

PARECER Nº , DE 2023

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 3, de 2023, à Medida Provisória (MPV) nº 1.142, de 29 de novembro de 2022, que *autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Saúde*.

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória (MPV) nº 1.142, de 29 de novembro de 2022, publicada no Diário Oficial da União em 30 de novembro de 2022, trata da prorrogação de contratações de servidores públicos por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal (CF), e disciplinada, no âmbito da União, pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

Os contratos temporários que receberam autorização para serem prorrogados pelo Ministério da Saúde foram firmados nos termos do inciso I do art. 2º da mencionada Lei nº 8.745, de 1993, e são relativos a 3.478 profissionais de saúde, para o exercício de atividades nos hospitais federais e nos institutos nacionais no Estado do Rio de Janeiro, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Nos termos do parágrafo único do art. 1º da Medida Provisória, a prorrogação será aplicável aos contratos firmados a partir de 2020 e vigentes em 1º de dezembro de 2022; independerá da manutenção da declaração formal do estado de calamidade pública que motivou a celebração dos contratos; não poderá ultrapassar 1º de dezembro de 2023; e ficará condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira.

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) informa que os contratos por tempo determinado foram firmados com base na autorização concedida pela Portaria nº 11.259, de 5 de maio de 2020, e encerrariam sua



vigência em 1º de dezembro de 2022, em razão do limite legal de dois anos, previsto no inciso VI do parágrafo único do art. 4º da mencionada Lei nº 8.745, de 1993. O aumento expressivo de atendimentos decorrente do pós-pandemia, contudo, fez com que os hospitais federais e os institutos nacionais do Estado do Rio de Janeiro se encontrassem em situação crítica, fazendo-se necessária a adoção de estratégias, em caráter emergencial, para a renovação dos contratos dos profissionais de saúde, sob pena de majoração do risco de colapso do sistema público de saúde do Rio de Janeiro.

Foram apresentadas quatro emendas à proposição no prazo regimental.

A Emenda nº 1, da Deputada Federal Rejane Dias, pretende acrescentar o inciso V ao parágrafo único do art. 1º da MPV, para prever a contratação de profissionais de saúde brasileiros formados no país ou com o diploma revalidado, bem como médicos estrangeiros e médicos intercambistas da atenção básica.

As Emendas nº 2, da Deputada Federal Fernanda Melchionna, e nº 4, do Deputado Federal Reginaldo Lopes, visam a obrigar a realização de concurso público para contratação de servidores efetivos, para suprir a necessidade de pessoal, vedada a realização de processo seletivo simplificado para contratação de novos servidores temporários.

A Emenda nº 3, também da Deputada Federal Fernanda Melchionna, acrescenta novo artigo à MPV para tornar obrigatória a realização de auditoria relativamente aos contratos por prazo determinado e *“sobre a manutenção de leitos e equipamentos ociosos nos hospitais federais por falta de pessoal, com objetivo de apurar fatos, a quantificação do dano, a identificação dos responsáveis decorrente da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano, não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União e ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos”*.

Na Câmara dos Deputados, a matéria foi aprovada na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 3, de 2023, que autorizou a prorrogação de até 4.117 contratos, o que corresponde a um acréscimo potencial de 639 contratos. Autorizou, ainda, a contratação de novos profissionais, de forma a alcançar o total de vagas previstas na Portaria Interministerial nº 11.259, de 5 de maio de 2020, que corresponde a 4.117 profissionais. Por fim, o PLV retirou a exigência de que os contratos tenham



sido firmados a partir de 2020 e estivessem vigentes em 1º de dezembro de 2022, além de permitir que a prorrogação e a contratação se estendam até 1º de dezembro de 2024.

II – ANÁLISE

II.1 – Da admissibilidade

Consoante dispõem o § 5º do art. 62 da Constituição Federal e o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o Plenário de cada uma das Casas deverá examinar, preliminarmente ao mérito da Medida Provisória, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, e sua adequação financeira e orçamentária.

A relevância da medida é justificada pelo fato de o aumento expressivo de atendimentos decorrente do pós-pandemia ensejar o risco de colapso do sistema público de saúde do Rio de Janeiro. Já a urgência se deve à necessidade de assegurar, com brevidade, o pleno funcionamento do sistema público de saúde, mediante a prorrogação dos contratos dos profissionais de saúde contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Por seu turno, a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que “o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Segundo a EMI, estima-se uma despesa de R\$ 23.124.165,00, relativamente ao mês de dezembro de 2022, enquanto para o período compreendido entre janeiro e novembro de 2023 estima-se uma despesa no valor total de R\$ 255.330.480,00, ambas abrangendo salários e encargos patronais. Ainda segundo a EMI, os valores previstos para 2022, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, referente ao 5º Bimestre de 2022, e para 2023, no PLN nº 32, de 2022, e no PLOA – 2023, são suficientes para implementação da medida. Por fim, a prorrogação dos contratos temporários não se enquadraria no disposto no art. 21 da Lei Complementar nº 101, de 2000, visto que não acarreta aumento de despesa.



Ademais, em conformidade com o art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira deste Senado Federal emitiu a Nota Técnica nº 51, de 2022, segundo a qual a MPV não acarreta aumento de despesa, não havendo impacto a ser demonstrado.

II.2 – Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Quanto à constitucionalidade, frisamos que a matéria não consta do rol de vedações à edição de medida provisória, previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

No que se refere à constitucionalidade formal, não verificamos vício na proposição, que dispõe sobre a prorrogação de contratações de servidores públicos por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, matéria que deve ser objeto de lei ordinária, de iniciativa privativa do Presidente da República, na forma do art. 61, § 1º, II, alíneas *a* e *c*, da Constituição Federal. Ademais, a União é competente para legislar privativamente sobre o tema, cabendo ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nos termos do art. 48 da Lei Maior.

Com relação à técnica legislativa, a proposição está em consonância com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

II.3 – Das emendas

Conforme demonstrado, foram apresentadas quatro emendas à proposição no prazo regimental.

A Emenda nº 1, que visa a prever a contratação de profissionais de saúde brasileiros formados no país ou com o diploma revalidado, bem como médicos estrangeiros e médicos intercambistas da atenção básica, inova o objeto da MPV, o que viola a Constituição Federal, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM



PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. **Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, *caput*, parágrafo único, 2º, *caput*, 5º, *caput*, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.** 2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos. [ADI nº 5127, Relatora: Min. ROSA WEBER, Redator do Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015) [grifamos].

A inovação do objeto da MPV também afronta o art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que veda a apresentação de emenda que verse sobre matéria estranha ao objeto da respectiva MPV.

As Emendas nºs 2 e 4, relativas à obrigação de realização de concurso público para a contratação de servidores efetivos para suprir a necessidade de pessoal, desconsideram as efetivas necessidades do serviço e se mostram contrárias ao interesse público. De fato, ainda que a excepcionalidade esteja durando mais do que o inicialmente previsto, não há evidência de que todos os contratos temporários em vigor devem ser objeto de substituição por novos servidores.

Por fim, a Emenda nº 3 refere-se à solicitação de uma auditoria, que deve ser feita ao órgão de controle competente, consoante prevê o art. 71, IV, da Constituição Federal, e não deve ser objeto de lei formal.

II.4 – Do mérito

No que se refere ao mérito, acreditamos que a medida é oportuna e conveniente.

Os Hospitais Federais e os Institutos Nacionais do Estado do Rio de Janeiro – que abrangem os Hospitais Federais do Andaraí (HFA), de Bonsucesso (HFB), Cardoso Fontes (HFCF), de Ipanema (HFI), da Lagoa



(HFL) e dos Servidores do Estado (HFSE), bem como os Institutos Nacionais de Câncer (INCA), de Cardiologia (INC) e de Traumatologia e Ortopedia (INTO) – encontram-se em situação crítica. Conforme noticiado na imprensa¹, esses seis Hospitais Federais já teriam, em novembro de 2022, 437 leitos bloqueados e elevado déficit de profissionais, com risco de ampliação do fechamento de leitos em razão da potencial dispensa de mais dois mil médicos, enfermeiros e auxiliares em 1º de janeiro de 2023.

O Ministério da Saúde informou que, a despeito de seus esforços, não houve tempo hábil para que as novas contratações suprissem de forma efetiva e segura o concomitante desligamento dos profissionais atualmente em exercício. Ressaltou, ainda, que a especificidade da assistência especializada dos profissionais de saúde exige cautelosa transição, uma vez que a ruptura abrupta traria um elevadíssimo risco de desassistência, de incidência de iatrogenias e de outros problemas assistenciais com impactos irreversíveis e incalculáveis.

A não prorrogação dos contratos temporários de que trata a MPV, dessa forma, elevaria substancialmente o risco de colapso do sistema público de saúde daquele Estado, em prejuízo da população que demanda esses serviços.

Somos favoráveis, ainda, ao acréscimo potencial de 639 contratos temporários previsto no PLV, o que permitirá alcançar o total de 4.117 vagas previstas na Portaria Interministerial nº 11.259, de 5 de maio de 2020. Não se trata, aqui, de uma imposição à contratação de novos profissionais de saúde, mas de autorização – que deve necessariamente ser realizada mediante lei formal – para o provimento de cargos temporários, mediante juízo de conveniência e oportunidade próprio do Poder Executivo, diante da realidade do sistema de saúde do Estado do Rio de Janeiro.

A autorização do PLV para que a prorrogação e a contratação se estendam até 1º de dezembro de 2024 (a redação original autorizava a prorrogação apenas até 1º de dezembro de 2023) também é meritória ao assegurar prazo suficiente para uma transição segura e eficaz.

¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/11/29/com-leitos-bloqueados-hospitais-federais-no-rj-perderao-funcionarios-temporarios-que-nao-tiveram-contrato-renovado.ghtml>.

III – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é:

- i) quanto aos requisitos de admissibilidade, pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.142, de 2022; pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.142, de 2022, e do Projeto de Lei de Conversão nº 3, de 2023; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei de Conversão nº 3, de 2023; e
- ii) quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 3, de 2023, com a rejeição das Emendas nºs 1 a 4.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

