

ESTUDO COMPARADO DE MODELOS JURÍDICOS-ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS ÀS UNIDADES DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE

RESUMO EXECUTIVO

Ref.: CON19-00010597-OPAS

Produto 1: Relatório técnico contendo *paper* sobre estudo e análise comparativa de modelos jurídicos-administrativos existentes no Brasil, contemplando descrição e caracterização dos modelos, bem como as respectivas autonomias, possibilidades, prerrogativas, vantagens, desvantagens, limites e riscos aplicáveis em Unidades Públicas.

ANTECEDENTES E JUSTIFICATIVA

O Sistema Único de Saúde-SUS, criado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), que define que a “Saúde é direito de todos e dever do Estado”, é uma das principais políticas públicas de inclusão social do Brasil.

O Sistema Único de Saúde foi estruturado ao longo das últimas décadas e uma das ações foi a descentralização da execução de serviços de assistência à saúde para estados e, principalmente, para municípios.

Nas últimas décadas, os gestores diante de restrições legais e de financiamento que regulam o setor público, vem buscando alternativas de gerenciamento de serviços públicos, para fortalecimento do SUS, entre elas se destacam as soluções implementadas mediante parcerias com o Terceiro Setor, com ênfase às Organizações Sociais de Saúde- OSS e criação pelo estado de modelos de gestão baseados nos Serviços Sociais Autônomos-SSA.

No país um conjunto amplo de modelos, estratégias e instrumentos para a execução de políticas de assistência à saúde, em especial às hospitalares, pode-se citar alguns exemplos: (i) Unidades da Administração Direta; (ii) Empresas Públicas/Sociedade de Economia Mista; (iii) Fundações Estatais; (iv) Serviços Sociais Autônomos; e (v) Organizações Sociais.

Atualmente, em levantamento levado a cabo em 2018, o Poder Executivo Federal dispõe de cerca de 83 modelos jurídico-administrativos e instrumentos para implementação de políticas públicas, que exclusivas de estado, prestação de serviços ou exploração de atividade econômica.

Observe-se que como a competência constitucional para legislar sobre matérias civis, empresas estatais, legislações de compras e contratações e etc, a União pode criar “modelos” de forma quase ilimitada, diferentemente das demais esferas.

Neste estudo serão analisados e comparados modelos jurídico-administrativos aplicados à prestação de serviços não exclusivos de estado, como a assistência à saúde, em especial, hospitalar.

MODELOS OBJETOS DA COMPARAÇÃO

Optou-se para este estudo comparar cinco modelos aplicáveis para a assistência à saúde, conforme termo de referência, quase todos com aplicações federais na área.

Os modelos selecionados para análise jurídico-administrativa e comparação foram:

- (i) Unidade da Administração Direta (órgão de direito público);
- (ii) Empresa Pública;
- (iii) Fundação “Estatal” (de direito privado instituída por lei);
- (iv) Serviço Social Autônomo; e
- (v) Organização Social.

Muitos dos modelos compreendem modelos federais distintos dos de estados, Distrito Federal e municípios.

ADMINISTRAÇÃO DIRETA (Unidade e/ou Órgão Autônomo)

Definição: [...] a Administração Pública Direta é o conjunto de órgãos públicos vinculados diretamente ao chefe da esfera governamental que ao qual integram, não possuindo personalidade jurídica própria, patrimônio e, de regra, autonomia administrativa e cujas despesas são realizadas diretamente através do orçamento da referida esfera.¹ Assim, unidades administrativas seriam partes da Administração Direta com atividades definidas.

Aplicação básica: Formulação e supervisão de políticas públicas, e exercício do poder de polícia, defesa nacional, inteligência de estado e relações exteriores.

Fundamentação Legal: CF/88 (Art. 37); Decreto-Lei nº 200/1967;

Características Básicas:

- **Organização:** Órgãos criados e extintos por lei; cargos e funções em comissão fixados em lei; unidades administrativas por decreto; Órgãos e unidades administrativas organizadas por decreto;
- **Pessoal:** Regime Jurídico Único; selecionado por Concurso Público, com “estabilidade” no cargo, plano de cargos, carreiras e salários fixados em lei, bem como quadro de pessoal;
- **Seleção e Contratação de Fornecedores (para bens, serviços e obras):** Lei nº 8.666/1993 (Lei geral); Lei nº 10.191/2001 (aquisição de insumos estratégicos e registro de preços - saúde); Lei nº 10.520/2002 (Pregão); Lei nº 12.462/2011 (RDC);
- **Financiamento:** Orçamento público fixado em lei, com recursos financeiros oriundos de tributos.

Além das características acima, a fazenda pública goza de prerrogativas especiais, aplicáveis a Administração Direta, as quais destacamos:

- **Presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade e autoexecutoriedade;**

¹ Adaptado de Cunha Junior, 2012, p.32.

- **Patrimônio** formado exclusivamente por **bem público**, que se caracteriza pela **imprescritibilidade, alienabilidade condicionada, não-onerabilidade e impenhorabilidade**.
- **Prescrição quinquenal de suas dívidas:** Os débitos de qualquer natureza prescrevem no prazo de cinco anos, não seguindo os prazos comuns do Código Civil, que são maiores;
- **Imunidade tributária:** Relativa a impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, prevista no artigo 150, inciso VI, da CR/88. Assim sendo, não são devidos IPVA, IR, IPTU, COFINS, Imposto de Importação, FGTS, PIS, Salário Educação, SESC etc. Há ainda a retenção do IRRF devido sobre a folha de pagamento de seus servidores aos Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos dos artigos 157, inciso I e 158, inciso I, também da CR/88;
- **Prerrogativas processuais:** prazo em quádruplo para responder e em dobro para recorrer, além de duplo grau de jurisdição;
- **Observação:** As mesmas características e prerrogativas do modelo administração direta, aplica-se às autarquias “comuns”, Associações Públicas – Consórcios Públicos de Direito Público – e às fundações de direito público (“fundações autárquicas”).

Quando enquadrado como órgão autônomo tradicional, além do disposto acima, “[...] são aqueles criados sob a observância estrita dos ditames do artigo 172² do Decreto-Lei n.º 200/1967, mediante ampliação de sua autonomia administrativa e financeira, atuantes nas atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que, por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diferenciado.” Cunha Junior, 2012, p.35.

Exemplos Federais: 3 Institutos Nacionais específicos, no Rio de Janeiro: (i) Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva; (ii) Instituto Nacional de Cardiologia; e (iii) Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad; e 6 hospitais federais no Rio de Janeiro: (i) Hospital Federal de Ipanema, (ii) Hospital Federal da Lagoa, (iii) Hospital Federal do Andaraí, (iv) Hospital Federal Cardoso Fontes, (v) Hospital Federal dos Servidores do Estado, (vi) Hospital Federal de Bonsucesso.

- **Observação:** Algumas unidades de assistência à saúde com atividades de ensino e pesquisa contam com “Fundações de Apoio”, na forma da Lei nº 8.958/1994. Assim sendo, há que considerar que são modelos, parcialmente, mistos.

² Decreto-Lei n.º 200/1967 “Art. 172. O Poder Executivo assegurará **autonomia administrativa e financeira**, no grau conveniente **aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola**, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial.

§ 1º Os órgãos a que se refere este artigo terão a denominação genérica de Órgãos Autônomos.
 § 2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a **instituir fundos especiais de natureza contábil**, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extraorçamentários, inclusive a **receita própria**.” (grifos nossos).

EMPRESA PÚBLICA

Definição: “Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.” (Art. 3º da Lei nº 13.303/2016).

- No caso das Empresas Públicas na área de saúde, observa-se uma alteração na finalidade do modelo, uma vez que nenhum dos exemplos visa lucro. Aproximando-se, assim, do modelo Fundação “Estatal”.

Aplicação básica: Exploração direta de atividade econômica, em especial quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, que realize atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços (CF/88, Art. 173 *caput* e § 1º).

- **Aplicação derivada:** Prestação de serviços públicos, e de forma não prevista na Constituição Federal, sem finalidade lucrativa, em especial na área da saúde.

Fundamentação Legal: CF/88 (Art. 37, XIX; e Art. 173); Lei nº 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Empresas Estatais); Decreto-Lei nº 200/1967; Leis de criação de cada Empresa; Decisões do STF.

Características Básicas:

- **Organização:** Empresas autorizadas a serem criadas ou extintas por lei e criadas por decreto; unidades administrativas e posições de gerência, supervisão e assessoria criadas por deliberação interna do conselho de administração ou diretoria, submetido à anuência da SEST/SEDD/ME³;
- **Pessoal:** CLT; selecionado por Concurso Público; sem “estabilidade” no emprego, demissão sem justa causa deve ser motivada/justificada; planos de empregos, carreiras e salários e de benefícios fixados por deliberação interna do conselho de administração ou diretoria, submetido à anuência da SEST/SEDD/ME, bem como quadro de pessoal; pode haver constituição de previdência complementar;
- **Seleção e Contratação de Fornecedores (para bens, serviços e obras):** Capítulos I e II do Título II da Lei nº 13.303/2016 (EJEE);;
- **Financiamento:** Orçamento de custeio e pessoal fixado por deliberação interna do conselho de administração ou diretoria, submetido à anuência da SEST/SEDD/ME; Orçamento de Investimento fixado em lei;
- **Patrimônio:** Bem privado, em alguns casos foram estabelecidos em lei ou por decisão do STF que os mesmos são públicos ou contêm atributos de públicos;
- **Capital Social:** Público. Recursos da Administração direta ou indireta;
- **Forma:** Sociedade anônima, com capital integralmente público;
- **Esfera judicial a que se submete:** Federal (no caso de empresas públicas constituídas pela União).

³ Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais da Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento do Ministério da Economia.

- **Observação 1:** *Lei do HCPA⁴ prevê que o mesmo gozará de isenção de tributos federais e de todos os favores legais atribuídos à natureza de seus objetivos; e que se aplica o regime de impenhorabilidade aos seus bens, serviços e rendas. Lei da EBSERH⁵ prevê que a mesma poderá ser contratada por dispensa de licitação; e que o lucro líquido será reinvestido para atendimento do objeto social da empresa, excetuadas as parcelas decorrentes da reserva legal e da reserva para contingência.*
- **Observação 2:** *Imunidade tributária (CF, Art. 150, VI, a) reconhecida para empresa pública e sociedade de economia mista que prestem ações e serviços de saúde. Acordão STF RE nº 580.284-Plenário.⁶*

Exemplos Federais: Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA); Grupo Hospitalar Conceição (GHC); Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

FUNDAÇÃO “ESTATAL” (De direito privado instituída por lei)

Definição: “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.” (Art. 5º, Inc. IV do Decreto-Lei nº 200/1967).

Aplicação básica: Execução de atividades não exclusivas de estado para a implementação de políticas públicas, em especial na área social.

Fundamentação Legal: CF/88 (Art. 37, XIX); Decreto-Lei nº 200/1967; Decisão RE STF nº 716.378.

- **Observação:** *Demanda Lei Complementar para definir áreas de atuação. Embora decisão do STF, de 07/08/2019, estabeleceu que “a qualificação de uma fundação instituída pelo Estado como sujeita ao regime público ou privado depende: I - do estatuto de sua criação ou autorização; II - das atividades por ela prestadas. As atividades de conteúdo econômico e as passíveis de delegação, quando definidas como objetos de dada fundação, ainda que essa seja instituída ou mantida pelo Poder Público, podem se submeter ao regime jurídico de direito privado”.*⁷

Características Básicas (que poderia ser previstas em Lei⁸):

- **Organização:** Entidades autorizadas a serem criadas ou extintas por lei e criadas por decreto; unidades administrativas e posições de gerência,

⁴ Lei nº 5.604, de 2 de setembro de 1970.

⁵ Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011.

⁶ RE 580.261, rel. Min. Joaquim Barbosa, redator para o Acórdão Min. Ayres Britto, STF-Plenário, 2010.

⁷ RE 716.378, rel. Min. Dias Toffoli, decisão, com repercussão geral reconhecida, STF-Plenário, 2019.

⁸ Em termos simples, fundações estatais são empresas estatais sem finalidade lucrativa. Assim, a Lei quadro do modelo poderia fixar as mesmas características e prerrogativas atribuídas às empresas estatais, como já ocorreu no passado, acrescida de imunidade tributária.

- supervisão e assessoria criadas por deliberação interna do conselho de administração ou diretoria, submetido à anuência de área do ME⁹;
- **Pessoal:** CLT; selecionado por Concurso Público; sem “estabilidade” no emprego, demissão sem justa causa deve ser motivada/justificada¹⁰; planos de empregos, carreiras e salários e de benefícios fixados por deliberação interna do conselho de administração ou diretoria, submetido à anuência de área do ME, bem como quadro de pessoal; pode haver constituição de previdência complementar;
 - **Seleção e Contratação de Fornecedores (para bens, serviços e obras):** Poderiam ser aplicados os Capítulos I e II do Título II da Lei nº 13.303/2016 (EJEE);
 - **Financiamento:** Orçamento de custeio e pessoal fixado por deliberação interna do conselho de administração ou diretoria, submetido à anuência de área do ME; Orçamento de Investimento poderia ser fixado em lei ou deliberação interna;
 - **Patrimônio:** Bem privado, mas poderia ser concedidas prerrogativas especiais como as concedidas para o HCPA;
 - **Esfera judicial a que se submete:** Federal.
 - **Observação:** Fundações “Estatais”, na área de assistência à saúde, poderiam ter, além de imunidade tributária, isenções tributárias semelhantes às concedidas pela Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS.

Exemplos Federais: Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe); Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud);

- **Observação:** Não há exemplo federal na área de assistência à saúde.

Exemplos outras esferas em Assistência à Saúde: Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ); Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná (FUNEAS-PARANÁ); Fundação Hospitalar de Saúde (FHS), Sergipe; Fundação Estadual de Saúde (FUNESA), Sergipe; Fundação de Saúde “Parreiras Horta” (FSPH), Sergipe; Fundação Estatal Saúde da Família (FESF), Bahia.

SERVIÇO SOCIAL AUTONOMO (Modelo derivado¹¹)

Definição: Serviços Sociais Autônomos são “[...] entidades privadas sem fins lucrativos, criadas por lei, não integrantes da Administração Pública direta ou indireta, que atuam em colaboração com o Poder Público em atividades de interesses públicos e utilidades públicas, sem subordinação hierárquica, segundo regime jurídico privado qualificado por derrogações de ordem pública.” (Camargo, Aureliano Junior, Cunha Junior, 2011, p. 7 apud Cunha Junior, Saddy,

⁹ Poderia ser a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital; ou a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais da Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento, ambas, do Ministério da Economia.

¹⁰ Não se aplica nem o conceito de estabilidade especial do art. 19 do ADCT, RE 716.378, rel. Min. Dias Toffoli, decisão, com repercussão geral reconhecida, STF-Plenário, 2019.

¹¹ Os modelos originários são os previstos no art. 240 da Constituição Federal e no art. 62 da ADCT, de 1998.

Knopp, Aureliano Junior, 2018, p. 268). Tem finalidade pública, mas não é estatal.

Aplicação básica: Execução de atividades de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

- **Aplicação derivada:** De forma não prevista na Constituição Federal, cooperação com o poder público na implementação de políticas públicas não exclusivas de estado, em especial na área da saúde.

Fundamentação Legal: CF/88 (Art. 149, *caput*; Art. 240; ADCT, Art. 62); Decreto-Lei nº 200/1967; Acórdão ADI STF nº 1.864/PR. RE STF nº 789.874, REsp STJ nº 363.175/PR; REsp STJ nº 552.089/SC; REsp STJ nº 766.796/RJ, Súmula TST nº 331, IV, RR TST nº 89600-37.2008.5.05.0018, Acórdão TCU nº 500/2010-Plenário, Acórdão TCU nº 4306/2014-Primeira Câmara, Acórdão TCU nº 2198/2015-Plenário, Acórdão 744/2017-Plenário, dentre inúmeras outras jurisprudências. Aplica-se subsidiariamente o Acórdão ADI STF nº 1.923-DF. Leis de criação de cada Serviço Social Autônomo.

- **Observação 1:** *Não existe lei quadro para este modelo.*
- **Observação 2:** *SSAs são mencionadas de forma indireta no Art. 183 do Decreto Lei nº 200/1967.*

Características Básicas:

- **Organização:** Entidades autorizadas a serem criadas ou extintas por lei e criadas por decreto; unidades administrativas e posições de gerência, supervisão e assessoria criadas por deliberação interna do conselho deliberativo/ de administração ou diretoria;
- **Pessoal:** CLT; selecionado por “processo seletivo”¹² fixado em regras próprias por deliberação interna do conselho deliberativo/ de administração; sem “estabilidade” no emprego; planos de empregos, carreiras e salários e de benefícios estabelecidos por deliberação interna do conselho de administração ou diretoria, bem como quadro de pessoal; pode haver constituição de previdência complementar;
- **Seleção e Contratação de Fornecedores (para bens, serviços e obras):** Selecionado e contratado mediante regras próprias¹³, fixadas por deliberação interna do conselho deliberativo/ de administração;
- **Financiamento:** Mediante Contrato de Gestão¹⁴. Orçamento de custeio, investimento e pessoal fixado por deliberação interna do conselho deliberativo/ de administração;
- **Patrimônio:** Bem privado, mas poderia ser mitigado com doação para o poder público e cessão pelo poder público para o SSA;
- **Observação:** *Serviços Sociais Autônomos, na área de assistência à saúde, podem obter o Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS.*

¹² A seleção de pessoal, com recursos públicos, deverão ser conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e nos termos dos regulamentos próprios a serem editados por cada entidade.

¹³ Os contratos a serem celebrados com terceiros, com recursos públicos, deverão ser conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

¹⁴ Há casos, em outras esferas, de gestão de fundo público.

Exemplos Federais: Associação das Pioneiras Sociais (Rede Sarah de Hospitais de Reabilitação);

Exemplos outras esferas em Assistência à Saúde: Serviço Social de Saúde do Acre (PRO-SAÚDE); Hospital Alcides Carneiro (SEHAC) - Prefeitura de Petrópolis; Serviço Social Autônomo Hospital Metropolitano Doutor Célio de Castro (SSA-HMDCC) – Prefeitura de Belo Horizonte; Instituto Hospital de Base do Distrito Federal (IHBDF); Além de outras na área de saúde de servidores.

- **Observação:** O modelo Serviço Social autônomo é mais restrito, tem menos exemplares, quadro 1.

Quadro 1 - Serviços Sociais Autônomos Identificados no Brasil

ANO	FEDERAL	DISTRITAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Pré-1988	SENAI SESI SENAC SESC			
1990	SEBRAE			
1991	SENAR APS			
1993	SEST SENAT			
1997			PARANAEDUCAÇÃO	
1998	SESCOOP		PARANAPREVIDENCIA ECOPARANÁ / PARANÁ PROJETOS PARANÁ TECNOLOGIA	
1999			CBGC/MG IPESAP ¹⁵	ICS
2001			AMAZONPREV ¹⁶	
2002				FSSPMP ¹⁷ ISA/VG
2003	APEX-BRASIL			
2004	ABDI			
2005				MANAUSPREV ¹⁸
2006			PARANACIDADE	
2007				SEHAC
2008			INVESTE SP	
2009			AL PREV ¹⁹ PRO-SAÚDE	
2011			APD	
2013	ANATER			ADE-SAMPA
2014				SSA-HMDCC
2015				
2016			IMAC	
2017		IHBDF	SSA-SERVAS	SP NEGÓCIO

Fonte: Cunha Junior, Saddy, Knopp, Aureliano Junior, 2018, p. 260.

¹⁵ Criado em 1999 e extinto em 2002.

¹⁶ Criado em 2001 e transformado em Fundação de Direito Público, em 2011.

¹⁷ Criado em 2002 e em liquidação extrajudicial, pela ANS, a partir de 2012.

¹⁸ Criado em 2005 e extinto em 2013.

¹⁹ Criado em 2009 e extinto em 2015.

ORGANIZAÇÃO SOCIAL

Definição: “Organizações Sociais (OS) são entidades privadas sem fins lucrativos (ou econômicos), com características estatutárias especiais, inclusive no modelo de **governança** (composição e competências do Conselho de Administração), **qualificadas** (tituladas) como organização social, com regras especiais de **fomento** (pessoal, patrimônio e/ou financeiro), para **parceria**, mediante **contrato de gestão**.” Tem finalidade pública, mas não é estatal.

- **Observação:** *O modelo propagado a partir da experiência paulista, permitiu a formação de Organizações Sociais Interfederativas que “[...] são entidades privadas sem fins lucrativos (ou econômicos) qualificadas em mais de um ente federativo (União, estados, distrito federal e municípios) como organização social [...].” (Cunha Junior, Knopp e Xavier, 2015)*

Aplicação básica: Colaboração com o poder público na implementação de políticas públicas não exclusivas de estado, em especial na área da saúde.

Fundamentação Legal: Lei nº 9.637/1998; Acórdão ADI STF nº 1.923-DF; Acórdãos TCU nº 2.057/2016 e 2.444/2016; dentre inúmeras outras jurisprudências.

Características Básicas:

- **Organização:** Entidades criadas por particulares, que recebem qualificação como Organização Social; unidades administrativas e posições de gerência, supervisão e assessoria criadas por deliberação interna do conselho deliberativo/ de administração ou diretoria;
- **Pessoal:** CLT; selecionado por “processo seletivo”²⁰ fixado em regras próprias por deliberação interna do conselho de administração; sem “estabilidade” no emprego; planos de empregos, carreiras e salários e de benefícios estabelecidos por deliberação interna do conselho de administração, bem como quadro de pessoal; pode haver constituição de previdência complementar;
- **Seleção e Contratação de Fornecedores (para bens, serviços e obras):** Selecionado e contratado mediante regras próprias²¹, fixadas por deliberação interna do conselho de administração;
- **Financiamento:** Mediante Contrato de Gestão. Orçamento de custeio, investimento e pessoal fixado por deliberação interna de administração;
- **Patrimônio:** Bem privado, mas poderia ser mitigado com doação para o poder público e cessão pelo poder público para a OS;
- **Observação:** *Organizações Sociais, na área de assistência à saúde, podem obter o Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS.*

Reflexão: Considerando os objetivos e finalidades, poder-se-ia adotar modelos distintos de governança para os institutos e hospitais federais no Rio de Janeiro,

²⁰ A seleção de pessoal, com recursos públicos, deverão ser conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e nos termos dos regulamentos próprios a serem editados por cada entidade.

²¹ Os contratos a serem celebrados com terceiros, com recursos públicos, deverão ser conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

para os 3 institutos nacionais, governança do modelo federal, com representantes do poder público, para os 6 hospitais gerais, governança similar ao do modelo do Estado de São Paulo, sem obrigatoriedade de representantes do poder público. Esta última alternativa requereria alteração na Lei nº 9.637/1998.

Exemplos Federais: Centro Nacional de Pesquisa de Energia e Materiais (CNPEM); Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA); Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); etc²².

- **Observação:** Não há exemplo federal na área de assistência à saúde.

Exemplos outras esferas em Assistência à Saúde: Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM); Instituto de Responsabilidade Social Sírio-Libanês (IRSSL); Santa Casa de Misericórdia da Bahia (SantaCasABA); Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira (Imip); Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH); Instituto do Câncer Infantil e Pediatria Especializada (Icipe).

- **Observação:** Na área de assistência à saúde, modelo se expandiu com base na experiência do Governo do Estado de São Paulo, com modelo distinto de governança, em especial, sem a participação compulsória do poder público no conselho de administração. Ver quadro 2.

Quadro 2 – Diferenças de Governança - Conselho de Administração - Modelo Organização Social Federal versus Estado de São Paulo

Fed. (% S/Tot.)	MEMBROS	SP (% S/Tot.)
20 a 40	<i>natos</i> representantes do Poder Público, (estatuto)	> 50%
20 a 30	<i>natos</i> representantes de entidades da sociedade civil (estatuto)	
Até 10	<i>eleitos</i> dentre os membros ou os associados (associação civil)	Até 55
10 a 30	<i>eleitos</i> pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral	35
Até 10	<i>indicados ou eleitos</i> (estatuto)	-
-	<i>eleitos pelos empregados da entidade</i>	10

Fonte: Elaboração própria.

COMPARAÇÃO ENTRE OS MODELOS (CASO FEDERAL²³)

Abaixo, no Quadro 3, apresenta-se comparação entre as principais características dos cinco modelos selecionados, por quesitos específicos.

Quadro 3 - Características Gerais

²² No Governo Federal apenas dez OS foram qualificadas desde 1997.

²³ Optou-se por analisar o caso federal, pois pode haver algumas variações nas características dos modelos de acordo com o ente federativo.

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA GERENCIAL	Adm-inistra-ção Direta	Empr-e-sas Esta-tais	Funda-ções “Esta-tais”	Servi-ços Soci-ais Autô-nomo	Organi-zações So-ciais
RECURSOS HUMANOS					
Regime Jurídico Único	S	N	N	N	N
CLT	N	S	S	S	S
Concurso Público	S	S	S	N	N
Processo Seletivo, mediante regras próprias	N	N	N	S	S
Estabilidade	S	N	N	N	N
Autonomia para definição de quadro de pessoal	N	R ²⁴	P ²⁵	S	S
Autonomia para definição de carreira, salário e benefícios	N	R ²⁶	P ²⁷	S	S
LICITAÇÕES E CONTRATOS					
Lei nº 8.666/93	S	N	N	N	N
Lei nº 13.303/2016	N	S	P ²⁸	N	N
Regras próprias de compras de bens e contratação de serviços	N	N	N	S	S
Formação de parceria de longo prazo - cadeia de suprimentos	N	N	N	S	S
ORÇAMENTO & FINANÇAS					
Orçamento Geral Público (programas, grupos e elementos de despesas)	S	N	N	N	N
Orçamento de investimento (Empresas Estatais)	N	S	P	N	N
Flexibilidade orçamentária	N	R ²⁹	P ³⁰	S	S
Autonomia financeira	N	S	P	S	S
Reaplicação de excedentes financeiros	N	S	S	S	S

²⁴ Submetido à anuência da SEST/SEDD/ME.

²⁵ Provavelmente submetido à anuência de área do Ministério da Economia, à semelhança da SEST/SEDD/ME.

²⁶ Submetido à anuência da SEST/SEDD/ME.

²⁷ Submetido à anuência da SEST/SEDD/ME.

²⁸ Possibilidade de equiparação às Empresas Estatais.

²⁹ Provavelmente submetido à anuência de área do Ministério da Economia, à semelhança da SEST/SEDD/ME.

³⁰ Possibilidade de equiparação às Empresas Públicas dependentes.

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA GERENCIAL	Adm-inistra-ção Direta	Empr-e-sas Esta-tais	Funda-ções “Esta-tais”	Servi-ços Soci-ais Autô-nomo s	Organi-zações So-ciais
Capacidade de endividamento/ fomento	N	R	R	S	S
Privilégios tributários	S	N ³¹	S ³²	N ³³	N ³⁴
PATRIMÔNIO					
Bens públicos	S	N ³⁵	P ³⁶	N	N
Garantia para financiamentos	N	R	R	S	S
ORGANIZAÇÃO & GESTÃO					
Autonomia para definir estrutura	N	R ³⁷	R ³⁸	S	S
Autonomia para definir estrutura e quantitativo de cargos em comissão e funções gratificadas	N	R ³⁹	R ⁴⁰	S	S
COMERCIALIZAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS					
Possibilidade	N	S	P	S	S
Auferir lucro	N	S	N	N	N
Auferir resultados - reinvestir excedentes financeiros na finalidade	N	S	S	S	S
SELEÇÃO E FORMALIZAÇÃO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS					
Possibilidade	R	P	P	S	S
Participação societária em entidade privada	R	P	P	S	S
CONTROLES					
Auditória externa	N	S	P	S	S
Controladoria Geral (do poder executivo de cada ente)	S	S	S	S	S
Tribunal de Contas (de cada ente)	S	S	S	S	S

³¹ Há exceções, em especial mediante decisões do STF.

³² Pode haver imunidade tributária, Depende da área de atuação, pode haver benefícios do CEBAS.

³³ Depende da área de atuação, pode haver benefícios do CEBAS.

³⁴ Depende da área de atuação, pode haver benefícios do CEBAS.

³⁵ Há exceções, em especial mediante lei ou decisões do STF.

³⁶ Possibilidade de equiparação às Empresas Públicas dependentes com regime especial de bens.

³⁷ Submetido à anuência da SEST/SEDD/ME.

³⁸ Provavelmente submetido à anuência de área do Ministério da Economia, à semelhança da SEST/SEDD/ME.

³⁹ Submetido à anuência da SEST/SEDD/ME.

⁴⁰ Provavelmente submetido à anuência de área do Ministério da Economia, à semelhança da SEST/SEDD/ME.

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA GERENCIAL	Adm-inis-tração Direta	Empr-e-sas Esta-tais	Funda-ções “Esta-tais”	Servi-ços Soci-ais Autô-nomo-s	Organi-zações So-ciais
Ministério Público (de cada ente)	S	S	S	S	S
Ministério Público Estadual (Curadoria)	N	N	N	R	R

Legenda: S = sim; N = não; R = com restrições; P = com potencial.

Fonte: Adaptado e atualizado de Cunha Junior, 2012.

No quadro 4, pode-se observar as principais dimensões legais dos modelos.

Quadro 4 - Dimensões Comparadas dos Modelos

DIMEN-SÃO	Adminis-tração Direta	Empre-sas Estatais	Funda-ções “Esta-tais”	Servi-ços Sociais Autôno-mos	Organi-zações Sociais
DEFINIÇÃO JURÍDICA	Pessoa Jurídica de direito público	Pessoa Jurídica de direito privado, com fins lucrativos, com derrogações de direito público	Pessoa Jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com derrogações de direito público	Pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos ou lucrativos	Pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos ou lucrativos
FORMA DE CRIAÇÃO	Por Lei	Lei autoriza criação			Iniciativa de Particulares
OBJETIVO	Executar atividades exclusivas de Estado, típicas da administração ou prestação de serviços públicos	Exploração de atividades econômicas ou prestação de serviço público	Executar atividades não exclusivas de Estado, ou prestação de serviços públicos	Serviço social e de formação profissional ou Colaboração com o Poder Público	Colaboração com o Poder Público
CONTROLE E AVALIAÇÃO	CGU, TCU e MPF	Conselhos de Administração e Fiscal, Auditoria interna e externa, CGU, TCU e MPF (poderia haver)	Conselho de Curador, (em alguns casos Conselho Fiscal), Auditoria interna e externa, CGU, TCU e MPF	Conselho de Deliberativo, (em alguns casos Conselho Fiscal), Auditoria interna e externa, (em alguns	Conselhos de Administração, (em alguns casos Conselho Fiscal), Auditoria externa, (em alguns

DIMEN-SÃO	Adminis-tração Direta	Empre-sas Estatais	Fundações “Estatais”	Serviço s Sociais Autôno-mos	Organizações Sociais
		“contrato de gestão”)	(poderia haver “contrato de gestão”)	casos “contrato de gestão”), TCU e MPF	casos Auditoria interna), “contrato de gestão”, Comissão de Avaliação, TCU e MPF
PATRIMÔNIO	Bem Público (Impenhorável e Inexecutável)	Próprio (penhorável e executável, podendo haver exceções)			Próprio (penhorável e executável)
ASPECTOS JURÍDICOS E TRIBUTÁRIOS	Imunidade Tributária	Aplicação da carga tributária (com exceções e alguns tipos com isenções)	Imunidade Tributária	Aplicação da carga tributária para pessoas sim fins lucrativos (com exceções e alguns tipos com isenções)	
EXTINÇÃO	Por Lei			Por iniciativa de Particulares	

Fonte: Adaptado e atualizado de Cunha Junior, 2012.

Como pode ser observado nos Quadros 3 e 4, nos modelos selecionados, há três grupos distintos, conforme apresentado no quadro 5.

Quadro 5 - Agrupamentos de Modelos

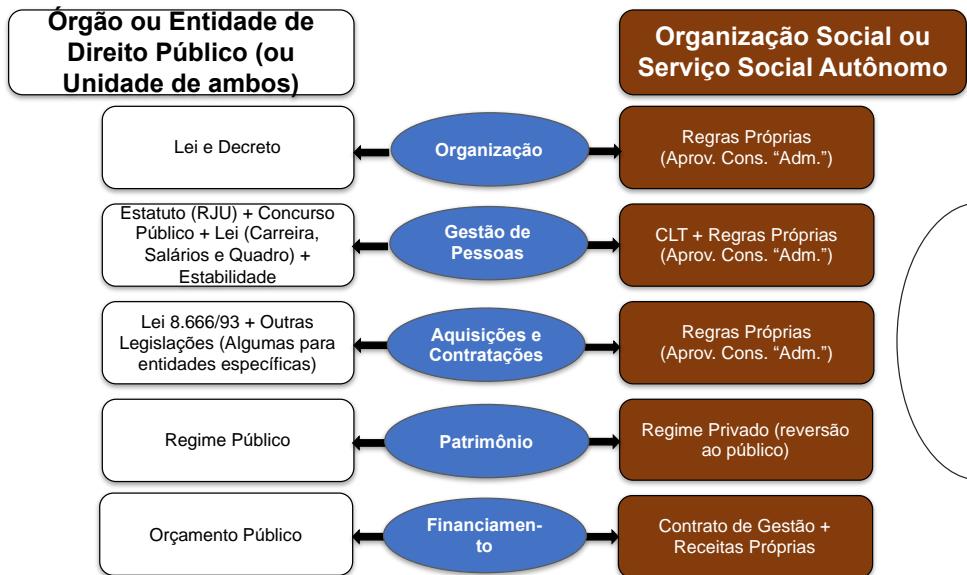
Direito	Modelo	Regras	Forma de Criação
Público	Administração Direta	Públicas	Criada por Lei
Privado, Administração Indireta	Empresa Pública	Privadas, com derrogações de Direito Público	Autorizada criação por Lei
	Fundação “Estatal”		
Privado, não integrante do Aparelho do Estado	Serviços Social Autônomo	Privadas	Criada por Particulares, qualificada pelo Poder Público
	Organização Social		

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 1, a seguir, apresenta, de forma esquemática e resumida, as principais características e diferenças entre os modelos de direito público (inclusive

administração direta) e de direito privado (serviço social autônomo e organização social), os dois polos dos modelos selecionados para este estudo comparado.

Figura 1 - Resumo das Diferenças entre os Modelos de Direito Público e Serviço Social Autônomo/Organização Social



Fonte: Adaptado e ampliado de Neopublica, 2017, p. 95.

VANTAGENS E DESVANTAGENS

Para fins de comparação entre os modelos adotou-se o modelo de administração direta como linha de base, sendo, posteriormente, comparado cada um dos pares de modelos alternativos.

Os pares de modelo alternativos foram Empresa Pública (EP) e Fundação Estatal (FE), integrantes da administração pública indireta e Serviço Social Autônomo (SSA) e Organização Social (OS), não integrantes do aparelho do estado.

No quadro 5 apresenta-se as principais vantagens e desvantagens entre o modelo AD versus EP/FE.

Quadro 5 - Principais Vantagens e Desvantagens entre os modelos

Administração Direta versus Empresa Pública e Fundação Estatal

Dimensão	Vantagens da EP / FE	Desvantagens da EP / FE
Geral	Como entidade de direito privado tem mecanismos mais flexíveis de gestão.	Não é entidade de direito público, assim não conta com as prerrogativas da fazenda pública.
Organização	Maior flexibilidade na organização geral e interna. Lei autoriza criação, decreto ou estatuto fixa as características. Organização interna, criação de empregos de direção e assessoramento fixados pelo	No caso de FE as regras, ainda, não foram fixadas, mas há potencial de que sejam similares às das Empresas Públicas. EP - Submetida à anuência da SEST/SEDD/ME. FP - Deve ter tratamento similar ao das EP.

	Conselho de Administração ou Diretoria.	
Pessoal	Não está submetido ao Regime Jurídico Único, pessoal regido pela CLT, sem estabilidade no emprego. Maior flexibilidade na gestão do quantitativo de vagas e do Plano de Carreira, Empregos, Salários e Benefícios.	Requer concurso público para prover empregos públicos. No caso de FE as regras, ainda, não foram fixadas, mas há potencial de que sejam similares às das Empresas Públicas. EP - Submetida à anuência da SEST/SEDD/ME. FP - Deve ter tratamento similar ao das EP.
Logística e Suprimentos	Não está sujeito ao regulamento de compras e contratações público P.ex. Lei nº 8.666/1993. E sim ao disposto na Lei nº 13.303/2016.	No caso de FE as regras, ainda, não foram fixadas, mas há potencial de que sejam similares às das Empresas Públicas.
Orçamento e Finanças	Se não for empresa dependente, não está sujeito ao teto de gastos EC nº 95/2016. Autonomia na gestão do orçamento de custeio e pessoal. Maior flexibilidade na captação de empréstimos.	Redução do fomento financeiro por parte do poder público. No caso de FE as regras, ainda, não foram fixadas, mas há potencial de que sejam similares às das Empresas Públicas, acrescido de imunidade tributária. EP - Submetida à anuência da SEST/SEDD/ME. FP - Deve ter tratamento similar ao das EP.
Bens, Serviços e Receitas	Autonomia na gestão de bens, serviços e receitas próprias.	Não conta com atributos da Fazenda Pública: Bens: Imprescritibilidade, alienabilidade condicionada, não-onerabilidade e impenhorabilidade. Receitas e Serviços: impenhorabilidade.

Fonte: Elaboração Própria.

No quadro 6 apresenta-se as principais vantagens e desvantagens entre os modelos EP versus FE.

Quadro 6 - Principais Vantagens e Desvantagens entre os modelos Empresa Pública versus Sociedade de Economia Mista

Dimensão	Empresa Pública	Fundação Estatal
Vantagem	Modelo federal preexistente (HCPA, GHC e EBSERH)	Modelo originalmente idealizado para implementação de políticas sociais. Possibilidade de imunidade tributária. Podendo, na área de saúde, incidir benefícios/isenções do CEBAS. Possibilidade do bem ser definido como bem público, ou definir que bens, serviços e rendas são impenhoráveis e inexecutáveis.
Desvantagem	Modelo originalmente constituído para geração de lucro. Apesar de	Ainda requer lei complementar ⁴¹ para definição de possíveis áreas

⁴¹ Há interpretação de juristas, de que a lei complementar é dispensável, em especial, após a decisão do RE 716.378, rel. Min. Dias Toffoli, decisão, com repercussão geral reconhecida, STF-Plenário, 2019.

	haver algumas decisões tratando sobre isenção de tributos.	de atuação. E lei quadro para fixar suas características, autonomias e flexibilidades. ⁴²
--	--	--

Fonte: Elaboração Própria.

No quadro 7 apresenta-se as principais vantagens e desvantagens entre o modelo AD versus SSA/OS.

**Quadro 7 - Principais Vantagens e Desvantagens entre os modelos
Administração Direta versus Serviço Social Autônomo e Organização
Social**

Dimensão	Vantagens SSA / OS	Desvantagens SSA / OS
Geral	Como entidade de direito privado tem mecanismos mais flexíveis de gestão. Podendo, na área de saúde, incidir benefícios do CEBAS. Não se submete à anuência da SEST/SEDD/ME ou a qualquer órgão do Poder Executivo.	Não é entidade de direito público, assim não conta com as prerrogativas da fazenda pública.
Organização	Maior flexibilidade na organização geral e interna. SSA - Lei autoriza criação, decreto ou estatuto fixa as características. OS - Particulares criam, Poder Público qualifica. Organização interna, criação de empregos de direção e assessoramento fixados pelo Conselho de Administração ou Diretoria.	
Pessoal	Não está submetido ao Regime Jurídico Único, pessoal regido pela CLT, sem estabilidade no emprego. Flexibilidade na gestão do quantitativo de vagas e do Plano de Carreira, Empregos, Salários e Benefícios. Regulamento próprio de seleção de pessoal ⁴³ , aprovado pelo Conselho de Administração.	
Logística e Suprimentos	Regulamento próprio de seleção de pessoal ⁴⁴ , aprovado pelo Conselho de Administração.	

⁴² Os dois exemplos federais existentes na área de previdência complementar podem não servir de exemplo exato para o que se pretende, assim como os exemplos estatutais e/ou municipais na área de assistência à saúde, dada a limitação legislativa das demais esperas, não puderam explorar integralmente o potencial do modelo.

⁴³ Acórdão STF ADI 1923-DF: “(iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;”

⁴⁴ Acórdão STF ADI 1923-DF: (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;”

Orçamento e Finanças	Autonomia na gestão do orçamento de custeio, pessoal e investimentos. Flexibilidade na captação de empréstimos. Entidade não está sujeita ao teto de despesas (EC 95/2016), não está sujeito a contingenciamento, orçamentário e financeiro.	Redução do fomento financeiro por parte do poder público.
Bens, Serviços e Receitas	Autonomia na gestão de bens, serviços e receitas próprias, inclusive doações, venda de bens e serviços.	Não conta com atributos da Fazenda Pública: Bens: Imprescritibilidade, alienabilidade condicionada, não-onerabilidade e impenhorabilidade (mas há formas de mitigar questão patrimonial). Receitas e Serviços: impenhorabilidade.

Fonte: Elaboração Própria.

No quadro 8 apresenta-se as principais vantagens e desvantagens entre os modelos SSA versus OS.

Quadro 8 - Principais Vantagens e Desvantagens entre os modelos Serviço Social Autônomo versus Organização Social

Dimensão	Serviço Social Autônomo	Organização Social
Vantagem	Modelo federal preexistente (APS). Modelo não desgastado, com menos questionamentos dos órgãos federais de controle interno e externo.	Não requer lei para sua adoção, salvo no caso de extinção de autarquia, fundação ou empresa estatal. Regras de compras e contratações podem ser mais flexíveis (STF: ADI 1923-DF). Modelo consolidado, com diversos estudos comparados de <i>performance</i> favoráveis.
Desvantagem	Requer lei para a criação de cada entidade. Regras de compras e contratações pactuadas com o TCU, apesar do da APS ser diferente.	Modelo de governança federal para OS (composição do Conselho de Administração ⁴⁵) incompatível com o modelo vigente na maioria das UFs, na área de saúde. Modelo com dificuldades em algumas UFs por desvio de finalidade, em especial, na área de saúde.

Fonte: Elaboração Própria.

Identificou-se alguns estudos comparados de *performance* entre os modelos de administração direta versus organizações sociais e serviços sociais autônomos aplicados às unidades de assistência à saúde, que merecem ser destacados nesta análise de vantagens e desvantagens.

Em 2005, foi realizado um primeiro estudo (identificado) comparando 12 unidades com estruturas de governança da Organização Social e 10 hospitais

⁴⁵ A composição prevista para o Conselho de Administração, no modelo de OS federal, requer mais de 50% de membros natos, sendo de 20 a 40% de representantes do Poder Público e de 20 a 30% de representantes de entidades da sociedade civil, o modelo paulista, não.

da administração direta, com dados de 2003. Alguns dos resultados, dentre muitos outros, destacados no resumo executivo foram:

“Cabe destacar que, com o mesmo nível de recursos em 2003, as unidades no regime de governança baseada em contrato (OSS) produziram:

- 35% **mais** alta em geral em relação aos leitos que ofertaram;
- 61% **mais** altas cirúrgicas em relação aos leitos que ofertaram;
- 62% **mais** altas de clínica médica em relação aos leitos que ofertaram;
- 65% **mais** altas de clínica obstétrica em relação aos leitos que ofertaram.

As OSS evidenciam um padrão médio de ocupação do leito elevado (80,5%) em comparação aos controles (63,2%). **A diferença de produtividade** entre as OSS e os hospitais da administração direta foi significativa em 2003. Os leitos dos hospitais na governança da administração direta ficam em média 3,9 dias desocupados entre um paciente e outro. A média para as OSS foi de 1,2 dias. Portanto, as OSS apresentaram um tempo médio de desocupação, entre um paciente e outro, de 28,4 horas.” (Costa, Ribeiro, 2005, p. 3) (Grifos aditados)

Ainda do mesmo estudo:

“A conclusão central desse trabalho é que a nova governança, com os incentivos econômicos dados às OSS e as regras de contratação têm permitido às OSS desempenhos significativos nos indicadores de eficiência técnica, alocativa, de qualidade e equidade.

...
As OSS apresentam padrões de eficiência técnica, alocativa e de equidade que fortalecem a possibilidade do uso de contrato de gestão, com autonomia de gestão organizacional, como uma ferramenta útil para elevar a produtividade de hospitais públicos.” (Costa, Ribeiro, 2005, p. 87-90) (Grifos aditados)

Em 2014, foi realizado novo estudo, comparando dados de desempenho (produção, produtividade, qualidade e financiamento) de 39 unidades com estruturas de governança da Organização Social e 41 hospitais da administração direta, com dados de 2013. Algumas conclusões apresentadas foram:

“Neste trabalho, os indicadores avaliados permitem concluir que os hospitais administrados pelas OSS (em especial os hospitais gerais) apresentam, de forma geral, melhor desempenho e produtividade do que os hospitais de AD da SES/SP e com igual ou melhor qualidade frente aos indicadores observados. É pertinente creditar tal resultado à maior autonomia de gestão; melhor estruturação dos processos de trabalho, como o de aquisição de bens e insumos; e movimentação de pessoal (como a admissão, valorização, substituição e demissão de recursos humanos) associados à contratualização, por meio da definição de metas a serem alcançadas. ...

Concluímos que, até o momento, o modelo de OSS tem se constituído em alternativa válida e de sucesso ao tradicional de AD dos serviços pelo poder público. Apesar do bom sucesso, as OSS devem continuar a investir em aprimorar a qualidade e produtividade, reduzir os custos, usando pesquisa operacional em

atividades técnicas e administrativas, buscando inovação e desenvolvimento de processos e bens.” (Rodrigues, Bittar, Magalhães, Mendes, 2014, p. 121) (Grifos aditados)

Por fim, em 2017, foi realizado mais um estudo, comparando dados de desempenho (produção, produtividade, qualidade e financiamento) de 29 unidades com estruturas de governança da Organização Social e 18 hospitais da administração direta, com dados de 2013 a 2016. Alguns dos resultados encontrados foram:

“Neste trabalho, a comparação entre dois grupos de hospitais gerais com grau de complexidade e características de atendimento semelhantes, permitiu concluir que as variáveis e os indicadores avaliados apresentam melhor desempenho e produtividade no modelo de OSS do que no modelo da AD da SES/SP, inclusive com indicadores de qualidade superiores.

... *Entre os problemas do tradicional modelo de administração direta, estes autores salientam sua falta de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, que o tornam pouco apropriada para execução de serviços públicos com eficiência, indicando a importância de experiências inovadoras, como aquela realizada no Estado de São Paulo com as OSS. Bittar também enfatiza a falta de autonomia administrativa e o tratamento inadequado à gestão de recursos humanos na AD, com consequências danosas para produtividade, qualidade e custos. Neste sentido, podem-se creditar os melhores resultados das unidades das OSS observados neste trabalho à maior autonomia de gestão, melhor estruturação dos processos de trabalho, como o de aquisição de bens e insumos e movimentação de pessoal (como a admissão, valorização, substituição e demissão de recursos humanos) associados à contratualização por meio da definição de metas a serem alcançadas.*

... *Concluímos que o modelo de OSS tem se constituído em alternativa válida e de sucesso ao tradicional modelo de administração direta de serviços pelo poder público. Tal fato não deve olvidar que as OSS devem continuar a investir em aumentar qualidade e produtividade, reduzir custos, usando pesquisa operacional em atividades técnicas e administrativas, buscando inovação e desenvolvimento de processos e bens. Observa-se também a necessidade de aprimorar a contabilidade de custos, obtendo-se custos por procedimentos, tornando a comparação entre essas unidades mais fidedigna e proporcionando melhor orçamentação das mesmas.” (Mendes, Bittar, 2017, p. 45-46) (Grifos aditados)*

Como pode ser observado nos estudos de *performance* comparada, de 2005, 2014 e 2017, o modelo Organização Social obteve resultados superiores aos da Administração Direta. Dadas as características similares do modelo Serviço Social Autônomo, poder-se-ia presumir que teria potencial similar de alcance de resultados. Abaixo um relato de implementação recente deste modelo.

Trabalho de 2019, com dados preliminares e parciais de 2018, contendo informações comparadas de *performance* anterior do Hospital de Base do Distrito Federal, sob o modelo Administração Direta, e posterior no Instituto

Hospital de Base do Distrito Federal, como Serviço Social Autônomo. Relatou-se que:

“O IHBDF reabriu 107 leitos que estavam bloqueados por problemas de falta de pessoal ou infraestrutura, não havendo mais nenhum leito bloqueado no hospital. Havia seis salas cirúrgicas abertas. Hoje, após a compra de equipamentos, investimentos em infraestrutura e gestão de pessoas, são doze salas cirúrgicas abertas. O número diário de cirurgias subiu de cerca de 15 por dia útil no mês para mais de 40 em agosto de 2018. A ocupação média do pronto-socorro caiu de 195 para cerca de 120 pacientes, acima da capacidade de 83, mas com uma queda bastante relevante, em razão do fluxo de cirurgias e internações em enfermaria. O número de consultas de oncologia saltou de 10 para 180 por mês, o que permitiu zerar a fila de oncologia clínica do Distrito Federal. O IHBDF faz suas compras em 40 dias em média, enquanto a SES demora em média de seis a oito meses com o processo de licitação, e o valor das contratações é semelhante, chegando a ser até 10% inferior em alguns itens. Os problemas de abastecimento e manutenção foram substancialmente reduzidos. Por fim, o indicador de satisfação dos usuários saltou de 31% para 65% na emergência e de 31% para 72% no ambulatório.

Ressalte-se que a estrutura física é a mesma, o orçamento é o mesmo de 2015 e o IHBDF funciona hoje com menos trabalhadores do que funcionava antes da mudança de modelo. A diferença são as regras que regem seu funcionamento. Normas pensadas para fazer saúde, que aumentam a agilidade sem sacrificar a transparência.” (Fonseca, Cunha Junior, 2019, p. 17-18) (Grifos aditados)

Por fim, neste quadro 9 apresenta-se as principais vantagens e desvantagens entre os dois conjuntos de modelos EP/FE (administração pública indireta) versus SSA/OS (paraestatal / entidade de colaboração).

Quadro 9 - Principais Vantagens e Desvantagens entre os modelos Empresa Pública / Fundação “Estatal” versus Serviços Social Autônomo / Organização Social

Dimensão	EP / FE	SSA / OS
Vantagem	<p>Modelo federal mais próximo do poder público, com derrogações de direito público (p.ex. necessidade de concurso público para provimento de empregos efetivos), mas não submetido a todas as regras de direito público.</p> <p>Como integra aparelho do próprio estado, menor risco de atraso no pagamento de folha de salários e de redução do financiamento das atividades.</p> <p>No caso de FE, pode vir a ser concedido, por lei: imunidade tributária e isenções previstas no CEBAS, bem como, definição de que os bens, serviços e rendas são impenhoráveis e inexequíveis.</p>	<p>Como entidade de direito privado tem mecanismos mais flexíveis de gestão.</p> <p>Podendo, na área de saúde, incidir benefícios do CEBAS.</p> <p>Não se submete à anuência da SEST/SEDD/ME ou a qualquer órgão do Poder Executivo.</p>

Desvantagem	Submetidos à anuência da SEST/SEDD/ME, ou, de forma similar, a outro órgão do Poder Público.	Risco de redução ou atraso no fomento financeiro por parte do poder público, como tem ocorrido. Bens, serviços e rendas prescritíveis, alienáveis, oneráveis e penhoráveis.
-------------	--	---

Fonte: Elaboração Própria.

LIMITES E RISCOS

No quadro 10 apresenta-se os principais limites entre os cinco modelos selecionados.

Quadro 10 - Principais limites entre os cinco modelos selecionados

Modelo	Limites
Administração Direta	Assessoria Jurídica vinculada à AGU. Controle interno vinculado à CGU. Regras de direito público. Regras de pessoal (RJU, Vagas, PCCS) e de compras e contratação aprovadas pelo Congresso Nacional. Orçamento Geral Público, aprovado pelo Congresso Nacional. Bens, Serviços e Receitas Públicos.
Empresa Pública	Concurso público. Regras de compras e contratação aprovadas pelo Congresso Nacional (Lei nº 13.303/2016). Orçamento de Investimentos, aprovado pelo Congresso Nacional. Submissão à anuência da SEST/SEDD/ME para gestão de pessoas, estrutura e orçamento de custeio e pessoal ou a qualquer órgão do Poder Executivo.
Fundação Estatal	Concurso público. Provavelmente, regras de compras e contratação aprovadas pelo Congresso Nacional, semelhante às das Empresas Estatais. Possivelmente, o mesmo tratamento orçamentário dados às empresas públicas. Provavelmente, submissão à anuência de a órgão do Poder Executivo (ME), de forma semelhante aos das EP em relação à SEST/SEDD/ME, as questões de gestão de pessoas, estrutura e orçamento de custeio e pessoal.
Serviço Social Autônomo	Regras fixadas na lei de criação. Fomento por parte do poder público.
Organização Social	Regras fixadas no contrato de gestão. Fomento por parte do poder público.

Fonte: Elaboração Própria.

No quadro 11 apresenta-se os principais riscos entre os cinco modelos selecionados..

Quadro 11 - Principais riscos entre os cinco modelos selecionados

Modelo	Riscos	Mitigação
Administração Direta	Ingerência política na escolha de dirigentes. Contingenciamento de orçamento e recursos financeiros.	Requisitos para ocupação de cargos de dirigentes, com vedações similares às previstas para as empresas estatais.
Empresa Pública	Alguma possibilidade de redução ou atraso no	

	financiamento por parte do poder público. Modelo derivado, pode vir a ser revisto o marco legal federal.	
Fundação Estatal	Ingerência política na escolha de dirigentes. Alguma possibilidade de redução ou atraso no financiamento por parte do poder público.	Requisitos para ocupação de cargos de dirigentes, com vedações similares às previstas para as empresas estatais. Ausência de lei quadro federal.
Serviço Social Autônomo	Alguma possibilidade de ingerência política na escolha de dirigentes. Redução ou atraso no fomento financeiro por parte do poder público. Bens, serviços e rendas prescritíveis, alienáveis, oneráveis e impenhoráveis. Modelo derivado, pode vir a ser revisto o marco legal federal.	Adoção de requisitos para ocupação de cargos de direção, com vedações similares às previstas para as empresas estatais. Reservas financeiras previstas em lei ou no contrato de gestão. Doação de bens ao setor público após aquisição ou registro dos mesmos como vinculados ao contrato de gestão.
Organização Social	Desalinhamento na atuação da entidade. Redução ou atraso no fomento financeiro por parte do poder público. Bens, serviços e rendas prescritíveis, alienáveis, oneráveis e impenhoráveis.	Contrato de Gestão bem redigido. Reservas financeiras previstas no contrato de gestão. Doação de bens ao setor público após aquisição ou registro dos mesmos como vinculados ao contrato de gestão.

Fonte: Elaboração Própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se, com este resumo executivo de estudo comparado de cinco modelos jurídicos-administrativos aplicáveis à unidades de assistência à saúde, ter sido possível apresentar de forma clara e sucinta a descrição e caracterização dos modelos, bem como as respectivas autonomias, possibilidades, prerrogativas, vantagens, desvantagens, limites e riscos.

Como pode ser observado o pior modelo, sob a ótica de autonomia e flexibilidade, para execução de políticas públicas de assistência à saúde, dadas as suas características, é o de administração direta (bem como autárquica e fundacional pública). Modelos este atualmente adotado pelos 3 institutos nacionais e 6 hospitais gerais sediados no Estado do Rio de Janeiro. No caso dos institutos, todos contam com fundação de apoio (Lei nº 8.958/1994) para realizarem seus objetivos.

Os modelos empresa pública e fundação “estatal” são alternativas intermediárias, integram o aparelho do estado, entretanto operaram com regras públicas e privadas. Dispõem de maiores graus de autonomia e flexibilidade do

que a administração direta, entretanto menor que os das entidades privadas não integrantes do aparelho do Estado.

Entretanto, o modelo fundação “estatal” poderia, dependendo do marco legal, contar com imunidade tributária, isenções previstas no CEBAS, e, ainda, que seus bens, rendas e serviços sejam considerados públicos, não incidindo, p.ex., penhora, caso estas hipóteses se confirmem verdadeiras o modelo deveria ser reconsiderado.

Os melhores modelos, sob a ótica de autonomia e flexibilidade, são o Serviço Social Autônomo e o Organização Social. Operam segundo as regras do setor privado, e quando se relacionam com o Poder Público devem observar alguns princípios públicos⁴⁶.

O modelo SSA requer uma lei para a criação de cada entidade e o de organização social, não, pois é criado por particulares. Por outro lado, o modelo OS demanda uma lei quadro da respectiva esfera administrativa, já existente na esfera federal.

O modelo OS está consolidado, mas sofreu desgastes, em especial, na área de saúde, em alguns estados e municípios. O modelo SSA tem poucos exemplos, entretanto não sofreu o mesmo desgaste que o modelo OS.

Como pode ser observado nos estudos de *performance* comparada, de 2005, 2014 e 2017, o modelo Organização Social obteve resultados superiores aos da Administração Direta. Como o modelo Serviço Social Autônomo, dispõe de características similares, pode-se inferir que teria potencial similar de alcance de resultados.

Tanto o estudo de taxonomia (2012) quanto os de *performance* comparada (2005, 2014 e 2017) apontam que a resposta superior do modelo se deve a existência de regras mais flexíveis para gestão dos meios.

Apesar de não ter sido identificado estudo comparado de *performance* entre os cinco modelos, em especial, entre empresa pública / fundação estatal versus serviço social autônomo / organização social, dados os estudos existentes (acima citados) e as características dos modelos, poder-se-ia inferir que o potencial de *performance* / alcance de resultados dos modelos SSA / OS seria superior ao dos EP / FE, em iguais condições de fomento, porte e ambiente sócio-econômico-epidemiológico de atuação.

Nesta linha, pode-se inferir que os modelos com maior grau de autonomia e flexibilidade apresentarão melhores e maiores resultados quali-quantitativos tanto finalísticos, quanto gerenciais. Assim, dentre os cinco modelos, poder-se-ia afirmar que:

- O modelo menos adequado para execução de política pública de assistência à saúde é o de administração direta, bem como outros modelos autárquicos

⁴⁶ P.ex. “(iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;”. Ver Acórdão ADI 1923-DF.

- e fundacionais de direito público, devido ao baixo grau de autonomia e flexibilidade na gestão de meios;
- Os modelos de entidades privadas da administração pública indireta - empresa pública e fundação “estatal” - apresentam-se como alternativas intermediárias, mais adequadas do que a administração direta. Pois a gestão de meios pessoal e recursos financeiros, apesar de tutelada, observam as regras do setor privado, e dispõem de regulamentos de seleção e contratação de fornecedores mais moderno. Apesar do modelo fundação “estatal”, ainda, não contar com lei quadro federal.⁴⁷
 - Por fim, os modelos de entidades privadas não integrantes do aparelho do estado - serviço social autônomo e organização social -, apresentam-se como as melhores alternativas para a execução de política pública de assistência à saúde. Apesar do risco permanente de oscilação no fomento.

De acordo com as finalidades, aplicações e ambiente político-jurídico de cada ente, o modelo serviço social autônomo ou organização social, podem alternadamente, ou concorrentemente, serem os mais adequados.

O modelo OS tem como vantagem adicional não requerer lei caso a caso, e sim uma lei quadro local, que poderia ser aplicação da lei federal ou, no caso de município, do, respectivo, estado.

A título de reflexão exemplificativa, no caso de adoção de modelo organização social, poder-se-ia optar por modelos distintos de governança para os institutos e hospitais federais do Rio de Janeiro: (i) para os 3 institutos nacionais, governança do modelo federal, com representantes do poder público, tanto em vista seus objetivos e finalidades; e (ii) para os 6 hospitais gerais, por outro lado, governança similar ao do modelo do Estado de São Paulo, sem obrigatoriedade de representantes do poder público. Esta última alternativa requereria alteração na Lei nº 9.637/1998.

REFERÊNCIAS (PRINCIPAIS⁴⁸)

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Alternativas de Gerência de Unidades Públicas de Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. - Brasília: CONASS, 2015. 157 p.

COSTA Nilson R.; RIBEIRO José M. Estudo comparativo do desempenho de hospitais em regime de organização social. Programa de pesquisas hospitalares: “Em Busca de Excelência: Fortalecendo o Desempenho Hospitalar em Brasil”. Brasília: Ministério de Saúde, Banco Mundial, Fundação Oswaldo Cruz; 2005.

CUNHA JUNIOR, L. A. P. Taxonomia dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal e de outras Entidades e Instrumentos de Implementação de Políticas Públicas. In: CASTRO, Ana T. C. B.; ANTERO, Samuel A. (Org.). Propostas de Taxonomias para Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal e outros Entes de Cooperação e Colaboração. 2ed. Brasília: IABS, 2012, v. , p. 9-186.

⁴⁷ Observe-se que o modelo fundação “estatal”, para a realização de atividades de assistência à saúde, é mais adequado que o de empresa pública.

⁴⁸ Exceituadas legislações e jurisprudências.

CUNHA JUNIOR, L. A. P.. Taxonomia dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e de outras entidades e instrumentos de implementação de políticas públicas. *REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO*, v. 46, p. 99-126, 2014.

CUNHA JUNIOR, L. A. P.; KNOPP, Glauco C. ; XAVIER, Dulcilene C. Organizações Sociais Interfederativas: um novo fenômeno. *VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Brasília. 2015.

CUNHA JUNIOR, L. A. P.; KNOPP, Glauco C. As parcerias do Estado com o Terceiro Setor como instrumentos de indução à gestão eficiente de recursos e à implementação de políticas públicas eficazes na área social. *VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Brasília. 2015.

CUNHA JUNIOR, Luiz A. P.; SADDY, André; KNOPP, Glauco C.; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes. Serviço social autônomo: alternativa à implementação de políticas públicas não exclusivas de Estado. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 255-289, abr./jun. 2018.

FONSECA, Humberto L. P.; CUNHA JUNIOR, Luiz A. P. A criação do serviço social autônomo instituto hospital de base como novo modelo de gestão hospitalar do Distrito Federal. *Cien Saude Colet* [periódico na internet] (2019/Abr). Disponível em: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/criacao-do-servico-social-autonomo-instituto-hospital-de-base-como-novo-modelo-de-gestao-hospitalar-do-distrito-federal/17180>. Acesso em: 24 jun. 2019.

MENDES, José D. V. e BITTAR, Olímpio J. N. V. Hospitais Gerais Públicos: Administração Direta e Organização Social de Saúde. *BEPA – Boletim Epidemiológico Paulista*, vol. 14, n. 164, p. 33-47, ago. 2017.

NEOPUBLICA SOLUÇÕES INOVADORAS EM GESTÃO LTDA – ME. Documento Técnico - Proposta de Modelo Conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária - Produto 2. Belo Horizonte: 2017. 144 folhas. Trabalho entregue e apresentado à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, em outubro de 2017. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/arquivos-sda/RelatriolICA2SDA.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2019.

RODRIGUES, Rita C.; BITTAR, Olímpio J. N. V., MAGALHÃES, Adriana; MENDES, José D. V. Rede hospitalar estadual: resultados da administração direta e das organizações sociais. *RAS - Revista de Administração em Saúde*, vol. 16, n.º 65, p. 111-122, Out./Dez. 2014.