

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 890, DE 1 DE AGOSTO DE 2019.**

Institui o Programa Médicos pelo Brasil, no âmbito da atenção primária à saúde no Sistema Único de Saúde, e autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde.

CD/19280.58499-75

**EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL**

**CAPÍTULO I**

**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta Medida Provisória institui o Programa Profissionais de Saúde pelo Brasil, com a finalidade de incrementar a prestação de serviços de saúde da família em locais de difícil provimento ou alta vulnerabilidade e fomentar a formação de profissionais especialistas em saúde da família e comunidade, no âmbito da atenção primária à saúde no Sistema Único de Saúde - SUS, e autoriza o Poder Executivo federal a instituir empresa pública denominada Empresa para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde - Edaps.

Art. 2º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se:

I - atenção primária à saúde - o primeiro nível de atenção do SUS, com ênfase na saúde da família, a fim de garantir:

- a) o acesso de primeiro contato; e
  - b) a integralidade, a continuidade e a coordenação do cuidado;
- II - locais de difícil provimento:

a) Municípios de pequeno tamanho populacional, baixa densidade demográfica e distância relevante de centros urbanos, nos termos do disposto em ato do Ministro de Estado da Saúde, conforme classificação estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; e

b) Distritos Sanitários Especiais Indígenas ou comunidades ribeirinhas, nos termos do disposto em ato do Ministro de Estado da Saúde; e

III - locais de alta vulnerabilidade – Municípios, distritos e localidades com alta proporção de pessoas cadastradas nas equipes de saúde da família e que recebam benefício financeiro do Programa Bolsa Família, benefício de prestação continuada ou benefício previdenciário no valor máximo de dois salários mínimos, nos termos do disposto em ato do Ministro de Estado da Saúde.

## CAPÍTULO II

### DO PROGRAMA MÉDICOS PELO BRASIL

Art. 3º O Programa Profissionais de Saúde pelo Brasil tem a finalidade de incrementar a prestação de serviços de saúde da família em locais de difícil provimento ou alta vulnerabilidade e fomentar a formação de profissionais especialistas em saúde da família e comunidade, no âmbito da atenção primária à saúde no SUS.

Parágrafo único. São objetivos do Programa Profissionais de Saúde pelo Brasil:

I - promover o acesso universal e igualitário da população às ações e aos serviços do SUS, especialmente nos locais de difícil provimento ou alta vulnerabilidade;

II - fortalecer a atenção primária à saúde, com ênfase na saúde da família;

III - valorizar os profissionais da atenção primária à saúde, principalmente no âmbito da saúde da família;

IV - aumentar a provisão de profissionais de saúde em locais de difícil provimento ou alta vulnerabilidade;

V - desenvolver e intensificar a formação de profissionais especialistas em saúde da família e comunidade; e

VI - estimular a presença de profissionais de saúde no SUS.

Art. 4º O Programa Profissionais de Saúde pelo Brasil será executado pela Empresa para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde - Edaps, nos termos do disposto no Capítulo III, sob a orientação técnica e a supervisão do Ministério da Saúde. Parágrafo único. Compete ao Ministério da Saúde, dentre outras competências, definir e divulgar:

I - a relação dos Municípios aptos a serem incluídos no Programa Profissionais de Saúde pelo Brasil, de acordo com a definição de locais de difícil provimento ou alta vulnerabilidade, observado o disposto no art. 2º;

II - os procedimentos e os requisitos para a adesão dos Municípios ao Programa Profissionais de Saúde pelo Brasil; e

III - a relação final dos Municípios incluídos no Programa Profissionais de Saúde pelo Brasil e o quantitativo de profissionais de saúde da Edaps que atuarão em cada Município.

Art. 5º A adesão do Município ao Programa Profissionais de Saúde pelo Brasil ocorrerá por meio de termo de adesão, do qual constarão suas obrigações no âmbito do Programa.

### CAPÍTULO III

## DA EMPRESA PARA O DESENVOLVIMENTO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE

### Seção I

#### Disposições gerais

Art. 6º Fica o Poder Executivo federal autorizado a instituir a Empresa para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde - Edaps, empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério

da Saúde, com prazo de duração indeterminado e com a finalidade de promover, em âmbito nacional, a execução de políticas de desenvolvimento da atenção primária à saúde, com ênfase:

- I - na saúde da família;
- II - nos locais de difícil provimento ou alta vulnerabilidade;
- III - na valorização da presença dos profissionais na atenção primária à saúde no SUS;
- IV - na promoção da formação profissional, especialmente na área de saúde da família; e
- V - na incorporação de tecnologias assistenciais e de gestão relacionadas com a atenção primária à saúde.

§ 1º A Edaps terá seu capital social integralmente sob a propriedade da União.

§ 2º A integralização do capital social será realizada com recursos oriundos de dotações consignadas no orçamento da União, bem como pela incorporação de qualquer espécie de bens e direitos suscetíveis de avaliação em dinheiro.

Art. 7º Observadas as competências do Ministério da Saúde, compete à Edaps:

- I - prestar serviços de atenção primária à saúde no âmbito do SUS, em caráter complementar à atuação dos entes federativos, especialmente nos locais de difícil provimento ou alta vulnerabilidade;
- II - desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão que terão componente assistencial por meio da integração entre ensino e serviço;
- III - executar o Programa Profissionais de Saúde pelo Brasil, em articulação com o Ministério da Saúde;
- IV - promover programas e ações de caráter continuado para a qualificação profissional na atenção primária à saúde;

CD/19280.58499-75

V - articular-se com órgãos e entidades públicas e privadas para o cumprimento de seus objetivos;

VI - monitorar e avaliar os resultados das atividades desempenhadas no âmbito de suas competências;

VII - promover o desenvolvimento e a incorporação de tecnologias assistenciais e de gestão relacionadas com a atenção primária à saúde; e

VIII - firmar contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades públicas e privadas, inclusive com instituições de ensino, para o cumprimento de seus objetivos, sendo vedada a transferência de suas atividades primordiais para outras pessoas jurídicas.

Art. 8º Constituem receitas da Edaps:

I - os recursos que lhe forem transferidos em decorrência de dotações consignadas no Orçamento Geral da União, nos créditos adicionais, em transferências ou em repasses;

II - as rendas e os emolumentos provenientes de serviços prestados a pessoas jurídicas de direito público ou privado, vedada a violação ao princípio da universalidade do acesso aos serviços de saúde previsto no inciso I do Artigo 7º da Lei 8080/1990;

III - os recursos provenientes de acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;

IV - os rendimentos de aplicações financeiras realizadas pela Adap;

V - as doações, os legados, as subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado; e

VI - as rendas e as receitas provenientes de outras fontes.

## Seção II

Da estrutura organizacional da Empresa para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde

Art. 9º A Edaps é composta por:

I - um Conselho Deliberativo;

II - uma Diretoria-Executiva; e

III - um Conselho Fiscal.

Parágrafo único. As competências e as atribuições do Conselho Deliberativo, do Conselho Fiscal e dos membros da Diretoria-Executiva serão estabelecidas em regulamento.

Art. 10. O Conselho Deliberativo é órgão de deliberação superior da Edaps e é composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

I - quatro do Ministério da Saúde, sendo um deles indicado pelo Conselho Nacional de Saúde;

II - um do Conselho Nacional de Secretários de Saúde;

III - um do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde; e

IV - um da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes..

§ 1º Cada membro do Conselho Deliberativo terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e seus impedimentos.

§ 2º Os membros do Conselho Deliberativo e respectivos suplentes serão indicados na forma estabelecida em regulamento.

§ 3º Os membros do Conselho Deliberativo terão mandato de dois anos, permitida uma recondução, por igual período, observado o disposto no art. 13.

§ 4º A participação no Conselho Deliberativo será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 11. A Diretoria-Executiva é órgão de gestão da Edaps e será composta por três membros eleitos pelo Conselho Deliberativo, dentre os quais um será designado Diretor-Presidente e os demais serão designados Diretores.

§ 1º Os membros da Diretoria-Executiva terão mandato de dois anos, permitidas duas reconduções, por igual período, observado o disposto no art. 13.

§ 2º Os membros da Diretoria-Executiva receberão remuneração estabelecida pelo Conselho Deliberativo, observados os valores praticados pelo mercado, os limites previstos no contrato de gestão firmado com o Ministério da Saúde e o teto remuneratório determinado para os servidores da administração pública federal.

Art. 12. O Conselho Fiscal é órgão de fiscalização das atividades de gestão e é composto por:

I - dois representantes indicados pelo Ministro de Estado da Saúde; e

II - um representante indicado, em conjunto, pelos conselhos e pelas entidades de que tratam os incisos II ao IV do caput do art. 10.

§ 1º Cada membro do Conselho Fiscal terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e seus impedimentos.

§ 2º Os membros do Conselho Fiscal e respectivos suplentes serão indicados na forma estabelecida em regulamento.

§ 3º Os membros do Conselho Fiscal terão mandato de dois anos, permitida uma recondução, por igual período, observado o disposto no art. 13.

§ 4º A participação no Conselho Fiscal será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 13. Os membros do Conselho Deliberativo, da Diretoria-Executiva e do Conselho Fiscal poderão ser destituídos, nos termos do disposto no regulamento da Edaps.

### Seção III

Do contrato de gestão e supervisão da Empresa para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde

Art. 14. A Edaps firmará contrato de gestão com o Ministério da Saúde para execução das finalidades de que trata esta Medida Provisória.

Art. 15. Na elaboração do contrato de gestão de que trata o art. 14 serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade e da economicidade.

§ 1º O contrato de gestão conterá, no mínimo:

I - a especificação do programa de trabalho;

II - as metas a serem atingidas e os prazos para a sua execução;

III - os critérios objetivos de avaliação de desempenho que serão utilizados, com indicadores de qualidade e produtividade;

IV - diretrizes para os mecanismos e os procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades;

V - diretrizes para o estabelecimento de código de ética e código de conduta para os dirigentes e os empregados da Edaps;

VI - as diretrizes da gestão da política de pessoal, que incluirão:

a) o limite prudencial e os critérios para a realização de despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos empregados e bolsistas da Adaps e pelos membros da Diretoria Executiva;

b) a vedação às práticas de nepotismo e de conflito de interesses; e

c) os critérios para a ocupação de cargos de direção e de assessoramento, observados o grau de qualificação exigido e os setores de especialização profissional.

§ 2º O contrato de gestão será alterado para incorporar recomendações formuladas pela supervisão ou pela fiscalização.

Art. 16. São obrigações da Edaps, sem prejuízo de outras estabelecidas no contrato de gestão de que trata o art. 14:

I - apresentar anualmente ao Ministério da Saúde, até 31 de março do ano subsequente ao término do exercício financeiro, relatório circunstanciado sobre a

execução do contrato de gestão, com a prestação de contas dos recursos públicos aplicados, a avaliação geral do contrato e as análises gerenciais pertinentes;

II - remeter ao Tribunal de Contas da União, até 31 de março do ano subsequente ao término do exercício financeiro, as contas da gestão anual aprovadas pelo Conselho Deliberativo; e

III - garantir a gestão transparente da informação, por meio de acesso e divulgação amplos, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo e restrição de acesso às informações pessoais sensíveis dos usuários do SUS.

Art. 17. Na supervisão da gestão da Edaps, compete ao Ministério da Saúde:

I - definir os termos do contrato de gestão;

II - aprovar anualmente o orçamento da Edaps para a execução das atividades previstas no contrato de gestão; e

III - apreciar o relatório circunstanciado sobre a execução do contrato de gestão e emitir parecer sobre o seu cumprimento pela Edaps, no prazo de noventa dias, contado da data de apresentação do relatório ao Ministério da Saúde.

Parágrafo único. O descumprimento injustificado das disposições do contrato de gestão implicará a dispensa do Diretor-Presidente da Edaps pelo Conselho Deliberativo.

Art. 18. O Tribunal de Contas da União fiscalizará a execução do contrato de gestão de que trata o art. 14 e determinará a adoção das medidas que julgar necessárias para corrigir fragilidades, falhas ou irregularidades identificadas.

#### Seção IV

##### Da gestão da Empresa para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde

Art. 19. O Conselho Deliberativo aprovará e dará publicidade ao manual de licitações e aos contratos firmados pela Edaps.

§ 1º A Edaps poderá firmar contratos de prestação de serviços com pessoas físicas ou jurídicas, sempre que considerar ser essa a solução mais econômica para

CD/19280.58499-75

atingir os objetivos previstos no contrato de gestão, observados os princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, sendo vedada a transferência de suas atividades primordiais para outras pessoas jurídicas.

§ 2º O Poder Executivo federal poderá prestar apoio técnico aos projetos e aos programas desenvolvidos pela Edaps, por meio de acordos de cooperação, convênios ou instrumentos congêneres.

Art. 20. A Edaps realizará a contratação e a administração de pessoal sob o regime estabelecido pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho.

§ 1º A indicação para cargos de direção e assessoramento observará o grau de qualificação exigido e os setores de especialização profissional.

§ 2º Os empregados da Edaps serão admitidos por meio de processo seletivo público, que observará os princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

§ 3º A Edaps disporá sobre as regras específicas aplicáveis aos seus profissionais de saúde da família atuantes na atenção primária à saúde, inclusive quanto a transferências, observada a legislação trabalhista.

Art. 21. O Estatuto da Edaps será aprovado pelo Conselho Deliberativo, no prazo de sessenta dias, contado da data de sua instalação.

Parágrafo único. O Estatuto da Adaps:

I - contemplará mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades; e

II - estabelecerá código de ética e código de conduta para seus dirigentes e seus empregados.

Art. 22. Na hipótese de extinção da Edaps, o seu patrimônio e os legados, as doações e as heranças que lhe forem destinados serão automaticamente transferidos à União.



CD/19280.58499-75

## Seção V

### Da execução do Programa Profissionais de Saúde pelo Brasil

Art. 23. No âmbito do Programa Profissionais de Saúde pelo Brasil, a Edaps realizará a contratação de profissionais de saúde da família para incrementar a atenção primária à saúde em locais de difícil provimento ou alta vulnerabilidade.

Parágrafo único. Serão selecionados para atuar no Programa:

I - médicos de família e comunidade;

II - tutores de saúde da família;

III – enfermeiros;

IV – odontólogos;

V – técnicos e auxiliares de enfermagem;

VI – agentes comunitários de saúde.

Art. 24. A contratação de profissionais de saúde da família e comunidade e tutores de saúde da família será realizada por meio de processo seletivo público que observe os princípios da imparcialidade, da moralidade e da publicidade e considerará o conhecimento necessário para exercer as atribuições de cada função.

Parágrafo único. São requisitos para inscrição no processo seletivo de que trata o caput:

I - registro em Conselho Regional da profissão, com exceção dos agentes comunitários de saúde; e

II - para a seleção de tutor de saúde da família, que o profissional seja especialista em saúde da família e comunidade ou em clínica na profissão respectiva, nos termos previstos no edital da seleção.

Art. 25. O processo seletivo para tutor de saúde da família será realizado por meio de prova escrita, de caráter eliminatório e classificatório.

Art. 26. O processo seletivo para profissional de saúde da família e comunidade será composto pelas seguintes fases:

CD/19280.58499-75

- I - prova escrita, de caráter eliminatório e classificatório;
- II - curso de formação, eliminatório e classificatório, com duração específica para cada profissão; e
- III - prova final escrita para habilitação de título de especialista em saúde da família e comunidade, de caráter eliminatório e classificatório.

§ 1º O curso de formação consistirá em especialização realizada por instituição de ensino parceira, com avaliações semestrais intermediárias e prova final de conclusão do curso, e envolverá atividades de ensino, pesquisa e extensão, que terá componente assistencial mediante integração entre ensino e serviço.

§ 2º As atividades do curso de formação serão supervisionadas por tutor de saúde da família.

§ 3º Durante o curso de formação, o candidato perceberá bolsa-formação.

§ 4º As atividades desempenhadas durante o curso de formação não constituem vínculo empregatício de qualquer natureza.

§ 5º O profissional de saúde em curso de formação enquadra-se como segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social, na condição de contribuinte individual, na forma prevista na Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

## CAPÍTULO IV

### DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 27. Para o cumprimento do disposto nesta Medida Provisória, o Ministério da Saúde poderá firmar contratos, convênios, acordos e outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades públicas e privadas, inclusive com instituições de ensino.

Art. 28. Compete ao Ministro de Estado da Saúde editar normas complementares para cumprimento do disposto nesta Medida Provisória.

Art. 29. As despesas decorrentes do cumprimento do disposto nesta Medida Provisória correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União e observarão os limites de empenho e movimentação financeira.

Art. 30. Os servidores do Ministério da Saúde poderão ser cedidos à Edaps, sem prejuízo da remuneração, por meio de autorização do Ministro de Estado da Saúde, independentemente do exercício de cargo de direção ou de gerência:

I - pelo período de até dois anos, contado da data de instituição da Edaps, com ônus ao cedente; e

II - decorrido o prazo de que trata o inciso I do caput, com ônus ao cessionário, observado o disposto no art. 61 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

§ 1º Aos servidores cedidos nos termos do disposto no inciso I do caput são assegurados os direitos e as vantagens a que faça jus no órgão ou na entidade de origem, considerado o período de cessão para os efeitos da vida funcional como efetivo exercício no cargo ou no emprego que ocupe no órgão ou na entidade de origem.

§ 2º Não será incorporada à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que venha a ser paga pela Edaps.

§ 3º É vedado o pagamento de vantagem pecuniária permanente ao servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção, gerência ou assessoria.

§ 4º O servidor cedido ficará sujeito aos processos de avaliação de desempenho e de metas de desempenho, institucionais e individuais, aplicados aos empregados da Edaps, observadas as regras estabelecidas para o desenvolvimento e para a percepção da gratificação de desempenho do cargo efetivo.

§ 5º Os servidores cedidos nos termos do disposto no caput poderão ser devolvidos a qualquer tempo ao Ministério da Saúde por decisão da Edaps.

Art. 31. Ficam revogados os art. 6º e art. 7º da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. Art. 32. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

#### **JUSTIFICATIVA**

Este substitutivo ao texto da MP 890/2019 tem como objetivo aperfeiçoar o texto original com base nos seguintes princípios:



CD/19280.58499-75

A) A experiência acumulada do Programa de Saúde da Família demonstra que para o seu melhor funcionamento ele deve se basear na equipe multiprofissional. A participação dos médicos é fundamental e indispensável. Mas é um equívoco a sua absolutização. A participação dos demais profissionais no Saúde da Família, os enfermeiros, os odontólogos, os técnicos e auxiliares de enfermagem e os agentes comunitários de saúde também é fundamental e indispensável.

Nesta medida, faz-se necessário integrar na proposta do Programa a participação das demais profissões e alterar o título do programa para “Programa Profissionais de Saúde pelo Brasil”.

B) A melhor adequação da criação de uma empresa pública em lugar de um serviço social autônomo, entidade paraestatal, a ser sustentada com o dinheiro público.

C) O relacionamento da nova empresa com o setor privado de ter como limites:

I – O respeito ao princípio da universalidade assegurado na Lei 8080/1990, vedada a dupla porta que discrimina os mais necessitados.

II – A garantia de que as atividades primordiais da nova empresa não podem ser transferidas a outra pessoa jurídica.

D) Aperfeiçoar a composição do Conselho Deliberativo da Edaps, com:

I – a indicação de uma vagas atribuída ao Ministério da Saúde ser de responsabilidade do Conselho Nacional de Saúde

II – a indicação de uma vaga pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes.

O Conselho Nacional de Saúde, órgão máximo do Controle Social do Sistema Único de Saúde tem funções definidas no §2º do Artigo 1º da Lei 8142/90: “§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.”.

Nesta medida, seria positiva a participação minoritária de um membro indicado pelo Conselho Nacional de Saúde no Conselho Deliberativo da Adaps, como serviço

público relevante não remunerado, no sentido de aproximar o controle social da gestão deste novo órgão que terá tão grandes responsabilidades no estabelecimento e na melhoria da Atenção Primária à Saúde por todo o Brasil. A participação do Conselho Nacional de Saúde, focado que é no atendimento das necessidades básicas de Saúde de nossa população mais carente, será um canal para tornar mais próximas a gestão da nova entidade e as carências dramáticas que ainda atingem os setores mais vulneráveis de nossa população.

A MP 890 de 2019 prevê entre as funções da Edaps no inciso IV do Artigo 7º: “IV - promover programas e ações de caráter continuado para a qualificação profissional na atenção primária à saúde;”.

No sentido de bem atender esta finalidade, tem mais sentido ter uma representação do órgão que aglutina as Reitorias das 67 Universidades Federais, que muito podem colaborar na formação prevista dos profissionais de saúde que irão trabalhar na Atenção Primária à Saúde, do que uma vaga e indefinida representação de “entidades privadas do setor de saúde”, como está na proposta original da MP.

Se os recursos para executar o programa virão do Tesouro Nacional, por que colocar no Conselho Deliberativo da nova entidade o setor privado, e deixar de fora a Universidade brasileira, que pode auxiliar substancialmente na necessária preparação dos profissionais de Saúde?

Sala da Comissão, 7 de agosto de 2019.

Deputado DANIEL ALMEIDA

PCdoB/BA

CD/19280.58499-75