

## **NOTA TÉCNICA 1/2011**

(janeiro, 2011)

HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS –  
AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA - Medida  
Provisória 520 – Autorização para criação  
da Empresa Brasileira de Serviços  
Hospitalares S.A. - EBSEH. Análise  
jurídica do impacto sobre as universidades e  
seus servidores.

A Coordenação Geral da FASUBRA, através dos diretores da Coordenação Jurídica, solicita análise da Medida Provisória 520, editada em 31/12/2010 e que versa sobre autorização de criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. – EBSEH.

A Federação se preocupa, sobretudo, com o impacto desta MP sobre os hospitais universitários, os quais, como se sabe, enfrentam problemas crônicos de falta de pessoal e contratações que não seguiram o trâmite normal do concurso público.

É o relatório.

### **1 Principais aspectos da MP**

Iniciemos com um breve resumo dos principais aspectos da MP:

- A EBSEH é criada como uma Empresa Pública na forma de sociedade anônima. Com isso, será criado um corpo de servidores (empregados públicos) com vínculo pela CLT (embora a admissão também deva ser procedida de aprovação em concurso público).

- As sociedades anônimas podem ter ações no mercado, e tem deveres próprios de sociedades empresárias, inclusive quanto às obrigações tributárias e trabalhistas (art. 173 da CF).
- O art. 2º, na prática, torna a Empresa uma propriedade da União, na medida em que as ações serão integralizadas exclusivamente por esta.
- O art. 3º estabelece finalidade da Empresa igual à dos atuais HU's e, a rigor, a mesma atividade desenvolvida por outro ente estatal que preste qualquer atividade de prestação de assistência médico-hospitalar e laboratorial. Além disso, a MP define como finalidade a prestação, às instituições federais de ensino ou instituições congêneres, o seguinte:
  1. *serviços de apoio ao ensino e à pesquisa, ao ensino-aprendizagem*
  2. *e à formação de pessoas no campo da saúde pública*
- O mesmo artigo 3º prevê que estas atividades *inserir-se-ão integralmente no âmbito do SUS*. Mas será que estas atividades de apoio ao ensino e pesquisa, por exemplo, também se inserem no âmbito do SUS?
- O artigo 4º estabelece as finalidades, que não estão restritas aos hospitais universitários e podem abranger outras unidades. São relativas à Gestão, formação de médicos e outros profissionais da saúde, execução de planos de ensino e pesquisa, apoio à pesquisa básica dos HUs, gestão dos HUs federais. Essas atividades enumeradas não são "*numerus clausus*", pode haver outras a serem definidas no seu estatuto social.
- O art. 6º dispensa a licitação para sua contratação, ou seja, as Universidades não precisam fazer licitação para contratar a EBSEH, entretanto, esta última deve licitar a contratação de terceiros, obrigação esta que é constitucional.
- O art. 7º determina quais instituições podem contratar a EBSEH e as cláusulas obrigatórias do contrato, bem como as formalidades necessárias à sua validade.
- Na hipótese de celebração de contrato entre a EBSEH e uma IFE poderá haver a cedência de servidores efetivos para a realização de atividades de assistência à saúde e administrativas. Na prática, a gestão destes servidores passará para uma empresa pública, cujos funcionários estão vinculados ao INSS. Porém, alguns trabalhadores a ela sujeitos terão outra relação funcional, de cunho estatutário, com outro regime previdenciário. Considerando que a cessão será feita com ônus ao cessionário, ou seja, os custos serão da EBSEH. Ocorre que o modelo de cessão suscita algumas preocupações, tais como: níveis de exigência diversos dos praticados diretamente ao HU; horários de trabalho ampliados sem pagamento de horas extras; conflitos de interesses entre os próprios servidores (CLTistas X Estatutários), etc. **Neste ponto é preciso ter muito cuidado, pois a mera previsão da possibilidade de cessão não é inconstitucional, porém, a realidade tem se mostrado problemática.**

- Sobre a forma de gestão a MP foi lacônica (art. 10). Não previu a participação dos servidores, nem das Universidades ou qualquer outro controle social e remeteu tudo a ato normativo/regulamentar do Poder Executivo. Não há qualquer garantia de uma gestão democrática e participativa; aliás, a MP é omissa quanto ao controle social, o que importa em desrespeito ao artigo 173, §1º, I da Constituição<sup>1</sup>.
- O art. 11 estabelece o regime jurídico para o pessoal da nova Empresa Pública. Como não poderia deixar de ser, o regime da CLT por força da Constituição. Isso significará a reintrodução no interior dos HUs da velha dualidade entre Celetistas e Estatutários. O parágrafo único também seria desnecessário, fala na necessidade de concurso e na possibilidade de ser contado como título o tempo de serviço em funções correlatas, algo totalmente desnecessário.
- O art. 12 trata da contratação temporária, por 180 dias, de pessoal destinado à implantação da empresa. O parágrafo 2º do artigo fala apenas de "análise de currículo".
- No art. 14 se prevê, além da cessão de pessoal, já prevista antes, a cessão de bens, patrimônio, equipamentos, etc, pelos HUs à EBSEH.
- O art 15, prevê a submissão da Empresa ao sistema de controles (interno e externo) da administração pública. Outra disposição desnecessária, diante da expressa previsão constitucional. Note-se que a existência de mecanismos de controle não pode ser confundida com uma gestão democrática ou participativa.

Estes são, a grosso modo, os pontos principais da MP, que já deixam transparecer a principal finalidade da EBSEH: *uma modelagem jurídico-institucional para a prestação dos serviços administrativos e médico-hospitalares pelos hospitais universitários da administração pública federal*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)  
I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado **e pela sociedade**;

<sup>2</sup> Trecho extraído da justificativa apresentada pelos Ministros Paulo Bernardo Silva e Fernando Haddad

## 2 A MP e os Hospitais Universitários

A justificativa da MP afirma como principal meta da EBSEH a solução dos problemas de gestão dos hospitais universitários, descritos pelo Governo Federal da seguinte forma:

*4. A força de trabalho dos hospitais universitários é composta por 70.373 profissionais, dos quais 26.556 **recrutados por intermédio das fundações de apoio das universidades**, sob diversos formatos legais: pelo **regime celetista (CLT)**, por contratos de prestação de serviços (terceirização) e outros formatos que caracterizam vínculos precários sob a forma de **terceirização irregular**.*

*5. Desde os anos 90, os hospitais universitários expandiram suas atividades sob bases institucionais frágeis e não sustentáveis em longo prazo. **A instrumentalização das fundações de apoio para atender a suas necessidades de contratação e gestão da força de trabalho tem sido arranjo amplamente disseminado, acarretando distorções, problemas cumulativos e vulnerabilidade jurídica.***

*6. Assim, estima-se que muitas destas fundações estejam alimentando um crescente **passivo trabalhista** por força da utilização de **formas precárias de contratação** e da conseqüente exposição ao contencioso com órgãos de controle e o Judiciário. Além disso, a convivência entre diferentes regimes de contratação em uma mesma organização acarreta dificuldades de gestão e vulnerabilidade jurídica perante as disposições constitucionais em vigor e a própria estrutura da administração federal. A judicialização da gestão dessas organizações tem sido efeito perverso das distorções e problemas mencionados.*

*7. A perda da capacidade de planejamento e de contratação de serviços é uma das fragilidades resultantes da dependência estabelecida entre as universidades e suas fundações de apoio, que deveriam atuar de forma complementar e em alinhamento com estratégias e diretrizes estabelecidas no âmbito de cada instituição e do governo federal. Contudo, o que se verifica é uma indevida delegação de funções chave dessas instituições às fundações de apoio. **(grifos nossos)***

É no mínimo curioso que o diagnóstico coincida parcialmente com aquele feito pelo TCU, pela FASUBRA e demais protagonistas envolvidos. Todos concordam que a precarização das relações trabalhistas e a terceirização são problemas atuais dos HU's. A divergência entre estes agentes reside na solução preconizada por cada qual.

O caminho mais lógico: criar instrumentos que permitam às Universidades contratar pessoal necessário, partindo-se da premissa de que as atividades desenvolvidas pelos HUs se inserem naquelas das próprias IFES (ensino, pesquisa e

extensão). Porém, ao invés da opção mais óbvia, a MP propõe uma nova forma de terceirização da mão-de-obra dos HUs, uma “terceirização pública”, na qual, a EBSEH substitui o papel até então desempenhado pelas Fundações de Apoio e demais contratações precárias.

Na medida em que uma terceira pessoa será contratada para desempenhar atividades que são inerentes aos HUs, está-se diante de uma *terceirização*. Usando o conceito proposto pela Prof<sup>a</sup> Paula Marcelino, do IPEP (Campinas) a *terceirização é todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta. Ou seja, é a relação onde o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra*<sup>3</sup>.

### 3 Terceirização

Há muito tempo o Tribunal de Contas da União já vem agindo contra a rotineira prática da terceirização da mão-de-obra dos HUs, sempre exigindo a abertura de concursos públicos dentre outras providências.

Esta assessoria jurídica já teve oportunidade de se manifestar sobre a terceirização da mão-de-obra nas Universidades e na ocasião, em parecer da lavra do colega João Luiz Arzeno da Silva, destacamos as limitações legais existentes à terceirização:

#### 2. Limites à terceirização

*Na trilha do Decreto-Lei 200/67, o Decreto nº 2.271/97 (ainda em vigor)<sup>4</sup> traz parâmetros restritos à contratação de (terceirizados) execução indireta<sup>5</sup> “as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade”, trazendo como exemplos de atividades de execução indireta: as de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.*

<sup>3</sup> Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. Material disponibilizado na rede mundial: <http://www4.fct.unesp.br/ceget/PEGADA82/4Texto-Paula.pdf>

<sup>4</sup>Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 223/09, aprovado em 2 de dezembro de 2009 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), altera a lei nº 8.666/93, proibindo a contratação de serviços que estejam incluídos entre as atribuições regulares de servidores ou que representem necessidade finalística, essencial ou permanente dos órgãos da administração pública.

<sup>5</sup> art. 6º , III, da Lei 8.666/93

*Por outro giro, exceto disposição legal em contrário, não poderão ser objeto de terceirização as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, desde que não se trate de cargo extinto.*

Este trecho da Nota técnica 08/2010 já produzida para a FASUBRA tem aplicabilidade direta no caso presente. Vejamos as principais finalidades da EBSEH:

*Art. 4º Compete à EBSEH:*

*I - administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médico-hospitalar e laboratorial 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 pessoas 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 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;*

*IV - prestar serviços de apoio à geração do conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas nos hospitais universitários federais e a outras instituições congêneres;*

*V - 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*

*VI - exercer outras atividades inerentes às suas finalidades, nos termos do seu estatuto social.*

O inciso I refere com uma das atribuições da empresa a prestação de serviços de assistência médico-hospitalar e laboratorial à comunidade, no âmbito do SUS. Ora, evidentemente que esta é uma das atividades-fim do Estado Brasileiro, tanto que a Constituição a ela se refere diversas vezes, sendo enfática no artigo 194: *A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.*

Os incisos II, III e IV são de uma generalidade tamanha que não permitem sequer uma compreensão exata do que sejam estas *atividades de apoio*. A aceitação

desta redação e desta delegação de atividades para uma empresa pública pode significar o primeiro passo para a terceirização completa de todo o quadro técnico das IFES. Logo surgirá alguém afirmando que toda a atividade dos técnicos é uma mera atividade de apoio, logo, sujeita à terceirização.

Novamente nos socorremos da Nota técnica 08/2010 para reforçar o entendimento de que atividades que compõem a finalidade da universidade e, mais, que integram o rol de atribuições previstas em lei aos servidores desta, não podem ser sujeitas à terceirização:

*Nesse sentido, parece-nos que o parâmetro mais abrangente para se verificar os limites da terceirização são as atividades inerentes à categoria, consoante se estabelece no plano de cargos e carreiras do órgão.*

*De qualquer forma, a análise deverá ser a mais restrita possível, ou seja, na dúvida, não se terceiriza, pois isto deve ser o excepcional, sob pena de, na medida em que alargada a margem para contratação por terceirização, se atingir o disposto no inc. II do art. 37 da CF, que determina que a investidura em cargo público se dê por concurso.*

*Nesse sentido, aliás, é a orientação jurisprudencial, cujo exemplo está estampado no Recurso Especial nº 658389 do Superior Tribunal de Justiça, verbis:*

***Ementa: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. MANUTENÇÃO DE CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE MÃO-DE-OBRA. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS. VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. LESÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA. PENA DE RESSARCIMENTO. DANO EFETIVO. SANÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS COMPATÍVEIS COM A INFRAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535, I e II, DO CPC. NÃO CONFIGURADA.***

Não se pode olvidar, além de tudo, que a equiparação entre as empresas públicas e privadas inserida no artigo 173§1º, II da Constituição Federal<sup>6</sup> não resolve um dos problemas atuais das reclamações trabalhistas movidas por terceirizados, a saber, a responsabilidade da tomadora do serviço em caso de inadimplência. Aliás, nesse sentido, já sumulou o Tribunal Superior do Trabalho:

---

<sup>6</sup> II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários

**TST Enunciado nº 331** - Revisão da Súmula nº 256 - Res. 23/1993, DJ 21, 28.12.1993 e 04.01.1994 - Alterada (Inciso IV) - Res. 96/2000, DJ 18, 19 e 20.09.2000 - **Mantida** - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003

**Contrato de Prestação de Serviços - Legalidade**

(...)

**IV** - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, **inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista**, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993). (Alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000) (Grifou-se)

Por derradeiro, não podemos deixar de mencionar que a saída encontrada pelo Governo Federal não impede que futuramente a própria empresa pública opte por contratar mão-de-obra terceirizada, o que tem sido, infelizmente, bastante recorrente. Recentemente o TCU determinou a contratação de vários servidores para preenchimento de vagas que estão(avam) preenchidas de forma irregular na modalidade de terceirização, onde se vislumbra precedente interessante para discussão em tela. Tal informe se encontra no sítio TCU, [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br), e a notícia desta decisão pode ser visualizada no sítio do G1, [www.globo.com/g1](http://www.globo.com/g1). Eis o informe do sítio:

*“Substituição deve ser de forma gradativa com prazo de cinco anos. Instituições terão seis meses para fazer levantamento sobre as trocas.*

*O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou que empresas estatais da administração pública federal substituam, de forma gradativa, terceirizados irregulares por servidores concursados, disse nesta quinta-feira (26) o tribunal.*

*De acordo com o TCU, as instituições terão um prazo de seis meses para fazer um levantamento com o objetivo de identificar e regulamentar as atividades passíveis de terceirização como conservação, limpeza, segurança, informática, assessoramento e consultoria.*

*Depois do levantamento, as empresas deverão enviar ao Ministério do Planejamento um plano detalhado de substituição dos terceirizados por concursados, com cronograma e percentual de substituições previstas em cada ano, disse o tribunal. O prazo para que essa mudança seja completada é de cinco anos.*



*Cópia da decisão foi enviada aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao procurador-geral da República, ao Ministério Público do Trabalho, aos ministros de Estado, ao Tribunal Superior do Trabalho (TST) e à Controladoria-Geral da União (CGU), disse o TCU. O ministro Augusto Nardes foi o relator do processo.*

#### *Decreto*

*O Ministério do Planejamento tem o compromisso de substituir os trabalhadores que estejam em desacordo com o decreto 2.271/97, que trata da contratação de serviços pela administração pública federal direta e indireta (autarquias e fundações).*

*O decreto autoriza contratação de terceirizados apenas para as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.*

*O compromisso para a substituição de terceirizados por efetivos foi firmado em 2007 entre o Ministério Público do Trabalho e o Ministério do Planejamento.”*

Cabe referir a existência de legislação específica que regula a relação entre as universidades e as fundações de apoio, a saber, a Lei 8958/94, da qual extraímos o artigo abaixo que repete a regra geral de que as atividades finalísticas não são passíveis de terceirização:

*Art. 4º As IFES e demais ICTs contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente e limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no art. 1º desta Lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais. [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)*

*§ 1º A participação de servidores das IFES e demais ICTs contratantes nas atividades previstas no art. 1º desta Lei, autorizada nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações contratadas, para sua execução, conceder bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão, de acordo com os parâmetros a serem fixados em regulamento. [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)*

*§ 2º É vedada aos servidores públicos federais a participação nas atividades referidas no caput durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade, de acordo com as normas referidas no caput.*

*§ 3º É vedada a utilização dos contratados referidos no caput para contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestar serviços ou atender a necessidades de caráter permanente das contratantes. [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)*

Em síntese, de tudo o que foi analisado até então, conclui-se que a criação de uma empresa pública destinada a prestar atividades de apoio às IFES nada mais é do que repetir um erro antigo, tradicionalmente praticado através de Fundações de Apoio (geralmente por falta de opção mais adequada) e outras formas de contratação precária.

## 4 Reflexos sobre o pessoal das IFES

É fundamental que se dê muita importância aos dispositivos da MP 520 que dispõe sobre a destinação do patrimônio e dos servidores das IFES para a nova EBSEH. O artigo 8º prevê a possibilidade de cedência do servidor efetivo da Universidade para a EBSEH. A cedência é atualmente regulada pela Lei 8112/90 (artigo 93) e pelo Decreto 4050/01 e aparentemente a MP 520 não se opõe a nenhuma destas normas.

O servidor que for cedido não perderá seu vínculo funcional de caráter estatutário, porém, do ponto de vista de estruturação dos HUs e universidades, será um servidor a menos, cedido para uma empresa que se equipara às entidades privadas.

Portanto, a utilização de servidores estáveis por parte da EBSEH está prevista. Porém, existe um aspecto que a MP se omite, talvez propositadamente: e os trabalhadores não concursados? Quem arcará com estas indenizações? Ou seja, a parte “delicada” do problema que hoje está posto – e não é negado pela justificativa apresentada – não é enfrentada. A conta será assumida pelas Fundações de Apoio? Pelas Universidades?

Estas perguntas não podem ficar sem resposta e sugerem inclusive um outro questionamento: qual a real necessidade de autorizar novas contratações temporárias para resolver um problema antigo?

Não nos parece sensato que a MP autorize a contratação de novos trabalhadores em caráter precário quando um dos motivos desta MP é justamente por fim à situação atual, onde encontramos uma enormidade de servidores nesta situação.

A contratação temporária se justifica para casos excepcionais e urgentes. É o que dispõe, por exemplo, a Lei 8745/93, que regula este instrumento e que inclusive foi objeto de arguição de inconstitucionalidade pelo Partido dos Trabalhadores (ADIN

2380). Naquela ocasião, a Lei 9849/99 alterou alguns dispositivos da lei de 1993 para permitir a contratação temporária de servidores para o INPI, para a atividade de registro de marcas e patentes. Questionava-se, naquela ocasião, se esta regra não violaria o artigo 37 da Constituição Federal, que prevê concurso público. O STF entendeu que de fato havia inconstitucionalidade, pelo motivo bastante simples de que *“este dispositivo constitucional não permite que a lei que estabelecer os casos de contratação temporária admita que figurem entre eles atividades públicas permanentes que são desempenhadas por servidores públicos devidamente concursados (artigo 37, II da Carta Magna).”* Mais, adiante, socorrendo-se da lição de CELSO BASTOS, o relator, Ministro Moreira Alves, conclui: *está absolutamente claro que não mais se pode admitir pessoal por tempo indeterminado, para exercer funções permanentes, pois o trabalho a ser executado precisa ser, também eventual ou temporário, além do que a contratação somente se justifica para atender um interesse público qualificado como excepcional, ou seja, uma situação extremamente importante, que não possa ser atendida de outra forma.*

O caso presente em muito se assemelha àquele analisado pelo STF na ADIN 2380: qual a urgência extrema em contratar novos empregados para uma empresa pública que está sendo criada agora com a missão de resolver um problema que se arrasta há anos? A empresa deixaria de ser estruturada se fosse obedecida a regra constitucional do concurso? Obviamente que não. Haveria algum prejuízo irreparável em cumprir a regra constitucional? Claro que não.

Portanto, parece-nos questionável a constitucionalidade do artigo 12 da MP 520.

## 5 autonomia universitária

Um derradeiro, porém, não menos importante aspecto salta aos olhos após a leitura da MP: como compatibilizar a delegação da gestão de um Hospital Universitário com a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial da Universidade, prevista no artigo 207 da Constituição?

Partimos da premissa de que a autonomia universitária não é uma mera delegação estatal, mas, pelo fato da Universidade ser anterior ao próprio conceito de Estado, ela é uma garantia institucional. É um direito fundamental preexistente que se impõe ao constituinte e ao legislador e, obviamente, ao Executivo.

Dentre as atividades da EBSERH incluem-se:

*Art. 4º Compete à EBSEH:*

*I - administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médico-hospitalar e laboratorial 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 pessoas 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 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;*

*IV - prestar serviços de apoio à geração do conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas nos hospitais universitários federais e a outras instituições congêneres;*

*V - 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*

*VI - exercer outras atividades inerentes às suas finalidades, nos termos do seu estatuto social.*

Tomemos um exemplo: *implementação de sistema de gestão único*. Imaginamos que o modelo único signifique um sistema padronizado para ser implantado em todos os HUs de todas as Universidades. Ou seja, os HUs deverão funcionar da mesma forma. Mas se esta não for a intenção da Universidade x? E se a universidade “y” estiver localizada em uma determinada região geográfica que necessita a priorização da extensão em detrimento da pesquisa? É para isso que se tem a autonomia e não nos parece que a MP esteja compatibilizada com esta garantia fundamental. Outro exemplo: qual a participação das Universidades na escolha do Conselho de Administração da Empresa que ficará a cargo da gestão dos HUs?

Portanto, fazemos coro às vozes que já se levantaram questionando a compatibilidade da delegação da gestão de um importante setor da Universidade que é responsável pela execução de vários programas de pesquisa, extensão e ensino das Universidades Brasileiras.

## 5.1 Experiência do Hospital de Clínicas de Porto Alegre

Na justificativa que acompanha a MP 520 é referida a experiência do Hospital de Clínicas de Porto Alegre como exemplo do modelo agora proposto<sup>7</sup>.

O Hospital de Clínicas de Porto Alegre é uma Empresa Pública de Direito Privado, criada pela Lei 5.604, de 2 de setembro de 1970. Integrante da rede de hospitais universitários do Ministério da Educação e vinculado administrativamente, academicamente e estatutariamente à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs).

De fato, o modelo proposto se assimila ao praticado no RS, porém, ao contrário da experiência gaúcha, as Universidades não participam em absolutamente nada da gestão da EBSEH. Uma breve análise da lei que instituiu o HCPA já basta para demonstrar que, embora detentor de personalidade distinta da UFRGS, esta última participa ativamente da gestão e das definições dos rumos daquele (por exemplo: dos 12 integrantes do Conselho Diretor do HCPA, 8 são escolhidos pela UFRGS):

*Art 9º O Conselho Diretor é o órgão supremo de função normativa, consultiva e deliberativa da Empresa e será constituído pelos seguintes membros:*

*a) o Presidente da Empresa, que será também o Presidente do Conselho Diretor;*

***b) o Vice-Reitor da Universidade;***

***c) o Diretor da Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e dois outros representantes da mesma;***

***d) um representante da Escola de Enfermagem da Universidade Federal do Rio Grande do Sul;***

***e) um representante do Conselho de Planejamento e Desenvolvimento da mesma Universidade;***

***f) o Superintendente Administrativo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul;***

*g) um representante do Ministério da Educação e Cultura;*

*h) um representante do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral;*

*i) um representante do Ministério da Fazenda;*

*j) um representante do Ministério da Saúde;*

*l) um representante do Instituto Nacional de Previdência Social.*

*§ 1º O Estatuto da Empresa fixará a forma de escolha desses representantes.*

---

<sup>7</sup> 12. A solução proposta tem como precedente as experiências de autonomia na forma de empresa pública adotadas nos casos do Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA, empresa pública federal vinculada ao Ministério da Educação - MEC e do Grupo Hospitalar Conceição - GHC, sociedade de economia mista vinculada ao Ministério da Saúde - MS. Trata-se de instituições dotadas de autonomia administrativa e orçamentária, gestão profissionalizada e mecanismos de governança colegiada que promovem a sua inserção estratégica no ambiente de atuação e na administração pública.

*§ 2.º É prerrogativa do Conselho Diretor a elaboração do seu próprio regimento.*

*§ 3º Das decisões e atos de todos os órgãos da Empresa caberá recurso ao Conselho Diretor.*

***§ 4º Das decisões do Conselho Diretor caberá recurso ao Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos casos fixados no Estatuto.***

***Art 10. O Presidente do Hospital de Clínicas de Porto Alegre será de livre escolha e nomeação do Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, homologada pelo Conselho Universitário.***

*Parágrafo único. Caberá ao Presidente representar a Empresa em juízo ou fora d'ele, ativa ou passivamente, podendo constituir mandatários ou delegar competência, permitindo, se fôr o caso, a subdelegação às autoridades subordinadas.*

Merece destaque a data em que constituído o HCPA e o momento histórico então vivido no País, ou seja, plena ditadura militar. Claro que o modelo de gestão instituído para HCPA está longe de ser democrático ou participativo – aliás, o da EBSEH tampouco o é – mas, ao menos, do ponto de vista de preservação (mesmo que parcial) da autonomia universitária, o modelo proposto em 2010 é muito pior!

Além disso, do ponto de vista de recursos humanos, é importante que se exponha a realidade do HCPA: boa parte da mão-de-obra, sobretudo de médicos e enfermeiro, é composta por professores da UFRGS, que exercem uma dupla jornada, ou seja, são professores e profissionais da saúde ao mesmo tempo. Ao lado destes, existem vários médicos e enfermeiros que são contratados diretamente pelo Hospital, pelo regime celetista. Existe, ainda, a terceira modalidade, dos médicos ocupantes de cargos de técnico-administrativo da UFRGS, com salário intermediário (entre o de professor e do empregado celetista). A negociação coletiva dos salários dos “médicos-celetistas” é feita por um sindicato, o dos “professores-médicos” por outro e dos “servidores-médicos” por um terceiro. Além disso, os professores-médicos (ou “professores-enfermeiros” recebem uma “bolsa” paga diretamente pelo Hospital, além de seus vencimentos do cargo docente. Assim como a MP520 exemplifica sua proposta com base no HCPA, julgamos oportuno exemplificar, também com essa experiência, nosso temor quanto às conseqüências da criação da EBSEH para a gestão da força de trabalho.

## 6 Conclusão

Como exposto acima, concluímos este parecer reafirmando a necessidade de aprofundamento teórico que infelizmente o tempo não nos permite, mas, ao mesmo tempo, antecipando algumas impressões a respeito da MP 520:

- ela reafirma a prática da terceirização;
- há sérios riscos de que na prática haja uma sensível redução da autonomia das IFES;
- é duvidosa a constitucionalidade da contratação temporária para implantação da EBSEH.
- a MP é omissa quanto ao controle social, o que importa em desrespeito ao artigo 173, §1º, I da Constituição

É o parecer, que submetemos à consideração das Coordenações Jurídica e Geral.

Brasília, 26 de janeiro de 2011.

Francis Campos Bordas  
Assessor jurídico da FASUBRA  
OAB/RS 29.219 e OAB/DF 2222-A