

A presente manifestação tem por escopo emitir parecer, nos autos do Memorando nº 3.629/2024, acerca do projeto de Lei que dispõe sobre a autorização ao Poder Executivo Municipal a repassar aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), e aos Agentes de Combate às Endemias (ACE), incentivo financeiro adicional e dá outras providências.

Pois bem.

Esta procuradoria já se manifestou reiteradas vezes a respeito do assunto, conforme pareceres proferidos nos processos administrativos 26.822 e 26.824/2016; 27.616/2016; 5.367/2027 e 7.185/2021, sempre no sentido de que o pagamento dependia apenas de uma lei. Lei esta que enfim está sendo objeto de discussão.

O projeto de Lei, bem como exposição de motivos encaminhados pela Secretaria Municipal da Saúde (despacho inicial), visa o repasse aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), e aos Agentes de Combate às Endemias (ACE), a parcela denominada como **Incentivo Financeiro Adicional** (IFA), recebido anualmente do Ministério da Saúde.

Segundo consta na exposição de motivos, a necessidade de tal proposição legislativa visa reconhecer e estimular os profissionais que trabalham nos programas estratégicos da política Nacional de Atenção Básica e fortalecimento de políticas afetadas à atuação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias.

O repasse de parcela realizada pelo Governo Federal - denominada como Incentivo Financeiro Adicional (IFA), segundo informações constantes na exposição de motivos, é recebido anualmente do Ministério da Saúde, previsto no parágrafo único do Decreto nº 8.474 de 22 de junho de 2015, na Lei Federal nº 12.994 de 17 de junho de 2014, e no Art. 9º C, §4º da lei Federal nº 11.350 de 5 de outubro de 2006.



A Lei Federal nº 12.994/14, que altera a Lei nº 11.350/06, para instituir o piso salarial profissional nacional e diretrizes para o plano de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, assim especificou a criação do incentivo financeiro, vejamos:

Art. 1º A Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

(...)

*“Art. 9º-D. **É criado incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias.***

§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, é o Poder Executivo federal autorizado a fixar em decreto:

I - parâmetros para concessão do incentivo; e

II - valor mensal do incentivo por ente federativo.

§ 2º Os parâmetros para concessão do incentivo considerarão, sempre que possível, as peculiaridades do Município.

*Art. 9º-E. Atendidas as disposições desta Lei e as respectivas normas regulamentadoras, os recursos de que tratam os arts. 9º-C e 9º-D serão repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (Funasa) aos fundos de saúde dos Municípios, Estados e Distrito Federal **como transferências correntes, regulares, automáticas e obrigatórias, nos termos do disposto no art. 3º da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.***

Ressalte-se, que, em que pese a concessão do incentivo financeiro demande a edição de lei específica emanada pelo Chefe do Poder Executivo, necessária à sua regulamentação, destaca-se que tal ato trata-se apenas da instrumentalização da concessão de um direito já resguardado pelo ordenamento jurídico.

Considerando que o pagamento está condicionado ao repasse pelo Governo Federal, analisando o referido projeto, constata-se que em sua essência o projeto é revestido de legalidade.

Todavia, esta Procuradoria alerta para contradição disposta entre o §1º do art. 1º e o artigo 4º do Projeto de Lei, considerando que ambos tratam do tempo do repasse, *vejamos*:

Art. 1º (...)

§1º O repasse do incentivo financeiro adicional será efetuado uma vez por ano proporcional aos meses trabalhados, no mês subsequente ao crédito em conta da parcela adicional recebida, em parcela única e individualizada através da produção individual dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE).

Contudo, o art. 4º estabelece como prazo o último quadrimestre do ano:

Art. 4º O valor indicado será repassado aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e aos Agentes de Combate às Endemias (ACE), no último quadrimestre do ano através do recebimento dos recursos do Governo Federal — Ministério da Saúde. [SIC] (sem grifos no original)

Ademais, a PORTARIA Nº 1.024, de 21 de julho de 2015, do Ministério da Saúde, que “define a forma de repasse dos recursos da Assistência Financeira Complementar (AFC) da União para o cumprimento do piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e do Incentivo Financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS, de que tratam os art. 9º-C e 9º-D da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, estabelece no art. 6º, § 2º:

Art. 6º O incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACS, instituído nos termos do art. 9º-D da Lei nº 11.350, de 2006, será concedido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de acordo com o quantitativo máximo de ACS passível de contratação nos termos da PNAB.

*§ 2º O repasse dos recursos financeiros de que trata o "caput" deste artigo será efetuado periodicamente em cada exercício e corresponderá a 12 (doze) parcelas mensais, **incluindo-se 1 (uma) parcela adicional no último trimestre de cada ano**, a qual será calculada com base no número de ACS registrados no Sistema Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) no mês de agosto do ano vigente, multiplicado pelo valor vigente do Incentivo Financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 1.962 de 03.12.2015)*

De modo que, deve restar claro na Lei qual a data de pagamento, razão pela qual sugerimos a exclusão do art. 4º.

Outro ponto que deve ser observado, é o disposto no §1º do art. 2º, uma vez que aprovada nos moldes em que se encontra, para não resultar em

ilegalidade o repasse do incentivo financeiro, deve tal autorização de pagamento vir acompanhada do relatório de ponto dos períodos correspondentes, a fim de comprovar a exigência estabelecida no dispositivo e não implicar em pagamento indevido.

Ante o exposto, feitas as sugestões apresentadas no presente parecer, esta Procuradoria opina pela legalidade do projeto de lei apresentado.

Por fim, ressalta-se que o presente arrazoado tem caráter meramente opinativo¹, não vinculando o gestor público em sua decisão, conforme entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal.

É o parecer.

Imbituba, 25 de março de 2024.

Documento assinado digitalmente
gov.br LUCIANA DOMINGOS PACHECO DE FREITAS
Data: 27/03/2024 11:01:48-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Luciana Freitas
Assessora Jurídica Especial

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007).