



## Parecer nº 044/14/PJM

**Referência:** Processo Administrativo nº 687/2014

**Origem:** Gabinete do Prefeito

**Assunto:** Piso salarial profissional nacional e outras conseqüências da edição da Lei federal nº 12.944/2014

**Interessados:** Agentes Comunitários de Saúde do quadro de pessoal da Prefeitura

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL. ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO. PLANO DE CARREIRA.

[1] Por determinação do §5º, art. 198, da Constituição Federal, redação dada pela Emenda Constitucional nº 63/2010, foi editada a Lei federal nº 12.944/2014, que altera a Lei federal nº 11.350/2006, instituindo o piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde.

[2] O piso salarial profissional nacional corresponde ao valor mínimo que o Município de Rolador poderá estabelecer como vencimento inicial da carreira de ACS e o seu cumprimento é *conditio sine qua non* para o recebimento da assistência financeira complementar, a cargo da União.

[3] Os cargos ACS, vinculados ao quadro de pessoal do Município, atendem aos pressupostos legais e, via de consequência, seus titulares fazem jus ao piso salarial profissional nacional.

[4] O plano de carreira dos ACS a que se refere o art. 9.G, da Lei federal nº 11.350/2006, redação incluída pela Lei Federal nº 12.994/2014, não é requisito para o pagamento do piso, de modo que sua implementação permite criterioso estudo prévio, observadas as diretrizes atribuídas na legislação federal.

### 1. DO BREVE RELATÓRIO

Para exame e parecer desta Procuradoria Jurídica Municipal (PJM), o Chefe do Poder Executivo, Sr. PAULO ROGÉRIO DE MENEZES PEIXOTO, remeteu o expediente em epígrafe, solicitando a esta PJM que se manifeste sobre reclamação de pagamento do piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS).



Segundo se verifica na fl. 02, a servidora CLARICE APARECIDA ALPE LINO, Agente Comunitária de Saúde, matrícula funcional nº 551, protestou pelo pagamento do piso salarial profissional nacional do ACS, fixado pela Lei federal nº 11.350/2006, a partir das modificações incluídas pela Lei federal nº 12.294/2014.

Diante da reclamação administrativa, que deu origem ao expediente, o Consulente vale-se desta consultoria jurídica para indagar se a categoria funcional de Agente Comunitário de Saúde faz jus ao piso salarial profissional nacional.

Para melhor instrução do expediente, juntei cópia de parte da legislação infraconstitucional que regula o tema sob estudo, fls. 06/17.

O presente PA tem até aqui 17 (dezesete) folhas e foi distribuído, pela ordem, ao parecerista que abaixo subscreve.

É o que se tem para relatar, de forma sintética.

## 2. DA ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1. Do piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde

O piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde<sup>1</sup> (e dos Agentes de Combate às Endemias)<sup>2</sup> tem natureza constitucional, com previsão do §5º, art. 198, da Constituição Federal, redação dada pela Emenda Constitucional nº 63/2010, *in verbis*:

“**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:

(...)

§5º. Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial”.

<sup>1</sup> A partir desse ponto, passo a empregar o monograma “ACS” para designar os Agentes Comunitários de Saúde.

<sup>2</sup> O presente exame vai ater-se tão somente aos ACS, nos termos da consulta.



MUNICÍPIO DE ROLADOR/RS  
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL  
PJM



Fl.

Certifico a  
juntada  
1ºSET2014

Note-se que o texto constitucional determina a edição de lei federal dispendo acerca do piso salarial profissional nacional, mas também sobre o regime jurídico, as diretrizes para os planos de carreira e a regulamentação das atividades de ACS, devendo a regra jurídica tratar da assistência financeira complementar da União aos demais entes federados, com vistas ao cumprimento do referido piso.

O texto do §5º, art. 198, da CF, anterior à EC nº 63/2010, ordenava que a legislação infraconstitucional regulamentasse somente o regime jurídico e as atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, o que deu origem à Medida Provisória nº 297/2006, posteriormente convertida na Lei federal nº 11.350/2006.

Em observância ao comando constitucional, o legislador editou a Lei federal nº 12.944, de 17 de junho de 2014, que altera a Lei federal nº 11.350/2006, com o propósito de instituir o piso salarial profissional nacional e as diretrizes para o plano de carreira dos ACS.

Reza o art. 9.A, da Lei federal nº 11.350/2006, redação dada pela Lei federal nº 12.944/2014:

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

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

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

De acordo com o dispositivo *retro*, restou instituído o piso salarial profissional nacional, fixado em R\$ 1.014,00 (mil e quatorze reais) mensais, correspondente ao valor mínimo que o Município de Rolador poderá estabelecer como vencimento inicial da carreira de ACS.

Sinale-se que o §2º, art. 9º.A, da Lei federal nº 11.350/2006, sujeita o pagamento do piso à realização de uma carga laboral de 40 (quarenta) horas semanais e, ainda, define a dedicação integral dos agentes a ações e serviços de promoção da saúde,



vigilância epidemiológica e combate a endemias em prol das famílias e comunidades assistidas, dentro dos respectivos territórios de atuação.

## 2.2. Da assistência financeira complementar da União para o pagamento do piso e do incentivo financeiro

Os arts. 9.C e 9.D, da Lei federal nº 11.350/2006, redação dada pela Lei federal nº 12.944/2014, prescrevem *in verbis*:

“**Art. 9.C.** Nos termos do § 5º do art. 198 da Constituição Federal, compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do piso salarial de que trata o art. 9º-A desta Lei.

§1º Para fins do disposto no *caput* deste artigo, é o Poder Executivo federal autorizado a fixar em decreto os parâmetros referentes à quantidade máxima de agentes passível de contratação, em função da população e das peculiaridades locais, com o auxílio da assistência financeira complementar da União.

§2º A quantidade máxima de que trata o § 1º deste artigo considerará tão somente os agentes efetivamente registrados no mês anterior à respectiva competência financeira que se encontrem no estrito desempenho de suas atribuições e submetidos à jornada de trabalho fixada para a concessão do piso salarial.

§3º O valor da assistência financeira complementar da União é fixado em 95% (noventa e cinco por cento) do piso salarial de que trata o art. 9º-A desta Lei.

§4º A assistência financeira complementar de que trata o *caput* deste artigo será devida em 12 (doze) parcelas consecutivas em cada exercício e 1 (uma) parcela adicional no último trimestre.

§5º Até a edição do decreto de que trata o § 1º deste artigo, aplicar-se-ão as normas vigentes para os repasses de incentivos financeiros pelo Ministério da Saúde.

§6º Para efeito da prestação de assistência financeira complementar de que trata este artigo, a União exigirá dos gestores locais do SUS a comprovação do vínculo direto dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias com o respectivo ente federativo, regularmente formalizado, conforme o regime jurídico que vier a ser adotado na forma do art. 8º desta Lei.

**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; II - valor mensal do incentivo por ente federativo.

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



**MUNICÍPIO DE ROLADOR/RS**  
**PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL**  
**PJM**



Fl.

Certifico a  
juntada  
1ºSET2014

Repisando, o §5º, art. 198, da CF, fixou obrigação constitucional de a União assistir financeiramente, de forma complementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a execução do piso salarial dos ACS.

Coube ao art. 9º.C, Lei federal nº 12.944/2014, regular o tema da assistência financeira complementar para o cumprimento do piso, estabelecendo critérios para a sua realização.

O dispositivo telado assentou que a assistência financeira complementar será de 95% (noventa e cinco por cento) do valor do piso salarial, cuja execução anual pela União compreenderá o repasse de doze parcelas mensais e uma adicional no último trimestre.

Também ficou regrado que o Governo Federal, por decreto, vai fixar os parâmetros relativos à quantidade máxima de ACS passível de contratação, em função da população e das demais peculiaridades locais. Ultrapassado o teto de agentes, não haverá assistência financeira complementar da União.

Outro requisito importante para receber a assistência financeira complementar da União é a comprovação do vínculo direto dos agentes comunitários de saúde com a municipalidade.

O art. 9.D, Lei federal nº 12.944/2014, esclarece que também haverá um incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS, cabendo igualmente ao Poder Executivo Federal fixar, via decreto, os parâmetros para concessão e o valor do incentivo, observadas as peculiaridades dos Municípios.

### **2.3. Do Plano de Carreira dos ACS**

Segundo o teor do art. 9º.G, Lei federal nº 12.944/2014, os ACS devem ter plano de carreira, elaborado a partir das seguintes diretrizes: [1] remuneração paritária dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias; [2] definição de metas dos serviços e das equipes; [3] critérios de progressão e promoção; e [4] adoção de modelos e instrumentos de avaliação.

No que tange aos modelos e instrumentos de avaliação, os mesmo devem atender à natureza das atividades do agente comunitário de saúde, calcados nos princípios



da transparência do processo de avaliação, assegurando-se ao avaliado o conhecimento sobre todas as etapas do processo e sobre o seu resultado final; periodicidade da avaliação; contribuição do servidor para a consecução dos objetivos do serviço; adequação aos conteúdos ocupacionais e às condições reais de trabalho, de forma que eventuais condições precárias ou adversas de trabalho não prejudiquem a avaliação; e, direito de recurso às instâncias hierárquicas superiores.

A categoria funcional de ACS, no Município de Rolador, está inserida no plano de carreira do quadro geral de servidores, que tem sua disciplina na Lei nº 62/2001.

Ao exame do plano de carreira do quadro geral, verifica-se que as diretivas exigidas no art. 9º.G da Lei federal nº 12.944/2014 não são contempladas, salvo a promoção na carreira.

#### **2.4. Das providências a serem adotadas pela municipalidade em face à Lei federal nº 12.944/2014**

O legislador não fixou um *vacatio legis* para a Lei federal nº 12.944/2014, estabelecendo a sua vigência da data mesma de sua publicação, *ex vi* do seu art. 5º.

Chama a atenção o teor do art. 8º, da Lei Complementar nº 95/1998<sup>3</sup>, ao dizer que a vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula “entra em vigor na data de sua publicação” tão somente para as leis de pequena repercussão. Ora, regra jurídica que institui piso salarial nacional para uma categoria profissional é de pequena repercussão?

Em todo caso, a Lei federal nº 12.944/2014 entrou em vigor na data da sua publicação, ou seja, em 18JUN 2014, militando em seu favor a presunção de sua eficácia jurídica e validade formal e material (constitucionalidade)<sup>4</sup>.

Nessa senda, com a vigência da regra jurídica em comento nasceu para o

<sup>3</sup> A Lei Complementar nº 95/1998 regulamenta o art. 59 da CF.

<sup>4</sup> Tal presunção só cai por terra na hipótese de o controle de constitucionalidade, a cargo do Poder Judiciário, na forma difusa ou concreta, verificar afronta à Constituição Federal. Existe ainda a hipótese de o Poder Executivo, pelo seu Chefe, detectar a inconstitucional e, ato contínuo, negar a vigência da norma maculada.





MUNICÍPIO DE ROLADOR/RS  
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL  
PJM



Fl.  
Certifico a  
juntada  
1ºSET2014

Município a obrigação jurídica de satisfazer o piso salarial profissional nacional aos ACS integrantes do seu quadro de pessoal, havendo ainda o dever prévio de tecer a base legal local que discipline a autorize a despesa.

Assim, o primeiro movimento para a observância dos ditames da Lei federal nº 12.944/2014 é verificar qual o vencimento inicial dos titulares do cargo de provimento efetivo de ACS, se ele é igual ou maior ao piso nacional, para uma carga semanal de 40 (quarenta) horas.

A categoria funcional de ACS foi criada pela Lei nº 708/2008, com padrão de vencimento “04” e carga semanal de 40 (quarenta) horas.

O padrão de vencimento “04”, segundo o art. 24, inc. I, da Lei nº 62/2001<sup>5</sup>, corresponde, na classe inicial da carreira de ACS, ao coeficiente de multiplicação “1,5”. Multiplicado o coeficiente “1,5” pelo do Padrão de Referência, hoje no importe financeiro de R\$ 553,54 (quinhentos e cinquenta e três reais e cinquenta e quatro centavos)<sup>6</sup>, tem-se o básico inicial correspondente a R\$ 803,31 (oitocentos e três reais e trinta um centavos).

Conclui-se, então, que o básico inicial do ACS de Rolador encontra-se abaixo do piso salarial profissional nacional estabelecido pela legislação federal para uma carga laboral de 40 (quarenta) horas semanais.

O piso salarial profissional nacional dos ACS, nos termos do §2º, art. 9º.A, Lei federal nº 11.350/2006, redação dada pela Lei federal nº 12.944/2014, vem acompanhado de outra exigência, qual seja, jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas integralmente dedicada a ações e serviços de promoção da saúde, vigilância epidemiológica e combate a endemias em prol das famílias e comunidades assistidas, dentro dos respectivos territórios de atuação, segundo as atribuições previstas naquela lei.

O art. 3º, da Lei federal nº 11.350/2006 assim define as atribuições do ACS:

“**Art. 3º.** O Agente Comunitário de Saúde tem como atribuição o exercício de atividades de prevenção de doenças e promoção da saúde, mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS

<sup>5</sup> A Lei nº 62/2001 dispõe sobre os quadros de cargos e funções públicas do Município, bem como estabelece o plano de carreira dos servidores.

<sup>6</sup> O valor do PR do quadro geral é aquele fixado na Lei municipal nº 1.201/2014.



**MUNICÍPIO DE ROLADOR/RS**  
**PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL**  
**PJM**



Fl.

Certifico a  
juntada  
1ºSET2014

e sob supervisão do gestor municipal, distrital, estadual ou federal.

**Parágrafo único.** São consideradas atividades do Agente Comunitário de Saúde, na sua área de atuação:

I - a utilização de instrumentos para diagnóstico demográfico e sócio-cultural da comunidade;

II - a promoção de ações de educação para a saúde individual e coletiva;

III - o registro, para fins exclusivos de controle e planejamento das ações de saúde, de nascimentos, óbitos, doenças e outros agravos à saúde;

IV - o estímulo à participação da comunidade nas políticas públicas voltadas para a área da saúde;

V - a realização de visitas domiciliares periódicas para monitoramento de situações de risco à família; e

VI - a participação em ações que fortaleçam os elos entre o setor saúde e outras políticas que promovam a qualidade de vida”.

No âmbito municipal, as atribuições dos titulares do cargo de provimento efetivo de ACS foram definidas na letra “C”, Anexo II, da Lei nº 708/2008, *in verbis*:

**“C) ATRIBUIÇÕES:** o exercício de atividade de prevenção de doenças e promoção da saúde, mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS e sob supervisão do gestor municipal; realizar mapeamento de sua área; cadastrar as famílias e atualizar permanentemente esse cadastro; identificar indivíduos e famílias expostas a situações de risco; identificar áreas de risco; orientar as famílias para utilização adequada dos serviços de saúde, encaminhando-as e até agendando consultas, exames e atendimento odontológico, quando necessário; realizar ações e atividades, no nível de suas competências, nas áreas prioritárias da atenção básica; realizar, por meio da visita domiciliar, acompanhamento mensal de todas as famílias sob sua responsabilidade; estar sempre bem informado, e informar aos demais membros da equipe, sobre a situação das famílias acompanhadas, particularmente aquelas em situações de risco; desenvolver ações de educação e vigilância à saúde, com ênfase na promoção da saúde e na prevenção de doenças; promover a educação e a mobilização comunitária, visando desenvolver ações coletivas de saneamento e melhoria do meio ambiente, entre outras; traduzir a dinâmica social da comunidade em que atua, suas necessidades, potencialidades e limites; identificar parceiros e recursos existentes na comunidade que possa ser potencializado pela equipe; demais atribuições inerentes à função, conforme determinação legal e a orientação do SUS”.

Logo, as atribuições legais conferidas ao ACS de Rolador apontam para a execução de jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas integralmente dedicada a ações e serviços de promoção da saúde, vigilância epidemiológica e combate a endemias em prol





**MUNICÍPIO DE ROLADOR/RS**  
**PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL**  
**PJM**



Fl.

Certifico a  
juntada  
1ºSET2014

das famílias e comunidades assistidas, dentro dos respectivos territórios de atuação, segundo as atribuições definidas na Lei federal nº 11.350/2006.

Também os requisitos para o exercício da atividade de ACS, previstos no art. 6º, da Lei federal nº 11.350/2006, são contemplados pela legislação local, na letra “E”, Anexo II, da Lei nº 708/2008.

Em vista disso, forçoso inferir que os cargos de provimento efetivo de ACS, vinculados ao quadro de pessoal do Município, atendem aos pressupostos legais e, via de consequência, seus titulares fazem jus ao piso salarial profissional nacional.

Importante frisar que a municipalidade somente vai habilitar-se à complementação financeira para pagamento do piso salarial, de responsabilidade da União, via Fundo Nacional de Saúde, quando estabelecer como vencimento inicial a importância de R\$ 1.014,00 (mil e quatorze reais), a ter do disposto no art. 9º-E da Lei Federal nº 11.350/2006, redação incluída pela Lei Federal nº 12.994/2014.

Portanto, o Município, por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, deve dar marcha ao processo legislativo, mediante remessa à Câmara de Vereadores de projeto de lei versando sobre o vencimento inicial não inferior a R\$ 1.014,00 (mil e quatorze reais) para a categoria funcional de ACS.

Notadamente, os ACS e os demais servidores, exceto magistério, têm seus vencimentos calculados com base em um mesmo padrão referencial.

Tendo em vista que o piso salarial profissional nacional dos ACS deve corresponder ao vencimento básico inicial da categoria funcional, bem como o seu reajustamento está atrelado à vontade do legislador federal, o parecerista aconselha a criação de um novel padrão referencial, específico para os ACS, cuja multiplicação pelo menor coeficiente da categoria funcional previsto na Lei Municipal nº 62/2001 (classe inicial) reflita a observância ao piso nacional, pelo menos até a criação do plano de carreira próprio.

No que concerne à definição do plano de carreira dos ACS nos moldes do art. 9.G, da Lei federal nº 11.350/2006, redação incluída pela Lei Federal nº 12.994/2014, é perfeitamente aceitável que o Município o elabore com cautela, investindo no tempo necessário para criterioso estudo e planejamento, certo que sua feita não se constitui



requisito para o pagamento do piso, nem exigência para o recebimento da assistência financeira complementar.

Aliás, quando o projeto do piso salarial dos ACS foi discutido e votado na Câmara dos Deputados, o seu texto contemplava o prazo de até doze meses, contados da publicação da novel lei, para os entes federados elaborassem ou ajustassem os planos de carreira dos agentes comunitários de saúde.

Todavia, o texto final aprovado pelas duas casas do Congresso Nacional não indica prazo para adequação do plano de carreira do ACS às diretrizes estabelecidas pela Lei federal nº 12.994/2014.

De outro lado, para fazer os ajustamentos exigidos para o plano de carreira dos ACS, inclusive para verificar o impacto econômico e financeiro e planejar as fontes de custeio da despesa, é conveniente esperar o Governo Federal fixar os parâmetros da quantidade máxima de agentes, em função da população e peculiaridades locais, com auxílio da assistência financeira complementar da União (art. 9º.C, da Lei federal nº 11.350/2006).

### 3. DA CONCLUSÃO

Pelo fio do exposto, em resposta à consulta de fl. 02, sou da seguinte opinião jurídica:

[a] Em atendimento ao §5º, art. 198, da Constituição Federal, redação dada pela Emenda Constitucional nº 63/2010, foi editada a Lei federal nº 12.944, de 17 de junho de 2014, que altera a Lei federal nº 11.350/2006, instituindo o piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde, fixado em R\$ 1.014,00 (mil e quatorze reais) mensais;

[b] O piso salarial profissional nacional corresponde ao valor mínimo que o Município de Rolador poderá estabelecer como vencimento inicial da carreira de ACS e o seu cumprimento, inclusive, é *conditio sine qua non* para o recebimento da assistência financeira complementar, a cargo da União;

[c] Os cargos de provimento efetivo de ACS, vinculados ao quadro de pessoal do Município, atendem aos pressupostos legais e, via de consequência, seus



**MUNICÍPIO DE ROLADOR/RS**  
**PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL**  
**PJM**



Fl.

Certifico a  
juntada  
1ºSET2014

titulares fazem jus ao piso salarial profissional nacional;

[d] O básico inicial do ACS de Rolador encontra-se abaixo do piso salarial profissional nacional estabelecido pela legislação federal para uma carga laboral de 40 (quarenta) horas semanais

[e] Recomenda-se que o Consultante proponha à Câmara de Vereadores projeto de lei fixando o vencimento inicial não inferior a R\$ 1.014,00 (mil e quatorze reais) para a categoria funcional de ACS, com a criação de padrão referencial específico, nos termos da fundamentação do presente parecer;

[f] O plano de carreira dos ACS a que se refere o art. 9.G, da Lei federal nº 11.350/2006, redação incluída pela Lei Federal nº 12.994/2014, não é requisito para o pagamento do piso, de sorte que a municipalidade poderá elaborá-lo sem qualquer aqodamento, observadas as diretrizes atribuídas na regra federal.

É o parecer, porém sob censura da autoridade superior.

**Rolador (RS), em 1º de setembro de 2014.**

**Charles Leonel Bakalarczyk**  
**Procurador do Município de Rolador**  
**OAB/RS nº 56.207 – Matrícula nº 661**