CONASS documenta

Cadernos de
informação técnica
e memória do CONASS

30

O Direito Sanitário como instrumento de fortalecimento do SUS: a ênfase na Educação Permanente em Saúde e os Resultados do Curso de Especialização

Anexo 4

DIREITO ADMINISTRATIVO SANITÁRIO I

Conteudista

Daniel Pitangueira de Avelino

DIREITO ADMINISTRATIVO SANITÁRIO I[1,2]

1. TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

n. 30
O Direito Sanitário como instrumento de fortalecimento do SUS: a ênfase na Educação Permanente em Saúde e os Resultados do Curso de Especialização

Anexo 4
Direito Administrativo Sanitário I

Quando tratamos de "administração pública", tratamos de uma expressão altamente polissêmica, que pode ser compreendida de diferentes formas. Por essa razão, abordar uma teoria geral da administração pública exige boa dose de interdisciplinaridade e conhecimentos gerais de diversas áreas, como filosofia política, sociologia, história, administração, contabilidade, ciência política e direito, entre outras. Para os efeitos do nosso trabalho, podemos adotar a seguinte conceituação:

> A administração pública em sentido amplo compreende: o governo (que toma as decisões políticas), a estrutura administrativa e a administração (que executa essas decisões). Em sentido estrito compreende apenas as funções administrativas de execução dos programas de governo, prestação de serviços e demais atividades. (PALUDO, 2013, p. 19)

Enquanto o conhecimento produzido pode ser comum e compartilhado com outras disciplinas, a epistemologia e a metodologia próprias são elementos que formam a identidade de um campo de saber. Esta é a situação dos estudos sobre a administração pública, que disputam não apenas sua autonomia, mas também sua cientificidade.

1 Trata-se de texto base utilizado de forma roteirizada para módulo de ensino. Alterado para o formato de capítulo de livro, com vistas a compor a presente publicação.

2 Conteudista: Daniel Pitangueira de Avelino. Endereço para acessar este CV: http://lattes.cnpq.br/4084228709187567

O fato de cada país ter sua forma própria de organização estatal não impede o surgimento de tendências, escolas e modelos teóricos no campo da administração pública, mas suas pretensões generalizantes encontram limite na heterogeneidade do fenômeno. Por isso, no campo da administração pública, é preciso sempre ter em mente essa limitação teórica, a fim de percebermos quando um modelo defendido tem mais caráter prescritivo do que descritivo, ou seja, quando a pretensão dos seus defensores é adaptar a realidade à teoria, não o contrário.

2. DIREITO ADMINISTRATIVO

O direito administrativo é parte dos estudos jurídicos sobre o Estado. Como disciplina jurídica, compartilha as formas de raciocínio e os princípios gerais do direito, aplicados a seu objeto específico: a administração pública. Por isso é categorizado como uma disciplina integrante do direito público, o que também traz ao seu campo de atuação um conjunto de princípios relacionados ao Estado. Os mais importantes desses princípios publicistas serão analisados no item 4 deste texto. Dessa forma, o direito administrativo focaliza na administração pública como objeto de estudo, como várias outras ciências também fazem, mas se diferencia delas por trazer a esse debate a perspectiva do direito e, mais especificamente, do direito público. Em resumo, o direito administrativo é conceituado por Maria Sylvia Zanella di Pietro como:

> [...] o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública. (DI PIETRO, 2014, p. 48)

Assim como as outras disciplinas jurídicas, o direito administrativo vai encontrar suas principais fontes na lei, na jurisprudência, na doutrina, no costume e nos atos negociais. Por herança do direito público, há tendência de conferir maior valor às fontes de natureza mais formal, por isso fontes como a lei tendem a prevalecer sobre o costume, por exemplo.

A lei é a principal fonte formal do direito administrativo. Com o termo "lei", em sentido amplo, estão sendo considerados todos os atos normativos formais e gerais que integram a ordem jurídica, desde a Constituição Federal (normas de hierarquia superior), até leis, decretos, portarias, resoluções e instruções normativas (normas de hierarquia mais baixa). Todas essas normas, encadeadas, formam o ordenamento jurídico que rege a administração pública, no qual as normas superiores, para que sejam efetivadas, são complementadas ou regulamentadas pelas normas de hierarquia inferior, enquanto estas buscam seu fundamento de validade naquelas. Uma curiosidade sobre a legislação que rege o direito administrativo é que este é um dos poucos ramos não codificados do nosso direito. Outras disciplinas jurídicas contam com um "código" no qual estão expressas suas normas gerais, mas o direito administrativo está baseado em leis isoladas, chamadas de legislação esparsa ou extravagante, além das normas constitucionais. Um dos motivos para essa dispersão das leis é o fato de que, ao contrário de outros ramos do direito, a União Federal não tem competência privativa para legislar sobre todos os assuntos de direito administrativo, o que faz que coexistam leis estaduais, distritais e municipais sobre alguns temas. Outra peculiaridade é que, no caso da União Federal, os pareceres do advogado-geral da União, quando aprovados pelo Presidente da República, possuem força normativa e vinculam a administração pública federal.

O direito administrativo também pode ser formado a partir da jurisprudência. Os órgãos do Poder Judiciário, no exercício do controle da administração pública, podem determinar a invalidação ou a execução compulsória de várias medidas, conforme sua interpretação das normas constitucionais e legais. Mais do que isso, têm a prerrogativa de declarar nulidade de atos normativos no exercício do controle de constitucionalidade. As decisões recorrentes desses órgãos formam um conjunto de precedentes, chamado de jurisprudência, que é fonte de conhecimento para o direito administrativo. Uma peculiaridade, em relação aos outros ramos do direito, é que na área administrativa tem tanta importância quanto as decisões dos órgãos judiciais a jurisprudência dos órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas, que formalmente integram o Poder Legislativo. As decisões recorrentes das

Cortes de Contas, assim como os seus atos normativos emanados na forma de resoluções e instruções normativas, formam quadro normativo que vincula as decisões dos administradores públicos.

3. ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O Estado brasileiro foi constituído ao longo de sua história por meio de diferentes formas de quebra de um poder centralizado. Uma primeira divisão, de natureza funcional, fundamenta a separação do Poder Legislativo, do Executivo e do Judiciário, com independência e harmonia como defende a Constituição Federal. Outra fragmentação tem natureza territorial e sustenta o nosso atual modelo de federação tripartida, composta por União Federal, estados, municípios e Distrito Federal, com autonomia entre si. Há ainda outra clivagem que não será enfatizada neste documento, de natureza social, que defende a repartição do poder soberano do Estado entre todas as pessoas que o compõem e resulta na nossa atual concepção de cidadania.

Feitas essas considerações, a análise da organização atual do Estado brasileiro tem como base duas daquelas repartições de poder mencionadas anteriormente: a funcional e a territorial. A divisão funcional prevê a criação de estruturas específicas para cumprir as funções legislativas, executivas e judiciárias, enquanto a clivagem territorial pressupõe e estabelecimento de diferentes níveis de administração voltados a cada uma das territorialidades que compõem a federação brasileira. Isso resulta em uma estrutura matricial em que órgãos legislativos, executivos e judiciários são replicados em cada ente federado, com variação de escala e competência (ver quadro anexo).

As regras básicas sobre a organização do Estado brasileiro são definidas na Constituição Federal (BRASIL, 1988), que também traz algum detalhamento sobre as estruturas federais. As Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais (e do Distrito Federal) complementam esse quadro normativo, nos seus respectivos âmbitos. As normas constitucionais delineiam a identidade de cada um desses diferentes órgãos por meio de uma lógica de competências. A cada estrutura instituída é atribuído um conjunto de responsabilidades a serem exercidas de forma indelegável (competência

exclusiva), independente, mas delegável (competência privativa), articulada (competência concorrente) ou simultânea (competência comum) com outros órgãos.

Os entes federados, assim como os Poderes, possuem autonomia para estabelecer sua organização interna, o que pode ser feito por normas de natureza infraconstitucional, desde que respeitadas as normas constitucionais.

O Poder Legislativo está presente em todos os entes da federação. Na União Federal, é exercido de forma bicameral pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que contam com estruturas distintas. Nos estados, há as Assembleias Legislativas; no Distrito Federal, há a Câmara Legislativa e nos municípios as Câmaras de Vereadores. Também integram o Poder Legislativo, como órgãos de auxílio para exercício do controle externo, o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados. As contas dos gestores municipais são apreciadas pelos tribunais estaduais de contas ou, quando houver, por Conselhos ou Tribunais de Contas do Município.

O Poder Judiciário, encontrado no âmbito federal e estadual, é responsável pela função jurisdicional do Estado. Está organizado em ramos temáticos especializados, que contam com quadros próprios de servidores técnicos e carreira de magistrados (com exceção da Justiça Eleitoral). Cada ramo do judiciário tem um órgão superior, com o Supremo Tribunal Federal atuando como órgão máximo do Poder Judiciário. Não há órgãos judiciários municipais e a atividade judicial que seria desempenhada pelo Distrito Federal é mantida pela União Federal.

O Ministério Público é órgão independente, reconhecido pela Constituição Federal como função essencial à justiça. Está organizado em Ministérios Públicos Estaduais e Ministério Público da União, o qual inclui o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Tanto no caso do Ministério Público quanto do Poder Judiciário houve a criação de um órgão colegiado autônomo com participação da sociedade para controle da sua atuação administrativa, financeira e funcional: o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça, respectivamente.

O Poder Executivo é responsável pela função administrativa do Estado brasileiro. Seu dirigente máximo, em cada ente da federação, é escolhido por meio do voto direto, em eleições majoritárias. No caso da União Federal, o Presidente da República acumula as funções de Chefe de Governo e de Chefe de Estado. Os órgãos auxiliares temáticos são os Ministérios, no governo federal, e as Secretarias, nos governos estaduais, distrital e municipais. Integram ainda o Poder Executivo as forças militares e policiais e a defensoria pública, que adquiriu autonomia funcional e administrativa após a Emenda Constitucional n. 45, de 2004 (BRASIL, 2004). No caso do Distrito Federal, as forças policiais e a defensoria pública são mantidas pela União Federal. Também são exercidas pelo Poder Executivo atividades de arrecadação tributária e de representação judicial, mesmo quando envolvidos outros Poderes. Isso ocorre porque a personalidade jurídica, na administração pública direta, é única e corresponde ao ente da federação. Não há, portanto, na administração pública direta outras pessoas jurídicas além da União Federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A administração pública indireta constitui um desdobramento dessas personalidades jurídicas, em cada ente da federação, em geral ligadas ao Poder Executivo.[3] Por descentralização, o Estado cria algumas organizações que passam a ter existência e personalidade jurídica próprias, para exercício de alguma atividade específica. Conforme as suas características, nos termos do art. 5º do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, essas organizações podem ser classificadas como:

> I – Autarquia – o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.
>
> II – Empresa Pública – a entidade dotada de personalidade

3 São raros, mas existem casos de entidades de administração pública indireta vinculadas ao Poder Legislativo ou Poder Judiciário. É o caso, por exemplo, das fundações autorizadas pelo art. 4º da Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012 (BRASIL, 2012). O Funpresp-Jud, fundação de natureza pública com personalidade de direito privado, foi criado pela Resolução n. 496, de 26 de outubro de 2012, do STF (STF, 2012).

> jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.
>
> III – Sociedade de Economia Mista – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.
>
> IV – Fundação Pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (BRASIL, 1967)

Além dessas classificações, há outras mais complexas. É o caso das agências reguladoras (p.ex.: Anatel, Aneel, ANP), criadas por lei como autarquias em regime especial. Há também os conselhos de fiscalização profissional (p.ex.: OAB, CFM, CREA), que são reconhecidos ora como autarquias, ora como pessoas jurídicas de direito privado que atuam por delegação do Poder Público, ora como entidades constitucionais independentes.[4] É, do mesmo modo, objeto de debates a classificação dos serviços sociais autônomos (p.ex.: SESI, SESC) como entidades paraestatais. Por fim, vale lembrar que existe a figura pouco conhecida dos órgãos autônomos (p.ex.: Prodasen), prevista no art. 172 do Decreto-Lei n. 200, de 1967 (BRASIL, 1967).

4 Algumas decisões do STF reforçam a classificação dos conselhos como autarquias (ADI 1.717), entendendo a OAB como entidade independente (ADI 3.026). O estatuto do Conselho Federal de Medicina o reconhece como entidade de direito privado com delegação do Poder Público.

4. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Os princípios são postulados que orientam formas específicas de raciocínio em determinado campo de conhecimento, formando com isso uma identidade epistemológica. No caso da Teoria Geral da Administração Pública e do Direito Administrativo, há um conjunto grande e variado de princípios reconhecidos pela doutrina como orientadores da função administrativa do Estado. Alguns desses princípios estão expressos no art. 37 da Constituição Federal – são os chamados princípios constitucionais explícitos. Outros estão dispersos em outras normas constitucionais ou legais. Já outros não contam com reconhecimento legal e são produtos de construções jurisprudenciais e doutrinárias.

a) Legalidade: o princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal, é reafirmado no art. 37 como princípio da administração pública. Nesse âmbito, ganha contornos mais limitados, como princípio da legalidade estrita, o que significa que, além de não ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, como qualquer cidadão, "o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas" (MORAES, 2012, p. 342). Uma primeira consideração é a de que a expressão *legalidade* é utilizada em sentido amplo, ou seja, trata não apenas da lei em sentido estrito, mas também de normas constitucionais e outros atos normativos de hierarquia inferior, quando autorizados por lei. Assim, a lei constitui[5] o limite para a atuação do administrador público, que também deve respeitar outras normas de hierarquia inferior que tenham sido por ela autorizadas.

b) Impessoalidade: o princípio da impessoalidade, que também está expresso no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), determina a atuação institucional dos agentes públicos, em nome

5 A Emenda Constitucional n. 32, de 2001, reconheceu na Constituição Federal a figura do Decreto Autônomo para assuntos específicos previstos no art. 84, VI, o que dispensa ato legislativo (BRASIL, 2001).

das organizações de que fazem parte, em detrimento da promoção pessoal ou de decisões de caráter pessoal. Em outras palavras, "as realizações administrativo-governamentais não são do agente político, mas sim da entidade pública em nome da qual atuou" (MORAES, 2012, p. 343). Este princípio tem por objetivo induzir uma transformação na cultura organizacional do Estado brasileiro, historicamente marcado por relações de natureza pessoal, cujas decisões variavam de acordo com a pessoa destinatária. O princípio não conta ainda com plena eficácia, quando a própria ordem constitucional tira do seu alcance algumas decisões ditas "livres", como a nomeação e exoneração de cargos em comissão (art. 37, II). No entanto, mesmo em casos assim, a tendência da administração pública brasileira é cada vez mais diminuir o espaço de liberdade do administrador público e ampliar os requisitos objetivos de verificação da impessoalidade.[6]

c) Moralidade: o princípio da moralidade traz profunda discussão sobre a ética na administração pública, porque obriga o administrador público a respeitar preceitos morais que não necessariamente estão definidos em lei. Assim, "não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública" (MORAES, 2012, p.343). Algumas normas jurídicas, como a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a Lei n. 8.027, de 12 de abril de 1990 e os vários códigos de ética do serviço

6 São exemplos dessa tendência o art. 117, da Lei n. 8.112, VIII, da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a Súmula Vinculante n. 13, de 2008, do STF, o Decreto n. 7.203, de 4 de junho de 2010, todos tratando da restrição ao nepotismo (BRASIL, 1990c; 2010; STF, 2008).

público, mencionam casos de violação da moralidade administrativa (BRASIL, 1990a; 1992). Ainda assim, as normas morais não são tão explícitas quanto as normas jurídicas, o que reforça para o administrador público a necessidade de se manter atento e informado para identificar quais são as exigências de natureza moral a que está submetido, além daquelas previstas em lei.

d) Publicidade: o administrador público tem o dever de tornar os seus atos conhecidos pelos cidadãos, pois o "princípio da publicidade, que vem agora inserido no artigo 37 da Constituição, exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei" (DI PIETRO, 2014, p. 72). A publicidade pode ser realizada de diversas formas, desde a publicação na imprensa oficial até a intimação pessoal do interessado, mas é importante que seja feita de forma ampla, acessível e compreensível por parte do destinatário. Em alguns casos a lei ou outras espécies normativas determinam a forma como deve ser feita a publicidade, em outros casos essa escolha cabe ao administrador público. Atos normativos recentes, como a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), revelam tendência de exigir cada vez mais do administrador público que seja proativo na divulgação de informações (transparência ativa) e célere no atendimento de demandas por informação (transparência passiva) dos cidadãos (BRASIL, 2011).

e) Eficiência: o mais recente dos princípios constitucionais explícitos – aqueles que estão expressos no art. 37 – foi introduzido pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998, e como os demais tem o seu sentido definido pelo debate doutrinário e jurisprudencial (BRASIL, 1998). Em termos gerais é possível considerar que o "*princípio da eficiência* dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum" (MORAES, 2012, p.348). Diferente dos princípios anteriores, o controle da eficiência não está voltado aos aspectos formais da conduta

do administrador público, mas aos resultados da sua atuação. Com isso, há um reconhecimento de que tanto o controle de meios quanto o controle de fins coexistem atualmente na administração pública brasileira, tornando os integrantes da administração pública simultaneamente responsáveis pelo que fazem e pela forma com que fazem suas atividades.

f) SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: o princípio da supremacia do interesse público não está explicitado no art. 37 da Constituição Federal como um princípio da administração pública, muito embora seja possível perceber alguns de seus aspectos no art. 3º da Carta Maior (BRASIL, 1988) e no art. 2º, II, da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999). Muito embora isso seja dever de todo cidadão, ao administrador público cabe em especial promover a defesa do bem comum e da coletividade, então é, "pois, no âmbito do direito público, em especial do Direito Constitucional e Administrativo, que o princípio da supremacia do interesse público tem a sua sede principal" (DI PIETRO, 2014, p.67). Em vários momentos a legislação define qual o interesse público a ser buscado, em outras situações cabe ao administrador público promover essa identificação no caso concreto; em qualquer caso, o interesse público é irrenunciável pela autoridade administrativa (p.68). A utilização de instrumentos de participação e controle social (como os conselhos e conferências nacionais) é uma forma objetiva de escutar a sociedade e, assim, delinear com mais precisão quais são os interesses envolvidos em torno de uma determinada decisão.

g) Presunção de Legitimidade ou Veracidade: os atos dos agentes públicos são considerados legítimos até prova em contrário. Assim, o princípio da legitimidade envolve "de um lado, a presunção de verdade, que diz respeito à **certeza dos fatos**; de outro lado, a presunção de legalidade, pois, se a Administração Pública se submete à lei, presume-se, até prova em contrário, que todos os seus atos sejam verdadeiros e praticados com observância das normas legais pertinentes" (DI PIETRO, 2014, p. 69). A presunção é relativa (ou *juris*

tantum), o que significa que pode ser desconstituída, com o devido processo legal, quando houver provas da ilegitimidade ou ilegalidade do ato.

h) Especialidade: Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro, dos "princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público decorre, dentre outros, o da especialidade, concernente à ideia de descentralização administrativa" (DI PIETRO, 2014, p. 69). Em termos gerais, os órgãos públicos devem cumprir funções específicas, definidas em seus atos de criação, sempre que possível buscando a especialização técnica e evitando a sobreposição de atribuições.

i) Controle ou Tutela: cabe à administração pública direta supervisionar as organizações da administração pública indireta. É o que prescreve o princípio do "controle ou tutela, em consonância com o qual a Administração Pública direta fiscaliza as atividades dos referidos entes, com o objetivo de garantir a observância de suas finalidades institucionais" (DI PIETRO, 2014, p. 70). O controle ou tutela não deve ser exercido de forma invasiva, retirando a autonomia de que goza o ente descentralizado, mas buscando verificar se estão sendo cumpridos os objetivos que motivaram a sua criação.

j) Autotutela: a administração pública tem a prerrogativa de rever de ofício os próprios atos emitidos, como prescreve o art. 53 da Lei n. 9.784, de 1999, o que constitui o princípio da autotutela (BRASIL, 1999). Em outras palavras, "pela autotutela o controle se exerce sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário" (DI PIETRO, 2014, p.70). Essa possibilidade de autotutela deve levar em consideração os efeitos do ato anulado, em especial os eventuais direitos em favor de terceiros de boa-fé, além da devida responsabilização contra quem deu causa à ilegalidade.

k) Hierarquia: é uma forma específica de organização da administração pública, que prevê níveis diferentes de decisão, em

que os agentes situados nos níveis mais elevados têm o dever de controlar a atividade daqueles situados em níveis mais inferiores. Com isso, em "Em consonância com o princípio da hierarquia, os órgãos da Administração Pública são estruturados de tal forma que se cria uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros, cada qual com atribuições definidas em lei" (DI PIETRO, 2014, p.71). A hierarquia não deve ser considerada como uma relação de subordinação pessoal, uma vez que todo agente público deve obediência à lei, não aos chefes. Por isso há uma tendência a proteger cada vez mais os servidores[7] contra as arbitrariedades e abusos de poder por parte de seus chefes.

l) Continuidade do Serviço Público: Os serviços públicos suprem necessidades da sociedade e sua interrupção ou oferta de forma irregular viola o princípio da continuidade do serviço público. Explicando de outra forma, "por esse princípio, entende-se que o serviço público, sendo a forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, não pode parar" (DI PIETRO, 2014, p.71). É preciso considerar que a atuação estatal tem caráter institucional e permanente, ou seja, não está vinculada às pessoas que exercem determinados cargos. Por isso, as responsabilidades do Estado são permanentes e não se alteram com a mudança de mandatos ou dirigentes dos órgãos.

m) Razoabilidade e Proporcionalidade: os princípios da razoabilidade e proporcionalidade estão expressos, de forma separada, no art. 2º da Lei n. 9.784, de 1999 (BRASIL, 1999). É possível perceber uma relação entre eles, ao considerar que "o princípio da razoabili-

7 Como exemplo dessa tendência há o art. 126-A da Lei n. 8.112, de 1990, incluído pela Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 1990c; 2011): Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública. (Incluído pela Lei n. 12.527, de 2011).

dade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem de alcançar" (DI PIETRO, 2014, p. 81). Em síntese, é exigido que os meios sejam adequados aos fins e que o administrador não deve adotar medidas mais gravosas que aquelas estritamente necessárias ao alcance da finalidade pretendida (art. 2º, VI, da Lei n. 9.784, de 1999).

n) Motivação: A determinação de publicidade seria inócua se o administrador público pudesse ocultar da sociedade a razão pela qual suas decisões foram tomadas. Nesse sentido, "O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões" (DI PIETRO, 2014, p. 82). Isso vale mesmo para as situações de discricionariedade, como forma de evitar os desvios de finalidade nas decisões administrativas, mas não é aplicado ainda às decisões chamadas "livres" (como a nomeação e exoneração de cargos em comissão).

o) Segurança Jurídica: o princípio da segurança jurídica é associado aos princípios da proteção à confiança e a boa-fé. Por segurança jurídica se entende a preservação de situações consolidadas no tempo, como aquelas protegidas pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal. Assim, "o princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a consequente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior" (DI PIETRO, 2014, p.86). Isso demonstra que existe uma relação de lealdade entre o cidadão e o Estado, que tem valor jurídico e merece ser protegida. Dessa forma, "o princípio da proteção à confiança leva em conta a boa-fé do cidadão, que acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros" (DI PIETRO, 2014, p.88). A boa-fé é o elemento principal que constitui este tipo de relação e que determina sua proteção jurídica. De modo mais detalhado, "O princípio da boa-fé abrange um aspecto objetivo, que diz respeito à conduta

leal, honesta, e um aspecto subjetivo, que diz respeito à crença do sujeito de que está agindo corretamente" (DI PIETRO, 2014, p. 88).

p) Outros princípios: Estes não são os únicos princípios adotados pela doutrina e jurisprudência brasileiras nas questões que envolvem a administração pública. Mesmo a legislação (BRASIL, 1967; 1999) traz outros exemplos, como aqueles mencionados no art. 2º da Lei n. 9.784, de 1999 (p.ex.: ampla defesa, contraditório) e no art. 6º do Decreto-Lei n. 200, de 1967 (p.ex.: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência, controle). Esses princípios, assim como outros que possam ser trazidos à área do Direito Administrativo, não serão tratados neste documento.

5. DIREITO À SAÚDE[8]

O direito à saúde está assegurado na Constituição Federal como um direito social, previsto no art. 6º. Também pode ser considerado uma extensão do direito à vida, protegido como direito individual no art. 5º. A responsabilidade para o cumprimento do direito à saúde é atribuída pela Constituição Federal ao Estado brasileiro, como afirma o art. 196:

> 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 ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988)

Os artigos seguintes (197 a 200) tratam da forma de organização da administração pública brasileira para prestação dos serviços de saúde. Ali estão expressas as diretrizes de funcionamento de uma rede regionalizada e hierarquizada que veio a constituir o SUS. Diferente de outras políticas públicas, esse sistema estatal conta com algumas regras específicas, como a determinação de universalidade e atendimento integral e a garantia de

8 Para uma discussão mais aprofundada sobre o direito à saúde, vale a pena conferir a publicação O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito à Saúde (COSTA et alii, 2009).

aplicação anual mínima de um percentual da arrecadação, para cada ente da federação. Essas regras constitucionais refletem o grau de essencialidade que o nosso ordenamento jurídico atribui ao direito à saúde.

6. COMPETÊNCIA FEDERATIVA NA SAÚDE[9]

Quando afirma que a saúde é "dever do Estado", a Constituição Federal não faz distinção entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Pelo contrário, estabelece a saúde pública como competência comum (art. 23, II) de todos os entes federados, aos quais compete legislar de forma concorrente sobre o tema (art. 24, XII). Há, portanto, uma primeira percepção de que todo o Estado brasileiro deve estar comprometido em garantir a prestação dos serviços de saúde à população, como analisa a Profa. Sueli Dallari:

> Conclui-se, portanto, que a expressão constitucional "competência comum" no que respeita ao artigo 23, II, do texto aprovado em 1988, deve ser compreendida como a capacidade e o direito que têm a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de legislar e praticar todos os atos administrativos necessários ao cuidado da saúde, "juntamente e em pé de igualdade". (DALLARI, 1991)

As regras constitucionais sobre o SUS tomam forma com a Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, e a Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990b; 1990d). A partir desses atos normativos, a prestação dos serviços de saúde passa a ser organizada por meio de um sistema descentralizado, hierarquizado e participativo que atribui diferentes funções para os entes da federação. Em termos gerais, o funcionamento do SUS está disciplinado nas suas Normas Operacionais, no Regulamento do SUS, nas normas produzidas pelos conselhos e órgãos de saúde e pelos pactos interfederativos.

A direção do SUS, em cada ente da federação, é exercida por um órgão único, que no caso federal corresponde ao Ministério da Saúde e, nos

9 Para uma leitura mais introdutória sobre o funcionamento do SUS, vale a pena ler a publicação Entendendo o SUS, do Ministério da Saúde (Ministério da Justiça, 2006).

demais, às Secretarias de Saúde. A esses órgãos incumbe a gestão do sistema no seu respectivo âmbito, inclusive estabelecendo as normas complementares necessárias. Ao seu lado funcionam os respectivos Conselhos de Saúde, a quem compete a fiscalização e o controle das políticas públicas na área de saúde. Cabe aos conselhos, ainda, a aprovação do plano de saúde de cada ente da federação. É por meio desses instrumentos de planejamento que os órgãos de saúde estabelecem de forma integrada os resultados a serem buscados no período de quatro anos, de forma ascendente, ou seja, partindo dos planos locais até os planos nacionais.

Até 2006 os entes da federação assumiam responsabilidades com a gestão do sistema, de forma descentralizada, seguindo a Norma Operacional Básica do SUS (NOB SUS) n. 01, de 1993 (MS, 1993). Os municípios podiam ser habilitados em gestão incipiente, parcial ou semiplena, progressivamente. Os estados, por sua vez, podem ser habilitados como gestão incipiente ou parcial. A Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS-SUS) n. 01, de 2002 (MS, 2002), trouxe outras possibilidades de classificação, como: gestão plena e Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada, para municípios; gestão plena ou avançada, para estados; e a qualificação de regiões e microrregiões de saúde. Com o Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS, composto pelo Pacto pela Vida, Pacto em Defesa do SUS e Pacto de Gestão, uma nova forma de distribuição de competências foi introduzida no sistema (MS, 2009) em lugar da anterior. As diretrizes operacionais do pacto previam a assinatura de Termos de Compromisso de Gestão nos âmbitos municipal, distrital, estadual e federal, que definiam responsabilidades e metas para cada ente federado.

Por fim, o Decreto n. 7.508, de 28 de junho de 2011, regulamentou a Lei n. 8.080, de 1990, e estabeleceu as regras de articulação interfederativa hoje vigentes. As responsabilidades de cada ente federativo são definidas por meio de acordos de colaboração denominados Contratos Organizativos de Ação Pública da Saúde, que organizam e integram as ações e serviços de saúde e definem indicadores, metas, critérios de avaliação de desempenho, recursos financeiros e formas de controle e fiscalização. Órgãos interfederativos específicos, a Comissão Intergestores Tripartite (composta por União,

estados e municípios), a Comissão Intergestores Bipartite (composta por estados e municípios) e a Comissão Intergestores Regional são responsáveis por pactuar a organização e funcionamento das ações e serviços de saúde, incluindo as responsabilidades dos entes federativos. Para a formalização dos Contratos, foi pactuado um rol único de indicadores a serem utilizados pelos entes da federação (MS, 2015) monitorados por sistema eletrônico.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm >. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. *Lei n. 8.027, de 12 de abril de 1990*. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8027.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. *Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990*. 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. *Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. 1990c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. *Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990*. 1990d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. *Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm#art1>. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. Presidência da República. Decreto n. 7.203, de 4 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria n. 545, de 20 de maio de 1993*. Estabelece normas e procedimentos reguladores do processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde, através da Norma Operacional Básica – SUS 01/93. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1993/prt0545_20_05_1993.html >. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. _____. Portaria n. 373, de 27 de fevereiro de 2002. Norma Operacional da Assistência à Saúde / SUS – NOAS-SUS 01/02. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0373_27_02_2002.html>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. _____. Entendendo o SUS. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartilha_entendendo_o_sus_2007.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. _____. Portaria n. 2.048, de 3 de setembro de 2009. Aprova o Regulamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt2048_03_09_2009.html>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. _____. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Articulação Federativa. *Caderno de diretrizes, objetivos, metas e indicadores*: 2013-2015. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2015a. (Série Articulação Federativa; v.1)

_____. _____. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Articulação Federativa. *Nota Técnica n. 13/DAI/SGEP/MS*. Brasília, 25 de fevereiro de 2015b.

COSTA, Alexandre Bernardino; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; DELDUQUE, Maria Célia; OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho; DALLARI, Sueli Gandolfi (Orgs.). *O direito achado na rua*: introdução crítica ao direito à saúde. Brasília: CEAD/UnB, 2009. Disponível em: <http://rededireitosanitario.fiocruz.br/wp-content/uploads/2011/08/O_Direito_Achado_na_Rua_PDF-vol.4.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

DALLARI, Sueli Gandolfi. O papel do município no desenvolvimento de políticas de saúde. *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, v. 25, n. 5, p. 401-405, out. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89101991000500013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 jun. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PALUDO, Augustinho. *Administração pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.717*. Processo 19971126-DF. Julgamento final: 7 nov. 2002. Relator: Min. Sydney Sanches. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=1717&processo=1717>. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.026*. Processo 20031028-DF. Julgamento final: 8 jun. 2006. Relator: Min. Eros Grau. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3026&processo=3026>. Acesso em: 15 jun. 2015

____. Súmula Vinculante n. 13. Aprovada em 21 ago. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=13.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>. Acesso em: 15 jun. 2015.

____. *Resolução n. 496, de 26 de outubro de 2012*. Cria a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário – Funpresp-Jud, dispõe sobre sua vinculação ao STF e dá outras providências. Disponível em: <http://funprespjud.com.br/arquivos/resolucao496-2012.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.