



11/08/2025

Número: **0800612-97.2022.8.14.0023**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

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

Órgão julgador: **Desembargadora ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA**

Última distribuição : **14/05/2025**

Valor da causa: **R\$ 500.000,00**

Processo referência: **0800612-97.2022.8.14.0023**

Assuntos: **Obrigação de Fazer / Não Fazer**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Advogados
MUNICIPIO DE IRITUIA (APELANTE)	
ASSOCIACAO DOS AGENTES COMUNITARIOS DE SAUDE DE IRITUIA (APELADO)	NILDA FIGUEIREDO DE OLIVEIRA (ADVOGADO)

Outros participantes	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
28926680	05/08/2025 14:01	Acórdão	Acórdão

APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0800612-97.2022.8.14.0023

APELANTE: MUNICIPIO DE IRITUIA

APELADO: ASSOCIACAO DOS AGENTES COMUNITARIOS DE SAUDE DE IRITUIA

RELATOR(A): Desembargadora ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

EMENTA

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0802523-21.2024.8.14.0009

JUÍZO DE ORIGEM: 1ª VARA CÍVEL E EMPRESARIAL DA COMARCA DE BRAGANÇA – PA

RECORRENTES: IRACEMA LOUZEIRO DO CARMO E OUTROS

RECORRIDO: MUNICÍPIO DE BRAGANÇA

RELATORA: DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL PREVISTO EM PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL ESPECÍFICA. NATUREZA NÃO REMUNERATÓRIA DA VERBA. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta por agentes comunitários de saúde contra sentença que julgou improcedente pedido de pagamento de incentivo financeiro adicional previsto em portarias do Ministério da Saúde, sob o argumento de que a verba teria natureza remuneratória e deveria ser repassada diretamente aos servidores. Alegam que o Município de Bragança deixou de repassar os valores recebidos da União entre 2019 e 2024. A



sentença entendeu pela improcedência do pedido por ausência de previsão legal específica e pela natureza não remuneratória da verba.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em definir se o incentivo financeiro adicional, previsto em portarias do Ministério da Saúde, possui natureza remuneratória e obrigatória, autorizando o repasse direto aos agentes comunitários de saúde, ainda que ausente previsão legal municipal específica.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O incentivo financeiro adicional instituído originalmente pela Portaria nº 674/GM/MS, de 2003, foi revogado por portarias posteriores, especialmente a nº 648/GM/MS, de 2006, e substituído por modelos de financiamento que não preveem repasse direto aos servidores.

4. As verbas atualmente repassadas aos municípios destinam-se ao custeio das ações de saúde básica e ao fortalecimento das políticas públicas, conforme previsto na Lei nº 12.994/2014 e regulamentado pelo Decreto nº 8.474/2015 e pela Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 2017.

5. A criação de vantagem remuneratória a servidores públicos exige lei específica, conforme o art. 37, X, da Constituição Federal, sendo inadmissível sua instituição por meio de portarias ministeriais, sob pena de violação ao princípio da legalidade.

6. A jurisprudência consolidada do TJPA afasta a natureza remuneratória do incentivo adicional, considerando que as portarias ministeriais não criam obrigação direta de pagamento aos agentes comunitários de saúde, nem substituem a exigência de lei específica municipal.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Recurso desprovido.

Tese de julgamento:

1. A verba oriunda de incentivo financeiro adicional previsto em portarias do Ministério da Saúde não possui natureza remuneratória nem obriga o repasse direto aos agentes comunitários de saúde, por ausência de previsão legal específica.

2. A instituição de vantagem pecuniária a servidor público exige lei em sentido formal, sendo inadmissível sua criação por ato infralegal.

3. O repasse de recursos da União aos Municípios tem por finalidade o fortalecimento das políticas públicas de saúde, e não o pagamento direto de valores aos agentes comunitários.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, X e art. 169; Lei nº 11.350/2006, arts. 9º-C e 9º-D; Lei nº 12.994/2014; Decreto nº 8.474/2015.

Jurisprudência relevante citada: TJPA, Ap Cív nº 8410134, Rel. Des. Rosileide Maria da Costa Cunha, j. 21.02.2022; TJPA, Ap



Vistos, etc.,

Acordam, os Excelentíssimos Desembargadores, integrantes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em **CONHECER** do recurso de apelação, porém, **DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO**, nos termos do voto da Relatora.

Sessão Ordinária do Plenário Virtual da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, com início em 28 de julho de 2025.

ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

Desembargadora Relatora

RELATÓRIO

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA (RELATORA):

Trata-se de recurso de APELAÇÃO CÍVEL interposto por IRACEMA LOUZEIRO DO CARMO E OUTROS em face da sentença proferida pelo MM. Juízo de Direito da 1ª Vara Cível e Empresarial da Comarca de Bragança – PA, nos autos da ação de cobrança com pedido de tutela de urgência.

Historiando os fatos, a parte autora ajuizou a referida ação alegando, em síntese, que são agentes comunitários de saúde concursados pelo Município de Bragança, e que possuem direito ao recebimento do incentivo financeiro adicional, previsto no parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 8.474/2015 e na Lei Federal nº 12.994/2014, com alterações da Lei nº 13.708/2018. Alegaram que o incentivo possui natureza remuneratória, sendo destinado diretamente aos



profissionais, conforme previsão das Portarias Ministeriais, destacando-se a nº 674/GM de 2003. Asseveraram que, embora o Município de Bragança receba os repasses do Ministério da Saúde, este não realiza a transferência do valor correspondente aos servidores, desde o ano de 2019 até a presente data. Ao final, requereu a concessão da gratuidade da justiça e a procedência da ação, para condenar o Município ao pagamento do incentivo adicional devido, com juros e correção monetária, bem como a tutela de urgência para bloqueio do valor de R\$ 260.920,20 (duzentos e sessenta mil, novecentos e vinte reais e vinte centavos), conforme requerido na petição inicial.

A ação seguiu seu regular processamento até a prolação da sentença, que julgou o feito nos seguintes termos:

“Diante do exposto, com fundamento no art. 487, I, do Código de Processo Civil, JULGO IMPROCEDENTE o pedido formulado pelos Autores, nos autos da presente ação de cobrança em face do Município de Bragança, em razão do que declaro EXTINTO o feito com resolução do mérito.

Condeno os Requerentes ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, que arbitro em 10% sobre o valor atualizado da causa, nos termos do art. 85, § 2º, do CPC, suspensa a exigibilidade em razão da gratuidade da justiça deferida (CPC, artigo 98, §§ 2º e 3º).” (ID nº 26253801)

Inconformado com a sentença, IRACEMA LOUZEIRO DO CARMO E OUTROS interuseram recurso de apelação. Nas razões recursais, em breve síntese, o patrono dos recorrentes aduz que a sentença merece reforma, porquanto desconsiderou o direito ao recebimento do incentivo financeiro adicional, direito este previsto em normas federais e respaldado pela Portaria nº 674/2003. Sustenta que a verba é destinada aos agentes comunitários de saúde de forma direta, conforme demonstrado na legislação e nos documentos acostados aos autos. Alega que a omissão do Município de Bragança em proceder o repasse afronta o princípio da legalidade e os direitos sociais dos agentes públicos. Reforça que o incentivo tem natureza remuneratória e que a municipalidade recebeu, de 2019 a 2024, os valores destinados ao pagamento. Ressalta ainda o caráter alimentar da verba e pugna pela sua procedência, com condenação do réu ao pagamento do valor requerido na inicial. Diante dessas premissas, requer o provimento do recurso para reformar integralmente a sentença recorrida, a fim de julgar procedente o pedido inicial, com a condenação do Município de Bragança ao pagamento do



incentivo financeiro adicional aos apelantes (ID nº 26253804).

Em contrarrazões, a parte recorrida defendeu, em síntese, que o incentivo financeiro adicional previsto nas normas federais não possui natureza remuneratória e não tem destinação obrigatória direta aos agentes comunitários de saúde. Argumenta que as portarias ministeriais não têm força normativa para criar obrigações ao Município, na ausência de previsão legal específica. Aduz que as alterações legislativas posteriores revogaram os dispositivos que anteriormente previam o repasse direto aos servidores, e que os valores recebidos têm por objetivo o fortalecimento das políticas públicas, não se configurando verba de natureza obrigatória de pagamento individualizado. Defende a inexistência de norma municipal autorizadora de tal repasse e invoca precedentes jurisprudenciais do TJPA que sustentam a legalidade da conduta municipal. Ao final, pugna pela manutenção da sentença em todos os seus termos (ID nº 26253806).

Instado a se manifestar, o Procurador de Justiça Cível, Dra. MARIA DA CONCEIÇÃO DE MATTOS SOUSA, exarou parecer pelo DESPROVIMENTO do recurso (ID nº 26875867).

O recurso de apelação foi recebido no duplo efeito (ID nº 26253804).

É o relatório.

VOTO

Ao analisar o presente recurso de apelação interposto pelo MUNICÍPIO DE IRITUIA contra a decisão de primeiro grau, verifico que estão presentes os pressupostos de admissibilidade do apelo, devendo ser conhecido.

Cinge-se a controvérsia recursal sobre o acerto ou desacerto da sentença que condenou o MUNICÍPIO DE IRITUIA ao pagamento do adicional de insalubridade no percentual de 20% aos agentes comunitários de saúde associados à parte autora, com efeitos a partir da data do laudo técnico, e ao pagamento de indenização por danos morais coletivos no valor de R\$ 200.000,00.



DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE NO PERCENTUAL DE 20%

No que toca ao adicional de insalubridade, verifica-se que a Lei Municipal nº 385/2015, em seu Art. 13, Parágrafo Único, prevê expressamente o percentual entre 20% e 40%, condicionado à aferição por laudo técnico.

O laudo pericial juntado aos autos e não impugnado (ID 26809007) atesta a insalubridade em grau médio (20%). Assim, não há controvérsia quanto à validade formal da norma, tampouco quanto à sua aplicabilidade ao caso concreto.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que o pagamento do adicional depende de comprovação técnica, sendo inaplicáveis os efeitos a contar da data do laudo (REsp 1.400.637-RS, Rel. Min. Humberto Martins).

A sentença de origem, atenta a esse entendimento, limita corretamente os efeitos pecuniários à data do laudo pericial, afastando qualquer pretensão de retroatividade ampla. Também acerta ao aplicar a prescrição quinquenal, conforme artigo 1º do Decreto nº 20.910/1932, delimitando os valores devidos entre 01/11/2017 e a data do laudo.

Quanto à aplicação da prescrição quinquenal, não há insurgência, sendo adequada a delimitação temporal prevista na sentença quanto ao marco inicial em 01/11/2017.

DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS

Quanto ao pedido de indenização por danos morais coletivos, este não encontra amparo fático-jurídico suficiente nos autos.

Em que pese a reprovável conduta omissiva do ente público, o atraso ou não pagamento das verbas salariais não possuem o condão de, por si só, gerar lesão à honra ou à imagem do servidor, devendo ser devidamente comprovados os prejuízos sofridos capazes de ensejar quaisquer ofensas ao patrimônio imaterial dos agentes comunitários, o que não ocorreu, merecendo ser provida a irresignação do apelante em tal ponto.

Impõe registrar que o atraso ou não pagamento das verbas salariais é fato que repercute, a princípio, na esfera patrimonial do servidor, não podendo



concluir de pronto pela sua extensão à esfera moral e tampouco pela existência de dano moral *in re ipsa*.

Vejamos o entendimento jurisprudencial do TJPA, por meio de decisão monocrática, acerca do tema, há muito consolidado:

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO ORDINÁRIA DE IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER/PAGAR DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA C/C COBRANÇA E DANO MORAL. GRATIFICAÇÃO DE ESCOLARIDADE. PERCENTUAL DE 20% (VINTE POR CENTO). PREVISÃO DO ART. 14, II DA LEI 4.662/2006. PAGAMENTO RETROATIVO A AGOSTO DE 2008. SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME. Trata-se de reexame de sentença frente decisão prolatada pelo juízo da vara única de Monte Alegre que julgou parcialmente procedente o pedido exordial condenando o Município de Monte Alegre ao pagamento a todos os autores de gratificação de escolaridade no percentual de 20% por cento, nos termos do artigo 14, II da Lei 4.662/2006, bem como o pagamento retroativo a agosto de 2008. (...) No que diz respeito a indenização por danos morais, tenho que nosso direito civil há como princípio o dever de não lesar, cuja violação corresponde à obrigação de indenizar sempre que ocorrer algum prejuízo injusto a outrem, inclusive se este for exclusivamente moral, conforme salienta o art. 186 do nosso Código Civil: Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. Assim, havendo ato ilícito surge o dever de reparação, conforme nos ensina Maria Helena Diniz¹: “Ato ilícito é o praticado em desacordo com a ordem jurídica, violando direito subjetivo individual. Causa dano patrimonial e/ou moral (CF, art. 5º, V e X) a outrem, criando o dever de repará-lo (CC, art. 927)”. O eminente jurista Yussef Said Cahali² o conceitua da seguinte forma: “é a privação ou diminuição daqueles bens que têm um valor precípuo na vida do homem e que são a paz, a tranquilidade de espírito, a liberdade individual, a integridade individual, a integridade física, a honra e os demais sagrados afetos, classificando-se desse modo, em dano que afeta a parte social do patrimônio moral (honra, reputação, etc.) e dano que molesta a parte afetiva do patrimônio moral (dor, tristeza, saudade, etc.), dano moral que provoca direta ou indiretamente dano patrimonial (cicatriz deformante, etc.) e dano moral puro (dor, tristeza, etc.)” No mais, para configurarmos a existência do ato ilícito é necessário estabelecer três aspectos essenciais, a saber: a) a presença de fato lesivo voluntário, causado pelo agente, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência; b) a ocorrência do dano material ou moral e c) o nexo de causalidade entre o dano e a conduta do agente. No caso em tela, não há nos autos qualquer comprovação de danos sofridos, a falha do município apenas confere direito aos servidores de receber os valores devidos relacionados a gratificação de escolaridade, não havendo que se falar em recebimento de danos morais em virtude de não restar



configurado nos autos qualquer violação ao patrimônio moral, relacionados à paz, a tranquilidade de espírito, a liberdade individual, a integridade individual, a integridade física, a honra e outros. Assim o não pagamento de gratificação de escolaridade é insuficiente para a configuração do dano moral. Dispositivo Ante o exposto, em reexame necessário, mantenho a sentença prolatada. (TJ-PA - APL: 00011321720118140032 BELÉM, Relator.: DIRACY NUNES ALVES, Data de Julgamento: 09/11/2018, 2ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO, Data de Publicação: 09/11/2018)

Neste cenário, impõe-se a exclusão da condenação por danos morais coletivos, por ausência de comprovação efetiva do dano extrapatrimonial.

DISPOSITIVO

Ante todo o exposto, **CONHEÇO** e **DOU PARCIAL PROVIMENTO** ao recurso de apelação, para excluir da condenação imposta ao MUNICÍPIO DE IRITUIA o pagamento de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a título de danos morais coletivos, mantendo-se, no mais, a sentença por seus próprios fundamentos.

Alerta-se às partes que a oposição de embargos declaratórios meramente protelatórios ensejará a aplicação de multa, nos termos do artigo 1.026, §2º do CPC/15.

É como voto.

Belém, data registrada no sistema.

ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

Desembargadora Relatora

Belém, 05/08/2025

