

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
DIVISÃO DE DOCUMENTAÇÃO

20 SET 17 11 89 000000

PROTOCOLO

MENSAGEM Nº 680

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL:

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, resolvi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 50, de 1990 (nº 3.110/89, na origem), que "Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências".

Os dispositivos ora vetados são os seguintes:

Art. 11 e seus parágrafos e art. 42

"Art. 11 - O Sistema Único de Saúde - SUS contará em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com duas instâncias colegiadas:

- I - a Conferência de Saúde; e
- II - o Conselho de Saúde.

§ 1º - A Conferência de Saúde se reúne a cada dois anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho de Saúde.

§ 2º - O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, composto por governo,

prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, cuja representação será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos, atua na formulação de estratégias e no controle de execução de política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.

§ 3º - O Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde - CONASEMS terão representação no Conselho Nacional de Saúde.

§ 4º - As Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde terão sua organização e normas de funcionamento definidas em lei específica.

Art. 42 - Enquanto não estiver em vigor a lei específica de que trata o § 4º do art. 11 desta Lei, as Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde funcionarão segundo o regimento provisório baixado pelo respectivo Poder Executivo."

Razões do veto

O art. 11, decorrente de emenda parlamentar, cria, como órgãos da Administração Pública, no Sistema Único de Saúde - SUS, a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde.

De acordo com o art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a "criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública".

Cumpra ainda salientar que, de acordo com a Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, já compõe a estrutura básica do Ministério da Saúde o Conselho Nacional de Saúde, ao qual foram conferidas atribuições coincidentes com as dos órgãos criados pelo art. 11, que estou vetando.

Vetado o art. 11, impõe-se, em consequência, o veto do art. 42.

Parágrafo 3º do art. 26

"Art. 26 -

§ 3º - O pagamento da remuneração aludida neste artigo deverá ser feito, no prazo máximo de trinta dias, contados a partir da data de apresentação das respectivas faturas, sob pena do pagamento ser corrigido monetariamente.

Razões do veto

Estabelece esse parágrafo a correção monetária dos valores das faturas não pagas no prazo de 30 dias, contados da sua apresentação. A correção monetária, em se tratando de débitos de órgãos públicos, é incompatível com os princípios constitucionais que regem a execução orçamentária, implicando a assunção de obrigação não prevista nos créditos orçamentários (C.f., art. 167, II).

Inciso II do Art. 27

"Art. 27 -

II - instituição, em cada esfera de governo, de planos de cargos e salários e de carreira para o pessoal do Sistema Único de Saúde - SUS, da administração direta e indireta, baseados em critérios definidos nacionalmente."

Razões do veto

Há muito tempo se busca, no Sistema de Pessoal do Serviço Público, a uniformidade dos diferentes cargos e carreiras existentes na Administração. Conseguindo isso, ter-se-ia, como consequência lógica, a tão decantada isonomia de salários entre os servidores públicos de maneira geral, como preconiza a Constituição. Não é outro o sentido do projeto de lei que tramita há bastante tempo no Congresso Nacional, de iniciativa do Governo, instituindo o Sistema de Carreira do Serviço Civil da União.

O objetivo é justamente procurar estabelecer o equilíbrio entre as diferentes carreiras no Serviço Público, levando em conta a complexidade, a especialização e a qualificação profissional exigida para cada uma.

E a visão maior que se torna necessária, está provado, só pode ser obtida se for aplicado tratamento sistêmico e sob comando único, pois o enfoque setorial tenderá, como sempre ocorreu, à exagerada valorização da própria área, em detrimento do conjunto.

Enfim, o inciso não deve prosperar, porquanto cria mais um segmento diferenciado no Serviço Público, quando o que se busca é, justamente, a instituição de Sistema

Inciso III do art. 27

"Art. 27 -

III - fixação de pisos nacionais de salários para cada categoria profissional, sem prejuízo da adoção pelos Estados e Municípios de remuneração complementar para atender às peculiaridades regionais.

Razões do Veto

Caberiam aqui, perfeitamente, todas as razões alinhadas para o veto ao inciso II, pois, na organização de qualquer sistema de carreiras, há que ser fixado o limiar de cada qual, geralmente remunerado com o salário considerado "piso" para a especialidade.

No momento em que se aparta do sistema geral um grupo de atividades - na realidade, introduzindo um sistema dentro de outro - obviamente está criado, também sob o aspecto salarial, problema incontornável, com o qual o Serviço Público tem-se defrontado através dos anos.

Mas, acima de todos os motivos mencionados, há um muito mais forte: o dispositivo é inconstitucional, já que fere o § 1º do Art. 39 da Constituição, que assegura isonomia de vencimentos, para cargos de atribuições iguais, entre servidores do mesmo Poder e, até, entre aqueles lotados no Executivo, Legislativo e Judiciário.

Art. 29

"Art. 29 - As escolas públicas que formam recursos humanos para a saúde serão subordinadas ao Sistema Único de Saúde - SUS, salvo as de ensino universitário."

Razões do veto

O dispositivo estabelece duplicidade de controle sobre as escolas públicas de formação de recursos humanos para a área de saúde, o que dá causa a conflitos e perplexidades quanto à atividade fiscalizadora e normalizadora da autoridade administrativa.

Inciso I do art. 32

"Art. 32 -
I - valores obtidos na forma do parágrafo único do art. 243 da Constituição Federal;"

Razões do veto

Este inciso contraria o artigo 243, § único da Constituição, o qual determina que tais valores sejam utilizados em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados, e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico de

substâncias tóxicas.

Parágrafo 4º do art. 32

"Art. 32 -

§ 4º - As ações de promoção nutricional, executadas no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, serão financiadas com recursos do orçamento fiscal."

Razões do veto

Ao transferir o financiamento das ações de promoção nutricional para o âmbito do orçamento fiscal, o parágrafo contraria o interesse público, pois, tendo a matéria cunho de saúde, deveria ter-se vinculado ao orçamento da Seguridade Social.

Parágrafo 6º do art. 32

"Art. 32 -

§ 6º - Os bens apreendidos e leiloados pela Receita Federal terão seu valor creditado ao Fundo Nacional da Saúde, salvo os de uso pelo próprio setor saúde, que serão doados ao Ministério da Saúde."

Razões do veto

Deixa de atender ao interesse público o

parágrafo, porquanto subtrai recursos do PRONAN, LBA e FUNDAF, em detrimento do Fundo Nacional de Saúde, a quem reverteria, a título exclusivo, o produto dos leilões da Receita Federal.

Parágrafos 2º e 3º do art. 33 e § 5º do art 35

"Art. 33 -

§ 2º - Os recursos do Fundo Nacional de Saúde - FNS, destinados às ações e serviços do Sistema Único de Saúde - SUS, a serem executados pelos Estados e Municípios, serão transferidos diretamente e de forma regular e automática, em conformidade com as contas previstas em programação e cronograma aprovados pelo Conselho Nacional de Saúde.

§ 3º - Os recursos financeiros referidos no § 1º do art. 35 desta Lei serão transferidos independentemente da programação mencionada no § 2º deste artigo.

Art. 35 -

§ 5º - As transferências de recursos previstas nesta Lei dispensam a celebração de convênios ou outros instrumentos jurídicos."

Razões do veto

Cuidam essas disposições de minúcias impróprias à Lei, por outro modo factíveis. Ante semelhante

impropriedade, justifica-se o veto em nome do interesse público.

Parágrafos 3º e 4º do art. 35

Art. 35 -

§ 3º - A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá a proporção de recursos a serem distribuídos ao conjunto de Estados e ao conjunto de Municípios e os que ficarão sob gestão do Ministério da Saúde, para programas e projetos de caráter nacional e regional e para reforço de projetos e atividades estaduais ou municipais que, por eventualidades ou circunstâncias epidemiológicas, necessitem de assistência especial.

§ 4º - Os Estados, de forma idêntica, estabelecerão a proporção de recursos a serem repassados, automaticamente, ao conjunto de Municípios e a que, sob sua gestão, se destinará às finalidades previstas no parágrafo anterior."

Razões do veto

Tal como redigido, o § 3º estabelece norma sobre o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que é matéria reservada à Lei Complementar (C.F., art. 165, § 9º, inciso I).

Impõe-se o veto ao § 4º, por ser este decorrência do § 3º.

Art. 39, §§ 1º a 4º e 7º

"Art. 39 - O Presidente da República, no prazo de noventa dias, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre a adaptação da estrutura organizacional do Ministério da Saúde e dos órgãos e entidades federais de saúde aos termos desta Lei.

§ 1º - As entidades, órgãos e serviços federais de saúde, cujas atividades continuarão sob a responsabilidade da União, passam a vincular-se ou subordinar-se ao Ministério da Saúde.

§ 2º - O Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS fica vinculado ao Ministério da Saúde.

§ 3º - Durante o prazo previsto neste artigo, o Ministério da Saúde promoverá as medidas necessárias ao efetivo cumprimento do disposto no inciso I do art. 198 da Constituição Federal.

§ 4º - As transferências previstas neste artigo compreendem recursos humanos, financeiros, bens móveis, imóveis, materiais, equipamentos e instalações.

§ 5º -

§ 6º -

§ 7º - Os serviços e programas de saúde da LBA, FUNABEM e FUNAI ficam incorporados ao Sistema Único de Saúde - SUS."

Razões de veto

Estes dispositivos, oriundos de emenda, sobre afetarem o princípio da harmonia e independências dos Poderes, fixando prazo para iniciativa presidencial em matéria legislativa, contrariam o disposto no artigo 84, incisos IV e VII da Constituição, uma vez que a regulamentação das leis e a organização da administração federal são atribuições do Presidente da República. Ademais, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS já se acha vinculado ao Ministério da Saúde, nos termos do art. 57 da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e conforme art. 146 do Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990.

Art. 40

"Art. 40 - As ações desenvolvidas pela Superintendência de Campanhas de Saúde Pública - SUCAM e pela Fundação SESP são mantidas, supletivamente, como demonstração na organização de serviços, na capacitação de recursos humanos, no Sistema Único de Saúde - SUS, até que os municípios tenham condições de assumi-las, mediante projeto proposto pelo Conselho Municipal de Saúde e aprovado pelo Conselho Estadual de Saúde."

Razões do veto

De acordo com o art. 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, ficou o "Poder Executivo autorizado a instituir a Fundação Nacional de Saúde - FNS, mediante a incorporação da Fundação de Serviços de Saúde Pública - FSESP

e da Superintendência de Campanhas de Saúde Pública - SUCAM". Desta forma, o art. 40 importa em impedir a execução daquela norma legal, o que contraria o interesse público.

Art. 44 e §§

"Art. 44 - Os servidores dos órgãos e entidades extintos ou transferidos na forma do art. 39 desta Lei ficarão à disposição da direção do Sistema Único de Saúde - SUS que assumir os respectivos serviços, e integrarão a sua força de trabalho, preservados os seus vencimentos, salários e demais vantagens do cargo, função ou emprego que ocupam, cujo pagamento permanecerá às expensas da União, sem prejuízo de eventuais benefícios concedidos pelas instituições onde passarem a ter exercício.

§ 1º - A vacância de cargo ou emprego federal exercido em serviços descentralizados não ensejará o preenchimento dos cargos que por decorrência se verificarem.

§ 2º - As penalidades previstas nos incisos IV e VI do art. 201 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, somente poderão ser aplicadas aos servidores nas condições deste artigo pela autoridade federal competente, mediante processo administrativo instaurado pelo órgão local a cuja disposição se encontrarem.

§ 3º - Ao pessoal das Campanhas de Saúde Pública, de que trata a Lei nº 5.026, de 14 de junho de 1966, admitido até a data da promulgação da Constituição

Federal, aplicar-se-á o regime jurídico único instituído para os servidores públicos federais, assegurados seus atuais direitos e vantagens, em especial a irredutibilidade de sua remuneração.

§ 4º - O pessoal a que se refere este artigo poderá optar pelo seu enquadramento em novo plano de cargos e salários e de carreira instituídos para os servidores federais na área do Sistema Único de Saúde - SUS ou de qualquer outra esfera de poder, a cujas normas ficará então submetido.

§ 5º - É criada Comissão Permanente de Acompanhamento do processo de administração do pessoal dos órgãos de saúde em extinção ou transformação, com participação paritária de servidores e governo, com a finalidade de propor medidas e zelar pela garantia dos direitos que lhe são assegurados, inclusive de progressão e de ascensão funcional.

§ 6º - Os orçamentos fiscais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios consignarão recursos destinados ao pagamento do pessoal que, remunerado à conta de suas dotações, passar a ter exercício no Sistema Único de Saúde - SUS."

Razões do veto

O veto integral do artigo apóia-se na mesma razão invocada para o veto ao artigo 27, ou seja, o fato de o artigo esgrimir com a proposta de uniformização em curso, outorgando benefícios especiais aos servidores em exercício nas unidades do Sistema Único de Saúde.

Arts. 48 e 49

"Art. 48 - A parcela de recursos a ser distribuída ao conjunto dos Municípios, na forma do § 1º do art. 35 desta Lei, não será inferior a quarenta e cinco por cento do total do Fundo Nacional de Saúde - FNS, aumentando-se gradualmente este percentual à medida que as atribuições dos Municípios no Sistema Único de Saúde - SUS forem sendo efetivamente aumentadas pela descentralização.

Art. 49 - Para efeito do cálculo de que trata o artigo anterior, não serão incluídos os seguintes recursos:

I - correspondentes ao pagamento do pessoal e respectivos encargos, em exercício no âmbito federal do Sistema Único de Saúde - SUS, de responsabilidade da União, cujo montante permanecerá no Fundo Nacional de Saúde;

II - destinados ao pagamento de internações, outros serviços contratados a terceiros e aquisição de medicamentos, cujo montante será acrescido ao nível do Sistema Único de Saúde - SUS que tiver a responsabilidade de pagá-los."

Razões do veto

No âmbito do interesse público, o veto tem em vista que tais artigos adotam percentuais e critérios

propiciadores de distorções de toda índole, a determinar mudanças nas dotações orçamentárias já estipuladas e a prejudicar, assim, metas e programas de nível nacional, tocantes àquele Ministério.

Também merecem censura estes dispositivos no aspecto da inconstitucionalidade. Destinando recursos desde logo, fixando percentuais e critérios para tal operação, a proposição, se aprovada, estaria a determinar algo próprio às Leis de Diretrizes Orçamentárias, às quais incumbe compreender as metas e prioridades da Administração Pública Federal (artigo 165, § 2º, da Constituição). Não poderia esta - que detém a competência para regular essa matéria - ficar vinculada a critérios estipulados por outra lei, sob pena de ver reduzida sua função precípua, constitucionalmente prevista.

Art. 51 e §§

"Art. 51 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão diminuir os valores reais alocados para a saúde em relação à média dos últimos cinco anos.

§ 1º - No prazo de cinco anos, a partir da publicação desta Lei, o total de valores alocados ao Sistema Único de Saúde - SUS deverá atingir oito por cento do Produto Interno Bruto - PIB.

§ 2º - O plano quinquenal para atingir a meta referida no parágrafo anterior será apresentado pelo Ministério da Saúde, até seis meses após a

publicação desta Lei, para aprovação pelo Congresso Nacional."

Razões do veto

O artigo dificulta o conceito de valor real e vincula o PIB ao Sistema Único de Saúde, com isso prejudicando a administração do orçamento, limitada por uma série de restrições. Além disso, dispõe sobre o plano quinquenal de saúde, quando se sabe que o artigo 165 da Constituição atribui tal encargo ao plano plurianual, de iniciativa do Executivo. Ao passo que normas para elaboração de orçamentos configuram matéria da LDO.

Por outro lado, não pode a lei federal ordinária impor diretrizes para a elaboração dos orçamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Desse modo, ficam evidentes não só a contrariedade ao interesse público, como ainda a inconstitucionalidade.

Art.53

"Art. 53 - O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, até cento e oitenta dias após a promulgação desta Lei, projetos de lei dispondo sobre:

I - o plano de cargos e salários para o componente federal do Sistema Único de Saúde - SUS;

II - o piso salarial nacional para as categorias específicas do Sistema Único de Saúde - SUS;

III - o Código Sanitário Nacional;

IV - a revisão da Lei nº 3.999, de 15 de dezembro de 1961, que dispõe sobre o salário mínimo de profissionais e técnicos de saúde; e

V - a regulamentação das modalidades de pré-pagamento de serviços de assistência à saúde."

Razões do veto

Consoante já se observou quanto ao artigo 39, também esta disposição extrapola em sede de iniciativa das leis, atropelando competências privativas demarcadas no artigo 61, § 1º, inciso II, particularmente nas alíneas "a", "c" e "e", da Constituição Federal. A par da inconstitucionalidade aqui apresentada, o inciso II do artigo em tela ostenta proposta que se contrapõe aos esforços da Administração de unificar tudo quanto, na área federal, diga respeito ao funcionalismo público, sendo, portanto, contrário ao interesse público.

Por ser informação que tem pertinência com os assuntos aqui tratados, científico Vossa Excelência de que já havia convocado para junho de 1991 a Conferência Nacional de Saúde.

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar em parte este projeto, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, em 19 de setembro de 1990.

F. Collor