



**COMISSÃO DE URBANIZAÇÃO, TRANSPORTES E HABITAÇÃO**

**PARECER Nº 47 /09 – CUTHAB**

**Acrescenta parágrafo único ao artigo 33  
da Lei Orgânica do Município.**

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal.

O Projeto visa a acrescentar parágrafo único ao artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, permitindo a admissão de profissionais ao Programa de Saúde da Família – PSF – pelo regime celetista.

O Parecer Prévio da douta Procuradoria desta Casa, fl. 7, apresentou ressalvas à tramitação da matéria.

A Comissão de Constituição e Justiça rejeitou o Parecer que apontava a existência de óbice à tramitação do Projeto, fls. 49 e 50. Em razão disso, o Projeto foi redistribuído para que fosse exarado novo Parecer, fl. 51, o qual apontou a inexistência de óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, fl. 52.

A Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do MERCOSUL emitiu Parecer, fl. 57, opinando pela aprovação do Projeto.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o requerimento apresentado deve ser examinado pela CUTHAB, por força das regras insculpidas no Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

O assunto posto em questão gerou, gera e continuará gerando sérias discussões e transtornos à Administração Pública.

O problema decorre da atual sistemática da União de delegar a prestação de serviços públicos aos Municípios, calcado em políticas públicas.



**PARECER Nº 47 /09 – CUTHAB**

Ocorre que a matéria não encontra soluções uniformes na jurisprudência, principalmente após a decisão em sede cautelar do Supremo Tribunal Federal na ADIN nº 2.135-4, publicada em 14-08-2007. Há grande e prejudicial insegurança jurídica acerca dos melhores procedimentos a serem adotados para regularização das contratações e admissões na Administração Pública.

Particularmente, penso que a questão está longe de ser resolvida, ainda mais diante dos diferentes posicionamentos que encontramos no Ministério Público do Trabalho, no Tribunal de Contas do Estado e nos Tribunais de Justiça.

Para embasar meu posicionamento sobre a matéria *in foco*, penso estar correto o entendimento exarado pelo TCE/SC no Prejulgado nº 1867, assim ementado:

“Prejulgado nº 1.867

“1. Para viabilizar a execução do PSF-programa Saúde da Família e/ou do PACS-Programa dos Agentes Comunitários de Saúde, a Administração Municipal, não dispondo de pessoal próprio suficiente e capacitado para a prestação dos serviços, deverá implementar o regime de empregos públicos, que se submete às regras ditadas pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, para a admissão dos profissionais da saúde e dos agentes comunitários de saúde necessários para constituir a(s) Equipe(s), por tempo indeterminado, os quais não adquirem estabilidade no serviço público (art. 41 da Constituição Federal).

“2. Os empregos deverão ser criados mediante edição de lei específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “a”, Constituição Federal), contendo, entre outras disposições:

“I - a constituição de quadro específico de pessoal vinculado aos Programas PSF/PACS, distinto do quadro permanente de pessoal do Poder Executivo;

“II - a definição e o quantitativo dos empregos criados;



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 2085/08  
PELO Nº 001/08  
Fl. 03

## PARECER Nº 47 /09 – CUTHAB

“III - as atividades a serem desenvolvidas no exercício do respectivo emprego, em conformidade com as atribuições definidas pelo Ministério da Saúde;

“IV - a habilitação e os requisitos a serem atendidos para o exercício do respectivo emprego, observadas as exigências legais;

“V - a respectiva remuneração;

“VI - a vinculação dos admitidos:

“a) ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT - Lei n. 5.452, de 1943);

“b) ao Regime Geral de Seguridade Social (INSS, art. 201, Constituição Federal);

“c) ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS, art. 7º, III, CF);

“VII - as hipóteses de demissão do pessoal admitido, conforme item 5;

“VIII - a indicação da fonte dos recursos para suprir as despesas, com observância do disposto no art. 169, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal;

“IX - a realização de prévio concurso público (art. 37, II, Constituição Federal) para exercer o emprego público, à exceção dos Agentes Comunitários de Saúde (Lei n. 11.350, de 2006);

“X - afixação da carga semanal de trabalho para os profissionais de saúde e os Agentes Comunitários de Saúde (observado o item 2.1-IV do Anexo da Portaria n. 648, de 28/03/2006, do Ministro de Estado da Saúde).



**PARECER Nº 47 /09 – CUTHAB**

“3. Para a admissão dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) devem ser atendidas as disposições da Emenda Constitucional n. 51, de 14 de fevereiro de 2006, e da Lei Federal n. 11.350, de 05 de outubro de 2006, e, no que couber, o estabelecido no item 2, observado que:

“I - efetiva-se através de prévia aprovação em processo seletivo publico;

“II - ficam dispensados da realização do processo seletivo público os Agentes Comunitários de Saúde que se encontravam em atividade na data da promulgação da EC n. 51 (14/02/2006), desde que tenham sido contratados mediante anterior seleção pública realizada por órgão da administração direta ou indireta do Estado, Distrito Federal ou do Município, ou se por outras instituições, mediante supervisão e autorização da administração direta dos entes da federação (União, Estado, DF ou Município, art. 2º, parágrafo único, da EC n. 51);

“III - o enquadramento de situação concreta no art. 2º, parágrafo único, da EC n. 51, de 2006 (realização de anterior processo seletivo público), é condicionado à certificação por órgão ou ente da administração direta dos Estados, DF ou dos Municípios, sobre a existência de anterior processo de seleção pública;

“IV - é vedada a admissão e/ou prestação de serviços por Agentes Comunitários de Saúde que não tenham sido submetidos previamente a processo seletivo público, observado o art. 17 da Lei n. 11.350, de 2006, que prevê a possibilidade de permanência dos Agentes Comunitários de Saúde em exercício na data da publicação da Lei (06/70/2006), até a conclusão de processo seletivo público pelo ente federativo (Estado, DF ou Município).

“4. A lei municipal de iniciativa do Chefe do Poder Executivo deve estabelecer a forma e condições de realização do concurso público para os profissionais da saúde (médico,



**PARECER Nº 47 /09 – CUTHAB**

enfermeira, técnico ou auxiliar de enfermagem, entre outros), e do processo seletivo público para os Agentes Comunitários de Saúde, definindo os meios e veículos de divulgação a serem utilizados para a ampla publicidade dos editais/avisos de convocação dos interessados e todos os atos subsequentes.

“5. Constituem hipóteses de demissão do pessoal vinculado ao PSF (Programa de Saúde da Família) e ao PACS (Programa dos Agentes Comunitários de Saúde):

“I - a prática de falta grave, conforme previsto no art. 482 da CLT;

“II- a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

“III - a necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesas, conforme a Lei Federal n. 9.801, de 1999;

“IV - a insuficiência de desempenho, apurada de acordo com as disposições do inciso IV do art. 10 da Lei Federal n. 11.350, de 2006;

“V - motivadamente (art. 7º, I, Constituição Federal), devendo estar prevista na lei municipal específica, em face da:

“a) extinção dos programas federais;

“b) desativação/redução de equipe(s);

“c) renúncia ou cancelamento do convênio de adesão assinado por iniciativa do Município ou da União;

“d) cessação do repasse de recursos financeiros da União para o Município.



**PARECER Nº 47 /09 – CUTHAB**

“6. Os Agentes Comunitários de Saúde exercerão suas atividades no âmbito do Sistema Único de Saúde-SUS, mediante vínculo direto com o órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional (art. 2º da Lei n. 11.350, de 2006). É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde, conforme art. 16 da Lei n. 11.350, de 2006.

“7. Por constituir-se de serviço público essencial e atividade-fim do Poder Público, inserida na Atenção Básica à Saúde, cuja execução é de competência do gestor local do SUS, as atividades dos demais profissionais de saúde, tais como, médico, enfermeiro e auxiliar ou técnico de enfermagem, necessários ao atendimento do Programa de Saúde da Família-PSF, não podem ser delegadas a organizações não-governamentais com ou sem fins lucrativos, nem terceirizadas para realização por intermédio de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), criadas conforme a Lei Federal n. 9.790, de 1999, mediante celebração de convênio, termo de parceria, credenciamento ou mesmo contratação através de licitação, assim como, não encontra amparo legal o credenciamento direto de pessoal ou a contratação de prestadores autônomos de serviço, ou quaisquer outras formas de terceirização.

“8. Para suprir necessidade temporária decorrente de afastamento do titular do emprego, durante o prazo do afastamento; em face ao acréscimo de serviços, pelo prazo necessário para adotar providências para adequar-se às disposições da EC n. 51, de 2006, e da Lei Federal n. 11.350, de 2006; até a criação de novos ou outros empregos públicos; e/ou adoção das providências administrativas para implementar os Programas PSF e PACS; poderá o Executivo Municipal realizar contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inciso IX, da Constituição Federal), mediante o atendimento, entre outros, dos seguintes requisitos:



**PARECER Nº 47 /09 – CUTHAB**

“I - autorização para contratação através de lei municipal específica;

“II - fixação das funções que podem ser objeto de contratação, com limitação de vagas;

“III - hipóteses em que a contratação poderá ser efetivada;

IV - fixação da remuneração;

V - regime jurídico do contrato (CLT ou administrativo);

“VI - definição do prazo máximo de contratação e a possibilidade de prorrogação ou não;

“VII -carga horária de trabalho;

“VIII - vinculação dos contratados ao Regime Geral de Previdência Social (INSS);

“IX - condições para contratação;

“X - forma e condições de realização de processo de seleção pública, previamente à contratação.

“9. Na fixação da remuneração do médico integrante da equipe de saúde do PSF, deve-se observar, em regra, o disposto no art. 37, XI, Constituição Federal, segundo o qual a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos nos Municípios não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, do Prefeito Municipal.

10. A saúde é direito social (art. 6º, CF), dever do Estado (art. 196, CF) e princípio constitucional (art. 34, VII, CF). Dessarte, em casos concretos, nos quais ocorra conflito entre princípios constitucionais, é admissível, pela doutrina e jurisprudência, a solução da controvérsia utilizando-se a técnica da ponderação de princípios.



**PARECER Nº 47 /09 – CUTHAB**

“Assim, no eventual e concreto conflito entre os princípios da saúde e da moralidade administrativa decorrente da admissão ou contratação de médico para atuar no Programa de Saúde da Família - PSF (Portaria do Ministério da Saúde n. 1.886/GM, de 18/12/1997), comprovada a impossibilidade de observar-se na fixação da remuneração do médico o limite constante do art. 37, XI, CF, através da demonstração de que foi lançado edital de concurso público, com ampla divulgação, sem que acoressem candidatos, é possível adotar-se a ponderação dos princípios aliada a interpretação restritiva como solução do conflito, de forma a assegurar a dignidade da pessoa humana - fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF).

“Todas as demais soluções jurídicas são facilmente questionadas no Poder Judiciário, podendo acarretar graves prejuízos ao município e aos gestores públicos.

“Ainda, esta conclusão leva em consideração outro detalhe: os médicos do PSF já são uma realidade irreversível nos municípios. Mesmo que acabe o referido programa do Governo Federal, certamente os municípios necessitarão manter os profissionais, principalmente os médicos, pois a carência pelo atendimento é grande, em especial nas regiões afastadas das cidades.

“Sabe-se que a criação de cargos ou empregos públicos (dependendo do regime no município) para os profissionais do PSF é alvo de críticas, pois os municípios dependem das verbas repassadas pelo Governo Federal para custear esta política pública. Todavia, o Direito não pode curvar-se diante dos problemas do pacto federativo (concentração da arrecadação na União) e da precariedade dos convênios celebrados entre os entes federativos.

“Assim, em homenagem à segurança jurídica, compreendemos que:

“1) nos municípios com regime jurídico estatutário devem ser criados cargos públicos para provimento, após





**PARECER Nº 47 /09 – CUTHAB**

seleção por concurso público (salvo no caso dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate à Endemia, que poderão ser selecionados por processo seletivo - art. 198, § 4º da CRFB e art. 9º, da Lei nº 11.350/06), dos profissionais do PSF, restando preservada a legislação anterior a 14/08/2007, data da publicação do acórdão lavrado pelo Supremo Tribunal Federal na ADIN nº 2.135-4, que julgou inconstitucional o artigo 5º da Emenda Constitucional nº 19/1998;

“2) nos municípios com regime jurídico celetista, devem-se criar empregos públicos, com seleção por concurso público (salvo no caso dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate à Endemia, que poderão ser selecionados por processo seletivo - art. 198, § 4º, da CRFB e art. 9º, da Lei nº 11.350/06);

“Estas considerações não prejudicam as disposições constantes nos artigos 9º e 17 da Lei nº 11.350/06 e do artigo 2º, da Emenda Constitucional nº 51/2006.” (grifei)

Analisando o Prejulgado acima transcrito, sustento que a contratação de profissionais para laborarem junto ao PSF deve dar-se através de empregos públicos, sendo o regime de contratação a prevista na CLT, forte no artigo 198, § 4º, da Carta Republicana de 1988 e no artigo 9º, da Lei nº 11.350/06, que abaixo transcrevo, *in verbis*:

Reza o artigo 198, § 4º, da CF/88:

“Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 4º 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.



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 2085/08  
PELO N° 001/08  
Fl. 010

## PARECER N° 47 /09 – CUTHAB

Determina o artigo 9º, da Lei n° 11.305/06:

“Art. 9º 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, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

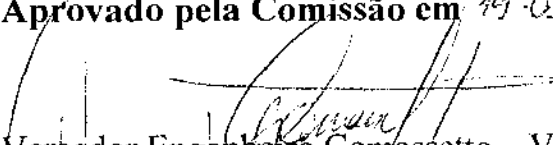
“Parágrafo único. Caberá aos órgãos ou entes da administração direta dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios certificar, em cada caso, a existência de anterior processo de seleção pública, para efeito da dispensa referida no parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional n° 51, de 14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

Diante do acima esposado, manifesto-me pela **aprovação** do Projeto.

Sala Milton Santos, 7 de maio de 2009.

  
Vereador Waldir Canal,  
Presidente e Relator.

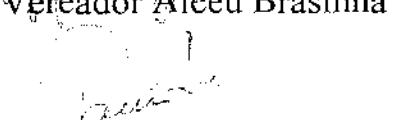
Aprovado pela Comissão em 19-05-09

  
Vereador Engenheiro Comassetto – Vice-Presidente

  
Vereador Nelcir Tessaro

  
Vereador Alceu Brasinha

Vereador Paulinho Ruben Berta

  
Vereador João Pancinha  
DBG/LAB