

# “Os centros de saúde”

A íntegra da representação encaminhada pela Associação Brasileira de Hospitais ao procurador geral da República (vide carta na página 2) é do seguinte teor:

EXM. SR. PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE HOSPITAIS, com sede no Rio de Janeiro, à rua dos Andradas nº 96, Sobreloja 02, sociedade civil que representa os interesses de hospitais, clínicas e casas de saúde de todo o país (doc. I), vem, muito respeitosamente, pedir a Vossa Excelência, se digne de, nos termos de suas altas atribuições constitucionais, explicitadas no art. 119, inciso I, alínea L, da Emenda Constitucional nº 1, oferecer perante o Egrégio Supremo Tribunal Federal, arguição de inconstitucionalidade do Decreto nº 94657, de 20 de julho de 1987, publicado no Diário Oficial da União, de 21 de julho deste ano. Seção I, pag. 11.503, emitido pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

## O OBJETO DO DECRETO

Pelo mencionado decreto, houve por bem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República criar o Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados de Saúde nos Estados sob a sigla SUDS, a ser implantado de acordo com a Exposição de Motivos nº 31, de 10 de julho de 1987, de autoria dos Excelentíssimos Senhores Ministros da Saúde e da Previdência e Assistência Social, que alegaram visar o novo órgão o incremento das chamadas Ações Integradas de Saúde, idealizadas pelo Instituto Nacional de Assistência e Previdência Social-INAMPS.

Visaram os citados Ministros de Estado reorganizar os serviços de assistência médica e assistencial, de modo a que se implemente no país uma reforma sanitária, a qual, sem esperar pela decisão constituinte, ora em formação, querem aqueles ministros verem imposta à Nação.

## O “BOULEVERSEMENT” DA LEGISLAÇÃO

Não somos nós, mas os dois já citados Ministros de Estado que confessam lisamente, na Exposição de Motivos nº 31, anexa por cópia, que é o Congresso Nacional o foro próprio e legítimo para se fazer a mudança. Mas, como entendem ser esse processo legítimo, “demorado”, pretendem estabelecer a reforma por simples decreto, alterando a destinação dada por leis anteriores a diversos órgãos da Administração Pública Federal, principalmente o INAMPS.

Com efeito o Inamps foi criado pela lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, como órgão constituinte do Sinpas, sendo certo que, pelo art. 6º da citada lei, foi definida a função do Inamps como sendo de fornecer prestação médica segundo o seguinte programa:

- I — aos trabalhadores urbanos;
- II — aos servidores do Estado;
- III — aos rurais, e

IV — aos prestados pela Legião Brasileira de Assistência e “os que forem prestados em determinadas regiões, à população carente, seja ou não beneficiária da Previdência Social, mediante convênios com instituições públicas que assegurem ao Inamps os necessários recursos” (Grifos na transcrição).

## A EXTINÇÃO DO INAMPS POR MERO DECRETO

Pois o malsinado decreto, ao criar o SUDS, para agir nos termos da mencionada Exposição de Motivos nº 31, dos dois ministros, na verdade reduz o Inamps a um mero órgão de planejamento, como se vê do seguinte extrato da alegada Exposição de Motivos, verbis:

“O Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social — Inamps sofrerá uma redução em sua estrutura, de maneira a adaptá-lo às funções específicas de planejamento, orçamentação e acompanhamento.

Para tanto, a Direção Geral será transferida do Rio de Janeiro para Brasília, reduzindo-se, drasticamente, o atual quadro de pessoal. Em nível estadual, as Superintendências Regionais, progressivamente e à medida em que se complete o processo de transferência de unidades, recursos humanos e financeiros, atribuições de gestão direta e convênios e contratos, serão reestruturadas para atender às funções de planejamento, orçamentação e acompanhamento.

Os recursos oriundos da contribuição previdenciária (FPAS) destinados à assistência médico-hospitalar, odontológica e farmacêutica, permanecerão administrados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social e aplicados segundo o orçamento unificado. O Inamps será o órgão do MPAS responsável por: participar do planejamento e orçamentação integrados em níveis federal, estadual e municipal, visando à definição dos recursos plurianuais do FPAS a serem destinados aos orçamentos de saúde nos três níveis; acompanhar a execução físico-financeira dos planos de saúde, com vistas à adequada utilização dos recursos do FPAS; participar da elaboração de normas técnicas, administrativas e jurí-

dicas, a serem aprovadas pela Ciplan e implementadas pelos gestores do Sistema Nacional de Saúde.

O pessoal, atualmente vinculado à administração federal, permanecerá enquadrado nos planos de carreira e remunerados pelo Governo Federal, garantindo-se todos os direitos e as vantagens. A admissão de pessoal novo, à exceção daquele necessário ao desempenho das funções típicas do nível federal, passará a se dar pelos governos estaduais ou municipais, mediante concurso público. Serão implantados, progressivamente, o tempo integral e a dedicação exclusiva dos profissionais de saúde, a partir da reunião dos vínculos com os serviços públicos em uma única instituição e em um único local. Buscar-se-á o estabelecimento de um patamar isonômico de remuneração, variando-se os níveis superiores em função das disponibilidades orçamentárias estaduais e municipais, do local de trabalho, espaço social, etc. Haverá de se dar ênfase ao treinamento gerencial, tanto nas atividades-meios de planejamento e coordenação, quanto para o desempenho terminal na administração direta dos serviços, nos seus vários níveis de complexidade.

## A INCONSTITUCIONALIDADE

A teor do art. 81, III, da Constituição Federal, compete privativamente ao presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

Consagra-se neste passo a hierarquia das fontes do Direito Positivo, dando-se aos decretos emanados do presidente da República a função de regulamentar a lei.

E, sendo assim o decreto que regulamentar uma lei não pode violentá-la, tomar do seu lugar ou dispor de forma a contrariar o conteúdo da lei.

É lição velha e sabida essa, estando erigido em princípio de direito, proclamado sem tergiversância pelos D.D. mais conspícuos e aceito geralmente pela legislação dos países civilizados, que o regulamento se subordina à lei regulamentada, não lhe sendo dado alterá-la, dispor de maneira contraditória ao que nela se legislou, sob a pena de ilegalidade.

Barthélemy et Duez traçam magistralmente o domínio jurídico do regulamento, classificando em três os limites deste domínio: O primeiro concerni e à restrita obediência ao texto constitucional e é comum à lei e ao regulamento, enquanto o segundo diz respeito à dependência não menos restrita que deve o regulamento à lei; o terceiro limite os autores encontram na tradição.

Ao tratarem da limitação do regulamento pela lei, os ilustres constitucionalistas assim se pronunciaram:

“Un règlement peut toujours être modifié abrigé par un autre règlement émanant du même auteur: l'autorité réglementaire ne peut pas plus que le Parlement, édicter de règlements intangibles.

Mais le règlement est bridé par la loi en ce sens que toute disposition réglementaire en contradiction avec la loi n'pas de valeur juridique” (1).

No direito italiano dominam os mesmos princípios. Filomusi Guelfi, um de seus consagrados mestres, sobressai a sujeição do regulamento à lei, nestes termos:

“Subordinatamente alla legge, nel diritto italiano altra fonte del diritto scritto sono i regolamenti ed i decreti. Esso sono di varia specie: emanano dal governo centrale, ed anche, a norma delle leggi, dai organi dell'amministrazione. Daremo qui un cenno solo dei primi. La potestà nel potere governativo di fare regolamenti e riconsociuta dallo Statuto al Re, como Capo del potere esecutivo (art.6).

Ma questa potestà regolamentare deve s'olversi entro i confini della legge” (2).

O festejado jurista patricio Serpa Lopes, expõe notavelmente o assunto, finalizando com os seguintes conceitos:

“De tudo quanto vem de ser exposto, resulta que do mesmo modo que há uma hierarquia entre a lei ordinária e a Constituição, uma outra hierarquia se estabelece do mesmo modo, desta vez sob uma forma triplíce, entre o regulamento e a lei, sobrepairando às duas a Constituição.

Pode suceder que um regulamento seja expedido “secundum legem, contra legem” e mesmo “praeter legem”.

Ora, não padece dúvida ser a função do regulamento eminentemente integrativa da lei, constituindo, assim, um desenvolvimento, uma especificação e integração do poder legislativo.

Essa subordinação é indiscutível. O regulamento somente obriga tanto que não fira os princípios substanciais da lei” (1).

## OS ATOS DE EXECUÇÃO

Violentando a consciência jurídica da nação, vem o Ministro da Previdência Social fazendo uso indiscriminado das verbas do INAMPS, que são dinheiro arrecadado dos sofridos operários da nação e de suas empresas, fazendo benesses indevidas com elas, como foi o caso de destinar a CNBB um cheque

de quantia vultosa sem clara definição das obrigações da entidade, em troca do dinheiro recebido. De toda maneira, destinação contrária à regra legal, que é a do art. 6º, inciso IV, da Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, cujo conteúdo bem delimitado, fixou um tipo legal de aplicação do dinheiro público que vem sendo desrespeitado pelo Ministro da Previdência Social, pródigo em distribuição de bilionários cheques a Governadores, Secretários de Estado, Prefeitos e terceiros, num procedimento insólito à consciência jurídica da nação.

## O DECRETO CULMINA AS AÇÕES ILEGAIS

Ao baixar o mencionado decreto, dando outra e diferente atribuição ao INAMPS, e outro e diferente destino ao Fundo de Previdência e Assistência Social, criado pelo art. 19 da já citada Lei nº 6.439, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República invadiu as atribuições do Congresso Nacional, posto que seu ato representa, efetivamente, uma revogação branca daquela lei, como de resto confessou o ilustre Presidente do INAMPS em entrevistas dadas à imprensa falada e escrita, como a que se junta à presente.

Com efeito, sob o título, “O INAMPS injeta recursos e transfere poderes”, o Jornal do Brasil, edição de 09 de agosto de 1987, estampa declarações do Presidente do INAMPS, o Dr. HESIO CORDEIRO, em que S. Exa. explicita que estava o órgão sob seu comando “iniciando um efetivo processo de transferência de poderes para os Estados e Municípios, que passarão a administrar os nossos serviços...”.

A leitura da Lei nº 6.439, deixa claro que o INAMPS poderá, como atividade residual, estabelecer convênios com instituições públicas, e que assegurem ao INAMPS os necessários recursos. Vale dizer, ação precisamente contrária à que se refere o Dr. HESIO, pois o repasse de verbas é coisa diversa da prestação de serviços com retorno de recursos.

## PEDIDO

Estabelecido pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República o conflito hierárquico de normas, cabe ao Supremo Tribunal Federal resolvê-lo posto que, na atualidade, a inconstitucionalidade mediada de um decreto, por sua inconformidade com a lei, se contém no preceituado do art. 119. A interpretação do ato normativo do Presidente da República pressupõe, como ato preliminar, a perfeição jurídica dele. Quando ele se mostra ilegal, a interpretação se faz impossível porque, antes,

o Supremo Tribunal declara o vício formal do ato. Por isso é que o ilustre mestre J.C. BARBOSA MOREIRA, nos seus Comentários ao Código de Processo Civil, acentua que a arguição pode visar indiferentemente a lei complementar ou a lei ordinária. Abrange também o art. 480 a arguição da inconstitucionalidade de emenda à Constituição de lei delegada, de decreto-lei, de decreto legislativo, de resolução, ou de outro ato normativo emanado de qualquer poder público (vol. V, p. 43).

Segundo a lição do mestre maior, MAURO CAPPELLETTI, referindo-se ao direito ateniense, havia uma tendência a legislar mediante o pséfismo, isto é, por decretos. Entretanto, era princípio fundamental aquele segundo o qual o decreto, qualquer que fosse o seu conteúdo, devia ser “legal”, na forma e na substância. Isto é, ele devia, como seríamos tentados a dizer, nós, juristas modernos, ser constitucional, ou seja, não podia estar em contraste com os nômios vigentes — com as leis constitucionais vigentes — O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis 10. Direito Comparado, ed. de Porto Alegre, 1984, p. 50.

Ora, parece que a tendência do Sr. Ministro da Previdência é legislar por decreto, efetuando a reforma sanitária (...), ao arripio da lei. Isto mesmo está dito no Jornal do Brasil de 16 de agosto (anexo).

A presente representação visa, pois, suplicar a Vossa Excelência se digne de provocar o julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, pondo fim ao “escândalo” a que o trabalhador nacional, o povo, assiste, dando o Brasil a impressão que é uma terra sem lei, onde impera o *principis solutus est.*

E pede ainda a representante se digne Vossa Excelência de, em aceitando a presente e passando a agir nos termos de seu alumnus, impetire ao Supremo Tribunal Federal a medida liminar, que terá por objetivo a cessação por parte do Sr. Ministro da Previdência Social dos atos ilegais que ora executam à sombra do decreto contra cuja validade se insurge a peticionária.

Espera receber mercê.  
Rio de Janeiro, de agosto de 1987.  
ANTÔNIO CLÁUDIO DE LIMA VEIIRA  
OAB/RJ - 5554

(1) Joseph - Barthélemy et. Paul Duez. “Traite de Droit Constitutionnel”, pag. 777.  
(2) Filomusi - Guelfi - “Enciclopedia Giuridica” - 7ª edição, pag. 87.  
(3) M.M. Serpa Lopes - Comentário Teórico-Prático da Lei de Introdução ao Código Civil, vol. I, pag. 52.