão, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal podem estabelecer instâncias de segunda linha (ou camada) de defesa, para supervisão e monitoramento desses controles internos. Assim, comitês, diretorias ou assessorias específicas para tratar de riscos, controles internos, integridade e compliance, por exemplo, podem se constituir em instâncias de supervisão de controles internos.

É evidente que estes 03 (três) pilares não são suficientes para explicar todos os desafios que devemos enfrentar se quisermos levar a sério os conceitos de compliance inclusivo na região amazônica em relação as próximas gerações.

No entanto trazer estes critérios, e que dizem respeito a redistribuição, reconhecimento e representação, são bases essenciais para a promoção de mudanças ambientais e um primeiro recorte quando falamos sobre compliance inclusivo e suas possibilidades de efetividade na Amazônia, ao que se desenha uma relevante janela de oportunidade para a atuação dos Tribunais de Contas, como indutores de boas-práticas perante seus jurisdicionados e, ainda, perante a própria sociedade civil, que concretizem as políticas públicas esperadas a efetivação dessa transformação.

¹ Conforme detalham José Augusto Lacerda Fernandes, Graziella Maria Comini e Juliana Rodrigues, no artigo *Bioeconomia Inclusiva na Amazônia*, publicado pela *Stanford Social Innovation Review Brasil*, a expressão procura “encapsular essa complexidade, tanto em termos concretos – como os custos de logística, escassez de determinados tipos de recursos e dificuldades de infraestrutura – como em aspectos institucionais” (Disponível em: <https://ssir.com.br/meio-ambiente/bioeconomia-inclusiva-na-amazonia-como-orquestrar-a-economia-da-floresta-em-pe>)

4. COMPLIANCE INCLUSIVO E INTERSECCIONALIDADES:

Ao falarmos sobre o compliance inclusivo na Amazônia é essencial falar sobre interseccionalidade e sua relação com a diversidade humana das nossas florestas e rios.

O conceito de interseccionalidade foi usado pela jurista e professora afro-americana KIMBERLÉ CRENSHAW para compreender melhor desigualdades e discriminações. Em termos mais palatáveis, o conceito traz a interação entre dois ou mais fatores sociais que podem definir uma pessoa. Assim, questões de identidade como gênero, etnia, ração, idade e até mesmo localização geográfica não afetam uma pessoa de forma isolada, ao contrário, devem ser analisadas em conjuntos para observar de que forma suas combinações podem gerar vantagens ou desigualdades.

Por exemplo, quando cruzamos informações sobre gênero e autismo², podemos observar a luta de mulheres autistas por diagnóstico diferenciado, já que a maioria dos protocolos e instrumentos de intervenção foram pensados sem considerar o masking, ou seja, a habilidade que meninas/mulheres com autismo tem de mascarar traços autísticos para se encaixar socialmente.

Podemos também analisar o tema relacionando recortes de raça e autismo. Os dados IBGE mostram que a taxa de pobreza das populações preta e parda é duas vezes maior do que entre a população branca. O impacto disto? Segundo a pesquisa de Cidav e colaboradores, citada pela Sociedade Brasileira de Pediatria, o custo anual de intervenção precoce em crianças com autismo gira em torno de US\$ 14.000,00 anuais. Sem considerar a inflação, e fazendo a conversação de câmbio temos em torno de R\$ 5.800,00 por mês.

Considerar estes valores em relação a população negra significa analisar camadas significativas de impacto social para pessoas com autismo. Primeiro porque para ganhar o mesmo salário mínimo de R\$1.212,00 um trabalhador branco precisa trabalhar 63 horas, enquanto que um trabalhador preto precisa trabalhar 105,5 horas. Segundo porque ao precisar trabalhar mais horas, podemos considerar que este trabalhador fica mais tempo ausente de casa, o que expõe a sobrecarga do cuidador que fica, e onde muitas vezes a escolha mensal é sobre pagar terapias ou comprar mais comida. Por isso considerar estes fatores na implementação de direitos voltados ao público de pessoas com autismo e suas famílias requer atenção a estes pontos para que na gestão de riscos e no gerenciamento de processos inclusivos haja a efetividade dos programa/serviço/atividade a ser realizada.

Para além das questões de raça e gênero, não podemos deixar de falar de questões de etnias tão presentes na nossa Amazônia. Mais uma vez o desafio é sobrepor estes aspectos para que tais camadas não se apresentem como fator de desigualdade, mas ao contrário, como potencial de novas formas de pensar e fazer políticas públicas para e com pessoas com pessoas com deficiência e suas famílias.

5. COMPLIANCE INCLUSIVO, PRIMEIRA INFÂNCIA E O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS:

Se pensarmos que o compliance inclusivo requer uma estratégia de gestão de riscos e de melhor impacto em políticas de inclusão, e houvesse um caminho primordial para pensarmos o futuro da Amazônia, qual seria ele?

2 A pessoa com Transtorno do Espectro Autista é considerada pessoa com deficiência para todos os fins legais em decorrência da Lei federal 12.764/2012 e Lei Estadual do Para 9061/2020.

A análise das legislações pode nos apontar caminhos significativos. De saída é possível considerar as previsões, eivadas de esperanças democráticas e igualitárias, da Constituição Federal de 1988, não por acaso, batizada como Carta Cidadã, pelo então Presidente da Assembleia Constituinte, o saudoso Deputado Federal ULYSSES GUIMARÃES, que buscou, assim, resumir o texto constitucional, como a ferramenta primeira que viesse “assegurar aos brasileiros direitos sociais essenciais ao exercício da cidadania e estabelecer mecanismos para garantir o cumprimento de tais direitos”³.

No ano de 2023 a Carta Cidadã comemorou 35 anos. A aniversariante inaugurou uma nova era de direitos e a luta democrática pela sua promulgação, abrindo portas para a construção de um novo olhar sobre diversas políticas públicas e, dentre elas e em especial, aquelas voltadas à infância, estabelecendo a noção de cuidado e responsabilidade compartilhada e solidária do Estado, da sociedade e de suas instituições, assim como de todos os arranjos de famílias e suas comunidades, sobre a infância e adolescência.

Dessa forma, o conceito de proteção integral de crianças e adolescentes passa a reconhecer-los enquanto sujeitos de direitos, com prioridade absoluta.

Some-se ao texto constitucional a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente (**Lei Federal nº 8.069/1990**) que reforça este conceito e cria mecanismos de sua garantia. Mais recentemente dois instrumentos são essenciais para apontar caminhos.

O primeiro é formado por pelos **17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS**, cada um com metas próprias e de incentivo ao progresso, pautados em formas justas e equitativas de desenvolvimento, integrando as dimensões social, econômica e ambiental.

Vários destes objetivos tem foco na primeira infância como instrumento de justiça social e convidam as instituições a voltarem seu olhar a política de Environmental, Social and Governance (ESG)⁴, que corresponde às práticas ambientais, sociais e de governança de uma organização.

O segundo é o Marco Legal da Primeira Infância (**Lei Federal nº 13.257/2016**) que considera políticas prioritárias aquelas que atendem crianças desde o seu nascimento até os 06 (seis) anos de idade, período considerado fundamental para o desenvolvimento pleno de suas capacidades motoras, cognitivas, físicas e psicossociais.

Observando a premente necessidade de concretização e efetividade desta política pública, fez-se instituir, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o projeto “**Justiça começa na Infância: Fortalecendo a atuação do Sistema de Justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral**”, coordenado pelo próprio Conselho Nacional e financiado pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD) do Ministério da Justiça e Segurança Pública, voltando à promoção de um conjunto de ações, as quais se fizeram concretizar por intermédio do Pacto Nacional pela Primeira Infância, firmado em 25 de junho de 2019, que agregou diversos atores que integram a rede de proteção à infância no Brasil.

Já em 2022, o Pacto Nacional pela Primeira Infância se fez incorporar a atuação da Rede Tribunais de Contas, capitaneada por ações e estudos concretos desenvolvidos pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), instituindo-se Grupos Técnicos de Trabalho, compostos por Conselheiros e técnicos das Cortes de Contas, assim como fomentando o desenvolvimento de iniciativas nos Estados, em consonância e aderência ao instrumento nacional citado.

³ Constituição de 1988 fortaleceu a cidadania do trabalhador. Fonte: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/constituicao-de-1988-fortaleceu-a-cidadania-do-trabalhador>.

⁴ O termo foi cunhado em 2004 em uma publicação do Pacto Global em parceria com o Banco Mundial, chamada *Who Cares Wins*. Os critérios ESG estão totalmente relacionados aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pelo Pacto Global, iniciativa mundial que envolve a ONU e várias entidades internacionais.

No plano de execução prática, e especialmente na Amazônia Paraense, podemos destacar o profícuo trabalho realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA), sob a coordenação da Conselheira Mara Lúcia Barbalho da Cruz, que em parceria com a UNICEF tem levado através do **Projeto Capacitação2023** a importância da primeira infância nos orçamentos municipais e, assim, fomentando o desenvolvimento de boas-práticas para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas a tal seguimento.

Ainda dentro do cenário do Estado do Pará, registre-se que a partir de ação articulada entre o já citado TCMPA, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará e do Tribunal de Contas do Estado do Pará, assegurou-se a assinatura do Pacto Estadual pela Primeira Infância, estabelecendo-se, dessa forma, um relevante marco para a garantia de políticas públicas efetivas, destinadas às crianças de zero a seis anos, com a necessária transversalidade (v.g. educação, saúde, assistência social) e amplo envolvimento institucional (v.g. Governo do Estado, Assembleia Legislativa, Ministério Público e Defensoria Pública).

Ao se fazer encampar, no âmbito da Rede Tribunais de Contas, o projeto inicialmente instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, revelou-se uma inequívoca janela de oportunidade no fomento e indução de boas-práticas, que se mostram concretizáveis a partir da atuação de tais órgãos constitucionais de controle externo. Nesse sentido, é medida que, de modo festejado, vê-se estabelecer, com uma mudança de paradigmas da atuação das Cortes de Contas no Brasil, superando o modelo fiscalizador-punitivo, para um novo modelo orientador-preventivo. Somam-se a estes esforços, evidenciados especialmente na atuação do TCMPA perante os 144 (cento e quarenta e quatro) municípios paraenses, o trabalho da Fundação Paraense de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA) que tem desenvolvido o projeto “SDIA- Sistema Inteligente para Promoção do Desenvolvimento Infantil na Amazônia Paraense”, tendo por objetivo aliar tecnologia social, desenvolvimento e educação infantil como marcos para pensar o futuro da Amazônia, utilizando inteligência artificial para fazer a prospecção de crianças com déficit no desenvolvimento infantil, o que possibilita a identificação precoce de deficiências com maiores chances de rápida intervenção.

São exemplos de como princípios éticos somados a avaliação de riscos e escolhas prioritárias podem gerar novos projetos com impactos mais significativos em favor de um futuro próspero, sustentável, inclusivo e digno.

6. CONCLUSÃO:

Como visto no decorrer deste trabalho a garantia de direitos encontra-se vinculada com grande destaque a adoção do “Compliance Inclusivo” por parte de instituições públicas e privadas no gerenciamento de seus processos possibilitando que conceitos como inclusão, diversidade, acessibilidade e interseccionalidade possam ser efetivados em políticas estruturadas.

Quando trazemos estes temas para a Amazônia, os desafios se tornam maiores por questões geográficas e um histórico de distribuição desigual de recursos, especialmente financeiros, o que nos convida a pensar em perspectivas muito mais bem elencadas em valores e resultados dada a proporção de adversidades que se manifestam inclusive em dados estatísticos sobre desenvolvimento humano na região.

Compreender estas dinâmicas e definir pontos prioritários são um caminho relevante, para a garantia da efetivação de direitos e do desenvolvimento social.

A identificação de projetos nacionais, a exemplo daquele voltando à Primeira Infância, que se revelam aderidos e defendidos pelos Tribunais de Contas do Brasil, estabelecem, per si, como poderosos instrumentos de transformação social, tanto na indução de boas-práticas, quanto na aplicação legítima e efetiva de recursos públicos, dando-se, desta forma, reconhecimento à necessidade de acuidade e gestão primorosa no gasto público com o melhor potencial possível de desenvolvimento social.

Inobstante a relevância do papel já desenvolvido, a exemplo, pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas, entendemos como fundamental que se veja avançar para que as escolhas daqueles que atuam diretamente na gestão do orçamento público, estejam pautadas em programas de integridade apoiados em pilares que perpassem pelo comprometimento do corpo diretor, as instâncias responsáveis, a análise de riscos e o monitoramento contínuo é um passo de instrumentalização importante do compliance inclusivo defendido neste trabalho e que pode seguir um duplo viés de execução prática, isto é, a implementação interna nos Tribunais, acrescido de instrumentos de indução e acompanhamento da implementação desses programas de integridade pelos Estados e Municípios.

Assim estar em compliance inclusivo passa a ser uma métrica de valor cooperativo tanto na esfera pública quanto privada porque possibilita um gerenciamento de processos mais equânimes e atrelados a conceitos como igualdade e solidariedade, assim como reflete sobre uma gestão de riscos que evite dissabores como multas e condenações nas esferas cíveis, administrativas e penais.

Para esse alcance a oitiva de especialistas na área, somadas a medidas efetivas que perpassam por levantamento de demandas, implementação de ações, capacitação e monitoramento são caminhos a serem trilhados para sairmos de uma posição onde a inclusão é vista como uma benesse para um novo rio de direitos que pode (e precisa!) ser navegado.

REFERÊNCIAS

BARRETO, R. T. D. S.; VIEIRA, J. B.. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. Cadernos EBAPE.BR, v. 19, n. 3, p. 442–463, jul. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei 12.764, de 27 de dezembro de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direi-tos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - TEA; e altera o § 3º do art. 98 da **Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Brasília: 2012.

_____. **Lei 12.846, de 01 de agosto de 2013**: dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília: 2013.

_____. **Lei 13.146 de 06 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão. Diário Oficial da União, Brasília: 2015.

_____. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm.

_____. **Decreto nº 11.793/2023, de 23 de novembro de 2023** - Institui o Plano Nacional dos Direi-tos da Pessoa com Deficiência - Novo Viver sem Limite. Brasília: 2023.

_____. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**, promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência - ONU. Diário Oficial da União, Brasília, 2009. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório justiça começa na infância: fortalecendo a atuação do sistema de justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral / Conse-lho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. – Brasília: CNJ, 2022.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIO. Instrução Normativa Conjunta MP CGU Nº 01: dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes--normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>

_____. Instrução Normativa Conjunta MP CGU Nº 01: dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>

_____. Manual de integridade pública: orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2017a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf> .

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi (Orgs.). Manual de compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010

CRENSHAW, Kimberlé. "Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics". The University of Chicago Legal Forum, n. 140, p. 139-167, 1989

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. Entenda o significado da sigla ESG (Ambiental, Social e Governança) e saiba como inserir esses princípios no dia a dia de sua empresa. Pacto Global Rede Brasil, São Paulo, 1 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/pg/esg>>

SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. Departamento Científico de Pediatria do Desenvolvimento e Comportamento. Manual de Orientação: Transtorno do Espectro Autista - TEA. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Pediatria; 2019. Disponível em: <https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/21775d-MO_-_Transtorno_do_Espectro_do_Autismo__2_.pdf>