



Aplicação de recursos da área da saúde para hospital veterinário e castração de animais

Análise técnica sobre a possibilidade de criação de programação orçamentária da União para apoio a estados ou municípios visando à construção e ao custeio de hospital veterinário e aquisição de veículos ou equipamentos para castração de animais domésticos e sua operação. O trabalho enfoca o alcance do conceito de saúde inscrito na Constituição Federal e na legislação do Sistema Único de Saúde - SUS, concluindo pela inviabilidade do financiamento de hospital veterinário com recursos do SUS e/ou da seguridade social e das condicionantes relacionadas a zoonoses para realização de despesas com castração de animais.

Área Temática II - Saúde

Mário Luis Gurgel de Souza - Consultor - Coordenador de Núcleo
Artenor Luiz Bosio - Assistente Técnico

Brasília, Maio/2019

© 2019 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira



Sumário

| | |
|--|----------|
| 1. Introdução | 1 |
| 2. Análise do tema | 1 |
| 1.1. Alcance constitucional e legal do conceito de saúde | 1 |
| 1.2. Zoonoses e atenção veterinária | 1 |
| 1.3. Improriedade de enquadramento na seguridade social | 2 |
| 1.4. As competências da União e dos municípios | 4 |
| 3. Conclusões | 4 |
| 1.5. Programação orçamentária para hospital veterinário | 4 |
| 1.6. Programação para aquisição e custeio (operação) de castramáveis | 5 |

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica decorre de solicitação do Deputado Fred Costa (Patri-MG), sobre a possibilidade de apoio a estados ou municípios visando à construção e custeio de hospital veterinário e aquisição de veículos ou equipamentos para castração de animais domésticos e sua operação.

2. ANÁLISE DO TEMA

A crescente preocupação da sociedade pelo bem estar dos animais de estimação, especialmente cães e gatos, tem provocado o surgimento de inúmeras demandas e iniciativas para criação de políticas públicas voltadas para redução de maus tratos e de abandono, controle populacional e prestação de assistência veterinária. Esta Nota Técnica pode contribuir para maior esclarecimento de aspectos relacionados ao financiamento de tais políticas, especialmente quanto à sua aderência aos programas de saúde pública, notadamente no âmbito federal.

1.1. Alcance constitucional e legal do conceito de saúde

Todas as referências ao termo “saúde” na Constituição Federal (CF/88) e legislação complementar ou ordinária da área de saúde (especialmente Lei Complementar nº 141/2012 e Lei nº 8.080/1990) dizem respeito à saúde humana, não sendo razoável interpretar sua extensão para abranger também a saúde animal. A proteção (e por extensão assistência) aos animais está prevista no art. 225, § 1º, inciso VII da CF/88, no capítulo relativo ao meio ambiente, havendo todavia questionamentos sobre o alcance do dispositivo em relação a animais domésticos ou abandonados.

Visando assegurar que a concepção de saúde pública não seja inadequadamente alargada, a mesma LC 141/2012 (art. 2º, inciso III) também prescreve que “*sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população*”. Dessa forma, assim como alimentação, esporte e lazer beneficiam a saúde da população, o bem-estar proporcionado pela convivência com animais de estimação não representa fator que justifique inclusão de políticas voltadas para tal finalidade na área de saúde.

2.1. Zoonoses e atenção veterinária

Entretanto, incluem-se na área da saúde as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, especialmente cuidados com as zoonoses, que dizem respeito a animais enquanto vetores de doenças. A LC 141/2012, aliás, prescreve (art. 3º, inciso VIII) que “*serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de*

saúde”, entre outras o “*manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças*”. Dessa forma, alguma atenção veterinária na área de saúde só é cabível quanto às doenças em animais que representam risco de propagação para as pessoas.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Saúde deliberou sobre o tema, expressando, por meio da Resolução nº 583/2018¹, que a castração de animais e a atenção veterinária não estão vinculadas às responsabilidades específicas do setor da saúde e às finalidades do SUS:

.....
Entendemos que o bem estar animal e controle populacional de cães e gatos nos sítios urbanos é uma necessidade imprescindível ao País, e que ações concretas de políticas públicas que venham ao alcance desses objetivos se faz extremamente necessária, desde que atenda a legislação Brasileira (Lei Federal Nº 6.938, 31 de agosto de 1981, com redação alterada pelas Leis Federais 7.804/89, 8.028/90, 9.960/00 e 9.966/00, que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente a Lei Federal Nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre os crimes ambientais) a qual determina para as áreas do Meio Ambiente entre outras, a responsabilidade sobre a fauna do País.

Concluimos que as ações de castração indiscriminada e atenção veterinária aos animais não estão vinculadas às responsabilidades específicas do setor da saúde e às finalidades do SUS havendo prejuízo ao SUS na destinação de seus recursos humanos, físicos e financeiros para outras políticas públicas, que afronta a Lei 8.080/90, art. 2º, 16 IV, 17 V, 18 VI e 36 parágrafo 2º, e a Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, art. 2º, III.

2.2. Impropriedade de enquadramento na seguridade social

Além disso, como todas as despesas do Ministério da Saúde são enquadradas no orçamento da seguridade social — cujas ações são “*destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*”, nos termos do art. 194 da CF/88 —, a atenção à saúde animal não configura política que possa ser implementada pela seguridade social e, portanto, não pode ser abrigada no Ministério da Saúde.

Especificamente sobre a castração de animais, a Lei nº 13.426/2017 estabeleceu uma “*política de controle da natalidade de cães e gatos*”, porém o seu art. 5º, que determinava que as despesas correriam “*à conta de recursos provenientes da seguridade social da União*” foi vetado pelo Presidente da República pelas razões seguintes:

¹ Resolução CNS nº 583, de 09 de maio de 2018 (DOU - Seção 1, Nº 155, de 13 de agosto de 2018, pág. 85).

O dispositivo vincula recursos da seguridade social a programa não vinculado diretamente à saúde, em ofensa aos artigos 194 e 198, § 1º, da Constituição. Ademais, o programa teria um impacto fiscal potencial estimado de R\$ 23,4 bilhões, comprometendo o equilíbrio fiscal almejado, associado ao não atendimento dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), e do artigo 117 da Lei nº 13.408, de 2016 (LDO 2017).

A portaria nº 1.138/2014/GM/MS, do Ministério da Saúde, já estabeleceria o controle da população de animais em caráter excepcional entre as ações de saúde voltadas para a vigilância, a prevenção e o controle de zoonoses:

Art. 3º.

VI - desenvolvimento e execução de ações, atividades e estratégias de controle da população de animais, que devam ser executadas em situações excepcionais, em áreas determinadas, por tempo definido, para o controle da propagação de zoonoses de relevância para a saúde pública;

Devido certas incompreensões sobre o alcance dessas atividades na área de saúde, especialmente após a edição da Lei nº 13.426/2017, o Ministério publicou, em novembro de 2017, esclarecimentos² sobre a referida Portaria, pontuando, entre outros, os seguintes aspectos:

- As ações para a guarda ou posse responsável de animais voltadas para prevenção de zoonoses tem como foco a promoção da saúde humana, diferenciando-se dos programas de guarda ou posse responsável de animais que visam primordialmente à saúde animal, o bem estar animal ou a segurança pública.
- Quanto à vacinação animal, esta se refere atualmente apenas à vacinação antirrábica (para cães e gatos), pois não há outra vacina preconizada e normatizada pelo Ministério da Saúde para aplicação nos programas de controle de zoonoses.
- O controle da população de animais, quando realizadas sem foco na promoção e proteção da saúde humana não se configura como serviço público de saúde, pois nem todo animal doméstico é de relevância para a saúde pública. Além disso, animais portadores de zoonoses de alto potencial de disseminação serão a minoria na população local de animais.
- O referido controle populacional pode ser realizado como medida de controle de zoonose apenas em área endêmica/epidêmica, ou seja, apenas em área de reconhecida transmissão para determinada zoonose de relevância para a saúde pública.

Assim, considerando tais peculiaridades das políticas públicas de saúde que envolvem animais, convém diferenciá-las das políticas próprias de meio ambiente,

² <http://portalms.saude.gov.br/hospitais-federais/871-saude-de-a-a-z/acidentes-por-animais-peconhentos/42014-esclarecimento-sobre-a-portaria-n-1-138-gm-ms-de-23-de-maio-de-2014>

saúde animal, bem estar animal, limpeza urbana e outras relacionadas à execução de ações sobre as populações de animais.

2.3. As competências da União e dos municípios

Convém ainda ressaltar outro aspecto constitucional a ser considerado. Trata-se da competência exclusivamente municipal dos “serviços públicos de interesse local” conforme dispõe o art. 30 da CF/88:

Art. 30. Compete aos Municípios:

.....
V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

.....
VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

Assim, o controle da população animal e, eventualmente, a atenção veterinária a animais domésticos ou abandonados caracterizam-se como serviços de interesse local, não sendo passível de cooperação financeira da União – pelo menos com recursos da saúde –, como ocorre com os serviços voltados à saúde da população, estes de competência comum de todos os entes da Federação.

3. CONCLUSÕES

Do exposto, depreende-se que somente em casos excepcionais é possível o financiamento, com recursos federais da saúde, i.é, do Sistema Único de Saúde, de ações e atividades voltadas à atenção veterinária, inclusive castração de animais. Tais intervenções só se justificam quando da ocorrência de zoonose de risco considerável para a saúde pública.

3.1. Programação orçamentária para hospital veterinário

A alocação de recursos da União para determinado tipo de despesa depende de previsão legal da política pública, com atendimento dos requisitos relativos à competência constitucional exclusiva ou concorrente da União e sua adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido – considerando que a área de saúde, que como exposto nos itens anteriores tem como foco a saúde humana – não se vislumbra possibilidade de adequação da legislação para aporte de recursos da União para construção ou manutenção de clínica ou hospital veterinário por meio do Ministério da Saúde. Entretanto tal possibilidade poderia vir a ocorrer por intermédio de outro órgão federal, desde que estabelecido o requerido amparo de lei específica para tal política pública.

3.2. Programação para aquisição e custeio (operação) de castramóveis

Há programação para despesas que comportam os serviços relacionados à castração de animais, inclusive aquisição de castramóveis, no Ministério da Saúde/Fundo Nacional de Saúde, em decorrência de dispositivos constantes nas Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios de 2018 (art. 39) e 2019 (art. 41). Trata-se da ação orçamentária *2E87 - Controle da População de Animais em Situações Excepcionais (Castração e Atenção Veterinária - LDO 2019, art. 41)*, passível de execução para o controle da propagação de zoonose de relevância para a saúde pública.