



Número: **0801058-02.2019.8.14.0025**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **1ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Última distribuição : **11/04/2023**

Valor da causa: **R\$ 25.350,00**

Processo referência: **0801058-02.2019.8.14.0025**

Assuntos: **Gratificação de Incentivo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
CLAUDECI LIMA E SILVA (APELANTE)		ANDREA BASSALO VILHENA GOMES (ADVOGADO)	
EDVA SOUSA BARRETO (APELANTE)		ANDREA BASSALO VILHENA GOMES (ADVOGADO)	
CLAUDEMAR LIMA DE ALMEIDA (APELANTE)		ANDREA BASSALO VILHENA GOMES (ADVOGADO)	
CONSTANTINA VIEIRA DE SOUSA (APELANTE)		ANDREA BASSALO VILHENA GOMES (ADVOGADO)	
DENILSON SANTOS DA CUNHA (APELANTE)		ANDREA BASSALO VILHENA GOMES (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE ITUPIRANGA (APELADO)			
Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
14630938	18/06/2023 22:09	Acórdão	Acórdão
14443266	18/06/2023 22:09	Relatório	Relatório
14446784	18/06/2023 22:09	Voto do Magistrado	Voto
14443270	18/06/2023 22:09	Ementa	Ementa

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0801058-02.2019.8.14.0025

APELANTE: CLAUDECI LIMA E SILVA, EDVA SOUSA BARRETO, CLAUDEMAR LIMA DE ALMEIDA, CONSTANTINA VIEIRA DE SOUSA, DENILSON SANTOS DA CUNHA

APELADO: MUNICIPIO DE ITUPIRANGA

RELATOR(A): Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO

EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO ADICIONAL. INSTITUÍDO POR PORTARIA DO MINISTÉRIO DE SAÚDE. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. PAGAMENTO INDEVIDO. PREVISÃO CONSTITUCIONAL. RESERVA LEGAL. REVOGAÇÃO DAS PORTARIAS. LEI FEDERAL Nº 12.994/14. FINALIDADE DIVERSA. FORTALECIMENTO. ATUAÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTE DE COMBATE A ENDEMIAS. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO A ADICIONAL REMUNERATÓRIO. PAGAMENTO INDEVIDO. RECURSO DE APELAÇÃO IMPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA.

1. Trata-se de apelação cível interposta contra sentença, que nos autos da Ação Ordinária de Obrigação c/c Cobrança, julgou improcedente o pedido de pagamento ao “incentivo adicional”;
2. O Incentivo financeiro adicional foi instituído pela Portaria nº 1.350/2002, revogada pela Portaria nº 674/2003 e consiste em repasse financeiro pela União aos Municípios, com o objetivo de proporcionar o melhor desempenho da atividade exercida pelos agentes comunitários de saúde;
3. O “incentivo adicional” criado por Portaria que não integra a remuneração do servidor; impossibilidade de pagamento ao agente comunitário de saúde; a Portaria não possui força normativa para conferir aos servidores públicos vantagens pecuniárias, porquanto a concessão de vantagens depende de Lei, nos termos do art. 37, X, da CF;
4. Recurso de apelação conhecido e improvido. Sentença mantida.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Excelentíssimos Desembargadores integrantes da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, na 18ª Sessão Ordinária do seu Plenário Virtual, realizada no período de 05/06/2023 a 14/06/2023, à unanimidade, em conhecer e negar provimento ao presente recurso, nos termos da fundamentação.



Desembargadora **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (Relatora):

Trata-se de **apelação cível** interposta por **CLAUDECI LIMA E SILVA, EDVA SOUSA BARRETO, CLAUDEMAR LIMA DE ALMEIDA, CONSTANTINA VIEIRA DE SOUSA, DENILSON SANTOS DA CUNHA** (Id. 13591237) contra **sentença** (Id. 13591233), proferida pelo juízo da Vara Única de Itupiranga, nos autos da Ação Ordinária de Obrigação c/c Cobrança, que **julgou improcedente o pedido inicial de pagamento ao “incentivo adicional”**.

Na origem trata-se de ação ordinária em que os autores/apelantes, que são servidores públicos municipal, exercendo a função de Agente Comunitário de Saúde – ACS, sustentam ser devido pelo Município de Itupiranga o “incentivo financeiro adicional anual”, referente aos anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

Argumentam que o aludido incentivo financeiro, previsto nos art. 9º “D” e 9º “F” da Lei Federal nº 12.994/2014, deveria ser repassando diretamente aos agentes comunitários de saúde e combate a endemias, em complemento ao piso salarial. Entretanto, embora o Município de Itupiranga tenha regulado por Lei o piso salarial da categoria, jamais efetuou o repasse aos Agentes Comunitário de Saúde e Agente de Combate à Endemias.

Aduzem que o incentivo financeiro representa uma décima terceira parcela a ser paga para o ACS e ACE, nos termos da Portaria nº 674/2003-GM, cujo objetivo é garantir um estímulo financeiro. Informam que compete as Secretarias Municipais de Saúde remunerar os profissionais pertencentes ao Programa Saúde da Família, nos termos da Portaria nº 648/2006 do Ministério da Saúde.

Nas razões recursais informa que o incentivo financeiro previsto nos artigos 9º D e 9º F da Lei nº 12.994/2014, deveria ser repassado diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, em complemento ao piso salarial.

Que o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 674/2003 (art. 3º) disciplinou o “incentivo adicional”; representa uma décima terceira parcela a ser paga para o agente comunitário de saúde e agente de combate à endemia e que nos termos da Portaria nº 648/2006 do Ministério da Saúde, poderá utilizar do incentivo de custeio para efetuar este pagamento. Pugnando pelo conhecimento e provimento do recurso de apelação para reformar a sentença e reconhecer o direito ao recebimento do “incentivo financeiro adicional”.

Certidão de intimação do apelado para apresentação de contrarrazões (Id. 13591242).

Apresentada contrarrazões infirmando os termos da apelação, pugnando pela manutenção da sentença (Id. 13591244).

Feito distribuído à minha relatoria.

O representante do Ministério Público deixou de se manifestar, pois ausente o interesse (Id. 14159986).



É o relatório.

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (Relatora):

Preenchidos os requisitos extrínsecos e intrínsecos de admissibilidade recursal, toma-se conhecimento do presente recurso e passa-se à análise de suas razões meritórias.

Mérito

Trata-se de **apelação cível** interposta contra **sentença**, que nos autos da Ação Ordinária de Obrigação c/c Cobrança, **julgou improcedente o pedido inicial**, nos seguintes termos:

“Trata-se de ação de cobrança ajuizada por CLAUDECI LIMA E SILVA, CLAUDEMAR LIMA DE ALMEIDA, CONSTANTINA VIEIRA DE SOUZA, DENILSON SANTOS DA CUNHA e EDVÃ SOUSA BARRETO, em face do MUNICÍPIO DE ITUPIRANGA/PA postulando, em síntese, o pagamento de adicional de incentivo financeiro em atraso referente aos anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

Argumentam que o aludido incentivo financeiro, que está previsto nos artigos 9º D e 9º F da Lei 12.994/2014, deveria ser repassado diretamente aos agentes comunitários de saúde e de endemias, em complemento ao piso salarial. Contudo, segundo alegam, embora o município réu tenha regulado por lei municipal o piso salarial da categoria, jamais efetuou o respectivo repasse do incentivo adicional.

Nessa esteira, requereram a concessão de tutela de urgência que obrigasse o réu a efetivar o pagamento da verba, haja vista o seu caráter alimentar, e no mérito pleitearam a condenação do Município réu ao pagamento do incentivo adicional desde os anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, e parcelas futuras.

Juntaram documentos, dentre eles, suas fichas financeiras (ids. 14026504 – Pág. 1 a 4; 14026512– Pág. 1 a 4; 14026519 – Pág. 1 a 4; 14026528 – Pág. 1 a 4; e 14026533– Pág. 1 a 4).

Na decisão inicial proferida no id. 17163153 o juízo concedeu justiça gratuita aos requerentes, indeferiu a tutela antecipada por eles pretendida, e determinou a citação do réu.

Devidamente citado, o Município de Itupiranga/PA não ofereceu contestação, consoante certidão ao id. 24726839.

Decisão ao id. 24902960, na qual o juízo decretou a revelia do réu, sem atribuir-lhe efeitos materiais, haja vista a indisponibilidade do direito discutido. Ademais, facultou



aos autores a indicação de outras provas que pretendiam produzir para provar o alegado.

Na manifestação de id. 24902960, os requerentes informaram não haver mais provas a produzir, por entender que a questão de mérito é unicamente de direito, de modo que requereram o julgamento antecipado do mérito.

Os autos vieram conclusos para julgamento.

É o relatório do essencial. Fundamento e decidido.

O feito versa sobre questão de direito, não havendo necessidade de produção de outras provas.

Assim, passo ao julgamento antecipado, nos termos do artigo 355, I, do CPC.

Sem preliminares, passo ao exame do mérito.

O cerne da controvérsia objeto da lide cinge-se em saber se o valor do incentivo financeiro destina-se diretamente aos agentes de combate às endemias (ACE) e agentes comunitários de saúde (ACS) como vantagem pecuniária, ou se trata de verba repassada aos municípios para auxiliar de forma geral a implantação das equipes de saúde da família.

I – DO ADICIONAL DE INCENTIVO FINANCEIRO

O Ministério da Saúde, por meio de portarias, a saber 314/14, 260/13, 459/12, 1.599/11, 3.178/10, 2.008/09 e 1.234/08, fixa e atualiza o valor do incentivo financeiro referente à implantação de Agentes Comunitários de Saúde (ACS).

A esse respeito, é importante ressaltar que a jurisprudência diverge bastante, ora entendendo o "incentivo financeiro adicional" como uma parcela que é devida direta e especificamente aos ACE e ACS; ora definindo-a como um incentivo financeiro de custeio, o qual seria destinado à implementação e custeio dos Programas de Agentes Comunitários de Saúde em geral, que será concedido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de acordo com o quantitativo máximo de ACS passível de contratação nos termos da Política Nacional da Atenção Básica (PNAB).

Como dito, o tema não é pacífico, e para exemplificar a divergência, transcrevo julgados de tribunais pátrios:

'RECURSO INOMINADO. JUIZADOS ESPECIAIS. FAZENDA PÚBLICA. AÇÃO DE COBRANÇA DE INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. PARCELA INSTITUÍDA POR PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE E DEVE SER DESTINADA EXCLUSIVAMENTE AO FINANCIAMENTO DAS ATIVIDADES DOS ACS. INOCORRÊNCIA DE VANTAGEM PECUNIÁRIA PESSOAL OU DIREITO ADQUIRIDO. IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. SENTENÇA CONFIRMADA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. Trata-se de ação de cobrança de incentivo financeiro adicional por agente comunitário de saúde. Aduz a parte recorrente fazer jus a parcela perquirida pois as Portarias editadas pelo Ministério da Saúde teriam estabelecido tal quantia como vantagem a ser paga diretamente ao agente, o que não vem ocorrendo. (...) A sentença de primeiro grau julgou improcedentes os pedidos autorais, sob o fundamento que a parcela não



constitui vantagem pessoal. (...) Na lei de 2014, o artigo 9º-D reforça que o incentivo financeiro é destinado ao fortalecimento das políticas públicas afetas à atuação do ACS, e os parâmetros e valores devem ser estabelecidos por DECRETO do PODER EXECUTIVO FEDERAL. Tem-se, portanto, que Incentivo Financeiro Adicional não se trata de vantagem pessoal, muito menos constitui direito adquirido do agente. Neste sentido, colaciono entendimento consolidado do Tribunal Superior do Trabalho: RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO PELO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS . ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.015/2014. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. I. Esta Corte Superior firmou entendimento de que as Portarias do Ministério da Saúde que disciplinam 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 Federal. II. Nessas circunstâncias, ao condenar o Município- Reclamado ao pagamento do incentivo financeiro adicional, o Tribunal Regional proferiu decisão que viola o art. 37, X, da Constituição Federal e que contraria a jurisprudência desta Corte Superior . III. Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento . (TST - RR: 3424320145150045, Relator: Alexandre Luiz Ramos, Data de Julgamento: 24/06/2020, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 26/06/2020) Por todo o exposto, a sentença que merece ser confirmada em seus integrais termos. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. A SÚMULA DO JULGAMENTO SERVIRÁ COMO ACÓRDÃO NA FORMA DO ART. 46 DA LEI 9.099/95. VENCIDO O RECORRENTE CABE CONDENÇÃO EM HONORÁRIOS NO PERCENTUAL DE 10% SOBRE O VALOR DA CAUSA, SUSPENSA A EXIGIBILIDADE VEZ QUE BENEFICIÁRIO DA JUSTIÇA GRATUITA, NOS TERMOS DO ART. 55, LEI 9.099/95 E ART. 98 E SEGUINTE DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. (TJ-AM - RI: 06739998220198040001 Manaus, Relator: Marcelo Manuel da Costa Vieira, Data de Julgamento: 05/03/2021, 1ª Turma Recursal, Data de Publicação: 05/03/2021)

“APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE IPIRÁ. RECEBIMENTO DE INCENTIVO ADICIONAL CONFORME PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA. PRECEDENTES. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. 1-Trata-se de Apelação Cível interposta por MARIA ZITA SOARES DE LEÃO SILVA contra sentença (Id 2300146)) proferida pelo MM. Juízo de Direito da Vara Cível da Comarca de Ipirá que, nos autos da AÇÃO de COBRANÇA ajuizada em face do MUNICÍPIO DE IPIRÁ, julgou improcedentes os pedidos constantes na petição inicial. 2- O cerne da questão relaciona-se em verificar se agentes comunitários de saúde teriam ou não direito ao pagamento de incentivo extra regulado pelas Portarias do Ministério da Saúde 2.488/2011 e 459/2012. 3- O repasse financeiro aos entes municipais tem por objetivo financiar ações, não existindo obrigatoriedade de repasse de verba diretamente aos agentes. Desde que vinculada à área da saúde, pode ser usada em diversos setores, tais quais: infraestrutura, alimentação, despesa com deslocamento. 4- O art. 37, inciso X, da CF/1988 dispõe expressamente que constitui dever da administração pública observar o princípio da



legalidade, exigindo-se lei específica para fixar e alterar a remuneração dos servidores públicos. Além disso, o art. 169, § 1º, incisos I e II, da CF/1988 impõe prévia autorização na lei de diretrizes orçamentárias para a concessão de vantagem ou aumento de remuneração aos seus agentes públicos. 5-A pretensão da autora encontra-se fundada exclusivamente em atos normativos infralegais, a saber Portarias do Ministério da Saúde, restando indemonstrada a existência de lei específica que determine a titularidade exclusiva dos agentes comunitários o incentivo adicional. Ademais, não há nos autos qualquer indício de que tal incremento remuneratório encontra-se autorizado pela lei de diretrizes orçamentárias. 6-Não sendo demonstrados elementos que evidenciem o direito invocado, a sentença a quo, que indeferiu o pedido do recebimento de incentivo adicional pelos agentes comunitários de saúde, deve ser mantida. 7-Recurso desprovido. (TJ-BA - APL: 80005959320158050106, Relator: ICARO ALMEIDA MATOS, SEGUNDA CAMARA CÍVEL, Data de Publicação: 06/04/2021)”

O nosso Egrégio Tribunal de Justiça, em julgado proferido do ano de 2016, já chegou a decidir favoravelmente à tese dos requerentes, como se observa a seguir:

“EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. REEXAME NECESSÁRIO DE SENTENÇA. AÇÃO DE COBRANÇA. INCENTIVO FINANCEIRO AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. PORTARIA N.º 3.238 DE 18.12.2008 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. NÃO PAIRAM DÚVIDAS NO SENTIDO DE QUE A PORTARIA EXPRESSAMENTE ESTABELECE O REPASSE MENSAL DO INCENTIVO AOS SERVIDORES, BEM COMO O PAGAMENTO DA PARCELA EXTRA NO ÚLTIMO TRIMESTRE, NOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELA PRÓPRIA PORTARIA. A ARGUMENTAÇÃO UTILIZADA PELO MUNICÍPIO NO SENTIDO DE QUE NÃO PODERIA PAGAR OS VALORES EM FACE DA INDISPONIBILIDADE DE CAIXA NÃO MERECE PROSPERAR, CONSIDERANDO-SE QUE O MUNICÍPIO RECEBE AS VERBAS FEDERAIS, JÁ COM O OBJETIVO DE REPASSE AOS SERVIDORES. ASSIM, NÃO PODE ALEGAR NÃO TER DISPONIBILIDADE DE CAIXA. NÃO MERECE QUALQUER REPARO A SENTENÇA QUE CONDENOU O MUNICÍPIO AO PAGAMENTO MENSAL DO INCENTIVO FINANCEIRO E AO REPASSE DE UMA PARCELA EXTRA NO ÚLTIMO TRIMESTRE, NOS CRITÉRIOS DEFINIDOS NA PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, ESTABELECENDO COMO LIMITE OS ÚLTIMOS CINCO ANOS ANTERIORES À PROPOSITURA DA AÇÃO, CONSIDERANDO-SE O PREZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. REEXAME CONHECIDO PARA CONFIRMAR A SENTENÇA EM TODOS OS SEUS TERMOS. (TJ-PA – Remessa Necessária: 00026018620138140024 BELÉM, Relator: GLEIDE PEREIRA DE MOURA, Data de Julgamento: 05/09/2016, 1ª CÂMARA CÍVEL ISOLADA, Data de Publicação: 13/09/2016)”

Contudo, em julgamento de remessa necessária proferida pela 1ª Turma de Direito Público do ETJPA em 17/06/2022, seguindo a tendência das demais cortes nacionais, observou-se uma superação do entendimento anterior, para se filiar à tese de que os incentivos financeiros são destinados a ações e programas gerais que envolvam a atuação dos ACE e ACS, a serem implementadas no âmbito da Política Nacional da Atenção Básica pelos municípios.



É o teor do supracitado julgado, que a seguir colaciono:

“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. (TJPA 08004254320208140061, Relator: ROBERTO GONCALVES DE MOURA, Data de Julgamento: 06/06/2022, 1ª Turma de Direito Público, Data de Publicação: 17/06/2022)”**

Diante da celeuma apresentada, **no sentir deste juízo, a melhor exegese que se faz é no sentido de que o incentivo financeiro, previsto nas portarias do Ministério da Saúde como um valor mensal a ser repassado aos Municípios, são destinadas ao financiamento de ações gerais que envolvam as atividades dos agentes de endemias e agentes comunitários de saúde nas comunidades atendidas pelo Programa Nacional de Atenção Básica.**

Ademais, importante ressaltar o principal aspecto apontado pelos tribunais pátrios acerca do referido incentivo financeiro, o qual não pode ser entendido como remuneração, sendo impossível sua instituição por meio de portaria pelo Ministério da Saúde e imposição de pagamento pelos municípios.

Tal imposição de pagamento aos servidores ACE e ACS com base em portarias emitidas pelo Ministério da Saúde estaria eivada de inconstitucionalidade, haja vista que os vencimentos e remunerações de servidores públicos devem ser instituídos por lei editada pelo ente público a que estão vinculados, com dotação orçamentária específica.

Portanto, os autores não fazem jus ao repasse direto em suas remunerações referentes aos valores repassados pela União ao Município de Itupiranga/PA a título de INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL ANUAL, nos termos da fundamentação exposta.

II - DISPOSITIVO

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTES** os pedidos e, por conseguinte, **EXTINGO O PROCESSO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO**, nos termos do artigo 487, I, do CPC/2015.



Sem custas, ante o deferimento da justiça gratuita concedida aos requerentes.

Sem condenação dos autores em honorários advocatícios em razão da sucumbência, haja vista que o Município réu não contestou a ação. Considerando o disposto no artigo 496 do CPC/2015, desnecessária a remessa necessária, haja vista que a sentença não é desfavorável à Fazenda Pública.

Interposto eventual recurso de apelação, INTIME-SE a parte contrária para, querendo, oferecer contrarrazões, remetendo-se os autos em seguida ao e. Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sem necessidade de juízo de admissibilidade (art. 1.010, § 3º, do CPC/2015).

Com o trânsito em julgado da sentença, nada sendo requerido, certifique-se o trânsito em julgado e arquivem-se, observadas as formalidades legais, dando-se baixa na distribuição e no sistema LIBRA.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se. Cumpra-se.”

A inicial explana que os autores são servidores públicos, Agentes Comunitários de Saúde, e que não recebem o “incentivo financeiro adicional anual” previsto em Portarias do Ministério da Saúde, tendo sido proferida sentença de improcedência, nos moldes já relatado, impugnadas por meio do presente apelo, cujas razões se passa a analisar.

O cerne da discussão posta diz respeito ao pagamento de verba intitulada “incentivo financeiro adicional”, prevista em Portarias do Ministério da Saúde e repassadas pela União aos Municípios, a qual de acordo com os apelantes, seria diretamente destinada à remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde.

Não assiste razão aos apelantes.

Para melhor compreensão passemos a digressão das modificações legislativas: a referida verba foi instituída pela Portaria GM/MS nº 1.350/2002, revogada pela Portaria GM/MS nº 674/2003, todas do Ministério da Saúde, consistindo em um repasse financeiro realizado pela União, como modo de proporcionar o melhor desempenho da atividade exercida pelos agentes comunitários de saúde, por traduzir um reflexo da Política Nacional da Atenção Básica.

O art. 3º da Portaria 674/2003 GM/MS prevê expressamente que o “incentivo adicional” deve ser pago para o agente comunitário de saúde, com periodicidade anual, como uma espécie de décimo terceiro salário. Eis o dispositivo citado:

“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 Portaria mencionada foi revogada pela Portaria nº 648/2006 do Ministério da Saúde, **que por sua vez foi revogada pela Portaria nº 2.488/2011.**

O regramento atual, o Ministério da Saúde repassa aos Municípios valores à título de custeio dos programas de saúde básica, cabendo ao município decidir a destinação da receita.

“**PORTARIA Nº 2.488, DE 21 DE OUTUBRO DE 2011** -Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

(...)

Art. 5º **Fica revogada as Portarias nº 648/GM/MS, de 28 de março de 2006, publicada no Diário Oficial da União nº 61, de 29 de março de 2006, Seção 1, pg. 71, nº 154/GM/MS, de 24 de janeiro de 2008, publicada no Diário Oficial da União nº 18, de 25 de janeiro de 2008, Seção 1, pg. 47/49, nº 2.281/GM/MS, de 1º de outubro de 2009, publicada no Diário Oficial da União nº 189, de 2 de outubro de 2009, Seção 1, pg. 34, nº 2.843/GM/MS, de 20 de setembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União nº 181, de 21 de setembro de 2010, Seção 1, pg. 44, nº 3.839/GM/MS, de 7 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União nº 237, de 8 de dezembro de 2010, Seção 1, pg. 44/45, nº 4.299/GM/MS, de 30 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União nº 251, 31 de dezembro de 2010, Seção 1, pg. 97, nº 2.191/GM/MS, de 3 de agosto de 2010, publicada no Diário Oficial da União nº 148, de 4 de agosto de 2010, Seção 1, pg. 51, nº 302/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2009, publicada no Diário Oficial da União nº 28, de 10 de fevereiro de 2009, Seção 1, pg. 36, nº 2.027/GM/MS, de 25 de agosto de 2011, publicada no Diário Oficial da União nº 164, Seção 1, pg.90.”**

Ademais, Portarias do Ministério da Saúde não poderiam ter criado parcela remuneratória de servidor público a ser pago pelos Municípios, porquanto se trata de matéria de reserva legal, prevista no art. 37, X, da Constituição Federal. Vejamos o seguinte julgado:

“**INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. PREVISÃO EM PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. PROVIMENTO.**A jurisprudência desta Corte Superior considera que a concessão de qualquer vantagem pecuniária ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta é condicionada à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, sendo, ainda, imprescindíveis, a prévia dotação e a observância dos parâmetros fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Inteligência dos artigos 37, X, e 169 da Constituição Federal. Dessa forma, a criação do Incentivo Financeiro Adicional por meio de portaria do Ministério da Saúde, sem expressa autorização legislativa, inviabiliza a concessão da parcela como vantagem pecuniária a ser paga aos agentes comunitários de saúde. Precedentes. (Processo: RR-10385-84.2014.5.15.0127 Data de Julgamento: 05/10/2016, Relator Ministro: Guilherme Augusto Caputo Bastos, 5ª Turma, Data de Publicação: DEJT 07/10/2016.)”



Outrossim, Lei Federal nº 12.994/14, que inclui os artigos 9ª C e 9º D na Lei Federal nº 11.350/2006, visa fortalecer a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde- ACS e Agentes de Combates às Endemias (ACEs), **não havendo qualquer ressalva em tais dispositivos a eventual incentivo adicional**, destinado diretamente a estas categorias. Senão vejamos:

“Art. 9º-C. Nos termos do § 5º do art. 198 da Constituição Federal, compete 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. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

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

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

§ 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 nº12.994, de 2014)

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

§ 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. (Incluído pela Lei nº 12.994, de2014)

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)

§ 1º Para fins do disposto no **caput** deste artigo, é o Poder Executivo federal autorizado a fixar em decreto: (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

I - parâmetros para concessão do incentivo; e (Incluído pela Lei nº12.994, de 2014)

II - valor mensal do incentivo por ente federativo. (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 nº12.994, de 2014).”

Da leitura dos dispositivos acima citados, podemos chegar à conclusão de que não obstante tal



norma tratar do piso salarial dos ACS e ACE's, bem como, do incentivo financeiro a ser repassado em 12 (doze) parcelas mensais aos Municípios, incluindo-se 1 (uma) parcela adicional no último trimestre de cada ano, não discrimina o direito a um incentivo adicional a ser pago diretamente aos ACS, tão pouco que os recursos repassados a título de Incentivo Financeiro, devam compor uma remuneração adicional e extraordinária.

Assim, carece de amparo legal a pretensão dos autores/apelantes para que seja deferido o pagamento do "incentivo financeiro adicional". Nesse sentido, citam-se decisões deste Tribunal de Justiça:

“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. 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.

2 – A concessão de aumento na remuneração ou de vantagens pecuniárias depende de expressa autorização legislativa, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, de forma que não cabe ao Ministério da Saúde instituir verba remuneratória de servidores, tendo em vista, conforme resta claro, que a medida só pode ser instituída por meio de Lei local específica para tanto. Precedentes.

3. Nessas circunstâncias, ao condenar o Município recorrente ao pagamento do incentivo financeiro adicional, o juízo primevo proferiu decisão que viola o art. 37, X, da Constituição Federal.

3. Recurso conhecido e provido. À unanimidade.

(TJ-PA - AC: 08008754920218140061, Relator: EZILDA PASTANA MUTRAN, Data de Julgamento: 07/11/2022, 1ª Turma de Direito Público, Data de Publicação: 22/11/2022)

“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 Federal.

2. Nessas circunstâncias, ao condenar o Município recorrente ao pagamento do incentivo financeiro adicional, o juízo primevo proferiu decisão que viola o art. 37, X, da Constituição Federal.

3. Recurso conhecido e provido. Sentença alterada. À unanimidade.

(TJ-PA 08008486620218140061, Relator: ROBERTO GONCALVES DE MOURA, Data de Julgamento: 06/06/2022, 1ª Turma de Direito PÃºblico, Data de Publicação: 17/06/2022)”

“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. 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.

2 – A concessão de aumento na remuneração ou de vantagens pecuniárias depende de expressa autorização legislativa, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, de forma que não cabe ao Ministério da Saúde instituir verba remuneratória de servidores, tendo em vista, conforme resta claro, que a medida só pode ser instituída por meio de Lei local específica para tanto. Precedentes.

3. Nessas circunstâncias, ao condenar o Município recorrente ao pagamento do incentivo financeiro adicional, o juízo primevo proferiu decisão que viola o art. 37, X, da Constituição Federal.

3. Recurso conhecido e provido. À unanimidade. (TJ-PA - AC: 08008910320218140061, Relator: EZILDA PASTANA MUTRAN, Data de Julgamento: 07/11/2022, 1ª Turma de Direito Público, Data de Publicação: 22/11/2022)”

2ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO PROCESSO Nº. 0801039-14.2021.8.14.0061. RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL. RECORRENTE: MUNICÍPIO DE TUCURUÍ. RECORRIDA: MARIA MARGARETE DE SOUZA MATOS. RELATOR: DESEMBARGADOR MAIRTON MARQUES CARNEIRO. DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. PLEITO DE PAGAMENTO DO INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. IMPOSSIBILIDADE. ATO INSTITUÍDO POR PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. ILEGITIMIDADE. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. ART. 37 DA CF. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. PRECEDENTES.

O incentivo financeiro adicional, ora questionado, destinam-se à promoção e incremento de atividades relacionadas à área da saúde, não caracterizando verba remuneratória aos agentes



comunitários, isto porque remuneração somente poderia ser instituída através de lei específica, nos moldes do que descreve o art. 37, X da CF.

A verba pleiteada, instituída em portarias do Ministério da Saúde padece de legitimidade, posto que afronta preceitos constitucionais, que estabelecem que remuneração de servidores públicos somente podem ser alterados ou fixados mediante lei específica, desde que haja dotação orçamentária prévia, mediante estudo do impactos nas despesas com pessoal. Destaco que em nenhuma das portarias e leis que regulamentam incentivos financeiros em questão, tratam de previsão de valores repassados aos Municípios para o pagamento de uma “*décima terceira parcela remuneratória*” aos Agentes Comunitários de Saúde, como previa a Portaria nº 674/GM/MS de 2003, revogada.

Nesta esteira de raciocínio, é válido enfatizar, que não cabe ao Ministério da Saúde, por meio de portarias, portanto ato infra legal, estabelecer verbas remuneratórias à servidor público municipal, em inobservância a lei específica.

Ao condenar o Município ao pagamento de adicional de incentivo financeiro, a decisão apelada viola ao art. 37, X da CF.

(TJ-PA 08010391420218140061, Relator: MAIRTON MARQUES CARNEIRO, Data de Julgamento: 01/08/2022, 2ª Turma de Direito Público, Data de Publicação: 09/08/2022)”

É caso pois, de negar provimento ao apelo, pois acertada a sentença.

Ante o exposto, **conheço e nego provimento ao apelo**, mantendo a sentença em todos seus termos.

É o voto.

Belém, 05 de junho de 2023.

Desembargadora **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora

Belém, 16/06/2023



A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (Relatora):

Trata-se de **apelação cível** interposta por **CLAUDECI LIMA E SILVA, EDVA SOUSA BARRETO, CLAUDEMAR LIMA DE ALMEIDA, CONSTANTINA VIEIRA DE SOUSA, DENILSON SANTOS DA CUNHA** (Id. 13591237) contra **sentença** (Id. 13591233), proferida pelo juízo da Vara Única de Itupiranga, nos autos da Ação Ordinária de Obrigação c/c Cobrança, que **julgou improcedente o pedido inicial de pagamento ao “incentivo adicional”**.

Na origem trata-se de ação ordinária em que os autores/apelantes, que são servidores públicos municipal, exercendo a função de Agente Comunitário de Saúde – ACS, sustentam ser devido pelo Município de Itupiranga o “incentivo financeiro adicional anual”, referente aos anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

Argumentam que o aludido incentivo financeiro, previsto nos art. 9º “D” e 9º “F” da Lei Federal nº 12.994/2014, deveria ser repassando diretamente aos agentes comunitários de saúde e combate a endemias, em complemento ao piso salarial. Entretanto, embora o Município de Itupiranga tenha regulado por Lei o piso salarial da categoria, jamais efetuou o repasse aos Agentes Comunitário de Saúde e Agente de Combate à Endemias.

Aduzem que o incentivo financeiro representa uma décima terceira parcela a ser paga para o ACS e ACE, nos termos da Portaria nº 674/2003-GM, cujo objetivo é garantir um estímulo financeiro. Informam que compete as Secretarias Municipais de Saúde remunerar os profissionais pertencentes ao Programa Saúde da Família, nos termos da Portaria nº 648/2006 do Ministério da Saúde.

Nas razões recursais informa que o incentivo financeiro previsto nos artigos 9º D e 9º F da Lei nº 12.994/2014, deveria ser repassado diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, em complemento ao piso salarial.

Que o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 674/2003 (art. 3º) disciplinou o “incentivo adicional”; representa uma décima terceira parcela a ser paga para o agente comunitário de saúde e agente de combate à endemia e que nos termos da Portaria nº 648/2006 do Ministério da Saúde, poderá utilizar do incentivo de custeio para efetuar este pagamento. Pugnam pelo conhecimento e provimento do recurso de apelação para reformar a sentença e reconhecer o direito ao recebimento do “incentivo financeiro adicional”.

Certidão de intimação do apelado para apresentação de contrarrazões (Id. 13591242).

Apresentada contrarrazões infirmando os termos da apelação, pugnando pela manutenção da sentença (Id. 13591244).

Feito distribuído à minha relatoria.

O representante do Ministério Público deixou de se manifestar, pois ausente o interesse (Id. 14159986).

É o relatório.



**A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO
(Relatora):**

Preenchidos os requisitos extrínsecos e intrínsecos de admissibilidade recursal, toma-se conhecimento do presente recurso e passa-se à análise de suas razões meritórias.

Mérito

Trata-se de **apelação cível** interposta contra **sentença**, que nos autos da Ação Ordinária de Obrigação c/c Cobrança, **julgou improcedente o pedido inicial**, nos seguintes termos:

“Trata-se de ação de cobrança ajuizada por CLAUDECI LIMA E SILVA, CLAUDEMAR LIMA DE ALMEIDA, CONSTANTINA VIEIRA DE SOUZA, DENILSON SANTOS DA CUNHA e EDVÃ SOUSA BARRETO, em face do MUNICÍPIO DE ITUPIRANGA/PA postulando, em síntese, o pagamento de adicional de incentivo financeiro em atraso referente aos anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

Argumentam que o aludido incentivo financeiro, que está previsto nos artigos 9º D e 9º F da Lei 12.994/2014, deveria ser repassado diretamente aos agentes comunitários de saúde e de endemias, em complemento ao piso salarial. Contudo, segundo alegam, embora o município réu tenha regulado por lei municipal o piso salarial da categoria, jamais efetuou o respectivo repasse do incentivo adicional.

Nessa esteira, requereram a concessão de tutela de urgência que obrigasse o réu a efetivar o pagamento da verba, haja vista o seu caráter alimentar, e no mérito pleitearam a condenação do Município réu ao pagamento do incentivo adicional desde os anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, e parcelas futuras.

Juntaram documentos, dentre eles, suas fichas financeiras (ids. 14026504 – Pág. 1 a 4; 14026512– Pág. 1 a 4; 14026519 – Pág. 1 a 4; 14026528 – Pág. 1 a 4; e 14026533– Pág. 1 a 4).

Na decisão inicial proferida no id. 17163153 o juízo concedeu justiça gratuita aos requerentes, indeferiu a tutela antecipada por eles pretendida, e determinou a citação do réu.

Devidamente citado, o Município de Itupiranga/PA não ofereceu contestação, consoante certidão ao id. 24726839.

Decisão ao id. 24902960, na qual o juízo decretou a revelia do réu, sem atribuir-lhe efeitos materiais, haja vista a indisponibilidade do direito discutido. Ademais, facultou aos autores a indicação de outras provas que pretendiam produzir para provar o alegado.

Na manifestação de id. 24902960, os requerentes informaram não haver mais provas a produzir, por entender que a questão de mérito é unicamente de direito, de modo que requereram o julgamento antecipado do mérito.

Os autos vieram conclusos para julgamento.



É o relatório do essencial. Fundamento e decidido.

O feito versa sobre questão de direito, não havendo necessidade de produção de outras provas.

Assim, passo ao julgamento antecipado, nos termos do artigo 355, I, do CPC.

Sem preliminares, passo ao exame do mérito.

O cerne da controvérsia objeto da lide cinge-se em saber se o valor do incentivo financeiro destina-se diretamente aos agentes de combate às endemias (ACE) e agentes comunitários de saúde (ACS) como vantagem pecuniária, ou se trata de verba repassada aos municípios para auxiliar de forma geral a implantação das equipes de saúde da família.

I – DO ADICIONAL DE INCENTIVO FINANCEIRO

O Ministério da Saúde, por meio de portarias, a saber 314/14, 260/13, 459/12, 1.599/11, 3.178/10, 2.008/09 e 1.234/08, fixa e atualiza o valor do incentivo financeiro referente à implantação de Agentes Comunitários de Saúde (ACS).

A esse respeito, é importante ressaltar que a jurisprudência diverge bastante, ora entendendo o "incentivo financeiro adicional" como uma parcela que é devida direta e especificamente aos ACE e ACS; ora definindo-a como um incentivo financeiro de custeio, o qual seria destinado à implementação e custeio dos Programas de Agentes Comunitários de Saúde em geral, que será concedido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de acordo com o quantitativo máximo de ACS passível de contratação nos termos da Política Nacional da Atenção Básica (PNAB).

Como dito, o tema não é pacífico, e para exemplificar a divergência, transcrevo julgados de tribunais pátrios:

'RECURSO INOMINADO. JUIZADOS ESPECIAIS. FAZENDA PÚBLICA. AÇÃO DE COBRANÇA DE INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. PARCELA INSTITUÍDA POR PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE E DEVE SER DESTINADA EXCLUSIVAMENTE AO FINANCIAMENTO DAS ATIVIDADES DOS ACS. INOCORRÊNCIA DE VANTAGEM PECUNIÁRIA PESSOAL OU DIREITO ADQUIRIDO. IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. SENTENÇA CONFIRMADA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. Trata-se de ação de cobrança de incentivo financeiro adicional por agente comunitário de saúde. Aduz a parte recorrente fazer jus a parcela perquirida pois as Portarias editadas pelo Ministério da Saúde teriam estabelecido tal quantia como vantagem a ser paga diretamente ao agente, o que não vem ocorrendo. (...) A sentença de primeiro grau julgou improcedentes os pedidos autorais, sob o fundamento que a parcela não constitui vantagem pessoal. (...) Na lei de 2014, o artigo 9º-D reforça que o incentivo financeiro é destinado ao fortalecimento das políticas públicas afetas à atuação do ACS, e os parâmetros e valores devem ser estabelecidos por DECRETO do PODER EXECUTIVO FEDERAL. Tem-se, portanto, que Incentivo Financeiro Adicional não se trata de vantagem pessoal, muito menos constitui direito adquirido do agente. Neste sentido, colaciono entendimento consolidado do Tribunal Superior do Trabalho: RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO PELO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS . ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.015/2014. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO



ADICIONAL. I. Esta Corte Superior firmou entendimento de que as Portarias do Ministério da Saúde que disciplinam 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 Federal. II. Nessas circunstâncias, ao condenar o Município- Reclamado ao pagamento do incentivo financeiro adicional, o Tribunal Regional proferiu decisão que viola o art. 37, X, da Constituição Federal e que contraria a jurisprudência desta Corte Superior . III. Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento . (TST - RR: 3424320145150045, Relator: Alexandre Luiz Ramos, Data de Julgamento: 24/06/2020, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 26/06/2020) Por todo o exposto, a sentença que merece ser confirmada em seus integrais termos. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. A SÚMULA DO JULGAMENTO SERVIRÁ COMO ACÓRDÃO NA FORMA DO ART. 46 DA LEI 9.099/95. VENCIDO O RECORRENTE CABE CONDENÇÃO EM HONORÁRIOS NO PERCENTUAL DE 10% SOBRE O VALOR DA CAUSA, SUSPENSA A EXIGIBILIDADE VEZ QUE BENEFICIÁRIO DA JUSTIÇA GRATUITA, NOS TERMOS DO ART. 55, LEI 9.099/95 E ART. 98 E SEGUINTE DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. (TJ-AM - RI: 06739998220198040001 Manaus, Relator: Marcelo Manuel da Costa Vieira, Data de Julgamento: 05/03/2021, 1ª Turma Recursal, Data de Publicação: 05/03/2021)

“APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE IPIRÁ. RECEBIMENTO DE INCENTIVO ADICIONAL CONFORME PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA. PRECEDENTES. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. 1-Trata-se de Apelação Cível interposta por MARIA ZITA SOARES DE LEÃO SILVA contra sentença (Id 2300146)) proferida pelo MM. Juízo de Direito da Vara Cível da Comarca de Ipirá que, nos autos da AÇÃO de COBRANÇA ajuizada em face do MUNICÍPIO DE IPIRÁ, julgou improcedentes os pedidos constantes na petição inicial. 2- O cerne da questão relaciona-se em verificar se agentes comunitários de saúde teriam ou não direito ao pagamento de incentivo extra regulado pelas Portarias do Ministério da Saúde 2.488/2011 e 459/2012. 3- O repasse financeiro aos entes municipais tem por objetivo financiar ações, não existindo obrigatoriedade de repasse de verba diretamente aos agentes. Desde que vinculada à área da saúde, pode ser usada em diversos setores, tais quais: infraestrutura, alimentação, despesa com deslocamento. 4- O art. 37, inciso X, da CF/1988 dispõe expressamente que constitui dever da administração pública observar o princípio da legalidade, exigindo-se lei específica para fixar e alterar a remuneração dos servidores públicos. Além disso, o art. 169, § 1º, incisos I e II, da CF/1988 impõe prévia autorização na lei de diretrizes orçamentárias para a concessão de vantagem ou aumento de remuneração aos seus agentes públicos. 5-A pretensão da autora encontra-se fundada exclusivamente em atos normativos infralegais, a saber Portarias do Ministério da Saúde, restando indemonstrada a existência de lei específica que determine a titularidade exclusiva dos agentes comunitários o incentivo adicional. Ademais, não há nos autos qualquer indício de que tal incremento remuneratório encontra-se autorizado pela lei de diretrizes orçamentárias. 6-Não sendo



demonstrados elementos que evidenciem o direito invocado, a sentença a quo, que indeferiu o pedido do recebimento de incentivo adicional pelos agentes comunitários de saúde, deve ser mantida. 7-Recurso desprovido. (TJ-BA - APL: 80005959320158050106, Relator: ICARO ALMEIDA MATOS, SEGUNDA CAMARA CÍVEL, Data de Publicação: 06/04/2021)”

O nosso Egrégio Tribunal de Justiça, em julgado proferido do ano de 2016, já chegou a decidir favoravelmente à tese dos requerentes, como se observa a seguir:

“EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. REEXAME NECESSÁRIO DE SENTENÇA. AÇÃO DE COBRANÇA. INCENTIVO FINANCEIRO AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. PORTARIA N.º 3.238 DE 18.12.2008 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. NÃO PAIRAM DÚVIDAS NO SENTIDO DE QUE A PORTARIA EXPRESSAMENTE ESTABELECE O REPASSE MENSAL DO INCENTIVO AOS SERVIDORES, BEM COMO O PAGAMENTO DA PARCELA EXTRA NO ÚLTIMO TRIMESTRE, NOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELA PRÓPRIA PORTARIA. A ARGUMENTAÇÃO UTILIZADA PELO MUNICÍPIO NO SENTIDO DE QUE NÃO PODERIA PAGAR OS VALORES EM FACE DA INDISPONIBILIDADE DE CAIXA NÃO MERECE PROSPERAR, CONSIDERANDO-SE QUE O MUNICÍPIO RECEBE AS VERBAS FEDERAIS, JÁ COM O OBJETIVO DE REPASSE AOS SERVIDORES. ASSIM, NÃO PODE ALEGAR NÃO TER DISPONIBILIDADE DE CAIXA. NÃO MERECE QUALQUER REPARO A SENTENÇA QUE CONDENOU O MUNICÍPIO AO PAGAMENTO MENSAL DO INCENTIVO FINANCEIRO E AO REPASSE DE UMA PARCELA EXTRA NO ÚLTIMO TRIMESTRE, NOS CRITÉRIOS DEFINIDOS NA PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, ESTABELECENDO COMO LIMITE OS ÚLTIMOS CINCO ANOS ANTERIORES À PROPOSITURA DA AÇÃO, CONSIDERANDO-SE O PREZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. REEXAME CONHECIDO PARA CONFIRMAR A SENTENÇA EM TODOS OS SEUS TERMOS. (TJ-PA – Remessa Necessária: 00026018620138140024 BELÉM, Relator: GLEIDE PEREIRA DE MOURA, Data de Julgamento: 05/09/2016, 1ª CÂMARA CÍVEL ISOLADA, Data de Publicação: 13/09/2016)”

Contudo, em julgamento de remessa necessária proferida pela 1ª Turma de Direito Público do ETJPA em 17/06/2022, seguindo a tendência das demais cortes nacionais, observou-se uma superação do entendimento anterior, para se filiar à tese de que os incentivos financeiros são destinados a ações e programas gerais que envolvam a atuação dos ACE e ACS, a serem implementadas no âmbito da Política Nacional da Atenção Básica pelos municípios.

É o teor do supracitado julgado, que a seguir colaciono:

“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. (TJPA 08004254320208140061, Relator: ROBERTO GONCALVES DE MOURA, Data de Julgamento: 06/06/2022, 1ª Turma de Direito Público, Data de Publicação: 17/06/2022)”

Diante da celeuma apresentada, no sentir deste juízo, a melhor exegese que se faz é no sentido de que o incentivo financeiro, previsto nas portarias do Ministério da Saúde como um valor mensal a ser repassado aos Municípios, são destinadas ao financiamento de ações gerais que envolvam as atividades dos agentes de endemias e agentes comunitários de saúde nas comunidades atendidas pelo Programa Nacional de Atenção Básica.

Ademais, importante ressaltar o principal aspecto apontado pelos tribunais pátrios acerca do referido incentivo financeiro, o qual não pode ser entendido como remuneração, sendo impossível sua instituição por meio de portaria pelo Ministério da Saúde e imposição de pagamento pelos municípios.

Tal imposição de pagamento aos servidores ACE e ACS com base em portarias emitidas pelo Ministério da Saúde estaria eivada de inconstitucionalidade, haja vista que os vencimentos e remunerações de servidores públicos devem ser instituídos por lei editada pelo ente público a que estão vinculados, com dotação orçamentária específica.

Portanto, os autores não fazem jus ao repasse direto em suas remunerações referentes aos valores repassados pela União ao Município de Itupiranga/PA a título de INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL ANUAL, nos termos da fundamentação exposta.

II - DISPOSITIVO

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTES** os pedidos e, por conseguinte, **EXTINGO O PROCESSO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO**, nos termos do artigo 487, I, do CPC/2015.

Sem custas, ante o deferimento da justiça gratuita concedida aos requerentes.

Sem condenação dos autores em honorários advocatícios em razão da sucumbência, haja vista que o Município réu não contestou a ação. Considerando o disposto no artigo 496 do CPC/2015, desnecessária a remessa necessária, haja vista que a sentença não é desfavorável à Fazenda Pública.

Interposto eventual recurso de apelação, INTIME-SE a parte contrária para, querendo,



oferecer contrarrazões, remetendo-se os autos em seguida ao e. Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sem necessidade de juízo de admissibilidade (art. 1.010, § 3º, do CPC/2015).

Com o trânsito em julgado da sentença, nada sendo requerido, certifique-se o trânsito em julgado e arquivem-se, observadas as formalidades legais, dando-se baixa na distribuição e no sistema LIBRA.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se. Cumpra-se.”

A inicial explana que os autores são servidores públicos, Agentes Comunitários de Saúde, e que não recebem o “incentivo financeiro adicional anual” previsto em Portarias do Ministério da Saúde, tendo sido proferida sentença de improcedência, nos moldes já relatado, impugnadas por meio do presente apelo, cujas razões se passa a analisar.

O cerne da discussão posta diz respeito ao pagamento de verba intitulada “incentivo financeiro adicional”, prevista em Portarias do Ministério da Saúde e repassadas pela União aos Municípios, a qual de acordo com os apelantes, seria diretamente destinada à remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde.

Não assiste razão aos apelantes.

Para melhor compreensão passemos a digressão das modificações legislativas: a referida verba foi instituída pela Portaria GM/MS nº 1.350/2002, revogada pela Portaria GM/MS nº 674/2003, todas do Ministério da Saúde, consistindo em um repasse financeiro realizado pela União, como modo de proporcionar o melhor desempenho da atividade exercida pelos agentes comunitários de saúde, por traduzir um reflexo da Política Nacional da Atenção Básica.

O art. 3º da Portaria 674/2003 GM/MS prevê expressamente que o “incentivo adicional” deve ser pago para o agente comunitário de saúde, com periodicidade anual, como uma espécie de décimo terceiro salário. Eis o dispositivo citado:

“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 Portaria mencionada foi revogada pela Portaria nº 648/2006 do Ministério da Saúde, **que por**



sua vez foi revogada pela Portaria nº 2.488/2011.

O regramento atual, o Ministério da Saúde repassa aos Municípios valores à título de custeio dos programas de saúde básica, cabendo ao município decidir a destinação da receita.

“**PORTARIA Nº 2.488, DE 21 DE OUTUBRO DE 2011** -Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

(...)

Art. 5º **Fica revogada as Portarias nº 648/GM/MS, de 28 de março de 2006, publicada no Diário Oficial da União nº 61, de 29 de março de 2006, Seção 1, pg. 71, nº 154/GM/MS, de 24 de janeiro de 2008, publicada no Diário Oficial da União nº 18, de 25 de janeiro de 2008, Seção 1, pg. 47/49, nº 2.281/GM/MS, de 1º de outubro de 2009, publicada no Diário Oficial da União nº 189, de 2 de outubro de 2009, Seção 1, pg. 34, nº 2.843/GM/MS, de 20 de setembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União nº 181, de 21 de setembro de 2010, Seção 1, pg. 44, nº 3.839/GM/MS, de 7 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União nº 237, de 8 de dezembro de 2010, Seção 1, pg. 44/45, nº 4.299/GM/MS, de 30 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União nº 251, 31 de dezembro de 2010, Seção 1, pg. 97, nº 2.191/GM/MS, de 3 de agosto de 2010, publicada no Diário Oficial da União nº 148, de 4 de agosto de 2010, Seção 1, pg. 51, nº 302/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2009, publicada no Diário Oficial da União nº 28, de 10 de fevereiro de 2009, Seção 1, pg. 36, nº 2.027/GM/MS, de 25 de agosto de 2011, publicada no Diário Oficial da União nº 164, Seção 1, pg.90.”**

Ademais, Portarias do Ministério da Saúde não poderiam ter criado parcela remuneratória de servidor público a ser pago pelos Municípios, porquanto se trata de matéria de reserva legal, prevista no art. 37, X, da Constituição Federal. Vejamos o seguinte julgado:

“**INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. PREVISÃO EM PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. PROVIMENTO.**A jurisprudência desta Corte Superior considera que a concessão de qualquer vantagem pecuniária ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta é condicionada à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, sendo, ainda, imprescindíveis, a prévia dotação e a observância dos parâmetros fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Inteligência dos artigos 37, X, e 169 da Constituição Federal. Dessa forma, a criação do Incentivo Financeiro Adicional por meio de portaria do Ministério da Saúde, sem expressa autorização legislativa, inviabiliza a concessão da parcela como vantagem pecuniária a ser paga aos agentes comunitários de saúde. Precedentes. (Processo: RR-10385-84.2014.5.15.0127 Data de Julgamento: 05/10/2016, Relator Ministro: Guilherme Augusto Caputo Bastos, 5ª Turma, Data de Publicação: DEJT 07/10/2016.)”

Outrossim, Lei Federal nº 12.994/14, que inclui os artigos 9ª C e 9º D na Lei Federal nº 11.350/2006, visa fortalecer a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde- ACS e Agentes de Combates às Endemias (ACEs), **não havendo qualquer ressalva em tais dispositivos a eventual incentivo adicional**, destinado diretamente a estas categorias. Senão vejamos:



“Art. 9º-C. Nos termos do § 5º do art. 198 da Constituição Federal, compete 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. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

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

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

§ 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 nº12.994, de 2014)

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

§ 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. (Incluído pela Lei nº 12.994, de2014)

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)

§ 1º Para fins do disposto no **caput** deste artigo, é o Poder Executivo federal autorizado a fixar em decreto: (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

I - parâmetros para concessão do incentivo; e (Incluído pela Lei nº12.994, de 2014)

II - valor mensal do incentivo por ente federativo. (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 nº12.994, de 2014).”

Da leitura dos dispositivos acima citados, podemos chegar à conclusão de que não obstante tal norma tratar do piso salarial dos ACS e ACE's, bem como, do incentivo financeiro a ser repassado em 12 (doze) parcelas mensais aos Municípios, incluindo-se 1 (uma) parcela adicional no último trimestre de cada ano, não discrimina o direito a um incentivo adicional a ser pago diretamente aos ACS, tão pouco que os recursos repassados a título de Incentivo Financeiro, devam compor uma remuneração adicional e extraordinária.



Assim, carece de amparo legal a pretensão dos autores/apelantes para que seja deferido o pagamento do “incentivo financeiro adicional”. Nesse sentido, citam-se decisões deste Tribunal de Justiça:

“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. 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.

2 – A concessão de aumento na remuneração ou de vantagens pecuniárias depende de expressa autorização legislativa, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, de forma que não cabe ao Ministério da Saúde instituir verba remuneratória de servidores, tendo em vista, conforme resta claro, que a medida só pode ser instituída por meio de Lei local específica para tanto. Precedentes.

3. Nessas circunstâncias, ao condenar o Município recorrente ao pagamento do incentivo financeiro adicional, o juízo primevo proferiu decisão que viola o art. 37, X, da Constituição Federal.

3. Recurso conhecido e provido. À unanimidade.

(TJ-PA - AC: 08008754920218140061, Relator: EZILDA PASTANA MUTRAN, Data de Julgamento: 07/11/2022, 1ª Turma de Direito Público, Data de Publicação: 22/11/2022)

“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 Federal.

2. Nessas circunstâncias, ao condenar o Município recorrente ao pagamento do incentivo financeiro adicional, o juízo primevo proferiu decisão que viola o art. 37, X, da Constituição Federal.



3. Recurso conhecido e provido. Sentença alterada. À unanimidade.

(TJ-PA 08008486620218140061, Relator: ROBERTO GONCALVES DE MOURA, Data de Julgamento: 06/06/2022, 1ª Turma de Direito Público, Data de Publicação: 17/06/2022)”

“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. 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.

2 – A concessão de aumento na remuneração ou de vantagens pecuniárias depende de expressa autorização legislativa, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, de forma que não cabe ao Ministério da Saúde instituir verba remuneratória de servidores, tendo em vista, conforme resta claro, que a medida só pode ser instituída por meio de Lei local específica para tanto. Precedentes.

3. Nessas circunstâncias, ao condenar o Município recorrente ao pagamento do incentivo financeiro adicional, o juízo primevo proferiu decisão que viola o art. 37, X, da Constituição Federal.

3. Recurso conhecido e provido. À unanimidade. (TJ-PA - AC: 08008910320218140061, Relator: EZILDA PASTANA MUTRAN, Data de Julgamento: 07/11/2022, 1ª Turma de Direito Público, Data de Publicação: 22/11/2022)”

2ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO PROCESSO Nº. 0801039-14.2021.8.14.0061. RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL. RECORRENTE: MUNICÍPIO DE TUCURUÍ. RECORRIDA: MARIA MARGARETE DE SOUZA MATOS. RELATOR: DESEMBARGADOR MAIRTON MARQUES CARNEIRO. DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. PLEITO DE PAGAMENTO DO INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. IMPOSSIBILIDADE. ATO INSTITUÍDO POR PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. ILEGITIMIDADE. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. ART. 37 DA CF. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. PRECEDENTES.

O incentivo financeiro adicional, ora questionado, destinam-se à promoção e incremento de atividades relacionadas à área da saúde, não caracterizando verba remuneratória aos agentes comunitários, isto porque remuneração somente poderia ser instituída através de lei específica, nos moldes do que descreve o art. 37, X da CF.

A verba pleiteada, instituída em portarias do Ministério da Saúde padece de legitimidade, posto que afronta preceitos constitucionais, que estabelecem que remuneração de servidores públicos somente podem ser alterados ou fixados mediante lei específica, desde que haja dotação orçamentária prévia, mediante estudo do impactos nas despesas com pessoal. Destaco que em nenhuma das portarias e leis que regulamentam incentivos financeiros em questão, tratam de previsão de valores repassados aos Municípios para o pagamento de uma “*décima terceira*”



parcela remuneratória” aos Agentes Comunitários de Saúde, como previa a Portaria nº 674/GM/MS de 2003, revogada.

Nesta esteira de raciocínio, é válido enfatizar, que não cabe ao Ministério da Saúde, por meio de portarias, portanto ato infra legal, estabelecer verbas remuneratórias à servidor público municipal, em inobservância a lei específica.

Ao condenar o Município ao pagamento de adicional de incentivo financeiro, a decisão apelada viola ao art. 37, X da CF.

(TJ-PA 08010391420218140061, Relator: MAIRTON MARQUES CARNEIRO, Data de Julgamento: 01/08/2022, 2ª Turma de Direito Público, Data de Publicação: 09/08/2022)”

É caso pois, de negar provimento ao apelo, pois acertada a sentença.

Ante o exposto, **conheço e nego provimento ao apelo**, mantendo a sentença em todos seus termos.

É o voto.

Belém, 05 de junho de 2023.

Desembargadora **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora



APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO ADICIONAL. INSTITUÍDO POR PORTARIA DO MINISTÉRIO DE SAÚDE. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. PAGAMENTO INDEVIDO. PREVISÃO CONSTITUCIONAL. RESERVA LEGAL. REVOGAÇÃO DAS PORTARIAS. LEI FEDERAL Nº 12.994/14. FINALIDADE DIVERSA. FORTALECIMENTO. ATUAÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTE DE COMBATE A ENDEMIAS. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO A ADICIONAL REMUNERATÓRIO. PAGAMENTO INDEVIDO. RECURSO DE APELAÇÃO IMPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA.

1. Trata-se de apelação cível interposta contra sentença, que nos autos da Ação Ordinária de Obrigação c/c Cobrança, julgou improcedente o pedido de pagamento ao “incentivo adicional”;
2. O Incentivo financeiro adicional foi instituído pela Portaria nº 1.350/2002, revogada pela Portaria nº 674/2003 e consiste em repasse financeiro pela União aos Municípios, com o objetivo de proporcionar o melhor desempenho da atividade exercida pelos agentes comunitários de saúde;
3. O “incentivo adicional” criado por Portaria que não integra a remuneração do servidor; impossibilidade de pagamento ao agente comunitário de saúde; a Portaria não possui força normativa para conferir aos servidores públicos vantagens pecuniárias, porquanto a concessão de vantagens depende de Lei, nos termos do art. 37, X, da CF;
4. Recurso de apelação conhecido e improvido. Sentença mantida.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Excelentíssimos Desembargadores integrantes da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, na 18ª Sessão Ordinária do seu Plenário Virtual, realizada no período de 05/06/2023 a 14/06/2023, à unanimidade, em conhecer e negar provimento ao presente recurso, nos termos da fundamentação.

Desembargadora **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora

