

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 032.519/2014-1 [Apenso: TC 013.318/2014-4, TC 032.344/2012-0, TC 026.347/2015-6]

Natureza: Embargos de Declaração (em Relatório de Auditoria Operacional).

Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh (15.126.437/0001-43).

Recorrentes: Casa Civil da Presidência da República (00.394.411/00001-09); Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh (15.126.437/0001-43); Universidade Federal do Rio Grande do Norte (24.365.710/0001-83).

Interessado: Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (Fasubra-Sindical) (08.485.179/0001-26).

Representação legal: Wesley Cardoso dos Santos (OAB/DF 16.752) e outros, representando a Ebserh (peça 285).

SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. ITENS A SEREM REFORMADOS E OUTRO A SER ACLARADO. EMBARGOS DA CASA CIVIL PREJUDICADOS. EMBARGOS DA UFRN REJEITADOS. EMBARGOS DA EBSEH PARCIALMENTE PROVIDOS.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pela Casa Civil da Presidência da República (peça 282), pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh (peça 289) e pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN (peça 290), representada por sua reitora Ângela Maria Paiva Cruz, em face do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário.

2. A deliberação ora embargada apreciou Relatório de Auditoria Operacional com o objetivo de avaliar as ações da Ebserh voltadas para melhoria da gestão e da infraestrutura dos Hospitais Universitários Federais (HUF), bem como a substituição dos terceirizados que atuam com vínculo precário nessas unidades hospitalares.

3. Haja vista a extensão do acórdão atacado, que dirigiu diversas determinações e recomendações a diferentes jurisdicionados, passo a transcrever os itens que foram objeto de embargos, em conjunto com o resumo das alegações recursais de cada recorrente.

4. A Casa Civil da Presidência da República insurge-se contra o item 9.1.1 do referido *decisum*, vazado nos seguintes termos:

“9.1.1. à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com os Ministérios envolvidos, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as providências necessárias para corrigir o descompasso entre o

que estabelece o art. 4º do Decreto 7.082/2010, que regulamenta o financiamento partilhado dos HUFs entre as áreas da saúde e da educação, e o que os respectivos Ministérios efetivamente têm alocado de seus orçamentos para esses hospitais, tendo em vista a situação descrita nos itens 53 a 68 do voto que fundamenta o presente acórdão, e informe a este Tribunal as medidas adotadas;

9.1.1.1. alertar a Casa Civil da Presidência da República sobre a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92, em caso de não atendimento à determinação acima”.

4.1. Alega, em sede de preliminar, que o comando *supra* fere o princípio da separação dos poderes, pois retira do gestor público a possibilidade de exercer juízo de oportunidade e conveniência para a prática de ato não vinculado (peça 282, p.1).

4.2. Questiona o exíguo prazo de quinze dias para dar cumprimento à determinação, considerando as diversas competências inerentes à Casa Civil, e afirma que as recomendações anteriores dirigidas ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Educação foram atendidas, uma vez que foram realizados os estudos cabíveis e encaminhada uma proposta de alteração legislativa para corrigir o descompasso. Entretanto, a decisão é deveras complexa pois, além de exigir alterações na proposta orçamentária do Governo Federal, a forma de cálculo quanto ao *quantum* a ser repassado pode, se adotada intempestivamente, afetar as demais atividades desenvolvidas pelas Pastas envolvidas, bem como o *quantum* a ser suportado por outras esferas de poder, na execução da Política Nacional de Saúde (peça 282, p. 4-6).

4.3. Alega ter havido contradição entre o prazo de noventa dias consignado no voto condutor e o Acórdão, que estipulou apenas quinze dias, levando em consideração a Declaração de Voto trazida pelo Min. Raimundo Carreiro, que instou o Plenário desta Corte a fixar um prazo mais consentâneo com a urgência da medida (peça 282, p. 5-7).

4.4. Por fim, defende que falta competência *stricto sensu* à Casa Civil da Presidência da República e aos Ministérios da Educação e da Saúde para, *per se*, resolverem as incongruências que se apresentaram, afirmando que as três hipóteses apresentadas no voto (cumprir o decreto, alterar o decreto ou uma terceira opção) obrigatoriamente inserem-se na esfera de competências da Presidenta da República (peça 282, p. 7-8).

4.5. Ao final, requer o provimento dos Embargos de Declaração para transformar o comando do item 9.1 do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário em recomendação no sentido de que os órgãos mencionados realizem estudos com vistas a buscar alternativas para a devida solução das falhas encontradas (peça 282, p. 8).

5. A UFRN, de sua parte, apresentou seus embargos à peça 290, no qual insurge-se contra o item 9.2.3 do Acórdão, que recomendou à UFRN o seguinte:

“9.2.3. às Universidades constantes do quadro abaixo e ao Ministério da Saúde que, no prazo de 90 (noventa) dias, formalizem a cessão, caso ainda não o tenham feito, de todos os servidores que atuam no âmbito dos HUF filiados à Ebserh, conforme indicado no art. 7º da Lei 12.550/2011 (item 39 do voto)”.

5.1. Alega omissão do *decisum* pois a cessão não representa um ato *ex officio*, mas sim um ato autorizativo do gestor, uma vez requisitada pela entidade cessionária ou pelo próprio servidor ao órgão ou entidade na qual esteja lotado (peça 290, p. 2-3).

5.2. Cita o Decreto 4.050/2001, art. 1º, II, a Lei 8.112/1990, art. 93, e a Lei 12.550/2011, art. 7º, no intento de demonstrar que os servidores **poderão ser cedidos**, no sentido de ser uma faculdade posta pelo legislador, e também reforçada pela autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal (peça 290, p. 3-4).

5.3. Destaca que há ainda servidores da Universidade que não podem ser cedidos mas que têm trânsito garantido no hospital para desempenho de suas atribuições docentes na área do ensino, da

pesquisa e da extensão universitária por meio de assistência à saúde, enquadrando-se no caso de “colaboração permanente de professores universitários”, cujas atividades não estariam relacionadas ao objeto da Ebserh (peça 290, p. 4).

5.4. Finalmente, ressalta que:

“ (...) as unidades hospitalares nas quais os servidores estão lotados continuam pertencendo à UFRN; apenas a administração das suas atividades está sendo gerida pela Ebserh por meio de contrato de gestão. Portanto, a cessão de pessoal dessas unidades à Ebserh deve ser avaliada caso a caso e com a anuência do servidor” (peça 290, p. 4).

5.5. Requer, assim, o esclarecimento da questão em sede de Embargos.

6. A Ebserh, a seu turno, embargou alguns itens do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário, os quais passo a transcrever seguidos das alegações recursais correspondentes.

“9.1.2. (Determinar) à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) e às secretarias de saúde listadas abaixo que, no prazo de 90 (noventa) dias, formalizem adequadamente os instrumentos de contratualização com o SUS que se encontram fora da validade, afrontando as diretrizes estabelecidas na Portaria GM/MS 3.410/2013, situação que foi constatada nos seguintes hospitais...”

9.1.3 (determinar) à Ebserh e às secretarias de saúde listadas abaixo que, no prazo de 90 (noventa) dias, constitua a Comissão de Acompanhamento da Contratualização (CAC) e/ou promova seu funcionamento adequado, em atendimento ao disposto no art. 32 da Portaria GM/MS 3.410/2013, com relação aos hospitais listados abaixo...”

6.1. Alega a Ebserh que os itens acima impõem obrigação de fazer à Ebserh em que lhe foge legitimidade ou competência, uma vez que a contratualização é de iniciativa precípua do ente federativo, como contratante, sendo a Ebserh/hospital a contratada, assim, como a instituição de Comissões de Acompanhamento de Contratualização, consoante previsto na Portaria GM/MS 3.410/2013 (peça 289, p. 3).

6.2. Além disso, informa que foram mencionadas no Acórdão instituições hospitalares que não estão sob a gestão da Ebserh e sequer demonstraram interesse em realizar a contratualização, de maneira que juridicamente fica impossível o cumprimento da determinação (peça 289, p. 3). Trata-se da Maternidade Escola da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ME-UFRJ), do Instituto de Ginecologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IGUFRJ) e do Instituto de Doenças do Tórax (IDT-UFRJ), relativamente ao item 9.1.2 do acórdão, e do Hospital Universitário Antônio Pedro (HUAP-UFF), do Instituto de Neurologia Deolindo Couto (INDC-UFRJ), do Instituto de Ginecologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IG-UFRJ), do Instituto de Doenças do Tórax (IDT-UFRJ), do Hospital Escola São Francisco de Assis (HESFA-UFRJ) e da Maternidade Escola da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ME-UFRJ), com relação ao item 9.1.3 do *decisum*.

6.3. Portanto, requer pronunciamento aclaratório quanto ao papel da Ebserh no cumprimento da determinação de itens 9.1.2 e 9.1.3.

“9.1.5 (determinar) à Ebserh que, no prazo de 90 (noventa) dias:

9.1.5.2 promova a transferência total da gestão financeira de cada um dos hospitais filiados para a correspondente Unidade Gestora (UG) da Ebserh Filial, com as respectivas sub-rogações dos contratos que se fizerem necessárias.”

6.4. Esclarece a Ebserh que a Lei 12.550/2011 prevê que a universidade se vincule à Ebserh para gestão do respectivo hospital universitário desde que atenda a alguns pré-requisitos definidos no próprio instrumento contratual, os quais têm sido chamados de processo de transição. Este envolve, de maneira geral: (i) assinatura do contrato de adesão, (ii) registros cadastrais pertinentes (CNN, UG e UASG); (iii) nomeação de equipe de governança; (iv) realização de concurso público; (v)

desligamento de vínculos precarizados; (vi) sub-rogação de contratos; (vii) revisão e alteração do contrato SUS e (viii) cessão dos ativos mobiliário e imobiliário (peça 289, p.4).

6.5. Informa que se trata de processo delicado e coordenado, para que as ações (iv), (v) e (vi) sejam temporalmente alinhadas, e que envolve muitos atores, a saber, fornecedores, universidade, junta comercial dos estados, fundações de apoio, gestor local SUS, trabalhadores terceirizados, servidores e gestores do hospital, com interesses muitas vezes divergentes.

6.6. Afirmar que a duplicidade de unidades gestoras nos hospitais decorre da dificuldade em articular esses procedimentos e atores ao longo do tempo, sendo esperado que a UG vinculada à Ebserh entre em operação apenas após a realização do procedimento “(vii) Revisão e alteração do contrato SUS”, já que neste momento a contratualização junto ao gestor local SUS passa a ser com a Ebserh e não mais junto à Universidade (peça 289, p.5).

6.7. Detalha alguns procedimentos contábeis que devem ficar vinculados à UG do hospital até que algumas etapas do processo de transição sejam concluídas, questões que dependem de sistemas eletrônicos e procedimentos que envolvem remuneração de servidores estatutários, movimentação de mobiliário, etc. E acrescenta:

“Dessa forma, para a ‘transferência total da gestão financeira de cada um dos hospitais filiados para a correspondente Unidade Gestora (UG) da Ebserh Filial, com as respectivas sub-rogações dos contratos que se fizerem necessárias’ ocorra em 90 dias seria necessária a substituição de vínculos precarizados em todos os 24 hospitais com os respectivos concursos, que por sua vez dependem de autorização do MPOG a partir de redimensionamento da necessidade de cada HUF [e depende também do desligamento de todos os precarizados, cujo cronograma e plano de ação fora requisitado no acórdão embargado], anuência dos fornecedores ou realização de novo certame licitatório para que não haja interrupção de serviços necessários a operação do hospital, revisão do contrato SUS de forma que a Ebserh conste no polo de Contratada do sistema e não mais a universidade, reprogramação orçamentária das dotações para pagamento dos RJUs, inventariar e avaliar cerca de 500.000 bens alocados nas filiais.

Ou seja, são procedimentos complexos que impedem que a determinação seja atendida no prazo estipulado. (peça 289, p. 6)”

6.8. Assim, solicita pronunciamento desta Corte, defendendo que o prazo para cumprimento da determinação seja o prazo estipulado no contrato firmado entre a universidade e a Ebserh, mantendo-se a dupla UG até que seja concluído o processo de transição.

9.2.2 (recomendar) à Ebserh que, no prazo de 90 (noventa) dias:

9.2.2.1. realize estudos com vistas a identificar os hospitais universitários federais que estão com capacidade ociosa decorrente de problemas na regulação de acesso a assistência e, quando necessário, incentivar a articulação do hospital com os gestores do SUS no intuito de reduzir possíveis inconformidades detectadas (item 14 do voto), e informe a este Tribunal;

6.9. A Ebserh pede esclarecimento do comando, alegando que o texto não mostra clareza se a recomendação dirige-se apenas aos hospitais universitários federais que se encontram sob sua gestão, uma vez que não tem acesso, ou qualquer amparo normativo para acessar os dados requeridos, e tampouco para incentivar a articulação do hospital com gestores do SUS, no caso dos hospitais que se encontram sob a administração da respectiva universidade (peça 289, p. 6).

“9.2.2 (recomendar) à Ebserh que, no prazo de 90 (noventa) dias:

9.2.2.2. nos próximos contratos a serem firmados com Instituições Federais de Ensino superior (Ifes) com vistas a assunção da gestão de hospitais universitários, inclua cláusula contratual no sentido de exigir que a instituição contratante formalize a cessão de servidores estatutários atuantes no hospital universitário tão logo o contrato passe a vigor...

9.2.3. às Universidades constantes do quadro abaixo e ao Ministério da Saúde que, no prazo de 90 (noventa) dias, formalizem a cessão, caso ainda não o tenham feito, de todos os servidores que atuam no âmbito dos HUF filiados à Ebserh, conforme indicado no art. 7º da lei 12.550/2011...”

6.10. Por fim, com relação aos itens acima, seguindo a mesma linha argumentativa dos embargos opostos pela UFRN (peça 290, transcritos no item 5 acima), alega a Ebserh que o art. 3º da Lei 12.550/2011 previu a imperiosidade do respeito à autonomia universitária, consoante disposto no art. 207 da Constituição Federal, e que a cessão dos servidores da universidade para a Ebserh não é obrigatória, mas apenas facultativa.

6.11. Pede, pois, o esclarecimento da questão, nos seguintes termos:

“Em síntese, REQUER pronunciamento dessa Corte a respeito das questões ora evidenciadas, notadamente quanto à presença da autonomia universitária constitucional no tema; de que a lei 12.550/11 não impõe a cessão, mas viabiliza a cessão caso a Universidade deseje adotar referido instituto; de que a situação dos servidores RJU no hospital seja observada a cada caso, dada a existência de concurso público específico para trabalho no hospital, e a existência de docentes que prestam serviços no hospital mas não podem ser cedidos; de que à Universidade caberá definir o instituto a ser adotado para movimentação de seu pessoal, em virtude da autonomia constitucional universitária” (peça 289, p. 7).

7. Ademais, o Ministério da Saúde protocolou à peça 280 o Ofício 3.713/AECI/GM/MS, por meio do qual encaminha a publicação no Diário Oficial da União do texto do Decreto n. 8.587, de 11/12//2015, que dispõe sobre a execução do Programa Rehuf e altera o Decreto n. 7.082/2010, definindo nova forma de alocação financeira.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pela Casa Civil da Presidência da República (peça 282), pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh (peça 289) e pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, representada por sua reitora Ângela Maria Paiva Cruz, em face do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário.

2. A deliberação atacada apreciou Relatório de Auditoria Operacional realizada na Ebserh com o objetivo de avaliar as ações voltadas para melhoria da gestão e da infraestrutura dos Hospitais Universitários Federais (HUF), bem como a substituição dos terceirizados que atuam com vínculo precário nessas unidades hospitalares.

3. Presentes os requisitos de admissibilidade (art. 34 da Lei nº 8.443/92, c/c art. 287, do Regimento Interno), conheço dos embargos de declaração. Verifico que são alegadas obscuridades, contradições e omissões na decisão recorrida, requerendo-se o esclarecimento da decisão.

4. Os recorrentes insurgem-se contra diversos itens do *decisum*, sendo que alguns deles de fato tiveram demonstrada a inviabilidade de cumprimento da forma como se previu, apresentando necessidade de serem reformados, enquanto outro merece ser aclarado em sua redação, consoante passo a analisar em seguida.

5. A Casa Civil da Presidência da República insurge-se contra o **item 9.1.1** do referido *decisum*, vazado nos seguintes termos:

“9.1.1. à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com os Ministérios envolvidos, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as providências necessárias para corrigir o descompasso entre o que estabelece o art. 4º do Decreto 7.082/2010, que regulamenta o financiamento partilhado dos HUFs entre as áreas da saúde e da educação, e o que os respectivos Ministérios efetivamente têm alocado de seus orçamentos para esses hospitais, tendo em vista a situação descrita nos itens 53 a 68 do voto que fundamenta o presente acórdão, e informe a este Tribunal as medidas adotadas;

6. Em síntese, questiona a exiguidade do prazo estipulado, afirma que o comando fere a discricionariedade da administração pública, alega ter havido contradição entre o prazo de noventa dias consignado no voto condutor e os quinze dias consubstanciados no Acórdão, e defende que falece competência *stricto sensu* à Casa Civil da Presidência da República e aos Ministérios da Educação e da Saúde para resolverem a questão, que se insere na esfera de competências da Presidenta da República.

7. Deixo de analisar os argumentos acima uma vez que à peça 280 foi juntado Ofício do Ministério da Saúde, no qual se tem notícia da alteração do art. 4º do decreto 7.082/2010.

8. Com efeito, juntou-se publicação no Diário Oficial da União do texto do Decreto n. 8.587, de 11/12/2015, que dispõe sobre a execução do Programa Rehuf e altera o Decreto n. 7.082/2010. Consoante se observa do texto do novo dispositivo legal, ficou definida nova forma de alocação financeira pelo Ministério da Saúde para o Programa Rehuf, de acordo com a dotação orçamentária aprovada pela Lei 13.115/2015, a Lei Orçamentária Anual de 2015, cujo valor passará a ser adotado como valor mínimo a partir do exercício de 2016, devendo ser reavaliada a regra a cada dois anos. Também dispensou-se o Ministério da Saúde de proceder a eventual complementação relativa aos exercícios de 2010 a 2014, decorrente da aplicação do art. 4º do Decreto 7.082/2010.

9. Assim, considero prejudicados os argumentos dos embargos da Casa Civil da Presidência da República contra o item 9.1.1 do acórdão atacado, uma vez que foi alterada a regra de financiamento do Rehuf prevista no art. 4º do Decreto 7.082/2010.

10. Quanto aos itens recorridos pela Ebserh, inicialmente trato dos de números **9.1.2 e 9.1.3**, em que foi determinado à empresa, em conjunto com as respectivas secretarias de saúde, que, no prazo de noventa dias, formalizem adequadamente os instrumentos de contratualização com o SUS que se encontram fora da validade, bem como constituam a Comissão de Acompanhamento da Contratualização (CAC) e/ou promovam seu funcionamento adequado.
11. A Ebserh alega que carece de competência para dar cumprimento às determinações, uma vez que são de iniciativa precípua dos respectivos entes federativos, como contratantes, consoante disposto na Portaria GM/MS 3.410/2013.
12. De fato, o art. 3º do referido normativo assim prevê:
- Art. 3º Os entes federativos formalizarão a relação com os hospitais públicos e privados integrantes do SUS sob sua gestão, com ou sem fins lucrativos, por meio de instrumento formal de contratualização.
- Parágrafo único. A contratualização tem como finalidade a formalização da relação entre gestores públicos de saúde e hospitais integrantes do SUS por meio do estabelecimento de compromissos entre as partes que promovam a qualificação da assistência e da gestão hospitalar de acordo com as diretrizes estabelecidas na PNHOSP.
13. E o Art. 5º, inciso VII, estipula o seguinte:
- Art. 5º Compete aos entes federativos contratantes:
- VII - instituir e garantir o funcionamento regular e adequado da Comissão de Acompanhamento da Contratualização de que trata o art. 32.
14. Tem razão a empresa, cujos argumentos de embargos merecem acolhida, devendo ser excluída a Ebserh dos itens 9.1.2 e 9.1.3 do referido *decisum*. Entretanto, há que se ponderar a importância da questão para o funcionamento efetivo e qualitativo dos hospitais, e o papel de relevância que a Ebserh pode desempenhar para o aprimoramento desse ponto.
15. Destaquei no voto condutor do Acórdão 2.983/2015-Plenário os impactos que as irregularidades de formalização da contratualização e de constituição e funcionamento das comissões de acompanhamento da contratualização têm causado para os HUFs:
- “...Em primeiro lugar, considero que, embora pareçam falhas de natureza formal, ambas têm reflexos negativos de grande impacto para a efetiva prestação de serviços de saúde pública para os usuários do SUS, geralmente população mais carente que não pode recorrer a convênios de saúde ou hospitais privados. Em segundo, as falhas implicam em repasses de recursos aos HUF desconectados da capacidade real dos hospitais e das necessidades de saúde das comunidades atendidas pelas instituições, provocando um desvirtuamento da distribuição dos recursos públicos e da definição das ações de saúde previstas nas políticas públicas.”
16. Além disso, deve-se considerar que a construção do instrumento de contratualização decorre de um diálogo entre ente federativo e hospital (seja ele gerido pela Ebserh ou pela respectiva universidade), no qual é o hospital que detém as informações técnicas referentes à capacidade de recursos humanos e materiais para oferecer vagas de consultas e exames, ou seja, para prever os serviços de saúde que serão disponibilizados ao SUS.
17. Assim, entendo de suma importância que a Ebserh participe ativamente do processo de formalização da contratualização nos hospitais a ela vinculados. Para tanto, mantém-se as determinações de itens 9.1.2 e 9.1.3 às respectivas secretarias de saúde, adotando-se recomendações de mesmo teor para a Ebserh.
18. No que tange à determinação contida no item **9.1.5.2**, no sentido de que se faça a transferência total da gestão financeira de cada um dos hospitais filiados para a correspondente Unidade Gestora (UG) da Ebserh Filial, os esclarecimentos prestados pela Ebserh demonstraram a

inviabilidade fática de dar cumprimento ao comando no prazo estipulado, assim como a necessidade de manter as duas UGs até que seja concluído o processo de transição da gestão em cada hospital, sob pena de inviabilizar procedimentos formais como movimentação de mobiliário, remuneração de servidores estatutários etc. Assim afirmou a Ebserh:

“Dessa forma, para a ‘transferência total da gestão financeira de cada um dos hospitais filiados para a correspondente Unidade Gestora (UG) da Ebserh Filial, com as respectivas sub-rogações dos contratos que se fizerem necessárias’ ocorra em 90 dias seria necessária a substituição de vínculos precarizados em todos os 24 hospitais com os respectivos concursos, que por sua vez dependem de autorização do MPOG a partir de redimensionamento da necessidade de cada HUF [e depende também do desligamento de todos os precarizados, cujo cronograma e plano de ação fora requisitado no acórdão embargado], anuência dos fornecedores ou realização de novo certame licitatório para que não haja interrupção de serviços necessários a operação do hospital, revisão do contrato SUS de forma que a Ebserh conste no polo de Contratada do sistema e não mais a universidade, reprogramação orçamentária das dotações para pagamento dos RJUs, inventariar e avaliar cerca de 500.000 bens alocados nas filiais.”

19. Conforme exposto pela Ebserh, a UG vinculada à Ebserh deve entrar em operação apenas após a realização do procedimento ‘(vii) Revisão e alteração do contrato SUS’, já que neste momento a contratualização junto ao gestor local SUS passa a ser com a Ebserh e não mais junto à Universidade. Além disso, foram detalhados alguns procedimentos contábeis que devem ficar vinculados à UG do hospital até que algumas etapas do processo de transição sejam concluídas, questões que dependem de sistemas eletrônicos próprios de cada UG para viabilizar a remuneração de servidores estatutários, a movimentação de mobiliário etc.

20. Considerando que a transferência da gestão hospitalar para outra entidade mostra-se bastante complexa e que, ao mesmo tempo, existe a formalização, para cada hospital, das etapas a serem realizadas nesse processo de transição, até que se inicie a operação da UG vinculada à Ebserh, entendo que se possa acolher a sugestão da empresa e adotar como prazo para cumprimento da determinação, para cada hospital, aquele já estipulado no instrumento firmado entre a respectiva universidade vinculadora e a Ebserh.

21. Todavia, como se tem notícias de que alguns desses prazos já encontram-se extrapolados, adoto para esses casos o prazo de 90 dias.

22. No que tange ao item 9.2.2.1, a Ebserh entende que não ficou claro se a recomendação, para que realize estudos com vistas a identificar os HUFs que estão com capacidade ociosa decorrente de problemas na regulação de acesso a assistência, trata apenas dos hospitais que estão sob sua gestão ou de todos os hospitais universitários.

23. É razoável a dúvida da empresa, considerando que a auditoria abarcou em seu objeto HUFs vinculados ou não à Ebserh, uma vez que teve como objetivo analisar aspectos não apenas exclusivos da atuação da Ebserh, mas também outros relativos aos hospitais que continuam sob gestão das respectivas universidades.

24. Como isso não foi mencionado expressamente em qualquer momento do relatório ou do voto, cabe esclarecer ao jurisdicionado que o comando da decisão refere-se apenas aos HUFs que são geridos pela Ebserh, em função dos limites de sua competência, devendo ser promovido o ajuste na redação do item 9.2.2.1.

25. O último ponto atacado pela Ebserh foi também objeto de embargos pela UFRN, sendo coincidentes todos os argumentos apresentados por ambas recorrentes, motivo pelo qual os analiso em conjunto. Trata-se dos itens 9.2.2 e 9.2.3, a saber:

“9.2.2 (recomendar) à Ebserh que, no prazo de 90 (noventa) dias:

9.2.2.2. nos próximos contratos a serem firmados com Instituições Federais de Ensino superior (Ifes) com vistas a assunção da gestão de hospitais universitários, inclua cláusula contratual no sentido de exigir que a instituição contratante formalize a cessão de servidores estatutários atuantes no hospital universitário tão logo o contrato passe a vigor...”

9.2.3. às Universidades constantes do quadro abaixo e ao Ministério da Saúde que, no prazo de 90 (noventa) dias, formalizem a cessão, caso ainda não o tenham feito, de todos os servidores que atuam no âmbito dos HUF filiados à Ebserh, conforme indicado no art. 7º da lei 12.550/2011...”

26. Com efeito, consoante argumentado pela UFRN e pela Ebserh, a cessão de servidores é uma **faculdade** para o gestor público, e deve decorrer do interesse do servidor para que seja autorizada pelo órgão onde está lotado. Tal princípio pode ser conferido nas seguintes normas legais:

Decreto 4.050/2001:

Art. 1º Para fins deste Decreto considera-se:

II - cessão: ato autorizativo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ou para atender situações previstas em leis específicas, em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem alteração da lotação no órgão de origem;

Lei 8.112/1990

Art. 93. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses: (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91) (Regulamento) (Vide Decreto nº 4.493, de 3.12.2002) (Regulamento)

I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança; (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91)

II - em casos previstos em leis específicas.

27. A lei específica para o caso seria a lei de criação da Ebserh, que também deu caráter facultativo ao instrumento da cessão:

Lei 12.550/2011

Art. 7º No âmbito dos contratos previstos no art. 6º, 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.

28. Entretanto, vejo que a equipe de auditoria fundamentou esse achado em razão dos riscos decorrentes da situação encontrada, de insubordinação de servidores gerenciados administrativamente pela Ebserh mas formalmente vinculados às universidades, o que acaba por fragilizar a gestão do hospital, com possíveis prejuízos para os serviços ofertados à população.

29. Entendo, todavia, que a dificuldade para a formalização da cessão está intrinsecamente relacionada com a complexidade do próprio processo de assunção da gestão de cada hospital pela Ebserh, que vem enfrentando as particularidades de cada instituição e as resistências de diversas ordens, em especial de servidores que têm receio de sofrerem prejuízos causados pelas mudanças.

30. Apesar dessas dificuldades, não há que se falar em omissão, contradição ou obscuridade nos itens 9.2.2 e 9.2.3 do acórdão, tampouco vislumbro a necessidade de elucidar ou reformar a redação de qualquer ponto.

31. Todavia, pode-se considerar esse ponto dos embargos prejudicado, uma vez que recebi em meu gabinete representantes do Ministério da Educação que manifestaram a intenção de editar portaria para regularizar a situação dos servidores vinculados às universidades federais que estão em exercício nos hospitais universitários sob gestão da Ebserh. A minuta de portaria foi juntada aos autos à peça

334, e aparentemente formalizará a relação hierárquica destes servidores com a empresa, atendendo à recomendação do acórdão, sem prejuízo de que os desdobramentos efetivos desta minuta sejam avaliados em sede de monitoramento.

32. Juntado aos autos (peça 333) pedido de ingresso como interessada por parte da Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (Fasubra-Sindical), tendo demonstrado razão legítima para intervir no processo, nos termos do art. 146, §§ 1º e 2º do RITCU, defiro o pedido.

33. Por fim, observo que há expedientes juntados aos autos dando notícias de medidas que vêm sendo implementadas em face do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário, de maneira que devem os autos retornar à SecexEduc para fins de monitorar seu cumprimento, assim como o impacto da presente deliberação.

Feitas essas considerações, Voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de março de 2016.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 436/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.519/2014-1.
 - 1.1. Apensos: 013.318/2014-4; 032.344/2012-0; 026.347/2015-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de declaração (Relatório de Auditoria Operacional).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (Fasubra-Sindical) (08.485.179/0001-26).
 - 3.2. Recorrentes: Casa Civil da Presidência da República (00.394.411/00001-09); Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh (15.126.437/0001-43); Universidade Federal do Rio Grande do Norte (24.365.710/0001-83).
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (Secex Educação).
8. Representação legal: Wesley Cardoso dos Santos (OAB/DF 16.752) e outros, representando a Ebserh (peça 285).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos em face do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário, que apreciou Relatório de Auditoria Operacional com o objetivo de avaliar as ações da Ebserh voltadas para melhoria da gestão e da infraestrutura dos Hospitais Universitários Federais (HUF), bem como a substituição dos terceirizados que atuam com vínculo precário nessas unidades hospitalares.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante os motivos expostos pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração;
- 9.2. considerar prejudicados os embargos apresentados pela Casa Civil da Presidência da República, em função da alteração do art. 4º do Decreto 7.082/2010;
- 9.3. considerar prejudicados os embargos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, assim como os embargos da Ebserh referentes aos itens 9.2.2.2 e 9.2.2.3 do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário, em função da apresentação de minuta de portaria que visa regularizar a situação dos servidores que exercem suas atividades nos hospitais universitários federais e não foram cedidos à Ebserh, formalizando a relação de subordinação que existe na prática (itens 25 a 31 do voto);
- 9.4. acatar parcialmente os embargos da Ebserh, dando-lhes efeitos infringentes para:
 - 9.4.1. excluir a Ebserh dos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário, mantendo-se inalterados os prazos ali previstos para os demais destinatários da determinação (itens 10 a 17 do voto);
 - 9.4.2. recomendar à Ebserh que envide esforços para (itens 10 a 17 do voto):
 - 9.4.2.1. formalizar adequadamente os instrumentos de contratualização com o SUS que se encontram fora da validade, afrontando as diretrizes estabelecidas na Portaria GM/MS 3.410/2013, situação que foi constatada nos seguintes hospitais:

Secretaria de Saúde

Hospital Universitário Federal

Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal

Hospital Universitário de Brasília (HUB-UnB)

Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza

Hospital Universitário Walter Cantídeo (HUWC-UFC)

Hospital Universitário Maternidade Escola Assis Chateaubriand (MEAC-

Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora	UFC)
Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande	Hospital Universitário de Juiz de Fora (HU-UFJF)
Secretaria de Estado de Saúde de Belém	Hospital Universitário Alcides Carneiro (HUAC-UFCG)
	Hospital Universitário João de Barros Barreto (HUIBB-UFPA)
	Maternidade Escola da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ME-UFRJ)
Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro	Instituto de Ginecologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IG-UFRJ)
	Instituto de Doenças do Tórax (IDT-UFRJ)

9.4.2.2. constituir a Comissão de Acompanhamento da Contratualização (CAC) e/ou promover seu funcionamento adequado, em atendimento ao disposto no art. 32 da Portaria GM/MS 3.410/2013, com relação aos hospitais listados no quadro abaixo:

Secretaria de Saúde	Hospital Universitário Federal
Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal	Hospital Universitário de Brasília (HUB-UnB)
Secretaria Municipal de Saúde de São Luis	Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão (HU-UFMA)
	Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL-UFRN)
Secretaria Municipal de Saúde de Natal	Hospital Universitário Maternidade Escola Januário Cicco (MJC-UFRN)
	Hospital Universitário Ana Bezerra (HUAB-UFRN)
Secretaria Municipal de Saúde de Santa Cruz	Hospital Universitário Walter Cantídeo (HUWC-UFC)
	Hospital Universitário Maternidade Escola Assis Chateaubriand (MEAC-UFC)
Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza	Hospital Universitário da Universidade Federal de Sergipe (HU-UFS)
Secretaria de Saúde do Município de Sergipe	Hospital Universitário de Juiz de Fora (HU-UFJF)
Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora	Hospital Escola da Universidade Federal de Pelotas (HE-UFPeL)
Secretaria Municipal de Saúde de Pelotas	Hospital Universitário Alcides Carneiro (HUAC-UFCG)
Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande	Hospital Universitário Antônio Pedro (HUAP-UFF)
Fundação Municipal de Saúde de Niterói	Hospital Universitário João de Barros Barreto (HUIBB-UFPA)
	Instituto de Neurologia Deolindo Couto (INDC-UFRJ)
	Instituto de Ginecologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IG-UFRJ)
Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro	Instituto de Doenças do Tórax (IDT-UFRJ)
	Hospital Escola São Francisco de Assis (HESFA-UFRJ)
	Maternidade Escola da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ME-UFRJ)

Fonte: TCU - SecexEducação

9.4.3. excluir o item 9.1.5.2 do referido acórdão (itens 18 a 21 do voto);

9.4.4. determinar à Ebserh que promova a transferência total da gestão financeira de cada um dos hospitais filiados para a correspondente Unidade Gestora (UG) da Ebserh Filial, com as respectivas sub-rogações dos contratos que se fizerem necessárias, no prazo previsto para tal no instrumento firmado com a respectiva universidade vinculadora e, nos casos em que esse prazo já esteja vencido, adote o prazo de 90 dias (itens 18 a 21 do voto);

9.4.5. conferir nova redação ao item 9.2.2.1, que passa a ser redigido da seguinte forma (itens 22 a 24 do voto):

“9.2.2.1. realize estudos com vistas a identificar os hospitais universitários federais sob sua gestão que estão com capacidade ociosa decorrente de problemas na regulação de acesso a assistência e, quando necessário, incentivar a articulação do hospital com os gestores do SUS no intuito de reduzir possíveis inconformidades detectadas (item 14 do voto), e informe a este Tribunal as providências adotadas nesse sentido;”

9.5. deferir o ingresso nos autos da Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (Fasubra-Sindical), nos termos do art. 146, §§ 1º e 2º do RITCU;

9.6. dar ciência desta deliberação aos embargantes e à Secretaria Executiva do MEC, remetendo-lhes cópia deste acórdão acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam;

9.7. retornar os autos à Secex Educação, para fins de monitoramento do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário e da presente decisão.

10. Ata nº 6/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/3/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0436-06/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavakanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral