



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº L14/19

Assunto: Projeto de Lei nº 12/2019 que institui gratificação para os profissionais da saúde da Atenção Básica das Unidades integrantes do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica - PMAQ e dá outras providências.

Interessado: Vice-Presidente da Comissão de Constituição e Justiça – Relator do Projeto

Ementa: Projeto de Lei do Executivo. Criação de Gratificação – PMAQ. Portaria nº 1.654/2011 do Ministério da Saúde. Portaria GM/MS 53/2013. Conveniência e Oportunidade. Legalidade.

1.Trata-se de consulta a respeito do Projeto de Lei nº 12/2019 o qual cria na estrutura administrativa da Secretaria Municipal da Saúde, a Gratificação denominada PMAQ - Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica, a ser concedida mediante avaliação de desempenho, por meio do monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor público municipal das unidades integrantes do PMAQ.

2.Este o relatório. Passo a opinar.

3.O presente Projeto de Lei tem como objetivo induzir a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da atenção básica, com garantia de um padrão de qualidade comparável nacional, regional e localmente, de maneira a permitir maior transparência e efetividade das ações governamentais direcionadas à Atenção Básica em Saúde.

4.A orientação normativa para instituição e participação dos profissionais da área de saúde está vinculada à Portaria nº 1.654/2011 do Ministério da Saúde, conforme publicação no Diário Oficial da União (nº 138 de 20/07/2011), precedida de demais portarias todas emitidas pelo Ministério da Saúde.

5.Neste ínterim, a Portaria GM/MS 1.654, de 19 de julho de 2011, instituiu o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica – PMAQ-AB e o Incentivo Financeiro do PMAQ-AB, denominado Componente



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

de Qualidade do Piso de Atenção Básica Variável – PAB Variável. Este normativo foi alterado parcialmente, em 2013, pela Portaria GM/MS 535, de 3 de abril de 2013, que, entre outras alterações, inseriu aos Núcleos de Apoio à Saúde da Família – NASF como equipes de atenção básica no PMAQ-AB.

6. Assim, esse novo normativo estabeleceu, como equipes de atenção básica participantes do PMAQ-AB, as equipes de atenção básica contratualizadas, as equipes de saúde bucal e os NASF.

7. Desta forma, o incentivo financeiro do PMAQ-AB, Componente de Qualidade do Piso de Atenção Básica Variável – PAB Variável será transferido, fundo a fundo, aos municípios que aderirem ao PMAQ-AB por meio do PAB Variável.

8. Insta esclarecer que são algumas das diretrizes do PMAQ-AB: (i) construir parâmetro de comparação entre as equipes; (ii) estimular processo contínuo e progressivo de melhoramento dos padrões e indicadores de acesso e de qualidade que envolva a gestão, o processo de trabalho e os resultados alcançados pelas equipes; (iii) envolver, mobilizar e responsabilizar os gestores dos três entes federativos, as equipes de saúde da atenção básica e os usuários num processo de mudança de cultura de gestão e qualificação da atenção básica.

9. Nesse contexto, infere-se que o PMAQ-AB é composto por quatro fases, que compõem um ciclo: adesão e contratualização; desenvolvimento (autoavaliação, monitoramento, educação permanente, e apoio institucional); avaliação externa (certificação de desempenho e avaliação não relacionada ao processo de certificação); e recontratualização.

10. A certificação de desempenho das equipes de saúde e gestão da atenção básica, processo realizado na fase de avaliação externa, será realizada por instituições de ensino e pesquisa.

11. Conforme o documento Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade - documento síntese para a avaliação externa - o instrumento de avaliação

3



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

externa guarda similaridade com a Autoavaliação para Melhoria do Acesso da Qualidade na Atenção Básica (AMAQ). Ainda conforme esse documento, estão contemplados na avaliação externa elementos relacionados: (i) à estrutura, equipamentos e condições de trabalho na UBS; (ii) à qualidade do vínculo de trabalho e investimento em educação permanente dos trabalhadores; (iii) ao apoio dado às equipes pela gestão da atenção básica; (iv) ao acesso e qualidade da atenção à saúde ofertada ao cidadão e; (v) à satisfação e participação do usuário dos serviços de saúde de cada UBS avaliada.

12.Quanto à **gratificação dos profissionais** das equipes que aderirem ao PMAQ-AB, ressalte-se, que essa **adesão não é obrigatória**, sendo que o repasse dos valores é realizado pelo Ministério da Saúde, mediante avaliação das unidades de atenção básica, mediante critérios estabelecidos possibilidades de aplicação do recurso.

13.Porém, é facultado ao gestor, caso escolha a forma de gratificação, formalizar a aplicação do recurso por meio de Decreto ou Lei criada para essa finalidade.

14.Contudo, as orientações para a criação de normas legais, quanto à forma de gratificação, devem seguir os preceitos da Portaria nº 2.488/11 do Ministério da Saúde. A adesão das equipes que participarão do PMAQ é de competência do Município, conforme estabelece o art. 9º da Portaria nº 1.654/2011 do Ministério da Saúde, que pode dispor sobre o perfil de formação dessas equipes. Vejamos:

Art. 9º O Município ou o Distrito Federal poderá incluir a adesão de equipes de saúde da atenção básica ao PMAQ-AB apenas uma vez ao ano, respeitado o intervalo mínimo de 6 (seis) meses.

§ 1º A adesão poderá incluir todas ou apenas parte das equipes de saúde da atenção básica do Município ou do Distrito Federal.

§ 2º O Ministério da Saúde realizará a avaliação externa, em um mesmo momento, para a totalidade das equipes de saúde da atenção básica do Município ou do Distrito Federal que aderiram ao PMAQAB.



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

15. Cumpre esclarecer, ainda, que sejam obedecidas as orientações do § 2º do artigo 6º da Portaria nº GM/MS 204, de 29/01/2007, *ipsis litteris*:

Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.

(...)

§ 2º Os recursos referentes aos Blocos de Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Gestão do SUS e Assistência Farmacêutica não poderão ser utilizados para o pagamento de: (Redação dada pela PRT GM/MS nº 2.025 de 24.08.2011)

I - servidores inativos;

II - servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;

III - gratificação de função de cargos comissionados, exceto aqueles diretamente ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;

IV - pagamento de assessorias/consultorias prestadas por servidores públicos pertencentes ao quadro do próprio município ou do estado; e

V - obras de construções novas, exceto as que se referem a reformas e adequações de imóveis já existentes, utilizados para a realização de ações e/ou serviços de saúde.

16. Quanto ao gerenciamento dos recursos repassados ao município, pelo Ministério da Saúde, para a gestão do PMAQ-AB, já está consolidado na orientação jurisprudencial, que se trata de autonomia do Poder Executivo.

17. Analisando o tema, o Supremo Tribunal Federal decidiu no sentido de que o Poder Executivo é o gerenciador das atividades administrativas, podendo, segundo seus preceitos administrativos, avaliar de acordo com a conveniência e oportunidade da administração pública, a aplicação do repasse federal. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI O PRÊMIO VARIÁVEL DE





Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

QUALIDADE E INOVAÇÃO DO PROGRAMA DE MELHORIA DE ACESSO E QUALIDADE DA ATENÇÃO BÁSICA. DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS TRANSFERIDOS PELA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. **Não há que se falar em vício de inconstitucionalidade** no art. 3º da Lei n. 4.067 de 07 de novembro de 2012, do Município de Leopoldina, **eis que o Poder Executivo, como gerenciador das atividades administrativas, detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da administração pública e, no caso em análise, a destinação escolhida pelo gestor municipal para os recursos vindos de repasse do Governo Federal não implicou em desvio de finalidade, já que aplicados com o fim de melhorar a qualidade dos serviços de saúde básica**” (fl. 233). Os embargos de declaração opostos foram rejeitados. RE 934973, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 18/03/2016, publicado em DJe-057 DIVULG 29/03/2016 PUBLIC 30/03/2016)

18.A conveniência e a oportunidade da Administração Pública são princípios que possibilitam ao gestor a prática da autonomia de suas ações. Assim, os percentuais indicados no § 1º do art. 3º do presente Projeto de Lei estão plenamente respaldados de legalidade.

19.A lei nº 4.320/64 está totalmente referendada pelo projeto de lei, pois em nenhum momento o texto de Projeto de Lei Municipal atenta contra as normas gerais de Direito Financeiro no controle e elaboração do orçamento do Município.

20.Ante o exposto, com arrimo na legislação que rege a matéria, **opinamos pela legalidade do Projeto de Lei nº 12/2019**, o qual institui gratificação para os profissionais da saúde da Atenção Básica das Unidades integrantes do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica - PMAQ, em atenção ao princípio da conveniência e oportunidade da administração pública.

21.Por fim, que os recursos advindos do incentivo financeiro do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQAB), quanto à utilização dos recursos, sejam obedecidas as orientações do § 2º do artigo 6º da Portaria nº GM/MS 204, de 29/01/2007.



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

Este é o parecer. S.m.j.

Assis/SP, 13 de março de 2019

Leandro Kreitlow
Procurador Jurídico
OAB/SP 427.219

Guilherme Francisco Alves Ribeiro Dias
Procurador Jurídico
OAB/SP 300.090