



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Lúcia Vânia

PARECER Nº , DE 2011

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 25, de 2011, proveniente da Medida Provisória nº 536, de 2011, que dá nova redação ao art. 4º da Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, que dispõe sobre as atividades do médico-residente.

RELATORA-REVISORA: Senadora LÚCIA VÂNIA

I – RELATÓRIO

Encontra-se em apreciação nesta Casa, em fase revisora no processo legislativo, conforme preceitua o art. 7º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional (CN), o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 25, de 2011, proveniente da conversão da Medida Provisória (MPV) nº 536, de 2011, que “dá nova redação ao art. 4º da Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, que dispõe sobre as atividades do médico-residente”.

Originalmente, a a MPV nº 536, de 2011, tem por objetivo:

- (i) reajustar o valor da bolsa dos médicos-residentes;
- (ii) determinar a filiação desses estudantes ao Regime Geral da Previdência Social como contribuintes individuais;
- (iii) estender-lhes o direito à licença-paternidade e licença-maternidade e à prorrogação do tempo de residência por prazo equivalente aos afastamentos por motivo de saúde e de licença-maternidade ou licença-paternidade; e



(iv) obrigar a oferta, pela instituição de saúde responsável pelo programa de residência, de condições adequadas para repouso e higiene pessoal durante os plantões, e de alimentação e moradia durante todo o período da residência, se comprovada a necessidade, nos termos do regulamento.

A MPV nº 536, de 2011, recebeu doze emendas e foi submetida à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, uma vez que a comissão mista destinada a apreciá-la não se instalou.

O PLV nº 25, de 2011, resultou, assim, da aprovação do parecer proferido em Plenário pela relatora, Deputada Jandira Feghali, em substituição à Comissão Mista, o qual concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária da MPV, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma do PLV apresentado. Das emendas oferecidas à Medida Provisória, algumas foram incorporadas ao texto do PLV, tendo sido as demais rejeitadas por inconstitucionalidade ou por incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária.

Dessa forma, o PLV passou a versar também sobre as seguintes matérias:

(i) acréscimo de um dispositivo na Lei nº 9.250, de 1995, que altera a legislação do Imposto de Renda, para determinar que a bolsa de estudo recebida pelos médicos-residentes não seja caracterizada como contraprestação de serviços ou vantagem para o doador, de tal forma que os valores recebidos a esse título sejam isentados do pagamento daquele imposto; e

(ii) valores de anuidade, multas e outras obrigações definidas em lei devidos a conselhos de fiscalização do exercício profissional.

Em relação a essa última matéria, os acréscimos determinam, entre outras medidas:

(i) que os conselhos poderão cobrar anuidades, multas e outras obrigações definidas em lei especial;



(ii) que o fato gerador das anuidades é a existência de inscrição no conselho;

(iii) que o valor da anuidade será fixado segundo as características do inscrito – no caso de pessoa física, segundo o nível de escolaridade; e, no caso de pessoa jurídica, segundo o capital social;

(iii) que o valor da anuidade será reajustado segundo a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

É o relatório.

II – ANÁLISE

II.1. DA ADMISSIBILIDADE

Consideramos atendidos os pressupostos constitucionais de urgência e relevância, exigidos para a admissibilidade de medidas provisórias, a teor do que dispõe o art. 62 da Constituição Federal.

Com efeito, do ponto de vista da constitucionalidade, a MPV respeita os balizamentos constitucionais próprios desse instrumento legislativo, isto é, não versa sobre as matérias relacionadas no inciso I do § 1º do referido art. 62; não se enquadra nas hipóteses dos seus incisos II a IV; e não se destina a regulamentar artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa forma, a vedação expressa no art. 246 da Carta Magna.

No mais, a recomposição do valor das bolsas concedidas aos médicos residentes, em respeito às negociações que deram fim ao movimento de paralisação da categoria no ano de 2010 e que levaram à edição da Medida Provisória nº 521, do mesmo ano, já demandavam, àquela ocasião, solução legal que propiciasse ambiente de tranquilidade indispensável para a continuidade desse trabalho que, indubitavelmente, é de grande relevância ao País, tanto do ponto de vista da formação médica quanto da prestação da assistência à saúde.



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Lúcia Vânia

Ademais, como bem adverte a Exposição de Motivos que acompanha a matéria, a urgência desta medida revela-se ainda mais evidente se comparada àquela presente nas condições de edição da Medida Provisória nº 521, de 2010, cuja relatoria em fase de revisão nesta Casa havia sido designada ao eminente Senador Cícero Lucena: de fato, em virtude de sua não aprovação, sobreveio uma situação de inquietante fragilidade legal, máxime pelo fato de este Congresso Nacional não ter editado o Decreto Legislativo de que trata o art. 11 da Resolução nº 1, de 2002-CN – o que se teme refletir negativamente sobre o trabalho dos médicos residentes, e, em um segundo plano, sobre a categoria de um modo geral.

O mesmo se pode dizer com relação ao conteúdo inserido pela Câmara dos Deputados, no tocante às normativas de amparo ao funcionamento efetivo dos conselhos profissionais, mediante o estabelecimento de regramentos para cobrança das contribuições corporativas.

Explica-se: os conselhos corporativos, responsáveis pela normatização e fiscalização das atividades profissionais, vêm sofrendo grave risco de inatividade por falta de condições legais para cobrança das anuidades devidas, que anteriormente eram regulamentadas pela Lei nº 6.994, de 26 de maio de 1982, que dispunha sobre o valor das anuidades e taxas devidas aos órgãos fiscalizadores do exercício profissional estabelecendo limites com base no Maior Valor de Referência (MVR) vigente no País.

Ocorre que, com a aprovação da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entenderam alguns Tribunais revogada integralmente a Lei nº 6.994, de 1982, por força do que dispõe o art. 87 daquele diploma legal – um claro equívoco processual-legislativo. Não obstante, sobreveio até mesmo a discussão judicial de que, na verdade, teria sido a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, oriunda da Medida Provisória nº 1.549-36, de 6 de novembro de 1997, o diploma revogador, e não o EOAB.

A esse respeito, inclusive, cumpre-nos destacar que a autorização dada pela Lei nº 9.649, de 1998, para que os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas pudessem fixar suas contribuições foi declarada inconstitucional no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Lúcia Vânia

1.717-DF, da relatoria do então Ministro daquela Corte, Sydney Sanches (acórdão publicado em 28/03/2003).

Na tentativa de sanar esta lacuna, veio a ser editada a Lei nº 11.000, de 15 de dezembro de 2004, convertida a partir da Medida Provisória nº 203, de 28 de julho de 2004, que “altera dispositivos da Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957, que dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências”, cujo art. 2º autorizou os Conselhos fiscalizadores de profissões regulamentadas a cobrar e executar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como as multas e os preços de serviços, relacionados com suas atribuições legais, que constituirão receitas próprias de cada Conselho.

O que se pretendia com a Lei nº 11.000, de 2004, era responder às centenas de ações judiciais movidas pela vertente sindical contra as cobranças de anuidades por falta de diploma legal. No entanto, essa solução revelou-se ineficaz, pois o caráter constitucional das cobranças as configura como contribuições parafiscais de interesse das categorias profissionais, competindo, portanto, exclusivamente à União a instituição de seus valores, conforme preceitua o *caput* do art. 149 da Constituição Federal.

Esse foi, inclusive, o entendimento do Pleno do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que declarou a inconstitucionalidade daquele dispositivo da Lei nº 11.000, de 2004, no julgamento da Apelação Cível nº 410.826-PE (acórdão publicado em 11/10/07).

Dessa forma, muitos Conselhos têm percorrido sua própria *via crucis* na tentativa de sanar esse hiato legislativo, pleiteando no Congresso Nacional a propositura de diversos projetos de leis para viabilizar a cobrança de contribuições a suas respectivas categorias profissionais. Destaco, como exemplos, o PLS 206, de 2011, de nossa autoria, que “*fixa limites para o valor das contribuições anuais devidas ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais de Farmácia e dá outras providências*”, e o PLS 402, de iniciativa da Senadora Marta Suplicy, que “*altera dispositivos da Lei nº 5.766, de 20 de dezembro de 1971, que cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Psicologia*”, do qual fui designada relatora perante a Comissão de Assuntos Sociais e que terá nosso voto favorável.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Lúcia Vânia

Não obstante, o próprio Poder Executivo encaminhou, ao Congresso Nacional, o PL 6.463, de 2009, que “*dispõe sobre as contribuições devidas para os conselhos profissionais em geral, bem como sobre a forma de cobrança, pelos conselhos, das anuidades e multas por violação da ética*”. A matéria pouco – ou quase nada – tramitou na Câmara dos Deputados, onde se encontra aguardando a apreciação, por uma de suas primeiras Comissões, sem que, antes disso, tivesse havido qualquer tramitação relevante, senão o pensamento a outra proposição mais antiga.

Dessa forma, ante os obstáculos que se têm imputado à sua tramitação, o PL de autoria do Poder Executivo encontra-se paralisado na Câmara dos Deputados. Surgiu, no entanto, um consenso, naquela Casa, que contou com a aquiescência do Governo Federal, de propor-se a solução a esse problema através da via excepcional desta Medida Provisória.

Portanto, reputamos inquestionáveis a urgência e a relevância desta matéria, em toda sua amplitude normativa.

Esgotando-se, enfim, a análise de sua constitucionalidade, importa registrar que ela não está inserida entre aquelas cuja veiculação por medida provisória seja vedada pelo § 1º do art. 62 da Carta Magna.

No tocante à adequação financeira e orçamentária, cumpre mencionar que os Ministros de Estado da Educação e da Saúde, segundo informa a Exposição de Motivos, já incorporaram ao Orçamento da União de 2011 os recursos necessários à concessão do reajuste das bolsas dos residentes. Quanto à matéria de que versam os arts. 3º em diante, não há reflexos ao Erário, razão pela qual inexistente impedimento à sua aprovação por esta Casa nesse quesito.

II.2. DO MÉRITO

No mérito, em síntese, a MPV nº 536, de 2011, estabelece novo valor para a bolsa paga aos médicos-residentes, o tipo de filiação à Previdência Social e os benefícios previdenciários a que têm direito, e as obrigações das instituições responsáveis pelos programas de residência médica no que tange a condições de repouso, higiene pessoal, alimentação e moradia do residente.



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Lúcia Vânia

O reajuste do valor da bolsa é o motivo da urgência e relevância que justificam a edição da medida, uma vez que esse valor tem sido – nos termos da mensagem que encaminhou a exposição de motivos da MPV – “objeto de tensionamento entre o movimento dos médicos residentes e o Governo Federal”.

A alteração do tipo de filiação ao sistema previdenciário – que deixa de ser na qualidade de segurado autônomo para ser de contribuinte individual – constitui, na prática, uma mudança apenas de denominação.

A concessão do direito à licença-maternidade, com a possibilidade de prorrogação, nos termos da Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008 (em substituição à permissão de afastamento por quatro meses), com garantia de bolsa por todo o período, para a residente gestante; a concessão do direito à licença-paternidade para os residentes, bem como do direito a afastamento por motivo de gravidez ou saúde, com manutenção do pagamento da bolsa e prorrogação do tempo de residência por igual período, para residentes de ambos os sexos, são, a nosso ver, medidas justíssimas. É inegável que constituem devida ampliação de direitos sociais a esses estudantes.

O oferecimento de condições adequadas para repouso e higiene pessoal durante os plantões passa a ser obrigação das instituições responsáveis pelos programas de residência, o que também é correto e desejável.

A obrigatoriedade de oferta, por parte das instituições de saúde responsáveis pelos programas de residência médica, de alimentação e moradia durante o período de residência também tem seu mérito. Este ponto, aliás, não havia sido contemplado pela Medida Provisória nº 521, de 2010, que fora editada garantindo essa cobertura apenas nos períodos de plantão – o que não contou com o apoio dos médicos-residentes. Sucede que, ainda quando da tramitação daquela MPV anterior, o eminente Senador Álvaro Dias, Líder do PSDB nesta Casa, com a destreza e a sensibilidade política que lhe são peculiares, propôs a solução a esse impasse através de emenda então acatada pela Câmara dos Deputados na forma do PLV nº 11, de 2011, não apreciado por esta Casa.



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Lúcia Vânia

Desta feita, tendo a MPV 521 perdido a vigência por decurso de prazo e ante a justeza da proposta e o amplo apoio da categoria, a Presidente da República houve por bem reeditar aquela matéria, na forma desta Medida Provisória 536, que ora relatamos, já com o conteúdo da emenda do Senador Álvaro Dias incorporada ao seu texto original – iniciativa essa que cumprimos e apoiamos.

No que diz respeito à oferta de moradia para o residente – que o texto original da MPV condicionava à comprovação da necessidade –, a nova redação dada pelo PLV nos parece mais adequada, apenas remetendo a matéria a regulamentação.

Dessa forma, em relação às alterações propostas no art. 4º da Lei do Médico-Residente, o PLV nº 25, de 2011, mantém, basicamente, o texto da MPV, com dois aprimoramentos: o que exclui a necessidade de comprovação de necessidade para a concessão de moradia para o residente pela instituição responsável pelo programa de residência; e o que inclui dispositivo estabelecendo que o valor da bolsa poderá ser objeto de revisão anual.

Em relação aos dispositivos que tratam das contribuições devidas aos conselhos de fiscalização do exercício profissional, o PLV estabelece normativa que se fazia necessária para apaziguar as frequentes demandas judiciais sobre a matéria, conforme já relatamos na apreciação dos requisitos de urgência e relevância.

É de destacar-se, por fim, que essas limitações propostas no PLV vêm ao encontro de um esforço em evitar os abusos de autonomias dos Conselhos, uma vez ser temerário que a fixação das contribuições anuais, multas, taxas e emolumentos seja feita a livre arbítrio dos dirigentes desses órgãos. Trata-se, portanto, e acima de tudo, de uma medida protetiva aos profissionais de classes regulamentadas.

III – VOTO



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Lúcia Vânia

Ante o exposto, o voto é pela admissibilidade da Medida Provisória nº 536, de 2011, e, no mérito, por sua **aprovação**, nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 25, de 2011.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora-Revisora