

## Ofício 7.698/2025

**De:** Ana P. - GAB

**Para:** Câmara Municipal de Vereadores

**Data:** 29/12/2025 às 08:53:32

**Setores envolvidos:**

GAB, GAB - PREFEITO MUNICIPAL

**Resposta Pedido de Informação nº 87 - Com relação ao incentivo financeiro adicional ( IFA ) aos agentes comunitários de saúde (ACS) e aos Agentes de Combate a Endemias (ACE) .**

*Sr. Presidente;*

*Srs. Vereadores (a).*

Ao cumprimentá-los cordialmente, venho por meio deste encaminhar resposta da Secretaria Municipal de Saúde e Acolhimento, ao pedido de informações nº 87, feito pelo Senhor Vereador Mauro Silveira, com relação ao incentivo financeiro adicional ( IFA ) aos agentes comunitários de saúde (ACS) e aos Agentes de Combate a Endemias (ACE) .

Segue em anexo as informações conforme solicitado.

Sem mais para o momento, despeço-me permanecendo a disposição.

Atenciosamente,

**ARION LUIZ BORGES BRAGA**

**Prefeito Municipal**

—  
**Ana Elise Goldbech Krolow Wenske**  
*Chefe de Gabinete do Prefeito*

**Anexos:**

14\_ACS.pdf

nota\_inexistencia\_de\_direito\_ao\_recebimento\_de\_14o\_salario\_pelos\_agentes\_1744039518.pdf

Prefeitura\_de\_Cangucu\_\_\_1Doc.pdf



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: E853-0C39-6671-4D64

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ ANA ELISE GOLDBECH KROLOW WENSKE - CHEFE DE GABINETE DO PREFEITO (CPF 015.XXX.XXX-08) em 29/12/2025 08:53:46 GMT-03:00  
Papel: Parte  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)
  
- ✓ ARION LUIZ BORGES BRAGA (CPF 446.XXX.XXX-44) em 29/12/2025 08:54:04 GMT-03:00  
Papel: Parte  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://cangucu.1doc.com.br/verificacao/E853-0C39-6671-4D64>



Porto Alegre, 30 de abril de 2024.

**Informação nº 1.022/2024**

Interessado: Município de [...] /RS – Poder Executivo.  
Consulente: [...].  
Destinatário: Prefeito Municipal.  
Consultores: Renée Cristina Herlin Ritter e Júlio César Fucilini Pause.  
Ementa: Servidor Público. Agentes Comunitário de Saúde. Concessão de incentivo financeiro adicional. Inexistência de obrigatoriedade. Possibilidade de concessão que, atendido ao interesse público, perpassa pela edição de lei local com o intuito de conceder o referido incentivo. Considerações.

[...].

Passamos a considerar.

1. Desde logo anotamos que – em relação à matéria tratada na Consulta – o entendimento desta Consultoria, seja da análise da legislação que trata dos repasses da União, quanto das normas que contemplam os repasses do Estado, é o de que **não há a obrigação de pagamento, diretamente e de forma automática**, aos Agentes Comunitários de Saúde (assim como aos Agentes de Combate às Endemias), **de quaisquer vantagens a título de abono, gratificação, 14º salário ou outra parcela correlata**.

Isso porque, os incentivos financeiros – tanto aqueles que decorrem dos repasses da União, quanto aqueles realizados pelo Estado – **não são destinados, exclusivamente**, para o pagamento de remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde (ou dos Agentes de Combate às Endemias). Mesmo a Lei Federal nº 11.350/2006 **não impõe a utilização desse recurso de forma direta** para o pagamento de remuneração dos Agentes, na medida em que o seu artigo 9º-D,



incluído pela Lei Federal nº 12.994/2014, se refere ao “*incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias.*”, expressão repetida pelo artigo 1º do Decreto Federal nº 8.474/2015<sup>1</sup>, que regulamenta o mencionado artigo 9º-D.

2. Com efeito, esta é a leitura que manifestamos ainda no ano de 2018, em estudo técnico que concluiu que “*As normativas que tratam da matéria – repasse pela União e Estado – não vinculam o incentivo, obrigatoriamente, ao pagamento de qualquer parcela adicional remuneratória aos Agentes Comunitários de Saúde. Situação que deve ser analisada no âmbito local.*”

Trata-se do Boletim Técnico nº 42/2018, cuja íntegra segue em anexo e do qual transcrevemos a ementa:

Agentes Comunitários de Saúde. 1) Incentivo de custeio referente às equipes de Agentes Comunitários de Saúde. Verba oriunda do Fundo Nacional de Saúde, direcionada ao Fundo de Saúde Municipal. Verba que não possui, necessariamente, destinação salarial específica para cada agente, sendo própria para o financiamento e manutenção das equipes de Agentes Comunitários de Saúde. Entendimento da Portaria de Consolidação nº 022, de 28/09/2017, do Ministério da Saúde. 2) O incentivo financeiro estadual deve ser utilizado para ações no âmbito da Atenção Básica/Saúde da Família, conforme preconizado pela Resolução nº 020/2018 – CIB/RS. 3) As normativas que tratam da matéria – repasse pela União e Estado – não vinculam o incentivo, obrigatoriamente, ao pagamento de qualquer parcela adicional remuneratória aos Agentes Comunitários de Saúde. Situação que deve ser analisada no âmbito local. Considerações.

---

<sup>1</sup> Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a ser prestada pela União para o cumprimento do piso salarial profissional de que trata o art. 9º-C da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, e sobre o incentivo financeiro para o fortalecimento de políticas afetas à atuação de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias de que trata o art. 9º-D da referida Lei.

3. Também merece destaque a Nota Jurídica emitida pelo CONASEMS – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde<sup>2</sup> que após explicar o contexto histórico do surgimento dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), que remonta ao ano de 1991, refere que o incentivo financeiro estabelecido pelo Ministério da Saúde, no passado, tinha o “[...] objetivo de que fossem estabelecidos vínculos de trabalho não precários, garantidos os direitos trabalhistas dos ACS.”

*“Desse modo”, prossegue a Nota Jurídica, “a publicação da Portaria GM/MS nº 1.350 de 2002 e da Portaria GM/MS nº 674 de 2003, amplamente utilizadas na fundamentação das teses favoráveis à existência de um direito ao recebimento de incentivo adicional pelos ACS, estão inseridas nesse contexto, sendo que, sobretudo a segunda portaria, estabelecia que o incentivo adicional deveria ser pago diretamente aos agentes comunitários de saúde. Dispõe o artigo 3º da Portaria MS/GM nº 674 que ‘o incentivo adicional representa uma décima terceira parcela a ser paga para o agente comunitário de saúde’. A intenção desse dispositivo, considerando a existência de muitos vínculos precários que não garantiam direitos trabalhistas, era garantir que houvesse a ‘desprecarização’ e por isso o incentivo financeiro para garantir o pagamento do 13º salário.”*

Entretanto, como bem pontua o documento, a evolução da condição jurídica dos Agentes Comunitários de Saúde (edição das Emendas Constitucionais nº 51/2006 e nº 63/2010, das Leis Federais nº 11.350/2006 e nº 12.994/2014, e da Lei Federal nº 13.595/2018, bem como, mais recentemente da EC 120), estabeleceu um fortalecimento da categoria desses profissionais, com a abolição de vínculos precários e a instituição de diversas garantias, como piso salarial básico, insalubridade, etc. Portanto não mais se justifica, concluiu o CONASEMS, essa destinação específica de recursos, como de fato não mais se vislumbrou a partir da edição das normativas que sucederam a Portaria GM/MS nº 674/2003 (já revogada,

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Nota-Conasems-Agentes-Inexist%C3%Aancia-de-Direito-Incentivo-Adicional-1.pdf>.

Na mesma linha foram as orientações dadas pelo COSEMS/RS (Nota Informativa disponível em:



inclusive), quando os incentivos passaram a ser “[...] destinados ao programa como um todo, ainda que calculados a partir do parâmetro do número de ACS”, conforme referido na citada Nota Jurídica.

4. E nessa mesma linha de entendimento, visando atualizar a Nota Técnica nº 34/2021<sup>3</sup>, em 23 de dezembro de 2022, a Confederação Nacional de Municípios – CNM – emitiu Nota Técnica nº 35/2022<sup>4</sup>, em que após a apresentação de argumentos diversos, concluiu:

Após revisitar a legislação referente a regulamentação da atividade de Agente Comunitário de Saúde (ACS) e de Agente de Combate às Endemias (ACE) e de algumas decisões judiciais, **a CNM se posiciona pela não existência de amparo constitucional, legal ou infralegal para o pagamento do 14º salário aos agentes de saúde.** Vale destacar que, **não se pode confundir os valores de incentivos financeiros federais transferidos aos Municípios a título de incentivos financeiros de custeio da estratégia Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias**, a saber: “incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas aos ACS e ACE”, seja em parcela regular ou em parcela adicional, com remuneração ou salário dos agentes, sendo esta uma discricionariedade da Administração local, que tem a responsabilidade em garantir o piso salarial integral, que para tanto, recebe a Assistência Financeira Complementar (AFC) da União em 13 parcelas, compatíveis com os direitos dos servidores e empregados públicos em perceber 12 meses de salário mais uma parcela referente ao 13º salário. As demais despesas decorrentes das contratações, como férias, previdência social, e outros direitos, tributos e encargos sociais, são classificados como contrapartida dos Entes contratantes. Por fim, a CNM orienta aos gestores municipais que observem a legislação apresentada nesta Nota Técnica, e o Parecer Jurídico que se encontra no Conteúdo Exclusivo no site da CNM. (grifamos)

---

<sup>3</sup> Disponível em <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15214>.

<sup>4</sup> Localizada em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT\\_%2035-2022\\_Sa%C3%BAde\\_14salario\\_ACS\\_Atualiza%20NT%20N%C2%BA34-2021.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_%2035-2022_Sa%C3%BAde_14salario_ACS_Atualiza%20NT%20N%C2%BA34-2021.pdf)



5. Na mesma toada, são as decisões proferidas pelos Tribunais Pátrios que colacionamos<sup>5</sup>:

AGENTE DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO. **A parcela denominada incentivo financeiro é de responsabilidade do Ministério da Saúde para beneficiar o ente da federação e não se destina aos referidos trabalhadores, mas ao ente governamental a quem cabe a organização destes**, como incentivo ao fortalecimento às políticas públicas, inexistindo previsão legal para pagamento do incentivo postulado aos agentes comunitários de saúde. Recurso da reclamante a que se nega provimento. (TRT-4 - ROT: 0020116-84.2023.5.04.0551, Data de Julgamento: 20/03/2024, 11ª Turma) (grifamos e sublinhamos)

Servidores Públicos Municipais. Município de [...]. Agentes Comunitários de Saúde (ACS). **Pretensão de recebimento da verba denominada "Incentivo Financeiro Adicional", prevista pelas Portarias nº 1.350/GM/2002 e nº 674/GM/2003 do Ministério da Saúde. Verba destinada ao custeio das atividades do ACS e ACE e não destinada diretamente à remuneração dos agentes comunitários ou a complementação salarial destes.** Ação julgada improcedente. Sentença mantida. Recurso inominado improvido. (TJ-SP - Recurso Inominado Cível: 1037380-11.2022.8.26.0506 [...], Relator: Eduardo Tobias de Aguiar Moeller-Colégio Recursal, Data de Julgamento: 19/03/2024, 2ª Turma Recursal de Fazenda Pública, Data de Publicação: 19/03/2024) (grifamos e sublinhamos)

14º SALÁRIO. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. O Incentivo Financeiro Adicional, previsto na Portaria nº 1.350/2002 do Ministério da Saúde e instituído pelo art. 9º-D da Lei nº 11.350/2006, com a redação dada pela Lei nº 12.994/2014, **é um incremento financeiro destinado aos entes públicos para o fortalecimento de ações e projetos direcionados à área da saúde. E, em que pese tenha a finalidade exclusiva de financiar as atividades dos Agentes**

---

<sup>5</sup> Esclarecemos ainda que, em busca de decisões judiciais que tratam da matéria, verificamos em algumas destas o uso da expressão "incentivo financeiro" para referir-se à complementação destinada à garantia do piso da categoria, conforme estabelecido a partir da EC 120. E não, como nas ementas parecem estar tratando, do incentivo adicional, por muitos denominado de 14º salário (a exemplo disso: ARE 1478392 / MS, Relator(a): Min. PRESIDENTE, Decisão proferida pelo(a): Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, Julgamento: 22/02/2024, Publicação: 26/02/2024).



**Comunitários de Saúde (ACS), não integra a remuneração desses empregados públicos, não detendo natureza salarial.** Dado provimento ao recurso ordinário do Município reclamado, no aspecto. (TRT-4 - ROT: 0020146-36.2023.5.04.0611, Data de Julgamento: 18/03/2024, 2ª Turma) (grifamos e sublinhamos)

6. Não obstante, entendemos que a fim de validar a despesa pública, a concessão de abono, gratificação, 14º salário ou outra parcela correlata **só poderá ocorrer se, entendendo a Administração conveniente e oportuno**, vier a editar, mediante iniciativa do Prefeito<sup>6</sup>, lei em sentido estrito que a estabeleça, e isso porque, reiterar-se, nossa leitura permanece a de que os recursos federais<sup>7</sup> e estaduais são destinados, atualmente, à manutenção dos programas, e não aos servidores.

A jurisprudência confirma essa leitura, conforme se constata pelos precedentes citados a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE [...]. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. BASE DE CÁLCULO. LEI FEDERAL Nº 11.350/06. INCENTIVO. LEI MUNICIPAL Nº 2.136/17. 1. O estabelecimento, por lei municipal, de base de cálculo do adicional de insalubridade diversa da prevista na Lei Federal nº 11.350/06 para os agentes comunitários de saúde submetidos ao regime jurídico local se insere no âmbito da ressalva do inciso II do §3º do art. 9º-A da Lei Federal. 2. **A legislação federal e seus regulamentos não obrigam o ente público a repassar a verba do incentivo aos Agentes Comunitários de Saúde em forma de 14º salário. Lei Municipal nº 2.136/17 que expressamente se restringiu ao exercício de 2016.** APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível, Nº 50127150820218210029, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em: 24-08-2022) (grifamos)

**INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL.** MUNICÍPIO DE [...]. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. **As legislações que regulamentam a parcela apenas autorizam o repasse aos Agentes Comunitários de Saúde, não havendo obrigatoriedade**

---

<sup>6</sup> A teor do que dispõe o art. 61, §1º, II, alínea “c” da Constituição Federal, aplicável ao Município por força do princípio da simetria.

<sup>7</sup> O repasse de valores pela União, aliás, é tratado no artigo 9º-D da Lei Federal nº 11.350/2006, incluído pela Lei Federal nº 12.994/2014, como “incentivo financeiro **para fortalecimento de políticas** afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias.” (grifamos)



**legal para tanto.** Eventual alcance procedido aos trabalhadores consiste em **mera liberalidade do Município.** (TRT-4 - ROT: 0020253-10.2021.5.04.0851, Relator: CLAUDIO ANTONIO CASSOU BARBOSA, Data de Julgamento: 12/12/2023, 5ª Turma) (grifamos)

MUNICÍPIO DE [...]. **AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL.** O incentivo financeiro criado pela Lei nº 12.994/14, como forma de fortalecer as políticas de combate às endemias junto às comunidades que contam com os serviços dos agentes de saúde, **não se destina ao agente especificamente, mas sim como meio de estímulo à Administração Pública no sentido de promover ações mais eficazes na prevenção de doenças junto à população. Contudo, a Lei Municipal nº 2.946/2018 autoriza o Poder Executivo a repassar, aos Agentes Comunitários de Saúde, o incentivo financeiro adicional anual, dispondo sobre os requisitos para o pagamento. Inexistindo provas suficientes de que o empregado não preencha os requisitos estabelecidos na Lei Municipal nº 2.946/2018, é devido o pagamento do incentivo financeiro adicional aos Agentes Comunitários de Saúde.**

Recurso do reclamado desprovido. (TRT-4 - ROT: 0020115-16.2023.5.04.0611, Relator: MARCOS FAGUNDES SALOMAO, Data de Julgamento: 18/12/2023, 5ª Turma) (grifamos e sublinhamos)

7. Desta feita, objetivamente concluímos que os recursos federais e estaduais repassados ao Município não são destinados exclusivamente à remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde, mas sim à manutenção dos programas em que tais profissionais estão inseridos.

Eventual concessão de abono, gratificação, 14º salário ou outra parcela correlata poderá ocorrer se, entendendo a Administração conveniente e oportuno, vier a editar, mediante iniciativa do Prefeito<sup>8</sup>, lei em sentido estrito que a estabeleça<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> A teor do que dispõe o art. 61, §1º, II, alínea “c” da Constituição Federal, aplicável ao Município por força do princípio da simetria.

<sup>9</sup> O projeto de Lei também deverá indicar em cláusula expressa as dotações orçamentárias a serem utilizadas para cumprimento da medida – o que deve ser feito em atendimento ao art. 169, § 1º, I e II, da CF – e ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro de que tratam os arts. 16 e 17 da LC nº 101/2000.



**Pause & Perin - Advogados Associados**

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

Desde 1966

Para isso, e tendo em vista que estamos em ano eleitoral, por medida de cautela, recomendamos que a edição de eventual ato concedendo a parcela ocorra antes de 4 de julho já que envolve aumento da despesa com pessoal (art. 21, II, da Lei Complementar – LC nº 101/2000). Acaso não houver aumento da despesa com pessoal o ato deveria ocorrer antes de 5 de julho (art. 73, V, da Lei Federal nº 9.504/1997).

São as informações.

Documento assinado eletronicamente  
**Renée Cristina Herlin Ritter**  
OAB/RS nº 77.641

Documento assinado eletronicamente  
**Júlio César Fucilini Pause**  
OAB/RS nº 47.013

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço <a href="http://www.pauseperin.adv.br/verificador.php">www.pauseperin.adv.br/verificador.php</a> ou via QR Code e digite o número verificador: 611275892798056549</p>	
--	---	--

## NOTA JURÍDICA CONASEMS

**Assunto:** *Inexistência de direito ao recebimento de 14º Salário pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE)*

Publicada em 26 de janeiro de 2017  
Atualizada em 10 de dezembro de 2021  
Atualizada em 04 de abril de 2025

### 1. Introdução

Considerando os recorrentes questionamentos sobre eventual direito à percepção de incentivo adicional/parcela extra pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE), **na forma de um 14º salário**, o CONASEMS entende que a contextualização histórica das normativas referentes aos direitos dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE) é elucidativa na análise da controvérsia.

Em breve síntese, vale destacar que em 1991, o Programa de Agente de Saúde foi institucionalizado como política oficial do Governo Federal, por meio do Programa Nacional de Agentes Comunitários de Saúde (PNACS), vinculado à Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Em 1992, com a transformação do PNACS em Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), esta política passou a ser executada por meio de convênio entre a Funasa e as Secretarias Estaduais de Saúde, com a previsão de repasses de recursos para custeio do programa e o pagamento dos agentes, sob a forma de bolsa, no valor de um salário-mínimo<sup>1</sup>.

Em 1994, o Ministério da Saúde instituiu o Programa Saúde da Família (PSF). Neste período, o PACS deixa de ser coordenado pela Funasa e passa à gestão da Secretaria de Assistência à Saúde do Ministério da Saúde, onde permaneceu até ser institucionalmente

<sup>1</sup> Ministério da Saúde. Disponível em:

[https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude\\_familia\\_avaliacao\\_implantacao\\_dez\\_grandes\\_centros\\_urbanos.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_familia_avaliacao_implantacao_dez_grandes_centros_urbanos.pdf)

realocado para a Coordenação da Atenção Básica da Secretaria de Políticas de Saúde (SPS)1999<sup>2</sup>.

Em 1997, a *Portaria GM/MS nº 1.886* institui as normas e diretrizes para o PSF e para o PACS. A Portaria reconhecia a importância desses programas como estratégicos para a reestruturação da assistência à saúde e para consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>3</sup>.

No entanto, a despeito da existência de um Programa de Agentes Comunitários de Saúde já consolidado, havia uma extensa precarização das relações de trabalho desses profissionais, sendo com uma manutenção de vínculos de trabalho temporários, contratações terceirizadas, contratações informais, subcontratação, entre outros.

Diante dessa situação o Ministério da Saúde decidiu estabelecer incentivos financeiros para os estados e municípios que contratavam esses profissionais com o objetivo de que fossem estabelecidos vínculos de trabalho não precários, garantidos os direitos trabalhistas dos ACS.

Desse modo, a publicação da *Portaria GM/MS nº 1.350 de 2002* e da *Portaria GM/MS nº 674 de 2003*, amplamente utilizadas na fundamentação das teses favoráveis à existência de um direito ao recebimento de 14º Salário pelos Agentes, estão inseridas nesse contexto, sendo que, sobretudo a segunda portaria, estabelecia que o incentivo adicional deveria ser pago diretamente aos agentes comunitários de saúde.

Disponha o artigo 3º da Portaria MS/GM nº 674 que “*o incentivo adicional representa uma décima terceira parcela a ser paga para o agente comunitário de saúde*”. A intenção desse dispositivo, considerando a existência de muitos vínculos precários que não garantiam direitos trabalhistas, era garantir que houvesse a “desprecarização” e por isso o incentivo financeiro para garantir o pagamento do 13º salário.

Acerca dos ACE, é oportuno registrar que seu surgimento está ligado ao contexto histórico das ações de enfrentamento da malária, febre amarela e outras endemias rurais, como a doença de Chagas e a esquistossomose<sup>4</sup>. Em 1970, com a criação da Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam), tais recursos humanos

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> Idem

<sup>4</sup> [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual\\_protecao\\_agentes\\_endemias.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_protecao_agentes_endemias.pdf)

foram incorporados à sua estrutura organizacional e operativa e, posteriormente, absorvidos pela Funasa<sup>5,6</sup>.

Em 1999 as ações de vigilância passaram a ser descentralizadas e, desta forma, ações que eram de responsabilidade da União foram consignadas aos demais entes federados<sup>7</sup>, sendo os vínculos firmados com os ACE comumente precários ao longo do tempo.

Diante do citado contexto de precarização, os ACS e ACE passaram a lutar pela garantia de seus direitos, atuando fortemente no Congresso Nacional. Em decorrência dessa atuação, foi promulgada a **Emenda Constitucional nº 51, de 1º de fevereiro de 2006**, que introduziu os § 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal, dando às duas categorias - ACS e ACE - o respaldo na Constituição Federal, bem como estabelecendo o processo seletivo público como forma de contratação desses profissionais, delegando a uma lei federal dispor sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades dos agentes, 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:*

*(...)*

*§ 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 e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006\)](#)*

*§ 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006\)](#)*

Na sequência da promulgação da EC 51/2006, foi publicada a **Lei nº 11.350, de 05 de outubro de 2006**, dispondo sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias. O diploma legal

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> [http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files\\_mf/livro\\_100-anos.pdf](http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/livro_100-anos.pdf)

<sup>7</sup> <https://www.epsjv.fiocruz.br/educacao-profissional-em-saude/profissoes/agente-de-combate-a-endemias>

estabeleceu a obrigatoriedade de vínculo direto dos agentes com órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional. Definiu para os agentes o regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa. Estabeleceu, também, as atribuições, atividades e pré-requisitos para a atuação dos agentes.

Em continuidade à valorização das categorias, os agentes continuaram atuando no Congresso Nacional em busca da garantia de mais direitos e, em 2010, foi promulgada uma segunda emenda constitucional para os ACS e ACE, a **Emenda Constitucional nº 63, de 04 de fevereiro de 2010**, que modificou o § 5º do art. 198, estabelecendo a necessidade de um piso salarial para ambas as categorias e a responsabilidade da União em oferecer assistência financeira complementar a Estados e Municípios, nos seguintes termos:

*Art. 198.*

*(...)*

*§ 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)*

Como resultado da EC 63, foi aprovada pelo Congresso Nacional a **Lei nº 12.994, de 17 de junho de 2014**, que estabeleceu um piso salarial nacional para esses profissionais, fixando o valor da assistência financeira complementar da União em 95% do piso salarial e criou o incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS e ACE, passando a constar na Lei nº 11.350/2006 a seguinte previsão:

*“Art. 9º-C. (...)*

*§ 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. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)*

*§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014\)](#)*

(...)

*Art. 9º-D. É criado **incentivo financeiro** para fortalecimento de políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias. [\(Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014\)](#)*

(...)

*§ 2º Os parâmetros para concessão do incentivo considerarão, sempre que possível, as peculiaridades do Município. [\(Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014\)](#)" (grifo nosso)*

De todo o exposto, vê-se que a partir do ano de 2006 a categoria dos ACS e dos ACE, fortaleceu-se muito, conquistando uma série de direitos e garantias com respaldo constitucional e legal. Desde então, a existência de vínculos precários passou a ser vedada e a situação desses profissionais gradativamente tornou-se mais estável, mantido o apoio do Ministério da Saúde para que os gestores continuassem com o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

Esse contexto explica por que, a partir da substituição da Portaria GM/MS nº 674 de 2003 pelas portarias que lhe sucederam na regulamentação da matéria, a exigência de destinação do incentivo adicional diretamente aos ACS não foi mais mantida, **passando os incentivos a serem destinados ao programa como um todo**, ainda que calculados a partir do parâmetro do número de agentes.

Ainda sobre a questão salarial dos ACS/ACE, foi editada a **Emenda Constitucional nº 120, de 05 de maio de 2022**, definindo no plano constitucional o valor do vencimento dos os ACS e ACE (Art. 198, §9º da CF), nos seguintes termos:

*Art. 198 (...)*

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

Os recursos financeiros necessários para garantir o pagamento do valor estabelecido ficaram à cargo da União Federal (Art. 198, §7º da CF), com previsão

expressa de que os valores repassados não devem ser objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal (Art. 198, §11 da CF).

Vale destacar que a EC 120/22 indicou apenas que o vencimento dos agentes não deve ser inferior a 2 (dois) salários mínimos, cabendo a definição do valor a ser repassado a cada ano ao Ministério da Saúde, o que vem sendo efetivado por meio de Portarias.

Apesar desse novo marco normativo que trata do valor mínimo do vencimento dos ACS/ACE, não houve nenhuma inovação em relação à remuneração extraordinária a título de 14º salário, conforme restará esclarecido.

## 2. Dos Fundamentos Jurídicos

A defesa do direito ao recebimento de incentivo adicional ou parcela extra pelos agentes comunitários de saúde tem tido por fundamento, além das já citadas Portarias GM/MS nº 1.350/2002 e nº 674/2003, a *Portaria GM/MS nº 648, de 28 de março de 2006*, que instituiu a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o PSF e o PACS.

Ocorre que a portaria supracitada não está mais vigente, tendo sido revogada pela *Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011*, e esta, por sua vez, foi revogada pela *Portaria GM/MS nº 2.436, de 22 setembro de 2017*, cujo teor deu origem ao *Anexo XXII da Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017*, que contempla a PNAB atualmente em vigor.

Além disso, apenas a título de argumentação, em nenhum momento a Portaria GM/MS nº 648 ou qualquer outra determinava a forma como deveria ser utilizada a parcela extra do incentivo para a implantação do PACS. Nos termos do seu Capítulo III, “os recursos do Teto Financeiro do Bloco Atenção Básica deveriam ser utilizados para financiamento das ações de Atenção Básica descritas nos Planos de Saúde do Município e do Distrito Federal”.

Especificamente no tocante ao incentivo do PACS, a portaria dizia que “os valores dos incentivos financeiros para as equipes de ACS implantadas são transferidos a cada

mês, tendo como base o número de Agentes Comunitários de Saúde (ACS), registrados no cadastro de equipes e profissionais do Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB, na respectiva competência financeira” e que seria “repassada uma parcela extra, no último trimestre de cada ano, cujo valor será calculado com base no número de Agentes Comunitários de Saúde, registrados no cadastro de equipes e profissionais do Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB, no mês de agosto do ano vigente”.

Desse modo, não havia na Portaria GM/MS nº 648/2006 nenhuma referência sobre a forma de aplicação da parcela extra. Ou seja, ela não estava vinculada a nenhum fim específico, tampouco previu alguma utilização proibida.

Também a atual **Política Nacional de Atenção Básica (PNAB)** - PRC 02/2017 - Anexo XXII, trata, entre outros, do incentivo referente aos ACS, mas não especifica a maneira que ele deverá ser utilizado. Segundo a Política:

#### 6 - DO FINANCIAMENTO DAS AÇÕES DE ATENÇÃO BÁSICA

*O financiamento da Atenção Básica deve ser tripartite e com detalhamento apresentado pelo Plano Municipal de Saúde garantido nos instrumentos conforme especificado no Plano Nacional, Estadual e Municipal de gestão do SUS. No âmbito federal, o montante de recursos financeiros destinados à viabilização de ações de Atenção Básica à saúde compõe o bloco de financiamento de Atenção Básica (Bloco AB) e parte do bloco de financiamento de investimento e seus recursos deverão ser utilizados para financiamento das ações de Atenção Básica*

Na sequência, quando trata especificamente do incentivo referente aos ACS, a PNAB apresenta o seguinte texto:

#### *“6. Estratégia de Agentes Comunitários de Saúde (ACS)*

*Os valores dos incentivos financeiros para as equipes de ACS (EACS) implantadas são transferidos a cada mês, tendo como base o número de Agentes Comunitários de Saúde (ACS), registrados no sistema de Cadastro Nacional vigente no mês anterior ao da respectiva competência financeira. **Será repassada uma parcela extra, no último trimestre de cada ano, cujo valor será calculado com base no número de Agentes Comunitários de Saúde, registrados no cadastro de equipes e profissionais do SCNES, no mês de agosto do ano vigente.**” (grifo nosso)*

Assim, pela política atualmente vigente, resta evidenciado que a parcela extra recebida pelos municípios a título de incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS e AC não está vinculada ao pagamento de 14º salário aos

agentes comunitários de saúde.

Dessa maneira, não há qualquer previsão no ordenamento jurídico brasileiro vigente acerca de direito dos ACS e ACE ao recebimento de um incentivo adicional na qualidade de “14º salário”.

Tal afirmação é comprovada pela análise detida da legislação específica que são as Emendas Constitucionais nº 51/2006, 63/2010, 120/2022 e a Lei nº 11.350/06, com as posteriores modificações, já que em nenhum momento tais normas mencionam o direito a um incentivo adicional destinado diretamente ao ACS ou ACE na forma de 14º salário.

No mesmo sentido, cabe destacar que a presente questão já foi apreciada e julgada pelo **Tribunal Superior do Trabalho (TST)** em diversas oportunidades, vejamos:

*"AGRAVO INTERNO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.467/2017. 1. INCENTIVO ADICIONAL FINANCEIRO. I. Este Tribunal Superior tem o entendimento de não ser possível o repasse da parcela denominada "incentivo financeiro adicional", prevista nas portarias federais - 186/GM/97, 1350/02, 674/03, 873/05, 648/06, 1761/07 e 459/12, sem expressa autorização legislativa, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local. II. O Tribunal Regional, ao decidir que o "incentivo Financeiro Adicional não constitui verba devida aos agentes comunitários de saúde, pois nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal para tanto seria necessária autorização legal específica e prévia dotação att. orçamentária", proferiu decisão em conformidade com o entendimento do TST. III. Inviável, por decorrência, o apelo, ante o disposto no art. 896, § 7º, da CLT e na Súmula 333 do C. TST. Transcendência não reconhecida. IV. Agravo interno de que se conhece e a que se nega provimento. 2. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. TRANSCENDÊNCIA POLÍTICA RECONHECIDA NA DECISÃO UNIPESSOAL. I. Não merece reparos a decisão unipessoal que, apesar do reconhecimento de transcendência política quanto à matéria, negou provimento ao agravo de instrumento. II. O Tribunal Regional manteve os termos da sentença em que se condenou a parte reclamante – beneficiária da justiça gratuita – ao pagamento honorários advocatícios sucumbenciais em favor da reclamada, mantendo a suspensão da exigibilidade das obrigações decorrentes da condenação ao pagamento de honorários sucumbenciais. III. A decisão está, assim, em conformidade com a tese fixada pelo STF na oportunidade do julgamento da ADI 5766, o que impede o processamento do recurso de revista. IV. Agravo interno de que se conhece e a que se nega provimento" (TST - Ag-AIRR-13187-83.2018.5.15.0040, 7ª Turma, Relator Ministro Evandro Pereira Valadão Lopes, DEJT 31/01/2025) (grifo nosso)*

*AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. INDEVIDO. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. A reclamante, agente comunitária de saúde do Município de Juiz de Fora, ampara seu pedido de recebimento da parcela incentivo financeiro adicional na Portaria nº 1.350/2002 do Ministério da Saúde. Contudo, a fixação de sua remuneração depende de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, nos termos do artigo 37,*

*inciso X, da Constituição Federal. Na hipótese dos autos, não existe expressa autorização legislativa para a concessão do adicional aos agentes comunitários de saúde da municipalidade, tampouco autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, conforme prevê o artigo 169 da Constituição Federal. Recurso de revista conhecido e provido. (TST – RR 18098520125030037, Relator: José Roberto Freire Pimenta, Data de Julgamento: 02/04/2014, 2ª Turma)*

*RECURSO DE REVISTA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE - INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. A parcela objeto de insurgência foi criada por intermédio de portaria do Ministério da Saúde, sem a observância da necessária autorização legislativa, o que inviabiliza o reconhecimento da verba como vantagem pecuniária a ser paga aos agentes comunitários de saúde. Recurso de revista conhecido e provido. (TST - RR: 18823020125030143, Relator: Renato de Lacerda Paiva, Data de Julgamento: 09/12/2015, 2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 18/12/2015)*

Conforme entendimento do TST, o deferimento de vantagens, a sua instituição ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta, depende de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA) do ente que será o responsável pelo eventual pagamento, nesse caso o município.

### **3. Conclusão**

Em síntese, inexistente base legal que obrigue aos municípios a instituição de um 14º salário destinado aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e os Agentes de Combate às Endemias (ACE), destinando-se o incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS e ACE/parcela extra ao custeio do programa e não especificamente a criação de vantagem remuneratória.

Brasília/DF, 04 de abril de 2025.

**Assessoria Jurídica do Conasems**



## Memorando 18.263/2025

De: **Vanise Silva Nunes - Secretária Municipal da Saúde e Acolhimento** Setor: **SMS - Secretaria Municipal de Saúde e Acolhimento**

Despacho: **1- 18.263/2025**

Para: **GAB - Gabinete do Prefeito** AC: **Ana Elise Goldbech Krolow Wenske - Chefe de Gabinete do Prefeito**

Assunto: **Pedido de Informação nº 87- Com relação ao incentivo financeiro adicional ( IFA ) aos agentes comunitários de saúde (ACS) e aos Agentes de Combate a Endemias (ACE) .**

Canguçu/RS, 12 de Dezembro de 2025

Excelentíssimo Senhor Vereador MAURO RENÃ DOS REIS SILVEIRA

Diante do requerimento de informação: no que tange ao incentivo financeiro adicional (IFA) destinado aos agentes comunitários de saúde (ACS) e aos Agentes de Combate a Endemias (ACE)

Informo que o município não implementou o mencionado incentivo financeiro com base no parecer em anexo.

No exercício de 2025, houve a aquisição de materiais visando aprimorar a atuação desses colaboradores, ressalta-se que, sob o prisma da equidade no trato para com os demais servidores, não se considerou razoável conceder tal estímulo exclusivamente a essa categoria, enquanto os demais profissionais foram excluídos dessa prerrogativa.

**Quanto aos outros questionamentos referente a finanças, solicito mais prazo visto que a contadora da secretaria da saúde estar em ferias até dia22/12/2023**

—  
**Vanise Silva Nunes**  
Secretária Municipal de Saúde