



Número: **0012510-98.2018.8.14.0050**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

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

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

Última distribuição : **31/05/2023**

Valor da causa: **R\$ 5.006,00**

Processo referência: **0012510-98.2018.8.14.0050**

Assuntos: **Gratificação de Incentivo**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

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

| Partes                                     | Advogados                                                                                                                         |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ROSILEIA COSTA PEREIRA (APELANTE)          | BRENNO DE ARAUJO ALBUQUERQUE (ADVOGADO)<br>KAROLINE RODRIGUES BATISTA (ADVOGADO)<br>FRANCELURDES DE ARAUJO ALBUQUERQUE (ADVOGADO) |
| MUNICIPIO DE SANTANA DO ARAGUAIA (APELADO) |                                                                                                                                   |

| Outros participantes                              |                                                 |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE) | RAIMUNDO DE MENDONCA RIBEIRO ALVES (PROCURADOR) |

| Documentos |                     |                         |         |
|------------|---------------------|-------------------------|---------|
| Id.        | Data                | Documento               | Tipo    |
| 21070283   | 30/07/2024<br>12:03 | <a href="#">Acórdão</a> | Acórdão |

# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

**APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0012510-98.2018.8.14.0050**

**APELANTE:** ROSILEIA COSTA PEREIRA

**APELADO:** MUNICIPIO DE SANTANA DO ARAGUAIA

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

## EMENTA

DIREITO PÚBLICO. APELAÇÃO CÍVEL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. PLEITO DE PAGAMENTO DO INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. IMPOSSIBILIDADE. ADICIONAL INSTITUÍDO POR PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO QUANTO À DESTINAÇÃO DIRETA AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. PAGAMENTO INDEVIDO. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. O Ministério da Saúde editou, no ano de 2002, a Portaria 1.350/GM/MS, que instituiu o Incentivo Financeiro Adicional vinculado ao Programa de Saúde da Família e ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde.
2. É possível visualizar a instituição de um repasse mensal (1/12 avos) alusivo ao incentivo de custeio, caracterizado como uma forma de ajuda com despesas gerais do programa em questão, cabendo aos municípios a destinação do recurso dentro do âmbito respectivo.
3. Especificamente em relação ao incentivo adicional, houve determinação clara quanto ao repasse aos agentes comunitários de saúde de parcela única com periodicidade anual, representando uma décima terceira parcela.
4. Não obstante, essa transferência de valores não constitui vantagem pessoal dos servidores públicos, mas sim verba orçamentária municipal, uma vez que os repasses são realizados aos Fundos Municipais dos entes qualificados no programa de saúde da família ou no programa de agentes comunitários de saúde para o custeio geral das atividades de saúde básica, motivo pelo qual, o pleito autoral não merece acolhimento.
5. Outrossim, tal incentivo não constitui 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; c/c art. 61, §1º e art. 169 da Constituição da República.
6. Recurso conhecido e desprovido.



## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e aprovados estes autos em sessão do Plenário Virtual, acordam os Desembargadores da 2ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, por unanimidade, conhecer e negar provimento ao recurso de apelação nos termos do voto da Relatora.

Data e hora registradas eletronicamente pelo sistema.

**Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

**Relatora**

## RELATÓRIO

2ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO – APELAÇÃO CÍVEL Nº 0012510-98.2018.8.14.0050

RELATORA: DESA. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

APELANTE: ROSILEIA COSTA PEREIRA

ADVOGADO: BRENNO DE A. ALBUQUERQUE (OAB/TO 5.982)

APELADO: MUNICÍPIO DE SANTANA DO ARAGUAIA

PROCURADOR DO MUNICÍPIO: DIOGO NICOLAU RIBEIRO COIMBRA (OAB/PA 31.790-A)

PROCURADOR DE JUSTIÇA: RAIMUNDO DE MENDONÇA RIBEIRO ALVES

A senhora Rosileia Costa Pereira interpôs recurso de apelação em face de sentença que julgou improcedente o pedido visando perceber valores relativos ao incentivo financeiro adicional instituído pela Portaria nº 674/GM/MS de 03/06/2003.

Em síntese, alegou que o mencionado incentivo financeiro se tornou um acréscimo remuneratório destinado diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde, razão pela qual não pode o município deixar de repassá-lo aos servidores.

Requeru o provimento do presente recurso, para reformar a sentença julgando procedente a pretensão autoral.

O apelado apresentou contrarrazões requerendo o desprovimento do recurso.



A Procuradoria de Justiça se manifestou pelo conhecimento e desprovemento do recurso.

É o relatório.

## VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO -  
RELATORA:

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade conheço do recurso.

Adianto que há tempo reformulei o meu entendimento sobre a controvérsia em questão, passando a compartilhar da orientação amplamente majoritária da Seção de Direito Público desta Corte. Convém frisar que é dever dos tribunais uniformizar sua jurisprudência mantendo-a estável, íntegra e coerente (art. 926 do CPC).

O chamado Incentivo Financeiro Adicional foi criado pela Portaria nº 1.350, de 24 de julho de 2002, do Ministério da Saúde prevendo:

*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.*

Sobreveio a Portaria nº 674/GM/2003, também do Ministério da Saúde estabelecendo:

*“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. 2º Definir que o incentivo de custeio é um valor destinado ao custeio da atuação de agentes comunitários de saúde, transferido em parcelas mensais de 1/12 (um doze avos), pelo Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde ou, em caráter excepcional, para os Fundos Estaduais de Saúde.*

(...)

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



(...)

**§ 2º O valor do incentivo adicional será transferido do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde ou, em caráter excepcional, para os Fundos Estaduais de Saúde, em uma única parcela, no último trimestre de cada ano.**

É possível visualizar a instituição de um repasse mensal (1/12 avos) alusivo ao incentivo de custeio, caracterizado como uma forma de ajuda com despesas gerais do programa em questão, cabendo aos municípios a destinação do recurso dentro do âmbito respectivo.

Especificamente em relação ao incentivo adicional, houve determinação clara quanto ao repasse aos agentes comunitários de saúde de parcela única com periodicidade anual, representando uma décima terceira parcela.

Não obstante, essa transferência de valores não constitui vantagem pessoal dos servidores públicos, mas sim verba orçamentária municipal, uma vez que os repasses são realizados aos Fundos Municipais dos entes qualificados no programa de saúde da família ou no programa de agentes comunitários de saúde para o custeio geral das atividades de saúde básica, motivo pelo qual, o pleito autoral não merece acolhimento.

Outrossim, tal incentivo não constitui 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; c/c art. 61, §1º e art. 169, todos da Constituição da República assim dispondo:

*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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

(...)

*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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento)*

(...)

*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:*

(...)

*II – Disponham sobre:*

*c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*

(...)

*Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)*

Depreende-se, portanto, que a verba pleiteada não poderia ser instituída por meio de portaria sob pena de afrontar a norma constitucional prevendo que qualquer vantagem de servidores públicos somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.

É importante acrescentar que houve alterações legislativas - Lei nº 11.350/2006, com alterações pela Lei nº 12.994/2014 e do Decreto Federal nº 8.474/2015 - fazendo com que a vantagem perseguida passasse a incrementar ações e projetos direcionados à saúde da população sem qualquer vinculação com a remuneração dos ACS.

O entendimento desta Corte é no sentido compreender o incentivo financeiro adicional, previsto na Portaria nº 1.350/2002 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, como um incremento destinado aos entes públicos para o fortalecimento de ações e projetos direcionados à área da saúde e, portanto, não integra a remuneração desses empregados públicos, não detendo natureza salarial. Neste sentido:

*EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. AGENTE COMUNITÁRIA DE SAÚDE. PLEITO DE PAGAMENTO DO INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. IMPOSSIBILIDADE. ADICIONAL INSTITUÍDO POR PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO QUANTO À DESTINAÇÃO DIRETA AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. PAGAMENTO INDEVIDO. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.*

*I – In casu, a apelante, servidora pública do Município de Ourilândia do Norte, possuindo o cargo de Agente Comunitária de Saúde, ajuizou uma Ação Ordinária pleiteando o pagamento dos valores correspondentes ao chamado Incentivo Financeiro Adicional, tendo o MM. Juízo de Direito da Vara Única da Comarca de Ourilândia do Norte julgado improcedente a referida ação;*

*II – O Ministério da Saúde editou, no ano de 2002, a Portaria 1.350/GM/MS, que instituiu o Incentivo Financeiro Adicional vinculado ao Programa de Saúde da Família e ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde. A referida verba destina-se à promoção e incremento de atividades relacionadas à área de saúde de um Município;*

*III - Outrossim, o mencionado incentivo não constitui verba remuneratória aos agentes comunitários de saúde, ainda mais porque esta somente poderia ser estabelecida por meio de Lei específica, conforme preceitua os arts. 37, inciso X, e 61, §1º, “c”, e 169, da Constituição Federal;*

*IV – Destarte, a transferência de verbas federais para o financiamento das atividades dos agentes*

*comunitários de saúde não constitui vantagem pessoal dos servidores públicos, mas sim verba orçamentária municipal, uma vez que os repasses são realizados aos Fundos Municipais dos entes qualificados no programa de saúde da família ou no programa de agentes comunitários de saúde para o custeio das atividades de saúde básica, motivo pelo qual, o pleito da apelante não merece acolhimento;*

*V - Recurso conhecido e julgado improvido. (TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0005204-74.2018.8.14.0116 – Relator(a): ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA – 1ª Turma de Direito Público – Julgado em 11/12/2023)*

◇◇◇

*APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO ADICIONAL INSTITUÍDO POR PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA PARA CRIAÇÃO DE VERBA SALARIAL. ART. 37, X, E ART. 61, §1º, “C”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES DESTES EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E NA JURISPRUDÊNCIA PÁTRIA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.*

*1 - A controvérsia cinge-se em analisar se a parte apelante possui ou não o direito ao recebimento de vantagem denominada Incentivo Adicional, prevista na Portaria nº 1.350/GM, de 24 de julho de 2002, com repasses do Governo Federal.*

*2 - Os valores requeridos e previstos nas portarias supramencionadas são destinadas à promoção e incremento de atividades relacionadas à área da saúde nos Municípios, não constituindo verba remuneratória destinada aos Agentes Comunitários de Saúde.*

*3 - Cumpre salientar que a instituição de verba remuneratória somente pode ser instituída por meio de lei específica, nos moldes do art. 37, X, art. 61, §1º, “c”, e art. 169, da Constituição Federal.*

*4 – Sentença mantida. Recurso conhecido e improvido. (TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0004884-24.2018.8.14.0116 – Relator(a): EZILDA PASTANA MUTRAN – 1ª Turma de Direito Público – Julgado em 15/04/2024 )*

◇◇◇

*DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACS). INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. (PORTARIA Nº 674/GM/MS DE 2003). REVOGAÇÃO PELA PORTARIA Nº 648/ GM/MS DE 2006. INCENTIVO DE CUSTEIO REFERENTE À IMPLANTAÇÃO DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (PORTARIA Nº 650/GM/MS DE 2006). INCENTIVO FINANCEIRO PARA FORTALECIMENTO DE POLÍTICAS AFETAS À ATUAÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ART. 9º-D DA LEI FEDERAL Nº 11.350/2006). PRINCÍPIO DA LEGALIDADE (ART. 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPASSE AOS ACS DOS VALORES RECEBIDOS PELO MUNICÍPIO DE TUCURUÍ A TÍTULO DE INCENTIVO FINANCEIRO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PRECEDENTES.*



*1. A controvérsia sob análise diz respeito ao pagamento de incentivo financeiro adicional aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), parcela que fora prevista pela Portaria nº 674/GM/MS de 2003 do Ministério da Saúde.*

*2. Em que pese a supramencionada Portaria ter assentado que o Incentivo Adicional consistiria em uma décima terceira parcela a ser paga diretamente aos ACS, tal ato normativo foi expressamente revogado pela Portaria nº 648/ GM/MS de 2006, que aprovou a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB).*

*3. Atualmente, o Ministério da Saúde faz o repasse aos Municípios de dois incentivos financeiros vinculados à atuação dos ACS: 1) incentivo de custeio referente à implantação dos ACS, criado pela Portaria nº 650/GM/MS de 2006; e 2) incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS, criado pela Lei Federal nº 12.994/2014, que acrescentou o art. 9º-D à Lei Federal nº 11.350/2006.*

*4. Uma vez que a Administração Pública é regida pelo princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), inexistindo norma vinculando a sua atuação, as pretensões dos administrados estarão sujeitas à sua discricionariedade, sob o viés do interesse público.*

*5. Embora alguns Municípios do Estado do Pará tenham editado leis autorizando o Poder Executivo Municipal a repassar aos ACS os recursos recebidos do Governo Federal a título de incentivo financeiro, este não é o caso do Município de Tucuruí, ora apelante, inexistindo qualquer previsão legal que lhe imponha o dever de repassar aos ACS os valores recebidos sob a rubrica de incentivo financeiro, como “décima terceira parcela”, nos moldes da revogada Portaria nº 674/GM/MS de 2003. Precedentes.*

*6. Recurso de Apelação CONHECIDO e PROVIDO. (TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0800835-67.2021.8.14.0061 – Relator(a): JOSE MARIA TEIXEIRA DO ROSARIO – 2ª Turma de Direito Público – Julgado em 07/03/2022 )*

◇◇◇

*APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. INCENTIVO FINANCEIRO. ADICIONAL INSTITUÍDO POR PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO QUANTO A DESTINAÇÃO DIRETA AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACS). PAGAMENTO INDEVIDO. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.À UNANIMIDADE.*

*1. A questão em análise consiste em verificar se deve ser deferido o pedido de pagamento do incentivo adicional pretendido pela Apelante, ocupante do cargo agente comunitário de saúde.*

*2. O Incentivo Financeiro Adicional, previsto na Portaria nº 1.350/2002 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.*

*3. 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.*

*4. Tendo o incentivo financeiro sido instituído por portarias editadas pelo Ministério da Saúde, não se confunde com a instituição de vantagem pecuniária aos agentes comunitários de saúde, ante a ausência de previsão legislativa específica para tal finalidade.*

*5. Recurso conhecido e não provido à unanimidade. (TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0004902-45.2018.8.14.0116 – Relator(a): MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA – 1ª Turma de Direito Público – Julgado em 01/04/2024 )*

◇◇◇

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

*1. Trata-se de apelação cível interposta contra sentença, que nos autos da Ação Ordinária de Obrigação c/c Cobrança, julgou improcedente o pedido de pagamento ao “incentivo adicional”;*

*2. O Incentivo financeiro adicional foi instituído pela Portaria nº 1.350/2002, revogada pela Portaria nº 674/2003 e consiste em repasse financeiro pela União aos Municípios, com o objetivo de proporcionar o melhor desempenho da atividade exercida pelos agentes comunitários de saúde;*

*3. O “incentivo adicional” criado por Portaria que não integra a remuneração do servidor; impossibilidade de pagamento ao agente comunitário de saúde; a Portaria não possui força normativa para conferir aos servidores públicos vantagens pecuniárias, porquanto a concessão de vantagens depende de Lei, nos termos do art. 37, X, da CF;*

*4. Recurso de apelação conhecido e improvido. Sentença mantida. (TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0004867-85.2018.8.14.0116 – Relator(a): CELIA REGINA DE LIMA PINHEIRO – 1ª Turma de Direito Público – Julgado em 10/04/2023 )*

Destarte, o pagamento da verba em questão na forma pleiteada pela parte apelante não encontra guarida devendo ser

mantida a sentença.

ANTE O EXPOSTO, **conheço e nego provimento** ao recurso interposto.

É como voto.

Data e hora registradas eletronicamente pelo sistema.

**Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

**Relatora**

Belém, 30/07/2024

