



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
DEPUTADA FEDERAL ALICE PORTUGAL - PCdoB/BA

**COMISSÃO DE TRABALHO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 92, DE 2007**

*Regulamenta o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, parte final, para definir as áreas de atuação de fundações instituídas pelo poder público.*

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Pedro Henry

**VOTO EM SEPARADO DA DEPUTADA ALICE PORTUGAL**

**1. RELATÓRIO**

O Projeto de Lei Complementar de autoria do Poder Executivo pretende cumprir o mandamento do inciso XIX do art. 37 da Constituição, o qual determina que lei complementar definirá as áreas de atuação de fundações instituídas pelo Poder Público.

A proposição estabelece então que a lei poderá “instituir ou autorizar” fundação, sem fins lucrativos, integrante da administração pública indireta, com personalidade jurídica de direito público ou privado. No caso das fundações com personalidade jurídica de direito privado, define que elas só poderão atuar em áreas cujo desempenho não seja exclusivo de Estado. Em seguida lista essas áreas de atuação como aquelas relativas à saúde, assistência social, cultura, desporto, ciência e tecnologia, meio ambiente, comunicação social, promoção do turismo nacional e previdência complementar do servidor público.

Já substitutivo apresentado pelo relator do projeto de lei complementar, de início, distingue as modalidades de fundação sem fins lucrativos entre aquelas com personalidade jurídica de direito público e aquelas com personalidade jurídica de direito privado, as quais estarão submetidas ao controle interno de cada poder e ao controle externo. O § 2º do art. 1º veda a atuação das fundações estatais com personalidade jurídica de direito privado nas áreas cuja atividade seja exclusiva de Estado.

Em seguida, a proposição apresentada pelo relator conceitua, apenas para efeito da lei complementar, como carreira exclusiva de Estado aquela cujo desempenho exija o exercício do poder de autoridade do Estado, ou em que, pela relevância e



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

DEPUTADA FEDERAL ALICE PORTUGAL - PCdoB/BA

interesse público, o Estado atue sem a presença complementar ou concomitante da iniciativa privada.

O substitutivo ainda acrescenta o ensino e pesquisa, a formação profissional e a cooperação técnica internacional ao conjunto de áreas a serem exploradas pelas fundações estatais. Além disso, a proposição detalha outros aspectos relacionados à constituição do patrimônio dessas entidades, à receita e à contratação e demissão de servidores.

## **2. VOTO**

A crise da saúde pública no Brasil é um problema que, há muito tempo, preocupa os gestores públicos, os quais se desdobram no sentido de apresentar alternativas para resolver essa situação caótica. As soluções adotadas nos últimos anos, no entanto, foram centradas no questionamento do modelo estatal de gestão, procurando sempre a opção da iniciativa privada como a complementação necessária para a administração do sistema.

Foi com essa intenção que a reforma do Estado defendida pelo projeto do governo FHC, a qual tinha como fundamento a idéia do estado mínimo, implantou um novo modelo de gestão para os serviços sociais promovidos pelo Estado, com base nos chamados “contratos de gestão”, cujo objetivo era a transferência de recursos públicos para entidades de direito privado encarregadas de gerir o sistema.

Para tanto, surgiram as Organizações Sociais- OS, por meio da Lei nº 9.637/98 e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as chamadas OSCIPs, por intermédio da Lei nº 9.790/99. A característica peculiar a essas organizações é que elas, além de não estarem sujeitas às regras do Direito público, gozam da liberdade de contratação de pessoal sob o regime celetista e sem concurso público. Por conseguinte, não são obrigadas a cumprir a Lei nº 8.666/93, Lei das Licitações e Contratos nem para contratar terceiros, nem para serem contratadas pelo poder público. Por fim, há ainda a agravante de não se sujeitam ao Controle Externo do Tribunal de Contas da União e ao controle interno do órgão ao qual estão subordinadas, o que coloca em dúvida a real destinação dos recursos a elas repassados.

Por conta disso, esse modelo de transferência de recursos públicos, por meio do contrato de gestão, a essas organizações e às chamadas fundações de apoio está esgotado, especialmente na área da saúde, devido a desperdícios e irregularidades praticadas com recursos públicos. Na área de ensino e pesquisa, esse descontrole no repasse de recursos tem gerado diversas denúncias de malversação do dinheiro público, com repercussão na grande mídia nacional, como é o caso da fundação de apoio FINATEC, na Universidade de Brasília-UnB.

O projeto de lei complementar foi pensado, de início, como forma de corrigir tais problemas, no entanto, diante de uma análise mais aprofundada, pode se constatar que o conteúdo da proposição carece dos mesmos vícios e equívocos que marcaram a criação das OSCIPs, das OS e das fundações de apoio.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
DEPUTADA FEDERAL ALICE PORTUGAL - PCdoB/BA

O próprio Projeto de Lei Complementar é típico de um instrumento que extrapola seu poder de regulamentar e, ao mesmo tempo, deixa de cumprir integralmente o que manda o dispositivo da Constituição a que se refere.

O mandato do inciso XIX do art. 37 da Constituição é claro e direto:

“XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de (...) fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir áreas de sua atuação.” (grifo nosso)

Em primeiro lugar, extrapola seu poder de regulamentar porque o objetivo da lei regulamentadora é específico: definir áreas de atuação das fundações criadas pela administração pública. Nada mais do que isso. A proposta apresentada vai além, tratando de definir um novo tipo de entidade fundacional que, apesar de sua natureza pública, teria a prerrogativa inédita de assumir personalidade de direito privado. Mesmo sem discutir a possibilidade constitucional da existência de tal criação teratológica e biface, é evidente que a proposição extrapola do poder de regulamentar que lhe foi outorgado pelo dispositivo constitucional.

Em segundo lugar, falha em cumprir integralmente aquilo que deve regulamentar. Mesmo que fosse possível e lícito à Lei criar um novo tipo de entidade pública, ela teria, obrigatoriamente, de determinar também as áreas de atuação das outras fundações públicas, ou seja, as que permaneceriam com sua personalidade de direito público. Caso se venha a aprovar a proposta como está, as dezenas ou centenas de fundações que de fato existem permanecerão na situação de incerteza quanto ao seu enquadramento no disposto no inciso XIX do art. 37, *in fine*.

Por fim, o art. 1º do substitutivo repete a mesma impropriedade constitucional e redacional do do art. 1º do projeto original. O artigo afirma que a lei poderá “instituir ou autorizar a instituição da fundação”, quando a Constituição (art. 37, XIX) prevê que, no caso das fundações, a lei poderá, apenas, autorizar sua criação. Para sanar essa incorreção, alteramos, em nosso substitutivo, a redação desse artigo.

Nesse sentido, a idéia de incluir as áreas de ensino e pesquisa para a atuação dessas fundações não encontra respaldo nas próprias justificativas apresentadas pelo Poder Executivo quando da apresentação do projeto de lei complementar, onde se destaca o caos nos hospitais do Estado do Rio de Janeiro como parâmetro para a mudança no modelo administrativo vigente que privilegie uma nova forma jurídico-institucional no seio da administração pública indireta, que atenda às necessidades de flexibilidade e agilidade das áreas do Estado que executam atividades não exclusivas de Estado.

A ausência de argumentos que justificassem a inclusão do ensino e da pesquisa no conjunto das áreas abrangidas pela proposição é que motivou a exclusão a educação da área de atuação das fundações estatais por parte do Poder Executivo. É também por essa razão, o presente substitutivo propõe a limitação da atuação das fundações estatais de direito privado, conforme art. 2º, § 1º, que exclui, do âmbito de atuação dessas instituições, as áreas de ensino, pesquisa e ensino profissionalizante.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
DEPUTADA FEDERAL ALICE PORTUGAL - PCdoB/BA

De igual modo, os hospitais universitários representam hoje unidades estratégicas de ensino, pesquisa e extensão nas universidades. A inclusão dos hospitais universitários na área de atuação das fundações estatais representa uma dissociação do trinômio ensino, pesquisa e extensão e, por conseguinte, a desqualificação da função universitária. Por conta disso, propusemos a exclusão dos parágrafos 1º e 2º do art. 2º neste substitutivo.

Por fim, este substitutivo apresenta uma cláusula revogatória da lei ordinária nº 9.790, de 1999, que trata da qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como as Organizações Sociais da Sociedade Civil de Interesse Público, as OSCIPs, e da Lei Ordinária nº 8.958, de 1994, que trata das relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e das fundações de apoio. Com a criação das fundações de apoio de direito privado, torna-se desnecessária a contratação de OSCIPs e das fundações de apoio.

Por essas razões, solicitamos o apoio dos nobres pares para a aprovação do substitutivo que oferecemos.

É o nosso voto.

Sala da Comissão,                      de junho de 2008.

**Deputada Alice Portugal**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
DEPUTADA FEDERAL ALICE PORTUGAL - PCdoB/BA

**COMISSÃO DE TRABALHO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 92, DE 2007**  
(Do Poder Executivo)

*Regulamenta o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, parte final, para definir as áreas de atuação de fundações instituídas pelo poder público.*

**SUBSTITUTIVO**

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Poderá, mediante lei específica, **autorizar a criação** de fundação sem fins lucrativos, integrante da administração pública indireta, nas seguintes modalidades:

- I – com personalidade jurídica de direito público;
- II – com personalidade jurídica de direito privado.

§ 1º A fundação instituída pelo poder público, vinculada ao órgão em cuja área de competência estiver inserida a sua atividade, sujeitar-se-á à fiscalização do sistema de controle interno de cada Poder e ao controle externo.

**§ 2º As fundações de que trata o inciso II deste artigo reger-se-ão pelo Código Civil e pela legislação pertinente, excetuado o disposto nesta lei.**

§ 3º Para efeitos desta Lei Complementar, considera-se atividade exclusiva de Estado aquela cujo desempenho exija o exercício do poder de autoridade do Estado, ou em que, pela relevância e interesse público, o Estado atue sem a presença complementar ou concomitante da iniciativa privada.

Art. 2º Somente poderá ser instituída ou autorizada a instituição de fundação pública nas seguintes áreas:

- I - saúde;
- II - assistência social;
- III - cultura;
- IV - desporto;
- V - ciência e tecnologia;
- VI – ensino e pesquisa;



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
DEPUTADA FEDERAL ALICE PORTUGAL - PCdoB/BA

VII – meio ambiente;

VIII - previdência complementar do servidor público, para efeitos do art. 40, §§ 14 e 15, da Constituição Federal;

IX - comunicação social;

X - promoção do turismo nacional;

XI – formação profissional; e,

XII - cooperação técnica internacional.

**Parágrafo único. A autorização de que trata o caput às fundações sem fins lucrativos com personalidade jurídica de direito privado estará restrita às áreas compreendidas nos incisos I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, X e XII.**

Art. 3º A fundação pública que vier a ser instituída nos termos desta Lei Complementar terá patrimônio e receitas próprias.

§ 1º O patrimônio da fundação pública será constituído pelos bens móveis e imóveis, valores, direitos e outros bens que lhe forem destinados ou que adquirir com sua receita própria.

§ 2º As receitas da fundação pública serão constituídas, conforme dispuser a lei específica que autorizar a sua instituição e o seu estatuto, por:

I – dotações consignadas na **respectiva** lei orçamentária do **ente federativo**;

II – auxílios e as subvenções concedidas por entidades de direito público ou de direito privado;

III – rendas de quaisquer espécies produzidas por seus bens ou atividades;

IV – contribuições provenientes de entidades nacionais, estrangeiras ou internacionais;

V – saldos financeiros dos exercícios; e,

VI – outras rendas eventuais.

§ 3º No caso de extinção de fundação pública com personalidade jurídica, os legados, doações e heranças que lhe forem destinados, bem como os demais bens que venha a adquirir ou produzir serão incorporados ao patrimônio do respectivo ente federado.

§ 4º A fundação pública estará sujeita à legislação federal sobre licitação e contratos administrativos.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
DEPUTADA FEDERAL ALICE PORTUGAL - PCdoB/BA

§ 5º A admissão do pessoal permanente da fundação pública será precedida, independentemente do seu regime jurídico, de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

§ 6º Independentemente do seu regime jurídico, a demissão dos integrantes do seu quadro de pessoal somente ocorrerá nas seguintes hipóteses:

I – prática de falta grave;

II – acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

III – necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa, nos termos da lei a que se refere o § 7º do art. 169 da Constituição Federal; e,

IV – insuficiência de desempenho, apurada em procedimento no qual se assegurem pelo menos um recurso hierárquico dotado de efeito suspensivo, que será apreciado em trinta dias, e o prévio conhecimento dos padrões de desempenho mínimos exigidos, obrigatoriamente estabelecidos de acordo com as peculiaridades das atividades exercidas.

Art. 4º A fundação pública que celebrar contrato com o poder público, na forma do § 8º do art. 37 da Constituição Federal, poderá ter ampliada sua autonomia gerencial, orçamentária ou financeira.

§ 1º O gozo das prerrogativas de autonomia gerencial, orçamentária e financeira da fundação pública iniciar-se-á a partir da assinatura de contrato referido no *caput* com o poder público.

§ 2º O contrato de que trata o *caput* terá por objeto a prestação de serviços e a fixação de metas de desempenho para a entidade, cabendo à lei específica que autorizar a instituição da entidade dispor sobre os aspectos gerais da sistemática de avaliação de desempenho e os direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes, sem prejuízo de outras condições que foram estabelecidas no contrato.

§ 3º Os relatórios financeiros e de execução do contrato de que trata este artigo deverão ser publicados em veículo oficial de divulgação, assim como divulgados na internet, em até 30 (trinta) dias após o encerramento do exercício financeiro.

Art. 5º O relacionamento entre a fundação pública com personalidade jurídica e o poder público, no tocante à lei orçamentária anual, poderá dar-se, sob a forma de prestação de serviços, com base em contratos de serviços, alternativamente ao contrato previsto no art. 4º desta Lei.

§ 1º Considera-se contrato de serviços, para efeitos do *caput*, aquele firmado entre a fundação pública, com personalidade jurídica e o poder público, mediante dispensa de licitação, que tenha por objeto o fornecimento de bens produzidos pela entidade, a prestação de serviços e a realização de atividades inseridas em seu campo de atuação, vedada a subcontratação.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
DEPUTADA FEDERAL ALICE PORTUGAL - PCdoB/BA

§ 2º A lei que autorizar a instituição de fundação pública com personalidade jurídica disporá sobre os aspectos gerais dos contratos de serviços, inclusive sobre finalidades, objetivos, responsabilidades e direitos dos signatários, em assim sobre a sistemática de avaliação de desempenho da entidade, estipulação de metas de administração interna e demais aspectos relacionados com a gestão e com os padrões de qualidade requeridos na prestação de serviços e no desenvolvimento de suas atividades.

Art. 6º Ressalvado o disposto na lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, da Constituição, a lei de diretrizes orçamentárias disporá sobre a forma de apresentação dos contratos referidos no art. 4º ou dos contratos de serviços referidos no art. 5º na lei orçamentária anual e a organização das informações relativas a esses contratos assinados com o poder público, que deverá compor as informações complementares ao projeto de lei orçamentária anual.

Art. 7º Fica vedada, no caso de fundação pública que atue na área de serviços social público, a venda de serviços de acesso universal para a iniciativa privada.

Parágrafo único. Caberá ao poder público, com exclusividade, contratar com a fundação pública com personalidade jurídica a prestação de serviços de acesso universal, sendo vedadas cobranças diretas ou indiretas aos usuários.

Art. 8º a fundação pública com personalidade jurídica que atuar no âmbito do Sistema Único de Saúde obriga-se a observar seus princípios e diretrizes, previstos no art. 198 da Constituição Federal e no art. 7º da Lei nº 8.080, em especial os da regionalização, hierarquização, descentralização, comando único em cada esfera de governo e participação da comunidade.

Art. 9º A lei que autorizar a criação de fundação destinada a prestação de serviços sociais públicos de acesso universal deverá garantir a participação de representação de seus trabalhadores e dos usuários nas suas instâncias de deliberação.

Art. 10. Somente será autorizada a cessão de empregados da fundação pública com personalidade jurídica para outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo as empresas públicas e sociedades de economia mista, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, e, ainda, para atender a situações previstas em leis específicas.

**Art. 11. Ficam revogadas, a partir do terceiro ano civil subsequente ao ano de publicação desta lei, a Lei nº 8.958, de 8 de dezembro de 1994 e a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.**

Art. 12. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                      de junho de 2008.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
DEPUTADA FEDERAL ALICE PORTUGAL - PCdoB/BA

Deputada ALICE PORTUGAL