



Parecer N.º 340/2023/CCJR

Referente a Proposta de Emenda à Constituição N.º 2/2023 que “Acrescenta o §1º e o §2º ao art. 218 da Constituição do Estado de Mato Grosso, para estabelecer a necessidade de adoção de critérios objetivos, qualitativos e quantitativos, de eficiência na gestão dos recursos orçamentários aplicados na saúde”.

Autor: Deputado Diego Guimarães

Relator (a): Deputado (a) Galinho

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 15/02/2023, sendo colocada em pauta no dia 01/03/2023, tendo seu devido cumprimento no dia 05/04/2023, conforme (fls. 02/06v).

Na data de 18/04/2023, por meio do Ato N.º 024/2023/SPMD/MD/ALMT, fora composta a Comissão Especial para analisar a presente Proposta de Emenda à Constituição (fl. 07).

Seguindo a tramitação, os autos foram encaminhados para esta Comissão, tendo aqui aportado no dia 18/04/2023, conforme (fls. 06v).

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) N.º 2/2023, acrescentar o §1º e o §2º ao art. 218 da Constituição do Estado de Mato Grosso, para estabelecer a necessidade de adoção de critérios objetivos, qualitativos e quantitativos, de eficiência na gestão dos recursos orçamentários aplicados na saúde, que em justificativa assim, dispõe:

Consta do texto constitucional estadual enquanto objetivo prioritário do Estado de Mato Grosso propiciar saúde (Art. 3º, Inciso III) a todos os seus cidadãos, em especial, à Criança e ao Adolescente (art. 13).



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Tal incumbência inafastável, por sua vez, vincula-se irremediavelmente à execução orçamentária das verbas destacadas, constitucional e legalmente, a fazer frente às despesas imprescindíveis à preservação, melhoria e ampliação do acesso aos serviços de saúde, seja diretamente, seja por meio das diversas modalidades de contratação facultadas ao Executivo e que deverão, segundo o vigente texto, genericamente, ponderar resultados segundo a eficiência, principalmente em virtude do disposto no Artigo 129, (com a redação que lhe outorgou a EC nº 84 de 2019) mas também por força do Art. 52, Inciso II, ambos da Constituição Estadual.

A noção principiológica de eficiência, portanto, permeia o texto constitucional como parâmetro de aferição da adequação gestão pública, sobretudo e indubitavelmente aplicada à gestão da saúde sem que, contudo, possa se extrair, da redação atual do direito positivo, critérios objetivos, qualitativos e quantitativos, claros para aferição, mormente pela sociedade, e também pelos gestores públicos, da eficiência do gasto público em saúde.

A ideia, portanto, da positivação de minúcias ligadas ao princípio constitucional diretor da eficiência, atrelando-o a critérios objetivos, tanto qualitativos quanto quantitativos, e de uma periódica avaliação pelos usuários dos serviços públicos de saúde, consagra a noção constitucionalista moderna de que a Eficiência traça primados a serem seguidos pela administração pública a fim de construir o melhor serviço público com os recursos à disposição.

A adoção de critérios objetivos claros, por meio de diploma legislativo centralizado e consolidado, como prelecionado pela Emenda Constitucional aqui proposta, implicaria na consagração, em simultâneo, do eixo principiológico central da administração pública em sua dimensão contemporânea, porquanto veiculadora de prestígio à transparência (moralidade) ao passo em que definidos quais elementos deverão ser ponderados na execução orçamentária da saúde, bem como à eficiência propriamente dita porque a construção destas balizas, as quais deverão ungir-se de significativa densidade democrática, mediante a ampla participação popular na sua feitura, referendarão uma noção consolidada e materializada frente à abstração e generalidade próprias da noção de eficiência tal qual adotada hodiernamente pelo ordenamento constitucional, características que, sob o prisma pragmático, despem-lhe de efetividade.

Daí porque sedimentado doutrinariamente que *“a eficiência não visa mitigar o princípio da legalidade, mas estabelecer uma nova lógica para esta, priorizando também resultados práticos alcançados, não se restringindo apenas a aspectos formais e abstratos”*[1].

Pode-se, portanto, afirmar que a disposição textual do vigente ordenamento constitucional já não é bastante para os desafios atuais.

À medida em que espalhada no texto constitucional sem a necessária densidade normativo-pragmática, é dizer, dotada de abstração em demasia elevada, a eficiência perde substância em seu prisma teleológico, deixando de poder temperar a efetiva prestação dos serviços de saúde, por exemplo. Não se desconhece que, ainda assim,



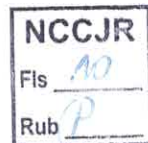
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



traz consigo o relevante papel de exprimir a tábua axiológica do texto constitucional e permitir, por via de hermenêutica, a coesão e harmonia do sistema normativo.

Isso contudo, não retira a necessidade de lhe outorgar uma roupagem mais clara e objetiva como pretendido com a emenda aqui proposta.

Ao realizar a função de definição da matriz hermenêutica e primado normativo, a eficiência deve necessariamente ser regulamentada sob padrões objetivos e claros, em especial no tocante *“a prestação de serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum”*[2].

A ideia de se definir parâmetros objetivos prestigia a noção de “direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, desburocratização e busca da qualidade”[3], de modo a consagrar, o texto proposto, em simultaneidade, todos os princípios constitucionais da administração pública.

Outrossim, a divergência conceitual do princípio da eficiência, ainda que com núcleo epistêmico consolidado, também milita no sentido da necessidade premente da regulamentação pelo direito positivo, primeiramente em âmbito constitucional e posteriormente em âmbito infraconstitucional.

Isso porquanto há uma clara dificuldade de definição jurídica do princípio de eficiência que, hodiernamente, prejudica, quando não impossibilita, seu controle pela população.

[1] ARAGÃO, Alexandre Santos. O princípio da eficiência. **Revista de direito administrativo**, 237, jul./set. 2004, p. 1-6.

[2] MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 327.

[3] Idem. P. 317.

No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, a Proposta de Emenda à Constituição, apta para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



II – Análise

II.I – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, verifica-se que não há questões preliminares a serem analisadas, quais sejam: emendas, substitutivos ou propostas em apenso, entre outras matérias prejudiciais que integram o rol do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis – Resolução n.º 677 de 20 de dezembro de 2006. Assim, passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição.

II. II. - Atribuições da CCJR

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, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.



Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

Pois bem, o objetivo da propositura é o de **acrescentar dispositivos a Constituição do Estado de Mato Grosso**. Visando a melhor compreensão das alterações, vejamos o quadro:

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 2/2023
Art. 218 As ações e serviços de saúde do Estado são de natureza pública, cabendo aos Poderes Públicos Estadual e Municipal disporem, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita, preferencialmente, através de serviços públicos e, supletivamente, através de serviços de terceiros, contratados ou conveniados com estes.	Art. 218 (...). §1º A regulamentação referida no caput deste artigo deverá prever, expressamente, critérios objetivos, qualitativos e quantitativos, de eficiência na gestão dos recursos orçamentários aplicados na saúde, além de métodos de verificação periódica, a qual deverá contar com a avaliação dos usuários quanto à qualidade dos serviços prestados. §2º Os resultados das avaliações periódicas de eficiência na gestão dos recursos orçamentários deverão ser publicados e passarão a constituir um dos critérios para definição das políticas de saúde pública. Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

A propositura dispõe sobre a regulamentação das ações e serviços de saúde do Estado de Mato Grosso, com objetivo de estabelecer a necessidade de adoção de critérios objetivos, qualitativos e quantitativos, de eficiência na gestão dos recursos orçamentários a serem aplicados na saúde.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. E isso no que concerne



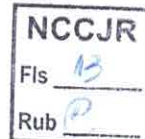
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



às competências legislativas (competências para legislar) e no que respeita a competências materiais (competências de ordem administrativa).

A Doutrina explica a repartição de competência legislativa e administrativa na Carta Magna nos seguintes termos:

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A COMPETÊNCIA PRIVATIVA da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...) MENDES, gilmar ferreira. Curso de Direito Constitucional / gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933)

Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se - às vezes - do significado de competência **exclusiva** - parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam sê-la. (Art. 21 da CF exclusiva da União; e art. 22 privativa), parte da doutrina, porém entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

Quanto à COMPETENCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que é um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O Art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...)

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24§ 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. (...)

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)

Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local. (MENDES, gilmar ferreira. Curso



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



de Direito Constitucional / gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 936-937)

A *priori*, cabe nesse momento analisar se a proposição fora proposta 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;

Conforme consta das (fls. 02/03), é possível identificar o cumprimento do determinado no referido dispositivo da Constituição Estadual, haja vista que foram firmadas as assinaturas necessárias para proposta de Emenda à Constituição.

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

Art. 38 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

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

(...)

§ 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.

Consigna-se ainda, que a questão de saúde está intimamente ligada a dignidade da pessoa humana, princípio este fundamental, constante de nossa Carta Magna (art. 1º, III). Destaca-se ainda que o constituinte inseriu a saúde no rol dos direitos sociais (art. 6º CF):

Art. 6º São direitos sociais a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Importante transcrevermos o disposto nos artigos 196 e 197 da Constituição Federal:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e



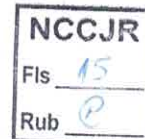
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Restando observadas as competências Constitucionais para a proposta, tramitação e objeto, dentre outras, resta **formalmente constitucional**.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material.

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.

Desse modo, considerando que a PEC é de iniciativa de mais de um terço dos membros deste Parlamento; considerando que não há intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio; considerando que a matéria da PEC em si não trata de tema diretamente relacionado com o voto direto, secreto, universal e periódico, nem se refere à separação dos Poderes, nem com os direitos e garantias individuais (artigo 60, §4º, incisos I, II, III e IV, da CF); considerando que a matéria tratada no Projeto de Emenda Constitucional (PEC) ora analisada não foi rejeitada, nem tida por prejudicada na sessão legislativa em curso; considerando que não há limitação temporal nas Constituições Federal e Estadual para a discussão de PEC com o tema ora proposto, conclui-se que inexistem limitações formais, circunstanciais, materiais e temporais ao seu tramitar por esta Casa de Leis.

Portanto a matéria da proposta é **materialmente constitucional**.



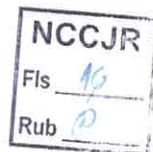
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade, deve constar registrado que, em atenção à determinação do Artigo 38, está, a proposta de acordo com o disposto na Constituição Estadual.

Quanto à Regimentalidade, deve constar registrado que inexistem óbices, sendo que a proposta está de acordo com o teor do artigo 337 do Regimento Interno da Casa de Leis.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, **voto favorável** à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição N.º 2/2023, de autoria de do Deputado Diego Guimarães.

Sala das Comissões, em 25 de 04 de 2023.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Emenda à Constituição N.º 2/2023 – Parecer N.º 340/2023/CCJR
Reunião da Comissão em <u>25 / 04 / 2023</u>
Presidente: Deputado (a) <u>Julio Campos</u>
Relator (a): Deputado (a) <u>Fabiano</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição N.º 2/2023, de autoria de do Deputado Diego Guimarães.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	



FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião	9ª Reunião Ordinária Híbrida		
Data	25/04/2023	Horário	14h00min
Proposição	Proposta de Emenda à Constituição Nº 2/2023		
Autor (a)	Deputado Diego Guimarães		

VOTAÇÃO

Membros Titulares	Presencial	Videoconferência	Ausente	Sim	Não	Abstenção
Deputado Júlio Campos Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Eugênio Vice-Presidente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Diego Guimarães	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Elizeu Nascimento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Thiago Silva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Membros Suplentes						
Deputado Sebastião Rezende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Fabinho Em exercício	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Wilson Santos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Gilberto Cattani	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputada Janaina Riva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SOMA TOTAL				3	0	0

CERTIFICO: Matéria relatada pelo Deputado Fabinho, sendo aprovada pela maioria dos membros com parecer favorável.


Waleska Cardoso

Consultora do Núcleo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação