

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 57, DE 2024

Cria a Fundação de Amparo à Enfermagem Brasileira e dá outras providências.

Autora: Deputada PROFESSORA LUCIENE CAVALCANTE

Relatora: Deputada LAURA CARNEIRO

I - RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria da Deputada Professora Luciene Cavalcante, cria a Fundação de Amparo à Enfermagem Brasileira e dá outras providências.

Segundo a justificativa da autora, a finalidade da Fundação é fomentar programas de ensino e pesquisa na área da Enfermagem, promover estudos e análises técnicas relacionados à saúde visando melhorar a prestação de assistência de enfermagem e com vistas a contribuir com o aperfeiçoamento e o desenvolvimento das políticas públicas de saúde, além de promover programas de apoio à categoria, realização e apoio a eventos científicos para o desenvolvimento da enfermagem, entre outras atividades afins e correlatas.

O projeto tramita em regime de prioridade (art. 151, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD) e está sujeito à apreciação do Plenário, tendo sido distribuído às Comissões de Saúde - CSAUDE; Finanças e Tributação – CFT (Mérito e art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (art. 54 RICD).



Na Comissão de Saúde, a matéria foi aprovada na forma de Substitutivo, que acrescenta novo dispositivo (art. 2º, renumerando-se os seguintes), que define que a fundação terá por finalidade:

- fomentar programas de ensino e pesquisa na área da enfermagem;
- promover estudos e análises técnicas relacionados à saúde, visando melhorar a prestação de assistência de enfermagem e com vistas a contribuir com o aperfeiçoamento e o desenvolvimento das políticas públicas de saúde;
- promover programas de apoio à enfermagem; e
- realizar e apoiar eventos científicos para o desenvolvimento da enfermagem.

O projeto vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Não foi aberto prazo de emendas nesta Comissão, por se tratar de matéria sujeita à deliberação do Plenário (art. 120 do RICD).

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).



O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Os Conselhos de Enfermagem, instituídos pela Lei nº 5.905, de 1973, têm como finalidade principal a regulação, fiscalização e orientação do exercício da profissão de enfermagem no Brasil. Essas entidades autárquicas são responsáveis por garantir que os profissionais atuem em conformidade com as normas legais e éticas, promovendo a qualidade dos serviços prestados à população. Entre as atribuições do Conselho Federal de Enfermagem, destacam-se:

- **Fiscalização do Exercício Profissional.** Os conselhos têm o dever de fiscalizar a atuação dos profissionais da enfermagem, assegurando que as práticas estejam em conformidade com o Código de Ética e com as normas estabelecidas.
- **Registro e Regulamentação.** São responsáveis pelo registro dos profissionais da enfermagem, garantindo que apenas os devidamente habilitados possam exercer legalmente a profissão.
- **Promoção do Aperfeiçoamento Profissional.** Os conselhos devem promover estudos, campanhas e iniciativas que visem ao aprimoramento contínuo dos profissionais, contribuindo para a valorização da categoria.

Portanto, os conselhos exercem funções públicas relacionadas em grande parte à regulação e à fiscalização da profissão. Para financiar tais atividades a legislação previu receitas específicas para os conselhos.

As principais receitas são as anuidades pagas anualmente pelos profissionais registrados e as taxas cobradas pela expedição de



documentos, como carteiras profissionais, e pela aplicação de multas em casos de infrações (art. 10 da Lei nº 5.905, de 1973). Tais receitas ostentam natureza tributária e foram previstas em lei especificamente para custear as atividades de fiscalização, de regulação da profissão e de manutenção administrativa das respectivas entidades.

Além dessas receitas, a legislação prevê a possibilidade de doações, legados, subvenções oficiais e outras rendas eventuais.

Dessa forma, as funções públicas regulatórias e fiscalizadoras atribuída aos conselhos não devem ser afetadas pela modificação da destinação de receitas criadas para financiar os Conselhos.

Importa ainda mencionar que a criação de uma fundação deve respeitar os princípios constitucionais que regem a administração pública, como legalidade, impessoalidade e moralidade, e uma delegação de funções públicas já conferida aos conselhos ou a outros órgãos pode eventualmente ser questionada se implicar transferência de prerrogativas para outra entidade. Além disso, a instituição de uma fundação só pode ser autorizada por lei específica, sendo responsabilidade da lei complementar definir as áreas de atuação (art. 37, XIX), enquanto a iniciativa legislativa para a criação de órgãos cabe ao Chefe do Executivo quando envolver criação de órgãos (art. 61, §1º, e).

O PLP propõe a criação de fundação de amparo a ser estruturada por resolução do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), sem estabelecer a finalidade da nova entidade. Já o Substitutivo da Comissão de Saúde esclarece que as atribuições dessa fundação, conforme apresentado anteriormente.

Portanto, uma parte das atribuições previstas na proposta não se confunde com as delegadas ao Cofen e a outra pode ser considerada como já prevista na competência legal do Conselho, ao menos no que diz respeito ao art. 8º, X, da Lei nº 5.905, de 1973 (promover estudos e campanhas para aperfeiçoamento profissional). Dessa forma, a nova fundação congrega finalidades não abrangidas entre as atribuições do Conselho e também a superposição de atribuições do Cofen.



Naturalmente a instalação e o funcionamento da fundação demandarão recursos para estruturação física, contratação de pessoal e posterior manutenção da entidade. Dessa forma, é necessária a existência de recursos suficientes para tais despesas, que não foram estimados.

Em relação a tal aspecto, a proposta e o substitutivo preveem que a fundação seja financiada a partir de recursos já destinados ao Conselho Federal de Enfermagem, como taxas e anuidades. Como mencionado, tais receitas previstas na Lei nº 5.905, de 1973, são arrecadadas especificamente para financiar as atribuições públicas delegadas aos conselhos e, portanto, não são instituídas de forma a gerarem excesso de recursos, não sendo possível justificar a existência de sobras que suportem as despesas propostas.

Em síntese, o PLP, de iniciativa parlamentar, cria uma nova fundação pública. A proposta busca ainda afastar impacto financeiro com a previsão de que seja financiada a partir da utilização das mesmas contribuições já instituídas e que hoje financiam os conselhos.

Ao prever que as novas despesas sejam financiadas por fontes já existentes, o PLP desnatura a natureza vinculada dessas contribuições às despesas específicas e inerentes ao exercício do poder de polícia exercido pelo conselho, fragilizando o pleno exercício das atribuições/funções públicas delegadas às entidades. Evidentemente tais atribuições - regulatórias e fiscalizadoras -, que justificaram a criação dos conselhos profissionais, não podem sofrer descontinuidade, seja em função de nova destinação dos recursos ou de utilização para financiamento de atribuições diversas da competência dos conselhos, como promoção de programas específicos de apoio à categoria. Além disso, a entidade é criada por lei federal, de modo que remanesce a responsabilidade federal.

Diante de tais observações, entendemos que o projeto prevê a geração de despesa ou assunção de obrigação (art. 15 da LRF) e, portanto, deve atender o disposto o disposto nos arts. 16 e 17 da LRF. No mesmo sentido, a LDO para 2025 determina que proposições legislativas que importem criação ou aumento de despesas deverão ser instruídos com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro.



Por fim, e não menos relevante, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, dispôs que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT).

As estimativas de impacto e a respectiva compensação, exigidos pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente citados, não foram apresentadas. Entretanto, consideramos que a proposta e o substitutivo podem ser adequados de forma a que os recursos decorrentes das contribuições (taxas e anuidades) não sejam destinados à nova entidade, o que preserva a destinação de contribuições e subvenções ao atendimento das atribuições dos conselhos.

Com tais ajustes, entendemos que as propostas não apresentam impacto ou comprometem o funcionamento dos conselhos, contemplando matéria de caráter normativo.

Quanto ao mérito, consideramos a proposta oportuna, e que deverá ser aprovada na forma do Substitutivo adotado pela CSAUDE, mas com subemenda para alterar o art. 3º, que trata da forma de financiamento da fundação, de modo que a criação da fundação não resulte em aumento de despesas ou renúncias de receitas da União.

Diante do exposto, votamos pela **não implicação financeira ou orçamentária em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública do Projeto de Lei Complementar nº 57, de 2024, e do Substitutivo Adotado pela Comissão de Saúde (CSAUDE), e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 57, de 2024, na forma do Substitutivo Adotado pela Comissão de Saúde (CSAUDE), com Subemenda.**

Sala da Comissão, em 27 de março de 2025.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO



2025-2889

Relatora



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 57, DE 2024**

Cria a Fundação de Amparo à
Enfermagem Brasileira e dá outras
providências.

**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE SAÚDE PROJETO
DE LEI COMPLEMENTAR Nº 57, DE 2024.****SUBEMENDA Nº**

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Substitutivo adotado
pela Comissão de Saúde ao Projeto de Lei Complementar nº 57, de 2024:

"Art. 3º. O financiamento da fundação será implementado por
meio de consignações no orçamento do Conselho Federal da
Enfermagem, a ser definido pelo órgão.

Parágrafo único. As receitas a serem destinadas ao
financiamento da fundação compreenderão exclusivamente as
decorrentes de doações, legados e outras que venham a ser
instituídas por lei ou ato normativo do Conselho para
financiamento da fundação" (NR).

Sala da Comissão, em 27 de março de 2025.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-2889

