



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.495-A, DE 2006

(Encontra-se apensado o Projeto de Lei nº 298, de 2007)

“Regulamenta os §§ 4º e 5º do art. 198 da Constituição, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências.”

Autor: SENADO FEDERAL
Relator: Deputado DEVANIR RIBEIRO

I. RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, de autoria do SENADO FEDERAL, regulamenta os §§ 4º e 5º do art. 198 da Constituição e dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006.

O presente Projeto de Lei propõe regulamentação das atividades de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias, descreve as atividades em questão e determina que o seu exercício ocorra exclusivamente dentro do âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). A proposta estabelece ainda requisitos para a investidura no cargo, inclusive a obrigatoriedade de realização de processo seletivo público; além disso, cria quadro suplementar de combate às endemias na Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), onde serão enquadrados os atuais agentes comunitários de saúde e de combate às endemias que cumpram os pré-requisitos especificados.

Dispõe o Projeto que o exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias dar-se-á exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, na execução das atividades de responsabilidade dos entes federados, mediante vínculo direto entre os referidos agentes e órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional, salvo o disposto no § 1º do art. 199 da Constituição Federal.

A proposta discrimina também as atividades atribuídas a tais agentes e atribui ao Fundo Nacional de Saúde as despesas decorrentes das ações de formação dessas categorias, conforme dispõe o §3º do art. 6º do Projeto.

Prevê ainda que o regime jurídico dos agentes será aquele aplicado aos servidores da área de saúde do respectivo ente federativo e cria, no Quadro de Pessoal da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, Quadro Suplementar de Combate às Endemias, destinado a promover, no âmbito do SUS, ações complementares de vigilância epidemiológica e combate a endemias; bem como 5.365 (cinco mil, trezentos e sessenta e cinco) empregos públicos de Agente de Combate às Endemias, no âmbito do referido Quadro Suplementar.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Finalmente, dispõe o Projeto (art. 18) que, com vistas ao cumprimento do disposto no “caput” e no § 1º do art. 198 da Constituição, os Fundos Estaduais de Saúde repassarão aos Fundos Municipais de Saúde recursos equivalentes a, no mínimo, 30% (trinta por cento) das despesas com a remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias admitidos pelo respectivo Município.

À proposta foi apensado o PL nº 298, de 2007, de iniciativa do Deputado Fernando Fabinho. O projeto apensado, de forma semelhante ao PL nº 7.495/2006, prevê em seu art. 2º que os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do Sistema Único de Saúde (SUS) na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição Federal serão submetidos ao regime jurídico aplicado aos servidores da área de saúde do respectivo ente e discrimina as atividades a serem desenvolvidas por tais agentes.

O Projeto foi inicialmente encaminhado à Comissão de Seguridade Social e Família, sendo aprovado por unanimidade, nos termos do parecer do Relator. Em seguida, foi à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, onde, também por unanimidade, recebeu parecer pela aprovação, sendo rejeitado o Projeto de Lei nº 298, de 2007, apensado ao PL nº 7.495-A, de 2006.

Encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação, fomos honrados, por despacho da Presidência da Comissão com a designação para relatar a matéria.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

II. VOTO

A matéria foi encaminhada a esta Comissão para exame de “*adequação financeira e orçamentária*”, nos termos do art. 54 do Regimento Interno desta Casa. Cabe-nos, portanto, examinar a conformidade da proposição com a legislação orçamentária, especialmente no tocante ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual; bem como com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como relatado, a proposta pretende regulamentar o exercício de duas profissões, determinando suas competências e estabelecendo mecanismos que assegurem aos profissionais condições para a execução do trabalho; bem como a instituição da obrigatoriedade de processo seletivo público para a investidura no quadro e a vedação de contratação temporária ou terceirizada desses profissionais.

Quanto a tais aspectos gerais, não vislumbramos impacto financeiro ou orçamentário capaz de impedir o acatamento da proposta, uma vez que restringe-se à regulamentação da atividade dos agentes. Todavia, a Proposta prevê ainda a criação de quadros e cargos no âmbito da União, como dispõem os arts. 10, 13 e 17 do Projeto, para



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

os quais se exige o preenchimento de diversos dispositivos constitucionais e legais não atendidos pela proposta.

Estatui o §1º do art. 169 da Constituição, que a criação de cargos, empregos e funções só poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

Em conformidade com o citado dispositivo constitucional, a Lei de Diretrizes para 2008 (Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007) previu em seu art. 89¹ que, para fins de atendimento do disposto no inciso II, §1º do art. 169 da Constituição, “fica autorizada a criação de cargos e a alteração da estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, até o montante das quantidades e limites orçamentários constantes de anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária de 2008, cujos valores serão compatíveis com os limites da Lei Complementar no 101, de 2000”.

Por sua vez, o Orçamento 2008 (Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008) limitou o quantitativo, no âmbito do Executivo na área da Seguridade Social, a 10.375 vagas (conforme item 4.1.6, do Anexo V, do Orçamento 2008).

“ANEXO V – AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA O ART. 169, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO, RELATIVAS A DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, I – Criação e/ou provimento de cargos, empregos e funções, bem como admissão ou contratação de pessoal a qualquer título”, traz a seguinte autorização:

4. Poder Executivo, sendo

4.1 Criação e provimento de cargos e funções

4.1.6 Seguridade Social, Educação e Esportes, até 10.375 vagas, com limite de R\$ 317.399.781 (trezentos e dezessete milhões, trezentos e noventa e nove mil e setecentos e oitenta e um reais) de despesa para o exercício de 2008.

4.1.7

Tal limite, contudo, já se encontra exaurido em 2008, tendo em vista a aprovação recente nesta Casa dos Projetos de Lei nºs. 3.127/08² e 3.128/08³, ambos de

¹ Art. 89. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas as concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, até o montante das quantidades e limites orçamentários constantes de anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária de 2008, cujos valores serão compatíveis com os limites da Lei Complementar no 101, de 2000”. (grifei)

² PL 3.127/08 criou, para redistribuição a instituições federais de educação profissional e tecnológica, 9.430 (nove mil quatrocentos e trinta) cargos técnico-administrativos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação e 12.300 (doze mil e trezentos) cargos de Professor de 1º e 2º graus. Instituiu, ainda, 4.297 (quatro mil duzentos e noventa e sete) cargos em comissão e funções gratificadas para alocação nas mesmas instituições. Segundo o Poder Executivo, os referidos cargos destinam-se a compor os quadros de pessoal das unidades de ensino da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, em especial das 155 novas unidades que se projeta implantar até o final de 2010, de acordo com as metas estabelecidas em plano do Ministério da Educação para Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica – Fase II.

³ PL 3.128/08, apensado ao PL 3.127/08, criou cargos efetivos e cargos comissionados no âmbito do Ministério da Educação, destinados a instituições federais de ensino superior. Foram 13.276 (treze mil, duzentos e setenta e seis) cargos de professor da carreira do magistério superior, 10.654 (dez mil seiscentos e cinquenta e quatro) cargos técnico-administrativos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação e 3.300 (três mil e trezentos) cargos de direção e funções gratificadas. O aumento, segundo o autor da proposta, fez-se necessário em decorrência da política de expansão do ensino superior federal. Pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 foi criado o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, que possui como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

autoria do Poder Executivo, que criaram mais de 50 mil cargos e funções no âmbito do MEC.

Portanto, o limite para criação de cargos em 2008 já se encontra superado, não sendo possível atender-se à determinação constitucional de prévia e específica autorização na LDO para criação de cargos. Além disso, não foi demonstrada a existência de dotação suficiente no Orçamento 2008 para suprir as despesas com os novos cargos.

A proposição conflita ainda com a Lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). De fato, com a criação de novos cargos, são geradas *despesas obrigatórias de caráter continuado*⁴, ficando assim sujeitas à observância do disposto no art. 17, §§ 1º e 2º, e 21 da LRF.

O §1º do art. 17 do citado diploma legal determina que o ato que crie ou aumente despesa de caráter continuado deverá ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes. O §2º, por sua vez, estabelece que tal ato deverá ser ainda acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Ambas as exigências deixam de ser atendidas pela proposição em pauta.

Ainda, nesse sentido, a Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007 (LDO 2008) estabelece que o projeto de lei que importe aumento de despesa da União para o exercício de 2008 deverá estar acompanhado de estimativa de seus efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2008 a 2010, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

“Art. 126. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2008 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2008 a 2010, **detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.**” (grifei)

Informações que tampouco foram atendidas pela proposta.

Cabe ainda destacar que a Constituição prevê ser de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre “criação de cargos”, “regime jurídico” e “provimento de cargos”, como expressamente dispõe o art. 61, §1º, II, “a” e “c”. No âmbito da Comissão, há previsão expressa determinando que seja **“considerada incompatível a proposição que *auente despesa em matéria de iniciativa exclusiva do Presidente da***

graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos. O Plano prevê ainda a criação de 300 mil novas vagas de graduação nas universidades federais ao final de cinco anos.

⁴ Na definição do art. 17 da LRF, “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

República” (art. 8º da Norma Interna da CFT⁵). Dessa feita, não pode ser considerada compatível a proposta da forma como apresentada.

Por fim, importa mencionar a determinação de que um montante mínimo de recursos sejam repassados pelos Fundos Estaduais de Saúde aos Fundos Municipais de Saúde para fins de subsidiar as despesas com a remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias admitidos pelo respectivo Município (art. 18). Ocorre que, segundo o art. 198, §3º, da Constituição, cabe exclusivamente a uma lei complementar estabelecer o mínimo de recursos a serem aplicados em saúde, segundo as bases já previstas na Lei Maior; não havendo, em princípio, dispositivo constitucional que autorize lei federal a decidir sobre a aplicação de recursos estaduais.

Portanto, as medidas propostas não apresentam incompatibilidade ou inadequação frente ao Plano Plurianual; todavia, o mesmo não ocorre em relação ao Orçamento, à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em face do exposto, **VOTO PELA INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA** do Projeto de Lei nº7.452-A, de 2006, e do Projeto de Lei nº298, de 2007.

Sala da Comissão, em de agosto de 2008

Deputado DEVANIR RIBEIRO
Relator

⁵ Art. 8º da Norma Interna da CFT: “Será considerada **incompatível** a proposição que aumente despesa em matéria de iniciativa exclusiva do Presidente da República.”