

AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE EXCESSO DE PESSOAL – APROVEITAMENTO – AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS

PROCESSO Nº : 98960/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE TOMAZINA
INTERESSADO: FLAVIO XAVIER DE LIMA ZANROSSO
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2796/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Excesso de Pessoal no cargo de Agente Comunitário de Saúde. Escassez de pessoal no Cargo de Agente de Combate à Endemias. Atribuições, remuneração e grau de instrução correlatos. Cabe a Administração Pública Municipal, analisando critérios de conveniência e oportunidade, proceder a extinção do número de vagas de determinado cargo público, que deve ser feita por meio de lei ou decreto (apenas quando os cargos estiverem vagos), ou mesmo efetuar a declaração de desnecessidade de determinado número de vagas de cargo público, que dispensa a edição de lei ordinária. Pelo conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de Consulta, formulada pelo Prefeito Municipal de Tomazina, Sr. Flávio Xavier de Lima Zanrosso, no qual indaga esta Corte de Contas acerca da possibilidade de colocar 04 vagas do cargo de Agente Comunitário de Saúde em disponibilidade, diante do claro excesso de pessoal, de forma que os servidores que ocupam o referido cargo possam ser aproveitados no cargo de Agente de Combate às Endemias, ao invés de contratar novos servidores.

O Gestor Municipal cita como dispositivo legal aplicável o §3º, do art. 41 da Constituição Federal e colaciona aos autos o parecer jurídico (peça nº 05) emitido pelo Sr. Flavio Chueire, OAB/PR nº 21.375, que conclui pela possibilidade de extinguir determinadas “vagas” do cargo de Agente Comunitário de Saúde, adequando os servidores de tais vagas para o cargo de Agente de Combate à Endemias, que possui compatibilidade de atribuições e vencimentos.

Em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho nº 219/19 - GCIZL (peça nº 09), a consulta foi recebida, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Seguindo o trâmite regimental, os autos foram remetidos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca que, na Informação nº 13/19 (peça nº 11), atestou a existência de decisões que tangenciam o tema (Acórdão nº 2492/14- TP, Acórdão nº 1076/07 – TP e o Acórdão nº 96/06 – TP).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, no Parecer nº 941/19 (peça nº 15), após análise do questionamento, manifestou-se pela resposta à consulta nos seguintes termos:

É possível colocar servidores ocupantes do cargo de ACS em disponibilidade, aproveitando-os em seguida para o cargo de ACE, cumpridos os requisitos insertos na Lei 11.305/06, com fundamento na interpretação teleológica e axiológica do § 3º do art. 41 da Constituição Federal.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 207/19 (peça nº 16), opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

considerando a equivalência de atribuições e de remuneração, é possível, nos termos do art. 41, §3º, da Constituição, a colocação em disponibilidade de servidores estáveis ocupantes do cargo de Agente Comunitário de Saúde para imediato aproveitamento no cargo de Agente de Combate a Endemias, desde que haja motivação de interesse público, a ser consignada expressamente em processo administrativo, e que seja respeitado o princípio da impessoalidade.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme acima relatado, observados os requisitos constantes dos arts. 38 e 39, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, a presente consulta merece ser conhecida e respondida em tese.

O questionamento formulado pelo consulente, fixado por meio do Despacho nº 219/19 (peça nº 09), versa sobre a possibilidade de reduzir o número de vagas de determinado cargo, sem a extinção do cargo, colocando os servidores ocupan-

tes de tais vagas em disponibilidade e aproveitando-os para outro cargo de mesma natureza, ao invés de contratar novos servidores.

Inicialmente, cumpre pontuar que o servidor será posto em disponibilidade no caso de seu cargo ser extinto ou declarado desnecessário, nos termos do §3º, do art. 41 da Constituição Federal que dispõe:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
 § 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

A possibilidade de extinção e declaração de desnecessidade de cargos inserem-se na capacidade de auto-organização de Estados-Membros e dos Municípios.

Como ensina SALGADO (2004¹),

fundamentalmente, na extinção, o cargo é abolido do quadro respectivo, conquanto suscetível de recriação no futuro, de acordo com os novos fatos que a determinarem, e, na declaração de desnecessidade, o cargo permanece existindo, todavia, transitoriamente desativado, por motivos de 'conveniências conjunturais passageiras².

Não obstante o dispositivo constitucional e a doutrina não tratem especificamente sobre a possibilidade de redução do número de vagas de determinada carreira por meio do instituto da extinção ou da declaração de desnecessidade, como bem ponderado pela Unidade Técnica no Parecer nº 941/19 (peça nº 15, fl. 03), tal solução se mostra absolutamente viável fazendo-se uma interpretação teleológica e axiológica da norma constitucional, considerando que a finalidade da mesma é *"dar solução ao servidor efetivo e estável que se encontra desnecessário para a Administração Pública"*.

Essa interpretação leva em consideração a capacidade de auto-organização da Administração Municipal, prevista constitucionalmente³ e a necessidade de se atentar aos princípios da eficiência e economicidade.

1 WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme Costa (coordenador). Direito público estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. Artigo de SALGADO, Plínio. A disponibilidade do servidor – Uma visão histórica e atual. p. 653-654.

2 SUNFELD, Carlos Ari. Declaração de Desnecessidade de Cargos Públicos. Revista Trimestral de Direito Público. V.6, p. 133 in SALGADO, Plínio. A disponibilidade do servidor – Uma visão histórica e atual. p. 653-654.

3 Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

Considerando as peculiaridades do instituto da extinção de cargos públicos e da declaração de desnecessidade de cargos, passo a analisá-los.

No Poder Executivo, a extinção de cargos, funções ou empregos em atenção ao princípio da simetria ou homogeneidade das formas, deve ser feita, em regra, por meio de lei, cuja iniciativa do projeto de lei é do Chefe do Poder Executivo, ou, por meio de decreto, exclusivamente quando os referidos cargos estiverem vagos (art. 48, X⁴, art. 61, §1º, II, “a”⁵ e art. 84, inc. VI, “b”⁶ e XXV⁷, CF).

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou nos seguintes termos:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 12/1995 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CARACTERIZAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO. PROIBIÇÃO DA PRÁTICA DE NEPOTISMO. ADI JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. [...] II - A extinção de cargos públicos, sejam eles efetivos ou em comissão, pressupõe lei específica, dispondo quantos e quais cargos serão extintos, não podendo ocorrer por meio de norma genérica inserida na Constituição. [...] (ADI 1521, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 19/06/2013, DJe-157 DIVULG 12-08-2013 PUBLIC 13-08-2013 EMENT VOL-02697-01 PP-00001)

De tal forma, caso a Administração local intente a extinção de determinado número de vagas do cargo público de Agente Comunitário de Saúde, aplicam-se as normas acima expostas.

Além de tal possibilidade, pode o Chefe do Poder Executivo Municipal utilizar-se do instituto da declaração de desnecessidade de cargo público, que con-

4 Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...] X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;

5 Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...] II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

6 Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

7 Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

forme ensina GASPARINI (2011⁸), trata-se tão somente da *"inatividade do cargo público, já que não lhe chega a pôr-lhe fim. O cargo assim continua existindo, embora não possa ser preenchido"*.

Em relação à forma, a declaração de desnecessidade é veiculada por ato administrativo, como reconhece a generalidade da doutrina e o Supremo Tribunal Federal, que fixou entendimento no sentido de que *"a declaração de desnecessidade de cargos públicos está subordinada ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração, não dependendo de lei ordinária para tanto"*⁹.

Não obstante ser prescindível a existência de lei ordinária para autorizar a declaração de desnecessidade de cargo público, filio-me a corrente doutrinária que defende ser imperiosa a existência de *"norma administrativa, previamente editada, fixando critérios impessoais e objetivos para a determinação dos servidores a atingir"*¹⁰ (SUNFELD).

Nesse sentido, apenas a título exemplificativo, cito a existência do Decreto nº 3.151, de 23/08/1999 que *"disciplina a prática dos atos de extinção e de declaração de desnecessidade de cargos públicos, bem assim a dos atos de colocação em disponibilidade remunerada e de aproveitamento de servidores públicos em decorrência da extinção ou da reorganização de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional"* e que pode ser tomado como base para a disciplina da matéria no âmbito municipal.

Em corroboração a tal entendimento, o *Parquet* de Contas, conforme Parecer nº 207/19 (peça nº 16, fl. 03), defende que a declaração de desnecessidade de determinado número de vagas de cargos públicos deve ser promovida de forma motivada, amparada em razões de interesses públicos e observando critérios objetivos para a definição de quais servidores serão readaptados, a fim de que não haja violação ao princípio da impessoalidade ou a utilização de tal mecanismo de forma a sancionar ou favorecer determinados servidores.

Em relação a possibilidade de aproveitamento dos cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias, como bem pontuado pela Unidade Técnica e pelo *Parquet* de Contas, da leitura da Lei federal nº 11.350/06 é possível constatar que se trata de cargos com o mesmo grau de exigência de for-

8 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. 2011. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 342-343

9 Conforme RE [194.082](#), de Relatoria do Ministro MENEZES DIREITO, Primeira Turma, julgado em 22/04/2008, DJe-097, DIVULG 29-05-2008 PUBLIC 30-05-2008 EMENT VOL-02321-02 PP-00276 RTJ VOL-00206-02 PP-00856.

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Desnecessidade de cargo público. Precedentes da Corte. 1. Já assentou a Suprema Corte que a declaração de desnecessidade de cargos públicos está subordinada ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração, não dependendo de lei ordinária para tanto. 2. Recurso extraordinário desprovido.)

10 SUNDFELD, Carlos Ari. Declaração de Desnecessidade dos Cargos Públicos. Revista Trimestral de Direito Público. VI. 6, 1994, p. 147.

mação e habilitações (treinamentos após a nomeação, é a mesma para ambos os casos), bem como de remuneração (art. 9º-A).

Ademais, há inequívoca compatibilidade de atribuições e a necessária integração das atividades dos ACS com os ACE (art. 4º-A), motivo pelo qual é possível o aproveitamos de agente comunitário de saúde no posto de agente de combate às endemias.

Por fim, como registrado nos pareceres uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, tal proposta representa solução excepcional, não retirando do gestor público o dever de promover o adequado planejamento para que as admissões observem parâmetros eficientes da efetiva demanda do serviço público.

Face ao exposto VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça da presente consulta e responda-a nos seguintes termos:

“Procedendo a uma interpretação teleológica e axiológica do parágrafo 3º, do art. 41, da Constituição Federal, bem como considerando a equivalência de atribuições e de remuneração, é possível a extinção ou a declaração de desnecessidade de determinado número de vagas do cargo de Agente Comunitário de Saúde, com a colocação em disponibilidade de servidores estáveis ocupantes do cargo, para imediato aproveitamento no cargo de Agente de Combate a Endemias.

Em atenção ao princípio da simetria ou homogeneidade das formas a extinção de vagas de determinado cargo público, deve ser feita, em regra, por meio de lei, cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo, ou, por meio de Decreto, quando os referidos cargos estiverem vagos.

No caso de declaração de desnecessidade de algumas vagas do cargo público, esta deve ser promovida de forma motivada, amparada em razões de interesses públicos e observando critérios objetivos para a definição de quais servidores serão readaptados ao cargo de Agente de Combate à Endemias, a fim de que não haja violação ao princípio da impessoalidade ou a utilização de tal mecanismo de forma a sancionar ou favorecer determinados servidores.”

Após o trânsito em julgado da decisão, determino a remessa dos presentes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em co-

nhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I – Procedendo a uma interpretação teleológica e axiológica do parágrafo 3º, do art. 41, da Constituição Federal, bem como considerando a equivalência de atribuições e de remuneração, é possível a extinção ou a declaração de desnecessidade de determinado número de vagas do cargo de Agente Comunitário de Saúde, com a colocação em disponibilidade de servidores estáveis ocupantes do cargo, para imediato aproveitamento no cargo de Agente de Combate a Endemias.

II – Em atenção ao princípio da simetria ou homogeneidade das formas a extinção de vagas de determinado cargo público, deve ser feita, em regra, por meio de lei, cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo, ou, por meio de Decreto, quando os referidos cargos estiverem vagos.

III – No caso de declaração de desnecessidade de algumas vagas do cargo público, esta deve ser promovida de forma motivada, amparada em razões de interesses públicos e observando critérios objetivos para a definição de quais servidores serão readaptados ao cargo de Agente de Combate à Endemias, a fim de que não haja violação ao princípio da impessoalidade ou a utilização de tal mecanismo de forma a sancionar ou favorecer determinados servidores;

IV – Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos presentes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA.

Sala das Sessões, 11 de setembro de 2019 – Sessão nº 32.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente