

9

Alternativas de Gerência de Unidades Públicas

BIBLIOTECA DIGITAL DO CONASS



Tenha acesso a centenas de publicações sobre a gestão do SUS, disponíveis gratuitamente na biblioteca digital do Conass. É só baixar e compartilhar!



Entre os temas que têm sido debatidos pelo Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (Conass), o que trata das alternativas de gerência de unidades públicas de saúde, tem-se destacado pelos gestores do SUS, pois está vinculado à melhoria da gestão e do atendimento da população e à eficiência dos serviços que são oferecidos. Os modelos ou alternativas de gerência de atuação direta e indireta, existentes no ordenamento jurídico-administrativo nacional, estão referenciados nas disposições do Decreto-Lei n. 200, de 1967 e da Lei n. 4.320, de 1964 – principais marcos regulatórios da Administração Pública Brasileira.

Utiliza-se a expressão “modelos de gerência” ou “alternativas de gerência” para nominar os formatos jurídico-administrativos que podem ser utilizados pelo Poder Público para assegurar a prestação de serviços de saúde à população. O termo engloba tanto as formas de atuação direta do Poder Executivo, por meio de seus órgãos e entidades públicas da administração direta e indireta, quanto às formas de atuação estatal indireta, por meio de celebração de contratos ou acordos de colaboração com entidades civis sem fins lucrativos. Os modelos de gerência de atuação direta do Poder Executivo são, portanto, as categorias de órgãos e entidades públicas presentes no atual ordenamen-

to jurídico nacional. De acordo com o art. 4º do Decreto-Lei n. 200, de 1967, a Administração Pública constitui-se dos órgãos da administração direta e das entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria a ela vinculadas, que podem assumir as seguintes categorias: autarquias, consórcios públicos; fundações públicas de direito público e de direito privado; empresas públicas e sociedades de economia mista.

Tem-se que nos modelos de gerência de prestação direta, a ação pública realiza-se por meio de uma estrutura estatal, criada por lei ou mediante autorização legal específica para o exercício de competências públicas, ou seja, por um órgão da Administração Direta ou uma entidade descentralizada, integrante da administração indireta.

Já os modelos de gerência de atuação indireta do Poder Executivo são aqueles em que a atuação pública se dá por meio da celebração de contrato ou outro tipo de ajuste com terceiros, com o objetivo de viabilizar a prestação de serviços de saúde aos cidadãos.

Quando o Poder Público estabelece relações contratuais ou de colaboração com agentes sociais ou de mercado, na intenção de alcançar os objetivos públicos, não há descentralização de competências públicas nem delegação de poderes de gestão.



Fonte: Elaboração própria.

Modelos de gerência de atuação direta

Administração Direta

A administração direta é financiada com recursos oriundos do orçamento geral do Ente federativo, previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) (Constituição Federal, art. 165, § 5º, I). O regime financeiro e contábil da administração direta é integralmente público, regido pela Lei n. 4.320, de 1964, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n. 101/2000. Os órgãos da administração direta são fiscalizados pelo controle interno do Poder Executivo e pelo controle externo do Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas.

Administração Indireta

A administração indireta é composta por entidades administrativas, dotadas de personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, criadas mediante lei específica, para o exercício de finalidade e competências descentralizadas. Essas entidades podem ser

de direito público (autarquia, fundação pública de direito público e associação pública) ou de direito privado (empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação pública de direito privado). As entidades da administração indireta, sejam de direito público ou privado, vinculam-se ao órgão da administração direta responsável pela área de competência na qual ela se insere, para fins de coordenação e supervisão política e administrativa.

Autarquia

O Decreto-Lei n. 200, de 1967, define autarquia como 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”. A autarquia é dotada de autonomia administrativa, respeitados os limites do regime jurídico de direito público, sendo criada por lei específica, que define as suas competê-

cias, sistema de governança, fontes de receita, patrimônio e quadro de pessoal. Por ser regida, integralmente, pelo regime jurídico de direito público, a autarquia observa os mesmos regramentos administrativos aplicáveis aos órgãos da administração direta, inclusive quanto a atos e processos administrativos, licitações, contratações, bens, regime de pessoal, regime orçamentário, financeiro e patrimonial, responsabilização, prestação de contas, imunidade tributária e prerrogativas processuais.

Fundação Pública

A Constituição Federal de 1988, em seu texto original, não tratou da fundação pública de direito privado e estabeleceu sobre a fundação pública de direito público regime jurídico semelhante ao da autarquia. A Emenda Constitucional n. 19/1998, alterou a redação do art. 37, inciso XIX da Constituição para deixar clara a possibilidade da criação de fundação pública de direito privado dentro da administração indireta. A nova redação constitucional estabeleceu a natureza pública de direito privado das fundações, cuja criação é autorizada pela lei como as empresas estatais. Há duas categorias de fundações públicas: as públicas de direito privado, instituídas na forma prevista no Decreto-Lei n. 200 e no art. 37, inciso XIX da Constituição; e a pública de direito público, dotada do mesmo estatuto jurídico da autarquia.

Fundação pública de direito privado

A fundação pública de direito privado, também denominada fundação governamental ou fundação estatal, é uma estrutura pública, dotada de personalidade jurídica própria, cria-

da em virtude de autorização legislativa para o desenvolvimento de atividades não privativas de estado na área social. São dotadas de autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos públicos diretos do Tesouro do Ente que a instituiu e/ou de outras fontes. O regime de pessoal da fundação pública de direito privado é o da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), observadas as regras específicas de direito público, estabelecidas no art. 37 da Constituição.

Fundação pública de direito público

Fundação pública de direito público é pessoa jurídica de direito público, criada por lei específica, cuja finalidade e competências exigem o exercício conjugado de atividades administrativas e serviços públicos privativos com atividades e serviços públicos não privativos, de natureza social. Essas fundações são uma espécie do gênero das autarquias, sendo, por isso, denominadas fundações autárquicas. Seu regime jurídico administrativo, de pessoal, patrimonial, orçamentário, financeiro, fiscal e tributário é o mesmo das autarquias, usufruindo das mesmas prerrogativas processuais. Diferem-se as autarquias por serem instituídas apenas em áreas sociais, para o exercício de atividades privativas ou não.

Consórcio público

Consórcio público é o nome que se dá à entidade pública sem fins lucrativos instituída por dois ou mais entes federados para a consecução de competências públicas por eles descentralizadas por lei.

O consórcio público pode ser instituído como uma autarquia interfederativa: a associação

pública; ou como pessoa jurídica de direito privado. O consórcio público está previsto no art. 241 da Constituição Federal e a instituição de consórcios públicos está disciplinada, em nível nacional, pela Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, e pelo Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei. O âmbito de atuação do consórcio público corresponde à soma dos territórios dos municípios ou estados consorciados, independentemente de a União figurar como associada.

Quando assume a forma de associação pública, o consórcio público adquire personalidade jurídica mediante a vigência das leis dos entes da Federação que a instituírem. A associação pública pode exercer competências privativas e não privativas de estado, visto que, sobre ela incide o regime jurídico de direito público estabelecido pela Constituição Federal e legislação federal aplicável, devendo a lei, de todos os seus entes instituidores, dispor sobre as demais disposições legais e normativas, nas áreas de competência concorrente dos entes consorciados.

Quando é criado como consórcio público de direito privado, sua criação deve ser autorizada pelas leis dos entes federados instituidores e sua personalidade jurídica é adquirida mediante o atendimento dos ritos da legislação civil.

No período de julho a outubro de 2019, o Conass realizou levantamento nacional de informações sobre consórcios que atuam na área da saúde, com o objetivo de traçar um panorama geral de como estão constituídos e organizados os consórcios públicos no âmbito do SUS, especialmente no que tange às suas áreas de atuação e ao alinhamento às disposições legais da Lei nº 11.107, de 2005.

Em 2019 existiam 225 consórcios de saúde em 17 estados, sendo 198 de natureza pública e 27 de natureza privada.

A Portaria GM/MS 2905, de 13 de julho de 2022, dispõe sobre as diretrizes e os aspectos operacionais aplicáveis aos consórcios públicos no âmbito do SUS.

Empresa estatal

Empresa estatal é a pessoa jurídica de direito privado, de fins econômicos, controlada direta ou indiretamente por ente da Federação, que execute serviços públicos ou explore atividade econômica caracterizada pela produção ou comercialização de bens ou pela prestação de serviços em geral. É uma figura jurídica própria para a exploração direta de atividade econômica pelo Estado (Constituição Federal, art. 173). A empresa estatal é criada por autorização legislativa específica (Constituição Federal, inciso XIX) e procedimentos do Código Civil: registro do estatuto social na Junta Commercial. Integra a administração indireta do Ente federado que detenha o seu controle, vinculada ao órgão da administração direta responsável pela sua área de atuação para fins de orientação, coordenação e supervisão. A empresa estatal pode ser constituída como empresa pública ou sociedade de economia mista. O regime de pessoal é o da CLT, com admissão por concurso público. Um exemplo é a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).

Serviço social autônomo

Existem entidades instituídas pelo Poder Público sob a denominação de “serviço social autônomo” cuja finalidade é prestar serviços sociais diretos aos cidadãos, em geral. São

instituídos pelo Poder Público a partir de autorização legal, tendo seu regulamento estabelecido por decreto. Na maioria dos casos, estabelecem com a Administração Pública relações por contrato de gestão e

recebem recursos financeiros transferidos pelo Poder Público. Exemplo de Serviço Social Autônomo é a Associação das Pioneiras Sociais que administra a Rede Sarah.



Fonte: Elaboração própria.

Modelos de gerência de atuação indireta

Os principais modelos de cooperação entre órgãos e entidades públicos e associações ou fundações privadas, previstos na legislação federal na área da saúde são: (a) qualificação de entidades civis como organizações sociais. (Lei n. 9.637 de 1998); (b) qualificação de entidades civis como Organizações da Sociedade Civil sem Fins Lucrativos (Oscip) (Lei n. 9.790 de 1999).

Organização Social

Organização Social (OS) é um título concedido pelo Poder Público a uma associação ou fundação privada, regida exclusivamente pelo Código Civil e instituída por particulares, para a celebração de relação de parceria e fomento para a realização de atividade de interesse público, de longo prazo. Essa forma de colaboração com entidades civis sem fins lucrativos foi primeiramente regulada pela Lei n. 9.637/1998. Posteriormente, estados e municípios brasileiros promulgaram leis próprias de OS.

A finalidade da qualificação é, exatamente, viabilizar a ação cooperada entre o Poder Público e a entidade civil pelo Poder Público, na execução de atividades e serviços dirigidos ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. No âmbito dos estados e dos municípios, por sua vez, após a edição da Lei n. 9.637, de 1998, o modelo proliferou com aplicação, especialmente, no campo da prestação de serviços de saúde.

O contrato de gestão é o ajuste celebrado entre o Poder Público e a OS, que dá início à relação cooperada público-privada. Nele, são estabelecidas as atribuições, as responsabilidades e as obrigações das partes; a especificação das metas de desempenho e dos resultados a serem alcançados pela OS; assim como a previsão do montante de recursos públicos necessários ao cumprimento do contrato que será transferido para a entidade.

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

A Oscip é um título instituído pela Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, concedido pelo Poder Executivo a uma entidade civil sem fins lucrativos, criada por particulares, que atue nas áreas da seguridade social.

O título é uma pré-qualificação ou pré-habilitação da entidade civil para o estabelecimento de relações de parceria com o Poder Público, no desenvolvimento de atividades ou projetos de interesse público, nas áreas de assistência social, cultura, saúde, segurança alimentar e nutricional, proteção e preservação do meio

ambiente, promoção do desenvolvimento sustentável, econômico e social e direitos humanos, entre outros.

A Lei n. 9.790, de 1999, previu o Termo de Parceria como o ajuste celebrado entre o Poder Executivo e a Oscip para estabelecer, efetivamente, o vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento à execução das atividades de interesse público realizadas pela entidade.

O Termo contempla a definição de metas de desempenho e responsabilidades dos seus signatários, assim como os procedimentos de avaliação dos resultados alcançados.

Para saber mais:

Coleção para entender a gestão do SUS 2015 – Livro Alternativas de Gerência de Unidades Públicas de Saúde. Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/alternativas-de-gerencia-de-unidades-publicas-de-saude/>

Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm

Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm

Portaria GM/MS 2905 de 13 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-2.905-de-13-de-julho-de-2022-415106481>