

PROTOCOLO Nº: 430586/21
ORIGEM: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
INTERESSADO: CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO, SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 256/21

Consulta. Secretaria de Estado da Saúde. Fornecimento de alimentação a profissionais de saúde com atuação em unidades hospitalares no combate à pandemia da COVID-19. Possibilidade, desde que haja previsão legal e disponibilidade orçamentária. Pela resposta à consulta nos termos da instrução.

Trata-se de Consulta formulada pelo Secretário de Estado da Saúde, Sr. Carlos Alberto Gebrim Preto, relativo a possibilidade de fornecimento de alimentação gratuita a profissionais de saúde cuja atuação se dê em hospitais utilizados no combate à pandemia da COVID-19, nos seguintes termos:

Solicita-se, portanto, orientações quanto à obrigatoriedade/legalidade de fornecimento de alimentação a médicos residentes, residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários, que prestam serviços de saúde nas unidades hospitalares locais, no combate à pandemia da COVID-19. No enredo de que o fornecimento de alimentação pelo Hospital é medida que ajuda no combate a disseminação do vírus internamente na instituição, existe possibilidade, do fornecimento de alimentação para os servidores não estatutários mencionados?

Os autos encontram-se instruídos com o parecer da Procuradoria Geral do Estado, manifestando pela possibilidade de concessão do benefício (fornecimento de alimentação), a médicos residentes (por expressa previsão na Lei Federal nº 6932/81), bem como aos acadêmicos em estágio curricular obrigatório (por força do disposto no art. 12, §1, da Lei Federal nº 11.788/2008). Por seu turno, com relação aos acadêmicos voluntários, médicos em especialização e residentes multiprofissionais em saúde, manifestou-se pela impossibilidade de concessão por ausência de amparo legal a credenciar essas categorias ao recebimento da mesma vantagem.

O Relator, por meio do Despacho nº 831/21 (peça 06), a despeito do não preenchimento de todos os requisitos normativos que autorizam o processamento da consulta, entendeu que o questionamento poderá ser respondido nos termos estabelecidos pelo artigo 311, § 1º, do Regimento Interno legal.

Em face do que preceitua o art. 313, § 2º do Regimento Interno desta Corte, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, então, apresentou a Informação nº 84/21 (peça 08), indicando as decisões com efeito normativo que tangenciam o tema.

Por meio do Despacho nº 962/21 (peça nº 09), o Relator recebeu a peça consultiva, impulsionando sua tramitação.

A Coordenadoria de Gestão Estadual - CGE, por meio da Instrução 1033/21 (peça 10), discorreu que a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade e, dessa forma, o benefício do fornecimento de alimentação ou auxílio alimentação poderia ser oferecido tanto aos servidores efetivos quanto aos não estatutários, contanto que haja expressa previsão legal.

Ressaltou que no caso específico de médicos residentes, residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários vislumbra-se que, além de não estatutários, seriam não celetistas e, desse modo, seria obrigatório e legal o fornecimento de alimentação ou auxílio alimentação a eles somente com previsão em lei, uma vez que a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade.

Nesse sentido, concluiu pela obrigatoriedade do fornecimento de alimentação exclusivamente à categoria dos médicos residentes. As demais – residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, e acadêmicos em estágio curricular obrigatório ou voluntários – não fariam jus ao benefício por ausência de amparo legal, a despeito da prestação do serviço ocorrer em unidades hospitalares localizadas no combate à pandemia.

Remetidos os autos à 3ª Inspeção de Controle Externo, aduziu a unidade técnica que a dúvida persiste apenas e tão somente fora do âmbito de incidência da Lei Estadual 18.136/2014, que disciplina a obrigatoriedade de concessão do benefício da alimentação gratuita a servidores subordinados ao regime estatutário, nos termos do art. 6º, § 2º, inciso III daquele diploma.

Mencionou que a obrigatoriedade de concessão de alimentação gratuita a médicos residentes encontra respaldo no § 5º do art. 4º da Lei Federal nº 6.932/81, de aplicação em âmbito nacional, ao passo que os médicos em especialização, residentes multiprofissionais de saúde, bem como os acadêmicos voluntários ou em estágio curricular obrigatório não desfrutam desse benefício em virtude da inexistência de norma específica para disciplinar a concessão da vantagem a essa categoria.

Ressaltou, ainda, que nenhum dispositivo legal impõe à SESA a concessão compulsória de alimentação gratuita a esses prestadores de serviço nas unidades hospitalares engajadas no combate à pandemia, e que a concessão do benefício subordina-se ainda aos requisitos de previsão e disponibilidade orçamentária da pasta, sem os quais o dispêndio não estaria sob a devida proteção legal.

Assim, concluiu pela possibilidade de concessão do benefício, atendidos os requisitos de legalidade estrita e previsão orçamentária, hipóteses que atingem, exclusivamente, médicos residentes, porque amparados pela legislação

específica. Por sua vez, pontuou que as demais categorias se ressentem da ausência de amparo legal a justificar a obrigatoriedade do Estado na concessão do benefício, sendo irrelevante para o desate da questão o local da prestação do serviço, dentro ou fora das unidades hospitalares utilizadas pelo Estado no combate à pandemia.

É o relato do essencial.

As questões objetivas foram formuladas por autoridade competente para o manejo do procedimento de Consulta, versa sobre dúvida quanto a aplicação de dispositivo legal e encontra-se instruído com parecer jurídico, nos termos dos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

Por sua vez, quanto à concretude da situação fática posta ao exame, admitindo o § 1º do art. 311 do Regimento Interno do TCE/PR invocado o conhecimento de consulta que apresente “relevante interesse público”, é de se opinar favoravelmente ao recebimento da consulta.

No mérito, como bem assentado pelas unidades instrutivas desta Corte, a Administração Pública é condicionada ao princípio da legalidade, segundo o qual apenas pode atuar nos limites da obediência, cumprimento e prática da vontade do legislador. Assim, “o princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina¹”.

Nesse diapasão, a legalidade delimita a atuação de todos os agentes estatais, visto que estes só podem agir conforme os limites traçados pela lei – esta em seu sentido amplo, como: Constituição, leis complementares, leis ordinárias, decretos etc. Tal princípio é uma das linhas que concernem a despesa pública, já que todo gasto público tem que passar pelo crivo legislativo, visto que só mediante tal autorização pode-se presumir a concordância com o referido gasto.

Destarte, a Administração Pública é regida pelo princípio da estrita legalidade, e por isso, a atuação do administrador público na realização das despesas públicas depende sempre da autorização legal. Por isso, fixa-se o princípio da legalidade da despesa - advindo do princípio geral da submissão da Administração à lei, a despesa pública deve ter prévia autorização legal².

A partir dessas considerações, questiona o consulente acerca da obrigatoriedade de subvencionar a alimentação a médicos residentes, residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários, que prestam serviços de saúde nas unidades hospitalares locadas, no combate à pandemia da COVID-19.

Como bem mencionou a 3ICE, no âmbito de incidência da Lei Estadual 18.136/2014, vislumbra-se a obrigatoriedade de concessão do benefício da alimentação gratuita a servidores subordinados ao regime estatutário, nos termos do art. 6º, § 2º, inciso III daquele diploma.

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 105.

² COSTA NETO, Joaquim Cabral da. Despesa pública e seu regime jurídico. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4004, 18 jun. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28310/despesa-publica-e-seu-regime-juridico>. Acesso em: 29/11/2021.

Por sua vez, no caso específico de médicos residentes, residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários percebe-se que, além de não estatutários, seriam não celetistas e, desse modo, seria obrigatório e legal o fornecimento de alimentação ou auxílio alimentação a eles somente com previsão em lei, conforme observou a CGE.

Seguindo essa lógica, aos médicos residentes é obrigatório e legal o fornecimento de alimentação, nos termos da Lei Federal nº 6.932/81, art. 4º, §5º, inciso II, de aplicação em âmbito nacional, *in verbis*:

Art. 4º **Ao médico-residente** é assegurado bolsa no valor de R\$ 2.384,82 (dois mil, trezentos e oitenta e quatro reais e oitenta e dois centavos), em regime especial de treinamento em serviço de 60 (sessenta) horas semanais. ([Redação dada pela Lei nº 12.514, de 2011](#))

§ 5º A instituição de saúde responsável por programas de residência médica oferecerá ao médico-residente, durante todo o período de residência:

I - condições adequadas para repouso e higiene pessoal durante os plantões;

II - alimentação; e

(...)

(sem grifos no original)

De outro lado, com relação aos residentes multiprofissionais em saúde, aos médicos em especialização, aos acadêmicos em estágio curricular obrigatório e aos acadêmicos voluntários não se verifica a obrigatoriedade de fornecimento de alimentação, uma vez que ausente previsão legal nesse sentido, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares localizadas no combate à pandemia da COVID-19, conforme expôs a 3ICE:

“A Resolução CNRMS nº 02, de 13.04.2012, do Ministério da Educação, diploma que dispõe sobre as diretrizes dos programas de residência multiprofissional e em profissional de saúde não contempla preceito específico do qual derive obrigação indeclinável da SESA de fornecer alimentação gratuita a esses profissionais, a despeito da atividade laboral por eles desempenhada em unidades hospitalares, ainda que para atendimento de necessidade excepcional, como é o caso do combate à COVID-19.

17. O mesmo se dá com a Portaria Interministerial n.º1.077//2009 do MEC, pela qual foi instituído o programa nacional de bolsas para residências multiprofissionais e em área profissional de saúde, cujo art. 4º estipula as condições específicas daquela ação da pasta a serem normatizadas por editais específicos; logo, até que isso venha a ocorrer, nos específicos termos em que está redigido o ato normativo em comento, não há previsão de obrigatoriedade na concessão de alimentação gratuita a essa categoria, ressalvada a hipótese de haver, nos repasses financeiros efetuados pela SESA, menção ao fornecimento de refeições, como bem adverte o já mencionado parecer da PGE”.

Ante o exposto, **este Ministério Público de Contas**, presentes os requisitos do procedimento de Consulta, **acompanha os opinativos técnicos**, nos

termos da resposta contida nas Instruções nº 1033/2021 - CGE (peça nº 10) e 56/21 – 3ICE (peça nº 11).

Curitiba, 29 de novembro de 2021.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas