

Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi<sup>1</sup>  
Lucas Isaac Soares Mesquita<sup>2</sup>

# **AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E A EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES: ASPECTOS DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 12.550/2011 E O CASO DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA FEDERAL DE ALAGOAS**

*University autonomy and the Brazilian Company of  
Hospital Services: Aspects of the unconstitutionality  
of Law n. 12.550/2011 and the case of the University  
Hospital of the Federal University of Alagoas*

<sup>1</sup>Universidade Federal do Rio de Janeiro. Faculdade de Medicina. Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

<sup>2</sup>Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito. Maceió/AL, Brasil.

Correspondência: Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi. *E-mail*: [siliansky@iesc.ufrj.br](mailto:siliansky@iesc.ufrj.br)

Recebido: 27/03/2018. Aprovado: 22/04/2019.

## RESUMO

O texto discute a experiência de gestão de um hospital universitário federal sob gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares entre 2016 e 2017, focando a observância dos princípios da autonomia universitária, da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e da gestão democrática das universidades. O método utilizado foi a análise de alguns aspectos da gestão: o processo decisório, a participação da comunidade universitária nela e as formas de resolução de conflitos à luz da revisão narrativa da literatura sobre o tema e das peças que compuseram a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4895/2012 da Lei n. 12.550/2011, que criou a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. O caso confirmou as previsões contidas na ação quanto à retirada da universidade das decisões sobre prioridades de investimento e funcionamento do hospital universitário e sobre a gestão dos recursos humanos, com consequências importantes para o tripé universitário. Pesquisas adicionais devem ser efetuadas para avaliar esse processo no nível nacional.

### **Palavras-Chave:**

Autonomia Universitária; Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Gestão; Hospitais Universitários.

## ABSTRACT

This text discuss on the experience of management conducted by the Brazilian Company of Hospital Services of a university hospital in 2016 and 2017, with focus on the observance of the principles of university autonomy, the inseparableness between teaching, research and further education courses and the democratic management of universities. The method was the analysis of some aspects of management: the decision-making process, the participation of the university in such management and the forms of conflict resolution in light of narrative review of literature on the subject, and some pieces that comprise the Direct Unconstitutionality Action 4.895 against Brazilian Law no. 12.550/2011, which created the Brazilian Company of Hospital Services. The case confirmed the predictions contained in the action regarding the university's withdrawal from decisions on investment priorities and university hospital operation, as well as on the management of human resources, with important consequences for the university support tripod. Further research should be carried out to evaluate this process at the national level.

### **Keywords:**

University Autonomy; Brazilian Company of Hospital Services; Management; University Hospitals.

## Introdução

Desde que a sociedade brasileira, em especial a comunidade universitária, iniciou a discussão sobre a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), a autonomia universitária tem sido um aspecto destacado na literatura acadêmica.

Criada pela Lei n. 12.550/2011<sup>1</sup>, a Ebserh é uma empresa pública unipessoal, com personalidade jurídica de direito privado, cuja finalidade é a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e financeiro, além de suporte às instituições públicas federais de ensino ou congêneres para ensino, pesquisa e extensão, ensino-aprendizagem e formação de pessoas no campo da saúde pública.

Ainda que o artigo 3º da mencionada lei destaque a importância do princípio constitucional da autonomia universitária (art. 207 da Constituição Federal de 1988 – CF/88<sup>2</sup>), as contradições postas pela Ebserh geraram iniciativas da Procuradoria Geral da República e outras entidades questionando a constitucionalidade da Lei 12.550/2011, o que deu origem, em 31 de outubro de 2012, à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.895<sup>3</sup>.

O objetivo deste trabalho é explanar os aspectos inconstitucionais do instrumento normativo a partir da experiência de um ano de gestão, entre maio de 2016 e junho de 2017, do Hospital Universitário Professor Alberto Antunes da Universidade Federal de Alagoas (HUPAA-Ufal), administrado pela Ebserh desde janeiro de 2014, e os conflitos ocorridos entre a reitoria da Ufal, a filial da Ebserh e a direção da empresa.

A metodologia é descritiva e analítica, a partir do estudo de caso, cotejando alguns aspectos da gestão, a saber: o processo decisório, a participação da comunidade universitária na gestão e as formas de resolução de conflitos à luz da revisão narrativa da literatura sobre autonomia universitária e das peças que compuseram a ADI.

### I. Autonomia universitária e Ebserh: contradições em curso

Vinculada ao Ministério da Educação (MEC), a Ebserh passou a ser responsável pela gestão do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários (Rehuf), atuando em grande parte dos hospitais universitários do país. Com o fim do prazo de validade da Medida Provisória (MP) n. 520/2011, surgiu a necessidade de aprovação de uma lei com o mesmo conteúdo – a Lei n. 12.550/2011 –, juntamente com o Decreto n. 7.661/2011<sup>4</sup>, que trata do Estatuto Social da Ebserh.

---

<sup>4</sup>BRASIL. Decreto n. 7.661, de 28 de dezembro de 2011. Aprova o Estatuto Social da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares -EBSERH, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/D7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7661.htm). Acesso em: 27 jan. 2020.

Três anos após essa regulamentação, o contrato de gestão entre Ufal e Ebserh foi assinado em janeiro de 2014 após intensos debates na universidade e contrariando o posicionamento de amplos setores trabalhadores e discentes que atuavam no HUPAA. No ano seguinte, após a vitória de uma chapa com posicionamento crítico à Ebserh na eleição à Reitoria, pontos de tensão entre os contratantes começaram a emergir.

## **1. O questionamento de constitucionalidade da Lei n. 12.550/2011**

Por meio da ADI 4.895<sup>5</sup>, o Ministério Público Federal (MPF) pediu, em sede de medida cautelar, pela impugnação dos artigos de 1º a 17 da Lei n. 12.550/2011 por reproduzirem, quase na íntegra, a matéria da MP n. 520/2011, que consistia numa tentativa antecipada de criação da Ebserh.

A representante do MPF aduz que a Lei viola os artigos 37, *caput*, incisos II e XIX; 39; 173, parágrafo 1º; 198; e 207 da CF/88. Dessa forma, o questionamento da constitucionalidade é dividido em dois eixos: (a) a exigência de lei complementar para a criação de uma empresa pública e (b) a inobservância do regime jurídico dos servidores públicos. Da leitura da peça inicial, abre-se uma margem para o enfrentamento de tópicos referentes à privatização da saúde pública e ao enfraquecimento da autonomia universitária.

Há uma discussão doutrinária, ainda não consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), acerca do conteúdo do inciso XIX do artigo 37 da CF, que dispõe:

somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

Parte dos doutrinadores entende que a lei complementar seria cabível apenas às fundações, enquanto outra parcela defende que abrange também as empresas públicas e sociedades de economia mista, criando-se duas situações: uma para a formação de autarquia e outra para as demais pessoas jurídicas mencionadas. Na ADI, o MPF corrobora este último posicionamento por entender que “a autarquia é a única entidade vocacionada ao exercício de serviço público típico”.

No caso da prestação de serviços públicos, o artigo 175 da CF/88 responsabiliza o poder público pela prestação de serviços públicos, “diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação”, submetendo-se ao regime de direito público.

---

<sup>5</sup>Petição inicial, vice-procuradora geral da República Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira, de 31 de outubro de 2012. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. Procuradoria Geral da República, *cit*.

O *Parquet* argumenta que a Lei n. 12.550/2011 viola o ordenamento jurídico brasileiro ao atribuir o regime da Consolidação das Leis do Trabalho aos trabalhadores permanentes da Ebserh (art. 10), possibilitando a contratação de pessoal técnico e administrativo por tempo determinado mediante processo seletivo simplificado (art. 11) e a celebração de contratos temporários de emprego nos mesmos moldes do artigo 11 (art. 12).

De acordo com o entendimento do STF acerca do artigo 39 da CF/88, a contratação celetista dos servidores encontra-se dissonante com a própria leitura constitucional, sendo mais um ponto de contestação da ação.

Há, nas normativas apresentadas, uma afronta direta à aprovação prévia em concurso público (art. 37, II, CF/88), pois devem ser observados os regramentos específicos de contratação, com estipulação de prazo e determinação do serviço a ser prestado, não cabendo justificativa para a contratação precária.

Além dos pontos já explicitados, o dossiê contra a atuação da Ebserh no Complexo do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná (CHC-UFPR) redigido pela Associação dos Professores da Universidade Federal do Paraná (APUFPR)<sup>6</sup> aprofunda questões debatidas na ADI e reforça a existência de outras afrontas à ordem constitucional: (a) desrespeito à autonomia universitária e quebra da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, previstas nos artigos 206 e 207 da CF/88; (b) “desvio das atividades finalísticas da universidade autárquica (ensino, pesquisa e extensão com assistência à saúde) para figurinos de natureza privada” e (c) “autorização da empresa pública por lei que não tem natureza específica (art. 37, XIX, CF/88)” e previsão legislativa de dispositivos que alteram o Código Penal<sup>7</sup> (arts. 18 e 19, CF/88)<sup>8</sup>.

Na ADI, figuram como *Amici Curiae* a Federação Nacional dos Médicos (Fenam), a Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (Fasubra), a Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social (Fenasps), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS), o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), o

---

<sup>6</sup>ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – APUFPR. *et. al. Dossiê contra a atuação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) no complexo do Hospital das Clínicas da Universidade Federal do Paraná*. Curitiba: 2016. Disponível em: <https://docplayer.com.br/47602104-Dossie-contra-a-atuacao-da-empresa-brasileira-de-servicos-hospitalares-ebserh-no-complexo-do-hospital-de-clinicas-da-universidade-federal-do-parana.html>.

<sup>7</sup>BRASIL. *Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 27 jan. 2020.

<sup>8</sup>ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – APUFPR. *et. al. Dossiê contra a atuação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) no complexo do Hospital das Clínicas da Universidade Federal do Paraná, cit., p. 12*.

Conselho Federal de Medicina (CFM) e o Sindicato Estadual dos Trabalhadores de Empresas Públicas de Serviços Hospitalares no Estado de Alagoas (Sindserh/AL).

## 2. O cenário: autonomia universitária e HUPAA-Ufal entre 2016 e 2017

A autonomia universitária é um princípio historicamente constituinte das universidades ocidentais. Protege o caráter público e universal do conhecimento em oposição ao interesse privado, seja qual ele for, como capacidade de opção frente ao poder instaurado<sup>9</sup>. Por ser um princípio constitucionalizado, as leis infraconstitucionais devem observar seu cumprimento.

A partir da implementação da Ebserh, houve um agravamento da situação de crise que justificou o Rehuf: o afastamento progressivo do HUPAA das unidades acadêmicas, a falta de democracia interna e de transparência de informações, o autoritarismo da gestão responsável pela assinatura do contrato e a ameaça que representava a unificação de instrumentos de gestão entre trabalhadores do Regime Jurídico Único (RJU) e da Ebserh em relação a direitos já conquistados pelos servidores da universidade, tais como ponto eletrônico e fim de jornadas de 30 horas.

O princípio da autonomia didático-científica das universidades encontra limites práticos em sua aplicação. A estrutura da organização acompanha as referências administrativas empresariais, sob a forma de sede e filiais (art. 1º da Lei n. 12.550/2011), cabendo à Ebserh decidir sobre “diretrizes da pesquisa” e “metas de desempenho na atenção à saúde, de forma assistencialista [e limitada], sem garantias com o ensino, pesquisa e extensão”<sup>10</sup>.

Após a eleição de 2015 para a Reitoria da Ufal, apoiadores da chapa eleita (crítica à gestão da Ebserh) compôs uma equipe de transição. Uma docente de outra universidade federal foi chamada para liderar a nova gestão no HUPAA em janeiro de 2016, mas somente em maio de 2016 ela foi nomeada, com o compromisso de aplicar o programa vitorioso: (a) gestão democrática e socialmente referenciada, (b) transparência dos processos e informações e (c) realinhamento e reaproximação com as demais unidades universitárias, de forma a reintegrar o hospital ao corpo da Ufal.

De acordo com o Relatório de Gestão<sup>11</sup>, o HUPAA possuía, em julho de 2016, 174 leitos hospitalares e 41 complementares, entre UTI neonatal, UTI de

---

<sup>9</sup>AGUILERA MORALES, Alcira. Autonomía universitaria: asunto público de interés privado. *Rev. colomb. educ.*, Bogotá, n. 70, p. 125-148, June 2016. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-39162016000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-39162016000100007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 dez. 2017.

<sup>10</sup>ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – APUFPR. *et. al. Dossiê contra a atuação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) no complexo do Hospital das Clínicas da Universidade Federal do Paraná*, cit.

<sup>11</sup>HOSPITAL UNIVERSITÁRIO PROF. ALBERTO ANTUNES – HUPAA. *Relatório de Gestão 2016*. Maceió, 2017.

adultos e hospital-dia. Tem uma importância grande para o Sistema Único de Saúde (SUS) alagoano por ser o único hospital público do estado a oferecer atenção de alta complexidade em várias especialidades, como oncologia clínica e cirúrgica, cirurgia bariátrica, transplante de córnea e acompanhamento pós-transplante.

O quadro de trabalhadores do HUPAA em outubro de 2016, de acordo com dados apresentados pela Divisão de Gestão de Pessoas, era de 695 celetistas contratados pela Ebserh e 553 servidores públicos da Ufal. Cerca de 100 docentes da Ufal exerciam atividades assistenciais no HUPAA.

O hospital gastou, em 2016, de acordo com Relatório de Gestão do mesmo ano, o total de R\$ 43.458.556,73, sendo que 63% desses recursos tiveram como fonte o convênio com o SUS. O restante, basicamente, foram recursos do Rehuf provenientes do MEC e do Ministério da Saúde.

A participação democrática nas instâncias da Ebserh foi inviabilizada a partir da criação do Conselho Consultivo (em substituição ao Deliberativo), com funções apenas de assessoria e composição estranha à comunidade acadêmica. As universidades perderam poder na nomeação dos gestores de seus hospitais, com indicações e cargos comissionados condicionados à correlação de formas, visto que a escolha é feita “dependendo do HU e do processo como se deu a adesão, pelos reitores, em alguns lugares pela própria empresa, em outros pela relação familiar com os políticos locais”<sup>12</sup>. No caso do HUPAA, a nomeação da superintendente nomeada em 2016 demorou quatro meses para ser efetuada; quanto aos demais quadros, houve casos em que a indicação do Colegiado Executivo não se efetivou, caracterizando velados vetos políticos e afetando não só a autonomia, como também a eficiência, pois a ausência de responsáveis de confiança impediu o andamento adequado de diferentes processos do HU.

Destacam-se a dificuldade de definição do perfil de cada hospital universitário, que deixou de ser realizada pela universidade e para ser da alçada da Ebserh, que desconhece a realidade dos cursos; a gestão dos trabalhadores, expostos a diferentes políticas salariais e critérios de avaliação, promoção e capacitação; e a falta de reais opções para financiamento dos HUs.

A exoneração da superintendente do HUPAA em 2017, após seu discurso em reunião da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, demonstrou o autoritarismo e a ingerência do Executivo Federal e da Ebserh sobre as universidades federais, desrespeitando princípios caros à democracia participativa, legislações infra e constitucionais, os contratos firmados e os regimentos da empresa.

---

<sup>12</sup>SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – ANDES-SN. Ebserh aprofunda precarização dos Hospitais Universitários. *InformANDES*, Brasília-DF, n. 72, jul 2017. Disponível em: [https://issuu.com/andessn/docs/web\\_informandes\\_julho17](https://issuu.com/andessn/docs/web_informandes_julho17). Acesso em: 30 fev. 2020.

## Considerações finais

As relações entre a Ufal, o HUPAA e a direção nacional da Ebserh durante os anos de 2016 e 2017 são um exemplo dos limites da autonomia universitária, evidenciados ao se apresentarem tensões entre as determinações gerais da empresa e os interesses da universidade e da comunidade acadêmica.

O estudo confirma as argumentações que deram origem à ADI n. 4.895/2012, tais como:

- A nomeação do quadro dirigente da filial pela Ebserh nacional implica sua subordinação formal à direção nacional da empresa, que por sua vez é nomeada pelo Governo Federal de acordo com suas conveniências políticas.
- Os trabalhadores contratados pela Ebserh não reconhecem a universidade como uma instância de decisão dentro do hospital.
- As atividades de ensino, pesquisa e extensão da universidade são afetadas pela organização do cotidiano dentro do hospital, ficando subordinadas à definição de prioridades realizada autocraticamente pela Ebserh.
- Não há garantia de livre manifestação do pensamento e livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação em empresas, sejam públicas, sejam privadas. Visões distintas das visões da administração dos hospitais universitários são consideradas opiniões críticas, passíveis de demissão por deslealdade à empresa.
- A intervenção em uma de suas filiais, passando por cima da decisão da Reitoria da universidade, está no cardápio das ações consideradas válidas pela diretoria da Ebserh.

Para as universidades recuperarem a gestão dos hospitais universitários, desafios terão que ser enfrentados, sendo o principal relacionado ao pessoal celetista contratado pela Ebserh para substituição de trabalhadores de fundações de apoio das universidades por trabalhadores com contratos precários de trabalho. Tal recuperação deve ser encarada por todos os envolvidos, pois, até nos contratos de gestão, há a possibilidade de rompimento unilateral, embora a situação atual implique mais um rompimento por descumprimento de cláusulas de contrato.

A justificativa principal da criação da Ebserh pela Lei n. 12.550/2012 foi dotar os hospitais universitários de pessoal, numa clara manifestação por parte do Governo Federal de alinhamento aos ditames da contrarreforma do Estado que repudia a administração direta – ou seja, realizada por servidores públicos concursados – em instituições públicas ditas “competitivas”. No entanto, “dotar de pessoal” não pode implicar gestão única dos HUs pelo MEC/Ebserh, passando por cima da autonomia universitária e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.



A recuperação da gestão dos HUs pelas universidades implica a manutenção do pessoal celetista que presta serviços indispensáveis dentro desses hospitais. A fonte de financiamento da remuneração dessas pessoas não se altera: trata-se de recursos da União destinados a cumprir preceitos constitucionais referentes ao direito à educação. Formas jurídicas que respaldam a disponibilização de pessoas para execução de serviços públicos são utilizadas em diferentes contextos do Estado brasileiro, como os convênios de cooperação técnica.

A possibilidade de distrato sem retaliações por parte da Ebserh referentes à retirada do pessoal necessário para o funcionamento dos HUs, com a efetivação da prerrogativa da universidade de contratar pessoal adicional através de concurso público, será um passo intermediário na afirmação da autonomia universitária sobre os HUs até que a Lei n. 12.550/2012 seja declarada inconstitucional e/ou seja revogada pelo Congresso Nacional.

Devem ser efetuadas pesquisas adicionais que avaliem processos decisórios e consequências sobre a autonomia universitária no conjunto de hospitais universitários federais. O desafio está lançado para aqueles que afirmam que a Ebserh não atinge a autonomia universitária, sem apresentarem provas empíricas que confirmem essa afirmação.

## Referências

AGUILERA MORALES, Alcira. Autonomía universitaria: asunto público de interés privado. *Rev. colomb. educ.*, Bogotá, n. 70, p. 125-148, June 2016. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-39162016000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-39162016000100007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 dez. 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – APUFPR. *et. al. Dossiê contra a atuação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) no complexo do Hospital das Clínicas da Universidade Federal do Paraná*. Curitiba: 2016. Disponível em: <https://docplayer.com.br/47602104-Dossie-contra-a-atuacao-da-empr esa-brasileira-de-servicos-hospitalares-ebserh-no-complexo-do-hospital-de-clinicas-da-un iversidade-federal-do-parana.html>.

HOSPITAL UNIVERSITÁRIO PROF. ALBERTO ANTUNES – HUPAA. *Relatório de Gestão 2016*. Maceió, 2017.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – ANDES-SN. *Ebserh aprofunda precarização dos Hospitais Universitários*. *InformANDES*, Brasília-DF, n. 72, jul 2017. Disponível em? [https://issuu.com/andessn/docs/web\\_informandes\\_julho17](https://issuu.com/andessn/docs/web_informandes_julho17). Acesso em: 30 fev. 2020.

---

Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi – Doutorado em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora Associada da Faculdade de Medicina e do Instituto de Estudos de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro/RJ, Brasil. *E-mail*: siliansky@iesc.ufrj.br

Lucas Isaac Soares Mesquita – Mestrando em Direito Público na Faculdade de Direito de Alagoas da Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Advogado. Maceió/AL, Brasil. *E-mail*: lucasismesquita@gmail.com