



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.495-A, DE 2006

(Apensados: Projetos de Lei nº 298/2007, nº 4.568/2008, e nº 4.907/2009)

“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 PEPE VARGAS

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,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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.

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 foram apensados três outros projetos de lei. O PL nº 298, de 2007, de iniciativa do Deputado Fernando Fabinho, que 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 PL nº 4.568, de 2008, de iniciativa do Senado Federal, que caracteriza como insalubre o exercício das atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias; e o PL nº 4.907, de 2009, de iniciativa do Deputado Maurício Rands, que assegura ao agente comunitário de saúde e ao agente de combate às endemias do direito à percepção do adicional de insalubridade incidente sobre o salário da categoria.

O Projeto de Lei nº 7.495, de 2006, foi inicialmente encaminhado à Comissão de Seguridade Social e Família, sendo aprovado por unanimidade, nos termos do parecer do Relator, em 13 de dezembro de 2006.

Em seguida, foi à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, onde, também por unanimidade, o Projeto de Lei nº 7.495-A, de 2006, recebeu parecer pela aprovação, sendo rejeitado o Projeto de Lei nº 298, de 2007.

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

É o relatório.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

II. VOTO

A matéria foi encaminhada a esta Comissão para exame exclusivamente de “*adequação financeira e orçamentária*”, nos termos dos arts. 53, II, e 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.

Os projetos pretendem regulamentar o exercício de profissões na área de saúde, determinando as respectivas 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 se restringe à regulamentação da atividade dos referidos agentes.

Todavia, as propostas deixam de atender a outros dispositivos afetos à adequação orçamentária.

De fato, o PL nº 7.495/2006 prevê a criação de quadros e empregos públicos no âmbito da União, como dispõem os arts. 10, 13 e 17 do Projeto, para os quais se exige o preenchimento de diversos dispositivos constitucionais e legais.

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 2009 (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008) dispôs em seu art. 84¹ 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*”.

¹ Art. 84. 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 2009, cujos valores serão compatíveis com os limites da Lei Complementar no 101, de 2000.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Por sua vez, o Orçamento para 2009 (Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008) impõe limites quantitativos e financeiros, no âmbito do Executivo na área da Seguridade Social, para criação e contratação de pessoal (conforme item 4.1.6, do Anexo V, do Orçamento 2009).

“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:

(...)

Discriminação	Criação de cargos, empregos e funções (quantidade)	Provimento, Admissão ou Contratação		
		Quantidade	Despesa	
			No exercício de 2009	Anualizada (3)
4. Poder Executivo, sendo:	15.076	50.302	1.231.754.885	2.463.509.771
4.1. Criação e provimento de cargos e funções	15.076	30.879	892.928.297	1.785.856.594
4.1.1(...)	(...)	(...)	892.928.297	1.785.856.594
4.1.2 (...)	(...)	(...)		
4.1.3 (...)	(...)	(...)		
4.1.4 (...)	(...)	(...)		
4.1.5 (...)	(...)	(...)		
4.1. 6 Seguridade Social, Educação e Esportes	9.400	20.228		
4.1.7	(...)	(...)		
4.1.8	(...)	(...)		

Dessa forma, a aprovação do presente projeto mostra-se compatível com os limites previstos, apesar de ensejar a utilização de 57% do total de cargos e empregos com criação prevista para 2009 nas áreas de Previdência, Assistência, Saúde e Educação.

Entretanto, não há estimativa do impacto financeiro da aprovação do projeto, como exige o art. 169, §1º, I, da Constituição. O montante de gastos dependerá da quantidade de empregos a serem providos em cada nível constante do anexo do Projeto de Lei. Portanto, não se pode aferir a existência de dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa.

A proposição conflita ainda com a Lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). De fato, com a criação de novos cargos e empregos, são geradas *despesas obrigatórias de caráter continuado*², 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

² 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

estimativa do impacto orçamentário-financeiro do exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. 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.

Cabe mencionar que, corroborando o entendimento dos dispositivos supramencionados, a Comissão de Finanças e Tributação editou a Súmula nº 1, de 2008, que considera incompatível e inadequada a proposição que, mesmo em caráter autorizativo, conflite com a LRF, ao deixar de estimar o impacto orçamentário-financeiro e de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, exarada nos seguintes termos:

SÚMULA nº 1/08-CFT - É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.

Ainda nesse sentido, as leis de diretrizes orçamentárias estabelecem que o projeto de lei que importe aumento de despesa da União para determinado exercício deverá estar acompanhado de estimativa de seus efeitos, para cada um dos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e a correspondente compensação³. Informações que tampouco foram atendidas pela proposta.

Deve-se destacar também a determinação existente no art. 18 do PL nº 7.495, de 2006, no sentido 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. 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.

De forma semelhante os projetos apensados conflitam com a legislação atinente à matéria ao deixarem de demonstrar o impacto financeiro das respectivas medidas. Tanto o Projeto de Lei nº 298, de 2007, que atribui aos agentes comunitários o regime jurídico próprio dos servidores de saúde dos entes federados, quanto o Projeto de Lei nº 4.568, de 2008, que considera insalubre as atividades desses agentes, deixam de apresentar a estimativa do impacto das referidas propostas, e o PL nº 4.907, de 2009, que assegura ao

³ Art. 120 da Lei nº 11.768, de 2008 (LDO 2009).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

agente comunitário de saúde e ao agente de combate às endemias do direito à percepção do adicional de insalubridade incidente sobre o salário da categoria. O último projeto expressamente ainda afasta qualquer possibilidade de o Legislativo estimar a despesa, ao estabelecer que a “definição” e “fixação” do percentual do adicional será feita por órgão competente do Executivo (parágrafo único do art. 1º).

Por fim, mas não menos importante, cabe destacar que a Constituição prevê ser de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre “criação de cargos, funções ou empregos públicos”, “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 aumente despesa em matéria de iniciativa exclusiva do Presidente da República*” (art. 8º da Norma Interna da CFT⁴). Dessa feita, não podem ser consideradas compatíveis as propostas da forma como apresentadas.

Ademais, o art. 63 da Constituição determina que não será admitido aumento de despesa em projeto de iniciativa exclusiva do Executivo. Portanto, somente o Executivo poderia propor as citadas regulamentações e as alterações eventualmente implementadas durante o processo legislativo não poderiam ensejar aumento de despesas.

De toda forma, mostra-se conveniente e oportuno mencionar que a Medida Provisória nº 297, de 2006, convertida na Lei nº 11.350, de 2006, já regulou grande parte das matérias tratadas no PL nº 7.495, de 2006, e no PL nº 298, de 2007.

Em face de todo o exposto, **VOTO PELA INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA do Projeto de Lei nº 7.452-A, de 2006**, do **Projeto de Lei nº 298, de 2007**, do **Projeto de Lei nº 4.568, de 2008**, e do **Projeto de Lei nº 4.907, de 2009**

Sala da Comissão, em de junho de 2009

Deputado PEPE VARGAS
Relator

⁴ Art. 8º da Norma Interna da CFT: “Será considerada *incompatível a proposição que aumente despesa em matéria de iniciativa exclusiva do Presidente da República.*”