

NOTA TÉCNICA JURÍDICA 03/2022

EMENTA: CONSULTA DE INTERESSE GERAL ÀS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE SOBRE A EMENDA CONSTITUCIONAL nº 120/2022 – EFEITOS E EFICÁCIA – AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE e AGENTES DE COMBATE AS ENDEMIAS - ORIENTAÇÕES GERAIS.

A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 120/2022 E SEUS EFEITOS.

I - CONSIDERAÇÕES GERAIS.

O presente estudo tem a finalidade de abordar aspectos da Emenda Constitucional n.º 120/2022, com o fim de orientar os gestores públicos das Secretarias Municipais de Saúde do Paraná na interpretação da eficácia das normas inseridas na Constituição Federal, sugerindo possíveis encaminhamentos, visando atender o princípio da legalidade vinculado aos gestores por força do artigo 37 da Constituição Federal.

A Emenda Constitucional n.º 120/2022 é oriunda da Proposta de Emenda à Constituição n.º 009/2022, através da qual se pretende o acréscimo dos parágrafos 7º, 8º, 9º e 10 e 11 ao artigo 198 da Constituição Federal, a qual foi aprovada em 04/05/2022, promulgada no dia 05/05/2022 e publicada no Diário Oficial da União no dia 06/05/2022.

Com a publicação da Emenda Constitucional n.º 120/2022, o artigo 198 da Constituição Federal passa a vigor nos seguintes termos:

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: [\(Vide ADPF 672\)](#)

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.



§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. [\(Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\) Regulamento](#)

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

IV - [\(revogado\)](#). [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006\)](#)

§ 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. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 2010\) Regulamento](#)

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022\)](#). Grifei.

§ 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022\)](#). Grifei.

§ 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022\)](#). Grifei.

§ 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022\)](#). Grifei.

§ 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022\)](#). Grifei.

A Emenda Constitucional é um procedimento formal de alteração da Constituição Federal, fruto do trabalho do Poder Constituinte Derivado Reformador, através do qual se altera o trabalho do Poder Constituinte Originário por meio do acréscimo (caso da EC n.º 120/2022), modificação ou supressão da norma constitucional.

O Poder Constituinte Derivado é restrito, estando condicionado à observância de algumas limitações expressamente previstas (artigo 60 da Constituição Federal) ou decorrentes do sistema constitucional. Portanto, a matéria constante no Projeto de Emenda à Constituição deve estar em perfeita consonância com os limites indicados para que possa ser aprovada pelo Poder Legislativo.

A Emenda Constitucional aborda temas não tratados na Lei n.º 11.350/2006 que regulamenta o § 5º do artigo 198 da Constituição Federal. São tratadas na Emenda Constitucional n.º 120/2022 os seguintes pontos relacionados aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate as Endemias:

- a)** determinar que o vencimento dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias sejam pagos pela União¹;
- b)** que outras parcelas remuneratórias, tais como vantagens, incentivos, auxílios e gratificações possam ser criadas e pagas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- c)** determinar que os valores para pagamento do vencimento sejam consignados no orçamento da União com dotação própria e específica;
- d)** fixar o valor mínimo de vencimento desses profissionais em dois salários mínimos;
- e)** prever o direito ao recebimento de adicional de insalubridade e à concessão de aposentadoria especial; e
- f)** determinar que os valores da remuneração desses agentes não sejam incluídos no cálculo para fins de limite de despesa com pessoal.

Em regra, todas as normas constitucionais apresentam eficácia, algumas jurídica e social outras apenas jurídica.

“*Eficácia social* se verifica na hipótese de a norma vigente, isto é, com potencialidade para regular determinadas relações ser efetivamente aplicada a casos concretos. *Eficácia jurídica*, por sua vez, significa que a norma está apta a produzir efeitos na ocorrência das relações concretas; mas já produz efeitos jurídicos

¹ Norma constitucional de eficácia plena.

na medida em que a sua simples edição resulta na revogação de todas as normas anteriores que com ela conflitam". (Michel Temer. Elementos de Direito Constitucional, pág. 23).

As normas constitucionais podem ser de eficácia plena, contida e limitada:

"Normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral são aquelas normas da Constituição que, no momento em que esta entra em vigor, estão aptas a produzir todos os seus efeitos, independentemente de norma integrativa infraconstitucional. (...). Em regra criam órgão ou atribuem aos entes federativos competências. Não tem a necessidade de ser integradas. Aproximam-se do que a doutrina clássica norte-americana chamou de normas autoaplicáveis (...)". (Pedro Lenza. Direito Constitucional Esquemático. 25ª edição. São Paulo: Saraiva Educação. 2021. p. 339/340). Grifei.

"As normas constitucionais de eficácia contida ou prospectiva tem aplicabilidade direta e imediata, mas possivelmente não integral. Embora tenham condições de quando da promulgação da nova Constituição, ou da entrada em vigor (ou diante da introdução de novos preceitos por emendas à Constituição, ou na hipótese do art. 5.º, § 3.º), produzir todos os seus efeitos, poderá haver a redução de sua abrangência". (Pedro Lenza. Direito Constitucional Esquemático. 25ª edição. São Paulo: Saraiva Educação. 2021. p. 341). Grifei.

"As normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas normas que, de imediato, no momento em que a Constituição é promulgada, ou entra em vigor (ou diante da introdução de novos preceitos por emendas à Constituição, ou na hipótese do art. 5.º, § 3.º), não têm o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de norma regulamentadora infraconstitucional a ser editada pelo Poder, órgão ou autoridade competente, ou até mesmo de integração por meio de emenda constitucional, como se observou nos termos do art. 4.º da EC n. 47/2005. São, portanto, de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, ou, segundo alguns autores, aplicabilidade diferida. (Pedro Lenza. Direito Constitucional Esquemático. 25ª edição. São Paulo: Saraiva Educação. 2021. p. 343). Grifei.

II - QUANTO AO § 7º DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 120/2022 – RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO.

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: [\(Vide ADPF 672\)](#)
(...).

§ 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022\)](#). Grifei.

(...).

No § 7º do artigo 198 da Constituição Federal restou delimitada a responsabilidade de pagamento entre os entes públicos em relação aos vencimentos e outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações.

Para a União delimitou-se o pagamento dos vencimentos dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate as Endemias. Aos Estados, Distrito Federal e Municípios outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações.

DS

DS

A literalidade do disposto no § 7º nos parece que seu conteúdo tem eficácia plena, uma vez que o estabelecimento da responsabilidade de pagamento aos referidos entes públicos é típico "Aqueles normas que "produzem desde o momento de sua promulgação, todos os seus efeitos essenciais, isto é, todos os objetivos especialmente visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto". (Mireles Teixeira apud CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional - Teoria do Estado e da Constituição, Direito Constitucional Positivo. 15 ed. rev., atual. e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, pag. 307.*)²

Portanto a eficácia do disposto no § 7º do artigo 198 da Constituição Federal é imediata, não dependendo de ato que o regulamente para que alcance os efeitos consignados na norma.

III - QUANTO AO § 8º DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 120/2022 – ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO.

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: ([Vide ADPF 672](#))

(...).

§ 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. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022](#)). Grifei.

(...).

O disposto no § 8º da Emenda Constitucional n.º 120/2022 determina que os recursos destinados ao pagamento dos vencimentos dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate as Endemias a cargo da União por força do § 7º estejam previstos no Orçamento Geral da União com dotação própria e exclusiva.

Nos parece que em se tratando de matéria orçamentária a qual tem norma e ritos específicos previstos em lei, a eficácia do § 8º incluído pela via da Emenda Constitucional precisará de norma regulamentadora infraconstitucional à ser editada pelo Poder, órgão ou autoridade competente, portanto de eficácia limitada.

No entanto, tal condição não impede a eficácia da responsabilidade de pagamento estabelecida nos termos do § 7º do artigo 198 da Constituição Federal.

IV - QUANTO AO § 9º DA EC 120/2022 - PISO SALARIAL / VENCIMENTO MÍNIMO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DOS AGENTES DE COMBATE AS ENDEMIAS.

DS

DS

² <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarTesauro.asp>

No que se refere ao piso salarial dos agentes comunitários de saúde e de combate as endemias, a Emenda Constitucional n.º 120/2022 acrescentou o §9º ao artigo 198 da Constituição Federal:

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: [\(Vide ADPF 672\)](#)
(...).

§ 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022\)](#). Grifei.

(...).

No tocante ao piso salarial dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate as Endemias a Emenda Constitucional n.º 120/2022 pode ser enquadrada como norma constitucional de eficácia contida, ou seja, aquela que tem aplicabilidade direta e imediata, mas possivelmente não integral, isso porque o início do repasse do novo piso a esses profissionais exige publicação de Portaria do Ministério da Saúde. Somente a partir do momento em que este ato for publicado e o repasse em conta dos Fundos Municipais, executado os gestores estarão obrigados a repassar a categoria o piso mínimo determinado pela referida Emenda Constitucional.

V - QUANTO AO § 10 DA EC 120/2022 - APOSENTADORIA ESPECIAL E ADICIONAL DE INSALUBRIDADE.

A Emenda Constitucional além de indicar o piso salarial para os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate as Endemias definiu a instituição da aposentadoria especial e adicional de insalubridade a esses profissionais.

Tais direitos implementados via Emenda Constitucional possuem normas específicas que os disciplinam.

No caso da Aposentadoria Especial o art. 18, I, letra "d" da Lei n.º 8.213/91 estabelece que a aposentadoria especial compreende uma espécie de prestação do Regime Geral de Previdência Social. Portanto a concessão da aposentadoria especial aos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate as Endemias seguirão o disposto na Lei n.º 8.213/1991 e no contido Decreto n.º 3.048/1999.

Quanto ao adicional de insalubridade decorre da regulamentação dos artigos 189 à 196 da Consolidação das Leis do Trabalho, por meio da Portaria n.º 3.214 de 8 de junho de 1978 do Ministério do Trabalho ao editar a Norma Regulamentadora NR-15 dispendo sobre as atividades e operações insalubres.

DS


DS


Portanto, em se tratando de aposentaria especial e adicional de insalubridade aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate as Endemias nos parece que a norma contida do § 8º do artigo 198 da Constituição Federal tem eficácia plena, ou seja, tem aplicabilidade imediata.

VI - QUANTO AO § 11 DA EC 120/2022 - LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL

O disposto no § 11 do art. 198 da Constituição Federal com a redação conferida pela Emenda Constitucional n.º 120/2022 tem plena eficácia, não dependendo de qualquer norma que a regulamente, visto que para fins de cômputo do limite de gastos com pessoal previsto no artigo 169 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei Complementar n.º 101/2000 os vencimentos transferidos pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o pagamento dos vencimentos dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate as Endemias não irão compor o limite de gastos com pessoal dos entes da federação destinatários dos recursos federais para o fim previsto no § 7º e § 9º do artigo 198 da Constituição Federal inseridos por meio da referida Emenda Constitucional.

VI - CONCLUSÃO.

Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate as Endemias desempenham função importante na Política de Atenção Básica, pois são profissionais fundamentais na composição das equipes da Estratégia de Saúde da Família.

Por meio desses profissionais a população recebe orientações sobre comportamentos adequados aos cuidados com a saúde e prevenção contra doenças e epidemias.

Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate as Endemias são fundamentais para tornar sustentável os indicadores da Estratégia da Saúde da Família, o que releva a máxima importância em valorizar o trabalho desses profissionais, vez que a função por esses desempenhada contribui para a melhora dos indicadores de saúde.

Isto posto, a título de orientação, opinamos pelas seguintes condutas aos gestores municipais:

- a) Que para o pagamento do piso definido aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate as Endemias, conforme exposto, poderá ocorrer após ato do Ministério da Saúde determinando a transferência de recursos aos Fundos Municipais de Saúde;
- b) Quanto a aposentaria especial e adicional de insalubridade sejam feitas avaliações pelas respectivas Procuradorias Municipais a fim de orientar os gestores sobre a aplicação das normas específicas que tratam destes temas;



COSEMS-PR
CONSELHO DE SECRETARIAS MUNICIPAIS
DE SAÚDE DO PARANÁ

- c) Que para a instituição dos outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate as Endemias, dada a responsabilidade dos Municípios pelo financiamento, deverão ser publicadas normas específicas no âmbito da competência legislativa residual.

Curitiba/PR, 16 de maio de 2022.

DocuSigned by:

Carlos Alexandre Lorga

A0F6B90B39DC43C...

CARLOS ALEXANDRE LORGA

OAB/PR nº 31.119

Assessoria Jurídica COSEMS/PR

DocuSigned by:

Ana Paula Sartor

50F777660EAD46C...

ANA PAULA SARTOR

OAB/PR nº 51.476

Assessoria Jurídica COSEMS/PR