



Número: **0856769-95.2023.8.14.0301**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

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

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

Última distribuição : **07/05/2024**

Valor da causa: **R\$ 86.474,45**

Processo referência: **0856769-95.2023.8.14.0301**

Assuntos: **Abono Pecuniário (Art. 78 Lei 8.112/1990)**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

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

| Partes | Advogados |
|--|---|
| MUNICÍPIO DE BELÉM (APELANTE) | |
| PEDRO PAULO DA FONSECA PINHEIRO (APELADO) | TEREZA VICTORIA E SOUZA HOLANDA (ADVOGADO) |

| Outros participantes | |
|--|--|
| MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA (TERCEIRO INTERESSADO) | |

| Documentos | | | |
|------------|---------------------|-------------------------|---------|
| Id. | Data | Documento | Tipo |
| 28565477 | 23/07/2025 12:18 | Acórdão | Acórdão |

APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0856769-95.2023.8.14.0301

APELANTE: MUNICÍPIO DE BELÉM

APELADO: PEDRO PAULO DA FONSECA PINHEIRO

RELATOR(A): Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO

EMENTA

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO. GRATIFICAÇÃO DE ATENDIMENTO AMBULATORIAL E HOSPITALAR (HPS). LEI MUNICIPAL Nº 7.781/95. DECRETOS MUNICIPAIS Nº 26.184/93 E Nº 44.184/2004. SUBSTITUIÇÃO PELO AMAT. IMPOSSIBILIDADE. HIERARQUIA NORMATIVA. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo Interno interposto pelo Município de Belém contra decisão monocrática que negou provimento à Apelação Cível e manteve sentença que julgou procedente o pedido de Pedro Paulo da Fonseca Pinheiro para pagamento da Gratificação de Atendimento Ambulatorial e Hospitalar – HPS, no percentual de 100% sobre vencimento básico e gratificação de escolaridade, com parcelas pretéritas, observada a prescrição quinquenal. O Município sustenta: (i) inconstitucionalidade dos Decretos nº 26.184/93 e nº 44.184/2004 e da Lei nº 7.781/95; (ii) impossibilidade de criação de gratificação por decreto ou lei que delegue ao Executivo fixação de valores; (iii) substituição do HPS pelo AMAT; (iv) inexistência de violação ao princípio da irredutibilidade e ocorrência de bis in idem. O recorrido pugna pelo desprovimento do agravo.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

1. Há três questões em discussão: (i) definir se há inconstitucionalidade formal ou material dos Decretos Municipais nº 26.184/93 e nº 44.184/2004 e da Lei Municipal nº 7.781/95; (ii) estabelecer se o Abono AMAT substitui a Gratificação HPS; (iii) determinar se há possibilidade de cumulação do HPS com o AMAT sem afronta ao princípio da irredutibilidade ou ocorrência de bis in idem.

III. RAZÕES DE DECIDIR

1. A Lei Municipal nº 7.781/95 institui formalmente a Gratificação HPS, cabendo ao Executivo apenas regulamentar aspectos operacionais, sem violar o art. 37, X, da CF/88.
1. Eventual vício formal existente no Decreto nº 26.184/93 foi sanado pela superveniência da Lei nº 7.781/95, afastando alegação de inconstitucionalidade superveniente.



1. Não há previsão legal de substituição do HPS pelo AMAT, sendo inadmissível revogação de lei por decreto municipal, ante a hierarquia normativa prevista no art. 59 da CF/88.
1. A cumulação das verbas HPS e AMAT não configura bis in idem, pois possuem naturezas distintas: o HPS constitui gratificação específica prevista em lei, enquanto o AMAT trata-se de abono geral.
1. A jurisprudência consolidada do TJPA reafirma a impossibilidade de revogação do HPS por decreto municipal, reconhecendo o direito ao seu recebimento aos servidores que preencham os requisitos legais.

IV. DISPOSITIVO E TESE

1. Recurso conhecido e desprovido.

Tese de julgamento:

1. A Lei Municipal nº 7.781/95 institui validamente a Gratificação de Atendimento Ambulatorial e Hospitalar (HPS), cabendo ao Executivo apenas sua regulamentação operacional.
1. O Abono AMAT criado pelo Decreto nº 44.184/2004 não substitui o HPS, pois decreto não revoga lei municipal.
1. A cumulação do HPS com o AMAT não configura bis in idem por se tratarem de verbas de naturezas distintas.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 37, X, e 59; Lei Municipal nº 7.781/95, art. 1º.

Jurisprudência relevante citada: TJPA, ApCiv nº 0838455-09.2020.8.14.0301, Rel. Des. Maria Elvina Gemaque Taveira, j. 17.04.2023; TJPA, ApCiv nº 0023731-19.2009.8.14.0301, Rel. Des. Luzia Nadja Guimarães Nascimento, j. 28.11.2022; TJPA, ApCiv nº 0868943-78.2019.8.14.0301, Rel. Desa. Ezilda Pastana Mutran, j. 22.03.2021.

Acordam os Excelentíssimos Desembargadores integrantes da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, na 23ª Sessão Ordinária do seu Plenário Virtual, realizada no período de 14/07/2025 a 21/07/2025, à unanimidade, em conhecer e negar provimento ao recurso.

Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO

Relatora

RELATÓRIO

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

Trata-se de **AGRAVO INTERNO** interposto pelo **MUNICÍPIO DE BELÉM** contra



decisão monocrática (Id. 24311550) que negou provimento à Apelação Cível interposta contra sentença que julgou procedente o pedido de PEDRO PAULO DA FONSECA PINHEIRO para determinar o pagamento da Gratificação de Atendimento Ambulatorial e Hospitalar – HPS, no percentual de 100% sobre a soma do vencimento básico e gratificação de escolaridade, com parcelas pretéritas, observada a prescrição quinquenal.

Em suas razões (Id. 25381580), o agravante alega, em síntese: (i) inconstitucionalidade dos Decretos Municipais nº 26.184/93 e nº 44.184/2004, bem como da Lei Municipal nº 7.781/95, por afronta aos arts. 37, X, e 169, § 1º da CF/88; (ii) impossibilidade de criação de gratificação por decreto ou lei que delegue ao Executivo fixação de valores, afrontando os princípios da legalidade e reserva legal orçamentária; (iii) que a criação do AMAT (Abono de Alteração do Modelo de Atenção à Saúde) substituiu o HPS; (iv) que não há violação ao princípio da irredutibilidade, e que há bis in idem entre HPS e AMAT. Requer o provimento do agravo, para reforma da decisão agravada.

Em contrarrazões (Id. 26015129), o recorrido pugna pelo não conhecimento ou desprovimento do agravo, sob os fundamentos de que não há afronta constitucional, que a decisão agravada está em consonância com jurisprudência do STF e que o AMAT não substituiu o HPS.

É o relatório.

VOTO

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

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço do agravo interno e passo proferir o voto.

A matéria controvertida devolvida a este colegiado restringe-se: (i) à alegada inconstitucionalidade formal e material dos Decretos Municipais nº 26.184/93 e nº 44.184/2004 e da Lei Municipal nº 7.781/95; (ii) à possibilidade de cumulação da gratificação HPS com o AMAT; (iii) à subsistência do direito ao HPS após a criação do AMAT.

DA ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nos termos do art. 37, X, da CF/88:

“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.”

No presente caso, a Lei Municipal nº 7.781/95 (art. 1º) instituiu a gratificação HPS aos servidores lotados no Hospital de Pronto Socorro Municipal, cabendo ao Executivo apenas regular critérios de apuração, distribuição e fixação, sem violar a reserva de lei específica, pois o núcleo do benefício decorre diretamente de lei em sentido formal.

Conforme Hely Lopes Meirelles, em “Direito Administrativo Brasileiro” (48ª ed., p. 509):

“A lei específica define a vantagem funcional e seus pressupostos básicos, podendo remeter ao regulamento aspectos complementares de sua operacionalização.”

A decisão agravada assentou que a superveniência da Lei 7.781/95 sanou eventual vício do Decreto 26.184/93, não havendo inconstitucionalidade superveniente. A alegação de uso de verba do SUS para pagamento de pessoal não foi corroborada por prova de irregularidade orçamentária, e a própria lei fixa custeio prioritariamente com dotação municipal.

DA NÃO SUBSTITUIÇÃO DO HPS PELO AMAT

O Decreto Municipal nº 44.184/2004 criou o AMAT sem revogar expressamente o HPS, não havendo previsão de substituição, sendo inadmissível revogação de lei municipal por decreto, dada a hierarquia normativa (CF, art. 59).

Nesse sentido:

“A gratificação instituída por lei não poderia ser revogada por meio de Decreto, uma vez que este é espécie normativa hierarquicamente inferior à lei em sentido estrito.” (TJPA, Apelação Cível 0838455-09.2020.8.14.0301, Rel. Des. Maria Elvina Gemaque Taveira, julgado em 17.04.2023)

DA CUMULAÇÃO COM O AMAT E IRREDUTIBILIDADE

Por fim, a cumulação não constitui bis in idem quando se tratam de verbas de natureza diversa, como se verifica na análise dos institutos HPS (gratificação específica) e AMAT (abono geral).

DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DESTA CORTE

A fim de corroborar com o entendimento esposado, colaciono os julgados transcritos na decisão agravada:



“REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. GRATIFICAÇÃO DE ATENDIMENTO AMBULATORIAL E HOSPITALAR-HPS, INSTITUÍDA PELA LEI MUNICIPAL Nº 7.781/95. ALEGAÇÃO DE QUE A HPS TERIA SIDO SUBSTITUÍDO PELO ABONO DE ALTERAÇÃO DO MODELO DE ATENÇÃO À SAÚDE (AMAT), CRIADO PELO DECRETO Nº 44.184/04. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO A HIERARQUIA DAS NORMAS. PREENCHIMENTOS DOS REQUISITOS PARA A PERCEPÇÃO DA GRATIFICAÇÃO HPS, INDEPENDENTEMENTE DO ABONO AMAT. APELAÇÃO CONHECIDA E NÃO PROVIDA. REMESSA NECESSÁRIA. SENTENÇA MODIFICADA PARA QUE OS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SEJAM FIXADOS NA FASE DE LIQUIDAÇÃO. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA E PARCIALMENTE PROVIDA. POR UNANIMIDADE. 1. Insurgência contra sentença que reconheceu o direito da apelada à Gratificação de Atendimento Ambulatorial e Hospitalar-HPS, prevista na Lei Municipal nº 7.781/1995. 2. A Lei Municipal nº 7.781/1995, instituiu a gratificação de atendimento ambulatorial e hospitalar a ser concedida aos funcionários da área da saúde, lotados no Hospital de Pronto Socorro Municipal e outros órgãos de Serviço Público de Saúde do Município de Belém. 3. Alegação de que a gratificação de atendimento ambulatorial e hospitalar (HPS) teria sido substituída pelo Abono de Alteração de Modelo de Atenção à Saúde (AMAT), criado por meio do Decreto municipal nº 44.184/2004. Afastada. A gratificação instituída por lei não poderia ser revogada por meio de Decreto, uma vez que este é espécie normativa hierarquicamente inferior à lei em sentido estrito. Precedentes desta Egrégia Corte. 4. A apelada é servidora pública municipal efetiva do Município de Belém e compõe o quadro funcional do Pronto Socorro Municipal de Belém Mário Pinotti – HPSM, implementando, portanto, os requisitos para à obtenção da referida gratificação, independentemente do pagamento do abono AMAT. Manutenção da sentença que reconheceu o direito da apelada à gratificação e às parcelas pretéritas, observada a prescrição quinquenal. 5. Apelação conhecida e não provida. 6. Remessa necessária. Sentença modificada para determinar o arbitramento dos honorários na fase de liquidação, consoante art. 85, §4º, II, do CPC/15, ante a iliquidez da sentença. 7. Remessa necessária conhecida e parcialmente provida. À unanimidade. (TJPA – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – Nº 0838455-09.2020.8.14.0301 – Relator(a): MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA – Tribunal Pleno – Julgado em 17/04/2023).



APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. VENCIMENTOS E VANTAGENS. GRATIFICAÇÃO DE ATENDIMENTO AMBULATORIAL E HOSPITALAR – ABONO HPS, INSTITUÍDA PELA LEI MUNICIPAL Nº 7.781/95 SUBSTITUÍDA PELO ABONO DE ALTERAÇÃO DO MODELO DE ATENÇÃO À SAÚDE (AMAT), CRIADO PELO DECRETO Nº 44.184/04. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1) Gratificação de Atendimento Ambulatorial e Hospitalar – Abono HPSM. Comprovado pela instrução carreada aos autos que o apelante faz jus ao recebimento da gratificação HPS, independentemente do pagamento do abono AMAT. Precedentes pacíficos desta corte. 2) Recurso conhecido e não provido. (TJPA – RECURSO ESPECIAL – Nº 0023731-19.2009.8.14.0301 – Relator(a): LUZIA NADJA GUIMARAES NASCIMENTO – Tribunal Pleno – Julgado em 28/11/2022)

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. PRELIMINAR DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE DECRETOS MUNICIPAIS E DE LEI MUNICIPAL. REJEITADA. GRATIFICAÇÃO DE ATENDIMENTO AMBULATORIAL E HOSPITALAR (HPS), INSTITUÍDA PELA LEI MUNICIPAL Nº 7.781/95. HPS SUBSTITUÍDA PELO ABONO DE ALTERAÇÃO DO MODELO DE ATENÇÃO À SAÚDE (AMAT), CRIADO PELO DECRETO Nº 44.184/04. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO À HIERARQUIA DAS NORMAS. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E DESPROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. 1 – Preliminar de Declaração de Inconstitucionalidade do Decreto Municipal e Lei Municipal rejeitadas. De fato, o referido Decreto, por tratar de abono sobre a remuneração dos servidores, necessitava de lei específica, todavia, com o advento da Lei Municipal nº 7.781/95, a qual instituiu a gratificação de atendimento ambulatorial e hospitalar (HPS), tem-se que a violação constitucional foi suprimida com a criação da referida lei municipal que estabeleceu a gratificação pretendida pela recorrida. No que tange ao Decreto Municipal nº 44.184/2004 não é objeto da presente demanda, considerando que a pretensão da autora/apelada consiste na pretensão de recebimento da gratificação HPS prevista em lei, conforme descrito na petição inicial. Por fim, quanto a alegação de afronta da citada lei municipal à Lei Federal nº 8.142/90, sob o argumento de que não permite o direcionamento de verbas do SUS para pagamento de pessoal, observa-se que, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), as despesas totais com Pessoal provêm da Receita Corrente Líquida do Município. Desta forma, conclui-se que a despesa gerada pela concessão da Gratificação de Atendimento Ambulatorial - HPS, nos termos



do art. 2º da Lei Municipal nº 7.781/95, pode ser custeada com o uso dos repasses feitos pelo SUS, considerando que estes fazem parte da Receita Corrente Líquida do ente municipal. 2 – Mérito.No caso, a apelada preenche os requisitos, uma vez que servidora pública municipal, ocupando o cargo de técnica de enfermagem e exerce as suas funções no Hospital Pronto Socorro Municipal de Belém, fazendo jus ao recebimento da gratificação HPS. Ademais, no Decreto nº 44.184/2004, não se encontra dispositivo que expressamente revogue o disposto de lei, o que, inclusive, se ocorresse seria até mesmo ilegal, pois, em atenção a hierarquia das normas e a Separação dos Poderes, não é possível que um Decreto hierarquicamente inferior criado pelo Prefeito Municipal revogue, expressa ou tacitamente, Lei superior criada pelo Poder Legislativo, permanecendo, portanto, a priori, em pleno vigor as disposições da Lei Municipal nº 7781/95. (TJPA, ApCiv 0868943-78.2019.8.14.0301, Rel. Desa. EZILDA PASTANA MUTRAN, Órgão Julgador 1ª Turma de Direito Público, Julgado em 22/03/2021, Publicado em 06/04/2021).

AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL OCUPANTE DO CARGO DE ASSISTENTE SOCIAL COM LOTAÇÃO NO HOSPITAL PRONTO SOCORRO MUNICIPAL MARIO PINOTTI. RAZÕES RECURSAIS CONTRÁRIAS AO ENTENDIMENTO DOMINANTE DO TJPA SOBRE A MATÉRIA. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO DE ATENDIMENTO AMBULATORIAL E HOSPITALAR (HPS), INSTITUÍDA PELA LEI MUNICIPAL Nº 7.781/95. NÃO PROSPERAM AS ALEGAÇÕES RECURSAIS DE QUE O ABONO HPS FOI SUBSTITUÍDO PELO ABONO DE ALTERAÇÃO DO MODELO DE ATENÇÃO À SAÚDE (AMAT), CRIADO PELO DECRETO Nº 44.184/04. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO À HIERARQUIA DAS NORMAS. DIREITO AO HPS ANTE O PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. (TJPA – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – Nº 0843124-42.2019.8.14.0301 – Relator(a): LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO – Tribunal Pleno – Julgado em 21/11/2022).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA C/C OBRIGAÇÃO DE FAZER E COBRANÇA. TESE DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS DECRETOS MUNICIPAIS E DA LEI MUNICIPAL Nº 7.781/1995. AFASTADA. ALEGAÇÃO DE QUE O HPS TERIA SIDO SUBSTITUÍDO PELO ABONO DE ALTERAÇÃO DO MODELO DE ATENÇÃO À SAÚDE (AMAT), CRIADO PELO DECRETO Nº 44.184/04. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO A HIERARQUIA DAS NORMAS.



DIREITO AO HPS. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. À UNANIMIDADE. 1. In casu, o juízo de 1º grau julgou procedente o pedido formulado na inicial, determinando ao requerido que integre os valores da gratificação HPS à parte autora e o pagamento das parcelas retroativas vencidas e não pagas; 2. A gratificação HSP foi criada pela Lei Municipal nº 7.781/1995 não poderia ser revogada pelo Decreto nº 44.184/2004, até porque é hierarquicamente inferior, eis que um decreto não tem a força de revogar uma lei, desta forma, não é concebível a revogação de uma vantagem remuneratória prevista em lei por outra estabelecida em Decreto, tendo em vista que são instrumentos normativos de hierarquias distintas, motivo pelo qual o segundo não pode alterar o disposto no primeiro; 3. Resta evidente que a gratificação pleiteada foi prevista em lei específica, conforme o art. 1º, que dispôs expressamente que ficava instituída a gratificação de atendimento ambulatorial e hospitalar (HPS), a ser concedida aos funcionários de área de saúde, lotado no Hospital de Pronto Socorro Municipal e outros órgãos de Serviço Público de Saúde do Município de Belém; 4. Depreende-se dos autos que, a apelada preenche os requisitos, uma vez que servidora pública municipal, ocupante do cargo de enfermeira e exerce as suas funções no Hospital Pronto Socorro Mario Pinotti, fazendo jus ao recebimento da gratificação HPS e dos valores retroativos vencidos e não pagos, com observância ao prazo prescricional quinquenal, conforme sentença proferida; 5. Recurso conhecido e desprovido. Sentença mantida. À unanimidade. (TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0861936-35.2019.8.14.0301 – Relator(a): ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA – 1ª Turma de Direito Público – Julgado em 08/11/2021)”.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **voto pelo conhecimento e desprovemento do Agravo Interno**, mantendo-se a decisão monocrática em todos os seus termos.

É o voto.

Belém, 14 de julho de 2025.

Desembargadora **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora

Belém, 22/07/2025

