

PROJETO DE LEI N° 096-02/2014

Autoriza o Poder Executivo a celebrar Contrato de Gestão com Fundação Hospital Municipal Getúlio Vargas, destina repasse de recursos e autoriza abrir Crédito Especial.

LUÍS FERNANDO SCHMIDT, Prefeito Municipal de Lajeado, Estado do Rio Grande do Sul,

FAÇO SABER que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a celebrar, mediante dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso VIII da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, Contrato de Gestão com a Fundação Hospital Municipal Getúlio Vargas, CNPJ nº 13.183.513/0001-27, fundação pública de direito privado, instituída por meio da Lei Municipal de Sapucaia do Sul nº 3.224 de 25 de junho de 2010 para, na condição de entidade integrante do Sistema Único de Saúde - SUS e, no âmbito deste, implementar e gerir Unidade de Pronto Atendimento do Município de Lajeado, Tipo II – 24h, com foco na qualificação dos trabalhadores e das ações de saúde.

§ 1º A execução e fiscalização do contrato insere-se na competência da Secretaria Municipal de Saúde, observadas as normas do SUS e normas gerais de contratação pública.

§ 2º O objeto do contrato de gestão entre o Município de Lajeado e a Fundação Hospital Getúlio Vargas poderá ser ampliado, desde que adequados às finalidades institucionais em face das seguintes circunstâncias:

- I – interesse público, com finalidade de qualificação e ampliação de serviço;
- II – estabelecimento de parcerias interfederativas com municípios e com o Estado do Rio Grande do Sul, mediante celebração de Contrato de Programa, conforme autorizativo da Lei nº 1.107, de 06 de abril de 2005, art. 13;
- III – estabelecimento de parcerias interfederativas com entes federativos e entidades integrantes do SUS, mediante instrumentos legais de parceria, convênios, consórcios e termos de cooperação.

Art. 2º As ações e serviços de saúde pertinentes ao objeto do contrato deverão ser desenvolvidos entre as partes de modo sistêmico, integrado e articulado ao Plano Municipal de Saúde, com finalidade de prevenção, proteção e recuperação da saúde coletiva e individual.

Art. 3º O Poder Executivo, através da Secretaria Municipal de Saúde, designará em ato específico, representantes para a Comissão de Avaliação e Acompanhamento, aos quais incumbirá o monitoramento operativo e finalístico do contrato, quanto ao alcance das metas qualitativas e quantitativas pactuadas.

Art. 4º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a destinar recursos e efetuar repasse à Fundação Hospital Getúlio Vargas Getúlio para o desenvolvimento das ações contratuais sob a rubrica de Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica.

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir um Crédito Especial na Lei Orçamentária de 2014, Lei nº 9.341/2013, no valor de R\$ 2.775.000,00 (dois milhões e setecentos e setenta e cinco mil reais) classificado sob a seguinte dotação orçamentária:

14.01 Secretaria de Saúde

10.301.0065.2222 Rec.Estadual – Manutenção da UPA

3.3.90.39 Outros Serviços de Terceiros PJ R\$ 2.775.000,00

Art. 6º Como cobertura do Crédito Especial autorizado pelo artigo anterior servirá de recurso a seguinte redução orçamentária:

- Valor proveniente do Governo Estadual

conforme resolução nº 019/2014-CIB/RS

R\$ 2.775.000,00

Art. 7º Para a execução das ações previstas no caput do art. 1º, fica o Poder Executivo Municipal autorizado a utilizar as seguintes dotações orçamentárias:

14.01 - Secretaria de Saúde

10.301.0065.2179 – Rec. Próprios – Manut. SESA

3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros PJ (696)

10.301.0065.2222 Rec Estadual Manutenção da UPA

33.90.39.00.00.00.00– Outros Serviços de Terceiros PJ

10.301.0065.2181 Rec Federal Manutenção da UPA

33.90.39.00.00.00.00 – Outros Serviços de Terceiros PJ

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos a contar de 01 de abril de 2014.

Gabinete do Prefeito, 15 de abril de 2014.

Luís Fernando Schmidt,
Prefeito.

Mensagem Justificativa ao
Projeto de Lei nº 096-02/2014

Lajeado, 15 de abril de 2014.

Senhor Presidente e
Demais Vereadores:

1. Tenho a honra de submeter à consideração de Vossa Excelência a inclusa proposta de Lei Ordinária Municipal que, em suma, objetiva, em conformidade com o Ordenamento Jurídico Brasileiro, conferir legitimidade, no aspecto formal e material, à opção administrativa pública municipal pela gestão compartilhada de serviços de saúde.

2. A situação fática em que se encontra o município de Lajeado-RS, no tocante à prestação dos serviços essenciais de saúde é de entraves que não são exclusivos ao âmbito desta municipalidade, mas de todo o Brasil, nas instâncias federativas com deveres constitucionais de assistência direta em saúde ao cidadão, notadamente os Municípios e os Estados, consoante competências e atribuições estabelecidas nos arts. 17 a 19 da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, além das normas infra-legais que disciplinam o Sistema Único de Saúde. Tais entraves podem ser, em apertada síntese, catalogados nas seguintes circunstâncias: (a) carência de profissionais de saúde, em especial da categoria médica, interessados em atuar no sistema público; (b) limites de recursos financeiros para propiciar remuneração dos profissionais em paridade competitiva com o setor privado da saúde; (c) restrições para a ampliação de valores remuneratórios e estabelecimento de carreira pública em saúde em virtude dos limites de responsabilidade fiscal e de teto remuneratório; (d) baixo interesse dos profissionais especialistas em atuar nas regiões interioranas do país, em razão da falta de opções para o aperfeiçoamento profissional, já que os cursos de qualificação concentram-se nas grandes capitais e algumas regiões metropolitanas do país e no exterior; (e) a escassez de recursos materiais e infraestrutura para a melhoria da rede de atendimento e garantia de critérios mínimos de segurança e adequação técnica nos estabelecimentos públicos de saúde. Desnecessário, nesse sentido, fazer remissões bibliográficas e literárias, porque tais fatos estão reportados diariamente na imprensa, e debatidos nas próprias instâncias de controle social e profissional da saúde – Conselhos Profissionais, Conselhos Municipais e Estaduais dos usuários e dos gestores, Associações Profissionais – e nas publicações acadêmicas.

3. Situação das mais reiteradas nos apontamentos de órgãos de controle – sejam as Cortes de Contas ou o Ministério Público – é a dos gestores que, por absoluta impossibilidade de captar profissional especialista, exemplo de anesthesiologistas, pediatras, cirurgiões oncológicos, obstetras, profissionais intensivistas, sejam médicos, enfermeiros, e fisioterapeutas, porque as ofertas de remuneração e de estruturação segura das unidades físicas e dos equipamentos de saúde são pífias para o mercado, contratam médicos em regime de contratação temporária e com remuneração que supera o teto remuneratório do prefeito.

4. Diante de tal panorama, depara-se a atual gestão municipal, com a disponibilidade de um estabelecimento de saúde da categoria UPA-24 horas, tipo II (segundo classificação da Portaria nº 1.601/GM/MS, de 07 de julho de 2011) inoperante, em virtude da indisponibilidade, neste momento, de instrumentos ínsitos à Administração Direta Municipal que possibilite o exercício direto das competências públicas por meio de servidores, para prestar serviços de atendimento de urgências de média complexidade ao cidadão lajeadense.

5. Em que pese tal conjuntura, e exatamente porque: (a) o Sistema Único de Saúde compõe uma rede integrada, regionalizada, comportando a descentralização dos serviços, nos termos do art. 197 e 198 da Constituição Federal; (b) a Constituição Federal autoriza a gestão compartilhada de serviços públicos essenciais – art. 241; (c) as fundações públicas de direito privado compõem a Administração Pública Indireta, conforme art. 37, XXI da Constituição Federal e integram o SUS, consoante o art. 4º da Lei 8.080/90, a Secretaria Municipal de Saúde de Lajeado, vislumbrando concretizar a operatividade da UPA, no exercício de suas atribuições orgânicas, propõe a gestão em parceria com a Fundação Hospital Municipal Getúlio Vargas, instituição que, embora integrante do Município de Sapucaia do Sul, é dotada de autonomia e possui, nas sua finalidade institucional a gestão de serviços no âmbito do SUS, segundo a Lei nº 3.224, de 25 de junho de 2010, arts. 7º e 8º.

Art. 7º A Fundação Hospital Municipal Getúlio Vargas terá a finalidade de, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, prestar serviços de saúde em todos os níveis de assistência hospitalar, inclusive os serviços e de atendimento móvel de urgências, além de poder desenvolver atividades na área da atenção básica a saúde, de ensino e pesquisa científica e tecnológica na área da saúde, de acordo com os princípios, as normas e os objetivos constitucionais e legais do SUS.

Art. 8º A Fundação Hospital Municipal Getúlio Vargas celebrará contratos de gestão e convênios com o Poder Público.

Parágrafo Único - Os Contratos de Gestão celebrados entre a Fundação Hospital Municipal Getúlio Vargas e o Poder Público terão por objeto a contratação de serviços na área da saúde e a fixação de metas de desempenho para a Entidade.

6. O objetivo da adoção deste modelo-jurídico administrativo é o de propiciar eficiência, uma vez que a Fundação Municipal Hospital Getúlio Vargas detém, expertise na gestão dos serviços de saúde de alta e média complexidade, consoante experiência já consolidada na qualificação de serviços e ampliação de atendimento no Hospital Municipal Getúlio Vargas e Pronto Atendimento e Unidade Central de Especialidades em Sapucaia do Sul, Hospital Municipal de São José do Norte, no Serviço de Pronto Atendimento de Viamão, todos, inclusive, com participação do Estado do Rio Grande do Sul, como co-financiador, dispendo de equipe técnica para implantação, gestão e monitoramento do serviço.

7. Ademais, esse as fundações públicas de direito privado têm o diferencial, frente a outra modalidades de parceria pública, a exemplo daquelas entabuladas com entidades do chamado “Terceiro Setor (Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) de assegurar a democraticidade do modelo de execução e gestão dos serviços de saúde em razão de integrar no seu órgão deliberativo a representação dos usuários do SUS, do Conselho Municipal de Saúde, dos entes federados e dos trabalhadores, constituindo, um braço do Sistema Único de Saúde.

8. Acerca do modelo das fundações públicas de direito privado - genericamente denominadas fundações estatais - integradas ao Sistema Único de Saúde, nos termos do art. 197 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei 8.080/90 - Lei Orgânica da Saúde, há precedentes de diversas experiências que vêm se consolidando em diversos Municípios do Brasil, todas elas apresentam em comum, os seguintes fatos propulsores do modelo:

- (a) aspectos jurídicos institucionais e administrativos;
- (b) pesquisas relacionadas ao mercado de trabalho, à escassez de profissionais de saúde, principalmente médicos, e fatores de atração e fixação dos profissionais nos diferentes municípios;
- (c) plano de emprego, carreira e salário e acordo coletivo de trabalho;
- (d) modelo de atenção, norteamto do pelas diretrizes do apoio institucional e de avaliação e monitoramento, como foco na qualificação do serviço;
- (e) política de contratualização baseada em metas e resultados – contrato de gestão;
- (f) análise de custos, impacto financeiro e precificação.

9. Cabe reiterar que o art. 4º da Lei 8.080/90 já insere a figura das fundações estatais como integrantes do Sistema Único de Saúde, ao dispor:

*Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, **da Administração direta e indireta** e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde.*

10. O dispositivo legal indica que todos os entes públicos, sejam da administração direta ou indireta, constituem um todo orgânico, de modo que a relação entre todos se dá de forma intra-sistêmica. Todos os entes públicos possuem objetivos e interesses comuns, **cabendo aos mecanismos internos do SUS disciplinar as suas atuações de maneira a garantir a hierarquização, regionalização, colaboração, compartilhamento, de modo a preservar uma harmonia eficiente na busca do objetivo comum.**

11. Assim, as normas gerais que regem o Sistema Único de Saúde fixam competências e co-responsabilidades, de modo a possibilitar o estabelecimento de uma rede unificada e harmônica, em que cada ente deve agir em coordenação, compartilhamento e colaboração, e, dentre tais normas, preconiza ao Município:

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;

III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;

(...)

12. Assentado nesse panorama, jurídico, em busca da autonomia no desempenho de parcelas das atividades estatais, tanto no campo social quanto econômico, e em contraposição ao modelo centralista de Administração Pública, o Estado passou a criar pessoas jurídicas a ele paralelas denominadas de Administração Indireta.

13. A descentralização administrativa se dá, portanto, mediante a instituição de órgãos ou entidades, que atuam na persecução de objetivos específicos e especializados, possibilitando a esta fórmula de organização administrativa a obtenção de êxito na execução das políticas públicas.

Administração Indireta significa, portanto, o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas por lei ou que a sua criação seja por ela permitida, para o desempenho de atividades assumidas pelo Estado, como serviços públicos ou a título de intervenção no domínio econômico.

É interessante lembrar que a visão segundo a qual serviços públicos de saúde só podem ser prestados direta e exclusivamente pelo Estado foi discutida e rejeitada por maioria, na Assembleia Nacional Constituinte. A compreensão que prevaleceu, na Constituinte e no texto da Carta Magna, foi a de que esses serviços tanto podem ser prestados pelo Estado quanto por entes privados.

A decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, no Agravo de Instrumento nº 627.715-5/3-00, relatoria do Desembargador Lineu Peinado, resume o panorama que enfrenta o gestor público da saúde:

“(...) não se mostra mais possível a interpretação da norma constitucional que atribua ao Estado todos os deveres, impedindo-o de contar com auxílio, remunerado ou não, de entidades privadas para a consecução do bem comum. No caso concreto, ao munícipe doente não interessa saber se o médico que atende é servidor público ou não. O que lhe interessa é que haja médico para atendê-lo e para curar sua doença ou ao menos minorar seu sofrimento”.

14. A Teoria Geral do Direito define as fundações como personalizações jurídicas de patrimônios afetados a determinado objetivo não-lucrativo, personificado através de um estatuto e de órgãos dirigentes para a consecução deste escopo.

O Código Civil regula as fundações nos arts. 62 e ss., e esta é definida da seguinte maneira pela doutrina clássica:

“Fundação é a universalidade de bens personalizados, em atenção ao fim, que lhe dá unidade (Clóvis Bevilacqua)”

“Fundação é a atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio, que a vontade humana destina a uma finalidade social (Caio Mario Silva Pereira)”

15. Os objetivos das fundações devem ser **o desenvolvimento de atividades que tenham fins públicos**, seja cultural, **social, assistencial**, religiosa ou científica, não se prestando para o atendimento de interesse de pessoas ou corporações. Detecta-se, do exame da legislação instituidora da Fundação Hospital Municipal Getúlio Vargas e respectivo estatuto que as finalidades social e assistencial estão plenamente contempladas. Nesse sentido,

“Ao contrário dos outros tipos de pessoas jurídicas, as fundações não associam pessoas. Assentam-se num conjunto de bens, a que se atribui uma finalidade. A administração é mero instrumento dessa finalidade.”(Hermes Lima, Introdução à Ciência do Direito, 32º Ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2000, p. 202)

16. A instituição de fundações pelo Poder Público foi regulada pelo Decreto 200/67, que fez esclarecer a possibilidade de instituição destas tanto por particulares em prol do interesse individual, como pelo Estado, para a persecução do interesse público.

17. Em que pese o Código Civil arrolar as fundações como pessoas jurídicas de Direito Privado, não se pode olvidar que este não é a única fonte normativa que trata das fundações, sendo que outras normas presentes no sistema que admitem a instituição de fundações pelo Poder Público.

Na conceituação de Maria Sylvia Zanella di Pietro, *“fundação instituída pelo Poder Público caracteriza-se por ser um patrimônio, total ou parcialmente público, a que a lei atribui personalidade jurídica de direito público ou privado, para a consecução de fins públicos; quando tem personalidade pública, o seu regime jurídico é idêntico ao das autarquias, sendo, por isso mesmo, chamada de autarquia fundacional, em oposição à autarquia corporativa; outros preferem falar em fundações públicas ou de direito público; as fundações de direito privado regem-se pelo Direito Civil em tudo o que não for derogado pelo direito público.*

18. Quanto a possibilidade de Poder Público instituir Fundações com regime de direito privado a maioria dos doutrinadores e a jurisprudência dos tribunais tem pacificado o entendimento de que as Fundações Governamentais tanto podem ter instituídas com personalidade jurídica de direito público ou privado.

19. No mesmo sentido, Maria Sylvia di Pietro argumenta:

“Quando o Estado institui pessoa jurídica sob a forma de fundação, ele pode atribuir a ela regime jurídico administrativo, com todas as prerrogativas e sujeições que lhe são próprias, ou subordiná-la ao Código Civil, neste último caso, com derrogações por normas de direito público. Em um ou outro caso se enquadram na noção categorial do instituto fundação, como patrimônio personalizado para a consecução de fins que ultrapassam o âmbito da própria entidade.

(...)

A posição da fundação governamental privada perante o poder público é a mesma das sociedades de economia mista e empresas públicas: todas elas são entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, pois todas elas são instrumentos de ação do Estado para a consecução de seus fins; todas elas submetem-se ao controle estatal para que a vontade do ente público que as instituiu seja cumprida.”

20. Em recente parecer a eminente Lenir Santos, assim se posicionou:

“As entidades públicas com estrutura de direito público, como as autarquias, estão enquadradas no figuro público, submetendo-se a todos os regramentos próprios do direito público; as com estrutura de direito privado – as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações privadas regem-se pelo direito privado e pelo mínimo do direito administrativo, ou seja, somente as regras constitucionais expressamente previstas para essas entidades lhe são aplicáveis.”

Carlos Ari Sunfeld retrata essa situação em igual sintonia

“Apesar de indistintamente submetidas ao regime administrativo mínimo, a Administração Direta e os entes descentralizados podem apresentar regimes jurídicos peculiares, em razão da natureza jurídica dos últimos. Assim, se tais entidades tiverem natureza autárquica, além do regime administrativo mínimo serão aplicáveis as demais determinações normativas típicas da Administração Direta. No entanto, a personalidade jurídica de direito privado ostentada por algumas figuras da Administração Indireta faz com que a submissão seja restrita ao regime administrativo mínimo, o que confere maior flexibilidade ao exercício da função administrativa.”

21. Nesse sentido tem se posicionado, em recentes decisões, o Supremo Tribunal Federal, assentando a possibilidade de instituição tanto de fundações de direito privado, quanto de direito público, conforme forem suas atividades e a determinação da lei instituidora. Vejamos alguns trechos de decisões do STF:

“A Recorrente é fundação pública, ente integrante da Administração Pública Indireta, como também são as empresas públicas e as sociedades de economia mista. A simples denominação de ‘pública’ não significa que esse ente possua personalidade jurídica de direito público.

(...)

A denominação ‘pública’ não confere à Recorrente personalidade jurídica de direito público. Suas atividades não são típicas de Estado, poder ser desenvolvidas por qualquer outra entidade. Sendo pessoa jurídica de direito privado, não se aplica o previsto no art. 100, caput, da Constituição Federal.

(...)

De tudo se conclui que o ordenamento jurídico brasileiro contempla três espécies do gênero fundação: aquelas tipicamente privadas, melhor dito, particulares, por não registrar qualquer participação, em sua criação, do Poder Público, regidas exclusivamente pelo Código Civil Brasileiro; aquelas criadas pelo Poder Público e que consignam, no ato de sua instituição, personalidade jurídica de direito público; e, finalmente, aquelas que, criadas pelo Poder Público, são instituídas, todavia, como pessoas jurídicas de direito privado... Essas duas últimas espécies – as fundações com personalidade jurídica de direito público criadas pelo Estado, e as fundações com personalidade jurídica de direito privado, também criadas pelo Estado, agora mediante lei e antes por autorização legislativa, compõem o subgênero dito ‘fundações públicas’, submetendo-se ambas, a controles públicos, e integrando, ambas, a Administração Pública Indireta. O que as distingue entre si é que as fundações de direito público nada mais são que autarquias travestidas em forma fundacional. Por essa razão os seus servidores são considerados servidores públicos civis, aplicando-se-lhes, por exemplo, a norma do art. 39 da Constituição Federal. Já a fundação de direito privado instituída pelo Poder Público – também fundação pública – é privada, mas não é particular. (STF – RE 219.900/RS – 2001. Rel.: Min. Ellen Gracie)

Apesar das divergências doutrinárias, podem ser visualizadas no Brasil três tipos de fundações: as privadas, as públicas com regime de direito privado e as públicas propriamente ditas. Afirma que, entre as espécies citadas, a única que prescinde de lei para a sua criação é a estritamente privada, sendo vedada ao Estado a criação de fundações dessa modalidade. (STF – MS 24.427-5 – 2006 – Rel. Min. Eros Graus)

A distinção entre fundações públicas e privadas decorre da forma como foram criadas, da opção legal pelo regime jurídico a que se submetem, da titularidade de poderes e também da natureza dos serviços prestados

(...)

Sendo diversos os regimes jurídicos, diferentes são os direitos e deveres que se combinam e formam os fundamentos da relação empregatícia firmada. (STF – ADI 191/RS – 2007 – Rel. Min. Cármen Lúcia).

22. Inclusive, cabe registrar, não por outra razão, o Poder Judiciário, ao enfrentar as diversas lides acerca da inconstitucionalidade das leis municipais e/ou estaduais, instituidoras de fundações públicas de direito privado, na área da saúde (a exemplo do Rio de Janeiro/RJ, Novo Hamburgo/RS, Cuiabá/MG, Vitória da Conquista/BA), têm se posicionado na manutenção das atividades das instituições, tendo em vista que a inviabilidade atrela-se tão somente à questão da omissão do legislador federal em editar lei complementar, regulamentador do art. 37, XXI da Constituição Federal, ao que os Estados têm exercido a competência suplementar.

23. Sobre tal circunstância jurídica, cumpre advertir a Casa Legislativa de Lajeado que a Fundação Hospital Getúlio Vargas atua em pleno âmbito de legitimidade jurídico-institucional, uma vez que à guisa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70041836461 em face da Lei Municipal nº 3.224, de 25 de junho de 2010, que tramita no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul foi objeto de Reclamação nº 16646-RS e da Reclamação nº 16431-RS perante do Supremo Tribunal Federal, em que o Ministro relator Celso de Mello, reunindo os processo, proferiu liminar cujo efeito é a preservação das atividades da Fundação Municipal Hospital Getúlio Vargas:

“Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, e por entender que a pretensão reclamatória reveste-se de plausibilidade jurídica – requisito a que se associa o pressuposto do “periculum in mora” (possibilidade de dano irreparável ou de difícil reparação) –, defiro o pedido de medida liminar, em ordem a suspender, cautelarmente, até final julgamento da presente reclamação, a eficácia do acórdão proferido pelo E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70041836461, Rel. Des. Carlos Rafael dos Santos Júnior.”

24. Quanto ao instrumento operativo a viabilizar o exercício da gestão compartilhada, deve-se considerar que a fundação pública de direito privado adota como instrumento operativo o contrato de gestão pelo qual se implementa a administração por objetivos, deslocando a ênfase dos meios procedimentais para os resultados, o que é essencial nos moldes da gestão da saúde, a partir do marco regulatório da implantação constitucional do SUS, bem como a regulamentação das diretrizes do SUS consoante o Decreto nº 7.508, de junho de 2011.

25. O contrato de gestão é uma conseqüência da tendência de uma maior consensualidade no seio da Administração Pública, em vez de uma Administração subordinativa que é “unilateral, hierarquizada e linear”, e surge a Administração coordenativa, que é “multilateral, equiordinada e radial”, sendo hábil a designar parcerias do Poder Público com órgãos da própria Administração direta e com entidades da Administração indireta

26. Diogo Figueiredo Moreira Neto (*in*, Curso de Direito administrativo, Ed. 2001) ensina que a consensualidade se justifica na Administração Pública:

“(...) pelo potencial criativo e operativo dos entes da constelação social (colaboração); pelo potencial criativo e operativo dos próprios entes da constelação estatal (cooperação); pela redução de custos para o Estado e a sociedade (economicidade), pela simplificação da máquina gestora do Estado (agilidade), pelo reforço da máquina reguladora do Estado (publicização), pela renovação das modalidades de prestação de serviços a cargo do Estado (modernização), pelo atendimento às demandas reprimidas após o fracasso dos modelos de Estado do bem-estar social e socialista (generalidade); e pela racionalização da distribuição de competências entre as entidades e órgãos do Estado (subsidiariedade).” (p. 28).

27. Considerando os princípios fixados pela Constituição Federal e as normas infraconstitucionais que amparam o Sistema Único de Saúde, o Contrato de Gestão mostra-se um instrumento adequado para cumprir os princípios de gestão por metas e resultados que o Município de Lajeado enseja para não somente viabilizar a mais pronta e imediata disponibilização do serviço de Unidade de Pronto Atendimento a seus cidadãos, como ainda e principalmente emoldurar um modo prestacional desse serviço que se coadune não apenas com garantia de assistência, mas de qualidade ao usuário e que pode se ampliar de modo articulado a todo serviço de saúde compatível com as finalidades da Fundação Municipal Hospital Getúlio Vargas e que se propõe firmar e regulamentar, consoante a proposta legislativa que se apresenta.

28. Nesse sentido já se manifestou, inclusive, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, ao responder consulta acerca do Programa Federal de Contratação de Hospitais Filantrópicos no âmbito do Sistema Único de Saúde:

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA

1. Processo nº CON 06/00321894

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 da Constituição do Estado e no art. 1º, XV, da Lei Complementar nº 202/2000, decide:

6.1. Conhecer da presente Consulta por preencher os requisitos e formalidades preconizados no Regimento Interno deste Tribunal.

6.2. Responder à Consulta nos seguintes termos:

6.2.1. O Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no Sistema Único de Saúde (SUS), em conformidade com o que dispõem o artigo 199, § 1º da

Constituição Federal, e as Portarias Ministeriais GM/MS nº 1.721, de 21 de setembro de 2005, nº 635, de 10 de novembro de 2005, nº 166, de 13 de março de 2006, e nº 284, de 13 de abril de 2006, admite como instrumento hábil a ser celebrado entre o representante legal do hospital e o gestor municipal ou estadual do SUS, o convênio ou contrato de gestão, que se concebe como contrato de direito público, que faz as vezes de um acordo operacional.

6.2.2. *Cabe ao gestor do Sistema Único de Saúde ponderar frente a outros elementos e especificidades do Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no Sistema Único de Saúde, optar pelo instrumento que melhor atende às necessidades e exigências do Programa.*

Do voto do Relator da referida Consulta, colhe-se:

“Conforme o conceito de contratualização, marcado pelo estabelecimento de metas quantitativas e qualitativas, não é próprio, para o caso, a figura tradicional do contrato, ou seja, aquele precedido de licitação, se a lei não a dispensar ou inexigir, quando a administração deseja a obtenção de bens ou serviços, pagando o valor correspondente ao fornecedor.

Essa assertiva se faz em razão de que a contratualização tem por fundamento o estabelecimento de ações estratégicas concebidas como essenciais para o aprimoramento do Sistema Único de Saúde, o qual redundará na melhora dos serviços de saúde pública. Veja-se o que dispõe o artigo 2º da Portaria nº 1.721, de 21 de setembro de 2005:

Art. 2º. Estabelecer que o Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no Sistema Único de Saúde - SUS pressupõe as seguintes ações estratégicas, fundamentadas nos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde - SUS:

I- *definição do perfil assistencial, do papel da instituição e de sua inserção articulada e integrada com a rede de serviços de saúde do SUS;*

II- *definição das responsabilidades dos hospitais e gestores na educação permanente e na formação de profissionais de saúde; e*

III- *qualificação do processo de gestão hospitalar em razão das necessidades e da inserção do hospital na rede hierarquizada e regionalizada do Sistema Único de Saúde - SUS.”*

29. Em verdade, a mudança dos paradigmas reclamados na legislação do SUS sempre esbarrou na ausência de instrumentos obrigacionais que desse segurança aos entes,

lacuna que os novos instrumentos normativos administrativos, dentre os quais podemos destacar o Contrato de Gestão, ajudam a preencher.

“O contrato de gestão tem sido considerado como elemento estratégico para a reforma do aparelho administrativo do Estado. Ele não apresenta uniformidade de tratamento nas várias leis que o contemplam, mas sua finalidade básica é possibilitar à Administração Superior fixar metas e prazos de execução a serem cumpridos pela entidade privada ou pelo ente da Administração indireta, a fim de permitir melhor controle de resultados.

Na verdade, não se trata de um contrato propriamente dito, porque não há interesses contraditórios. Trata-se mais de um acordo operacional - acordo de Direito Público - pelo qual o órgão superior da Administração direta estabelece, em conjunto com os dirigentes da entidade contratada, o programa de trabalho, com a fixação de objetivos a alcançar, prazos de execução, critérios de avaliação de desempenho, limites para despesas, assim como o cronograma da liberação dos recursos financeiros previstos.”

30. Por fim, calha registrar de que a proposta ora submetida à sua consideração desta Casa, as fundações públicas sem fins lucrativos com personalidade jurídica de direito privado, podem ser contratadas diretamente, para prestação de serviços afins às suas finalidades institucionais, mediante dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso VIII da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, mediante contrato de gestão.

Solicitamos que a matéria seja apreciada em regime de urgência conforme dispõe o art. 89 da Lei Orgânica Municipal.

Atenciosamente,

Luís Fernando Schmidt,
Prefeito.

Exmo. Sr.
Ver. Djalmo da Rosa,
Presidente da Câmara de Vereadores,
LAJEADO - RS.