

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 454, DE 2009

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 454, DE 2009

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

Autores: Deputado Ronaldo Caiado e outros

Relator: Deputado Eleuses Paiva

I - RELATÓRIO

A proposição sob comento altera a Constituição Federal de 1988 visando estabelecer diretrizes para a organização da carreira única de Médico de Estado, pelo acréscimo do artigo 197-A.

Esse artigo estabelece que o exercício da medicina, no âmbito do serviço público federal, estadual e municipal, é privativo dos membros da carreira única de Médico de Estado, que será organizada e mantida pela União. Para tanto devem ser observados os seguintes princípios e diretrizes:

I – ingresso mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, realizado com a participação do respectivo órgão de fiscalização profissional;

II – dedicação exclusiva, com exceção para o exercício de cargo ou função no magistério público;

III - ascensão funcional que considere critérios de antiguidade e merecimento, que deve contemplar em sua aferição o

aperfeiçoamento profissional do médico, conforme normas estabelecidas pelas organizações médicas, na forma da lei;

IV - lotação e remoção com base nas necessidades do serviço, incluída, como um dos requisitos para a remoção, a pontuação por lotação em localidades remotas ou de difícil ou perigoso acesso, na forma da lei;

V – vedação de percepção, pelos integrantes da carreira, de honorários, tarifas ou taxas, auxílios ou contribuições de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, a qualquer título, bem como de participação no produto da sua arrecadação, cabendo exceções por previsão legal; e

VI – gestão administrativa e funcional regulada e fiscalizada por órgão colegiado federal, composto paritariamente por Médicos de Estado eleitos por seus pares, por representantes da sociedade civil não pertencentes à categoria médica e por representantes do Ministério da Saúde, na forma da lei.

A proposição prevê, ainda, que os médicos federais concursados, com ingresso pelas regras anteriores à promulgação da pretendida Emenda, constituirão carreira em extinção, resguardando-lhes, contudo, o direito de migração para a carreira de Médico de Estado, nos termos da lei.

A PEC acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinando que lei específica fixe remuneração inicial da carreira de Médico de Estado em R\$ 15.187,00 (quinze mil, cento e oitenta e sete reais), com reajustes anuais.

Em sua justificativa, a proposição destaca o papel do médico como meio de se cumprir a função social do Estado na área da saúde, considerada essencial para os cidadãos. Por essa razão, esclarece que os integrantes da carreira exercem atividades exclusivas de Estado.

Destaca, a seguir, o desprestígio a que o médico que atua no Sistema Único de Saúde está submetido, principalmente pelos baixos salários, péssimas condições de trabalho, baixo estímulo à especialização profissional e desmandos dos governantes locais, entre outras causas.

Diante desse quadro ressalta que a PEC busca valorizar o médico e oferecer perspectivas e estabilidade para o profissional, pela criação da Carreira de Médico de Estado. Entende, assim, que estaria atendido um dos requisitos fundamentais para garantir a qualidade e a continuidade da prestação de serviços no SUS.

Não foram apresentadas emendas à proposição no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

O Sistema Único de Saúde constitui uma das maiores conquistas da sociedade brasileira. A Carta de 88 foi o marco inicial desse processo ao garantir a saúde como direito universal.

O processo de implantação e consolidação do SUS tem sido marcado por grandes dificuldades, notadamente pelos baixos recursos destinados à área, os quais, por mais que tenham crescido, nunca estiveram à altura das necessidades setoriais. Mesmo assim, na esteira de intensa luta dos profissionais de saúde e da sociedade, o SUS cresceu de forma importante, levando seus serviços a praticamente todos os Municípios brasileiros.

O número de atendimentos prestados pelo SUS está na casa dos milhões. Poucos países do mundo dispõem de sistema público de atenção à saúde tão amplo e abrangente.

Todo esse crescimento foi acompanhado, na mesma proporção, por problemas e dificuldades - o que não retira a sua importância para a grande maioria de nossa população. Não há dúvidas, porém, de que os problemas renitentes continuam a provocar insatisfação em boa parte de seus usuários. A permanente ampliação da demanda, a crônica insuficiência de recursos, a ineficiência gerencial, a má distribuição dos recursos materiais e de profissionais e a utilização política dos serviços, entre outros fatores, explicam por que o SUS não atingiu ainda o padrão de qualidade previsto ou necessário, mantendo-se distante do propugnado pela Carta de 88.

Como se pode observar, são estruturais os problemas que minam a credibilidade do SUS e o colocam sob permanente crítica e

ameaça. No que toca à gestão de pessoal, destaca-se a incapacidade de fixação de médicos em localidades de difícil acesso, ou mesmo em periferias de grandes centros. Por outro lado, a baixa remuneração responde pelo acúmulo de empregos e pela dificuldade de cumprimento de horários, a prejudicar imensamente as condições de trabalho e a qualidade de atendimento pelos profissionais, independentemente de suas possibilidades pessoais.

A falta de perspectiva de uma carreira bem estruturada, que estimule e ofereça condições materiais e de contínua capacitação aos trabalhadores da saúde, associada à crônica política de baixos salários, transformou a questão de recursos humanos em um dos principais entraves à evolução e consolidação de um SUS de qualidade em todo o País.

Essa é uma questão central a ser resolvida. Como bem argumenta o Deputado Ronaldo Caiado em sua justificativa, o Estado tem, entre os princípios essenciais de sua concepção, o cumprimento de seu papel social. No campo da saúde, esse papel sobreleva – daí a importância do profissional da medicina. Nada mais lógico e necessário, portanto, que se ofereçam as condições para que os médicos possam cumprir com qualidade e plena dedicação sua função de representar o Estado no atendimento aos cidadãos.

Isso só será possível quando asseguradas as condições do bom exercício da medicina, aí incluída a dedicação exclusiva à profissão. Não seriam suficientes bons salários, embora indispensáveis, assim como não seriam suficientes o estímulo da progressão na carreira e a capacitação profissional, igualmente imprescindíveis. Dito de outro modo, é fundamental que todas essas condições estejam presentes de modo simultâneo, porque se mostram absolutamente complementares.

Assim, ao se propor uma carreira de Estado para os médicos, todos esses aspectos devem ser contemplados. Para que o profissional possa exercer pelo Estado o papel social a este inerente é indispensável que se abram a perspectiva e o estímulo de uma carreira, em que se ofereçam tanto um processo contínuo de capacitação e aperfeiçoamento, quanto salários condizentes e condições de trabalho, além de garantias especiais para permanência em cargo com atribuições que são tipicamente estatais, de modo a salvaguardá-lo de manobras eleitoreiras e oportunistas.

Desse modo, o exercício de atividade exclusiva de Estado pelo profissional da medicina justifica plenamente a criação uma carreira de Estado, que deverá, naturalmente, ser provida por ingresso por concurso público. Além disso, deverão ser observados critérios de continuidade da prestação dos serviços e regras claras de progressão, lotação e remoção. Finalmente, a gestão desse processo deverá ser acompanhada e fiscalizada pela sociedade, em particular pelos representantes da categoria.

O estabelecimento de vínculo federal cria as condições para que, por legislação específica, o Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Saúde, possa contribuir efetivamente para suprir as carências de médicos nos locais identificados por estudos apropriados. Dessa forma, sem quebrar o princípio fundamental da descentralização e sem interferir no papel dos Estados e dos Municípios no SUS, a União poderá definir a composição da carreira federal de Estado estabelecendo suas prioridades, de forma a bem distribuir e melhor direcionar o provimento de médicos, para fortalecer e melhorar a qualidade do sistema. Enfim, trata-se de um potente instrumento para que o Executivo federal finalmente promova a tão necessária e esperada quebra da concentração de profissionais médicos, que tantos prejuízos acarretam ao progresso do SUS.

A proposta, porém, não pretende restringir a ação ministerial apenas ao atendimento da demanda por médicos em locais de difícil acesso e provimento. Em verdade, independentemente do nível de complexidade de atendimento, todas as carências identificadas e consideradas estratégicas poderiam ser contempladas pela gestão adequada da carreira. Afinal, a realização da diretriz constitucional da atenção integral só é possível se houver médicos dedicados, exclusivamente e em tempo integral, a prestar serviços de qualidade à população brasileira em todos os níveis de atenção.

Com base nessa compreensão e considerando os fundamentos indispensáveis para o sucesso da carreira de Estado para médicos, entende-se que a PEC 454/09 reúne os elementos essenciais para receber o apoio desta Casa.

Algumas questões, todavia, merecem ser discutidas com maior profundidade, especialmente no que se refere à abrangência da carreira. No caso, a proposição não se restringe à esfera federal, mas inclui também os Estados e os Municípios. Trata-se, portanto, de uma empreitada colossal, com extrema dificuldade de viabilização, visto que seria financiada apenas pela União.

Há que se prever que seus custos seriam altíssimos, inviáveis para o já limitado orçamento federal para a saúde. Para que se tenha uma ideia, praticamente 70% dos médicos do SUS têm vínculos com os Municípios. Ou seja, se todos os médicos optassem pela carreira, seria impossível o financiamento apenas pelo nível federal.

A solução seria a implantação das carreiras também por Estados e Municípios, a serem criadas por mecanismos legais próprios, no âmbito de suas competências. Isso já vem acontecendo com alguns Estados, como no Ceará e São Paulo.

Por essas razões, apresenta-se Substitutivo que restringe o alcance da carreira à esfera federal e apenas para os médicos servidores que atuem em órgãos e entidades da administração pública federal integrantes do Sistema Único de Saúde.

Por outro lado, o Substitutivo mantém as principais diretrizes e fundamentos da PEC original, como: a essencialidade da atividade, a exigência da dedicação exclusiva, o acesso por concurso público, a progressão funcional por mérito e antiguidade, a definição legal de critérios para lotação e remoção, com valoração especial por lotação em localidades remotas, de difícil ou perigoso acesso e a participação das entidades da categoria na gestão da carreira.

Ademais, mediante remissão ao art. 247, assegura aos integrantes da carreira garantias especiais concedidas aos servidores que exercem atividades exclusivas de Estado. Mantém, ainda, a possibilidade de opção dos médicos já concursados pelo ingresso na nova carreira.

Quanto à remuneração, que será por subsídio, optou-se pela não definição de valores no texto constitucional, ficando a medida transferida para uma lei específica que regulamentaria a carreira. Dessa forma, haverá a possibilidade de apresentação oportuna de proposta que compatibilize os recursos orçamentários com a oferta de remuneração atrativa, capaz de garantir a incorporação do contingente de médicos necessários. Sem dúvidas, aqui se apresenta mais uma forte razão para que se assegurem mais recursos para a saúde.

Mais do que uma expectativa, temos a convicção de que, com a implementação da carreira de Estado para médicos, o Congresso Nacional estará oferecendo à sociedade, em geral, e ao gestor federal, em

particular, imensa contribuição no sentido do saneamento de alguns problemas crônicos da saúde brasileira. A aprovação desta PEC, nos termos do Substitutivo, é uma das manifestações mais contundentes dos últimos tempos em defesa do SUS.

Com essa medida, abandona-se a retórica e assume-se definitivamente a adoção de práticas suficientemente fortes para tornar realidade o mandamento constitucional do direito universal e igualitário à saúde.

Pelo exposto e pela relevância da matéria, manifestamos nosso voto favorável à PEC 454, de 2009, nos termos do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado Eleuses Paiva
Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 454, DE 2009

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 454, DE 2009

Acrescenta o art. 198-A à Constituição Federal para instituir, no âmbito da administração pública federal, a carreira de Médico de Estado.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 198-A:

“Art. 198-A. O exercício da medicina no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal integrados ao sistema único de saúde é privativo de servidores públicos da Carreira de Médico de Estado, composta por cargos de provimento efetivo, observados os seguintes princípios:

I – as atividades dos integrantes da carreira são essenciais ao funcionamento do Estado;

II - o ingresso na carreira depende da aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, organizado com a participação do órgão responsável pela fiscalização do exercício profissional;

III – o integrante da carreira exercerá suas atribuições em regime de dedicação exclusiva, ressalvado

o exercício do magistério quando houver compatibilidade de horários;

IV – o desenvolvimento na carreira ocorrerá mediante a aplicação dos critérios de merecimento e antiguidade;

V – na definição dos critérios para promoção por merecimento será considerado, entre outros quesitos, o aperfeiçoamento profissional, ouvidos, para esse fim, o órgão responsável pela fiscalização do exercício profissional e entidade representativa de classe de âmbito nacional, na forma da lei;

VI – o provimento dos cargos e a remoção dos membros da carreira obedecerão aos critérios previstos em lei, que considerará os seguintes princípios:

- a) atendimento às necessidades do serviço;
- b) valorização da permanência em locais perigosos, remotos ou de difícil acesso para o fim de remoção;
- c) precedência da remoção ao provimento de cargos por novos integrantes da carreira;

VII – o integrante da carreira será remunerado por subsídio;

VIII - é vedado ao integrante da carreira receber de qualquer pessoa física ou jurídica de direito privado, bem como de órgãos ou entidades públicas das demais esferas de governo, em razão de suas atribuições, vantagens de qualquer natureza, salvo nas hipóteses expressamente previstas em lei;

IX – a fiscalização das atividades funcionais dos integrantes da carreira será feita por órgão colegiado, que exercerá também funções correcionais e de ouvidoria e será composto paritariamente, na forma da lei, por representantes do Ministério da Saúde, por Médicos de Estado eleitos pelos integrantes da carreira e por representantes da sociedade civil não pertencentes à classe médica, sem prejuízo da fiscalização do exercício profissional pelo órgão competente;

X – aplicam-se aos integrantes da carreira as garantias previstas no art. 247.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão carreiras nos moldes da Carreira de Médico de Estado de que trata este artigo.”

Art. 2º É assegurada, na forma da lei, a opção pela Carreira de Médico de Estado aos atuais ocupantes de cargos de Médico dos órgãos e entidades da administração pública federal integrados ao sistema único de saúde.

Parágrafo único. Os cargos de que trata o *caput* serão extintos à medida que vagarem.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado Eleuses Paiva
Relator