



Número: **0801015-65.2019.8.14.0025**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **2ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargador MAIRTON MARQUES CARNEIRO**

Última distribuição : **11/04/2023**

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

Processo referência: **0801015-65.2019.8.14.0025**

Assuntos: **Gratificação de Incentivo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MARIA MARTA FERREIRA CRUZ (APELANTE)	ANDREA BASSALO VILHENA GOMES (ADVOGADO) TATIANE SOUSA BARBOSA (ADVOGADO)
MARIA RIBEIRO DA COSTA (APELANTE)	ANDREA BASSALO VILHENA GOMES (ADVOGADO) TATIANE SOUSA BARBOSA (ADVOGADO)
MARLENE ARRUDA DA SILVA (APELANTE)	ANDREA BASSALO VILHENA GOMES (ADVOGADO) TATIANE SOUSA BARBOSA (ADVOGADO)
MIRIAN ELISANGELA DE ALMEIDA SILVA (APELANTE)	ANDREA BASSALO VILHENA GOMES (ADVOGADO) TATIANE SOUSA BARBOSA (ADVOGADO)
VALDIRENE PEREIRA DA SILVA (APELANTE)	ANDREA BASSALO VILHENA GOMES (ADVOGADO) TATIANE SOUSA BARBOSA (ADVOGADO)
MUNICÍPIO DE ITUPIRANGA (APELADO)	GEIZA SANTOS XAVIER (PROCURADOR)
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	JORGE DE MENDONCA ROCHA (PROCURADOR)

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
15919992	04/09/2023 15:03	Acórdão	Acórdão
15557744	04/09/2023 15:03	Relatório	Relatório
15557747	04/09/2023 15:03	Voto do Magistrado	Voto
15557748	04/09/2023 15:03	Ementa	Ementa

[\[http://pje.tjpa.jus.br/pje-2g/\]](http://pje.tjpa.jus.br/pje-2g/)

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0801015-65.2019.8.14.0025

APELANTE: MARIA MARTA FERREIRA CRUZ, MARIA RIBEIRO DA COSTA, MARLENE ARRUDA DA SILVA, MIRIAN ELISANGELA DE ALMEIDA SILVA, VALDIRENE PEREIRA DA SILVA

APELADO: MUNICIPIO DE ITUPIRANGA
PROCURADOR: GEIZA SANTOS XAVIER

RELATOR(A): Desembargador MAIRTON MARQUES CARNEIRO

EMENTA

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 DESPROVIDO. PRECEDENTES.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 2ª Turma de Direito Público, por unanimidade de votos, **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL** para manter a sentença recorrida, tudo de acordo com o voto do Desembargador Relator. Plenário Virtual da 2ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sessão presidida pelo Des. José Maria Teixeira do Rosário.

Datado e assinado eletronicamente.

MAIRTON MARQUES CARNEIRO

Desembargador Relator.



RELATÓRIO

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de APELAÇÃO CÍVEL interposto por MARIA MARTA FERREIRA CRUZ E OUTROS contra sentença proferida pelo Exm^a. Sra. Juíza de Direito da Vara Única de Itupiranga, Dr^a. Alessandra Rocha da Silva Souza, nos autos da AÇÃO DE COBRANÇA proposta pelos apelantes em face de MUNICÍPIO DE ITUPIRANGA.

Veja-se trecho da sentença recorrida ao Id nº 13590714:

“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.

[...]

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

Inconformado, MARIA MARTA FERREIRA CRUZ E OUTROS interpuseram **Recurso de Apelação Cível** (Id nº 13590920) alegando, em síntese, que a remuneração dos agentes comunitários de saúde (ACS), cuja responsabilidade recai sob as Secretarias Municipais de Saúde, é composta pelos subsídios mensais e adicionais eventuais, como é o caso do incentivo financeiro ora pleiteado.

Neste sentido, aduziu que tal parcela remuneratória deve ser repassada diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde do Município de Itupiranga, a título de gratificação, sob risco de violação aos princípios e objetivos da Política Nacional de



Atenção Básica.

Aberto o contraditório, o MUNICÍPIO DE ITUPIRANGA apresentou **contrarrrazões ao Recurso de Apelação Cível - Id nº 13590928**. Na oportunidade, rechaçou todos os argumentos aduzidos pela apelante e pugnou, ao final, pelo integral desprovimento do recurso.

Os autos foram encaminhados à Procuradoria de Justiça que se manifestou pelo conhecimento e desprovimento do apelo recursal. (Id. 15052841).

É o relatório.

VOTO

VOTO

Presente os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso e, compulsando os autos, entendo que comporta julgamento monocrático, por se encontrar contrário à jurisprudência dominante deste Tribunal, consoante o art. 932, VIII, do CPC c/c art. 133, XII, d, do Regimento Interno TJ/PA.

A controvérsia recursal cinge-se à questão relativa se a autora faz *jus* ao recebimento do incentivo financeiro destinado aos agentes de saúde.

In casu, constata-se que a sentença afastou o pleito da autora por considerar que as verbas recebidas da União não têm natureza de remuneração, consubstanciando-se em repasse destinado ao custeio do Programa de Agentes Comunitários de Saúde - PACS.

Além disso, deixou claro que a imposição de pagamento aos servidores agentes de combate às endêmias (ACE) e agentes comunitários de saúde (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.

Analisando a questão controvertida, entendo que não merece reparo a sentença ora vergastada pelas razões que passo a expor.

Em tal decisório, entendeu-se não se tratar de remuneração, uma vez não ser possível sua instituição por meio de portaria.

O incentivo financeiro adicional previsto na Portaria nº 1.350/2002 do Ministério da Saúde se destina à promoção e



incremento de atividades relacionadas à área da saúde do Município, não constituindo verba remuneratória aos agentes comunitários de saúde, sobretudo porque tal numerário somente poderia ser instituído por meio de lei específica, na forma dos arts. 37, X, 61, § 1º, "c", e 169 da Constituição Federal.

Ou seja, o direito à verba pleiteada não poderia ser instituído por meio da portaria invocada, posto que se constituiria em ato ilegítimo, por afronta, repita-se, ao art. 37, X, da CF, que preceitua que a remuneração (aí incluída qualquer vantagem em pecúnia) 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.

Logo, somente Lei pode estabelecer verbas salariais e desde que haja prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesa de pessoal, não cabendo, portanto, ato infralegal do Ministério da Saúde estabelecer verba salarial, sobretudo em relação a servidor municipal.

Outrossim, nota-se que o incentivo financeiro criado pela Lei 12.994/14, que incluiu os arts. 9º-C e 9º-D, na Lei 11.350/2006, visa fortalecer a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE), não havendo qualquer ressalva em tais dispositivos a eventual incentivo adicional (ou 14º salário) 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 nº 12.994, de 2014)

§ 5º Até a edição do decreto de que trata o § 1º deste artigo, aplicar-se-ão às 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, de 2014)

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) [http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L12994.htm#art1]

§ 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) [http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L12994.htm#art1]

I - parâmetros para concessão do incentivo; e (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014) [http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L12994.htm#art1]

II - valor mensal do incentivo por ente federativo. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014) [http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L12994.htm#art1]

§ 2º Os parâmetros para concessão do incentivo considerarão, sempre que possível, as peculiaridades do Município. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014) [http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L12994.htm#art1]

De igual forma, o Decreto nº 8.474, de 22 de junho de 2015, que regulamenta a Lei 12.994/14, bem como a Portaria 1.024, de 21 de julho de 2015, não destacam direitos especiais remuneratórios a tais profissionais.

Todavia, não obstante tais normas tratem do piso salarial dos



ACS e ACE, bem como do incentivo financeiro (IF) a ser repassado em 12 (doze) parcelas mensais, incluindo-se 1 (uma) parcela adicional no último trimestre de cada ano, não discriminam o direito a um incentivo adicional ou 14^o (décimo quarto) salário a ser pago diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde, tampouco que os recursos repassados a título de IF devam compor uma remuneração adicional e extraordinária.

Sendo assim, resta evidenciado que o Incentivo Financeiro (IF) é 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.

Em sentido semelhante, colaciono jurisprudências afins:

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)

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 - APL: 03468085720148090168, Relator: CARLOS HIPOLITO ESCHER, Data de Julgamento: 26/02/2018, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 26/02/2018).

APELAÇÃO. AÇÃO DE COBRANÇA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL



INSTITUÍDO POR PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. INCENTIVO FINANCEIRO CRIADO PELA LEI Nº 12.994/14. AUSÊNCIA DE PREVISÃO QUANTO A DESTINAÇÃO DIRETA AOS AGENTES COMUNITARIOS DE SAÚDE (ACS) E AGENTES DE COMBATE À ENDEMIAS (ACE). PAGAMENTO INDEVIDO. 1. A luz dos arts. 37, X, 61, § 1º, II, "a", e 169 da Constituição Federal, a concessão de qualquer vantagem ou aumento aos servidores públicos somente poderá ocorrer mediante autorização prévia conferida por lei específica, sendo necessário, para tanto, a observância da dotação orçamentária e os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Precedentes do TST. 2. O incentivo financeiro adicional criado pela Portaria nº 1.350/2002 do Ministério da Saúde, muito embora seja repassado aos fundos municipais de saúde em razão do número de agentes comunitários admitidos por cada ente federado, não constitui espécie remuneratória, mas verba destinada a melhoria, promoção e incremento da atividade desses servidores. 3. Não havendo expressa autorização legislativa, portanto, resta inviável o reconhecimento do incentivo financeiro adicional como vantagem pecuniária a ser paga aos agentes comunitários e saúde, com ou sem cunho salarial. 4. O incentivo financeiro criado pela Lei nº 12.994/14, que incluiu o art. 9º-D na Lei nº 11.350/2006, foi concebido visando o fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS e ACE, contudo, não menciona em nenhum momento o direito a um incentivo adicional (ou 14º salário) destinado diretamente a estas categorias. 5. Apelo conhecido e não provido. Sentença mantida. (TJ-TO - AC: 00333473620198270000, Relator: ETELVINA MARIA SAMPAIO FELIPE)

Ademais, ainda que o apelado tenha feito tal repasse previamente, com base na conveniência e oportunidade inerentes à discricionariedade administrativa, tal fato não faz exsurgir o direito da apelante à continuidade do recebimento de tais verbas.

Em casos semelhantes ao presente feito, assim julgou a 1ª Turma de Direito Público deste Egrégio Tribunal:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO DE APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO DE COBRANÇA. AGENTES COMUNITARIOS 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 A DESTINAÇÃO DIRETA AOS AGENTES COMUNITARIOS 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. EM REMESSA NECESSÁRIA, 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 totalmente em remessa necessária. A unanimidade.

(5703991, 5703991, Rel. ROBERTO GONCALVES DE MOURA, Órgão Julgador 1ª Turma de Direito Público, Julgado em 2021-07-12, Publicado em 2021-07-21) (grifo nosso)

Diante do exposto, com amparo na jurisprudência dominante deste Tribunal, **conheço e nego provimento ao apelo**, para manter *in totum* a sentença recorrida.

É como voto.

Datado e assinado eletronicamente.

Mairton Marques Carneiro

Desembargador Relator

Belém, 04/09/2023



RELATÓRIO

Trata-se de recurso de APELAÇÃO CÍVEL interposto por MARIA MARTA FERREIRA CRUZ E OUTROS contra sentença proferida pelo Exm^a. Sra. Juíza de Direito da Vara Única de Itupiranga, Dr^a. Alessandra Rocha da Silva Souza, nos autos da AÇÃO DE COBRANÇA proposta pelos apelantes em face de MUNICÍPIO DE ITUPIRANGA.

Veja-se trecho da sentença recorrida ao Id nº 13590714:

“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.

[...]

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

Inconformado, MARIA MARTA FERREIRA CRUZ E OUTROS interpuseram **Recurso de Apelação Cível** (Id nº 13590920) alegando, em síntese, que a remuneração dos agentes comunitários de saúde (ACS), cuja responsabilidade recai sob as Secretarias Municipais de Saúde, é composta pelos subsídios mensais e adicionais eventuais, como é o caso do incentivo financeiro ora pleiteado.

Neste sentido, aduziu que tal parcela remuneratória deve ser repassada diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde do Município de Itupiranga, a título de gratificação, sob risco de violação aos princípios e objetivos da Política Nacional de Atenção Básica.

Aberto o contraditório, o MUNICÍPIO DE ITUPIRANGA apresentou **contrarrazões ao Recurso de Apelação Cível - Id nº 13590928**. Na oportunidade, rechaçou todos os argumentos aduzidos pela apelante e pugnou, ao final, pelo integral



desprovimento do recurso.

Os autos foram encaminhados à Procuradoria de Justiça que se manifestou pelo conhecimento e desprovimento do apelo recursal. (Id. 15052841).

É o relatório.



VOTO

Presente os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso e, compulsando os autos, entendo que comporta julgamento monocrático, por se encontrar contrário à jurisprudência dominante deste Tribunal, consoante o art. 932, VIII, do CPC c/c art. 133, XII, d, do Regimento Interno TJ/PA.

A controvérsia recursal cinge-se à questão relativa se a autora faz *jus* ao recebimento do incentivo financeiro destinado aos agentes de saúde.

In casu, constata-se que a sentença afastou o pleito da autora por considerar que as verbas recebidas da União não têm natureza de remuneração, consubstanciando-se em repasse destinado ao custeio do Programa de Agentes Comunitários de Saúde - PACS.

Além disso, deixou claro que a imposição de pagamento aos servidores agentes de combate às endêmias (ACE) e agentes comunitários de saúde (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.

Analisando a questão controvertida, entendo que não merece reparo a sentença ora vergastada pelas razões que passo a expor.

Em tal decisório, entendeu-se não se tratar de remuneração, uma vez não ser possível sua instituição por meio de portaria.

O incentivo financeiro adicional previsto na Portaria nº 1.350/2002 do Ministério da Saúde se destina à promoção e incremento de atividades relacionadas à área da saúde do Município, não constituindo verba remuneratória aos agentes comunitários de saúde, sobretudo porque tal numerário somente poderia ser instituído por meio de lei específica, na forma dos arts. 37, X, 61, § 1º, "c", e 169 da Constituição Federal.

Ou seja, o direito à verba pleiteada não poderia ser instituído por meio da portaria invocada, posto que se constituiria em ato ilegítimo, por afronta, repita-se, ao art. 37, X, da CF, que preceitua que a remuneração (aí incluída qualquer vantagem em pecúnia) 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.

Logo, somente Lei pode estabelecer verbas salariais e desde que haja prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesa de pessoal, não cabendo, portanto, ato infralegal do



Ministério da Saúde estabelecer verba salarial, sobretudo em relação a servidor municipal.

Outrossim, nota-se que o incentivo financeiro criado pela Lei 12.994/14, que incluiu os arts. 9º-C e 9º-D, na Lei 11.350/2006, visa fortalecer a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE), não havendo qualquer ressalva em tais dispositivos a eventual incentivo adicional (ou 14º salário) 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 nº 12.994, 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, de 2014)



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) [http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12994.htm#art1]

§ 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) [http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12994.htm#art1]

I - parâmetros para concessão do incentivo; e (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014) [http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12994.htm#art1]

II - valor mensal do incentivo por ente federativo. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014) [http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12994.htm#art1]

§ 2º Os parâmetros para concessão do incentivo considerarão, sempre que possível, as peculiaridades do Município. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014) [http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12994.htm#art1]

De igual forma, o Decreto nº 8.474, de 22 de junho de 2015, que regulamenta a Lei 12.994/14, bem como a Portaria 1.024, de 21 de julho de 2015, não destacam direitos especiais remuneratórios a tais profissionais.

Todavia, não obstante tais normas tratem do piso salarial dos ACS e ACE, bem como do incentivo financeiro (IF) a ser repassado em 12 (doze) parcelas mensais, incluindo-se 1 (uma) parcela adicional no último trimestre de cada ano, não discriminam o direito a um incentivo adicional ou 14º (décimo quarto) salário a ser pago diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde, tampouco que os recursos repassados a título de IF devam compor uma remuneração adicional e extraordinária.

Sendo assim, resta evidenciado que o Incentivo Financeiro (IF) é 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.

Em sentido semelhante, colaciono jurisprudências afins:

RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO PELO MUNICÍPIO DE SÃO JOSE 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)

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 - APL: 03468085720148090168, Relator: CARLOS HIPOLITO ESCHER, Data de Julgamento: 26/02/2018, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 26/02/2018).

APELAÇÃO. AÇÃO DE COBRANÇA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL INSTITUÍDO POR PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. INCENTIVO FINANCEIRO CRIADO PELA LEI Nº 12.994/14. AUSÊNCIA DE PREVISÃO QUANTO A DESTINAÇÃO DIRETA AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACS) E AGENTES DE COMBATE À ENDEMIAS (ACE). PAGAMENTO INDEVIDO. 1. A luz dos arts. 37, X, 61, § 1º, II, "a", e 169 da Constituição Federal, a concessão de qualquer vantagem ou aumento aos servidores públicos somente poderá ocorrer mediante autorização prévia conferida por lei específica, sendo necessário, para tanto, a observância da dotação orçamentária e os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Precedentes do TST. 2. O incentivo financeiro adicional criado pela Portaria nº 1.350/2002 do Ministério da Saúde, muito embora seja repassado aos fundos municipais de saúde em razão do número de agentes comunitários admitidos por cada ente federado, não constitui espécie remuneratória, mas verba destinada a melhoria, promoção e incremento da atividade desses servidores. 3. Não



havendo expressa autorização legislativa, portanto, resta inviável o reconhecimento do incentivo financeiro adicional como vantagem pecuniária a ser paga aos agentes comunitários e saúde, com ou sem cunho salarial. 4. O incentivo financeiro criado pela Lei nº 12.994/14, que incluiu o art. 9º-D na Lei nº 11.350/2006, foi concebido visando o fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS e ACE, contudo, não menciona em nenhum momento o direito a um incentivo adicional (ou 14º salário) destinado diretamente a estas categorias. 5. Apelo conhecido e não provido. Sentença mantida. (TJ-TO - AC: 00333473620198270000, Relator: ETELVINA MARIA SAMPAIO FELIPE)

Ademais, ainda que o apelado tenha feito tal repasse previamente, com base na conveniência e oportunidade inerentes à discricionariedade administrativa, tal fato não faz exsurgir o direito da apelante à continuidade do recebimento de tais verbas.

Em casos semelhantes ao presente feito, assim julgou a 1ª Turma de Direito Público deste Egrégio Tribunal:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO DE APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA. 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 A ENDEMIAS (ACEs). PAGAMENTO INDEVIDO, FACE A FINALIDADE DIVERSA DADA PELA LEGISLAÇÃO CITADA PARA TAL INCENTIVO. PRECEDENTES DE OUTRAS CORTES. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. EM REMESSA NECESSÁRIA, 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 primeiro proferiu decisão que viola o art. 37, X, da Constituição Federal.

3. Recurso conhecido e provido. Sentença alterada totalmente em remessa necessária. A unanimidade.



(5703991, 5703991, Rel. ROBERTO GONCALVES DE MOURA, Órgão Julgador 1ª Turma de Direito Público, Julgado em 2021-07-12, Publicado em 2021-07-21) (grifo nosso)

Diante do exposto, com amparo na jurisprudência dominante deste Tribunal, **conheço e nego provimento ao apelo**, para manter *in totum* a sentença recorrida.

É como voto.

Datado e assinado eletronicamente.

Mairton Marques Carneiro

Desembargador Relator



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 DESPROVIDO. PRECEDENTES.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 2ª Turma de Direito Público, por unanimidade de votos, **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL** para manter a sentença recorrida, tudo de acordo com o voto do Desembargador Relator. Plenário Virtual da 2ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sessão presidida pelo Des. José Maria Teixeira do Rosário.

Datado e assinado eletronicamente.

MAIRTON MARQUES CARNEIRO

Desembargador Relator.

