

ALIMENTAÇÃO GRATUITA PROFISSIONAL DE SAÚDE – HOSPITAL – CORONAVÍRUS

PROCESSO N° : 430586/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
INTERESSADO : CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO, SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N° 101/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Possibilidade de concessão de alimentação gratuita a profissionais de saúde cuja atuação se dê em hospitais utilizados no combate à pandemia da COVID-19. Pela resposta no seguinte sentido: i) Em relação aos médicos residentes: é obrigatório e legal o fornecimento de alimentação, nos termos do art. 4º §5º, inciso II da Lei Federal nº 6.932/81, de aplicação em âmbito nacional, a depender da previsão e disponibilidade orçamentária; ii) Quanto aos residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários não é obrigatório nem legal o fornecimento de alimentação, uma vez que ausente previsão legal nesse sentido, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locais no combate à pandemia da COVID-19.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo Secretário de Estado da Saúde, Sr. CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO, acerca da obrigatoriedade do 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?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu Parecer (peça nº 04), no sentido da possibilidade de concessão do benefício a médicos residentes e acadêmicos em estágio curricular obrigatório, a depender, nesse último caso, da análise do Termo de Compromisso assinado entre as partes. Já para o caso de acadêmicos voluntários, médicos em especialização e residentes multiprofissionais em saúde, compreende não haver amparo legal para tanto.

Admitida a consulta (peça nº 06), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou decisões que não guardam relação com o tema ora em exame, tais como as proferidas por ocasião do Acórdão nº 2.797/19 - Tribunal Pleno e Acórdão nº 2.415/17 - Tribunal Pleno.

Em Instrução nº 1033/21 a Coordenadoria de Gestão Estadual observa que, em relação aos médicos residentes é obrigatório e legal o fornecimento de alimentação, nos termos da Lei Federal nº 6.932/81, art. 4º, §5º, inciso II¹, de aplicação em âmbito nacional, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19.

Entretanto, no tocante aos residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários, aponta não ser obrigatório nem legal o fornecimento de alimentação, uma vez que ausente previsão legal nesse sentido, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19.

A 3ª Inspeção de Controle Externo ressalta 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, por força do qual a “instituição de saúde responsável por programas de residência médica oferecerá ao médico-residente, durante todo o período de residência: (...) II - alimentação”. Observa que tal concessão está subordinada aos requisitos de previsão e disponibilidade orçamentária da pasta, sem os quais o dispêndio não estaria sob a devida proteção legal.

Verifica que os médicos em especialização não desfrutam desse benefício, em virtude da inexistência de norma específica que discipline a concessão da vantagem, além de não haver demonstração adequada acerca da forma como são recrutados os profissionais de saúde através do Termo de Convenio nº 20/2019 – SESA.

Da mesma forma, em relação aos residentes multiprofissionais de saúde, bem como aos acadêmicos voluntários ou em estágio curricular obrigatório, aduz que nenhum dispositivo legal impõe à Secretaria de saúde a concessão compulsória de alimentação gratuita a esses prestadores de serviço nas unidades hospitalares engajadas no combate à pandemia.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em Parecer nº 256/21, corrobora a resposta oferecida nas Instruções nº 1033/2021 - CGE (peça nº 10) e 56/21 – 3ICE (peça nº 11).

É o relatório.

1 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: [\(Redação dada pela Lei nº 12.514, de 2011\)](#) II - alimentação; e [\(Incluído pela Lei nº 12.514, de 2011\)](#)

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Cinge-se o questionamento do Consulente sobre 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, especialmente em relação a médicos residentes, residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários.

Conforme apontou a instrução processual, tais profissionais não estão sujeitos ao vínculo estatutário (Lei nº 18.136/2014), tampouco ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, de modo que o fornecimento de alimentação ou auxílio alimentação a eles somente seria obrigatório se decorrente de previsão em lei.

Tal compreensão decorre do princípio da legalidade estrita, segundo o qual a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza, e no silêncio da lei está proibida de agir, conforme leciona Hely Lopes Meireles:

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.²

Não pode assim, o administrador conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações, sem a necessária previsão em lei.

A concessão de alimentação ou auxílio alimentação está sujeita, ainda, à disponibilidade orçamentária da pasta, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19, nos termos do art. 169 da Constituição Federal:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Em relação aos médicos residentes, conforme bem apontou a instrução processual, a obrigação de concessão de alimentação gratuita encontra respaldo

2 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro – 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.p. 82.

no § 5º do art. 4º da Lei Federal nº 6.932/81, de aplicação em âmbito nacional, segundo o qual a “instituição de saúde responsável por programas de residência médica oferecerá ao médico-residente, durante todo o período de residência: (...) II - alimentação”. Está sujeita, conforme exposto anteriormente, à previsão e à disponibilidade orçamentária da pasta.

Com relação aos médicos residentes multiprofissionais em saúde, aos médicos em especialização, aos acadêmicos em estágio curricular obrigatório e aos acadêmicos voluntários, como bem pontou a instrução, resta ausente a previsão legal nesse sentido, de modo que, não é obrigatório, nem legal o fornecimento obrigatório de refeições gratuitas a estes profissionais, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19.

Atinente aos médicos em especialização, observou-se que estes não desfrutam desse benefício em virtude da inexistência de norma específica para disciplinar a concessão da vantagem a essa categoria.

Quanto aos médicos residentes multiprofissionais em saúde, verificou-se que a Resolução da Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde - CNRMS nº 02, de 13.04.2012³, e a Portaria Interministerial nº 1.077/2009 do MEC⁴, igualmente não contemplam preceito específico do qual derive obrigação da SESA de fornecer alimentação gratuita a estes.

Referente aos estudantes do curso de medicina sob o regime de estágio obrigatório, ou mesmo voluntário, estão regidos pela Resolução do Conselho Nacional de Educação nº 3, de 20/06/2014, cujo art. 24 dispõe que a formação em Medicina incluirá, como etapa integrante da graduação, “estágio curricular obrigatório de formação em serviço, em regime de internato, sob supervisão, em serviços próprios, conveniados ou em regime de parcerias” com as Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde.

Extraí-se do citado texto normativo, que para concretizar tais ajustes a Administração deve se utilizar de parcerias, via convênios e contratos, os quais não estão alcançados pela proteção do art. 458 da CLT⁵, de modo que não resta configurada a obrigatoriedade ao fornecimento de refeições pela Sesa.

3 Diploma que dispõe sobre as diretrizes dos programas de residência multiprofissional e em profissional de saúde.

4 Dispõe sobre a Residência Multiprofissional em Saúde e a Residência em Área Profissional da Saúde, e institui o Programa Nacional de Bolsas para Residências Multiprofissionais e em Área Profissional da Saúde e a Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde.

5 Art. 458 - Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações “in natura” que a empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado. Em caso algum será permitido o pagamento com bebidas alcoólicas ou drogas nocivas. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967).

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

i) em relação 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, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19, a depender da previsão e disponibilidade orçamentária;

ii) quanto aos residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários não é obrigatório nem legal o fornecimento de alimentação, uma vez que ausente previsão legal nesse sentido, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19.

Por consequência, oportunamente, devem os presentes autos serem remetidos à Diretoria de Protocolo, a fim de que dê ciência ao Consulente do teor desta decisão, encaminhando-se cópia do acórdão acima citado.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

I - em relação 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, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19, a depender da previsão e disponibilidade orçamentária;

II - quanto aos residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários não é obrigatório nem legal o fornecimento de alimentação, uma vez que ausente previsão legal nesse sentido, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19;

III - por consequência, oportunamente, devem os presentes autos serem remetidos à Diretoria de Protocolo, a fim de que dê ciência ao Consulente do teor desta decisão, encaminhando-se cópia do acórdão acima citado.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL

MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 3 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente