



PARECER Nº , DE 2011

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2011, originário da Medida Provisória nº 520, de 2010, que autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; altera a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009; e dá outras providências.

RELATORA-REVISORA: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame deste Plenário o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 14, de 2011, decorrente da Medida Provisória (MPV) nº 520, de 2010, para, resumidamente, autorizar o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH e dar outras providências.

O PLV possui dezoito artigos e, entre outras medidas, inovou ao modificar a Lei nº 12.101, de 2009, que *dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.*

O art. 1º da proposição concede autorização para a criação, por prazo indeterminado, de empresa pública e unipessoal, pessoa jurídica de direito privado da administração indireta federal, vinculada ao Ministério da Educação. Dotada será, portanto, de patrimônio próprio, distinto do da União.



Os parágrafos do art. 1º determinam que a sede e o foro da EBSEH serão em Brasília/DF, permitindo a manutenção de escritórios, representações, dependências e filiais em outras unidades da Federação (§ 1º), bem como que a empresa poderá criar subsidiárias de âmbito regional para o desenvolvimento de atividades inerentes ao seu objeto social (§ 2º).

Há autorização para a EBSEH criar subsidiárias de âmbito regional para o desenvolvimento de atividades inerentes ao seu objeto social.

De acordo com o art. 2º do PLV, o capital social da empresa pertencerá totalmente à União, e sua integralização será feita com recursos oriundos de dotações consignadas no orçamento do ente federativo ou pela incorporação de qualquer espécie de bens suscetíveis de avaliação em dinheiro.

As finalidades da nova empresa, definidas no art. 3º, serão prestar:

- a) serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade. Estas, integralmente inseridas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); e
- b) às instituições federais de ensino ou instituições congêneres, serviços de apoio ao ensino e à pesquisa, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública.

A medida provisória falou em serviços gratuitos médico-hospitalar e laboratorial à comunidade. O PLV inova ao retirar a palavra “laboratorial” e incluir “ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico”. Essa alteração constitui emenda de redação, que entendo benéfica para a clareza do dispositivo, pois explicita mais adequadamente os serviços.

Ao final do *caput* do artigo consta determinação de que se respeite a autonomia universitária, incluída no PLV.

O § 3º do artigo, inexistente na MPV, determina o cumprimento do art. 32 da Lei nº 9.656, de 1998, pelo qual as operadoras de planos privados de assistência à saúde ou de qualquer modalidade de produto, serviço e contrato que apresente, além da garantia de cobertura financeira de riscos de assistência médica, hospitalar e odontológica, outras características que o diferencie de atividade exclusivamente financeira devem promover o ressarcimento, de acordo com normas definidas pela Agência Nacional de Saúde (ANS), pelos



serviços de atendimento à saúde previstos nos respectivos contratos, prestados a seus consumidores e respectivos dependentes, em instituições públicas ou privadas, conveniadas ou contratadas, integrantes do SUS.

Compete à EBSERH:

- a) administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, no âmbito do SUS;
- b) prestar, às instituições federais de ensino superior e a outras instituições congêneres, serviços de apoio ao ensino e à pesquisa, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, mediante as condições que forem fixadas em seu estatuto social;
- c) apoiar a execução de planos de ensino e pesquisa de instituições federais de ensino superior e a outras instituições congêneres, cuja vinculação com o campo da saúde pública ou com outros aspectos da sua atividade torne necessária essa cooperação, em especial na implementação da residência média multiprofissional nas áreas estratégicas para o SUS;
- d) prestar serviços de apoio à geração do conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas nos hospitais universitários federais e a outras instituições congêneres;
- e) prestar serviços de apoio ao processo de gestão dos hospitais universitários e federais e a outras instituições congêneres, com implementação de sistema de gestão único com geração de indicadores quantitativos e qualitativos para o estabelecimento de metas; e
- f) exercer outras atividades inerentes às suas finalidades, nos termos do seu estatuto social.

Da mesma forma que ocorreu no art. 3º, o PLV excluiu do inciso I do art. 4º o termo “laboratorial” e incluiu “ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico”. Além de alinhar os dois comandos, consoante já afirmado, a modificação é proveitosa à clareza do texto.

Pelo art. 5º, será dispensada a licitação para a administração pública contratar a EBSERH para realizar atividades relacionadas ao seu objeto social.



O art. 6º permite que, desde que respeitado o princípio da autonomia universitária, a EBSEH preste os serviços relacionados às suas competências mediante contrato com as instituições federais de ensino ou instituições congêneres.

O instrumento contratual precisa estabelecer, no mínimo: *i*) as obrigações dos signatários; *ii*) as metas de desempenho, indicadores e prazos de execução a serem observados pelas partes; *iii*) a respectiva sistemática de acompanhamento e avaliação, contendo critérios e parâmetros a serem aplicados; e *iv*) a previsão de que a avaliação de resultados obtidos, no cumprimento de metas de desempenho e observância de prazos pelas unidades da EBSEH, será usada para o aprimoramento de pessoal e melhorias estratégicas na atuação perante a população e as instituições federais de ensino ou instituições congêneres, visando ao melhor aproveitamento dos recursos destinados à EBSEH. Este último requisito não havia na medida original, apenas consta do PLV, nele incluído por emenda.

Observa-se que no PLV houve a preocupação com definir instituições congêneres, para os efeitos da lei que dele advier. Na MPV não houve essa preocupação. São consideradas instituições congêneres as que desenvolvam atividades de ensino e de pesquisa na área da saúde e as que prestem serviços no âmbito do SUS.

Em respeito à necessária observância do princípio da autonomia universitária, houve exclusão do comando existente na MPV, pelo qual o órgão supervisor da entidade contratante deve participar dos contratos em evidência, na condição de interveniente. Pelo mesmo motivo, retirou-se do texto a forçosa interveniência do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão nos ajustes. Seria absolutamente contraditória a manutenção dessa interferência.

Também por conta da autonomia universitária, excluiu-se no PLV a exigência existente no normativo editado pelo Presidente da República de que, em cada caso, a minuta do contrato deverá ser aprovada em ato do Ministro de Estado supervisor da entidade contratante e do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Deverá ser dada ampla divulgação ao contrato, por intermédio dos sítios da EBSEH e da entidade contratante na internet.



No caso de a empresa prestar serviços às instituições federais de ensino ou instituições congêneres, os servidores titulares de cargo efetivo em exercício nessas entidades que exerçam atividades relacionadas ao objeto da EBSEH poderão ser a ela cedidos, com ônus para o cessionário, para a realização de atividades de assistência à saúde e administrativas (art. 7º do PLV). A esses servidores são assegurados os direitos e vantagens a que façam jus no órgão ou entidade de origem.

Consoante o art. 8º, são recursos da EBSEH os oriundos de dotações consignadas no orçamento da União e as receitas decorrentes da prestação de serviços compreendidos em seu objeto; da alienação de bens e direitos; das aplicações financeiras que realizar; dos direitos patrimoniais, tais como aluguéis, foros, dividendos e bonificações; e dos acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais. Além dessas, doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado e rendas provenientes de outras fontes também são receitas da entidade.

Pelo parágrafo único do referido art. 8º, o lucro líquido da empresa pública será reinvestido para atendimento do seu objeto social, excetuadas as parcelas decorrentes da reserva legal e da reserva para contingência.

O art. 9º determina que a administração da empresa caberá a um Conselho de Administração, com funções deliberativas, e a uma Diretoria Executiva. É obrigatória a constituição de um Conselho Fiscal e de um Conselho Consultivo, para exercer o controle social, sem prejuízo de outros meios de fiscalização por parte da sociedade civil.

O Conselho Consultivo, cuja previsão não consta da MPV, será paritariamente constituído por representantes da sociedade civil – inclusive dos usuários – e do Estado, na forma estabelecida no estatuto social. O membro da sociedade civil que atuar nesse conselho não receberá remuneração, sendo a sua atuação considerada relevante serviço social.

É dada ao Poder Executivo a competência para aprovar o estatuto social da EBSEH, pelo qual definir-se-ão a composição, as atribuições e o funcionamento dos órgãos societários. O PLV define membros natos do Conselho de Administração e, integralmente, a composição do Conselho Consultivo.



O pessoal da empresa submeter-se-á ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e legislação complementar, condicionada a contratação à prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, observadas as normas específicas editadas pelo Conselho de Administração (art. 10).

Os editais de concursos públicos para o preenchimento de emprego no âmbito da EBSEH poderão estabelecer, como título, o cômputo do tempo de exercício em atividades correlatas às atribuições do respectivo emprego.

No período da sua implantação – durante os primeiros cento e oitenta dias contados da sua constituição –, de forma a viabilizá-la, a EBSEH estará autorizada a contratar, através de processo seletivo simplificado, pessoal técnico e administrativo por tempo determinado. Será possível prorrogar, uma única vez, esses contratos temporários de emprego, desde que a soma dos dois períodos não ultrapasse cinco anos (art. 11). O PLV ampliou esse prazo, que na MPV era de dois anos.

O processo seletivo simplificado referido no parágrafo anterior poderá ser feito mediante análise de currículo, observados quantitativos aprovados pelos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação.

O art. 12 autoriza à EBSEH a celebrar contratos temporários de emprego com base nas alíneas *a* e *b* do § 2º do art. 443 da Consolidação das Leis do Trabalho, mediante processo seletivo simplificado, observado o prazo máximo de duração estabelecido no art. 445 do mesmo normativo.

Pelo art. 13, as instituições federais de ensino estarão autorizadas a ceder à EBSEH, no âmbito do contrato de que trata o art. 7º do PLV (de prestação, a essas entidades, de serviços relacionados às suas competências), bens e direitos necessários à sua execução.

O art. 14 explicita a submissão da EBSEH e de suas subsidiárias à fiscalização dos órgãos de controle interno do Poder Executivo e ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União.



O art. 15 franqueia à empresa o patrocínio de entidade fechada de previdência privada, nos termos da legislação vigente, o que, inclusive, poderá ser feito mediante adesão a entidade fechada de previdência privada já existente.

O art. 16 dá permissão aos Estados para criar suas próprias empresas públicas de serviços hospitalares.

O art. 17 altera os arts. 4º, 5º, 6º e 8º da Lei nº 12.101, de 2009.

O art. 18 contém a cláusula de vigência: esta se inicia na data da publicação da lei.

II – ANÁLISE

De imediato, cumpre expressar nossa concordância com o parecer apresentado na Câmara dos Deputados pelo relator designado para manifestar-se, em Plenário, em substituição à Comissão Mista, que resultou na aprovação deste PLV.

Preliminarmente, apreciam-se os requisitos formais para a utilização de medidas provisórias. O primeiro é estarem presentes os pressupostos de relevância e urgência na sua edição, por imposição do *caput* do art. 62 da CF.

No caso em tela, é indiscutível e a existência de ambos, pois atualmente há em torno de 26,5 mil profissionais de saúde, dos quais depende o funcionamento dos hospitais universitários, contratados de forma terceirizada, com vínculo precário, por intermédio das fundações de apoio das universidades, sob diversos formatos legais. É preciso dar conformar esta situação, garantindo a tranquilidade desses profissionais e a continuidade dos serviços das unidades, simultaneamente, de saúde e educação.

O Executivo está dando solução a um problema para o qual foi oportunamente alertado pelo Tribunal de Contas da União, e que não mais poderia perdurar.

Presentes, portanto, a relevância e a urgência na MPV nº 520, de 2010.



Consideramos, também, terem sido devidamente observados os requisitos formais para o envio da MPV ao Congresso Nacional, nos termos previstos no art. 2º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, pois o texto da medida veio acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato.

Quanto aos aspectos de constitucionalidade, convém ressaltar que a matéria tratada na MPV, que resultou no PLV em exame, insere-se na competência legislativa do Congresso Nacional, nos termos do art. 37, inciso XIX, combinado com o art. 48 da Carta Magna, e não incorre em nenhuma das vedações temáticas estabelecidas pelo § 1º do art. 62 da Constituição, com a redação dada pela Emenda à Constituição nº 32, de 2001.

O § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002-CN, estabelece que o exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou sobre a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes. Sobre a matéria, pronunciou-se favoravelmente a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, em cumprimento ao art. 19 da já referenciada Resolução nº 1, de 2002-CN, tendo sido a sua manifestação acatada pelos ilustres deputados. Alinhamo-nos aos colegas da Câmara Baixa.

Quanto ao mérito da presente proposta, consideramos oportunas e necessárias as providências destinadas a solucionar a questão que envolve o serviço de 45 hospitais universitários, em 32 universidades federais, afetando não apenas 26,5 mil profissionais de saúde com vínculo precaríssimo, mas, principalmente, os interesses da população atendida por esses trabalhadores.

Quanto às emendas incorporadas pela Câmara, na forma deste PLV, não temos reparos a fazer.

Reiteramos, por conseguinte, o parecer da Câmara dos Deputados que concluiu pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória, nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2011.



III – VOTO

Assim, à vista do exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade da Medida Provisória nº 520, de 2010, e pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2011, dela proveniente, na forma como aprovado na Câmara dos Deputados.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora