

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2011 (Projeto de Lei nº 1.749, de 2011, na Casa de origem), do Poder Executivo, que “autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências”.

RELATOR: Senador ROBERTO REQUIÃO

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob exame desta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 79, de 2011 (Projeto de Lei nº 1.749, de 2011, na Casa de origem), do Poder Executivo, que, como matéria principal, autoriza-o a criar empresa pública unipessoal, na forma definida no inciso II do art. 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e no art. 5º do Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, com prazo de duração indeterminado.

A EBSEH terá sede e foro em Brasília, Distrito Federal, e poderá manter escritórios, representações, dependências e filiais em outras unidades da Federação. Ela é autorizada a criar subsidiárias para o desenvolvimento de atividades inerentes ao seu objeto social.

A empresa terá seu capital social integralmente sob a propriedade da União, mediante recursos oriundos de dotações consignadas em seu orçamento, bem como pela incorporação de bens e direitos suscetíveis de avaliação em dinheiro.

A EBSEH terá por finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e

terapêutico à comunidade, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como a prestação, às instituições federais de ensino e instituições congêneres, de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa, à extensão e à formação de pessoas no campo da saúde pública.

Fica assegurado à EBSEH o ressarcimento das despesas com o atendimento de consumidores e respectivos dependentes de planos privados de assistência à saúde, na forma estabelecida pelo art. 32 da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, observados os valores de referência estabelecidos pela Agência Nacional de Saúde Suplementar.

É dispensada a licitação para a contratação da EBSEH pela administração pública para realizar atividades relacionadas ao seu objeto social.

A EBSEH, respeitado o princípio da autonomia universitária, poderá prestar os serviços relacionados às suas competências mediante contrato com as instituições federais de ensino ou instituições congêneres, observadas as exigências legais.

No âmbito desses contratos, os servidores titulares de cargo efetivo em exercício na instituição federal de ensino ou instituição congênere que exerçam atividades relacionadas ao objeto da EBSEH poderão ser a ela cedidos para a realização de atividades de assistência à saúde e administrativas. A esses servidores ficam assegurados os direitos e as vantagens a que fazem jus no órgão ou entidade de origem.

Constituem recursos da EBSEH:

- 1) os oriundos de dotações consignadas no orçamento da União;
- 2) as receitas decorrentes da prestação de serviços compreendidos em seu objeto, da alienação de bens e direitos, das aplicações financeiras que realiza, dos direitos patrimoniais, tais como aluguéis, foros, dividendos e bonificações; e dos acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais;
- 3) as doações, os legados, as subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado;

4) rendas provenientes de outras fontes.

O lucro líquido da EBSEH será reinvestido para atendimento do objeto social da empresa, excetuadas as parcelas decorrentes da reserva legal e da reserva para contingência.

A EBSEH será administrada por um Conselho de Administração, com funções deliberativas, e por uma Diretoria Executiva. A empresa contará ainda com um Conselho Fiscal e um Conselho Consultivo. A composição, atribuições e funcionamento desses órgãos serão definidos pelo estatuto social da empresa. Seu Conselho de Administração terá, como membros natos, representantes do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e da Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA).

Já o Conselho Consultivo da EBSEH exercerá o controle social da empresa e será paritariamente constituído por representantes da sociedade civil, inclusive dos usuários, e do Estado, na forma estabelecida no estatuto social e sem prejuízo de outros meios de fiscalização por parte da sociedade civil, e terá representantes do Conselho Nacional de Saúde, do Conselho Federal de Medicina, do Conselho Federal de Enfermagem, da Andifes, da Fasubra e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

A atuação de membros da sociedade civil no Conselho Consultivo não será remunerada e será considerada como função relevante.

O regime de pessoal permanente da EBSEH será o 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. 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.

Para fins de sua implantação, a EBSEH é autorizada a contratar, mediante processo seletivo simplificado, pessoal técnico e administrativo por tempo determinado.

Os contratos temporários de emprego somente poderão ser celebrados durante os dois anos subsequentes à constituição da EBSEH e, quando destinados ao cumprimento de contrato celebrado nos termos do art. 6º, nos primeiros cento e oitenta dias de vigência dele. Os contratos temporários de emprego poderão ser prorrogados uma única vez, desde que a soma dos dois períodos não ultrapasse cinco anos.

A EBSEH poderá celebrar contratos temporários de emprego com base nas alíneas *a* e *b* do § 2º do art. 443 da CLT, mediante processo seletivo simplificado, observado o prazo máximo de duração estabelecido no seu art. 445.

Ficam as instituições públicas federais de ensino e instituições congêneres autorizadas a ceder à EBSEH, no âmbito e durante a vigência dos respectivos contratos, bens e direitos necessários à sua execução. Ao término dos contratos, os bens serão devolvidos à instituição cedente.

A EBSEH e suas subsidiárias estarão sujeitas 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.

A EBSEH fica autorizada a patrocinar entidade fechada de previdência privada, nos termos da legislação vigente, inclusive mediante adesão a entidade fechada de previdência privada já existente.

A partir da assinatura do contrato entre a EBSEH e a instituição de ensino superior, a EBSEH disporá de prazo de um ano para reativação de leitos e serviços inativos por falta de pessoal.

Os estados poderão autorizar a criação de empresas públicas de serviços hospitalares.

Em sua última parte, o PLC promove alterações no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940). Assim, por meio da alteração do art. 47, acrescenta-se como pena de interdição temporária de direitos a “proibição de inscrever-se em concurso, avaliação ou exame públicos.”

Já o Título X da Parte Especial do Código Penal passa a vigorar acrescido de um Capítulo V, que trata de “fraudes em certames de interesse

público”. Desse modo, utilizar ou divulgar, indevidamente, com o fim de beneficiar a si ou a outrem, ou de comprometer a credibilidade do certame, conteúdo sigiloso de concurso público, avaliação ou exame públicos, processo seletivo para ingresso no ensino superior ou exame ou processo seletivo previstos em lei, acarreta pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa. Nas mesmas penas incorre quem permite ou facilita, por qualquer meio, o acesso de pessoas não autorizadas às respectivas informações. Se da ação ou omissão resulta dano à administração pública, a pena é de reclusão, de dois a seis anos, e multa. Aumenta-se a pena de um terço se o fato é cometido por funcionário público.

Por fim, o projeto determina que a lei sugerida entrará em vigor na data de sua publicação.

Na exposição de motivos que acompanha a mensagem presidencial, são lembrados os problemas de gestão, principalmente, de pessoal, vividos pelos 45 hospitais de ensino existentes na estrutura do Governo Federal. Para resolver essa situação, propõe-se um novo modelo gerencial, inspirado nos casos do Hospital de Clínicas de Porto Alegre, empresa pública federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e do Grupo Hospitalar Conceição, sociedade de economia mista vinculada ao Ministério da Saúde.

A matéria é apreciada simultaneamente pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Educação, Cultura e Esporte (CE); e de Assuntos Sociais (CAS).

Não foram apresentadas emendas à proposição, no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE opinar sobre proposições que versem, entre outros assuntos, a respeito de normas gerais sobre educação, instituições educativas, e diretrizes e bases da educação nacional. Dessa maneira, a apreciação do PLC nº 79, de 2011, respeita a competência regimentalmente atribuída a esta Comissão.

O objeto do PLC nº 79, de 2011, insere-se na competência legislativa do Congresso Nacional, prevista no art. 48 da Constituição Federal, e sua iniciativa pertence ao Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal.

É deveras conhecida a novela da criação da EBSEH, tentada mediante a edição da Medida Provisória nº 520, de 2010, que perdeu eficácia por falta de deliberação do Senado Federal sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2011.

Sabe-se que a razão principal da criação da empresa reside na tentativa de solucionar as irregularidades da contratação de mais de 26 mil profissionais da saúde, por meio das fundações de apoio das universidades. A situação era conhecida há mais de cinco anos, quando o Tribunal de Contas da União (TCU) concluiu pela ilegalidade das contratações e determinou que os desvios fossem corrigidos (Acórdão 1193/2006 –TC – Plenário, sessão de 19 de julho de 2006). Não faltou tempo para que o Poder Executivo tomasse as devidas providências para a realização de concursos públicos com o fim de selecionar os funcionários dos hospitais universitários.

A solução vislumbrada pelo Poder Executivo foi a criação de uma inusitada empresa, inicialmente por meio de medida provisória e, depois, diante da resistência parlamentar, mediante a proposição ora em exame. Muitos questionamentos sobre a juridicidade e constitucionalidade das normas que regem a EBSEH têm sido levantados. Decerto, cabe à CCJ decidir sobre a matéria. Todavia, em meio aos problemas de mérito educacional da iniciativa, não há como deixar de mencionar a precariedade de sua sustentação legal e constitucional, particularmente quando afeta diretamente a área da educação.

A Câmara dos Deputados ainda se esforçou para estabelecer algumas garantias com vista a assegurar o bom funcionamento da EBSEH. Assim, buscou afastar a hipótese de privatização dos hospitais universitários, mediante a exclusão da forma de sociedade anônima e a adoção do modelo de sociedade unipessoal, semelhante ao que foi estabelecido pela Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004, quando da criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Para evitar que a privatização da EBSEH fosse promovida por meio de subsidiárias eventualmente criadas, acrescentou-se a expressa determinação de sua sujeição às normas aplicáveis à empresa, com exceção da composição de seus Conselhos de Administração e Consultivo. Também se buscou prevenir a prestação de serviços a instituições privadas,

mediante a adequação do conceito de instituições congêneres às instituições federais de ensino. Outra medida cautelar da Câmara dos Deputados consistiu na destinação dos lucros eventualmente auferidos pela EBSEH à prestação de suas atividades-fim. Por fim, foi prevista a participação de representantes do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde e dos trabalhadores da nova empresa em seu Conselho de Administração, como membros natos

Apesar desse esforço, persistiram os problemas da proposição, tanto no que diz respeito ao mérito educacional quanto à sua situação jurídica. Assim, evidencia-se no projeto o desrespeito à autonomia universitária, inscrito no art. 207 da Constituição Federal. A autonomia administrativa das universidades é abertamente ferida pela transferência, para a EBSEH, dos serviços prestados pelos hospitais universitários, bem como de sua respectiva administração. Ademais, a criação da empresa não traz, na prática, qualquer garantia da manutenção do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, essenciais ao conceito de universidade.

A ambiguidade das normas que são criadas para reger a EBSEH não representa apenas o início de um imbróglio jurídico, mas evidencia, também, a certeza de sua inoperância e da criação de uma instituição que tende a ser marcada por desmandos administrativos.

No governo do Estado do Paraná vivenciamos o problema na gestão de pessoal constituído por empresas sustentadas por recursos públicos, mas com natureza jurídica privada. As disparidades salariais e a indústria das ações judiciais pleiteando aumentos de remuneração representavam um desafio à racionalidade e ao bem público. Com determinação, alteramos esse quadro, mediante a transformação dessas empresas em autarquias. No fim, saíram ganhando o conjunto dos funcionários desses órgãos e os contribuintes paranaenses.

No caso em análise, temos a criação de uma instituição de natureza empresarial. A exposição de motivos que acompanhou a mensagem presidencial refere-se à implantação de “um modelo de gestão administrativa, orçamentária e financeira baseado em resultados e em efetivo controle de gastos”. Dessa forma, continua a mensagem, o projeto proporia “nova modelagem jurídico-institucional para as atividades e os serviços públicos de assistência médico-hospitalar e ambulatorial executados pelos hospitais das universidades públicas federais, com o objetivo de viabilizar um modelo de gestão mais ágil, eficiente e compatível com as competências executivas desses hospitais”. Assim, A EBSEH obterá receita pela prestação dos

serviços. A ela fica assegurado “o ressarcimento das despesas com o atendimento de consumidores e respectivos dependentes de planos privados de assistência à saúde, na forma estabelecida pelo art. 32 da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, observados os valores de referência estabelecidos pela Agência Nacional de Saúde Suplementar”.

Essa faceta empresarial, no entanto, é pura fachada. Ela, na verdade, abre as portas para levar os hospitais universitários a aprofundar sua caótica política de pessoal. Estranhamente, essa nova empresa será sustentada por recursos oriundos de dotações consignadas no orçamento da União, como expressamente afirma o projeto. Que empresa é essa que depende de recursos orçamentários da União para sobreviver?

O projeto dispensa a licitação para a contratação da EBSEH pela administração pública com o fim de realizar atividades relacionadas ao seu objeto social. Ora, não se está aqui admitindo situações especiais, previstas em lei, na qual o gestor público pode optar pela dispensa de licitação. Estabelece-se no caso um tratamento privilegiado para uma empresa pública, como se, diante da perspectiva de uma gestão ineficiente e de sua incapacidade de concorrer com outras empresas que atuam na mesma área, ela precisasse de uma proteção legal. Na ausência do ambiente concorrencial, aumenta consideravelmente a probabilidade de a empresa pública passar a privilegiar parte de seu corpo de funcionários ou determinados fornecedores, sem a necessária contrapartida de produtividade e da qualidade dos serviços oferecidos à população.

Além disso, embora, adequadamente, o projeto determine que o lucro líquido seja reinvestido nos fins sociais da instituição, confere-se um amplo campo de aplicação para esse reinvestimento. Assim, por exemplo, nada impede que o lucro seja aplicado na concessão de privilégios remunerativos para parte dos funcionários ou em luxos dos mais diversos tipos para seus diretores e conselheiros.

Para viabilizar sua implantação, a EBSEH é autorizada a contratar, mediante processo seletivo simplificado, pessoal técnico e administrativo por tempo determinado. Esses contratos temporários de emprego somente poderão ser celebrados durante os dois anos subsequentes à constituição da EBSEH. Eles poderão, ainda, ser prorrogados uma única vez, desde que a soma dos dois períodos não ultrapasse cinco anos. Ora, essa prorrogação abre espaço para a continuidade da situação que se procura

resolver. Nada obsta que essa extensa temporalidade de cinco anos acabe por ser objeto de sucessivas prorrogações legais.

Por fim, curiosamente, o projeto autoriza os Estados a criar empresas públicas de serviços hospitalares, nos moldes da EBSEH. Ora, além do potencial estímulo à reprodução de instituições que tantos riscos trazem à gestão da saúde pública, a União não tem competência para conceder essa autorização, dada a autonomia dos entes federados de organizarem sua administração, observados os parâmetros inscritos no texto constitucional.

Quanto às mudanças no Código Penal, ainda que válidas no mérito, elas, no bojo do projeto, não respeitam as determinações do art. 7º, I e II, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, segundo a quais “exceções as codificações, cada lei tratará de um único objeto” e “a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

Em suma, o PLC nº 79, de 2001, cria um simulacro de empresa para sanar a inoperância do Governo Federal em resolver um problema por ele próprio criado. Assim, o que busca a proposição é promover uma mudança na natureza jurídica dos hospitais universitários, atropelando a autonomia das universidades, para conferir legalidade à mesma situação de precariedade na gestão de pessoal, certamente dando azo ao favoritismo e ao desperdício de recursos públicos.

Desse modo, nossa posição, quanto ao mérito educacional, é pelo não acolhimento do projeto.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2011.

Sala das Comissões,

, Presidente

, Relator