



Número: **0814820-92.2021.8.14.0000**

Classe: **INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

Última distribuição : **15/12/2021**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **0800971-64.2021.8.14.0061**

Assuntos: **Gratificação de Incentivo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MUNICIPIO DE TUCURUI (AUTORIDADE)	VERONICA ALVES DA SILVA (PROCURADOR)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ (SUSCITADO)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
15753281	30/08/2023 15:13	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão
14943535	30/08/2023 15:13	<a href="#">Relatório</a>	Relatório
14943534	30/08/2023 15:13	<a href="#">Voto do Magistrado</a>	Voto
14943529	30/08/2023 15:13	<a href="#">Ementa</a>	Ementa

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

**INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (12085) - 0814820-92.2021.8.14.0000**

PROCURADOR: VERONICA ALVES DA SILVA  
AUTORIDADE: MUNICIPIO DE TUCURUI

AUTORIDADE: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARÁ  
SUSCITADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

**RELATOR(A):** Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

**EMENTA**

**“INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDA REPETITIVA – IRDR. ADICIONAL DE INCENTIVO FINANCEIRO INSTITUÍDO PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE/GOVERNO FEDERAL. OBRIGATORIEDADE OU NÃO DE REPASSE AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE A ENDEMIAS. RISCO DE OFENSA À ISONOMIA E À SEGURANÇA JURÍDICA. NÃO CARACTERIZADOS. EXISTÊNCIA DE JURISPRUDÊNCIA UNIFORME NO TJE/PA. IRDR INADMITIDO À UNANIMIDADE. PRECEDENTE DO PLENO DO TJE/PA SOBRE O DISPOSTO NO ART. 976, INCISOS I E II DO CPC.”**

**Vistos, etc.**

**Acordam os Excelentíssimos Desembargadores Componentes do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, à unanimidade, julgar inadmitir o Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva - IRDR, nos termos do Voto da Dina Relatora. Sessão de Julgamento de Plenário Virtual, realizada no período de 16.08.2023 até 23.08.2023, e presidida pela Excelentíssima Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Pará: Maria de Nazaré Silva Gouveia dos Santos, Belém/PA, assinatura na data e hora constantes do registro no sistema.**

**Desa. Luzia Nadja Guimarães Nascimento**



**Relatora**

## **RELATÓRIO**

### **RELATÓRIO**

Trata-se de PEDIDO DE INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDA REPETITIVA formulado pelo MUNICÍPIO DE TUCURUÍ, com a finalidade de uniformizar entendimento sobre a existência ou não de obrigatoriedade do repasse do Adicional de Incentivo Financeiro, estabelecido pelo Governo Federal, diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate as Endemias, face a existência de diversos processos sobre a mesma discussão jurídica que estariam sendo julgados de forma divergente nas 1ª e 2ª Turmas de Direito Público do TJE/PA, pois haveria reconhecimento do direitos em alguns julgamentos e não reconhecimento em outros, ensejando a existência de efetiva repetição de processos sobre a mesma questão unicamente de direito e risco de ofensa à isonomia e a segurança jurídica, na forma do art. 976, incisos I e II, do CPC.

Apontou os julgamentos proferidos nos processos n.º 0800858-13.2021.8.14.0061; 0800838-22.2021.8.14.0061; 0800904-02.2021.8.14.0061; 0006789-17.2017.8.14.0046; 0000208-96.2015.8.14.0032; 00004214-32.2014.8.14.0049, além de vários outros constantes de lista de amostragem anexa à inicial.

Afirma que há possibilidade de multiplicação de várias ações sobre a mesma matéria unicamente de direito, inclusive em relação a outros Municípios do Estado do Pará, em prejuízo à isonomia e à segurança jurídica, por isso, busca a instauração do presente Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva (IRDR).

Requer, assim, a Instauração do Incidente de Demanda Repetitiva (IRDR) e após ouvido o Ministério Público sejam suspensos todos os processos que tramitam no primeiro grau das Comarcas do Estado do Pará sobre a mesma matéria, até a apreciação do mérito da controvérsia.

Em decisão monocrática proferida no ID-9097323 - Pág. 01/03, determinei a emenda da inicial, sob pena de indeferimento da inicial, com base no art. 977, parágrafo único, do CPC, nos



seguintes termos:

*“determino que o autor emende a inicial, no prazo de 10 (dez) dias, indicando de forma específica a matéria objeto da divergência na jurisprudência sobre o Adicional de Incentivo Financeiro, estabelecido pelo Governo Federal, inclusive indicando as normas aplicáveis e os pontos objeto da divergência sobre a mesma, consoante as decisões judiciais divergentes, na forma exigida no art. 977, parágrafo único, do CPC, sob pena de indeferimento.”*

O Excelentíssimo Procurador Geral de Justiça se reservou para apresentar manifestação após a emenda da inicial e o efetivo contraditório, conforme consta do ID-9318214-Pág. 01.

Houve a emenda da inicial na petição constante do ID- 9271794 - Pág. 01/09, consignando que:

*“... a norma federal que define tal incentivo não discute sobre o repasse pessoal aos Agentes Comunitários de Saúde ou Agentes de Endemia.*

*Tal incentivo anual não possui repasse obrigatório por parte da municipalidade, não se tratando de vantagem pecuniária aos agentes comunitários de saúde, uma vez que busca estimular o município a implementar os Agentes Comunitários de Saúde, podendo ser utilizada para aquisição de materiais e/ou equipamentos.*

*Com efeito, as verbas repassadas pela União ou Estado aos Municípios constituem incentivo de custeio, que objetiva estimular o Município a implantar os Agentes Comunitários de Saúde, não vinculando a remuneração do servidor, na medida em que podem ser utilizadas para a aquisição de materiais de estruturação do atendimento prestado à população.*

*A previsão constante na Portaria nº 1.243/2015, por si só, não serve para regulamentação da matéria, não havendo, pois, legislação determinando o repasse da referida verba aos servidores.*

*(...)*

*Tomemos como exemplo os processos número 0801880-43.2020.8.14.0061 0800882-41.2021.8.14.0061, julgados pela 1ª Turma de Direito Público, os Nobres (as) Desembargadores (as) Ezilda Pastana Mutran e Roberto Gonçalves de Moura decidem que a condenação do Município ao pagamento da Gratificação de Incentivo não deve prevalecer. Fundamentam nesse sentido os recursos de Apelação Interpostos pelo Município de Tucuruí:*

*(...)*

*Verifica-se nas razões de decidir da Nobre Relatora Desembargadora Ezilda Pastana Mutran, o acolhimento das razões apresentadas pelo Município e consequente revisão de posicionamento entendendo que ‘o incentivo financeiro em questão será destinado ao financiamento das atividades dos agentes comunitários de saúde, não se tratando de vantagem pessoal’.*

*Entretanto dentro da 1ª Turma existe posicionamento conflitante, vejamos o entendimento do Excelentíssima Desembargadora Maria Elvina Gemaque Taveira, que decidiu pelo não provimento da Apelação interposta pelo Município, mantendo a decisão do juízo a quo, nesse sentido:*

*(...)*



Pela análise dos acórdãos percebe-se que os Nobres Desembargadores usaram a mesma portaria do Ministério da Saúde, qual seja a 674/2003 para fundamentar suas decisões, todavia, a interpretação dada a portaria é diversa.

(...)

O entendimento dos Excelentíssimos Desembargadores supracitados está sedimentado no sentido de que a parcela referente ao adicional de incentivo anual é devida aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Endemia.

Contudo não há uniformização das decisões, posto que o Excelentíssimo Desembargador Jose Maria Teixeira do Rosário entende que esta parcela não há previsão legal do repasse em lei municipal. Colaciono:”

Requer assim o recebimento da emenda a inicial para que haja a instauração do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), a intimação do Ministério Público e posterior suspensão dos processos pendentes de julgamento no Estado do Pará sobre a mesma matéria.

O Ministério Público apresentou manifestação no ID- 9318214 - Pág. 01 reservando-se para apresentar manifestação após o pronunciamento sobre a emenda da inicial.

Esta Relatora proferiu despacho solicitando diligência junto ao COGEPAC para levantamento dos seguintes dados:

- “1) Julgamentos mais recentes das 1ª e 2ª Turmas de Direito Público acerca do tema, agrupando-os pelo dispositivo da decisão (reconhecendo ou não o direito ao adicional de incentivo financeiro);
- 2) O quantitativo de processos julgados e em tramitação sobre a matéria no 1º e 2º graus;
- 3) A viabilidade de admissão do IRDR em questão, ainda que ausente qualquer divergência, com vistas a utilização do Instituto como forma de reafirmação de jurisprudência da Corte, trazendo definitividade, segurança jurídica e cogência ao tema firmado, reduzindo a taxa de judicialização, considerando os pressupostos estabelecidos no art. 976, incisos I e II, do CPC.”

A resposta da Presidência da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas respondeu a diligência no ID- 14389106 - Pág. 10/17.

É o relatório com pedido de inclusão do Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva – IRDR em pauta de plenário virtual.

Belém/PA, assinatura na hora e data do registro no sistema.

**DESA. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

**RELATORA**



## VOTO

## VOTO

O objeto do pedido do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) tem a finalidade de firmar tese jurídica em relação a existência ou não de direito dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate as Endemias ao recebimento do Adicional de Incentivo Financeiro, estabelecido pelo Governo Federal, na Portaria nº 674, de 03.06.2003, do Ministério da Saúde, e demais portarias subsequentes nº 314/14, 260/13, 459/12, 1.599/11, 3.178/10, 2.008/09, 1.234/08 e 1.243/2015 do Ministério da Saúde, face a regulamentação da matéria estabelecida na Lei nº 11.350/2006, com alterações pela Lei nº 12.994/2014.

Neste sentido, tem a finalidade definir tese sobre a obrigatoriedade ou não do repasse aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate as Endemias, com base nas normas que regulam a matéria.

Sustenta que há divergência face a existência de julgados das 1ª e 2ª Turmas de Direito Público do TJE/PA reconhecendo o direito aos Agentes, mas outros negando a obrigatoriedade do repasse, o que caracterizaria a efetiva repetição de processos contendo controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito e o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, na forma do art. 976, inciso I e II, do CPC.

Analisando os autos, verifico que os precedentes paradigmáticos apontados na emenda da inicial do peticionante indicam que a controvérsia de direito diz respeito a aplicação do art. 3º da Portaria nº 674 do Ministério da Saúde, datada de 03.06.2003, que resguardaria o direito pleiteado, posto que o repasse da adicional de incentivo aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate as Endemias teriam sido mantidos nas Portarias subsequentes do Ministério da Saúde (1.234/08, 2.008/09, 3.178/10, 1.599/11, 459/12, 260/13, 314/14 e 1.243/2015), constando da norma do art. 3º da Portaria n.º 674/GM, datada de 03.06.2003, a seguinte previsão:

*“Art. 1º Estabelecer dois tipos de incentivo financeiro vinculado à atuação de Agentes Comunitários de Saúde, integrantes de equipes do Programa de Agentes Comunitários de Saúde ou do Programa de Saúde da Família:*

*I – Incentivo de custeio;*

*II – Incentivo adicional.*



(...)

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

Neste sentido, foram indicados como precedentes paradigmáticos os seguintes julgamentos proferidos pela 1.ª e 2.ª Turmas de Direito Público: processo nº 0006338-73.2019.8.14.0061, Relatoria da Excelentíssima Desembargadora Maria Elvina Gemaque Taveira; processo nº 0801550-46.2020.8.14.0061 e 0007895-37.2014.8.14.0040, Relatoria do Excelentíssimo Desembargador Luiz Gonzaga da Costa Neto; processo nº 0800424-58.2020.8.14.0061 e **0007857-25.2014.8.14.0040**, de minha Relatoria; processo nº 0007190- 41.2016.8.14.0049, Relatoria da Excelentíssima Desembargadora Nadja Nara Cobra Meda, e processo n.º 0007937-69.2018.8.14.0065, Relatoria da Excelentíssima Desembargadora Diracy Nunes Alves.

Em sentido contrário ao reconhecimento da obrigatoriedade de repasse do Adicional de Incentivo Financeiro aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate as Endemias, há indicação dos julgamentos da 1ª e 2ª Turmas de Direito Público: processo nº 0800919-68.2021.8.14.0061, Relatoria do Excelentíssimo Desembargador José Maria Teixeira do Rosário; processo nº 0800882-41.2021.8.14.0061, Relatoria do Excelentíssimo Desembargador Roberto Gonçalves Moura; processo nº 0801880-43.2020.8.14.0061, Relatoria da Excelentíssima Desembargadora Ezilda Pastana Mutran; e processo n.º 0801056-50.2021.8.14.0061, Relatoria do Excelentíssimo Desembargador Mairton Marques Carneiro.

Ocorre que, foi observado que ambas as Turmas de Direito Público passaram a ter entendimento uniforme consignando a não obrigatoriedade de repasse do Adicional de Incentivo Financeiro aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate as Endemias, inclusive os Relatores que tinham entendimento favorável a obrigatoriedade do repasse e passaram a se reposicionar consignando a inexistência de obrigatoriedade, face as alterações promovidas pelas Lei Federal n.º 11.350/2006, com redação da Lei n.º 12.994/2014 e do Decreto Federal n.º 8.474/2015.

A título de exemplo os seguintes julgamentos: Apelação - Processo n.º 0800841-74.2021.8.14.0061, Relator Desembargador Luiz Gonzaga da Costa Neto; Apelação – Processo n.º 0800908-39.2021.8.14.0061, Relatora Desembargadora Ezilda Pastana Mutran; Apelação – Processo n.º 0801049-58.2021.8.14.0061, Relator Roberto Gonçalves Moura; Apelação – Processo n.º 0800919-68.2021.8.14.0061, Relator José Maria Teixeira do Rosário; Apelação – Processo n.º 0801041-81.2021.8.14.0061, Relator Mairton Marques Carneiro; Apelação – Processo n.º 0010609-26.2015.8.14.0010, dentre outros julgados mais recentes.

Assim, verificando que os últimos julgados da Corte não consignaram divergência de posicionamentos nos Colegiados da 1.ª e 2.ª Turma de Direito Público sobre a matéria, esta



Relatora solicitou diligência junto a COGEPAC para informar sobre o quantitativo de julgados existentes sobre a matéria no 1.º e 2.º grau, o posicionamento seguido e a viabilidade do IRDR quando inexistir divergência entre os precedentes da Corte.

As informações prestadas pelo COGEPAC, após descrever o número de precedentes proferidos em cada Turma, diz que não existe dissonância nos julgamentos, a partir do início de 2022, pois informa que o posicionamento da 1.ª e 2.ª Turmas de Direitos Público foram uniformizados no sentido majoritário de desobrigação da vinculação do adicional à remuneração dos ACS e ACE, posto que seguiram o entendimento que a verba repassada tem a finalidade de reestruturação do atendimento prestado à população.

Daí porque, entendo que não se encontram presentes os pressupostos necessários a admissão do Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva – IRDR na espécie, face a posterior uniformização do entendimento das 1.ª e 2.ª Turmas de Direito Público sobre a matéria, conforme se verifica das informações prestadas pelo COGEPAC, nos seguintes termos:

*“A partir do exame dessas informações, um aspecto relevante é que o entendimento de que os Agentes tinham direito ao repasse do aludido Adicional corporificou-se somente no início das discussões, entre os anos de 2018 e 2020, sendo prolatada, ainda, 2 (duas) decisões em tal sentido, no início de 2022.*

*Assim, a partir do referido período, verifica-se que a jurisprudência majoritária dos mencionados Órgãos Julgadores da Corte paraense firmou-se no sentido de que o mencionado incentivo não constitui verba remuneratória aos Agentes Comunitários de Saúde.”*

Aqui o ponto angular da matéria, apesar da assertiva de necessidade de conversão da jurisprudência persuasiva em precedente judicial qualificado obrigatório, entendo que havendo convergência de entendimento sobre a matéria, nas 1.ª e 2.ª Turmas de Direito Público do TJE/PA, a partir do início de 2022, não se cogita de risco de ofensa a isonomia e à segurança jurídica, na forma e exigida no art. 976, incisos I e II, do CPC.

A doutrina de Fredie Didier, em seu “Curso de Processo Civil”, p. 626/627, consigna que os requisitos do art. 976, incisos I e II, do CPC, são cumulativos, por conseguinte, ambos devem se encontrar presentes e a multiplicidade de processos deve conter decisões divergentes, em risco a isonomia e segurança jurídica, o que não parecer ocorrer na hipótese de entendimento já pacificado nas Turmas Julgadoras competentes, para apreciar e julgar a matéria junto ao TJE/PA, *in verbis*:

*“Esses requisitos são cumulativos. A ausência de qualquer um deles inviabiliza a instauração do IRDR. Não é sem razão, aliás, que o art. 976 do CPC utiliza a expressão simultaneamente, a exigir a confluência de todos os requisitos.*

(...)





*É preciso, como visto que haja efetiva repetição de processos. Não cabe IRDR preventivo. Mas se exige que haja risco à isonomia e à segurança jurídica. Esse requisito reforça a vocação do IRDR para a formação de precedentes, aliando-se ao disposto no art. 926 do CPC. Exatamente por isso, somente cabe o incidente quando já houver algumas sentenças antagônicas a respeito do assunto. Vale dizer que, para caber o incidente, deve haver, por um lado, sentença admitindo determinada solução, havendo, por outro lado, sentenças rejeitando a mesma solução. É preciso, enfim, haver uma controvérsia já disseminada para que, então, seja cabível o IRDR. Exige-se, em outras palavras, como requisito para a instauração de tal incidente, a existência de prévia controvérsia sobre o assunto.”*

No mesmo sentido é a jurisprudência do Pleno do TJE/PA, além de outros Colegiados Estaduais, sobre os requisitos de admissibilidade do IRDR, consoante os seguintes julgados:

**“EMENTA: INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. IRDR. GRATIFICAÇÃO DE NÍVEL SUPERIOR. PROFESSORES DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA. DIFERENÇA DE ENQUADRAMENTO. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. REQUISITOS CUMULATIVOS. NCPC. ART. 976. REPETIÇÃO DE PROCESSOS DEMONSTRADA. QUESTÃO UNICAMENTE DE DIREITO. CAUSA PENDENTE DE JULGAMENTO NO TRIBUNAL. INEXIGIBILIDADE. **TODAVIA, INEXISTE DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA SOBRE O TEMA. NÃO ADMISSÃO DO INCIDENTE. UNÂNIME.****

**1. O incidente de resolução de demandas repetitivas, nos termos do artigo 976 do CPC/15, pode ser instaurado se houver, simultaneamente, efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito e risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.**

**2. Não se admite o incidente quando inexistente demonstração da divergência sobre o tema em que deu origem ao pedido para instaurar o incidente.**

4. Inexistente entendimento dissonante sobre a questão de direito formulada como hábil a ensejar a instauração de incidente de resolução de demandas repetitivas, deve-lhe ser negado trânsito como forma de ser resguardada sua gênese e privilegiada sua destinação (NCPC, art. 981).

5. Acréscimo feito em voto divergente, pelo Exmo. Des. Luiz Gonzaga da Costa Neto, que considerou inexistente a necessidade de haver processo em trâmite no Tribunal, como requisito para a instauração do IRDR.

6. IRDR não admitido.

(Processo n.º 0006691-10.2016.8.14.0000, Ac. N.º 168.564, Rel. MARIA DO CEO MACIEL COUTINHO, Órgão Julgador TRIBUNAL PLENO do TJE/PA, Julgado em 30.11.2016, Publicado em 02.12.2016)

**“Ementa: INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. IRDR. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. INEXISTÊNCIA DE EFETIVA REPETIÇÃO DE PROCESSOS E DE DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL.**

*Nos termos do art. 976, incisos I e II, do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), é cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando se constatar, simultaneamente, (i.) efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito, e (ii.) risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. No caso concreto, todavia, não se constata o preenchimento de tais requisitos, eis que inexistente controvérsia sobre questão de direito capaz de ofender*



*a isonomia ou a segurança jurídica. Percentual de cláusula penal (compensatória) que, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), varia caso a caso, não havendo falar, pois, em divergência jurisprudencial no âmbito desta Corte. Incidente inadmitido. Unânime.”*  
(Incidente de Resolucao de Demandas Repetitiva, Nº 70072751936, Terceira Turma Cível - Nono Grupo Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Dilso Domingos Pereira, Julgado em: 18-04-2017)

Ante o exposto, sou pela inadmissibilidade do INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDA REPETITIVA – IRDR na espécie, diante da inexistência de divergência sobre a matéria com risco a isonomia e a segurança jurídica, na forma exigida no art. 976, inciso II, do CPC, nos termos da fundamentação.

É como Voto.

Belém/PA, assinatura na hora e data do registro no sistema.

**DESA. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**  
**RELATORA**

Belém, 28/08/2023



## RELATÓRIO

Trata-se de PEDIDO DE INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDA REPETITIVA formulado pelo MUNICÍPIO DE TUCURUÍ, com a finalidade de uniformizar entendimento sobre a existência ou não de obrigatoriedade do repasse do Adicional de Incentivo Financeiro, estabelecido pelo Governo Federal, diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate as Endemias, face a existência de diversos processos sobre a mesma discussão jurídica que estariam sendo julgados de forma divergente nas 1ª e 2ª Turmas de Direito Público do TJE/PA, pois haveria reconhecimento do direitos em alguns julgamentos e não reconhecimento em outros, ensejando a existência de efetiva repetição de processos sobre a mesma questão unicamente de direito e risco de ofensa à isonomia e a segurança jurídica, na forma do art. 976, incisos I e II, do CPC.

Apontou os julgamentos proferidos nos processos n.º 0800858-13.2021.8.14.0061; 0800838-22.2021.8.14.0061; 0800904-02.2021.8.14.0061; 0006789-17.2017.8.14.0046; 0000208-96.2015.8.14.0032; 00004214-32.2014.8.14.0049, além de vários outros constantes de lista de amostragem anexa à inicial.

Afirma que há possibilidade de multiplicação de várias ações sobre a mesma matéria unicamente de direito, inclusive em relação a outros Municípios do Estado do Pará, em prejuízo à isonomia e à segurança jurídica, por isso, busca a instauração do presente Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva (IRDR).

Requer, assim, a Instauração do Incidente de Demanda Repetitiva (IRDR) e após ouvido o Ministério Público sejam suspensos todos os processos que tramitam no primeiro grau das Comarcas do Estado do Pará sobre a mesma matéria, até a apreciação do mérito da controvérsia.

Em decisão monocrática proferida no ID-9097323 - Pág. 01/03, determinei a emenda da inicial, sob pena de indeferimento da inicial, com base no art. 977, parágrafo único, do CPC, nos seguintes termos:

*“determino que o autor emende a inicial, no prazo de 10 (dez) dias, indicando de forma específica a matéria objeto da divergência na jurisprudência sobre o Adicional de Incentivo Financeiro, estabelecido pelo Governo Federal, inclusive indicando as normas aplicáveis e os pontos objeto da divergência sobre a mesma, consoante as decisões judiciais divergentes, na forma exigida no art. 977, parágrafo único, do CPC, sob pena de indeferimento.”*

O Excelentíssimo Procurador Geral de Justiça se reservou para apresentar manifestação após a emenda da inicial e o efetivo contraditório, conforme consta do ID-9318214-Pág. 01.



Houve a emenda da inicial na petição constante do ID- 9271794 - Pág. 01/09, consignando que:

*“... a norma federal que define tal incentivo não discute sobre o repasse pessoal aos Agentes Comunitários de Saúde ou Agentes de Endemia.*

*Tal incentivo anual não possui repasse obrigatório por parte da municipalidade, não se tratando de vantagem pecuniária aos agentes comunitários de saúde, uma vez que busca estimular o município a implementar os Agentes Comunitários de Saúde, podendo ser utilizada para aquisição de materiais e/ou equipamentos.*

*Com efeito, as verbas repassadas pela União ou Estado aos Municípios constituem incentivo de custeio, que objetiva estimular o Município a implantar os Agentes Comunitários de Saúde, não vinculando a remuneração do servidor, na medida em que podem ser utilizadas para a aquisição de materiais de estruturação do atendimento prestado à população.*

*A previsão constante na Portaria nº 1.243/2015, por si só, não serve para regulamentação da matéria, não havendo, pois, legislação determinando o repasse da referida verba aos servidores.*

*(...)*

*Tomemos como exemplo os processos número 0801880-43.2020.8.14.0061 0800882-41.2021.8.14.0061, julgados pela 1ª Turma de Direito Público, os Nobres (as) Desembargadores (as) Ezilda Pastana Mutran e Roberto Gonçalves de Moura decidem que a condenação do Município ao pagamento da Gratificação de Incentivo não deve prevalecer. Fundamentam nesse sentido os recursos de Apelação Interpostos pelo Município de Tucuruí:*

*(...)*

*Verifica-se nas razões de decidir da Nobre Relatora Desembargadora Ezilda Pastana Mutran, o acolhimento das razões apresentadas pelo Município e consequente revisão de posicionamento entendendo que ‘o incentivo financeiro em questão será destinado ao financiamento das atividades dos agentes comunitários de saúde, não se tratando de vantagem pessoal’.*

*Entretanto dentro da 1ª Turma existe posicionamento conflitante, vejamos o entendimento do Excelentíssima Desembargadora Maria Elvina Gemaque Taveira, que decidiu pelo não provimento da Apelação interposta pelo Município, mantendo a decisão do juízo a quo, nesse sentido:*

*(...)*

*Pela análise dos acórdãos percebe-se que os Nobres Desembargadores usaram a mesma portaria do Ministério da Saúde, qual seja a 674/2003 para fundamentar suas decisões, todavia, a interpretação dada a portaria é diversa.*

*(...)*

*O entendimento dos Excelentíssimos Desembargadores supracitados está sedimentado no sentido de que a parcela referente ao adicional de incentivo anual é devida aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Endemia.*

*Contudo não há uniformização das decisões, posto que o Excelentíssimo Desembargador Jose Maria Teixeira do Rosário entende que esta parcela não há previsão legal do repasse em lei municipal. Colaciono:”*



Requer assim o recebimento da emenda a inicial para que haja a instauração do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), a intimação do Ministério Público e posterior suspensão dos processos pendentes de julgamento no Estado do Pará sobre a mesma matéria.

O Ministério Público apresentou manifestação no ID- 9318214 - Pág. 01 reservando-se para apresentar manifestação após o pronunciamento sobre a emenda da inicial.

Esta Relatora proferiu despacho solicitando diligência junto ao COGEPAC para levantamento dos seguintes dados:

- “1) Julgamentos mais recentes das 1ª e 2ª Turmas de Direito Público acerca do tema, agrupando-os pelo dispositivo da decisão (reconhecendo ou não o direito ao adicional de incentivo financeiro);*
- 2) O quantitativo de processos julgados e em tramitação sobre a matéria no 1º e 2º graus;*
- 3) A viabilidade de admissão do IRDR em questão, ainda que ausente qualquer divergência, com vistas a utilização do Instituto como forma de reafirmação de jurisprudência da Corte, trazendo definitividade, segurança jurídica e cogência ao tema firmado, reduzindo a taxa de judicialização, considerando os pressupostos estabelecidos no art. 976, incisos I e II, do CPC.”*

A resposta da Presidência da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas respondeu a diligência no ID- 14389106 - Pág. 10/17.

É o relatório com pedido de inclusão do Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva – IRDR em pauta de plenário virtual.

Belém/PA, assinatura na hora e data do registro no sistema.

**DESA. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

**RELATORA**



## VOTO

O objeto do pedido do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) tem a finalidade de firmar tese jurídica em relação a existência ou não de direito dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate as Endemias ao recebimento do Adicional de Incentivo Financeiro, estabelecido pelo Governo Federal, na Portaria nº 674, de 03.06.2003, do Ministério da Saúde, e demais portarias subsequentes nº 314/14, 260/13, 459/12, 1.599/11, 3.178/10, 2.008/09, 1.234/08 e 1.243/2015 do Ministério da Saúde, face a regulamentação da matéria estabelecida na Lei nº 11.350/2006, com alterações pela Lei nº 12.994/2014.

Neste sentido, tem a finalidade definir tese sobre a obrigatoriedade ou não do repasse aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate as Endemias, com base nas normas que regulam a matéria.

Sustenta que há divergência face a existência de julgados das 1ª e 2ª Turmas de Direito Público do TJE/PA reconhecendo o direito aos Agentes, mas outros negando a obrigatoriedade do repasse, o que caracterizaria a efetiva repetição de processos contendo controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito e o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, na forma do art. 976, inciso I e II, do CPC.

Analisando os autos, verifico que os precedentes paradigmáticos apontados na emenda da inicial do peticionante indicam que a controvérsia de direito diz respeito a aplicação do art. 3º da Portaria nº 674 do Ministério da Saúde, datada de 03.06.2003, que resguardaria o direito pleiteado, posto que o repasse da adicional de incentivo aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate as Endemias teriam sido mantidos nas Portarias subsequentes do Ministério da Saúde (1.234/08, 2.008/09, 3.178/10, 1.599/11, 459/12, 260/13, 314/14 e 1.243/2015), constando da norma do art. 3.º da Portaria n.º 674/GM, datada de 03.06.2003, a seguinte previsão:

*“Art. 1º Estabelecer dois tipos de incentivo financeiro vinculado à atuação de Agentes Comunitários de Saúde, integrantes de equipes do Programa de Agentes Comunitários de Saúde ou do Programa de Saúde da Família:*

*I – Incentivo de custeio;*

*II – Incentivo adicional.*

*(...)*

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

Neste sentido, foram indicados como precedentes paradigmáticos os seguintes julgamentos



proferidos pela 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Turmas de Direito Público: processo nº 0006338-73.2019.8.14.0061, Relatoria da Excelentíssima Desembargadora Maria Elvina Gemaque Taveira; processo nº 0801550-46.2020.8.14.0061 e 0007895-37.2014.8.14.0040, Relatoria do Excelentíssimo Desembargador Luiz Gonzaga da Costa Neto; processo nº 0800424-58.2020.8.14.0061 e **0007857-25.2014.8.14.0040**, de minha Relatoria; processo nº 0007190- 41.2016.8.14.0049, Relatoria da Excelentíssima Desembargadora Nadja Nara Cobra Meda, e processo n.º 0007937-69.2018.8.14.0065, Relatoria da Excelentíssima Desembargadora Diracy Nunes Alves.

Em sentido contrário ao reconhecimento da obrigatoriedade de repasse do Adicional de Incentivo Financeiro aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate as Endemias, há indicação dos julgamentos da 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Turmas de Direito Público: processo nº 0800919-68.2021.8.14.0061, Relatoria do Excelentíssimo Desembargador José Maria Teixeira do Rosário; processo nº 0800882-41.2021.8.14.0061, Relatoria do Excelentíssimo Desembargador Roberto Gonçalves Moura; processo nº 0801880-43.2020.8.14.0061, Relatoria da Excelentíssima Desembargadora Ezilda Pastana Mutran; e processo n.º 0801056-50.2021.8.14.0061, Relatoria do Excelentíssimo Desembargador Mairton Marques Carneiro.

Ocorre que, foi observado que ambas as Turmas de Direito Público passaram a ter entendimento uniforme consignando a não obrigatoriedade de repasse do Adicional de Incentivo Financeiro aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate as Endemias, inclusive os Relatores que tinham entendimento favorável a obrigatoriedade do repasse e passaram a se reposicionar consignando a inexistência de obrigatoriedade, face as alterações promovidas pelas Lei Federal n.º 11.350/2006, com redação da Lei n.º 12.994/2014 e do Decreto Federal n.º 8.474/2015.

A título de exemplo os seguintes julgamentos: Apelação - Processo n.º 0800841-74.2021.8.14.0061, Relator Desembargador Luiz Gonzaga da Costa Neto; Apelação – Processo n.º 0800908-39.2021.8.14.0061, Relatora Desembargadora Ezilda Pastana Mutran; Apelação – Processo n.º 0801049-58.2021.8.14.0061, Relator Roberto Gonçalves Moura; Apelação – Processo n.º 0800919-68.2021.8.14.0061, Relator José Maria Teixeira do Rosário; Apelação – Processo n.º 0801041-81.2021.8.14.0061, Relator Mairton Marques Carneiro; Apelação – Processo n.º 0010609-26.2015.8.14.0010, dentre outros julgados mais recentes.

Assim, verificando que os últimos julgados da Corte não consignaram divergência de posicionamentos nos Colegiados da 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Turma de Direito Público sobre a matéria, esta Relatora solicitou diligência junto a COGEPAC para informar sobre o quantitativo de julgados existentes sobre a matéria no 1.º e 2.º grau, o posicionamento seguido e a viabilidade do IRDR quando inexistente divergência entre os precedentes da Corte.

As informações prestadas pelo COGEPAC, após descrever o número de precedentes proferidos em cada Turma, diz que não existe dissonância nos julgamentos, a partir do início de



2022, pois informa que o posicionamento da 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Turmas de Direitos Público foram uniformizados no sentido majoritário de desobrigação da vinculação do adicional à remuneração dos ACS e ACE, posto que seguiram o entendimento que a verba repassada tem a finalidade de reestruturação do atendimento prestado à população.

Daí porque, entendo que não se encontram presentes os pressupostos necessários a admissão do Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva – IRDR na espécie, face a posterior uniformização do entendimento das 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Turmas de Direito Público sobre a matéria, conforme se verifica das informações prestadas pelo COGEPAC, nos seguintes termos:

*“A partir do exame dessas informações, um aspecto relevante é que o entendimento de que os Agentes tinham direito ao repasse do aludido Adicional corporificou-se somente no início das discussões, entre os anos de 2018 e 2020, sendo prolatada, ainda, 2 (duas) decisões em tal sentido, no início de 2022.*

*Assim, a partir do referido período, verifica-se que a jurisprudência majoritária dos mencionados Órgãos Julgadores da Corte paraense firmou-se no sentido de que o mencionado incentivo não constitui verba remuneratória aos Agentes Comunitários de Saúde.”*

Aqui o ponto angular da matéria, apesar da assertiva de necessidade de conversão da jurisprudência persuasiva em precedente judicial qualificado obrigatório, entendo que havendo convergência de entendimento sobre a matéria, nas 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Turmas de Direito Público do TJE/PA, a partir do início de 2022, não se cogita de risco de ofensa a isonomia e à segurança jurídica, na forma e exigida no art. 976, incisos I e II, do CPC.

A doutrina de Fredie Didier, em seu “Curso de Processo Civil”, p. 626/627, consigna que os requisitos do art. 976, incisos I e II, do CPC, são cumulativos, por conseguinte, ambos devem se encontrar presentes e a multiplicidade de processos deve conter decisões divergentes, em risco a isonomia e segurança jurídica, o que não parecer ocorrer na hipótese de entendimento já pacificado nas Turmas Julgadoras competentes, para apreciar e julgar a matéria junto ao TJE/PA, *in verbis*:

*“Esses requisitos são cumulativos. A ausência de qualquer um deles inviabiliza a instauração do IRDR. Não é sem razão, aliás, que o art. 976 do CPC utiliza a expressão simultaneamente, a exigir a confluência de todos os requisitos.*

*(...)*

*É preciso, como visto que haja efetiva repetição de processos. Não cabe IRDR preventivo. Mas se exige que haja risco à isonomia e à segurança jurídica. Esse requisito reforça a vocação do IRDR para a formação de precedentes, aliando-se ao disposto no art. 926 do CPC.*

*Exatamente por isso, somente cabe o incidente quando já houver algumas sentenças antagônicas a respeito do assunto. Vale dizer que, para caber o incidente, deve haver, por um lado, sentença admitindo determinada solução, havendo, por outro lado, sentenças rejeitando a*





mesma solução. É preciso, enfim, haver uma controvérsia já disseminada para que, então, seja cabível o IRDR. Exige-se, em outras palavras, como requisito para a instauração de tal incidente, a existência de prévia controvérsia sobre o assunto.”

No mesmo sentido é a jurisprudência do Pleno do TJE/PA, além de outros Colegiados Estaduais, sobre os requisitos de admissibilidade do IRDR, consoante os seguintes julgados:

“EMENTA: INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. IRDR. GRATIFICAÇÃO DE NÍVEL SUPERIOR. PROFESSORES DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA. DIFERENÇA DE ENQUADRAMENTO. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. REQUISITOS CUMULATIVOS. NCP. ART. 976. REPETIÇÃO DE PROCESSOS DEMONSTRADA. QUESTÃO UNICAMENTE DE DIREITO. CAUSA PENDENTE DE JULGAMENTO NO TRIBUNAL. INEXIGIBILIDADE. **TODAVIA, INEXISTE DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA SOBRE O TEMA. NÃO ADMISSÃO DO INCIDENTE. UNÂNIME.**

**1. O incidente de resolução de demandas repetitivas, nos termos do artigo 976 do CPC/15, pode ser instaurado se houver, simultaneamente, efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito e risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.**

**2. Não se admite o incidente quando inexistente demonstração da divergência sobre o tema em que deu origem ao pedido para instaurar o incidente.**

4. Inexistente entendimento dissonante sobre a questão de direito formulada como hábil a ensejar a instauração de incidente de resolução de demandas repetitivas, deve-lhe ser negado trânsito como forma de ser resguardada sua gênese e privilegiada sua destinação (NCP, art. 981).

5. Acréscimo feito em voto divergente, pelo Exmo. Des. Luiz Gonzaga da Costa Neto, que considerou inexistente a necessidade de haver processo em trâmite no Tribunal, como requisito para a instauração do IRDR.

6. IRDR não admitido.

(Processo n.º 0006691-10.2016.8.14.0000, Ac. N.º 168.564, Rel. MARIA DO CEO MACIEL COUTINHO, Órgão Julgador TRIBUNAL PLENO do TJE/PA, Julgado em 30.11.2016, Publicado em 02.12.2016)

“Ementa: INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. IRDR. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. INEXISTÊNCIA DE EFETIVA REPETIÇÃO DE PROCESSOS E DE DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL.

Nos termos do art. 976, incisos I e II, do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), é cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando se constatar, simultaneamente, (i.) efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito, e (ii.) risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. No caso concreto, todavia, não se constata o preenchimento de tais requisitos, eis que inexistente controvérsia sobre questão de direito capaz de ofender a isonomia ou a segurança jurídica. Percentual de cláusula penal (compensatória) que, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), varia caso a caso, não havendo falar, pois, em divergência jurisprudencial no âmbito desta Corte. Incidente inadmitido. Unânime.”

(Incidente de Resolucao de Demandas Repetitiva, Nº 70072751936, Terceira Turma Cível - Nono Grupo Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Dilso Domingos Pereira, Julgado em: 18-04-2017)



Ante o exposto, sou pela inadmissibilidade do INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDA REPETITIVA – IRDR na espécie, diante da inexistência de divergência sobre a matéria com risco a isonomia e a segurança jurídica, na forma exigida no art. 976, inciso II, do CPC, nos termos da fundamentação.

É como Voto.

Belém/PA, assinatura na hora e data do registro no sistema.

**DESA. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**  
**RELATORA**



**“INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDA REPETITIVA – IRDR. ADICIONAL DE INCENTIVO FINANCEIRO INSTITUÍDO PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE/GOVERNO FEDERAL. OBRIGATORIEDADE OU NÃO DE REPASSE AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE A ENDEMIAS. RISCO DE OFENSA À ISONOMIA E À SEGURANÇA JURÍDICA. NÃO CARACTERIZADOS. EXISTÊNCIA DE JURISPRUDÊNCIA UNIFORME NO TJE/PA. IRDR INADMITIDO À UNANIMIDADE. PRECEDENTE DO PLENO DO TJE/PA SOBRE O DISPOSTO NO ART. 976, INCISOS I E II DO CPC.”**

**Vistos, etc.**

**Acordam os Excelentíssimos Desembargadores Componentes do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, à unanimidade, julgar inadmitir o Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva - IRDR, nos termos do Voto da Dina Relatora. Sessão de Julgamento de Plenário Virtual, realizada no período de 16.08.2023 até 23.08.2023, e presidida pela Excelentíssima Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Pará: Maria de Nazaré Silva Gouveia dos Santos, Belém/PA, assinatura na data e hora constantes do registro no sistema.**

**Desa. Luzia Nadja Guimarães Nascimento  
Relatora**

