



PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA e CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 48, de 2007, do Senador LEOMAR QUINTANILHA, que *estabelece normas para o provimento de cargos e empregos de agentes comunitários de saúde a que se refere o art. 9º da Lei nº 11.350, e o Projeto de Lei do Senado nº 323, de 2009, do Senador GILVAM BORGES, que altera os arts. 8º e 9º, e revoga o art. 10 e o parágrafo único do art. 11, todos da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, para modificar o regime jurídico aplicável aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias, e dá outras providências.*

RELATORA: Senadora LÚCIA VÂNIA

I – RELATÓRIO

Cabe a esta Comissão apreciar o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 48, de 2007, de autoria do Senador LEOMAR QUINTANILHA, cujo propósito é promover alteração na Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, que, por seu turno, *regulamenta o § 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.* Tramita em conjunto o Projeto de Lei do Senado nº 323, de

2009, cujo autor é o Senador GILVAM BORGES e que trata da mesma matéria, embora de maneira pontual.

A Emenda Constitucional nº 51, de 2006, acrescentou os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição, o qual faz parte da Seção II (“Da Saúde”) do Capítulo II (“Da Seguridade Social”) do Título VIII (“Da Ordem Social”) da Carta Magna. De acordo com o *caput* desse dispositivo, as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as diretrizes que especifica.

Conforme os critérios insertos pela Emenda à Constituição nº 51, de 2006, “os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação”. É o que diz o § 4º do art. 198, na forma dada pela mencionada emenda.

A seguir, o § 5º do art. 198 estabelece que “lei federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias”. A lei, no caso, é a de nº 11.350, de 2006, que ora se pretende alterar, mediante a proposição legislativa que nos cabe apreciar nesta Comissão.

Conforme o art. 9º da Lei nº 11.350, de 2006, “a contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

O vigente parágrafo único do art. 9º diz que “cabrá aos órgãos ou entes da administração direta dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios certificar, em cada caso, a existência de anterior processo de seleção pública, para efeito da dispensa referida no parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, considerando-se como tal aquele que tenha sido realizado com observância dos princípios referidos no *caput*”.

Conforme o projeto de lei que ora apreciamos, esse dispositivo é substituído por critérios gerais a serem aplicados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, ao realizarem o provimento de cargos e empregos de agentes comunitários de saúde.

Antes de iniciar novo processo seletivo, a Administração deverá certificar, em cada caso, a existência de anterior processo de seleção para o efeito da dispensa referida no parágrafo único do art. 2º da Emenda nº 51, de 2006. Tal dispositivo dispensa os profissionais que, à data da promulgação da emenda, estivessem desempenhando as atividades de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias de se submeterem ao processo seletivo a que se refere.

Certificada a inexistência do processo anterior de seleção, os órgãos ou entes da administração direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promoverão a seleção pública no âmbito de suas respectivas áreas. Ao fazê-lo, devem observar os critérios definidos no projeto, especialmente a pontuação no processo seletivo em razão de provas, de títulos e da conclusão de curso introdutório de formação inicial e continuada.

A certificação deve ocorrer no prazo de sessenta dias, a contar da publicação da nova lei, e, na hipótese de não haver seleção anterior, o novo processo seletivo deve ocorrer em cento e vinte dias a contar da mesma data.

Quanto ao Projeto de Lei do Senado nº 323, de 2009, de autoria do Senador GILVAM BORGES, determina que os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores do Sistema Único de Saúde e pela Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição, serão regidos pelo regime jurídico único referente à unidade da Federação à qual estão vinculados. Tal medida é estabelecida mediante nova redação que se propõe conferir ao art. 8º da Lei nº 11.350, de 2006.

Propõe, ademais, que a admissão de tais servidores públicos deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos que atendam aos princípios constitucionais pertinentes à administração pública.

Mediante dispositivo autônomo, o PLS nº 323, de 2009, determina a transformação dos “empregos públicos”, criados pelo art. 15 da

Lei nº 11.350, de 2006, em “cargos públicos”. Por fim, propõe a revogação do art. 10 e do parágrafo único do art. 11 da mesma lei.

Ao justificar a sua iniciativa, o Senador GILVAM BORGES ressalta o objetivo de alterar o regime jurídico aplicável a esses servidores. Recorda que, nos termos do art. 15 da Lei 11.350, de 2006, os agentes de saúde e de combate a endemias seriam submetidos ao regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho.

Entende que tal decisão foi de constitucionalidade duvidosa, seja por causa da incompatibilidade da utilização do regime celetista para disciplinar a relação entre entes de direito público e seus servidores, seja por conta da determinação contida na Constituição (§ 6º do art. 198) – a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 51, de 2006 – de que se apliquem a tais servidores normas pertinentes aos servidores ocupantes de cargo público em sentido estrito.

Acresce que, depois disso, o Supremo Tribunal Federal, em 2 de agosto de 2007, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135-4/2007, suspendeu a eficácia da supressão da redação original do art. 39, *caput*, da Constituição, mediante a qual se pretendia admitir outro regime jurídico na administração pública que não o regime jurídico-administrativo, chamado de único, e admitir o regime privado.

Não foram apresentadas emendas aos projetos.

II – ANÁLISE

Parece-nos claro que o Projeto de Lei do Senado nº 48, de 2007, que ora apreciamos, promove aperfeiçoamentos na Lei nº 11.350, de 2006, que trata da seleção dos agentes comunitários de saúde. De fato, é providência perfeitamente inserida nos preceitos constitucionais sobre Administração Pública mandar verificar, antes de qualquer processo seletivo novo, a existência de um anterior, bem como seu prazo de validade.

Esse critério se impõe com muito mais razão diante da possibilidade de se dispensar, excepcionalmente, a realização de concurso público, com todos os seus requisitos e critérios, como ocorre no caso. Observamos, portanto, que o projeto de lei sob exame se insere no esforço para aperfeiçoar a legislação brasileira quanto ao assunto. Impende fazer uma

ressalva apenas ao § 3º aventado pelo PLS nº 48, de 2007, para o art. 9º da Lei nº 11.350, de 2006, cujo teor, por pretender minudenciar exaustivamente o modo de pontuação na realização do processo seletivo, deveria constituir matéria de decreto regulamentar.

Há que se afastar, a respeito, quaisquer alegações de inconstitucionalidade formal da matéria, diante da reserva de iniciativa que a Constituição confere ao Presidente da República sobre os projetos que tratam do regime jurídico dos servidores públicos, inserta no § 1º, II, c, do art. 61 da Constituição. Tal incomprensão pode ser sugerida pela existência de uma imprecisão técnico-formal no texto do § 5º do art. 198 da Constituição, quando este determina que “lei federal” disporá sobre o assunto.

Nesse sentido, lei federal de semelhante teor – cujos termos se aplicariam necessária e unicamente aos servidores públicos federais respectivos – seria tida como de iniciativa privativa do Presidente da República. Ocorre que, no caso, a Lei nº 11.350, de 2006, é uma lei nacional e dispõe especialmente sobre servidores públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não da União. Desse modo, a competência para a iniciativa do projeto pode ser conferida a qualquer integrante do Congresso Nacional, sem ofensa à letra ou ao espírito do texto constitucional.

Quanto ao Projeto de Lei do Senado nº 323, de 2009, este igualmente se harmoniza com o propósito de aperfeiçoar e atualizar a legislação nacional a respeito da matéria, máxime quando determina a aplicação aos servidores públicos a que se refere o regime jurídico de direito público.

III – VOTO

Em face do exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 48, de 2007, e voto por sua aprovação, nos termos do substitutivo que apresentamos. Quanto ao Projeto de Lei nº 323 de 2009, votamos por sua prejudicialidade, nos termos regimentais, conquanto aproveitemos, em parte, suas disposições, na forma do substitutivo.

EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 48, DE 2007

Estabelece normas para o provimento de cargos e empregos de agentes comunitários de saúde a que se refere o art. 9º da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 8º e 9º da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 8º** Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores do SUS ou pela Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição, são regidos pelo regime jurídico aplicável ao ente da Federação respectivo.” (NR)

“**Art. 9º** A admissão de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo, atendidos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 19-A, 19-B e 19-C:

“**Art. 19-A.** O órgão ou ente da administração do Estado, do Distrito Federal e do Município certificará, em cada caso, a existência de anterior processo de seleção pública, para o efeito do que dispõe o parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, considerando-se como tal aquele realizado com observância dos princípios constitucionais referidos no art. 9º desta Lei.

Parágrafo único. Certificada a inexistência do processo de seleção pública a que se refere o *caput*, o órgão ou ente da administração pública do Estado, do Distrito Federal ou do Município promoverá a seleção pública no âmbito de sua respectiva área.”

“**Art. 19-B.** A certificação a que se refere o *caput* do art. 19-A deverá ocorrer em até sessenta dias da data da promulgação desta Lei.”

“Art. 19-C. Na hipótese prevista no parágrafo único do art. 19-A, o órgão ou ente tem o prazo de cento e vinte dias, contados da data da promulgação desta Lei, para a realização do processo seletivo, findo o qual é assegurado ao agente de saúde contratado nos termos da Emenda Constitucional nº 51, de fevereiro de 2006, o direito à efetivação no cargo.”

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

Sala da Comissão, 7 de abril de 2010.

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senadora LÚCIA VÂNIA, Relatora