

DECRETO Nº 34.741, DE 14 DE OUTUBRO DE 2013.

Altera o Decreto 34.250, de 1º de abril de 2013.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso de suas atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal e tendo em vista o disposto no artigo 3º, do Decreto nº 34.137, de 05 de fevereiro de 2013, DECRETA:

Art. 1º Fica alterado, o Decreto nº 34.250, de 1º de abril de 2013:

“Art. 2º A comissão será composta por representantes, dos seguintes órgãos, coordenado pelo primeiro:

(...)

Secretaria de Estado de Educação: Marcelo Aguiar, Titular; Edileuza Fernandes da Silva, Suplente.”

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 14 de outubro de 2013.

125º da República e 54º de Brasília

AGNELO QUEIROZ

DESPACHOS DO GOVERNADOR

Em 14 de outubro de 2013.

Processo: 0020.001.737/2012. Interessada: PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Assunto: OUTORGA DE EFEITO NORMATIVO A PARECER.

1. Outorgo efeito normativo ao PARECER Nº 1.462/2012-PROPE/PGDF, de autoria do Procurador do Distrito Federal MARCOS CRISTIANO CARINHANHA CASTRO, aprovado pelo Procurador do Distrito Federal MARCOS EUCLÉSIO LEAL, no uso da delegação de competência prevista no art. 1º da Portaria da Procuradoria-Geral do Distrito Federal nº 45, de 08 de dezembro de 2011, e pelo Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal, ROBSON VIEIRA TEIXEIRA DE FREITAS.

2. Publique-se na íntegra o Parecer e as respectivas aprovações no Diário Oficial do Distrito Federal.

AGNELO QUEIROZ

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

PROCURADORIA DE PESSOAL

Processo: 0020.001.737/2012. Interessado: PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL – PGDF. Parecer nº 1462/2012-PROPE/PGDF. Assunto: GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO ÀS AÇÕES BÁSICAS DE SAÚDE – GAB.

EMENTA. ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO ÀS AÇÕES BÁSICAS DE SAÚDE - GAB. LEI N.º 318/92. REQUISITOS PARA PERCEPÇÃO. O TRABALHO EM “UNIDADE MISTA DE SAÚDE” NÃO CONSTITUI ÔBICE À PERCEPÇÃO DA GAB. EXIGÊNCIA NÃO PREVISTA EM LEI. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. PARECER PELA POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DA GAB A SERVIDORES QUE ESTEJAM LOTADOS EM UNIDADES MISTAS DE SAÚDE.

1. A análise das disposições legais concernentes à Gratificação de Incentivo às Ações Básicas de Saúde - GAB, levam à conclusão de que o trabalho realizado em “Unidades Mistas de Saúde” não constitui óbice à percepção da referida gratificação, porquanto a Lei elenca como requisito ao gozo de tal vantagem apenas: 1) pertencer à servidor da Carreira de Assistência Pública à Saúde do distrito Federal; e 2) dedicação exclusiva às atividades relacionadas com as ações básicas de saúde, entendimento contrário que encontra óbice no Princípio da Legalidade e da Proporcionalidade.

2. Parecer pela possibilidade de pagamento da GAB a servidores que, a despeito de se dedicarem exclusivamente às atividades relacionadas com as ações básicas de saúde, encontram-se lotados em “Unidades Mistas de Saúde”.

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria de Pessoal

I - RELATÓRIO

Trata-se de feito administrativo, instaurado após solicitação do Procurador- Coordenador de Pessoal Estatutário Civil, no qual se questiona acerca da possibilidade de pagamento da Gratificação de Incentivo às Ações básicas de Saúde – GAB aos servidores que atuam no Centro de Saúde 1 da Asa Sul.

Relata os autos que a unidade de saúde em apreço, após a edição da Lei n.º 2.169/98, passou a funcionar conjuntamente com o Hospital Dia, sendo, destarte enquadrada, por força do Decreto n.º 22.003/01, como unidade Mista de Saúde, fato que ensejou o cancelamento da percepção da GAB por parte dos servidores lotados na referida unidade, porquanto, no entender da administração, o exercício da atividade em local enquadrado como “Unidade Mista” não rende ensejo à percepção da gratificação em questão.

Informa, ainda, os autos que, após decisão exarada nos autos n.º 2011.01.1.183803-2, oportunidade em que se reconheceu o direito à percepção GAB à servidora que desempenha sua atividade na Unidade Mista já citada, o Procurador que oficiou no feito, pugnou pela dispensa recursal, ocasião em que o Procurador- Coordenador de Pessoa Civil, ante a ocorrência de questões idênticas, requereu a confecção de opinativo acerca do tema, de forma que o feito foi encaminhado a este subscritor.

No ponto, para melhor compressão de tudo quanto se passa nos autos, convém transcrever o relatório da decisão confeccionada no feito em apreço, verbis:

Trata-se de ação, submetida ao rito sumaríssimo, proposta por MARIZA LUSTOSA em desfavor do DISTRITO FEDERAL, na qual a Autora, servidora pública da Secretaria de Saúde, pretende

obter provimento jurisdicional que declare o seu direito à percepção da Gratificação de Incentivo às Ações Básicas de Saúde e condene o Réu à incorporação dessa gratificação à sua remuneração e ao pagamento das parcelas vincendas e vencidas não pagas ao longo dos últimos 05(cinco) anos, com os acréscimos legais, no valor total de R\$ 7.937,28 (sete mil, novecentos e trinta e sete reais e vinte e oito centavos).

A Autora alega que é servidora da Secretaria de Saúde, lotada no Centro de Saúde nº 1 da Asa Sul. Relata que os servidores da saúde lotados em centros de saúde que exercem atividades definidas como ações básicas de saúde percebem a gratificação de incentivo às ações básicas de saúde, ao desempenharem atividades tais como imunização, visita domiciliar, atendimento à saúde da mulher, atendimento à saúde do adulto, ações de controle de tuberculose, hanseníase, grupo antitabagismo, e pediatria com tratamento de crianças soro parasitas e pais soro parasitas, sendo que tais atividades não são oferecidas nos Hospitais Regionais espalhados pelo Distrito Federal. Aduz ainda que, com a edição da Lei 2.169 de 29 de dezembro de 1998, foi criado o Hospital Dia da FHDF, e bem assim seus cargos. Destaca que o Hospital Dia foi implantado justamente no Centro de Saúde 1 da Asa Sul, onde a Autora é lotada, de modo que foi ampliado o atendimento à população, no que pertine aos portadores de DST-AIDS, bem como o atendimento à internação de pacientes.

Narra que, posteriormente, em 15 de março de 2001, sobreveio o Decreto Distrital 22.003, que promoveu a estruturação das unidades executivas de saúde, momento a partir do qual o Centro de Saúde 1 da Asa Sul passou a ser considerado unidade mista, ou seja, aquela que oferece à população serviços prestados pelos centros de saúde (ações básicas de saúde), mais os serviços relacionados ao Hospital Dia. Neste momento, o réu excluiu o pagamento da GAB - Gratificação de Incentivo às Ações Básicas de Saúde da folha de pagamento dos servidores do Centro de saúde 1 da Asa Sul, entre os quais a Autora, sob o argumento de que o centro de saúde deixou de ter a característica exclusiva de órgão que presta assistência relacionada às ações básicas de saúde. Sustenta a parte Autora alega que nunca deixou de exercer as atividades específicas que ensejam o pagamento da Gratificação de Incentivo às Ações Básicas de Saúde.

Inicialmente, foi postergada a realização da audiência de conciliação, aguardando-se manifestação de interesse do réu na sua realização.

Citado, o Réu apresentou contestação, na qual alega prescrição das parcelas anteriores ao prazo de 05(cinco) anos do ajuizamento da ação, na forma prevista pelo art. 1º do Decreto 20.910/32. No mérito, sustenta que o pagamento da gratificação em comento depende do preenchimento de determinadas condições especiais e que a autora não as atende. Aduz que o Centro de Saúde em que a requerente estava lotada passou a unidade mista de saúde em 16/3/2001 e que a Autora é técnica administrativa, de forma que não desempenha atividade diretamente relacionada às ações básicas de saúde. Ao final, o Réu impugna os valores indicados na inicial, e pleiteia a improcedência dos pedidos formulados.

Na réplica, a parte Autora reitera o pedido inicial.

É o relatório.(grifamos)

Sendo este o relatório, passo a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A solução da questão trazida a conhecimento perpassa pela interpretação dos dispositivos que regulam a Gratificação de Incentivo às Ações Básicas de Saúde (arts. 1º, 2º e 4º da Lei nº 318/92), os quais estabelecem, *ipsis litteris*:

Art. 1º Ficam instituídas, para os servidores integrantes da carreira Assistência Pública à Saúde do Distrito Federal, as seguintes gratificações:

I – Gratificação do Incentivo às Ações Básicas de Saúde;

II – Gratificação de Movimentação.

Art. 2º A Gratificação de Incentivo às Ações Básicas de Saúde corresponderá aos seguintes percentuais:

I – 10% (dez por cento) para os servidores em exercício nos centros de saúde, postos de saúde urbanos e postos de assistência médica da Fundação Hospitalar do Distrito Federal;

II – 20% (vinte por cento) para os servidores em exercício nos postos de saúde rurais da Fundação Hospitalar do Distrito Federal.

§ 1º Somente fará jus à gratificação em sua totalidade o servidor que cumprir integralmente a sua carga horária semanal em atividades relacionadas com as ações básicas de saúde.

§ 2º Na hipótese de o servidor cumprir carga horária inferior perceberá a Gratificação proporcionalmente ao número de horas trabalhadas.

Art. 4º Os percentuais a que se referem os arts. 2º e 3º incidirão sobre o vencimento do padrão em que o servidor estiver posicionado.(grifamos)

Diante do dispositivo acima citado, vê-se que dois são os requisitos para que os servidores façam jus ao recebimento do benefício: o primeiro, relacionado à carreira, ou seja, somente fazem jus a GAB os servidores da Carreira de Assistência Pública do Distrito Federal; o segundo, relacionado à duração da jornada de trabalho, exige o exercício integral da carga horária do servidor em atividades relacionadas com ações básicas de saúde.

Nesse passo, é de se concluir, da análise dos dispositivos legais pertinentes à GAB, que não constitui óbice à sua percepção a circunstância das atividades relacionadas às ações básicas de saúde ser desempenhadas em “Unidades Mistas” de Saúde, não podendo a Administração criar requisitos não previstos em Lei para o gozo de vantagens expressamente asseguradas por comando legal.

Deveras, a nosso sentir, a postergação do pagamento da GAB aos servidores lotados no Centro de Saúde 1 da Asa Sul em razão do fato de tal unidade funcionar em conjunto com o Hospital Dia, constituindo, portanto, uma “Unidade Mista de Saúde”, constitui verdadeira arbitrariedade, ferindo de morte o princípio da Legalidade, uma vez que o comando legal não traz em seu bojo

tal exigência, sendo desimportante, destarte, o local em que o trabalho é exercido, mas sim se o trabalho consiste em atividades relacionadas com ações básicas de saúde.

No ponto, deve se ressaltado que em razão do princípio da Legalidade (arts. 5º, inciso II, 37, caput, 84, inciso IV, da Carta Magna), a Administração só pode atuar de acordo com o que a lei determina, não podendo criar requisitos não previsto em Lei, ou, da mesma forma, suprimir outros expressamente previstos, sob pena de atuar com legislador.

Por oportuno, transcrevo os ensinamentos do saudoso Hely Lopes Meirelles¹ acerca do Princípio da Legalidade, como um dos Princípios básicos da administração, in “Direito Administrativo Brasileiro”, Malheiros Editores, 31.ª Edição, 2005, p. 87:

“A Legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

[...]

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’.”(grifamos)

A propósito, confira-se o seguinte precedente desta Corte Superior de Justiça, litteris:

“ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO DO CONSUMIDOR. CONTRATO DE SEGURO. NÃO-RENOVAÇÃO. OFERECIMENTO DE PRODUTO SIMILAR. APLICAÇÃO DE MULTA. AUSÊNCIA DE SUBSUNÇÃO DO FATO À NORMA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PROVIMENTO DO RECURSO. INEXISTÊNCIA DE OMISÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INCONFORMISMO DO EMBARGANTE. EFEITO INFRINGENTE. IMPOSSIBILIDADE.

[...]

3. Os atos da Administração Pública devem sempre pautar-se por determinados princípios, dentre os quais está o da legalidade. Por esse princípio, todo e qualquer ato dos agentes administrativos deve estar em total conformidade com a lei e dentro dos limites por ela traçados. (...)6. Embargos de declaração rejeitados.” (EDcl no RMS 21.274/GO, 1.ª Turma, Rel.ª Min.ª DENISE ARRUDA, DJ de 30/11/2006 - sem grifo no original.)

Desse entendimento, não divergiu a douta magistrada, Maria Luísa Silva Ribeiro, ao sentenciar a ação n.º 2011.01.1.183803-2, que deu origem à presente consulta, verbis:

A Lei Distrital nº 318/92 criou a gratificação de incentivo às ações básicas de saúde com o propósito de remunerar os servidores lotados em centros de saúde, postos de saúde ou postos de assistência médica, desde que exerçam atividades relacionadas com as ações básicas de saúde. A transformação do centro de saúde em unidade mista, a qual tem características híbridas, pois atende tanto como centro de saúde quanto como hospital, não interfere no direito do servidor em receber a gratificação de incentivo às ações básicas de saúde.

Na espécie, se a Autora trabalhava em Centro de Saúde ao qual posteriormente foi acoplado o Hospital Dia, passando a se tornar unidade mista de saúde, que presta os serviços afetos aos Centros de Saúde cumlados com os serviços típicos do Hospital Dia, ela continuou desenvolvendo atividade típica de ação básica de saúde, motivo pelo qual faz jus ao recebimento da Gratificação de Incentivo às Ações Básicas de Saúde.

Não prospera a alegação do Réu de que a Autora é técnica administrativa e, portanto, não desempenharia atividade diretamente relacionada às ações básicas de saúde, pois, consoante se pode aferir da ficha financeira acostada aos autos, fls. 17, no ano de 2000, a Autora efetivamente recebia a Gratificação de Incentivo às Ações Básicas de Saúde, antes da modificação feita no Centro de Saúde nº 1 da Asa Sul, com a criação do Hospital Dia.

Além disso, já há posicionamento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal a respeito do recebimento da gratificação em questão para quem trabalha em unidade mista de saúde, como é o caso da requerente. Vejamos:

EMENTADIREITO ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO ÀS AÇÕES BÁSICAS DE SAÚDE (GAB). LEI DISTRITAL Nº 318/1993. DECRETO DISTRITAL 22.003/2001. ENFERMEIRA DA SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. LOTAÇÃO EM UNIDADE MISTA. ATIVIDADE EM AÇÕES BÁSICAS DE SAÚDE. ATRIBUIÇÃO DA LOTAÇÃO QUE, ALÉM DE COMUM A ESTABELECIMENTO AGRACIADO COM A GRATIFICAÇÃO, É A RAZÃO DE SER DELA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.I - APESAR DE A GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO ÀS AÇÕES BÁSICAS DE SAÚDE (GAB) SER PREVISTA NO PERCENTUAL DE 10% E PROPORCIONALMENTE ÀS HORAS TRABALHADAS AOS SERVIDORES QUE LABORAM EM AÇÕES BÁSICAS DE SAÚDE APENAS NOS CENTROS DE SAÚDE, POSTOS DE SAÚDE URBANOS E POSTOS DE ASSISTÊNCIA MÉDICA, NÃO SE PODE NEGAR O DIREITO DA AUTORA A TAL PARCELA, PORQUANTO, ALÉM DE SER INCONTROVERSO QUE EXERCE TAL ATIVIDADE, SUA LOTAÇÃO (UNIDADE MISTA) DERIVA DE UM CENTRO DE SAÚDE, TENDO INCLUSIVE EM COMUM COM ESTE A ATRIBUIÇÃO DE “ATENDIMENTO EM ATENÇÃO BÁSICA E INTEGRAL À SAÚDE, DE FORMA PROGRAMADA OU NÃO, NAS ESPECIALIDADES BÁSICAS”, A QUAL É EXATAMENTE O QUE A GAB VISA A INCENTIVAR.(Registro do Acórdão Número: 403303. Data de Julgamento: 20/01/2010. Órgão Julgador: 6ª Turma Cível. Relator: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA. Disponibilização no DJ-e: 03/03/2010 Pág. : 130

Nos termos da argumentação acima expendida, a supressão do pagamento da gratificação aqui examinada implica enriquecimento sem causa da Administração, postura condenável, não guardando confirmação com a moralidade administrativa, bem como afronta o princípio da legalidade. No que se refere ao valor do ressarcimento pretendido pela Autora, apesar de o réu ter apresentado impugnação genérica do valor pleiteado, não trouxe aos autos planilha do valor que considera efetivamente devido. Some-se a isso o fato de que as quantias apresentadas pela Autora na inicial guardam similitude com as rubricas expressas nos contracheques acostados por cópias aos autos, a título de vencimento, razão pela qual o tenho por correto. (grifamos)

No mesmo trilhar, a jurisprudência do TJDFJ que, ao confirmar a sentença em questão, proferiu acórdão assim ementado:

DIREITO ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO ÀS AÇÕES BÁSICAS DE SAÚDE (GAB). LEI DISTRITAL Nº 318/1993. DECRETO DISTRITAL 22.003/2001. ENFERMEIRA DA SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. LOTAÇÃO EM UNIDADE MISTA. ATIVIDADE EM AÇÕES BÁSICAS DE SAÚDE. ATRIBUIÇÃO DA LOTAÇÃO QUE, ALÉM DE COMUM A ESTABELECIMENTO AGRACIADO COM A GRATIFICAÇÃO, É A RAZÃO DE SER DELA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I - Apesar de a Gratificação de Incentivo às Ações Básicas de Saúde (GAB) ser prevista no percentual de 10% e proporcionalmente às horas trabalhadas aos servidores que laboram em ações básicas de saúde apenas nos centros de saúde, postos de saúde urbanos e postos de assistência médica, não se pode negar o direito da autora a tal parcela, porquanto, além de ser incontroverso que exerce tal atividade, sua lotação (Unidade Mista) deriva de um centro de saúde, tendo inclusive em comum com este a atribuição de “atendimento em atenção básica e integral à saúde, de forma programada ou não, nas especialidades básicas”, a qual é exatamente o que a GAB visa a incentivar. II - Deu-se provimento ao recurso. (Acórdão n. 403303, 20080110783887APC, Relator JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, 6ª Turma Cível, julgado em 20/01/2010, DJ 03/03/2010 p. 130)(grifamos)

ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO ÀS AÇÕES BÁSICAS DE SAÚDE (GAB). ATUAÇÃO DO SERVIDOR EM CENTRO DE SAÚDE. IRRELEVÂNCIA DA LOTAÇÃO. NEGATIVA DE PAGAMENTO RETROATIVO DO BENEFÍCIO. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DA ADMINISTRAÇÃO. MANUTENÇÃO DA VERBA HONORÁRIA. 1. Desempenhando o servidor seu mister em centro de saúde, irrelevante a sua lotação oficial em hospital, porquanto atingido o espírito da norma, positivada na Lei Distrital nº 318/91, a qual busca incentivar a atuação dos trabalhadores da Saúde em áreas, em tese, menos propícias ao desenvolvimento do trabalho, seja pela distância, seja pela falta de estrutura2. O entendimento da Administração Pública de que a servidora faz jus à GAB somente a partir do seu requerimento, sem retroação dos seus efeitos, não se coaduna com o princípio da legalidade, pois impõe limitação não prevista na lei instituidora do benefício, além de implicar enriquecimento sem causa em favor do ente público.3. Mantidos os honorários sucumbenciais arbitrados em desfavor da Fazenda Pública, tendo em vista o trabalho eficaz do patrono da parte autora, nos termos do artigo 20, § 4º, do CPC.4. Apelação e remessa de ofício não providas.(Acórdão n. 383420, 20080111104395APC, Relator CRUZ MACEDO, 4ª Turma Cível, julgado em 23/09/2009, DJ 26/10/2009 p. 126)(grifamos)

De outra parte, mesmo que assim não fosse, é de se ressaltar que a negativa de pagamento da GAB pelo simples fato da unidade de lotação do servidor constituir-se em “Unidade Mista de Saúde”, desconsiderando o trabalho efetivamente realizado, constitui verdadeira ofensa ao princípio da razoabilidade/proporcionalidade.

De fato, em razão do princípio da razoabilidade, espera-se do Administrador público condutas e comportamentos que não destoem do senso normal das pessoas, guardando congruência lógica entre a decisão tomada e o fim colimado. Confira-se sobre o Princípio da Razoabilidade a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello²:

“Princípio da razoabilidade

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto, juridicamente inválidas -, as condutas desarrazoadas e bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade(margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu libido, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades ou critérios personalíssimos, e muito menos significa, muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda. Em outras palavras: ninguém poderia aceitar como critério exegético de uma lei que esta sufrague as providências insensatas que o administrador queira tomar; é dizer, que avilize previamente as condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia irrogar dislates à própria regra de Direito.

(...)

Fácil é ver-se, pois, que o princípio da razoabilidade fundamenta-se nos mesmos preceitos que arrimam constitucionalmente os princípios da legalidade (arts. 5º, II, 37 e 84) e da finalidade (os

¹ in "Direito Administrativo Brasileiro", Malheiros Editores, 31.ª Edição, 2005, p. 87

² in "Curso de Direito Administrativo", Malheiros, 2002, 14ª ed., p. 91-93

mesmos e mais o art. 5º, LXIX, nos termos já apontados). Não se imagine que a correção judicial baseada na violação do princípio da razoabilidade invade o “mérito” do ato administrativo, isto é, o campo de “liberdade” conferido pela lei à Administração para decidir-se segundo uma estimativa da situação e critérios de conveniência e oportunidade. Tal não ocorre porque a sobredita “liberdade” é liberdade dentro da lei, vale dizer, segundo as possibilidades nela comportadas. Uma providência desarrazoada, consoante dito, não pode ser havida como comportada pela lei. Logo, é ilegal: é desbordante dos limites nela admitidos.

(...)

Sem embargo, o fato de não se poder saber qual seria a decisão ideal, cuja apreciação compete à esfera administrativa, não significa, entretanto, que não se possa reconhecer quando uma dada providência, seguramente, sobre não ser a melhor, não é sequer comportada na lei em face de uma dada hipótese. Ainda aqui cabe tirar dos magistrados escritos do mestre português Afonso Rodrigues Queiró a seguinte lição: “O fato de não se poder saber o que ela não é.” Examinando o tema da discricionariedade administrativa, o insigne administrativista observou que há casos em que “só se pode dizer o que no conceito não está abrangido, mas não o que ele compreende.” (grifamos) No mesmo sentido, a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro disserta que:

“o princípio da razoabilidade exige dentre outras coisas, proporcionalidade entre os meios que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas no caso concreto”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 13ª Ed. Atlas. São Paulo. 2001. p.81) (grifamos)

No ponto, confira-se, ainda, as palavras de Odete Medauar, verbis:

“O princípio da proporcionalidade consiste, principalmente, no dever de não serem impostas aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo razoável critério de adequação dos meios aos fins. Aplica-se a todas as atuações administrativas para que sejam tomadas decisões equilibradas, refletidas com avaliação adequada da relação custo-benefício, aí incluído o custo social”. (MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 8ª Ed. RT. São Paulo. 2004. p.152)(grifamos)

No ponto, vale transcrever, ainda, apontamentos do Ministro ex-Presidente do e. Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes, para quem:

“Os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados e exigíveis à consecução dos fins visados. O meio é adequado se, com a sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; é exigível se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos fundamentais”. (MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade: Aspectos jurídicos e políticos. São Paulo: Saraiva 1990. p.41)(grifamos)

Assim, dúvida não há que o procedimento levado a efeito pela Administração de, com base no Decreto n.º 22.003/01, suspender o pagamento da GAB aos servidores que encontravam lotados em “Unidade Mista de Saúde”, constitui verdadeira arbitrariedade, porquanto carente de suporte legal.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifestamos, com base nas razões supra, no sentido da possibilidade de pagamento da GAB aos servidores do Centro de Saúde 1 da Asa Sul que se dediquem exclusivamente a atividades relacionadas com ações básicas de saúde.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À superior consideração de Vossa Excelência.

Brasília, 11 de abril de 2012.

MARCOS CRISTIANO CARINHANHA CASTRO
Procurador do Distrito Federal

Processo: 0020.001.737/2012. Interessada: PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Assunto: PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO ÀS AÇÕES BÁSICAS DE SAÚDE.

Senhor Procurador-Geral do Distrito Federal,

Trata-se de consulta formulada pelo núcleo de contencioso desta Especializada a fim de uniformizar o entendimento acerca da possibilidade de pagamento da Gratificação de Incentivo às Ações Básicas de Saúde-GAB aos servidores lotados em centros de saúde reclassificados pelo Decreto nº 22.003/2001 como Unidades Mistas de Saúde.

A consulta decorre de pedido de dispensa recursal formulado pelo Procurador Dr. Bruno Augusto Dantas Tavares, no qual junta vasta jurisprudência no sentido de que a reclassificação das unidades de saúde não enseja a interrupção do pagamento da mencionada gratificação aos servidores lotados no centro de saúde cujas atribuições estejam ligadas às ações básicas de saúde.

O parecerista, analisando os dispositivos da Lei nº 318/92 que disciplinam a GAB, conclui que são requisitos para sua percepção: (i) o pertencimento à Carreira de Assistência Pública e; (ii) o cumprimento de carga horária integral em atividades relacionadas às ações básicas de saúde. Assim, o óbice decorrente da lotação em Unidade Mista é criação infralegal que viola o princípio da legalidade.

Enfatiza, nesse sentido, que o comando legal indica ser irrelevante o local onde as atividades são exercidas, sendo critério legalmente imposto, além da carreira, somente o exercício de atividades relacionadas com as ações básicas de saúde. Ademais, assevera que a interrupção do pagamento em virtude de o servidor se encontrar lotado em Unidade Mista de Saúde fere os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

Conclui, portanto, pela possibilidade de pagamento da GAB aos servidores da Carreira de

Assistência Pública à Saúde lotados no Centro de Saúde 01 da Asa Sul, reclassificado como Unidade Mista de Saúde pelo Decreto nº 22.003/2001, desde que se dediquem exclusivamente às atividades relacionadas com ações básicas de saúde.

Coadunado com a manifestação do parecerista, apresentando, entretanto, ressalva quanto ao argumento de que a lotação do servidor é critério irrelevante para a análise de pagamento da GAB.

Consoante entendimento firmado no Parecer nº 2420/2011, devidamente aprovado por esta Chefia e pelo d. Gabinete³ no que tem pertinência à análise ora empreendida, o fato de o servidor estar lotado em centro de saúde, posto de saúde urbano e rural ou posto de assistência médica constitui sim exigência legal para concessão do pagamento da GAB. Assentou-se no mencionado Parecer, às fls. 4 e 5, que:

“Extraí-se da referida norma que a Gratificação de Incentivo às Ações Básicas de Saúde é devida aos servidores da carreira de Assistência Pública à Saúde que exercem atividades relacionadas com as ações básicas da saúde, proporcionalmente à carga horária efetivamente cumprida, nos centros de saúde, postos de saúde urbanos e rurais e nos postos de assistência médica.

[...]

Quanto ao direito à percepção da Gratificação de Incentivo às Ações Básicas de Saúde, prevista na Lei nº 318/92, observa-se que o servidor preencheu o requisito de pertencer à carreira de Assistência Pública à Saúde, estando também satisfeita a exigência de exercer suas atividades em centro de saúde, pois é lotado no Centro de Saúde nº 02 do Recanto das Emas, restando averiguar se também preenche o outro requisito no sentido de exercer atividades relacionadas com as ações básicas de saúde”.

Entretanto, a referida exigência não leva a conclusão diversa da obtida no opinativo, porquanto, conforme assentado na jurisprudência colacionada no pedido de dispensa recursal juntado aos autos, as Unidades Mistas de Saúde possuem caráter híbrido, acumulando atividades próprias de centro de saúde e de hospital, de modo a preencher o requisito quanto ao local de lotação e não interferindo, portanto, nas atribuições dos servidores lá lotados ligadas às ações básicas de saúde.

No uso da delegação de competência prevista no art. 1º da Portaria nº 45, de 08 de dezembro de 2011, excetuada a ressalva acima, COADUNO com o entendimento ventilado no opinativo por seus próprios e jurídicos fundamentos, motivo por que APROVO o Parecer nº 1462/2012 – PROPE/PGDF, de lavra do ilustre Procurador do Distrito Federal Dr. MARCOS CRISTIANO CARINHANHA CASTRO.

Submeto-o à apreciação superior de Vossa Excelência.

Brasília, 15 de maio de 2012.
MARCOS EUCLÉSIO LEAL
Procurador do Distrito Federal

Processo: 020.001.737/2012. Interessado: PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Assunto: GRATIFICAÇÃO FUNÇÃO. GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVOS ÀS AÇÕES BÁSICAS DE SAÚDE (GAB).

APROVO O PARECER Nº 1.462/2012 – PROPE/PGDF, de lavra do ilustre Procurador do Distrito Federal MARCOS CRISTIANO CARINHANHA CASTRO, com a ressalva da cota de fls. 43/45, subscrita pelo eminente Procurador do Distrito Federal MARCOS EUCLÉSIO LEAL, no uso da delegação de competência prevista no artigo 1º da Portaria PGDF nº 45, de 8 de dezembro de 2011.

Restituam-se os autos à Procuradoria de Pessoal – PROPE, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília, 11 de junho de 2012.
ROBSON VIEIRA TEIXEIRA DE FREITAS
Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal

Processo: 020.001.737/2012. Interessado: PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Assunto: ALTERAÇÃO DE CORRELAÇÃO DE FUNÇÃO.

ACOLHO o despacho de fl. 48, exarado pela ilustre Procuradora-Coordenadora de Pessoal Estatutário Civil, MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR, endossado pela eminente Procuradora-Chefe da Procuradoria de Pessoal – PROPE, LUCIANA RIBEIRO MELO.

Encaminhe-se cópia dos referidos despachos, bem como do presente acolhimento, à Assessoria Especial deste Gabinete para análise da possibilidade de edição de súmula administrativa.

Após, à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal, para conhecimento da manifestação desta Casa e submissão ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal para outorga de eficácia normativa ao PARECER Nº 1.462/2012 – PROPE/PGDF, nos termos do art. 6º, inciso XXXVI, da Lei Complementar nº 395, de 30 de julho de 2001.

Em 07/08/2012.

ROBSON VIEIRA TEIXEIRA DE FREITAS
Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal

Processo: 460.000.303/2011. Interessada: PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Assunto: OUTORGA DE EFEITO NORMATIVO A PARECER – APOSENTADORIA ESPECIAL DE PROFESSOR.

³ Embora o d. Gabinete tenha aprovado parcialmente o mencionado parecer, o ponto de divergência não se referia à análise de possibilidade de pagamento da GAB, mas sim dos critérios para pagamento da Gratificação por Condições Especiais de Trabalho – GCET, questão também abordada naquele opinativo, de modo que as considerações relativas aos requisitos, condicionantes e pagamento da GAB foram devidamente endossadas por esta Chefia e pelo Gabinete desta Casa Jurídica.