



**ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL**

PARECER NORMATIVO Nº 05, Maceió 07 de abril de 2015.

O PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ, no uso de suas atribuições e prerrogativas legais, nos termos da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral, Lei Delegada nº 02, de 26 de junho de 2014, publicada no Diário Oficial do Município no dia 27 de junho de 2014,

Resolve Homologar o parecer nº 885/2015 exarado pela Procuradoria Especializada Administrativa, cuja minuta segue em anexo, passando este a ter força normativa, sendo de observância obrigatória pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município de Maceió, na forma do art. 65 da Lei Delegada nº 02, de 26 de junho de 2014.

Diante da presente homologação, fica determinado que a Secretaria Municipal de Administração, Recursos Humanos e Patrimônio proceda de imediato e em definitivo adequações de forma a garantir a vedação ao pagamento de gratificação fora das hipóteses expressa e taxativamente previstas em lei, conforme dispõe o Parecer em anexo.

Estácio da Silveira Lima
Procurador-Geral do Município

ANEXO

Processo nº. 05800.116786/2014

Requerente: DIRETORIA DE ATENÇÃO À SAÚDE

Assunto: Critérios para Implantação da Gratificação no Contracheque e Ingresso dos Profissionais na Equipe

Destino: Gabinete do Procurador Geral do Município de Maceió

PARECER PA/PGM Nº 885/2015

ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO DE
INCENTIVO AO PSF. LEI MUNICIPAL Nº
5.241/2002. VEDAÇÃO AO PAGAMENTO DE
GRATIFICAÇÃO FORA DAS HIPÓTESES



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

EXPRESSA E TAXATIVAMENTE PREVISTAS EM
LEI.

1. DOS FATOS

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Diretoria de Atenção à Saúde da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, em atenção às informações prestadas pela Coordenação da Estratégia de Saúde da Família (fls. 03/05), apontando inconsistências no pagamento da Gratificação de Incentivo ao Programa de Saúde da Família - PSF, notadamente em relação ao pagamento a servidores que não compõem as Equipes de Saúde da Família e/ou a servidores que não ocupam os cargos mencionados no art. 20 da Lei Municipal nº 5.241/2002, bem como questionando os critérios para a implantação da citada gratificação, ou seja, busca saber qual a forma de ingresso dos profissionais no Programa de Saúde da Família (atualmente, Estratégia de Saúde da Família – ESF).

Foram anexados aos autos os seguintes documentos: [a] Relatório Situacional dos Profissionais da Estratégia da Saúde da Família de Maceió (fls. 28/39): colhe-se a informação de que a Administração Pública ainda vem pagando a denominada “Folha SUS”; [b] Relação de servidores que percebem a Gratificação de Incentivo ao PSF (fls. 44/63); e [c] Relação dos servidores engajados nas ESF, conforme Sistema de Informação de Atenção Básica da DATASUS.

A Coordenação de Estratégia de Saúde da Família, analisando os servidores que percebem a gratificação em comento e a lista de servidores que efetivamente integram as Equipes de Saúde da Família - ESF, identificou nominalmente aqueles que vêm percebendo a mesma de forma irregular, isto é, sem figurarem como partícipes de uma ESF (fls. 155/156). Nesse diapasão, anexou-se a identificação funcional de cada um dos servidores que não se encontram vinculados às ESF (fls. 157/204).

Por fim, a Diretoria de Recursos Humanos, às fls. 214/217, menciona a existência de servidores ocupantes dos cargos de Atendente de Consultório Dentário, Técnico em Higiene Dental e Auxiliar de Laboratório que percebem a Gratificação de Incentivo ao PSF, cargos estes que não estariam dentre os previstos no art. 20 da Lei Municipal nº 5.241/2002.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. PRELIMINARMENTE – Do Pagamento da Denominada “Folha SUS”

Às fls. 28/39, foi noticiado que a Administração Pública Municipal estaria efetuando o pagamento da denominada “Folha SUS”. Todavia, esta Procuradoria Administrativa



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

já teve a oportunidade de analisar a questão no bojo do PARECER PA/PGM Nº. 1777/2014 (anexo), no qual reconheceu-se a inconstitucionalidade de seu pagamento.

Registre-se que a “Folha SUS” difere da Gratificação de Incentivo ao PSF, prevista no art. 20 da Lei Municipal nº 5.241/2002. A primeira é destituída de previsão legal, de modo que seu pagamento contraria o princípio da legalidade e os arts. 37, X, e 169, §1º, I, da CF/88. Por sua vez, a segunda possui amparo legal, sendo devida, desde que preenchidos os requisitos constantes na norma.

Sendo assim, reitera-se todo o teor do PARECER PA/PGM Nº. 1777/2014, que passa a integrar este na íntegra, reforçando a inconstitucionalidade e a ilegalidade do pagamento da denominada “Folha SUS”, sugerindo-se sua imediata suspensão.

2.2. Da Forma de Ingresso do Servidor no PSF

O art. 14 da Lei Municipal nº 5.241/2002 estabelece que o servidor do Município de Maceió pode ser engajado no Programa de Saúde da Família, mediante requerimento individualizado:

Art. 14 - Os profissionais de saúde do município de Maceió poderão, por necessidade da Administração Pública e mediante opção individualizada, ser engajados no Programa de Saúde da Família e farão jus à gratificação de que trata o art. 20 do anexo V desta lei, e consequentemente, a jornada de trabalho e tabelas de vencimentos corresponderão a do Programa Municipal de Saúde da Família.

A seu turno, o art. 15 do Anexo V da lei em comento afirma que as equipes básicas do PSF *“serão compostas por servidores do quadro permanente da Secretaria municipal de Saúde que optarem pela participação programa, pelos servidores concursados do PSF e pelas pessoas contratadas para execução de serviços no programa”*.

Nessa linha, verifica-se ser possível a realização de concurso público específico para que ingressem nos quadros de pessoal do Município diretamente para desempenharem suas funções no Programa de Saúde da Família. Neste caso, na forma do art. 16 do Anexo V, os servidores deverão permanecer no PSF pelo período mínimo de 05 (cinco) anos, dedicando-se integralmente ao serviço:

Art. 16 – Os servidores admitidos mediante concurso público destinado ao preenchimento de vagas para o Programa Municipal de Saúde da Família, não poderão ser desligados do programa antes do



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

prazo de cinco anos a contar da data da sua entrada em exercício, período em que se exigirá integral dedicação ao serviço.

A Lei prevê também a possibilidade de servidores que não realizaram concurso específico para o PSF ingressarem no Programa. Neste caso, o ingresso deve ocorrer voluntariamente, mediante a manifestação de vontade do servidor.

Contudo, não se pode olvidar que, a partir da publicação do Decreto nº 7.481/2013, é necessária a realização de processo seletivo simplificado para inclusão de novos servidores no PSF, salvo para aqueles que prestaram concurso público específico para ingresso no Programa:

Art. 4º - Para ingresso no Programa Municipal de Saúde da Família (Lei 5.241/2002) os profissionais do quadro permanente da Secretaria Municipal de Saúde, deverão ser submetidos a Processo Seletivo Simplificado.

Desta forma, a partir da edição do Decreto nº 7.481/2013, para a inclusão de novos servidores no PSF, mostra-se imprescindível a realização de processo seletivo simplificado, de caráter público, mediante a adoção de critérios objetivos a serem criados e adotados pela Secretaria Municipal de Saúde, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade e publicidade dos atos administrativos.

O que se deve levar em conta na realização do referido procedimento é a adoção de critérios claros e objetivos, previamente definidos e divulgados aos servidores interessados, em atenção à publicidade, e que tais critérios tenham estrita correlação com a atividade que será exercida no programa.

Em vista dessas considerações, cabe ao Poder Público Municipal estabelecer a forma como esse procedimento se realizará, de acordo com a conveniência e oportunidade que lhe são afetos.

Por fim, é admissível a contratação na forma do inciso IX do art. 37 da CF/88. Todavia, trata-se de hipótese excepcional, que não pode ser adotada como regra, haja vista que a regra geral é a realização de concurso público, na forma do inciso II do mesmo dispositivo legal.

Esta questão jurídica já foi objeto de análise por esta no bojo do PARECER PA/PGM Nº 1547/2014, posteriormente ratificado no PARECER PA/PGM Nº 1899/2014, ambos em anexo, de forma que o entendimento jurídico neles consignados passa a integrar este Parecer.



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

2.3. Dos Beneficiários da Gratificação de Incentivo ao PSF

A Gratificação de Incentivo ao PSF, paga pelo Município de Maceió, é disciplinada pela Lei Municipal nº 5.241/2002.

Conforme prevê o art. 15 de seu Anexo V, as equipes básicas de saúde serão compostas por servidores efetivos da Secretaria Municipal de Saúde que optarem por participar do programa:

Art. 15 – As equipes básicas serão compostas por servidores do quadro permanente da Secretaria Municipal de Saúde que optarem pela participação no programa, pelos servidores concursados do PSF e pelas pessoas contratadas para execução de serviços do Programa.

A gratificação é devida na forma do art. 20 da supracitada Lei, posteriormente alterado pela Lei Municipal nº 6.117/2012, *verbis*:

Art. 20 – Ao servidor ativo e engajado no Programa de Saúde da Família será devida uma **gratificação de Incentivo ao PSF**, a ser paga enquanto estiver desempenhando as atividades inerentes ao citado programa e **incidirá sobre o vencimento-base de cada servidor**, nos seguintes percentuais:

I – para o médico, 42%;

II – para o odontólogo, 42%;

II (sic) – para os enfermeiros, 42%;

III – para os auxiliares de enfermagem, 62%;

IV – para o agente comunitário de saúde, 62%;

VI – para o técnico de higiene dental, 62%;

VII – para o atendente de consultório dentário, 62%.

Parágrafo Único. **Deixará de perceber a gratificação prevista no caput deste artigo, o servidor que deixar de atender aos requisitos de pontualidade, assiduidade e observâncias às normas técnicas e às determinações administrativas ou que se afastarem das atividades inerentes ao programa.**

Referido diploma normativo estabelece, ainda, em seu art. 21, que dita gratificação será incorporada aos proventos de aposentadoria se for efetuado o respectivo desconto previdenciária e desde que respeitada a proporcionalidade ao tempo de contribuição no momento da aposentadoria.



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

A Gratificação da Lei Municipal nº 5.241/2002, reitere-se, não se confunde com o incentivo denominado de “Folha SUS”, que não possui qualquer respaldo legal para seu pagamento.

A lei estabelece dois requisitos cumulativos para a percepção da Gratificação de Incentivo ao PSF. Em primeiro lugar, somente servidores ocupantes dos cargos de Médico, Odontólogo, Enfermeiros, Auxiliares de Enfermagem, Agente Comunitário de Saúde, Técnico de Higiene Dental e Atendente de Consultório Dentário fazem jus, em tese, ao pagamento desta gratificação. Este rol é taxativo.

Em segundo lugar, é necessário que os servidores ocupantes de tais cargos estejam efetivamente engajados no Programa de Saúde da Família, desempenhando atividades inerentes ao programa, em especial, o atendimento domiciliar. Nesse sentido, o parágrafo único estabelece que os servidores que se afastarem das atividades inerentes ao programa não fazem jus à gratificação.

É importante registrar que há equívoco na informação prestada às fls. 214/217, no sentido de que os servidores ocupantes dos cargos de Atendente de Consultório Dentário, Técnico em Higiene Dental e Auxiliar de Laboratório não fariam jus à Gratificação de Incentivo ao PSF.

Conforme previsto nos incisos VI e VII do art. 20 da Lei nº 5.241/2002, inseridos pela Lei nº 6.117/2012, os cargos de Atendente de Consultório Dentário e de Técnico em Higiene Dental estão inseridos dentre os possíveis beneficiários da gratificação. Por sua vez, ficam excluídos os ocupantes do cargo de Auxiliar de Laboratório.

Não se pode olvidar que, em respeito aos princípios da legalidade e da impessoalidade, a remuneração de servidores públicos (que engloba as gratificações em seu conceito) somente pode ser fixada ou alterada mediante lei específica, conforme previsão do art. 37, inciso X, da CF/88:

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:

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;

Na precisa lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

“Finalmente, registre-se a existência de outra importante regra, inspirada pelo mesmo intento de impor procedimentos cautelosos para a irrupção de despesas com pessoal e para garantia do princípio da impessoalidade da Administração. **Consiste na imposição de que só por lei se fixe a retribuição de cargos, funções ou empregos no Estado e em suas pessoas auxiliares de Direito Público.** Assim, o art. 37, X, estabelece que a remuneração dos servidores públicos, inclusive sob a forma de subsídio, somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso”.¹

O pagamento de gratificação a servidor público depende de lei, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, não sendo possível sua implementação sem a correspondente autorização legal. Por conseguinte, não se afigura possível o pagamento da pleiteada gratificação sem o correspondente amparo em legislação específica ou para além do que a lei expressamente definir.

Neste ínterim, **conclui-se ser devida a Gratificação de Incentivo ao PSF somente para os servidores que ocupam os cargos de Médico, Odontólogo, Enfermeiros, Auxiliares de Enfermagem, Agente Comunitário de Saúde, Técnico de Higiene Dental e Atendente de Consultório Dentário e que, adicionalmente, estejam efetivamente engajados no Programa, desempenhando suas atividades nas Equipes de Saúde da Família – ESF.** Por conseguinte, **não configurados os requisitos legais, sugere-se a suspensão do respectivo pagamento.**

Verificada a ilegalidade no pagamento da Gratificação de Incentivo ao PSF, cumpre à Administração proceder à sua revisão, anulando o ato administrativo correspondente, conforme pacífico entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Súmula nº 473, STF: **A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos;** ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Súmula nº 346, STF: **A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.**

¹ In Curso de Direito Administrativo. 26ª Ed. Malheiros: São Paulo, 2009. Pág. 275



**ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL**

Por fim, em homenagem aos princípios do contraditório e ampla defesa, insculpidos no art. 5º, LV, da CF/88, orienta-se que seja facultada a manifestação dos servidores envolvidos nesta situação de ilegalidade.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria Administrativa –PA/PGM, acerca da Gratificação de Incentivo ao PSF, prevista na Lei Municipal nº 5.241/2002, opina no seguinte sentido:

- 1) O ingresso/engajamento de servidores no PSF pode ocorrer das seguintes formas:
 - a) Mediante a realização de concurso público específico para o PSF, hipótese na qual os servidores deverão integrar necessariamente as Equipes de Saúde da Família, vedado o desligamento antes de ultrapassado o lapso temporal mínimo de cinco anos;
 - b) Mediante a prévia realização de Processo Seletivo Simplificado, por servidores públicos efetivos do Município de Maceió que optem pelo ingresso no Programa;
 - c) Excepcionalmente, por contratação temporária de servidores, cumpridas as exigências legais, na forma do PARECER PA/PGM Nº 1547/2014.
- 2) A Gratificação de Incentivo ao PSF não se confunde com a denominada “Folha SUS”, sendo o pagamento desta última inconstitucional, ante a inexistência de previsão legal;
- 3) **A Gratificação de Incentivo ao PSF somente é devida para os servidores que ocupam os cargos de Médico, Odontólogo, Enfermeiros, Auxiliares de Enfermagem, Agente Comunitário de Saúde, Técnico de Higiene Dental e Atendente de Consultório Dentário e que, adicionalmente, estejam efetivamente engajados no Programa, desempenhando suas atividades nas Equipes de Saúde da Família – ESF.**
- 4) O rol do art. 20 do Anexo V da Lei Municipal nº 5.241/2002 é taxativo, não sendo possível o pagamento da gratificação para servidores ocupantes de cargos que não estejam expressamente previstos, por



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

exemplo, não pode ser paga aos ocupantes do cargo de Auxiliar de Laboratório;

- 5) A Administração Pública deve adotar os procedimentos tendentes à suspensão do pagamento da Gratificação de Incentivo ao PSF que estejam ocorrendo sem a observância dos mencionados requisitos legais, exercendo seu poder-dever de autotutela;

É o entendimento, S.M.J.

Considerando a complexidade e repercussão da matéria, bem como a necessidade de pacificar o entendimento no âmbito da Administração Pública Municipal, encaminho os autos ao Gabinete do Procurador Geral do Município de Maceió, com fulcro no art. 65 da Lei Delegada nº 02/2014, sugerindo sua homologação e posterior publicação, conferindo-lhe caráter normativo.

Os interessados deverão ser notificados da decisão adotada pela Administração Pública por meio de publicação no Diário Oficial do Município, sendo facultada a oportunidade de apresentarem recurso administrativo, na forma do art. 138 da Lei Municipal nº 4.973/2000.

Maceió, 25 de fevereiro de 2015.

Artur Carnauba Guerra Sangreman Lima
Procurador Chefe Administrativo
Mat. 942830-5 OAB/AL nº 11.780-B