

ORIENTAÇÃO N.º 272/2025

O repasse do Incentivo Financeiro aos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias depende de lei específica que o autorize, não podendo ser realizado na sua ausência

Orientação

Em razão da precariedade nas contratações dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e dos Agentes de Combate às Endemias (ACE), essas categorias passaram a mobilizar-se ativamente pela consolidação de seus direitos, com forte atuação no Congresso Nacional. Como resultado desse movimento, foi promulgada a **Emenda Constitucional n.º 51, de 2006**, que conferiu respaldo constitucional à atuação desses profissionais e determinou a adoção de processo seletivo público como critério para sua contratação, delegando à legislação federal a incumbência de regulamentar os demais aspectos referentes ao exercício da função.

Regulamentando as funções de Agente Comunitário de Saúde e de Combate às Endemias, a **Lei Federal n.º 11.350/2006** foi promulgada e posteriormente alterada pela **Lei Federal n.º 12.994/2014**. Essa atualização legislativa abordou a questão do valor repassado aos municípios, utilizando a denominação de "*Assistência Financeira Complementar*" e "*Incentivo Financeiro*" e estabelecendo as diretrizes da seguinte maneira:

Art. 9º-C. Nos termos do § 5º do art. 198 da Constituição Federal, **competem 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; e

II - valor mensal do incentivo por ente federativo.

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

Art. 9º-E. Atendidas as disposições desta Lei e as respectivas normas regulamentadoras, os recursos de que tratam os arts. 9º-C e 9º-D serão repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos fundos de saúde dos Municípios, Estados e Distrito Federal como transferências correntes, regulares, automáticas e obrigatórias, nos termos do disposto no art. 3º da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

Art. 9º-F. Para fins de apuração dos limites com pessoal de que trata a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a **assistência financeira complementar obrigatória prestada pela União e a parcela repassada como incentivo financeiro que venha a ser utilizada no pagamento de pessoal serão computadas como gasto de pessoal do ente federativo beneficiado pelas transferências.** [destacamos]

No que se refere à parcela adicional prevista na parte final do § 4º do artigo 9º-C, entende-se que se trata, de forma inequívoca, de assistência financeira complementar (AFC) da União, destinada ao custeio do décimo terceiro salário dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e dos Agentes de Combate às Endemias (ACE), no âmbito do cumprimento do piso salarial nacional.

Nesse contexto, destaca-se a já revogada **Portaria n.º 674/2003¹, do Ministério da Saúde**, norma que originou o debate em torno da natureza e da obrigatoriedade do pagamento

¹ Disponível através do link: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2003/prt0674_03_06_2003.html. Acesso em 16/04/2025.



de parcela adicional direta e exclusivamente aos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias:

Art. 3º Definir que o incentivo adicional representa uma décima terceira parcela a ser paga para o agente comunitário de saúde.

§ 1º O valor do incentivo adicional de que trata esse artigo é de R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) por agente comunitário de saúde / ano.

§ 2º O valor do incentivo adicional será transferido do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde ou, em caráter excepcional, para os Fundos Estaduais de Saúde, em uma única parcela, no último trimestre de cada ano.

§ 3º O valor a ser transferido a título do incentivo tratado neste artigo 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 de cada ano.

A redação da **Portaria n.º 674/2003**, ao mencionar expressamente que o incentivo adicional representaria uma "décima terceira parcela", contribuiu para consolidar a interpretação de que tal valor se destinava exclusivamente ao pagamento do décimo terceiro salário, não configurando, portanto, obrigação permanente ou automática de repasse suplementar por parte dos entes federativos. Nesse sentido:

AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO ADICIONAL. O repasse pela União ao Fundo Municipal de Saúde da parcela intitulada incentivo adicional previsto na Portaria n. 674/GM/2003 é destinado a custear o pagamento do 13º salário aos agentes comunitários de saúde, não constituindo, dessa forma, um plus financeiro a ser pago pelo Município empregador a esses trabalhadores. (TRT-12 - RO: 00030606520125120045 SC 0003060-65.2012.5.12.0045, Relator.: LILIA LEONOR ABREU, SECRETARIA DA 3A TURMA, Data de Publicação: 19/09/2013)

Isso desfaz qualquer pretensão dos agentes em pleitear a titularidade dos recursos e manter a exigência de repasse/rateio entre os profissionais. Da mesma forma que, desobriga os entes da preocupação em editar normas assegurando o direito inexistente. E sobretudo, serve de fundamento para refutar ou indeferir qualquer requerimento nesse sentido.

Sobre o incentivo financeiro de 5%, este foi regulamentado pelo **Decreto Federal n.º 8.474/2015**, conforme verifica-se nos **artigos 6º e 7º**, cita-se:

Art. 6º O incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACE e ACS, instituído nos termos do art. 9º-D da Lei n.º 11.350, de 2006, será concedido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de acordo com o quantitativo de ACE e ACS definido nos termos do art. 3º.

Art. 7º O valor mensal do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACE e ACS será de cinco por cento sobre o



valor do piso salarial de que trata o art. 9º-A da Lei nº 11.350, de 2006, por ACE e ACS que esteja com seu vínculo regularmente formalizado perante o respectivo ente federativo, nos termos do art. 4º, observado o quantitativo máximo de ACE e ACS passível de contratação, fixado nos termos do art. 3º.

Dessa forma, segundo consta na legislação em vigor [**Lei n.º 11.350/2006 e Decreto Federal n.º 8.474/2015**], dos repasses aos municípios como assistência financeira complementar para o cumprimento do piso salarial e incentivo financeiro para o fortalecimento de políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, 95% será pago mensalmente, acrescido de uma parcela adicional no último trimestre; e 5% também que será pago mensalmente, sem parcela extra. Referidos valores são repassados pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS aos Fundos de Saúde dos Municípios, Estados e Distrito Federal como transferências correntes, regulares, automáticas e obrigatórias.

Quer dizer que, somente será possível o repasse dos valores fixados na Lei, Decreto e Portarias do Ministério da Saúde direta e exclusivamente aos agentes comunitários de saúde se existir norma local disciplinando e autorizando tal conduta, pois, de acordo com o **inciso X do artigo 37 e incisos I e II do § 1º do artigo 169, ambos da Constituição Federal de 1988**, isto é, a fixação e a concessão de aumento na remuneração, ou, a concessão de qualquer vantagem pecuniária aos servidores públicos, depende de autorização na **LDO**, de lei específica, e de dotação orçamentária, observada a competência privativa, nesses termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; [destacamos]

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, **só poderão ser feitas:**

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;



II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista [destacamos].

Diante disso, cabe à administração representada pelo Prefeito, por sua livre iniciativa e competência e, sobretudo, considerando a sua disponibilidade financeira e reserva orçamentária, bem como observando e respeitando o disposto nos **incisos I e II do § 1º do artigo 169, da Constituição Federal**, e os critérios, exigências e limite estabelecidos nos **incisos I e II do caput e § 1º e 2º do artigo 16², §§ 1º ao 5º do artigo 17³ e inciso III⁴ do artigo 20, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal**, estabelecer e autorizar a concessão de aumento ou qualquer vantagem, por intermédio de Lei Municipal, em atendimento ao princípio da legalidade, sem prejuízo de obediência ao princípio da impessoalidade, na hipótese da fixação da remuneração adicional.

Destaque-se, por oportuno, se caso houver o desvio da finalidade por meio de autorização legislativa, inevitavelmente o município deverá suprir esse desajuste e arcar com

² **Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas [destacamos].

³ **Art. 17.** Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. [destacamos]

⁴ **Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.



tais despesas correntes e obrigatórias de caráter continuado com outras fontes de recursos. Isto é, o erário será onerado para suprir essa parcela dos recursos que será destinado direta e exclusivamente aos agentes.

A nomenclatura adotada pela Portaria, qual seja, Assistência Financeira Complementar, e Incentivo Financeiro, não transmuda a razão pela qual é efetivamente paga, isso porque, a verba em questão consiste em repasse da União realizado aos municípios. Trata-se de verba orçamentária destinada aos municípios para o pagamento do piso salarial e o financiamento das atividades dos agentes, e não de benefício funcional, adicional e exclusivo a ser repassado diretamente ou acrescido na remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde. No aspecto, vale mencionar as seguintes ementas:

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

ADMINISTRATIVO – SERVIDOR PÚBLICO – AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE – INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL – DIREITO AO REPASSE DA VERBA – INEXISTÊNCIA. O chamado Incentivo Financeiro Adicional caracteriza-se como transferência de verbas da União aos Municípios para financiamento das atividades dos agentes comunitários de saúde, não implicando no repasse direto e simples em pecúnia aos servidores. Precedentes. Pedido improcedente. Sentença mantida. Recurso desprovido. (TJ-SP - APL: 00057563120148260638 SP 0005756-31.2014.8.26.0638, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 07/10/2015, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 08/10/2015)

Tribunal Superior do Trabalho:

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INSTITUIÇÃO POR MEIO DE PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. NECESSIDADE DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Constatada a possível afronta ao artigo 37, X, da CF, dá-se provimento ao agravo de instrumento a fim de destrancar o recurso de revista. Agravo de instrumento conhecido e provido. B) RECURSO DE REVISTA. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INSTITUIÇÃO POR MEIO DE PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. NECESSIDADE DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Inexistindo lei de iniciativa do Poder Executivo que conceda o direito ao incentivo adicional aos agentes comunitários de saúde do Município reclamado, a concessão da parcela tão somente com base em portarias do Ministério da Saúde efetivamente afronta os arts. 37, caput e X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal. Recurso de revista conhecido e provido. (TST - RR: 112868520145150019, Relator: Dora Maria da Costa, Data de Julgamento: 09/11/2016, 8ª Turma, Data de Publicação: DEJT 11/11/2016).



Portanto, reitera-se que os valores dos incentivos financeiros transferidos aos municípios não possuem vinculação direta e exclusiva com os agentes, mas sim, destinam-se ao incentivo financeiro para o cumprimento do piso salarial e para o fortalecimento de políticas afetas à atuação dos agentes. Tanto é que, se qualquer cidadão pesquisar no site do Fundo Nacional de Saúde⁵, poderá confirmar que os municípios recebem exatamente 13 [treze] parcelas anuais, sendo 12 [doze] para o custeio do piso salarial mensal de janeiro a dezembro, e 1 [uma] para o 13º salário.

Inclusive, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), possui a **Nota Técnica nº 35/2022**⁶, na qual indica o mesmo posicionamento sustentado por esta Consultoria, nesses termos:

“Após revisitar a legislação referente à 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.” [Destaque nosso]

No mesmo sentido, o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), por meio da **Nota Jurídica**⁷, também manifesta entendimento convergente ao aqui exposto:

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

⁵ Disponível em: <https://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada>. Acesso no dia 17/04/2025.

⁶ Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/NT_%2035-2022_Sa%C3%83%C2%BAde_14salario_ACS_Atualiza%20NT%20N%C3%82%C2%BA34-2021.pdf. Acesso no dia 16/04/2025.

⁷ Disponível através do link: <https://conasems-ava-prod.s3.sa-east-1.amazonaws.com/institucional/orientacoes/nota-inexistencia-de-direito-ao-recebimento-de-14o-salario-pelos-agentes-1744039518.pdf>. Acesso em 17/04/2025.



financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS e ACE/parcela extra ao custeio do programa e não especificadamente a criação de vantagem remuneratória.

Conclusão

Pelos termos expostos, é possível concluir que inexistente obrigação legal imposta aos municípios para o pagamento de parcelas extraordinárias, como um 14º salário, aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e aos Agentes de Combate às Endemias (ACE), a partir dos recursos oriundos da União, a título de Assistência Financeira Complementar ou de Incentivo Financeiro. Tais recursos, conforme definido pela legislação vigente [**Lei Federal n.º 11.350/2006 e Decreto nº 8.474/2015**], têm natureza vinculada ao custeio das políticas públicas relativas à atuação dos referidos agentes, não constituindo automaticamente verba para repasse direto aos agentes. Ou seja, seu uso para pagamento de qualquer vantagem pecuniária adicional depende de previsão expressa em legislação municipal específica, de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo local, observadas as exigências da **Constituição Federal**, especialmente o **inciso X do artigo 37 e o § 1º do artigo 169**, bem como os limites e requisitos estabelecidos pela **Lei de Responsabilidade Fiscal** destacados nesta Orientação. Portanto, eventual pagamento de parcela remuneratória extra a esses profissionais somente poderá ser realizado se instituído por meio de lei local, observadas as regras de competência e iniciativa legislativa aplicáveis, não havendo fundamento legal para sua imposição automática com base apenas em portarias do Ministério da Saúde ou repasses federais.

Adamantina/SP, 22 de abril de 2025.

Jefferson Santana

Consultor Responsável pela Elaboração

Eduardo Franco da Silva

Diretor Responsável pela Revisão e Aprovação

