



Número: **0005650-89.2017.8.14.0091**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

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

Órgão julgador: **Desembargadora MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA**

Última distribuição : **24/07/2023**

Valor da causa: **R\$ 8.048,00**

Processo referência: **0005650-89.2017.8.14.0091**

Assuntos: **Gratificação de Incentivo, Adicional por Tempo de Serviço**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Advogados
O SINDICATO DOS TRABALHADORES EM SAUDE PUBLICA DO ESTADO DO PARA SINTESP PA (APELANTE)	
SINDICATO DOS TRAB EM SAUDE PUBLICA DO ESTADO DO PARA - SINTESP/PA (APELANTE)	GESSICA LOREN BAIA GOMES (ADVOGADO) MARCIA GISELLY COSTA DE OLIVEIRA (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE SALVATERRA (APELADO)	

Outros participantes	
MARIA DA CONCEICAO DE MATTOS SOUSA (AUTORIDADE)	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
28714946	01/08/2025 16:51	Acórdão	Acórdão

APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0005650-89.2017.8.14.0091

APELANTE: SINDICATO DOS TRAB EM SAUDE PUBLICA DO ESTADO DO PARA - SINTESP/PA

APELADO: MUNICIPIO DE SALVATERRA

RELATOR(A): Desembargadora MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA

EMENTA

AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. INCENTIVO FINANCEIRO INSTITUÍDO POR PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. PAGAMENTO INDEVIDO. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA PARA DESTINAR AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACS). RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo Interno interposto contra decisão monocrática que conheceu e negou provimento à Apelação Cível, mantendo a improcedência do pedido de repasse de incentivo financeiro instituído por Portarias do Ministério da Saúde.

II. Questão em Discussão

2. A questão em análise reside em verificar se deve ser mantida a decisão monocrática que, ao apreciar o recurso de apelação, confirmou a sentença de improcedência do pedido de pagamento do incentivo financeiro servidores públicos municipais, ocupantes do cargo agente comunitário de saúde.

III. Razão de Decidir



3. O Incentivo Financeiro Adicional previsto em Portaria do Ministério da Saúde e instituído pelo art. 9º D da Lei nº 11.350/2006, com a redação dada pela Lei nº 12.994/2014, é um incremento financeiro destinado aos Entes Públicos para o fortalecimento de ações e projetos direcionados à área da saúde. E, em que pese tenha a finalidade exclusiva de financiar as atividades dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), não integra a remuneração dos servidores públicos, não detendo natureza salarial.

4. Nos termos dos arts. 37, X, 61, § 1º, II, a, e 169 da CF, a concessão de qualquer vantagem ou aumento aos servidores e empregados 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. Logo, uma vez que o incentivo financeiro em comento foi instituído por portarias editadas pelo Ministério da Saúde, impõe-se o indeferimento da pretensão, considerando que o incentivo financeiro pleiteado, não se confunde com a instituição de vantagem pecuniária devida aos agentes comunitários de saúde, ante a ausência de previsão legislativa específica para tal finalidade.

IV. Dispositivo

5. Agravo Interno conhecido e não provido.

Dispositivo relevante citado: CF, arts. 37, X, 61, § 1º, II, a, e 169

Jurisprudência relevante citada: TJ-PA - AC: 0806042-27.2022.8.14.0024, Rel. ROBERTO GONCALVES DE MOURA, J. 28/04/2025, 1ª Turma de Direito Público; TJ-PA 0011514-91.2018.8.14.0053, Rel. LUZIA NADJA GUIMARAES NASCIMENTO, J. 24.03.2025, 2ª Turma de Direito Público.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em CONHECER e NEGAR PROVIMENTO AO AGRAVO INTERNO, nos termos do voto da eminente Desembargadora Relatora.

Julgamento ocorrido na 24ª Sessão Ordinária do Plenário Virtual da 1ª Turma de



Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, iniciada no dia 21 de julho de 2025.

ELVINA GEMAQUE TAVEIRA

Desembargadora Relatora

RELATÓRIO

Trata-se de Agravo Interno em Apelação Cível (Processo n.º 0005650-89.2017.8.14.0091) interposto pelo SINDICATO DOS TRABALHADORES EM SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ (SINTESP/PA) contra o MUNICÍPIO DE SALVATERRA, diante da decisão monocrática que conheceu do recurso de apelação e negou-lhe provimento.

A decisão monocrática impugnada teve a seguinte conclusão:

“Ante o exposto, CONHEÇO E NEGO PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO, nos termos da fundamentação.”

Em suas razões, o Agravante sustenta que os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias do Município de Salvaterra possuem direito ao recebimento do incentivo adicional previsto no art. 9º-C, § 4º, da Lei Federal n.º 11.350/2006, o qual seria repassado anualmente pela União aos Municípios. Aduz que o Município de Salvaterra, embora tenha recebido os valores, não procedeu ao repasse aos profissionais da categoria substituída.

Alega que a decisão agravada desconsiderou precedentes do próprio Tribunal de Justiça do Estado do Pará, inclusive da 1ª Turma de Direito Público, os quais reconheceriam o direito ao pagamento do referido incentivo adicional. Sustenta, ainda, que a verba não possui natureza salarial, tratando-se de repasse específico destinado à valorização dos profissionais, não acarretando ônus ao Município, uma vez que se trata de assistência financeira prestada pela União.



Ao final, pugna pela reforma da decisão monocrática, a fim de que seja dado provimento ao recurso de apelação, reconhecendo-se o direito ao recebimento do incentivo adicional pelos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias do Município de Salvaterra.

Após ser intimado para recolher as custas do agravo, o Agravante realizou o pagamento e juntou cópia de Lei Municipal de 25 de abril de 2024, que dispõe sobre o repasse do incentivo financeiro aos Agentes Comunitários e Saúde e Agentes de Combate à Endemias no Município de Salvaterra.

O agravado apresentou contrarrazões, contrapondo a pretensão do Agravante.

Em manifestação, a Procuradoria de Justiça do Ministério Público ratifica o posicionamento pela manutenção da improcedência da ação.

É o relato do essencial.

VOTO

À luz do CPC/15, presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso, passando a apreciá-lo.

A questão em análise reside em verificar se deve ser mantida a decisão monocrática que, ao apreciar o recurso de apelação, confirmou a sentença de improcedência do pedido de pagamento do incentivo financeiro servidores públicos municipais, ocupantes do cargo agente comunitário de saúde.

Conforme registrado na decisão monocrática, o Ministério da Saúde instituiu o incentivo financeiro adicional vinculado ao Programa Agentes Comunitários de Saúde mediante a Portaria nº 1.350 de 24.07.2002, tendo esta, posteriormente, sido revogada pela Portaria 674/2003, a qual estabeleceu dois tipos de incentivos financeiros vinculados ao programa Agentes Comunitários de Saúde e repassados pela União aos Municípios, quais sejam, o incentivo de custeio e o incentivo



adicional. Mais tarde, esta igualmente fora revogada pela Portaria nº 648/GM de 28 de março de 2006.

O art. 1º da Portaria nº 1.350. editada pelo Ministério da Saúde, dispõe sobre o Incentivo Financeiro, **com a finalidade exclusiva de financiar as atividades dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS)**, nos seguintes termos:

Art. 1º Instituir o Incentivo Financeiro Adicional vinculado ao Programa de Saúde da Família e ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde.

§ 1º O incentivo de que trata este Artigo será transferido, em parcela única, do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos Municipais de Saúde dos municípios qualificados no Programa de Saúde da Família ou no Programa de Agentes Comunitários de Saúde, no último trimestre de cada ano.

§ 2º O montante a ser repassado será calculado com base no número de agentes comunitários de saúde, cadastrados no Sistema de Informação de Atenção Básica - SIAB, no mês de julho de cada ano.

§ 3º O recurso referente ao Incentivo Financeiro Adicional que trata o 'caput' deste artigo, deverá ser utilizado exclusivamente no financiamento das atividades dos ACS. (grifei)

Da análise dos dispositivos acima, é possível verificar que, não está expresso no texto normativo ministerial que o incentivo financeiro (IF) deva ser repassado diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), como pretende a Recorrente. Outrossim, conforme dispõe o art. 9º-D da Lei nº 11.350/2006, com a redação dada pela Lei nº 12.994/2014, o referido Incentivo Financeiro se destina aos entes públicos com o objetivo de viabilizar o incremento de ações e projetos direcionados à saúde da população e de fortalecer as políticas públicas na área de atuação dos agentes comunitários de saúde e o combate a endemias, *in verbis*:

Art. 9º-D. É criado incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias.

§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, é o Poder Executivo federal autorizado a fixar em decreto:

I - parâmetros para concessão do incentivo; e

II - valor mensal do incentivo por ente federativo

§ 2º Os parâmetros para concessão do incentivo considerarão, sempre que



possível, as peculiaridades do Município. (grifei)

Não bastasse, destaca-se o Decreto nº 8.474/2015, que regulamenta a referida Lei, o qual estabelece o seguinte:

Art. 6º O incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACE e ACS, instituído nos termos do art. 9º-D da Lei nº 11.350, de 2006, será concedido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de acordo com o quantitativo de ACE e ACS definido nos termos do art. 3º.

Art. 7º O valor mensal do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACE e ACS será de cinco por cento sobre o valor do piso salarial de que trata o art. 9º-A da Lei nº 11.350, de 2006, por ACE e ACS que esteja com seu vínculo regularmente formalizado perante o respectivo ente federativo, nos termos do art. 4º, observado o quantitativo máximo de ACE e ACS passível de contratação, fixado nos termos do art. 3º. – grifo nosso

Ainda sobre o assunto, a Portaria nº 1.243/2015, editada pelo Ministério da Saúde define a forma de repasse dos recursos da Assistência Financeira Complementar (AFC) da União para o cumprimento do piso salarial profissional nacional dos Agentes de Combate às Endemias (ACE) e do Incentivo Financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACE, de que tratam os art. 9º-C e 9º-D da Lei nº 11.350, nos termos abaixo reproduzidos:

Art. 5º O incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACE, instituído nos termos do art. 9º-D da Lei nº 11.350, de 2006, será concedido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de acordo com o quantitativo máximo de ACE passível de contratação nos termos da Portaria nº 1.025/GM/MS, de 21 de julho de 2015.

§ 1º O valor mensal do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACE de que trata o 'caput' será de 5% (cinco por cento) sobre o valor do piso salarial de que trata o art. 9º-A da Lei nº 11.350, de 2006, por ACE que esteja com seu vínculo regularmente formalizado perante o respectivo ente federativo, observado o quantitativo máximo de ACE passível de contratação, nos termos desta Portaria nº 1.025/GM/MS, de 21 de julho de 2015.

§ 2º O repasse dos recursos financeiros de que trata o 'caput' deste artigo será efetuado periodicamente em cada exercício, que corresponderá a 12 (doze) parcelas mensais, incluindo-se mais 1 (uma) parcela adicional no último trimestre de cada ano, a qual será calculada com base no número de ACE registrados no SCNES no mês de novembro do ano vigente, multiplicado pelo valor vigente do Incentivo Financeiro para fortalecimento de políticas afetas à



atuação dos ACE. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 2.031 de 09.12.2015)
(grifei)

Deste modo, conclui-se que o Incentivo Financeiro Adicional não se caracteriza como de natureza salarial/remuneratória - pois cuida-se de incremento financeiro repassado aos entes públicos -, e ainda que assim o tivesse, a constituição de verba remuneratória aos agentes comunitários de saúde, só poderia ser instituída por meio de lei, na forma dos arts. 37, X, 61, §1º, "c", e 169 da Constituição Federal, in verbis:

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

(...)

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

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

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

Como se vê, é ilegítimo o pleito de veicular direito à verba remuneratória de



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

Portanto, não cabe, ao Ministério da Saúde por meio de ato infralegal estabelecer verba salarial, sobretudo a de servidor municipal, direito este que somente pode ser estabelecido por Lei Específica, observando-se sempre a existência de prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesa de pessoal.

Outrossim, não prospera a alegação do Apelante de que jurisprudência do TJPA uníssona quanto ao entendimento de que o incentivo financeiro previsto em Portarias do Ministério da Saúde deva ser repassado aos servidores públicos municipais. Acerca do tema, destaco recentes decisões deste Egrégio Tribunal de Justiça, incluindo de minha relatoria:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL INSTITUÍDO POR PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA. INVIABILIDADE DE PAGAMENTO DIRETO AO SERVIDOR. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME.

1. Agravo interno interposto contra decisão que indeferiu pretensão de agente comunitário de saúde ao recebimento de incentivo financeiro adicional instituído pela Portaria nº 1.350/2002 do Ministério da Saúde, sob o argumento de que a verba possui natureza remuneratória e seria devida diretamente aos servidores da categoria.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO.

2. A questão em discussão consiste em definir se é legítima a concessão, por ato infralegal, de incentivo financeiro adicional diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde, a título de verba remuneratória, sem previsão em lei específica.

III. RAZÕES DE DECIDIR.

3. A remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada por meio de lei específica, conforme estabelece o art. 37, X, da Constituição Federal, não sendo possível a concessão de vantagem pecuniária



por portaria ministerial.

4. O incentivo financeiro adicional previsto na Portaria nº 1.350/2002 destina-se ao fortalecimento de políticas públicas de saúde e ao custeio de ações no âmbito municipal, não possuindo natureza salarial nem sendo passível de repasse direto aos Agentes Comunitários de Saúde.

5. A Lei nº 12.994/2014, ao inserir os arts. 9º-C e 9º-D na Lei nº 11.350/2006, institui assistência financeira complementar e incentivo financeiro aos entes federados, sem prever direito subjetivo ao recebimento de parcela remuneratória adicional (como “14º salário”) pelos servidores beneficiados.

6. O Decreto nº 8.474/2015 e a Portaria nº 1.024/2015 regulamentam o repasse do incentivo financeiro, reforçando seu caráter institucional e coletivo, sem individualização ou vinculação obrigatória à remuneração dos ACS e ACE.

7. A jurisprudência pátria reconhece a inexistência de direito subjetivo dos servidores ao recebimento direto do incentivo adicional, ausente previsão legal específica, configurando-se como verba de natureza institucional e não salarial.

8. A interposição de embargos de declaração protelatórios atrai a incidência da multa prevista no § 2º do art. 1.026 do CPC, tendo em vista a ausência de omissão, contradição ou obscuridade e a reiteração de recurso manifestamente infundado.

IV. DISPOSITIVO E TESE.

9. Recurso desprovido. À unanimidade.

Tese de julgamento:

1. A concessão de vantagem pecuniária aos servidores públicos exige previsão em lei específica, nos termos do art. 37, X, da CF.

2. O incentivo financeiro adicional previsto em portarias do Ministério da Saúde possui natureza institucional e se destina aos entes federativos, não sendo verba remuneratória nem devida diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde.

3. A ausência de previsão legal específica inviabiliza o pagamento do incentivo adicional como “14º salário” ou gratificação aos agentes comunitários.

4. Embargos de declaração opostos com nítido caráter protelatório ensejam a aplicação da multa prevista no § 2º do art. 1.026 do CPC.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 37, X; 61, § 1º, “c”; e 169;



CPC/2015, art. 1.026, § 2º.

Jurisprudência relevante citada: TST, RR nº 34243-2014-515-0045, Rel. Min. Alexandre Luiz Ramos, j. 24.06.2020; TJ-GO, APL nº 0346808-57.2014.8.09.0168, Rel. Des. Carlos Hipólito Escher, j. 26.02.2018; TJ-TO, AC nº 0033347-36.2019.8.27.0000, Rel. Des. Etelvina Maria Sampaio Felipe; TJPA, AC nº 5827364, Rel. Des. Rosileide Maria da Costa Cunha, j. 26.07.2021.

(TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0806042-27.2022.8.14.0024 – Relator(a): ROBERTO GONCALVES DE MOURA – 1ª Turma de Direito Público – Julgado em 28/04/2025) (grifei).

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE DE PAGAMENTO. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação interposta por agente comunitário de saúde contra o Município de São Félix do Xingu, visando a reforma da sentença que indeferiu o pedido de condenação do ente municipal ao pagamento do Incentivo Financeiro Adicional previsto em portarias do Ministério da Saúde.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

1. A questão em discussão consiste em determinar se o Município está obrigado a repassar aos agentes comunitários de saúde o Incentivo Financeiro Adicional previsto em portarias ministeriais, mesmo na ausência de lei municipal específica que disponha sobre sua destinação e incorporação à remuneração dos servidores.

III. RAZÕES DE DECIDIR

1. A Portaria nº 674/2003 do Ministério da Saúde, bem como regulamentações posteriores, não possuem força de lei para obrigar os municípios ao pagamento do incentivo diretamente aos agentes comunitários de saúde, pois não têm caráter normativo vinculante no âmbito municipal.

2. A partir da edição da Lei Federal nº 11.350/2006, com a redação dada pela Lei nº 12.994/2014, e do Decreto Federal nº 8.474/2015, inexistiu previsão legal que imponha aos municípios o dever de repassar diretamente aos agentes comunitários de saúde os valores recebidos a título de incentivo financeiro.



3. Nos termos do art. 37, X, da CF/88, qualquer acréscimo remuneratório aos servidores públicos deve ser estabelecido por lei específica, de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, sendo inviável sua concessão por meio de atos infralegais.

4. O entendimento consolidado no Tribunal de Justiça do Estado do Pará é no sentido de que o incentivo financeiro previsto em portarias do Ministério da Saúde não pode ser concedido sem previsão expressa em legislação municipal.

5. A jurisprudência pacífica do TJ-PA e de outras cortes estaduais corrobora a inexistência de obrigação municipal de pagamento do incentivo financeiro adicional aos agentes comunitários de saúde na ausência de previsão legal específica.

IV. DISPOSITIVO E TESE

1. Recurso desprovido. Tese de julgamento:

2. A Constituição Federal exige lei formal para criação ou aumento de remuneração de servidores públicos, sendo insuficiente a regulamentação infralegal para obrigar o repasse de verbas dessa natureza.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 37, X; 61, § 1º, II, "a"; 169, § 1º.

Jurisprudência relevante citada: TJ-PA, Apelação Cível nº 08014855120208140061, Rel. Des. Luiz Gonzaga da Costa Neto, j. 30.01.2023. TJ-PA, Apelação Cível nº 0005789-95.2014.8.14.0010, Rel. Des. Rosileide Maria da Costa Cunha, j. 26.07.2021. TJ-PA, Apelação Cível nº 00082404620188140045, Rel. Des. Maria Elvina Gemaque Taveira, j. 24.06.2024.

(TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0011514-91.2018.8.14.0053 – Relator(a): LUZIA NADJA GUIMARAES NASCIMENTO – 2ª Turma de Direito Público – Julgado em 24/03/2025) (grifei).

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. NATUREZA JURÍDICA NÃO REMUNERATÓRIA. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA PARA INCORPORAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta por Raimunda Nonata Ribeiro Saraiva, agente



comunitária de saúde, contra sentença de improcedência proferida pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Santana do Araguaia, em ação declaratória cumulada com cobrança, que visava à incorporação de adicional financeiro instituído por portarias do Ministério da Saúde aos salários dos agentes comunitários de saúde do município. O pedido inicial foi fundamentado nas Portarias nº 674/GM/2003 e 648/GM/2006 e em dispositivos constitucionais que tratam da assistência financeira para a categoria.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão:

- (i) determinar se o incentivo financeiro adicional instituído por portarias do Ministério da Saúde possui natureza remuneratória;
- (ii) verificar se é possível a incorporação de tal verba aos salários dos agentes comunitários de saúde sem a edição de lei específica.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O incentivo financeiro adicional instituído pelas Portarias nº 674/GM/2003 e 648/GM/2006 não se destina à remuneração direta dos agentes comunitários de saúde, mas sim ao custeio de despesas municipais relacionadas às atividades desses profissionais, conforme definido no art. 2º da Portaria nº 674/GM/2003.

4. O art. 37, X, da Constituição Federal estabelece que a remuneração de servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada por meio de lei específica. A ausência de norma local que autorize a incorporação do incentivo inviabiliza o pleito da autora.

5. O Ministério da Saúde não detém competência para instituir vantagens remuneratórias, em respeito ao princípio da legalidade e à separação de poderes, sendo imprescindível a previsão em lei municipal ou federal, conforme o regime jurídico aplicável.

6. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará reafirma que a destinação do incentivo financeiro adicional não possui caráter salarial e depende de autorização legislativa específica para incorporação.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Recurso desprovido.

Tese de julgamento:

1. O incentivo financeiro adicional previsto nas Portarias nº 674/GM/2003 e 648/GM/2006 destina-se ao custeio das atividades dos agentes comunitários de saúde e não possui natureza remuneratória.



2. A incorporação de verbas dessa natureza à remuneração dos servidores públicos exige previsão em lei específica.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 37, X, 61, § 1º, II, c, e 169.

Jurisprudência relevante citada: TJPA, Apelação Cível nº 6350707, Rel. Des. Maria Elvina Gemaque Taveira, 1ª Turma de Direito Público, julgado em 02.08.2021; TJPA, Apelação Cível nº 4951236, Rel. Des. Roberto Gonçalves de Moura, 1ª Turma de Direito Público, julgado em 12.04.2021.

(TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0005828-30.2018.8.14.0050 – Relator(a): ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA – 1ª Turma de Direito Público – Julgado em 10/03/2025) (grifei).

Agravo Interno Em Apelação. Ação De Cobrança. Incentivo Financeiro. Instituído Por Portarias Do Ministério Da Saúde. Pagamento Indevido. Necessidade De Lei Específica Para Destinar Aos Agentes Comunitários De Saúde (Acs). Recurso Desprovido.

I-Caso em Exame

1-Agravo Interno interposto pelo Município de Eldorado dos Carajás, em razão de decisão monocrática que conheceu e deu provimento à Apelação Cível, para reformar a sentença e julgar improcedente a ação.

II-Questão em Discussão

2- A questão consiste em verificar se deve ser mantida a decisão monocrática que deu provimento à Apelação do Município para reformar a sentença condenou do Município de Eldorado dos Carajás ao pagamento do adicional de incentivo aos Autores, referente aos anos de 2014, 2015 e 2016.

III-Razão de Decidir

3-O Incentivo Financeiro Adicional, previsto em Portaria do Ministério da Saúde e instituído pelo art. 9ºD da Lei nº 11.350/2006, com a redação dada pela Lei nº 12.994/2014, é um incremento financeiro destinado aos entes públicos para o fortalecimento de ações e projetos direcionados à área da saúde. E, em que pese tenha a finalidade exclusiva de financiar as atividades dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), não integra a remuneração dos servidores públicos, não detendo natureza salarial.

4- Nos termos dos arts. 37, X , 61, § 1º, II, a, e 169 da CF, a concessão de qualquer vantagem ou aumento aos servidores e empregados 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. Logo, uma vez que o incentivo financeiro em comento foi instituído por portarias editadas pelo Ministério da Saúde, impõe-se o indeferimento da pretensão, considerando que o incentivo financeiro pleiteado, não se confunde com a instituição de vantagem pecuniária devida aos agentes comunitários de saúde, ante a ausência de previsão legislativa específica para tal finalidade.

Dispositivo

5-Agravo Interno conhecido e não provido.

Dispositivo relevante citado: CF, arts. 37, X, 61, § 1º, II, a, e 169

Jurisprudência relevante citada: TJ-PA - AC: 08008754920218140061, Rel. EZILDA PASTANA MUTRAN, J. 07/11/2022, 1ª Turma de Direito Público, Pub. 22/11/2022; TJ-PA 08008486620218140061, Rel. ROBERTO GONCALVES DE MOURA, J. 06/06/2022, 1ª Turma de Direito Público, Pub. 17/06/2022; TJ-PA, APELAÇÃO CÍVEL 0002206-60.2018.8.14.0108, Rel. CELIA REGINA DE LIMA PINHEIRO, J. 04/09/2023, 1ª Turma de Direito Público; TJ-PR, RI 00009244720218160036 São José dos Pinhais, Rel. Thalita Bizerril Duleba Mendes, J. 13/02/2023, 3ª Turma Recursal Suplementar dos Juizados Especiais, Pub. 13/02/2023;

(TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0005671-14.2017.8.14.0108 – Relator(a): MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA – 1ª Turma de Direito Público – Julgado em 17/02/2025) (grifei).

Sobre o tema, os Tribunais Pátrios também possuem o entendimento de que o Incentivo Financeiro não possui natureza salarial, mas sim verba destinada aos municípios para o fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS e ACE, inexistindo qualquer vinculação a eventual adicional remuneratório de tais profissionais, senão vejamos:

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. DIREITO AO REPASSE. INEXISTÊNCIA. TRANSFERÊNCIA ENTRE ENTES. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA. ART. 37, X, DA CF-88. SENTENÇA QUE MERECE SER REFORMADA. SEGURANÇA NEGADA. RECURSO PROVIDO. 1 - O incentivo financeiro adicional representa uma verba a ser paga ao ente municipal pela União em razão da atividade desenvolvida, não se tratando de verba paga diretamente ao agente comunitário. 2 - A remuneração dos servidores públicos



somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. 3 - In casu, não há legislação específica que estabeleça o pagamento do adicional vindicado pelo apelante, razão pela qual, não pode a Municipalidade ser obrigada ao pagamento deste. (TJ-BA - REEX: 00002822820128050220 1ª V DOS FEITOS DE REL DE CONS CIV E COM. SANTA CRUZ CABRÁLIA, Relator: REGINA HELENA RAMOS REIS, PRIMEIRA CAMARA CÍVEL, Data de Publicação: 31/08/2022) (grifei)

RECURSO INOMINADO. FAZENDA PÚBLICA. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C COBRANÇA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. INSURGÊNCIA RECURSAL DA PARTE AUTORA. SERVIDORA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. AGENTE COMUNITÁRIA DE SAÚDE. PRETENSÃO DE RECEBIMENTO DE INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. PORTARIA Nº 1.350/2002 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO QUE NÃO ESTÁ RELACIONADO ÀS VERBAS REMUNERATÓRIAS DOS SERVIDORES. INEXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL ESPECÍFICA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PAGAMENTO INDEVIDO. CONDENAÇÃO AFASTADA. SENTENÇA MANTIDA. Recurso conhecido e desprovido. (TJ-PR - RI: 00009244720218160036 São José dos Pinhais 0000924-47.2021.8.16.0036 (Acórdão), Relator: Thalita Bizerril Duleba Mendes, Data de Julgamento: 13/02/2023, 3ª Turma Recursal Suplementar dos Juizados Especiais, Data de Publicação: 13/02/2023) (grifei)

APELAÇÃO. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. Pretensão autoral de recebimento do Incentivo Financeiro Adicional, instituído pela Portaria nº 1350/2002 do Ministério da Saúde. Improcedência. Receita orçamentária do Município, repassada pela União para aplicação no sistema de saúde. Verba que não configura vantagem funcional dos Agentes Comunitários de Saúde. Jurisprudência deste Colendo Tribunal de Justiça. Sentença mantida. Recurso desprovido.

(TJ-SP - AC: 10081263420168260625 SP 1008126-34.2016.8.26.0625, Relator: Nogueira Diefenthaler, Data de Julgamento: 12/03/2019, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 12/03/2019) (grifei)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. Conforme precedentes desta Corte, a verba federal repassada aos municípios, denominada incentivo financeiro



adicional, não é destinada à composição salarial dos agentes comunitários de saúde, mas, sim, ao incentivo para o custeio da implantação da Estratégia de Agentes Comunitários de Saúde, razão pela qual deve ser mantida a improcedência da pretensão autoral. APELO DESPROVIDO.

(TJ-GO - Apelação (CPC): 04271102220138090164, Relator: CARLOS HIPOLITO ESCHER, Data de Julgamento: 26/02/2018, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 26/02/2018) (grifei)

Por fim, a juntada de Lei Municipal publicada no ano de 2024, após a sentença de improcedência da ação e do julgamento monocrático do Apelo, não possui o condão de modificar o entendimento acerca da impossibilidade de pagamento do incentivo financeiro com fundamento em Portarias do Ministério da Saúde. Trata-se de fundamento que não foi objeto da ação, além de inexistir comprovação acerca do não pagamento após a Promulgação da Lei Municipal que prevê a possibilidade de repasse de valores e, ainda que comprovada tal circunstância, a matéria enseja a apuração em ação autônoma, haja vista que não guarda relação com os fundamentos que foram objetos de análise na presente ação de conhecimento.

Deste modo, deve ser mantida a decisão monocrática que confirmou a sentença de improcedência da ação.

Ante o exposto, **CONHEÇO E NEGO PROVIMENTO** ao Agravo Interno, nos termos da fundamentação.

É o voto.

Belém, 21 de julho de 2025.

ELVINA GEMAQUE TAVEIRA

Desembargadora Relatora

Belém, 28/07/2025

