

Proposta de Emenda à Constituição n.º 454, de 2009

Altera o Título VIII, Capítulo II, Seção II – “Da Saúde” -, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

VOTO EM SEPARADO

Esta Proposta, que tem como primeiro signatário o Deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO), acrescenta à Constituição Federal um artigo 197-A, instituindo a “carreira única de médico de Estado, organizada e mantida pela União”, estipulando um valor para a remuneração inicial de seus integrantes, no montante de R\$ 15.187,00 (quinze mil, cento e oitenta e sete reais), e elencando seus princípios e diretrizes, que podem ser assim resumidos:

- previsão de que o exercício da medicina no serviço público de todos os níveis federativos será exercido em caráter privativo pelos integrantes da carreira;
- ingresso na carreira por meio de concurso público de provas e títulos, com a participação do respectivo órgão de fiscalização profissional;
- regime de dedicação exclusiva, vedado o exercício de outro cargo ou função pública, salvo uma de magistério;
- ascensão funcional por meio de critérios de merecimento e antiguidade, alternadamente;
- previsão de lei que estabeleça critérios de lotação e remoção;
- proibição de recebimento de honorários, tarifas ou taxas, auxílios ou contribuições de pessoas públicas ou privadas;
- previsão de órgão colegiado federal que regule e fiscalize o exercício administrativo e funcional do cargo de médico de Estado;
- previsão de que os servidores federais, estaduais e municipais ocupantes de cargos de médico constituirão carreira em extinção, sendo-lhes reservada “migração” para a carreira de médico de Estado;
- previsão de aplicação à carreira de médico de Estado das disposições do artigo 247 da Constituição Federal, relativo a atividades exclusivas de Estado.

Nesta Comissão Especial, o relator apresenta seu parecer pela aprovação da matéria, nos termos porém de um **Substitutivo** que:

- enuncia o caráter privativo do exercício da medicina no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal em favor dos servidores públicos da Carreira de Médico de Estado, conforme os seguintes princípios:
- caracteriza como essenciais ao funcionamento do Estado as atividades dos integrantes da carreira;

D57EB48037

D57EB48037

- ingresso na carreira por meio de concurso público de provas e títulos, com a participação do respectivo órgão de fiscalização profissional;
- regime de dedicação exclusiva, ressalvado o exercício de magistério, havendo compatibilidade de horários;
- desenvolvimento na carreira por meio de critérios de antiguidade e merecimento;
- provimento dos cargos e remoção dos membros da carreira com observância de critérios previstos em lei, atendidos princípios como o de atendimento às necessidades do serviço, valorização da permanência em locais perigosos, remotos ou de difícil acesso;
- remuneração por subsídio;
- proibição, ao membro da carreira, do recebimento de vantagens de qualquer natureza;
- previsão de órgão colegiado que fiscalize as atividades funcionais do cargo de médico de Estado, com funções também correccionais e de ouvidoria, de composição paritária entre representantes do ministério da Saúde, integrantes da carreira eleitos por seus pares e representantes da sociedade civil não pertencentes à classe médica;
- aplicação à carreira de médico de Estado as disposições do artigo 247 da Constituição Federal, relativo às atividades exclusivas de Estado;
- previsão de que Estados, o Distrito Federal e Municípios organizarão carreiras nos moldes instituídos para a Carreira de Médico de Estado;
- garantia, aos atuais ocupantes de cargos de Médico na administração pública federal integrados aos SUS, de opção pela Carreira de Médico de Estado.

Por termos entendimento divergente em relação à matéria, apresentamos, com a devida vênia, o presente voto em separado, pelas seguintes razões:

De início, a PEC n.º 454/2009 desconsidera o imutável comando do artigo 60, §4º, inciso I, da Constituição Federal – a forma federativa de Estado –, pois a Proposta institui, logo no seu artigo 1º, que

“No serviço público federal, estadual e municipal a medicina é privativa dos membros da **carreira única de médico de Estado, organizada e mantida pela União (...)**”.

A constituição de um corpo de servidores tal como proposta é própria de um Estado unitário, de caráter nacional; diferentemente, no Brasil a Carta Magna instituiu um sistema de autonomia dos entes federativos, autonomia essa que se concretiza por meio de prerrogativas como a de manutenção de um corpo próprio de servidores para a consecução de suas ações de governo, do que decorre também o ônus de custeá-lo. Conforme leciona Afonso da Silva,

D57EB48037

D57EB48037

“(…) a Federação brasileira adotou o sistema imediato de execução dos serviços, que consiste no fato de cada entidade autônoma (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) executar seus serviços públicos diretos com seus próprios servidores. Por isso, existem quadros de servidores federais, quadros de servidores estaduais, quadros de servidores distritais e quadros de servidores municipais. Todas essas entidades têm autonomia para estabelecer a organização e o regime jurídico de seus servidores, mas todas elas estão adstritas à observância dos princípios a esse respeito estatuídos nos arts. 37 a 42 da Constituição.

O fundamento dessa autonomia está traduzido nos arts. 37 e 39, com o enunciado normativo da EC-19/98, que reconhecem à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a competência para dispor sobre regime jurídico ” [grifou-se].

A nosso ver, o Substitutivo apresentado pelo relator nesta Comissão Especial representa um esforço em atenuar as disposições mais flagrantemente inconstitucionais da PEC n.º 454/09; assim, são suprimidos, por exemplo, o caráter único de uma carreira que trespassa os três níveis federativos e a fixação, no texto constitucional, de um valor para a remuneração dos chamados médicos de Estado.

Não obstante essa redação mais consequente, tanto a PEC em análise quanto o referido Substitutivo, por conta de sua origem parlamentar, padecem de insuperável inconstitucionalidade: a minúcia que caracteriza os comandos de ambos os textos revela a pretensão de veicular, como princípios e normas constitucionais, matérias próprias de um regime jurídico de servidores públicos, com o propósito de contornar as regras do artigo 61, §1º, inciso II, alíneas ‘a’, ‘c’, e ‘e’ da Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:

(…)

II - disponham sobre:

a) **criação de cargos**, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(…)

c) **servidores públicos da União** e Territórios, seu **regime jurídico, provimento de cargos**, estabilidade e aposentadoria;

(…)

e) **criação** e extinção de Ministérios e **órgãos da administração pública**, observado o disposto no art. 84, VI

(…) [grifou-se]

No mesmo sentido, o artigo 84 estabelece que é competência privativa do Presidente da República “iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição” e “exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal”.

Por conta de sua função de guardião da Constituição Federal, é relevante reproduzir manifestação do Supremo Tribunal Federal sobre hipótese análoga:

D57EB48037

D57EB48037

Por reputar usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projeto de lei que verse sobre militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos e promoções (CF, art. 61, § 1º, II, f), de observância obrigatória pelos Estados-membros, tendo em conta o princípio da simetria, o Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia para declarar a inconstitucionalidade do art. 148-A da Constituição do referido Estado-membro e do art. 45 de suas Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pela Emenda Constitucional estadual 56/2007, de iniciativa parlamentar, que dispõem sobre provimento de cargos de Oficiais Combatentes dos Militares estaduais. Observou-se, ademais, que, não obstante a Assembléia Legislativa houvesse introduzido a matéria no mundo jurídico por meio de emenda constitucional, tal fato não teria o condão de contornar as restrições de ordem constitucional ao seu poder de iniciativa. Precedentes citados: ADI 2966/RO (DJU de 6.5.2005); ADI 766/RS (DJU de 11.12.98). ADI 3930/RO, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 16.9.2009. (ADI-3930)

Portanto, a desconsideração desses dispositivos constitui ofensa às chamadas cláusulas pétreas, especificamente aquela referente à “separação dos Poderes”, prevista no artigo 60, §4º, inciso III da Carta Magna.

Sob outro aspecto, o inciso I do artigo 198-A, apresentado pelo Substitutivo, proclama:

As atividades dos integrantes da carreira são essenciais ao funcionamento do Estado

Tal qualificação tem precedente no artigo 37, inciso XXII, da Constituição, referente às administrações tributárias dos entes federados; entretanto, isto é porque a função tributária, juntamente com a de polícia e a diplomática, são tidas consensualmente pelas doutrinas de Ciência Política e de Sociologia como o núcleo essencial que define a natureza dos Estados modernos. Estender tão caracterização à atividade médica é absolutamente impróprio: a atuação estatal dá-se por meio de uma multiplicidade de funções, tais como a educacional, a de promoção da segurança, a de administração de justiça, a de preservação do meio ambiente, não comportando a preeminência de apenas uma delas, tal como implícito no dispositivo em análise.

A natureza da atividade médica já se encontra definida pelo texto constitucional – são de “relevância pública”, caracterização coerente com o fato de poder ser exercida pelo setor público, diretamente ou por meio de terceiros, e também “por pessoa física ou jurídica de direito privado” (artigo 197).

Por fim, reputamos também inapropriadas as disposições constantes dos incisos III, IV, V e VI do artigo 198-A que o Substitutivo pretende acrescentar à Constituição: a previsão de um regime de dedicação exclusiva, de desenvolvimento na carreira mediante critérios de antiguidade e merecimento, e de critérios para provimento de cargos e para remoção dos membros são medidas que buscam assimilar aspectos das carreiras do Poder Judiciário e do Ministério Público como forma de conferir à atividade médica o *status* institucional destas últimas, sendo porém completamente inócuas para solucionar os problemas que o atual debate público consensualmente identifica

D57EB48037

D57EB48037

na Saúde brasileira, especialmente os referentes à carência de médicos nas áreas mais necessitadas do País.

Com efeito, por ocasião desse debate são inúmeros os relatos dos órgãos da imprensa acerca de prefeituras de localidades mais distantes que ofertam, sem sucesso, remunerações de vinte, trinta e até quarenta mil reais para médicos que queiram ali atuar. Ora, se é esta a atual realidade, sob a égide de um regime jurídico que permite a acumulação de cargos, qual seria o efeito de um regime de dedicação exclusiva, com critérios de desenvolvimento funcional mais restritivos e rigorosos, tais quais os que a PEC e seu Substitutivo pretendem impor?

Em conclusão, consideramos que a melhoria nos serviços de saúde, e nas condições de trabalho e de remuneração dos seus profissionais, não comporta a adoção de medidas esdrúxulas como as das proposições em comento, mas sim demanda ações de Estado tal como as previstas na Lei n.º 12.871/2013, que sinalizam uma nova concepção no processo de formação dos profissionais médicos brasileiros. Por isso, voto contrariamente ao parecer do relator, no sentido da rejeição da PEC n.º 454/2009 e do Substitutivo apresentado nesta Comissão Especial.

Sala das reuniões, 20 de novembro de 2013.

Dr. Rosinha
Deputado Federal

D57EB48037

D57EB48037