



Informação Eletrônica nº 3.004/2014.

Destinatário: MUNICÍPIO DE PARECI NOVO – PODER LEGISLATIVO.

Consulente: Waldir Gonçalves Braga, Presidente.

Registro da consulta: 49.981/2014.

Texto da consulta: “Parecer quanto ao PL 065/2014 -"Autoriza o pagamento completo do piso dos Agentes Comunitários de Saúde" O Poder Executivo encaminha Projeto de Lei buscando autorização legislativa para pagamento de um "completo" do piso nacional dos agentes de saúde. Na mensagem justificativa alega a tramitação da ADI nº 4801 promovida pela CNM que ataca a EC nº 063/2010 que altera o §5º do art. 198 da CF/88.A CNM, alega violação aos princípios de autonomia administrativa, política e financeira dos municípios. O Município diz que o "completo do piso" será uma verba de caráter variável, equivalente a diferença entre o salário da categoria e o piso nacional para garantir que o empregado público de Pareci Novo não receba valor mensal inferior ao piso estabelecido pela Lei Federal nº 12.994/2014. Alegam ainda, caso o município de Pareci Novo adote o piso nacional da categoria e futuramente a ADI seja procedente, não haverá possibilidade de reverter a situação, em razão do princípio da irredutibilidade salarial. Pergunta-se: É legal a iniciativa do Poder Executivo? Quais as consequências que poderão advir de tal matéria na esfera administrativa e judicial?.” [sic]

Ementa: Lei Federal nº 12.994, de 17 de junho de 2014. Instituição do piso salarial profissional nacional e de diretrizes para o plano de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias. Possíveis reflexos no caso de eventual procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4801, ajuizada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e que busca a declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 63/2010, que dá suporte constitucional à Lei. Considerações.

Opinamos:

1. A questão pertinente ao piso dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias foi tratada nos Boletins Técnicos da DPM nºs 57/2014 e 66/2014. Ambos os textos seguem em anexo, mas nos permitimos transcrever o último deles, pela pertinência com a consulta:

“1. A Constituição da República, no art. 198, §5º, incluído pela Emenda Constitucional nº 51/2006, originalmente dispunha que lei federal deveria tratar sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias. Nesse contexto, foi editada a Lei Federal nº 11.350/2006, a qual, convertendo a Medida Provisória nº 297/2006, revogou a Lei Federal nº 10.507/2002 e regulamentou o respectivo dispositivo constitucional.

Em 2010, mais precisamente em 4 de fevereiro, foi publicada a Emenda Constitucional nº 63, que imprimiu nova redação ao §5º do art. 198 da Constituição da República especificando, agora, que essa mesma lei federal deveria dispor, também, sobre o piso salarial profissional nacional e as diretrizes para os planos de carreira (dessas mesmas categorias), bem como indicando ser competência da União prestar assistência

financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.

Essa nova diretriz constitucional foi a que serviu de suporte para a Lei Federal nº 12.994, de 17 de junho de 2014 e publicada no DOU do dia 18 de junho, a qual *“Altera a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, para instituir piso salarial profissional nacional e diretrizes para o plano de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias”*.

2. Segundo a nova Lei, vigente desde 18 de junho de 2014, o vencimento inicial dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, para jornada de 40 (quarenta) horas, deve ser fixado em valor não inferior a R\$ 1.014,00 (mil e quatorze reais), que passou a ser o piso da categoria. O atendimento ao piso pode impor ao Município, a depender do caso, a majoração do vencimento inicial das carreiras mediante alteração da legislação local.

A matéria foi tratada, de forma preliminar, no Boletim Técnico DPM nº 57/2014.

3. O tema, no entanto, tem gerado vários questionamentos, sobretudo acerca da viabilidade jurídica de se sustentar o não cumprimento, imediato e integral, dos termos da Lei Federal nº 12.944/2014, em razão de estar ainda pendente de julgamento, no Supremo Tribunal Federal – STF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4801, proposta pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM e que busca a declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 63/2010, que alterou o § 5º do art. 198 da Constituição da República e que fundamenta o disposto na Lei Federal já mencionada.

A discussão encontra fundamento no fato de que, em que pese a inicial da ADI 4801 não tenha contemplado, em seus pedidos, a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Federal nº 12.994/2014, pois esta foi publicada depois do seu ajuizamento, é em tese possível, no caso de eventual procedência da Ação, que dispositivos da Lei Federal venham a ser também declarados inconstitucionais por arrastamento ou atração. Isso pode ocorrer quando a declaração de inconstitucionalidade de uma norma se estende, por expressa determinação do órgão julgador, aos dispositivos normativos que apresentam com ela uma relação de conexão ou de interdependência, como é inegável no caso, já que a Emenda Constitucional nº 63/2010 dá suporte constitucional à Lei Federal nº 12.994/2014.

4. Sob esse enfoque, há Municípios que têm sustentado a não adequação da legislação local e optado por não assegurar o pagamento do piso aos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias. Há outros que, por sua vez, têm optado por assegurar a estes servidores, mediante lei de vigência temporária, uma complementação calculada sobre o vencimento básico ou mesmo o total da remuneração, de forma a garantir que, em que pese o vencimento inicial não esteja adequado ao piso, ao menos o esteja o total percebido pelos servidores.

O fundamento essencial de quem defende essas alternativas está calcado, evidentemente, na pendência do julgamento da ADI 4801, e a ele é agregado outro, qual seja o fato de que a eventual procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade não prejudicará o efeito de lei municipal que já tenha sido editada adequando o vencimento básico dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias ao piso, valor este que estaria protegido pelo princípio da irredutibilidade (inciso XV do art. 37 da Constituição da República).

5. Todo esse contexto de insegurança jurídica certamente agrega razoabilidade às opções acima, sobretudo se consideradas sob um ponto de vista eminentemente administrativo e de ponderação de riscos. Entretanto, estas mesmas opções, assim como os argumentos que as sustentam, restam fragilizadas diante de uma análise rigorosamente técnica da questão, sobretudo se considerarmos que:

(a) A negativa da liminar, pleiteada na ADI 4801, mantém vigente e irradiando efeitos a alteração patrocinada no texto constitucional pela Emenda nº 63/2010, e o mesmo ocorre com a Lei Federal nº 12.994/2014, que está em plena vigência;

(b) A ADI já conta com manifestação pela improcedência do Advogado-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República;

(c) A questão de fundo, em que pese na ADI 4801 se discuta a Emenda, se assemelha ao caso dos profissionais do magistério, que tiveram o piso fixado pela Lei Federal nº 11.738/2008, declarado constitucional pelo STF no julgamento da ADI nº 4167, entendimento que constituiu um importante precedente.

6. Em conclusão, sob o ponto de vista eminentemente jurídico, a Lei Federal nº 12.944/2014 está válida e irradiando efeitos, sendo que a eventual opção pelo não cumprimento, integral ou parcial, das suas disposições, calcada na tramitação da ADI nº 4801, em que pese encontre, como acima mencionamos, certo grau de razoabilidade, evidentemente agrega significativo risco ao Município no caso de improcedência dessa ação constitucional, o que poderá resultar em um passivo judicial caso não garantido o direito dos servidores.”

2. Na situação em tela, o Prefeito Municipal, a quem cabe a iniciativa do Projeto, claramente está optando por assegurar (no caso aos Agentes Comunitários de Saúde), de forma temporária, complementação calculada sobre o total da remuneração de forma a garantir que, em que pese o vencimento inicial não esteja adequado ao piso da categoria, definido pela Lei Federal nº 12.994/2014, ao menos o esteja total percebido pelos servidores.

Como ponderamos no texto do Boletim acima transcrito, tal opção encontra certo grau de razoabilidade se considerada a possibilidade de procedência da ADI nº 4801, em tramitação no STF, mas a rigor, sob o aspecto eminentemente técnico, significa cumprimento apenas parcial do disposto na Lei Federal nº 12.994/2012, norma que está, juridicamente, em plena vigência.

Trata-se, ao fim e ao cabo, de verdadeira ponderação de riscos: de um lado, há o risco de estar o Município, com essa opção, gerando um passivo judicial (os servidores podem, aliás, desde já buscar a proteção do Judiciário); de outro, na hipótese de procedência da ADI nº 4801 e a eventual declaração de inconstitucionalidade também da Lei Federal nº 12.994/2014, por arrastamento, há o risco de o Município comprometer sua folha de pagamento com a adoção do piso, em lei local, a qual não será prejudicada pela ação constitucional, não podendo também os valores virem a ser reduzidos em razão do princípio da irredutibilidade.

A avaliação dessa Casa de Leis deve considerar este contexto, com a consciência de que sua decisão, seja uma ou outra, poderá gerar reflexos a depender de evento futuro. Neste ponto, para efeito de análise, é de ponderar que em uma eventual discussão judicial o disposto no art. 2º do Projeto não garante que o denominado “completivo” não venha a ser considerado verdadeiramente como parcela integrante do vencimento básico.

Enfim, acaso superada a questão de mérito, a depender da decisão desse Poder Legislativo, sob o ponto de vista formal não vislumbramos óbices no Projeto de Lei nº 65/2014 (que supomos esteja instruído com as estimativas de impacto exigidas pela LRF). A cláusula de vigência temporária, atrelada a uma condição resolutiva (qual seja o julgamento da ADI nº 4801 pelo STF), em que pese não usual, não nos parece violar o sistema jurídico vigente.

Permanecemos à disposição.

Júlio César Fucilini Pause
OAB/RS Nº 47.013