

PARECER N° , DE 2013

SF/13513.81221-38


Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 352, de 2012, de autoria do Senador Sergio Souza, que altera a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, que 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*, para modificar requisito de que Agente Comunitário de Saúde resida na área da comunidade em que atuar, a fim de exigir apenas que o profissional resida na área do município em que atuar.

RELATORA: Senadora **ANGELA PORTELA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a proposição legislativa descrita na ementa, cujo singelo objetivo se prende a alterar a Lei que disciplina a atividade de Agente Comunitário de Saúde para determinar que a sua residência possa estar situada em toda a área do município onde atua, não necessariamente na área da comunidade, como hoje diz a Lei, nos termos como vigente.

O Senador Sérgio Souza, autor da iniciativa, argumenta, em sua justificação, que “no contexto de seu surgimento, os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) foram idealizados como pessoas que trabalhariam na própria comunidade onde morassem e que com ele se relacionariam num caráter de certo ativismo social e de filantropia”.

Nessa situação, o decreto regulamentador da atividade, nº 3.189, de 1999, que fixa diretrizes para o seu exercício, determinou que o ACS

devesse residir na própria comunidade, ter espírito de liderança e preencher os requisitos mínimos a serem estabelecidos pelo Ministério da Saúde.

Assim, os ACS não se caracterizavam nem como simples pessoas da comunidade nem como servidores públicos, pois estes necessitavam de ser aprovados em concursos públicos de provas ou de provas e títulos, nos moldes definidos pela Constituição.

Com o êxito do Programa de Saúde da Família, mola mestra da Atenção Básica à Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde, e do crescimento do número de ACSs em atividade, tornou-se necessária sua regularização jurídica, o que veio a ocorrer com a Emenda Constitucional nº 51, de 2006.

Esta Emenda foi regulamentada pela Lei nº 11.350, de 2006, proveniente da aprovação pelo Congresso Nacional e consequente conversão da Medida Provisória nº 297, do mesmo ano.

A matéria foi distribuída a esta CCJ e à Comissão de Assuntos Sociais, cabendo a esta última apreciar o seu mérito, em decisão terminativa, nos termos constitucionais e regimentais.

A esta Comissão de Constituição e Justiça cabe, portanto, na espécie, apreciar a constitucionalidade formal e material, pressupostos para a admissibilidade do exame de seu mérito.

II – ANÁLISE

Cumpre-nos o dever de assinalar, antes de apreciação do mérito do Projeto de Lei nº 352, de 2012, que a matéria por ele veiculada consta dentre aquelas a cujo respeito a Constituição Federal institui reserva de iniciativa para o Presidente da República porque consiste em alterar o regime jurídico de um agente público do Poder Executivo, o Agente Comunitário de Saúde.

Trata-se, no caso, de inconstitucionalidade de natureza formal, por vício de iniciativa, em face da natureza privativa da iniciativa de leis

sobre essa matéria – o regime jurídico de servidores públicos - nos termos constitucionais.

Isso conforme o art. 61, § 1º, II, *a* e *c* da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 61.....

.....
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II – disponham sobre:

.....
a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

.....
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

JOSÉ AFONSO DA SILVA, em seu *Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional*, páginas 115-6, nos ensina que há casos em que se requer que a iniciativa da legislação seja assumida necessariamente pelo Governo como órgão que, superintendendo os vários setores da administração pública, é o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica de projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa.

Esclarece, ainda, o mesmo Mestre, nas páginas 147-8 da mesma obra, que *iniciativa reservada* é a que a um só dos titulares do poder de iniciativa, com exclusão de qualquer outro titular (...) e que, neste caso, fica a critério do titular da iniciativa a escolha do momento [da] regulamentação da matéria.

Vale, mesmo, observar que tem o Supremo Tribunal Federal, reiteradamente, declarado a constitucionalidade de diplomas legais dessa natureza, em razão do fato de serem propostas por quem não tem competência constitucional para tanto, mesmo que sancionadas. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.192, cujo relator foi o Ministro MARCO AURÉLIO, assim decidiu o Pretório Excelso:

A teor do artigo 61, § 1º, inciso II, alínea *a*, da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham acerca da criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica e aumento de remuneração. (...) Irrelevância da sanção que se seguiu.

Diante desses argumentos somos obrigados a vislumbrar a constitucionalidade formal do Projeto de Lei do Senado nº 352, de 2012, ainda que reconheçamos os elevados propósitos que motivaram a sua apresentação.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 352, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora