



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 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 Nº 101/22 - Tribunal Pleno

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 localizadas no combate à pandemia da COVID-19.

I – 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 locadas, 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 n.º 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 n.º 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 n.º 2.797/19 - Tribunal Pleno e Acórdão n.º 2.415/17 - Tribunal Pleno.

Em Instrução n.º 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 n.º 6.932/81, art. 4º, §5º, inciso II¹, de aplicação em âmbito nacional, independentemente

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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 **Inspetoria 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – 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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 n.º 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 n.º 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.

II – CONCLUSÃO

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

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).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“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.

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:

I- 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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

II- 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