

# ASSISTÊNCIA FINANCEIRA COMPLEMENTAR

## AGENTES COMUNITÁRIOS - VERBAS SALARIAIS

### PAGAMENTO

PROCESSO N° : 4443/23  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAPITÃO LEÔNIDAS MARQUES  
INTERESSADO : MAXWELL SCAPINI  
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

### ACÓRDÃO N° 501/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Município de Capitão Leônidas Marques. Dúvida a respeito da aplicação da parcela extra dos recursos recebidos na forma de assistência financeira complementar paga pela União aos entes da federação para a finalidade de assegurar o pagamento do piso salarial aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias. Possibilidade de utilização dos recursos da assistência financeira para o aprimoramento das condições de trabalho dos agentes. Possibilidade de estabelecimento de padrão remuneratório aos agentes independentemente da existência de sobras referentes aos repasses financeiros pela União a título de assistência financeira.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada por MAXWELL SCAPINI, prefeito do MUNICÍPIO DE CAPITÃO LEÔNIDAS MARQUES, por meio da qual questiona a interpretação da Lei n. 11.350/06, quanto aos recursos de Assistência Financeira Complementar (AFC) destinados para o custeio da estratégia Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias.

Pergunta o consulente se os mencionados recursos podem ser aplicados para o cumprimento do pagamento do piso salarial, férias, 13º salário e demais encargos trabalhistas dos Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias e, caso não possam, quais as finalidades vinculantes para sua aplicação.

Ainda, o consulente pergunta se os mencionados valores podem ser destinados, por meio de lei própria, para o pagamento de gratificação ou 14º salário, e se as gratificações podem ser pagas mesmo nos casos em que não haja sobras financeiras dos repasses da União a título de AFC.

A consulta veio acompanhada de parecer jurídico do município, opinando, quanto à primeira pergunta, que a legislação vigente do Ministério da Saúde não faz qualquer distinção entre incentivo de custeio e incentivo adicional. Pontua que o termo adotado é “incentivo financeiro”, que se destina a auxiliar os municípios na implantação das Equipes de Saúde da Família, podendo ser utilizados para o pagamento de salários ou

incentivos aos ACSs. Afirma que a parcela extra anual do incentivo financeiro também se destina à implantação das Equipes de Saúde da Família, ou seja, vincula-se ao Programa Saúde da Família, podendo ser utilizada para o pagamento do 13º salário ou outros incentivos previstos em lei, assim como utilizada para pagamentos de demais encargos trabalhistas exclusivamente dos profissionais de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate a Endemias (ACE).

Considerando a resposta positiva à primeira pergunta, consta do parecer que a segunda pergunta ficou prejudicada.

Quanto à terceira e à quarta perguntas, a procuradora opina pela atipicidade do conceito de 14º salário, podendo serem pagas vantagens adicionais desde que haja lei específica. Por fim, assevera que somente por expressa autorização legislativa poderia ocorrer a majoração de remuneração e vantagens.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), por meio do Despacho n. 363/23 (peça 11), informa que há impactos dessa consulta em sistemas e em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas à coordenadoria, pelo que solicita o retorno dos autos para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários após o julgamento.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) apresentou a Instrução n. 3847/23, opinando nos seguintes termos:

QUESTÃO 1: A parcela extra de incentivo financeiro repassada pelo Governo Federal pode ser utilizada pelo Município para auxiliar no pagamento de salários, férias, 13º salário e demais encargos trabalhistas dos profissionais de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate a Endemias (ACE)?

Resposta: Sim, a parcela extra referente aos incentivos financeiros para o fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACS deve ser utilizada em prol do aprimoramento das condições de trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde, podendo também ser utilizada para pagamento de salários e demais encargos trabalhistas.

QUESTÃO 2: Caso o valor não possa ser utilizado para complemento e/ou pagamento de salários, verbas salariais e/ou 13º, a parcela extra deverá ser utilizada para quais fins?

Resposta prejudicada em razão da resposta afirmativa à questão anterior.

QUESTÃO 3: Mediante Lei própria, caso referida parcela não possa ser utilizada para complemento e/ou pagamento de verbas salariais e demais encargos, referido valor extra poderá ser destinado diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate a Endemias (ACE), na forma de rateio, a ser pago como 14º salário ou gratificação?

Resposta: Sim, é possível, mediante lei municipal, destinar aos referidos profissionais a parcela extra do Incentivo Financeiro a título de gratificação, desde que a lei defina objetivamente os critérios para a concessão do benefício, ressaltando-se a importância de que conste na lei que o pagamento do benefício está adstrito ao saldo remanescente do incentivo financeiro transferido pela União ao Município e que persistirá somente enquanto houver o repasse.

QUESTÃO 4: Inexistindo sobras referentes aos repasses financeiros pela União, envolvendo a assistência financeira complementar em 12 (doze)

parcelas consecutivas e a parcela adicional no último trimestre, mesmo assim poderá ser criada gratificação e/ou 14º salário, mediante lei própria?

Resposta: Sim, mesmo que não haja sobras referentes aos repasses da União, é possível o Município estabelecer “incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais”, conforme previsão do artigo 198, §7º, da Constituição Federal, dispositivo acrescentado pela Emenda Constitucional nº 120/22.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 238/23, da lavra da Procuradora-Geral de Contas Valéria Borba, opinou de forma convergente com a CGM a respeito das questões 1, 2 e 4.

Quanto à questão 3, o MPC apresentou a seguinte resposta:

Conforme é possível se extrair do Parecer nº 5458/15, desta Procuradoria-Geral de Contas, o pagamento de qualquer parcela adicional – seja gratificação, verba ou qualquer outra parcela – aos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate a Endemias deverá ser previsto em lei específica. Caso o gestor pretenda incrementar o padrão remuneratório dos Agentes, deverá ele deflagrar o competente processo legislativo para aprovação da nova parcela ou reajuste das parcelas já pagas. Não se admite, pois, a destinação imediata dos recursos recebidos da União aos referidos servidores, sob pena de violação do regramento constitucional que rege a matéria.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O art. 198, §5º, da Constituição Federal, estabelece que compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.

O mencionado dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei n. 11.350/06, que assegurou o piso nacional das carreiras de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias, e estabeleceu o valor da assistência financeira complementar em 95% do valor do piso salarial.

Para o recebimento da assistência, o gestor local deve comprovar o vínculo dos agentes com o ente da federação.

O art. 9º-C, §4º, da Lei n. 11.350/06, estabelece que a assistência é paga em 12 parcelas mensais e mais uma parcela adicional, no último trimestre.

Considerando que os agentes comunitários e de combate às endemias estão sujeitos ao regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), salvo se a lei local dispuser de forma diversa, concluo que é consequência inerente aos vínculos contratuais que haverá pagamento de 13º salário.

Ainda que a lei local fixe outro regime contratual aos agentes, o 13º salário é direito básico previsto pela Constituição Federal, art. 7º, VIII, e pelo art. 39, §3º. Logo, todos os agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias têm direito ao 13º salário.

Consequentemente, infere-se que a parcela adicional prevista pelo art. 9º-C, §4º, da Lei n. 11.350/06, integra a assistência financeira complementar a fim de que os entes da federação possam suportar as despesas resultantes dessa obrigação.

De regra, o ente da federação pode fixar gratificações, verbas indenizatórias, e outras parcelas a serem pagas aos funcionários, desde que observadas as formalidades e patamares mínimos e máximos legais.

Examinando as questões formuladas pelo consulente, verifico que a dúvida gira em torno de critérios de contabilização e de gestão e execução orçamentária relativas à assistência financeira complementar prevista pela mencionada lei.

Uma vez que o valor repassado aos entes municipais por força do art. 9º-C da Lei n. 11.350/06 tem a finalidade explícita de assegurar o cumprimento do piso salarial de que trata o art. 9º-A da Lei n. 11.350/06, o ente da federação deve, a princípio, destinar o valor para este fim, sendo admitida a sua ampliação, desde que vinculada à promoção das atividades dos agentes.

Essa foi a conclusão do Acórdão n. 2568/15 do Tribunal Pleno, em resposta à Consulta n. 1136219/14, que estabeleceu que a assistência financeira complementar, da qual a parcela extra é parte integrante, não tem destinação vinculada à remuneração dos Agentes, já que se trata de mecanismo de fomento e de cooperação para a execução de ações destinadas à promoção da saúde e à prevenção de doenças.

Portanto, a adequada interpretação da norma autoriza a conclusão de que não há óbice para que a verba seja destinada ao pagamento de férias, encargos e gratificações dos agentes, ou para destinações vinculadas à finalidade mencionada no Acórdão n. 2568/15 do Tribunal Pleno.

Esclarece-se, ainda, que a eventual insuficiência da assistência financeira complementar não é fundamento para impor redução à remuneração dos agentes. Do mesmo modo, a eventual existência de excedente no recebimento da assistência não repercutirá, necessariamente, em pagamentos adicionais aos agentes, pois os valores remanescentes podem ser aplicados à finalidade geral da atividade.

Fixadas essas balizas, passo a responder às questões, acompanhando o parecer da unidade técnica, exceto quanto à questão 3, que considero prejudicada em razão da resposta positiva à questão 1:

**QUESTÃO 1:** A parcela extra de incentivo financeiro repassada pelo Governo Federal pode ser utilizada pelo Município para auxiliar no pagamento de salários, férias, 13º salário e demais encargos trabalhistas dos profissionais de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate a Endemias (ACE)?

Resposta: Sim, a parcela extra referente aos incentivos financeiros para o fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACS e ACE pode ser utilizada em prol do aprimoramento das condições de trabalho dos agentes, podendo também

ser utilizada para pagamento de salários e demais encargos trabalhistas, bem como para as finalidades de promoção das atividades dos agentes.

QUESTÃO 2: Caso o valor não possa ser utilizado para complemento e/ou pagamento de salários, verbas salariais e/ou 13º, a parcela extra deverá ser utilizada para quais fins?

Resposta prejudicada em razão da resposta afirmativa à questão 1.

QUESTÃO 3: Mediante Lei própria, caso referida parcela não possa ser utilizada para complemento e/ou pagamento de verbas salariais e demais encargos, referido valor extra poderá ser destinado diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate a Endemias (ACE), na forma de rateio, a ser pago como 14º salário ou gratificação?

Resposta prejudicada em razão da resposta afirmativa à questão 1.

QUESTÃO 4: Inexistindo sobras referentes aos repasses financeiros pela União, envolvendo a assistência financeira complementar em 12 (doze) parcelas consecutivas e a parcela adicional no último trimestre, mesmo assim poderá ser criada gratificação e/ou 14º salário, mediante lei própria?

Resposta: Sim, o ente da federação pode estabelecer “vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho” dos ACS e ACE, conforme art. 198, §7º, da Constituição Federal, independentemente da existência de sobras referentes aos repasses da União.

## 2.1 VOTO

Nos termos da fundamentação, VOTO para que a consulta seja respondida nos termos a seguir:

I - A parcela extra de incentivo financeiro repassada pelo Governo Federal pode ser utilizada pelo Município para auxiliar no pagamento de salários, férias, 13º salário e demais encargos trabalhistas dos profissionais de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate a Endemias (ACE)?

Resposta: Sim, a parcela extra referente aos incentivos financeiros para o fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACS e ACE pode ser utilizada em prol do aprimoramento das condições de trabalho dos agentes, podendo também ser utilizada para pagamento de salários e demais encargos trabalhistas, bem como para as finalidades de promoção das atividades dos agentes.

II - Caso o valor não possa ser utilizado para complemento e/ou pagamento de salários, verbas salariais e/ou 13º, a parcela extra deverá ser utilizada para quais fins?

Resposta prejudicada em razão da resposta afirmativa à questão 1.

III - Mediante Lei própria, caso referida parcela não possa ser utilizada para complemento e/ou pagamento de verbas salariais e demais encargos, referido valor

extra poderá ser destinado diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate a Endemias (ACE), na forma de rateio, a ser pago como 14º salário ou gratificação?

Resposta prejudicada em razão da resposta afirmativa à questão 1.

IV - Inexistindo sobras referentes aos repasses financeiros pela União, envolvendo a assistência financeira complementar em 12 (doze) parcelas consecutivas e a parcela adicional no último trimestre, mesmo assim poderá ser criada gratificação e/ou 14º salário, mediante lei própria?

Resposta: Sim, o ente da federação pode estabelecer “vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho” dos ACS e ACE, conforme art. 198, §7º, da Constituição Federal, independentemente da existência de sobras referentes aos repasses da União.

É como voto.

### 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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em responder a presente consulta nos termos a seguir:

I - A parcela extra de incentivo financeiro repassada pelo Governo Federal pode ser utilizada pelo Município para auxiliar no pagamento de salários, férias, 13º salário e demais encargos trabalhistas dos profissionais de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate a Endemias (ACE)?

Resposta: Sim, a parcela extra referente aos incentivos financeiros para o fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACS e ACE pode ser utilizada em prol do aprimoramento das condições de trabalho dos agentes, podendo também ser utilizada para pagamento de salários e demais encargos trabalhistas, bem como para as finalidades de promoção das atividades dos agentes;

II - Caso o valor não possa ser utilizado para complemento e/ou pagamento de salários, verbas salariais e/ou 13º, a parcela extra deverá ser utilizada para quais fins?

Resposta prejudicada em razão da resposta afirmativa à questão 1;

III - Mediante Lei própria, caso referida parcela não possa ser utilizada para complemento e/ou pagamento de verbas salariais e demais encargos, referido valor extra poderá ser destinado diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate a Endemias (ACE), na forma de rateio, a ser pago como 14º salário ou gratificação?

Resposta prejudicada em razão da resposta afirmativa à questão 1;

IV - Inexistindo sobras referentes aos repasses financeiros pela União, envolvendo a assistência financeira complementar em 12 (doze) parcelas consecutivas e a parcela adicional no último trimestre, mesmo assim poderá ser criada gratificação e/ou 14º salário, mediante lei própria?

Resposta: Sim, o ente da federação pode estabelecer “vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho” dos ACS e ACE, conforme art. 198, §7º, da Constituição Federal, independentemente da existência de sobras referentes aos repasses da União.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 29 de fevereiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

**MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**  
**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Presidente**