



13/08/2025

Número: **0806395-67.2022.8.14.0024**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

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

Órgão julgador: **Desembargador LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO**

Última distribuição : **23/08/2023**

Valor da causa: **R\$ 21.937,99**

Processo referência: **0806395-67.2022.8.14.0024**

Assuntos: **Indenização por Dano Moral, Sistema Remuneratório e Benefícios, Gratificação de Incentivo**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Advogados
RAIMUNDA LIMA DE ALENCAR (APELANTE)	JHONN CARLOS SANTANA DE SOUZA (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE TRAIRAO (APELADO)	

Outros participantes	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
29110353	11/08/2025 15:42	Acórdão	Acórdão

APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0806395-67.2022.8.14.0024

APELANTE: RAIMUNDA LIMA DE ALENCAR

APELADO: MUNICIPIO DE TRAIRAO

RELATOR(A): Desembargador LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO

EMENTA

EMENTA: AGRAVO INTERNO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO CÍVEL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. LEI MUNICIPAL VÁLIDA. PAGAMENTO RETROATIVO. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo interno contra decisão que, em embargos de declaração com efeitos infringentes, reformou sentença para condenar o Município de Trairão ao pagamento de incentivo financeiro adicional a agente de saúde, com base na Lei Municipal nº 418/2023.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em verificar a legalidade da condenação ao pagamento do incentivo com base em norma municipal e a possibilidade de pagamento retroativo.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A Lei Municipal nº 418/2023 autoriza expressamente o pagamento do incentivo, inclusive de forma retroativa, suprimindo a ausência de regulamentação anterior.

4. A norma municipal possui presunção de constitucionalidade, inexistindo declaração judicial de inconstitucionalidade.

5. Correta a limitação temporal da condenação aos cinco anos anteriores, conforme o Decreto nº 20.910/32.

IV. DISPOSITIVO E TESE

5. Recurso desprovido.

Tese de julgamento:

1. A edição de lei municipal específica autoriza o pagamento de incentivo financeiro adicional a agentes comunitários de saúde.

2. A presunção de constitucionalidade da norma impede sua invalidação em sede de agravo interno.

O pagamento retroativo é válido, observada a prescrição quinquenal.



Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 37, X, e 61, §1º, II, "a"; Lei nº 11.350/2006, art. 9º-D; Lei Municipal nº 418/2023; Decreto nº 20.910/32. Jurisprudência relevante citada: STJ, EDcl no AgInt no AREsp nº 1736541; STF, Tema 686 da Repercussão Geral.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores, integrantes da 2.ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, **CONHECER e NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO**, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Sala das Sessões do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

Julgamento presidido pelo Exmo. Sr. Desembargador José Maria Teixeira do Rosário.

Belém, assinado na data e hora registradas no sistema.

DES. **LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO**

RELATOR

RELATÓRIO

Trata-se de **AGRAVO INTERNO** interposto por **MUNICÍPIO DE TRAIRÃO**, contra decisão monocrática de **Id. 22034564**, proferida no bojo da Apelação Cível que, ao acolher embargos de declaração com efeitos infringentes, reformou a sentença de improcedência, para condenar o ente municipal, nos autos da Ação de Cobrança movida pela **RAIMUNDA LIMA DE ALENCAR, ora agravada**.

Na origem, trata-se de ação de cobrança ajuizada por servidor municipal, pleiteando o pagamento do denominado "Incentivo Adicional Anual", com base em sucessivas Portarias do Ministério da Saúde que instituíram repasses financeiros aos entes federados para fortalecimento das ações de saúde.

A sentença de primeiro grau julgou improcedente a demanda, reconhecendo que tais repasses não possuem natureza remuneratória, não se destinando diretamente aos agentes, mas sim aos Municípios, conforme previsão legal. A decisão fundamentou-se na distinção entre a Assistência Financeira Complementar (AFC), prevista no art. 9º-C da Lei nº 11.350/2006, e o Incentivo Financeiro Adicional, previsto no art. 9º-D do mesmo diploma legal.

Inicialmente, no julgamento da apelação, foi mantida a sentença de improcedência.



Contudo, em sede de embargos de declaração com efeitos infringentes, o recurso foi provido para condenar o Município ao pagamento do incentivo pleiteado, observando-se a prescrição quinquenal, bem como a incidência de correção monetária e juros legais, nos termos da seguinte ementa:

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO CÍVEL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. LEI MUNICIPAL Nº 418/2023. ACOLHIMENTO. EFEITO MODIFICATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDO E PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Embargos de declaração opostos por Raimunda Lima de Alencar, inconformada com a decisão monocrática que conheceu e negou provimento ao recurso de apelação em ação de cobrança contra o Município de Trairão. A embargante alega omissão quanto à análise da Lei Municipal nº 418/2023.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se houve omissão no julgado ao não considerar a Lei Municipal nº 418/2023, que autoriza o pagamento do Incentivo Financeiro Adicional aos Agentes de Saúde, afetando o direito pleiteado.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A omissão alegada de fato ocorreu, uma vez que a decisão embargada não mencionou a Lei Municipal nº 418/2023, publicada em julho de 2023, a qual regulamenta o pagamento do Incentivo Adicional aos Agentes Comunitários de Saúde.

4. O incentivo financeiro adicional foi expressamente autorizado por lei municipal, conforme os requisitos estabelecidos. Logo, deve ser reconhecido o direito da embargante ao recebimento dos valores retroativos, corrigidos monetariamente.

IV. DISPOSITIVO E TESE

5. Embargos de declaração conhecidos e acolhidos, com efeito modificativo.

Tese de julgamento: "1. Omissão reconhecida quanto à aplicação da Lei Municipal nº 418/2023, que autoriza o pagamento do Incentivo Financeiro Adicional aos Agentes Comunitários de Saúde."

"2. Recurso de apelação provido para condenar o Município de Trairão ao pagamento dos valores retroativos."

"Dispositivos relevantes citados: CPC, art. 1.022. Jurisprudência relevante citada: STJ, EDcl no AgInt no AREsp nº 1736541."

Contra essa decisão monocrática, o Município de Trairão interpôs o presente Agravo Interno, buscando a reforma da decisão monocrática. Em suas razões, o recorrente sustenta que **a decisão agravada carece de amparo legal**, pois se baseia em portarias do Ministério da Saúde, que, na qualidade de normas infralegais, não podem criar obrigações ao ente público para concessão de vantagens pecuniárias a servidores, conforme preceitua o art. 37, X, da Constituição Federal.



Ressalta que o **Incentivo Financeiro Adicional não possui natureza salarial**, sendo repasse legal destinado exclusivamente ao ente federado para fortalecimento de políticas públicas de saúde. Sustenta que o valor não é incorporado à remuneração do servidor e que sua utilização para fins de pagamento direto viola o princípio da legalidade estrita.

Defende que **a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 148/2023**, que autorizava o pagamento do incentivo aos servidores, em razão de vício de iniciativa, por ter sido proposta pelo Legislativo municipal, contrariando a competência privativa do chefe do Poder Executivo, em violação ao art. 61, §1º, II, "a", da Constituição Federal, nos termos da jurisprudência do STF (Tema 686 de Repercussão Geral).

Alega o recorrente que, caso mantida a condenação, esta deve se restringir ao período posterior à vigência da Lei nº 12.994/2014, que inseriu o art. 9º-D na Lei nº 11.350/2006, limitando os valores aos repasses efetivamente realizados e afastando a condenação quanto aos cinco anos anteriores à propositura da ação.

Sustenta, ainda, que o Município já realiza o pagamento regular do piso nacional aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e de Combate às Endemias (ACE), conforme previsão da legislação local, inexistindo respaldo legal ou fático para a criação de verba remuneratória adicional sem expressa previsão em lei municipal.

Ao final, requer o provimento do Agravo Interno para que seja reformada a decisão monocrática, restaurando-se a sentença de improcedência.

Foram apresentadas as contrarrazões, conforme de **(Id. nº 23715318)**.

É o suficiente relatório.

VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, **conheço do presente Agravo Interno, adiantando, de pronto**, desde já afirmo que não comportam **acolhimento**.

A controvérsia cinge-se em reanalisar o acerto da decisão monocrática agravada, que condenou o Município de Trairão ao pagamento de valores retroativos do Incentivo Financeiro Adicional a uma Agente Comunitária de Saúde.

O agravante sustenta, primordialmente, que a decisão carece de amparo legal, pois a instituição de vantagem pecuniária a servidor público depende de lei específica, não podendo ser fundamentada em meras portarias ministeriais.

Contudo, sem razão o agravante.

A decisão monocrática, embora tenha discorrido sobre o arcabouço normativo federal



que instituiu o repasse do incentivo, fundamentou a condenação, de forma decisiva, na existência de uma norma local que tornou o pagamento obrigatório. Conforme consignei no julgado recorrido, a regra geral, de fato, impede a criação de despesa com pessoal por meio de ato infralegal.

Ocorre que, na hipótese dos autos, o requisito da legalidade estrita, exigido pelo art. 37, X, da Constituição Federal, foi plenamente atendido com a promulgação da Lei Municipal nº 418, de 27 de julho de 2023, que autorizou o Poder Executivo a repassar a verba diretamente aos agentes.

Peço vênia para transcrever o trecho central da fundamentação da decisão agravada, que adoto como razões de decidir neste voto:

"Na hipótese dos autos, porém, existe expressa autorização legislativa para a concessão da citada parcela aos Agentes Comunitários de Saúde, o que, por si só, viabiliza o reconhecimento do implemento do adicional.

Ressalto que no dia 27 de julho de 2023 foi promulgada a Lei Municipal nº 418/2023, autorizando expressamente o Poder Executivo do Município de Trairão a efetuar o pagamento do incentivo adicional financeiro aos Agentes de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, garantindo o pagamento de valores retroativos, *verbis*:

Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo Municipal a efetuar pagamento aos Agentes Comunitários de Saúde – ACS e aos Agentes de Combate às Endemias ACE, à título de adicional, a parcela denominada incentivo financeiro adicional recebida anualmente do Ministério da Saúde (...).

(...)

Art. 5º As despesas decorrentes dessa Lei correrão por dotação orçamentária enviada pelo MINISTÉRIO DA SAÚDE (...). **Deste modo, que seja pago o incentivo retroativo, uma vez que os repasse federais tem caído em conta e não foram repassados ausência de regulamentação.**" (grifo nosso)

Como se vê, a própria municipalidade, por meio de seu Poder Legislativo, reconheceu o direito dos servidores e a existência dos repasses federais, determinando não só o pagamento futuro, mas também a quitação dos valores pretéritos que não haviam sido repassados justamente pela "ausência de regulamentação", lacuna que a própria lei veio a suprir.

Portanto, a condenação não se fundamenta em uma interpretação extensiva de portarias ministeriais, mas na aplicação direta de uma lei municipal válida e eficaz.

Quanto à alegação de inconstitucionalidade da Lei nº 418/2023 por suposto vício de iniciativa, tal tese não merece prosperar nesta via. A norma municipal goza de presunção de constitucionalidade e legitimidade, cabendo ao Judiciário aplicá-la enquanto não for declarada inconstitucional pelo meio processual adequado, em sede de controle concentrado ou incidental. Não havendo nos autos notícia de tal declaração, a lei permanece plenamente vigente e deve produzir todos os seus efeitos.



Por fim, a questão da retroatividade da condenação foi expressamente resolvida pelo art. 5º da Lei Municipal nº 418/2023, que determinou o pagamento dos valores que já haviam sido repassados pela União ao Município. A decisão agravada, de forma correta, apenas delimitou temporalmente essa retroatividade ao aplicar o prazo prescricional de cinco anos, em conformidade com o Decreto nº 20.910/32.

Desse modo, não há qualquer reparo a ser feito na decisão monocrática, que aplicou corretamente o direito à espécie ao reconhecer que, com o advento da lei municipal, o direito da servidora ao recebimento do incentivo, inclusive de forma retroativa, tornou-se líquido e certo.

Ante o exposto, inexistindo novas circunstâncias fáticas e jurídicas para alteração do *decisum* impugnado, **CONHEÇO DO AGRAVO INTERNO e NEGO-LHE PROVIMENTO**, mantendo inalterada a decisão agravada em todos os seus termos.

É como voto.

Belém, data registrada no sistema.

DES. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO

RELATOR

Belém, 11/08/2025

