

## **PARECER N° , DE 2011**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2011 (Projeto de Lei nº 1.749, de 2011, na origem), da Presidente da República, que *autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências.*

**RELATOR: Senador MOZARILDO CAVALCANTI**

### **I - RELATÓRIO**

É submetido à análise da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 79, de 2011 (Projeto de Lei nº 1.749, de 2011, na origem), da Presidente da República, que *autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências.*

A autorização para a criação da EBSERH está consignada no art. 1º da proposição, com fundamento no 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.

Os §§ 1º e 2º do art. 1º do projeto determinam que a empresa terá sede e foro na Capital Federal, mas poderá manter filiais e escritórios de representação em outras unidades da Federação, bem como criar subsidiárias.

O capital social da empresa será integralizado apenas pela União, com recursos oriundos de dotações consignadas em seu orçamento, bem como pela incorporação de bens e direitos (art. 2º).

O art. 3º determina que a finalidade da EBSERH será a prestação de serviços gratuitos de assistência médica-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), assim como a prestação de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa, à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoal no campo da saúde pública às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres.

Em suas atividades assistenciais, a empresa deverá atender às diretrizes da Política Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde (§ 2º do art. 3º). O ressarcimento das despesas efetuadas com o atendimento de clientes de planos privados de assistência à saúde é assegurado pelo § 3º do art. 3º da proposição.

O art. 4º trata das competências da EBSERH:

- i. administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médica-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, no âmbito do SUS;
- ii. 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 pessoal no campo da saúde pública, mediante as condições que forem fixadas em seu estatuto social;
- iii. apoiar a execução de planos de ensino e pesquisa de instituições federais de ensino superior e de 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 das residências médica, multiprofissional e em área profissional da saúde, nas especialidades e áreas estratégicas para o SUS;
- iv. prestar serviços de apoio à geração do conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas nos hospitais universitários federais e em outras instituições congêneres;

- v. prestar serviços de apoio ao processo de gestão dos hospitais universitários e federais e de outras instituições congêneres, com implementação de sistema de gestão único com geração de indicadores quantitativos e qualitativos para o estabelecimento de metas; e
- vi. exercer outras atividades inerentes às suas finalidades, nos termos do seu estatuto social.

O art. 5º dispensa a administração pública de realizar licitação para contratar a empresa para a execução de atividades relacionadas ao seu objeto social.

Pelo art. 6º, a prestação de serviços pela EBSERH às instituições de ensino será feita mediante contrato, que será amplamente divulgado e deverá estabelecer:

- 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 empresa, será usada para o aprimoramento de pessoal e melhorias estratégicas na atuação perante a população e as instituições de ensino.

O § 3º desse artigo conceitua as instituições congêneres, equiparadas às instituições federais de ensino para os efeitos da lei: “as instituições públicas que desenvolvam atividades de ensino e de pesquisa na área da saúde e que prestem serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS”.

O art. 7º faculta às instituições de ensino a cessão, para a EBSERH, de seus servidores efetivos, para a realização de atividades administrativas e de assistência à saúde. A cessão se dará com ônus para o

cessionário e serão assegurados os direitos e as vantagens a que os servidores façam jus no órgão ou entidade de origem.

O financiamento da empresa é regulado pelo art. 8º do PLC nº 79, de 2011, que define as seguintes fontes:

I – recursos oriundos de dotações consignadas no orçamento da União;

II – as receitas decorrentes:

a) da prestação de serviços compreendidos em seu objeto;

b) da alienação de bens e direitos;

c) das aplicações financeiras que realizar;

d) dos direitos patrimoniais, tais como aluguéis, foros, dividendos e bonificações; e

e) dos acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais;

III – doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado; e

IV – rendas provenientes de outras fontes.

A administração da EBSERH será confiada a quatro colegiados – Conselho de Administração, Diretoria Executiva, Conselho Fiscal e Conselho Consultivo –, sendo a composição, as atribuições e o funcionamento desses órgãos definidos em seu estatuto social (art. 9º).

O § 2º do art. 9º determina que o 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 e da Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras. O Conselho Consultivo será o

responsável pelo controle social da empresa e contará com representação paritária do Estado e da Sociedade Civil (§ 3º).

O art. 10 trata do regime de contratação de pessoal da empresa, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mediante aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos. O art. 11 autoriza a EBSERH a contratar pessoal técnico e administrativo por tempo determinado, mediante processo seletivo simplificado, enquanto o art. 12 permite a celebração de contratos temporários de emprego.

As instituições de ensino estarão autorizadas a ceder à EBSERH, no âmbito do contrato de que trata o art. 6º da proposição, bens e direitos necessários a sua execução (art. 13).

O art. 14 explicita a submissão da empresa 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 (TCU).

O art. 15 autoriza a empresa a patrocinar entidade fechada de previdência privada, enquanto o art. 16 concede prazo de um ano, contado a partir da assinatura do contrato de que trata o art. 6º, para que a EBSERH reactive leitos e serviços inativos por falta de pessoal.

O art. 17 autoriza os Estados a criar empresas públicas de serviços hospitalares.

Os arts. 18 e 19 alteram o Código Penal para instituir nova modalidade de crime: a fraude em certames de interesse público.

A cláusula de vigência – art. 20 – determina que a lei originada a partir do projeto entre em vigor na data de sua publicação.

O PLC nº 79, de 2011, tramita em regime de urgência, nos termos do art. 64 da Constituição Federal (CF). Dessa forma, foi distribuído à apreciação simultânea dos seguintes colegiados: CAS, Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Esgotado o prazo regimental, não lhe foram oferecidas emendas.

Na exposição de motivos que acompanha a proposição, o Ministro Fernando Haddad, da Educação, e a Ministra Miriam Belchior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, informam que o texto enviado à apreciação do Congresso Nacional propõe modelagem jurídico-institucional inovadora para as atividades executadas pelos hospitais vinculados às universidades públicas federais. Pretende-se, com a medida, viabilizar um modelo de gestão mais ágil, eficiente e compatível com a atuação desses hospitais, além de oferecer solução para as demandas e questionamentos do TCU e do Ministério Público Federal (MPF).

Hoje, existem 45 hospitais na estrutura do Governo Federal, com força de trabalho composta por mais de setenta mil profissionais, muitos deles com vínculos empregatícios precários.

O Poder Executivo informa, ainda, que a medida proposta tem precedentes exitosos, exemplificados pelo Hospital de Clínicas de Porto Alegre e pelo Grupo Hospitalar Conceição.

## **II ■ ANÁLISE**

Nos termos do art. 100, II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAS examinar os aspectos da proposição relativos à proteção e à defesa da saúde. Os aspectos ligados ao ensino e à pesquisa serão avaliados pela CE, enquanto as questões jurídico-constitucionais serão apreciadas pela CCJ.

A medida enviada pela Presidente Dilma Rousseff à apreciação do Congresso Nacional está revestida de inegável mérito. O PLC nº 79, de 2011, reproduz, em larga medida, os termos do Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2011, originário da Medida Provisória nº 520, de 2010, que perdeu a eficácia em função do esgotamento do prazo constitucional.

O PLC demonstra a preocupação da Presidente com a situação calamitosa por que passam nossos hospitais universitários. Com efeito, as instituições responsáveis pela formação da força de trabalho que vai atuar no setor saúde estão, há pelo menos duas décadas, funcionando em condições precárias, com reflexos sobre a qualidade do profissional formado e do serviço prestado à população.

Diversas foram as soluções adotadas por essas instituições para superar seus problemas administrativos – terceirização, contratação de cooperativas, criação de fundações de apoio etc. –, mas nenhuma logrou o êxito esperado. O que se vê é o aprofundamento da crise que afeta há anos os hospitais de ensino. Iniciativas isoladas, a exemplo do Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde (REFORSUS), lançado no final da década de 1990 pelo Ministério da Saúde, representam, no linguajar médico, apenas um paliativo, sem que se consiga solucionar em definitivo o problema.

É preciso ressaltar que quem mais sofre com a atual situação é o usuário dos serviços de saúde. Para boa parte da população, os hospitais de ensino representam a única porta de acesso a ações de saúde de alta complexidade. As melhorias advindas da criação da EBSERH terão impacto sobre alunos, professores e funcionários das instituições de ensino, mas estamos convictos de que os maiores beneficiados serão os pacientes.

Dessa forma, no que se refere às questões atinentes à saúde, nosso entendimento é de que o Senado Federal deve acolher o PLC nº 79, de 2011.

### **III ┌ VOTO**

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

Sala das Comissões,

Senador JAYME CAMPOS, Presidente

Senador MOZARILDO CAVALCANTI, Relator