

Parecer n.º 545/2019/CCJR

Referente ao Projeto de Emenda Constitucional n.º 18/2019 que  
“Altera e acrescenta dispositivos ao Artigo 224 da Constituição do  
Estado de Mato Grosso.”

Autor: Lideranças Partidárias

Relator: Deputado

Sebastião Rezende

### I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 14/05/2019, sendo colocada em pauta no dia 15/05/2019, tendo seu devido cumprimento no dia 04/06/2019 e, então, foi encaminhada para esta Comissão no dia 07/06/2019, tudo conforme as folhas n.º 02 e 08/verso.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Emenda Constitucional n.º 18/2019, de autoria de Lideranças Partidárias. No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ou substitutivo integral.

De acordo com o projeto em referência, a finalidade é alterar e acrescentar dispositivos ao Artigo 224 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Constam na justificativa acostada na propositura os seguintes argumentos:

*Apresentamos a proposta de alteração ao texto da Constituição Estadual como forma de garantir ao Estado e aos Municípios segurança jurídica nas relações entre o Poder Público e as entidades sem fins lucrativos, quando da execução de atividades de fomento de forma complementar ao Sistema Único de Saúde, previstos no art. 199, § 1º da Constituição Federal, e no art. 4º, § 2º, combinado com o art. 8º da Lei Federal nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde). É certo que as entidades sem fins lucrativos desempenham importante papel na administração da coisa pública e na prestação dos serviços essenciais não exclusivos do Poder Público. Desde a publicação das Leis Federais nºs 9.637/98, 9.790/99 e 13.019/14, foram celebrados numerosos contratos de gestão, convênios, termos de parcerias, termos de colaboração e fomento exitosos, que possibilitaram maior eficiência nos serviços públicos.*

*Na área da saúde, por exemplo, grande parte das Unidades Federativas recorrem às Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público para administração de hospitais e centros de saúde. Esse modelo de gestão garante maior celeridade na prestação da saúde pública, por superar os entraves burocráticos. Garante eficiência, economicidade e efetividade. A legislação*



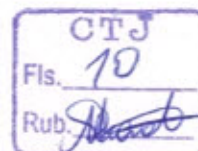
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*federal trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro, seguindo uma tendência internacional, um modelo de gestão em que o Poder Público une-se com a iniciativa privada, para formar uma verdadeira parceria. O objetivo na celebração desses instrumentos é reduzir custos para Administração Estadual e Municipal, obter maior eficiência na prestação dos serviços, aumentar a transparência na aplicação dos recursos e melhorar a satisfação da população que utilizar dos serviços públicos de saúde. O Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.923, conferiu constitucionalidade aos contratos de gestão celebrados com as organizações sociais. Na decisão do voto vencedor do Ministro Luiz Fux, o STF rejeitou violação aos preceitos da Lei 8.666/93, conferindo validade na prestação de serviços públicos não exclusivos, desde que a celebração de convênio com as organizações sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, em observância aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública (Artigo 37 CF).*

*Ademais, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (e.g. Acórdãos 3.239/2013 e 352/2016) corrobora no reconhecimento da validade na celebração dos contratos de gestão com organizações sociais. Por esse motivo, seguindo o princípio da legalidade dentro da administração pública, que restringe a atuação àquilo que é expressamente permitido por lei, faz-se necessária a modificação do art. 244 da Constituição Estadual, para que haja segurança jurídica na formalização das parcerias na saúde, além de dispositivos que reforcem o comprometimento do Poder Público e das entidades filantrópicas e sem fins lucrativos no atingimento das metas pactuadas, bem como a estabilidade e a continuidade das atividades de fomento desenvolvidas.*

*É preciso destacar que as Organizações da Sociedade Civil e as Organizações Sociais são entidades sem fins lucrativos que operam segundo a dinâmica do mercado privado. Trata-se, portanto, de um modelo híbrido de gestão, que congrega características do mercado privado e os princípios da administração pública. Para tanto, faz-se necessário determinar os pontos cruciais que permitem a operação dessas entidades 2 privadas, bem como da não execução dessas despesas, nos limites pessoal para fins de cálculo dos limites previstos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, quando da execução de programas, projetos ou atividades, a serem executados em parcerias de fomento pelo Estado ou Municípios.*

*É importante destacar que, o Estado de Mato Grosso e diversos municípios não conseguem manter ou expandir os serviços de saúde, pois encontram-se acima do limite das despesas com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), sendo 49% para o Poder Executivo Estadual e 54% para o Poder Executivo Municipal. Podemos citar por exemplo, que o Poder Executivo Estadual encontra-se acima desse limite, com gastos de pessoal acima dos 60%, onde o limite máximo estabelecido é de 49% da receita corrente líquida. A Lei de Responsabilidade Fiscal, para os fins de trata o art. 18, não incluiu como despesas de pessoal dos Entes Federados (União, Estados, DF e Municípios) as parcerias de fomento decorrente dos contratos de gestão, termos de parceria, convênios e instrumentos congêneres.*

*Dessa forma, os empregados das entidades sem fins lucrativos não integram o quadro de servidores do Estado e dos Municípios e, ainda, tendo em vista que os recursos repassados serão realizados a título de despesas com transferências*



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*correntes, não há que se falar ou exigir, que tais despesas sejam computadas com despesa com pessoal, por não se tratar de terceirização de mão de obra. Ressalte-se ainda que diversos Tribunais de Contas firmaram entendimento no sentido de que, os empregados das entidades sem fins lucrativos quando da execução de parcerias com o Poder Público, não integram o quadro de servidores públicos, e não serão consideradas despesas com pessoal do Ente Público. Destaca-se, a seguir, Corte de Contas que já firmaram esse entendimento: - Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. Resolução Consulta nº 02/2013 do Tribunal Pleno, processo nº 10.338-1/2008; - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Resposta à consulta nº 716.238 do Tribunal Pleno, de 27/11/2008. - Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Instrução nº 02/2018 do Tribunal Pleno, de 25 de julho de 2018. - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio da resposta à Consulta TC-002149/0006/02, sessão do Tribunal Pleno de 5 de maio de 2004.*

*Dessa forma, sob a ótica de diversos Tribunais de Contas, os gastos com pessoal dos contratos de gestão, termos de parcerias, convênios e demais instrumentos congêneres, não devem ser computados na aferição do limite de gasto com pessoal do ente público, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*Por fim, nobres colegas, a inclusão desse regramento jurídico no parágrafo 2º do Art. 224 da Constituição Estadual, trará benefícios ao Poder Executivo Estadual e a diversos municípios mato-grossenses e, principalmente, a população mais carente do nosso Estado, que clama por uma saúde de qualidade e eficiente, especialmente em cenários de retração econômica e de insuficiência de recursos, de forma que o Governador e os Prefeitos, busquem modelos alternativos na gestão da saúde pública, observando os princípios da legalidade e da eficiência, sempre, tendo como objetivo o interesse público e o atendimento aos cidadãos.*

Cumprida a primeira pauta, a propositura foi encaminhada a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto à sua legitimidade e constitucionalidade.

É o relatório.

## II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de emenda constitucional objetiva alterar e acrescentar dispositivos ao art. 224 da Constituição Estadual, o acréscimo consiste em uma exceção ao computo de limites de despesas com pessoal estabelecido na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, das despesas decorrentes de convênio, termo de parceria, contratos de gestão e demais instrumentos congêneres, formalizadas entre a Administração Pública e as entidades filantrópicas e sem fins

3



lucrativos, quando decorrer da execução de programas, projetos ou atividades, a serem executados em parcerias de fomento pelo Estado ou Municípios. Conforme demonstrativo:

Constituição Estadual	Proposta de Emenda à Constituição
<p><i>Art. 224 As instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema único de Saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.</i></p> <p><i>Parágrafo único São vedados quaisquer incentivos fiscais e a destinação de recursos públicos para auxílio ou subvenção às instituições privadas com fins lucrativos.</i></p>	<p><i>"Art. 1º - O Art. 244 da Constituição do Estado de Mato Grosso passa a vigorar com as seguinte redação:</i></p> <p><i>"Art. 224 - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde, segundo suas diretrizes, mediante contrato de direito público, convênio, termo de parceria, contratos de gestão, e demais instrumentos congêneres, tendo preferência as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.</i></p> <p><i>§ 1º - São vedados quaisquer incentivos fiscais e a destinação de recursos públicos para auxílio ou subvenção às instituições privadas com fins lucrativos.</i></p> <p><i>§ 2º - As despesas decorrentes de convênio, termo de parceria, contratos de gestão e demais instrumentos congêneres, formalizadas entre a Administração Pública e as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, não deverão ser incluídas nas despesas de pessoal para fins de cálculo dos limites previstos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, quando da execução de programas, projetos ou atividades, a serem executados em parcerias de fomento pelo Estado ou Municípios."</i></p>

A princípio cabe analisar que o projeto foi proposto por um terço dos membros deste Parlamento, em consonância com o artigo 38, inciso I, da Constituição Estadual:

*Art. 38 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:*

*I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;*

Os §§ 1º, 4º e 5º do artigo 38 da Constituição Estadual estabelecem, respectivamente, limitações circunstanciais, materiais e temporais ao poder constituinte derivado reformador:

*§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou estado de sítio.*

...



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*§ 4º Não serão objeto de deliberação as propostas de emendas previstas no § 4, do art. 60, da Constituição Federal.*

*§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.*

Assim, considerando que não há intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio, bem como a matéria que consta no projeto de emenda constitucional ora analisada não foi rejeitada ou considerada prejudicada na sessão legislativa em curso, inexistem, portanto, limitações circunstanciais e temporais.

Com relação às limitações materiais, o constituinte estadual remeteu à Constituição Federal, não sendo passíveis de proposta de alteração as matérias constantes do § 4º do artigo 60 da Constituição Federal, quais sejam a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais:

*Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:*

...

*§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:*

*I - a forma federativa de Estado;*

*II - o voto direto, secreto, universal e periódico;*

*III - a separação dos Poderes;*

*IV - os direitos e garantias individuais.*

Logo, a matéria constante do presente projeto de emenda constitucional não encontra qualquer limitação no texto constitucional.

Com relação a competência legislativa é possível inferir que a matéria versa sobre questões de direito financeiro, portanto de competência concorrente entre a União, os Estados e Distrito Federal, segundo dicção do art. 24 *caput* e inciso I, da Constituição Federal.

No Direito Financeiro estão inclusas as despesas públicas, a receita pública, o orçamento público e o crédito público. A despesa pública, realizada pelos órgãos administrativos, abrangendo o pagamento dos servidores públicos, da compra de material, aquisição de equipamentos, os investimentos, os subsídios e as subvenções públicas etc.

A matéria tratada na Proposta de Emenda à Constituição possui a finalidade precípua de conferir segurança jurídica aos contratos de gestão, termo de parceria, convênios instrumentos congêneres celebrados entre entes públicos com entidades sem fins lucrativos

É essa a exata compreensão do Tribunal de Contas da União (TCU), quando da manifestação no acórdão nº 2444, de 2016, ao analisar a solicitação do Congresso Nacional, que requereu esclarecimentos sobre os seguintes pontos:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



- a possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde e,
- se a despesa com pagamento de salários nesses contratos deve constar nos limites de gastos com pessoal previstos na LRF.

A respeito do tema o TCU **manifestou, pela impossibilidade de se considerar tais despesas como gasto de pessoal** conforme consta na decisão daquela Casa de Contas, Vejamos:

*“1. Não há, na jurisprudência do TCU, deliberações que reconheçam como obrigatória a inclusão de despesas pagas a organizações sociais que celebram contrato de gestão com a União para fins de verificação do atendimento aos limites com gastos de pessoal estabelecidos pela LRF. 2. Os fundamentos adotados pelo STF na ADI 1.923 confirmam que os contratos de gestão celebrados com organizações sociais não consistem em contratação de terceirizados. 3. O art. 18, § 1º, da LRF e o art. 105 da LDO 2016 exigem apenas a contabilização dos gastos com contratos de terceirização de mão de obra que se referem a substituição de servidores e empregados públicos e a contratação de pessoal por tempo determinado; assim, nem todo gasto com terceirização de mão de obra o legislador elegeu para fazer parte do cálculo do limite de despesa com pessoal. Se a norma restringe os casos de contabilização dos gastos com terceirização, com maior razão conclui-se que as despesas com contratação de organizações sociais não devem ser computadas para finalidade do art. 19 da LRF.*”

Seguindo esse entendimento o Tribunal de Contas Estadual também aponta pela possibilidade de contratação via celebração de termo de parceria entre a Administração Pública e OSCIP's, desde que sejam restritos às atividades de interesse público e que esses gastos com pessoal da OSCIP parceira não devem ser computados na aferição do limite de gasto total com pessoal do ente público parceiro, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando o órgão que essas atividades devem ser complementares à ação estatal e estejam previstas no artigo 3º da Lei 9.790/1999.

**EMENTA:** GERAL DO ESTADO. CONSULTA. ÊNIOS E CONGÊNERES. TERMO DE PARCERIA. ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP. REGRAS GERAIS: a) É legal e legítima a celebração de Termos de Parceria entre a Administração Pública e OSCIP's, desde que restritos às atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei 9.790/99, conforme dispõem os artigos 8º do Decreto 3.100/99, e 1º da Lei Estadual 8.707/07. b) Poder Público pode se utilizar de mão de obra da OSCIP parceira para a execução de programas ou projetos governamentais, caracterizados ou não como serviços públicos não exclusivos do Estado, desde que a atuação desta se dê exclusivamente em complementariedade às atividades já implementadas e desenvolvidas pelo Estado e quando restar comprovado que as disponibilidades estruturais do ente estatal são insuficientes ou não podem ser ampliadas para garantir a prestação do serviço à população. c) Pção de serviços intermediários de apoio, nos termos do parágrafo único do artigo 3º da Lei 9.790/1999, deve ser entendida como prestação de serviços acessórios e



*complementares, vinculados às atividades de interesse público objeto do termo de parceria (atividade-meio ou atividade-fim). d) A realização de eventos, consultorias e assessorias técnicas por meio de OSCIP somente será permitida se prevista no termo de parceria e se estiver diretamente relacionada com o objeto conveniado. e) O Termo de Parceria está submetido aos limites do §1º do art. da Lei no 8.666/1993, salvo se expressamente previsto no instrumento e desde que eventuais acréscimos ou supressões não descaracterizem ou modifiquem as finalidades da parceria originalmente firmada. f) O programa de trabalho objeto do Termo de Parceria deve ser elaborado pela OSCIP parceira, e poderá sofrer alterações ao longo da execução, com maior ou menor nível de detalhamento em relação ao programa originalmente previsto. Eventuais alterações, porém, devem manter correlação com o programa original e compatibilidade com a programação orçamentária, objetivos e metas de planejamento do parceiro estatal; e, g) gastos com pessoal da OSCIP parceira não devem ser computados na aferição do limite de gasto total com pessoal do ente público parceiro, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando as atividades de interesse público por ela executadas, sejam em complementação à ação estatal e estejam previstas no artigo 3º da Lei 9.790/1999.*

Assim, é possível concluir que a Constituição Federal no art. 199, § 1º permite a participação da iniciativa privada na prestação de serviços de saúde de forma complementar, o que tem sido feito via contratação de entidades filantrópicas e sem fins lucrativos e corroborando com o mandamento constitucional os Tribunais de Contas confirmam que tais contratações não incidem na aferição de limite de gastos com pessoa, tal como objetiva a Proposta de Emenda Constitucional.

Logo, não vislumbramos questões constitucionais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação do presente projeto de emenda constitucional.

É o parecer.

### III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Emenda Constitucional n.º 18/2019, de autoria de Lideranças partidárias.

Sala das Comissões, em 10 de 09 de 2019



IV – Ficha de Votação

Projeto de Emenda Constitucional n.º 18/2019 – Parecer 545/2019
Reunião da Comissão em 30 / 08 / 2019
Presidente: Deputado <i>Deleuzal Dal Bosco.</i>
Relator: Deputado <i>Selbostião Aczende</i>

Voto Relator
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Emenda Constitucional n.º 18/2019, de autoria de Lideranças Partidárias.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	<i>[Signature]</i>
Membros	<i>[Signature]</i>
	<i>[Signature]</i>
	<i>[Signature] (ABSTENÇAS).</i>