

VOTO EM SEPARADO

Perante a 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”.

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 79, de 2011 (Projeto de Lei nº 1.749, de 2011, na Casa de origem), de autoria do Poder Executivo. Vazado em vinte artigos, tem como objetivo principal autorizar a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH).

Nos termos do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, trata-se de empresa pública unipessoal, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

A EBSEH terá sede e foro no Distrito Federal e poderá manter escritórios, representações, dependências e filiais em outras unidades da Federação, além de criar subsidiárias para o desenvolvimento de atividades inerentes ao seu objeto social.

O capital social da EBSEH será, em sua totalidade, de propriedade da União e integralizado mediante recursos oriundos de dotações orçamentárias, bem como pela incorporação de bens e direitos suscetíveis de avaliação em dinheiro.

A finalidade da empresa será a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a prestação às instituições federais de ensino ou

instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa, à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, observada a autonomia universitária de que trata o art. 207 da Constituição Federal.

Ainda nos termos da proposição, são consideradas “instituições congêneres” as instituições públicas que desenvolvam atividades de ensino e pesquisa na área da saúde e que prestem serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS).

A prestação de serviços de assistência à saúde da EBSEH observará as orientações da Política Nacional de Saúde, de responsabilidade do Ministério da Saúde (MS), e estará integral e exclusivamente inserida no âmbito do SUS.

A proposição assegura 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.

As competências da EBSEH são assim detalhadas no PLC:

a) administrar unidades hospitalares e 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 instituições congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública;

c) apoiar a execução de planos de ensino e pesquisa de instituições federais de ensino superior e congêneres, especialmente no que se refere à implementação das residências médica, multiprofissional e em área profissional da saúde, nas especialidades e regiões estratégicas para o SUS;

d) prestar serviços de apoio à geração do conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas nos hospitais universitários federais e 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 e indicadores quantitativos e qualitativos para o estabelecimento de metas;

f) exercer outras atividades inerentes às suas finalidades, nos termos do seu estatuto social.

Segundo o projeto, é dispensada a licitação para a contratação da EBSEH pela administração pública para realizar atividades relacionadas ao objeto social da empresa.

Além disso, a EBSEH, respeitado o princípio constitucional da autonomia universitária, poderá prestar os serviços relacionados a suas competências mediante realização de contrato com as instituições federais de ensino ou instituições congêneres. Tais contratos, aos quais será dada ampla divulgação na internet, estabelecerão: as obrigações dos signatários; as metas de desempenho, indicadores e prazos de execução a serem observados; a sistemática de acompanhamento e avaliação; a previsão de uso das avaliações de resultados no aprimoramento de pessoal e em aperfeiçoamentos estratégicos que levem ao melhor aproveitamento dos recursos da EBSEH.

No âmbito desses contratos, os servidores titulares de cargo efetivo em exercício em 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 façam jus no órgão ou entidade de origem, com ônus para o cessionário.

O PLC enumera as seguintes fontes de recursos para a EBSEH:

1) dotações consignadas no orçamento da União;

2) receitas decorrentes da prestação de serviços compreendidos em seu objeto, da alienação de bens e direitos, das aplicações financeiras que realizar, de direitos patrimoniais e de acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais;

3) doações, legados, 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 projeto prevê, também, que o lucro líquido da EBSEERH será reinvestido no atendimento do objeto social da empresa, excetuadas as parcelas decorrentes da reserva legal e da reserva para contingência.

Conforme a proposição, a administração da EBSEERH caberá a um Conselho de Administração, com funções deliberativas, e a uma Diretoria Executiva. Serão membros natos do Conselho de Administração representantes do MS, do MEC, da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e da Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), sem prejuízo da composição a ser definida no estatuto social da empresa, assegurado o direito da União de eleger a maioria de seus membros.

A empresa contará também com um Conselho Fiscal e um Conselho Consultivo, sendo este responsável pelo controle social. O Conselho Consultivo será paritariamente constituído por representantes da sociedade civil, incluindo usuários, e do Estado, na forma estabelecida no estatuto social e sem prejuízo de outros meios de fiscalização por parte da sociedade civil. De acordo com o projeto, terão assento no Conselho Consultivo 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 representantes da sociedade civil nesse Conselho não será remunerada e será considerada como função relevante.

Quanto ao regime de contratação de recursos humanos, o projeto estabelece que o pessoal permanente da EBSEERH será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e legislação complementar, observado o requisito de contratação mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos e as normas específicas editadas pelo Conselho de Administração. Os editais de concursos públicos para o preenchimento de emprego no âmbito da EBSEERH poderão estabelecer, como título, o cômputo do tempo de exercício em atividades correlatas às atribuições do respectivo emprego.

Além disso, exclusivamente para fins de sua implantação, a EBSEERH é autorizada a contratar, mediante processo seletivo simplificado, pessoal técnico e administrativo por tempo determinado. Esses contratos somente poderão ser celebrados nos dois anos subsequentes à constituição da empresa e, quando destinados ao cumprimento de contrato celebrado com instituição federal de ensino ou congênere, nos primeiros cento e oitenta dias da vigência do respectivo contrato. Os contratos temporários destinados à implantação da EBSEERH e dos contratos com instituições de ensino ou congêneres poderão ser prorrogados uma única vez, desde que a soma dos dois períodos não ultrapasse cinco anos.

A EBSEERH poderá, ainda, 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 que estabelece o art. 445 da citada norma.

As instituições públicas federais de ensino e instituições congêneres ficam autorizadas a ceder à EBSEERH, no âmbito e durante a vigência dos respectivos contratos, bens e direitos necessários à sua execução, que serão devolvidos à instituição cedente quando do término do contrato.

A proposição estabelece, também, que a EBSEERH 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 (TCU).

Autoriza, ainda, a EBSEERH a patrocinar entidade fechada de previdência privada, nos termos da legislação vigente, inclusive mediante adesão a entidade preexistente.

O PLC nº 79, de 2011, determina que, a partir da assinatura do contrato entre a EBSEERH e a instituição de ensino superior, a empresa disporá do prazo de um ano para reativação de leitos e serviços inativos por falta de pessoal. Outrossim, dispõe que os estados poderão autorizar a criação de empresas públicas de serviços hospitalares.

Finalmente, o texto aprovado pela Câmara dos Deputados incluiu dispositivos que não se referem diretamente à EBSEERH. Trata-se de alterações no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), com o intuito de coibir o cometimento de fraudes e de promover a observância dos princípios da moralidade e da impessoalidade. Assim, o projeto acrescenta ao art. 47 do Código Penal, como pena de interdição temporária de direitos, a “proibição de inscrever-se em concurso, avaliação ou exame públicos” e inclui um Capítulo V no Título X da Parte Especial do Código, para tratar das “fraudes em certames de interesse público”.

O derradeiro dispositivo da proposição traz a cláusula de vigência, que determina sua entrada em vigor na data da publicação.

Aprovado por Comissão Especial e pelo Plenário da Câmara dos Deputados, o PLC nº 79, de 2011, que tramita em regime de urgência, foi distribuído, nesta Casa, para apreciação simultânea das

Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Educação, Cultura e Esporte (CE); e de Assuntos Sociais (CAS). Posteriormente, seguirá para o Plenário desta Casa. A ele não foram apresentadas emendas.

Na CE, a relatoria coube ao ilustre Senador Roberto Requião, que apresentou relatório contrário à aprovação da matéria.

II – ANÁLISE

A matéria inscreve-se entre aquelas regimentalmente atribuídas ao exame da CE, conforme disposto no art. 102, incisos I, III e VI, do Regimento Interno do Senado Federal.

Remetido ao Congresso Nacional em junho de 2011, o projeto de lei em análise advém da perda de eficácia, por falta de deliberação desta Casa, da Medida Provisória (MPV) nº 520, de 2010. Assim, o PLC nº 79, de 2011, incorpora diversos aperfeiçoamentos, resultantes de exaustivos debates, seminários e audiências públicas tanto durante a tramitação da mencionada MPV, quanto de sua própria análise pela Câmara dos Deputados.

A motivação do Poder Executivo, explicitada na Exposição de Motivos que acompanha a proposição, é de duas ordens. De um lado, visa a estabelecer um novo modelo jurídico-institucional mais ágil, transparente e eficiente, para os hospitais vinculados a universidades federais, que somam mais de quarenta instituições. Hoje, essas instituições, responsáveis por cerca de 40 milhões de procedimentos anuais de média e alta complexidade no âmbito do SUS, não têm personalidade jurídica própria e padecem de limitada autonomia administrativa e financeira.

De outro lado, o projeto busca solucionar, de maneira sustentável e definitiva, as vulnerabilidades, distorções e precariedades que marcaram a contratação de pessoal nos hospitais universitários. Atualmente, mais de um terço dos cerca de 70 mil profissionais que atuam nessas instituições são contratados por meio de fundações de apoio às universidades, sob diversos regimes que caracterizam a terceirização, já condenada pelo TCU.

No âmbito desta Comissão, a análise do PLC nº 79, de 2011, deve cingir-se aos aspectos educacionais da matéria. Nesse mister, parece-nos fundamental destacar que o formato de empresa pública propugnado pelo projeto compatibiliza, de maneira satisfatória, as funções precípuas de ensino e pesquisa em saúde, que fundamentam os hospitais universitários, com a função de

extensão, traduzida na efetiva prestação de serviços de assistência médico-hospitalar e ambulatorial à população.

Não se trata, como argumentam alguns críticos, de privatização dos hospitais universitários. Muito pelo contrário. O capital da EBSEH será integralmente de propriedade da União e a empresa deverá seguir todos os ritos e controles que delimitam a atuação dos entes públicos. A Câmara dos Deputados aperfeiçoou ainda mais as salvaguardas nesse sentido, ao substituir a forma de sociedade anônima que constava do projeto original pelo modelo de sociedade unipessoal e a determinar expressamente a sujeição das subsidiárias da EBSEH eventualmente criadas às normas aplicáveis à própria empresa.

Reafirma-se, assim, o caráter público da EBSEH, que supre a necessidade de agilidade de gestão dos hospitais universitários, visando atender a demanda crescente de seus serviços com as condições de flexibilidade para adequação do quadro de profissionais da saúde.

Outro aperfeiçoamento obtido na Câmara para resguardar o caráter público da EBSEH refere-se à destinação dos lucros eventualmente auferidos pela empresa à prestação de suas atividades-fim, além da especificação das entidades que deverão estar representadas em seus Conselhos Consultivo e de Administração.

Tampouco o projeto afronta a autonomia universitária, prevista no art. 207 da Carta. Conforme explicita a mensagem que acompanha o projeto:

O relacionamento entre a EBSEH e cada universidade será objeto de um contrato que especifique as obrigações das partes e as metas de desempenho esperadas da Empresa Pública, com respectivos indicadores para a avaliação e o controle pela Universidade.

Esse formato possibilitará a implantação de mecanismos mais eficazes e transparentes de relacionamento entre o hospital e a universidade, sem a insegurança jurídica que tem afetado a situação atual.

Ainda no que se refere à autonomia universitária, expressamente resguardada nos arts. 3º e 6º da proposição, deve-se ressaltar que a constituição da EBSEH não significa extinção de competências ou perda de patrimônio ou pessoal pelas instituições federais de ensino. De fato, caberá à própria universidade a decisão de contratar ou não os serviços da EBSEH, bem como a definição do momento mais conveniente para fazê-lo e dos termos do contrato a

ser firmado, incluindo a cessão de servidores e bens móveis e imóveis, com o aval do MEC.

A criação da EBSEH, portanto, não fere o Art. 207 da Constituição Federal, por ser constituída externamente às IFES, tendo uma relação contratual com as mesmas, que se realiza somente mediante a opção das instituições conforme sua conveniência.

Quanto às críticas de que o modelo empresarial adotado pela EBSEH não passaria de fachada para desmandos administrativos, ela não se baseia em fatos concretos, mas em suposições. É possível que a sistemática de funcionamento da empresa, na prestação de serviços à comunidade e na efetivação dos contratos com as instituições de ensino, requeira aperfeiçoamentos futuros, que só poderão ser identificados à medida que seu formato diferenciado seja operacionalizado. Mas, no momento, o que se depreende do projeto é a busca de uma alternativa sustentável para a regularização da situação laboral de milhares de trabalhadores imprescindíveis para a assistência à saúde da população, de forma a assegurar a continuidade da prestação dos serviços, preservar as equipes vinculadas às instituições de ensino que atuam nos hospitais universitários e, ao mesmo tempo, avançar rumo a melhorias de gestão e ganhos estratégicos na formação dos recursos humanos da área de saúde.

Por fim, quanto às mudanças pretendidas no Código Penal pelos arts. 18 e 19 do projeto, julgamos que, de modo geral, não são afetas às competências regimentais deste colegiado. Entretanto, indiretamente, afiguram-se-nos positivas, especialmente porque os incisos II e III do art. 311-A, objeto do art. 19 da proposição, dizem respeito especificamente a avaliação ou exame públicos e a processos seletivos para ingresso no ensino superior, ambos de interesse para a área da educação. Embora tais dispositivos não se enquadrem diretamente na matéria principal do PLC nº 79, de 2011, julgamos que isso não atinge o mérito da proposição e que, portanto, não seria suficiente para recomendar sua rejeição ou postergar sua acolhida, diante da urgência de se delinear uma solução definitiva para a situação dos hospitais universitários no País.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2011.

Sala da Comissão,

Senador WELLINGTON DIAS