ACÓRDÃO - AC00 - CRAG - 1807/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/7454/2023
PROTOCOLO	: 2259397
TIPO DE PROCESSO	: DENÚNCIA
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE GLÓRIA DE DOURADOS
JURISDICIONADO	: ARISTEU PEREIRA NANTES
DENUNCIANTES	: 1. DULCE TORRES PEREIRA 2. MARIA DE FÁTIMA SOARES PIMENTEL
ADVOGADOS	: WILGNER VARGAS DE OLIVEIRA – OAB/MS 16.834; BRUNO ALEXANDRE RUMIATTO – OAB/MS 16.856; E OUTROS.
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: DENÚNCIA. SUPOSTA IRREGULARIDADE. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DA COMPLEMENTAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS HAVENDO REPASSE DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO MUNICIPAL ESPECÍFICA QUE DETERMINE O PAGAMENTO DESSES INCENTIVOS DIRETAMENTE AOS SERVIDORES. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. De acordo com as legislações em vigor, principalmente a Lei 12.994/2014 e o Decreto 8.474/2015, os recursos são transferidos automaticamente pelo Fundo Nacional de Saúde para os entes federativos, mas não existe norma específica que obrigue os gestores municipais a pagarem diretamente os valores do incentivo aos agentes. Portanto, sem legislação municipal específica que determine o pagamento de tais incentivos diretamente aos servidores, o município não está obrigado a realizar esse pagamento, conforme as disposições constitucionais vigentes.

2. Improcedência da denúncia. Determinação da extinção e do arquivamento do processo.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 4ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 7 a 10 de outubro de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, **julgar**, com fundamento no art. 21, V, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012 e no art. 17, inciso VI, “a”, da Resolução TC/MS 98/2018, **improcedente a denúncia** formulada pelas Sras. **Dulce Torres Pereira** e **Maria de Fátima Soares Pimentel,** em face do Município de Glória de Dourados; **determinar,** com fundamento no art. 129, inciso I, “b”,

da Resolução TC/MS 98/2018, a **extinção** e o **arquivamento** do presente processo; e **intimar** o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução n. 98, de 2018), determinando-se, inclusive, o **levantamento do sigilo das peças processuais**.

Campo Grande, 10 de outubro de 2024.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata da denúncia apresentada pela Sra. Dulce Torres Pereira e pela Sra. Maria de Fátima Soares Pimentel, na qual alegam a ausência da complementação da remuneração dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, mesmo havendo repasse da União para tanto, em contradição ao regramento constitucional (fls. 2-7)

A denúncia foi recebida pela presidência dessa Corte nos termos do Despacho DSP GAB.PRES 15010/2023, oportunidade em que foi distribuída a minha relatoria (fls. 37-38).

A Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Previdência (DFAPP), emitiu a Análise ANA DFAPP 3188/2024, na qual sugeriu o arquivamento do processo, diante da inexistência de ilegalidades ou irregularidades (fls. 44-52).

No mesmo sentido foi o parecer do Ministério Público de Contas (MPC), que opinou nos seguintes termos (Parecer PAR 2ª PRC 9769/2024 – pç. 16, fls. 54-57):

> Ante o exposto, opino pela **IMPROCEDÊNCIA** da Denúncia, com o consequente **ARQUIVAMENTO** dos autos, nos termos do art. 129, inciso I, alínea “b” do RITCE/MS, em face da inocorrência de ilícitos praticados.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Os argumentos dispendidos na denúncia objeto desses autos assentam nas supostas irregularidades em relação ao repasse dos valores referentes ao Incentivo Financeiro Adicional aos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias do município de Glórias de Dourados, conforme a seguir delineado (fls. 2-7):

- A Emenda Constitucional nº 120/2022 acrescentou os §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao artigo 198 da Constituição Federal, dispondo sobre a responsabilidade financeira da União na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias;
- O § 7º do artigo 198 da Constituição Federal estabelece que o vencimento dos agentes de saúde e dos agentes de combate às endemias é de responsabilidade da União, cabendo aos municípios estabelecerem vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações a fim de valorizar o trabalho deles;

- Foi liberado para as Prefeituras, em dezembro de 2022, pelo Fundo Nacional de Saúde, o Incentivo Financeiro Adicional (IFA), “popularmente conhecido como décimo quarto salário”, para que fosse realizado o repasse aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias;
- O valor repassado a título de Incentivo Financeiro Adicional (IFA) aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias no exercício de 2022 foi de R$ 2.424,00, que deveria ser pago individualmente a cada profissional destas categorias por força da Emenda Constitucional nº 120/2022;
- Os mencionados profissionais fazem jus à percepção dos valores referentes ao Incentivo Financeiro Adicional (IFA), nos termos das Portarias nº 674/GM, 650/2006 e 215/2016, todas do Ministério da Saúde;
- Apesar do recebimento dos valores, o Poder Executivo do Município de Glória de Dourados não promoveu qualquer adequação das normas vigentes para possibilitar o pagamento dos trabalhadores;

Pois bem.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 51/06, os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e dos Agentes de Combate às Endemias (ACE) passaram a ter um reconhecimento constitucional, destacando a importância fundamental desses profissionais na política de saúde pública. Em suma, os ACS são especialmente relevantes na implementação de ações e serviços na Atenção Básica, enquanto os ACE desempenham um papel crucial na execução de atividades de Vigilância em Saúde.

O Incentivo Financeiro Adicional (IFA) foi originalmente estabelecido pela Portaria n.º 1.350/2002, emitida pelo Ministério da Saúde, vinculado ao Programa de Saúde da Família e ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde.

Entretanto, **a portaria supradita foi revogada pela Portaria n.º 674 do Ministério da Saúde, de 3 de junho de 2003**, que introduziu dois tipos de incentivos financeiros **(i)** o incentivo de custeio, destinado às atividades dos agentes comunitários e pago mensalmente e **(ii)** um incentivo adicional, pago em parcela única como uma espécie de “décima terceira parcela” a ser paga para o ACS.

Sobreveio ainda a Portaria MS n.º 2.488/2011, que aperfeiçoou a política de repasse de recursos, definindo pagamentos mensais com base em registros no Cadastro Nacional e estipulando um extra anual e, posteriormente, a Lei (federal) n.º 12.994/2014, que alterou a Lei 11350/2006, mudando o quadro legal a partir do estabelecimento de um piso salarial para tais agentes e determinando a divisão dos recursos de custeio com 95% dedicados ao pagamento de pessoal.

De acordo com as legislações em vigor, principalmente a Lei 12.994/2014 e o Decreto 8.474/2015, os recursos são transferidos automaticamente pelo Fundo Nacional de Saúde para os entes federativos, **mas não existe norma específica que obrigue os gestores municipais a pagarem diretamente os valores do incentivo aos agentes.**

Somado a isso, o art. 37, X, da Constituição Federal determina que qualquer alteração de remuneração de servidores públicos deve ser feita por lei específica e a Emenda Constitucional nº 120/2022 dispôs que:

> "Art. 1º. O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11:
>
> "Art. 198.
>
> § 7º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e **cabe** aos Estados, ao Distrito Federal e **aos Municípios estabelecer**, além de outros consectários e **vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais.** (...)"

A jurisprudência mais recente dos Tribunais de Justiça tem-se inclinado para a necessidade de autorização legislativa para o repasse do aludido incentivo aos agentes, veja:

> EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. RECURSO DE APELAÇÃO. AÇÃO DE COBRANÇA. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO INSTITUÍDO POR PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. VIGÊNCIA DA LEI Nº 12.994/14. AUSÊNCIA DE PREVISÃO QUANTO À DESTINAÇÃO DIRETA AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACSs) E AGENTES DE COMBATE À ENDEMIAS (ACEs). PAGAMENTO INDEVIDO FACE A FINALIDADE DIVERSA DADA PELA LEGISLAÇÃO CITADA PARA TAL INCENTIVO. PRECEDENTES DE OUTRAS CORTES. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. SENTENÇA MODIFICADA INTEGRALMENTE. DECISÃO UNÂNIME. 1. As Portarias do Ministério da Saúde que instituíram os incentivos financeiros adicionais têm o objetivo único de fixar a importância que o Ministério da Saúde deve repassar aos entes públicos com o intuito de incrementar ações e projetos direcionados à saúde da população. Por outro lado, **as referidas portarias não podem instituir vantagem pecuniária aos agentes comunitários de saúde, porquanto a concessão de aumento na remuneração ou de vantagens pecuniárias depende de expressa autorização legislativa**, nos termos do art. 37, X, da Constituição. (TJ-PA 08004254320208140061, Relator: ROBERTO GONCALVES DE MOURA, Data de Julgamento: 06/06/2022, 1ª Turma de Direito Público, Data de Publicação: 17/06/2022)
>
> . . .
>
> APELAÇÃO. AÇÃO DE COBRANÇA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL INSTITUÍDO POR PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. INCENTIVO FINANCEIRO CRIADO PELA LEI Nº 12.994/14. AUSÊNCIA DE PREVISÃO

> QUANTO À DESTINAÇÃO DIRETA AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACS) E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS (ACE). PAGAMENTO INDEVIDO. 1. À luz dos arts. 37, X, 61, § 1º, II, \"a\", e 169 da Constituição Federal, a concessão de qualquer vantagem ou aumento aos servidores públicos somente poderá ocorrer mediante autorização prévia conferida por lei específica, sendo necessário, para tanto, a observância da dotação orçamentária e os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Precedentes do TST. 2. O incentivo financeiro adicional criado pela Portaria nº 1.350/2002 do Ministério da Saúde, muito embora seja repassado aos fundos municipais de saúde em razão do número de agentes comunitários admitidos por cada ente federado, não constitui espécie remuneratória, mas verba destinada à melhoria, promoção e incremento da atividade desses servidores. 3. **Não havendo expressa autorização legislativa, portanto, resta inviável o reconhecimento do incentivo financeiro adicional como vantagem pecuniária a ser paga aos agentes comunitários e saúde, com ou sem cunho salarial.** 4. O incentivo financeiro criado pela Lei nº 12.994/14, que incluiu o art. 9º-D na Lei nº 11.350/2006, foi concebido visando o fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS e ACE, contudo, não menciona em nenhum momento o direito a um incentivo adicional (ou 14º salário) destinado diretamente a estas categorias. 5. Apelo conhecido e não provido. Sentença mantida. (TJ-TO - AC: 00331403720198270000, Relator: ETELVINA MARIA SAMPAIO FELIPE)
>
> . . .
>
> RECURSO INOMINADO. FAZENDA PÚBLICA. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. NECESSIDADE DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL MUNICIPAL. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PROVIDO. **O incentivo financeiro adicional é uma verba extraordinária e está vinculado ao Programa de Saúde da Família e ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde. Para o recebimento de parcela referente ao incentivo financeiro adicional estabelecido em Portaria do Ministério da Saúde e em Leis Federais, é necessária a edição de lei de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal disciplinando a matéria, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição Federa**l. Recurso Provido. Precedentes uniformes da jurisprudência da turma recursal dos Juizados Especiais de Mato Grosso. (TJ-MT - RI: 10731963420228110001, Relator: ANTONIO HORACIO DA SILVA NETO, Data de Julgamento: 18/09/2023, Segunda Turma Recursal, Data de Publicação: 22/09/2023)

Portanto, sem uma legislação municipal específica que determine o pagamento de tais incentivos diretamente aos servidores, o Município de Glória de Dourados não está obrigado a realizar esse pagamento, conforme as disposições constitucionais vigentes.

E, como reforçado pelos órgãos de apoio, as denunciantes não apresentaram lei municipal que trate do tema, tampouco se tem conhecimento da existência de algum normativo nesse sentido, no município.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e **voto** no sentido de:

I – julgar, com fundamento no art. 21, V, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012 e no art. 17, inciso VI, "a", da Resolução TC/MS 98/2018, **improcedente a denúncia** formulada pelas Sras. Dulce Torres Pereira e Maria de Fátima Soares Pimentel**,** em face do Município de Glória de Dourados;

II – determinar, com fundamento no art. 129, inciso I, "b", da Resolução TC/MS 98/2018, a **extinção** e o **arquivamento** do presente processo;

III - intimar o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução n. 98, de 2018), **determinando-se, inclusive, o levantamento do sigilo das peças processuais.**

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, no sentido de julgar improcedente a denúncia e determinar a extinção e o arquivamento do processo e o levantamento do sigilo das peças processuais.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 10 de outubro de 2024.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

TST/ MRMAM