

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000010033084

INTERESSADO: COORDENAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO

ASSUNTO: PRÊMIO DE INCENTIVO INDIVIDUAL.

DESPACHO N° 305/2021 - GAB

EMENTA: PRÊMIO DE INCENTIVO INDIVIDUAL. SES. LEI N° 14.600/2003. ART. 3°, § 4°, DECRETO N° 8.777/2016. TEMPO DE CARÊNCIA PARA PRIMEIRA PERCEPÇÃO DA VANTAGEM. PODER REGULAMENTAR. LIMITES. AFERIÇÃO EMBASADA NA MOTIVAÇÃO, FINALIDADE, PROPORCIONALIDADE, RAZOABILIDADE. PARÂMETRO LEGAL NÃO MODIFICADO. LEGITIMIDADE DO DISPOSITIVO REGULAMENTAR.

1. Autos em que a Gerência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da Secretaria da Saúde-SES, pelo **Despacho n° 1956/2020-GGDP** (000016778739), questiona a respeito da atual aplicabilidade do art. 3°, § 4°, do Decreto estadual n° 8.777/2016 que, ao regulamentar a Lei estadual n° 14.600/2003, a qual dispõe sobre o *Prêmio de Incentivo* na SES, estabelece período de carência para o recebimento da primeira parcela do benefício. A hesitação decorre da revogação, pela Lei n° 20.811/2020, do § 10 do art. 1° da Lei n° 14.600/2003, que continha igual exigência.

2. Sobre a questão, a Procuradoria Setorial da SES, pelo **Parecer PROCSET n° 980/2020** (000017456299), expôs que o contexto que levou à revogação do aludido comando legal evidencia que a intenção revogatória foi a de excluir a necessidade de tempo de carência para as situações relativas ao *Prêmio de Incentivo Adicional – PIA*, e não para o *Prêmio de Incentivo Individual*. Em conclusão, tal unidade setorial não identificou excesso regulamentar no referido art. 3°, § 4°, do Decreto n° 8.777/2016, compreendendo que a norma detalha um critério de concessão do benefício, e que, portanto, permanece aplicável.

Relatados os autos, prossigo na fundamentação.

3. A questão se resume nas limitações da atribuição regulamentar facultada ao Chefe do Executivo pelo art. 37, IV, da Constituição Estadual-CE, comando simétrico ao art. 84, IV, da Constituição

Federal-CF. Por tais comandos constitucionais, dita autoridade pode editar atos infralegais que visem pormenorizar a operacionalização de determinada norma legal, não lhe cabendo, porém, sob esse fundamento e instrumento, inaugurar direito ou ensejar incremento da despesa estatal, matérias estas de reserva legal.

4. As fronteiras entre a juridicidade do poder regulamentar e o seu extravasamento não têm referenciais objetivos e exatos, o que leva a objeções como a do **Despacho nº 1956/2020-GGDP** (000016778739). Daí a razão pela qual o controle da atividade regulamentar da Administração deve se dar pelo parâmetro legal correlacionado, ou seja, a partir dos padrões normativos mínimos que devem constar em lei formal, dos quais, então, é possível alcançar se o conteúdo do respectivo regulamento consoa-se ao espaço de discricionariedade administrativa¹.

5. E para a aferição da juridicidade do exercício do juízo discricionário devem participar os conhecidos mecanismos de análise da motivação do ato, da razoabilidade, proporcionalidade, finalidade e do interesse público, juntos à delimitação contextual da norma². Saliento que a busca ótima da finalidade da lei toca à Administração, quando vier a escolher o caminho e o método para atingir esses fins. O ato regulamentar não deve, e não pode, se prestar à mera reiteração dos comandos da lei, cabendo-lhe, sim, suplementá-los, explicitando-os dentro daquilo permitido pelo legislador, e naturalmente inserido na zona de liberdade e autonomia decisórias administrativas. Nesse sentido, de algum modo, o regulamento inova de maneira legítima³; a vedação jurídica é no seu uso para a instituição primária de obrigações ou de direitos, matérias de reserva de lei (art. 5º, II, CF). Todavia, detalhamentos de aspectos secundários ou técnicos de questão já aflorada em lei é o verdadeiro e legítimo alvo dos expedientes regulamentares⁴.

6. Com tais premissas, adentro ao tópico normativo específico da solicitação de consultoria jurídica, concernente à remuneração de servidores públicos, matéria que, pelo art. 37, X, da CF, é de obrigatória normatização por lei, quando se trate de *fixação e modificação* remuneratória dos servidores.

7. Convergindo ao parâmetro legal – a Lei nº 14.600/2003 –, constato previsão de que o Prêmio de Incentivo objetiva “*incrementar a produtividade e aprimorar a qualidade dos serviços prestados nas atividades finalistas e de meio*” (art. 1º, *caput*), deve ser “*pago mensalmente*” (art. 1º, § 1º), e “*após as avaliações trimestrais*” (art. 1º, § 4º), sujeitando-se a um valor máximo (art. 1º, § 5º), e não admite cumulação com benefício similar (art. 1º, § 6º). A legislação ainda preceitua:

*“Art. 2º **Compete ao Chefe do Poder Executivo**, em consonância com elementos identificadores de padrão de qualidade dos serviços, incluídos os de apoio administrativo, **fixar os critérios, as bases, os termos e as demais condições para a concessão do Prêmio de Incentivo**, observando:*

I – a integralidade e o grau de resolutividade da assistência ministrada;

II – a universalidade do acesso e igualdade do atendimento;

III – a racionalidade dos recursos para manutenção e funcionamento dos serviços;

IV – o crescente aprimoramento do Sistema Único de Saúde – SUS/GO;

V – os percentuais de 55% (cinquenta e cinco por cento), 30% (trinta por cento) e 15% (quinze por cento), para os ocupantes de cargos ou empregos e seus equivalentes, de nível superior, médio e fundamental, respectivamente, incidentes sobre os limites de que trata o § 3º do art. 1º desta Lei.”

8. Aponto, ainda, o art. 2º-A da Lei nº 14.600/2003, que traça elementos para a definição do valor do Prêmio de Incentivo Individual, bem como seus arts. 4º e 5º, relativos ao caráter *propter laborem* da prerrogativa.

9. Tais comandos legais representam a normatividade mínima, a cargo do Legislativo, em tema de remuneração de servidor público.

10. Sem se desviar dos referidos preceitos legais, o art. 3º, § 4º, do Decreto nº 8.777/2016, estabelece um elemento modulante, que concilia a exigência legal de pagamento mensal do Prêmio de Incentivo ao principal objetivo com a instituição do benefício - o de aprimorar a qualidade e produtividade do serviço público desempenhado no âmbito da SES, por meio de premiação a uma atividade empenhada do servidor. A ideia de tempo de carência para a primeira percepção do Prêmio de Incentivo, nessa ótica, enseja a formação de um período mínimo de efetivo exercício hábil para que a atuação do servidor iniciante na SES possa, num primeiro momento, refletir-se positiva ou negativamente no serviço público. Enfatizo que se trata questão secundária, acessória, em relação às tratadas na legislação, e seu dimensionamento (próprio do funcionamento administrativo) cabe à Administração. Nessa compreensão, a regra regulamentar não escapa das margens da Lei nº 14.600/2003, mas a reforça, permitindo o atingimento, ótimo e excelente, da sua finalidade e do interesse público. Não há modificação da regra legal do pagamento mensal, que é incidente na sistemática ordinária de satisfação da vantagem, não havendo, portanto, pelo art. 3º, § 4º, do Decreto nº 8.777/2016, inovação, com originalidade, do sentido das regras da Lei nº 14.600/2003, mas conformação aos seus princípios e às suas diretrizes e finalidades, concretizando e otimizando um valor jurídico legal⁵. Destaco, ainda, robustecendo o exposto, a intenção legislativa na exigência de tal período de carência (itens 12 a 15 da peça opinativa).

11. Sem embargo, e considerando o pretérito desígnio de que a matéria constasse na Lei estadual nº 14.600/2003, conforme a última assertiva acima, recomendo a adoção das medidas pertinentes pela Secretaria da Casa Civil.

12. Com esses acréscimos, aprovo o Parecer PROCSET nº 980/2020.

13. **Devolvam-se os presentes autos à Secretaria da Saúde, via Procuradoria Setorial. Dê-se ciência, ainda, à Secretaria da Casa Civil, conforme item 11 anterior.** Comunique-se ao CEJUR, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

***1**“O ponto de partida está na lei e não num tipo abstracto de regulamento. Se partir do princípio como é curial, que incube ao legislador um dever (legislativo) de densificação mínima do material normativo, desde logo no âmbito da reserva de lei, exceção feita para os casos em que a sua competência deva restringir-se às bases gerais dos regimes jurídicos, toda a posterior actividade regulamentar será em maior ou menor medida executiva.” (grifei, MONCADA, Luís Solano Cabral de. Lei e regulamento. Coimbra: Coimbra editora, 2002, p. 1037).*

***2**“No âmbito federal, os Anexos I e II do Decreto 4.176, de 28.3.2002, traz um rol de questões que devem ser analisadas antes do encaminhamento de projetos de atos normativos, inclusive decretos, à Presidência da República. A consulta e o estudo desses documentos podem ser relevantes para o controle jurisdicional de*

atos regulamentares, eis que se estabelece um exame amplo da norma a ser editada, inclusive quanto aos possíveis direitos afetados, efeitos pretendidos pela norma e medidas alternativas. Ademais, o Decreto referido exige a submissão do projeto à avaliação de constitucionalidade e legalidade pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (art. 36)” (RAMOS, Elival da Silva. A valorização do processo administrativo. O poder regulamentar e a invalidação dos atos administrativos. In: SUNDFELD, Carlos Ari et ANDRÉS MUÑOZ, Guillermo [coord.]. As leis de processo administrativo. São Paulo: MALHEIROS, 2000, p. 85 e ss.).

3GASPARINI, Diógenes. Poder regulamentar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª ed., 1982, p. 13-15.

4Superior Tribunal de Justiça, REsp 1723181; REsp 88344.

5“A relação de validação dos regulamentos, portanto, pauta-se na técnica finalista e não numa técnica condicional, isto é, há uma prefixação dos fins e a autoridade é responsável por encontrar os meios adequados, responsabilizando-se por essa adequação. A imunização finalista exige um comportamento não-automático ou mecânico da autoridade, mas sim um comportamento ativo e participativo, pois ela deve justificar a escolha do meio, afinal não é qualquer meio suficiente para atingir a finalidade legalmente estipulada. O controle de validade torna-se casuístico. E assim é porque a técnica finalista é própria dos atos discricionários...” (ROMAN, Flávio José. Os regulamentos e as exigências da legalidade: estudo sobre a viabilidade dos regulamentos delegados no ordenamento jurídico brasileiro. Disponível em <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7459>>).

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 01/03/2021, às 09:12, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000018793963** e o código CRC **724C270F**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ. COM
A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 202000010033084



SEI 000018793963