V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO EMPRESARIAL

VIVIANE COÊLHO DE SÉLLOS KNOERR

EDINILSON DONISETE MACHADO

MAURINICE EVARISTO WENCESLAU

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito empresarial [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edinilson Donisete Machado; Maurinice Evaristo Wenceslau; Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-491-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Empresarial. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO EMPRESARIAL

Apresentação

O V Encontro Virtual do CONPEDI sob o tema ““Inovação, Direito e Sustentabilidade”, promoveu a quinta edição virtual dentro das inovações criadas pela Diretoria, com objetivo de dar continuidade das atividades de pesquisas da área, diante das grandes dificuldades enfrentadas nos últimos anos pela crise pandêmica.

No GT encontram-se as pesquisas desenvolvidas em vários Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, com artigos selecionados por meio de avaliação por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento e formação do estado da arte na área do Direito Empresarial.

Valorosas contribuições teóricas e relevantes inserções na realidade brasileira emanam da reflexão trazida pelos professores, mestres, doutores e acadêmicos de todo o Brasil. Os artigos mostram um pouco da inovação, Direito e sustentabilidade e suas implicações na ordem jurídica brasileira, na contemporaneidade.

O GT apresentou pesquisas e abordagem que contemplam a reflexão do cenário nacional, a saber:

A Escola Austríaca e a Função Empresarial; A Resolução Do Contencioso Societário Por Meio Da Arbitragem; Análise Da Carta Anual De 2021 Da Empresa Brasileira De Serviços Hospitalares (Ebserh) Em Relação Aos Objetivos Das Políticas Públicas Que Instruíram Sua Criação Como Empresa Pública; Antevisão De Norberto Bobbio Sobre Desafios Dos Direitos Humanos Frente Ao Informacionalismo Nas Relações Empresariais Da Atualidade; Capitalismo De Compadrio À Brasileira; Da Regulação Governamental A Autorregulação Por Instrumentos Societários; Direito Administrativo Sancionador – Punindo Duas Vezes Os Mesmos Fatos; Em Que Medida O Novo Entendimento Do Supremo Tribunal Federal Sobre O Funrural Interfere No Agronegócio E Nas Recuperações Judiciais; Manipulação De Preços E De Mercado: Desafios Regulatórios Diante De Novas Tecnologias; Medidas De Suspensão Do Pagamento De Cédulas De Crédito Bancário Durante Período De Crise Econômica; Mitigação Do Contrato De Fornecimento De Energia Elétrica Por Demanda Contratada De Potência Ativa, No Contexto Da Pandemia Do Covid-19. O Benchmarking E O Cenário Da Pandemia De Covid-19; O Pagamento Privilegiado No Regime Centralizado De Execuções Na Sociedade Anônima De Futebol: Perspectivas Em Prol Da Cidadania Empresarial; O

Processo Recuperacional E A Noção De Assimetria Informacional: A Figura Do Administrador Na Recuperação Judicial Das Sociedades Limitadas; Revogação Do Instituto Da Empresa Individual De Responsabilidade Limitada Pela Medida Provisória N. 1.085, De 2021; Sociedade Limitada: Da Unipessoalidade Temporária À Permanente; Submissão Dos Créditos Fiscais Ao Concurso De Credores No Processo De Recuperação Judicial À Luz Do Princípio Da Preservação Da Empresa;

Assim como foi seguramente um momento ímpar a Coordenação do GT, organizando a apresentação dos trabalhos, acreditamos que tem valor científico positivo, ao leitor ou leitora, a experiência de aprofundar o pensamento daqueles que souberam cativar para este momento, o solitário momento da leitura e da meditação, para colocar à prova as várias teses defendidas naqueles dias do CONPEDI.

Divulgar a produção científica colaborativa socializa o conhecimento e oferece à sociedade nacional e internacional o estado da arte do pensamento jurídico contemporâneo aferido nos vários centros de excelência que contribuíram no desenvolvimento pessoal e profissional dos autores e autoras do presente GT.

Por fim, nossos agradecimentos ao CONPEDI pela honra a que fomos laureados ao coordenar o GT e agora, pela redação do Prefácio, que possui a marca indelével do esmero, da dedicação e o enfrentamento a todas as dificuldades que demandam uma publicação de qualidade como o presente.

Florianópolis, junho de 2022

Organizadores:

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

Profª. Drª. Maurinice Evaristo Wenceslau

ANÁLISE DA CARTA ANUAL DE 2021 DA EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH) EM RELAÇÃO AOS OBJETIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE INSTRUÍRAM SUA CRIAÇÃO COMO EMPRESA PÚBLICA

ANALYSIS OF THE ANNUAL LETTER OF THE BRAZILIAN COMPANY OF HOSPITAL SERVICES AND ITS COMPLIANCE WITH THE OBJECTIVES OF THE PUBLIC POLICIES THAT GUIDED ITS CREATION AS A PUBLIC COMPANY

Alexandre Ferreira de Assumpção Alves [1]
Rômulo Goretti Villa Verde [2]

Resumo

A EBSERH foi criada a partir de relevante interesse coletivo envolvendo a reestruturação dos hospitais universitários federais. Em sede de transparência, a EBSERH, como toda empresa pública, possui a obrigação de publicar uma Carta Anual de Política Públicas e de Governança Corporativa sobre a consecução dos objetivos que instruíram sua criação. O presente artigo, utilizando-se de metodologia empírica de análise documental, analisou a Carta Anual de 2021, ano base de 2020, com o intuito de verificar se o referido documento está ou não em conformidade com a Lei nº 13.303/2016, cumprindo sua função informativa, concluindo-se haver evidências que corroboram conformidade.

Palavras-chave: Empresa brasileira de serviços hospitalares – ebserh, Carta anual, Política públicas, Empresa pública, Transparência

Abstract/Resumen/Résumé

EBSERH was created out of the relevant collective interest involving the restructuring of federal university hospitals. In terms of transparency, EBSERH like every public company has the obligation to publish an Annual Letter of Public Policies and Corporate Governance regarding the achievement of the objectives that guided its creation. The present article, by adopting an empirical methodology of documentary analysis, analyzed the Annual Letter – 2020 as the base year – in order to verify whether the aforementioned document complies with Law No. 13,303/2016, fulfilling its informational role. Finally, it is concluded that there are evidences to support such compliance.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Brazilian company of hospital services – ebserh, Annual letter, Public policies, Public company, Transparency

---

[1] Doutor em Direito. Professor titular de direito comercial na UFRJ. Docente permanente do PPGD da UERJ na linha de pesquisa Empresa e Atividades Econômicas.

[2] Doutorando em direito pela UERJ. Mestrado em Direito e graduação em Direito pela UFJF. Tem experiência na área de direito empresarial, com ênfase em direito societário e propriedade intelectual.

1 INTRODUÇÃO

Salvo em situações específicas e previamente autorizadas, a Constituição de 1988 permite a participação direta do Estado na exploração de atividades econômicas, pois é atribuído ao particular (setor privado) e sem restrições, a priori, a primazia para o exercício destas atividades (art. 170, parágrafo único). O art. 173, *caput,* dispõe que as atividades econômicas com relevante interesse coletivo ou necessárias aos imperativos da segurança nacional poderão ser exercidas diretamente pelo Estado.

Na esteira do referido artigo, a atuação direta do Estado na economia se dá, centralmente, por meio das empresas públicas e das sociedades de economia mista (empresas estatais)[1], pessoas jurídicas de direito privado[2] integrantes da administração pública indireta com finalidade lucrativa. A principal diferença entre elas está no capital das empresas públicas, que é exclusivamente detido pela administração pública, direta ou indireta, enquanto as sociedades de economia mista possuem participação privada em seu capital, devendo o controle societário, entretanto, permanecer na esfera estatal (ARAGÃO, 2018).

Nesse sentido, em dezembro de 2011, a Lei nº 12.550 autorizou a constituição da empresa pública[3] Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, doravante EBSERH, com finalidade determinada pelo art. 3º. A EBSERH volta-se à prestação de serviços no campo da saúde à comunidade e serviços de apoio educacional às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres (BRASIL, 2011).

A partir dessas considerações preliminares, intenciona-se situar o leitor na temática do presente trabalho, que será instruído, principalmente, pela Lei nº 13.303 de 2016 (Estatuto das Estatais)[4] e terá por objeto de estudo a EBSERH. De maneira mais especifica, será estudada a Carta Anual prevista no art. 8º da referida lei, o qual aduz que as empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar minimamente alguns requisitos de

---

[1] A nomenclatura é utilizada pelo referencial teórico do presente trabalho, sendo exposto que a atuação direta empresarial do Estado na economia se dá por meio das "empresas públicas e sociedades de economia mista, em seu conjunto chamadas de empresas estatais" (ARAGÃO, 2018, p. 106).

[2] O inciso II, do art. 44 do Código Civil, dispõe que as sociedades são pessoas jurídicas de direito privado (BRASIL, 2002). Nesse diapasão, explica-se que as empresas públicas e as sociedades de economia mista são sociedades empresárias controladas pelo Estado e adotam, necessariamente, os tipos societários previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Com relação às sociedades de economia mista, estas devem ser, necessariamente, sociedades anônimas (art. 5º, III, Decreto-lei 200/1967 e art. 5º da Lei nº 13.303 de 2016).

[3] A definição exata das empresas públicas está inscrita no art. 3º do Estatuto das Estatais (Lei nº 13.303) e não é totalmente coincidente ao que preconiza o art. 5º, II, do Decreto- lei nº 200/1967, (CARVALHO FILHO, 2020)

[4] A nomenclatura é utilizada por Alexandre Aragão (2018) em alusão ao referido instrumento normativo que nasceu quase vinte anos após ter sido previsto pelo § 1º do art. 173 da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 18/1998, para tratar das empresas estatais, que antes eram tratadas pelo Decreto-lei nº 200/1967.

transparência. Um deles, previsto no inciso I da referida norma, é o dever de elaboração pelo Conselho de Administração de Carta Anual subscrita pelos seus membros (BRASIL, 2016). Esse documento tem por objetivo dar publicidade aos compromissos das empresas estatais em relação à efetivação das políticas públicas que instruíram a criação destas, tendo sempre em vista as exigências do art. 173 da CF.

Portanto, o artigo visa analisar a última Carta Anual da EBSERH[5] – 2021, exercício de 2020 – buscando aferir se o documento está em conformidade com as exigências trazidas pela Lei nº 13.303. Considerando que as Cartas Anuais têm por supedâneo as políticas públicas que justificaram a criação das estatais, a pesquisa se voltará à compreensão da política pública que justificou ou instruiu a criação da EBSERH. Sempre tendo em vista julgar a adequação da Carta Anual à Lei nº 13.303, entende-se necessário estudar o Estatuto Social da EBSERH, documento central à sua constituição e desenvolvimento, o qual aponta aspectos de sua governança corporativa, transparência, gestão, entre outros (art. 6º, *caput*, da Lei nº 13.303).

Assim, aplicando-se ao trabalho uma metodologia empírica de pesquisa em Direito, do tipo qualitativa (DESLAURIERS, 2008; PIRES, 2008), estruturada por meio de análise documental, pretende-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: a Carta Anual de 2021, ano base de 2020, da EBSERH, cumpre o exigido pelo art. 8º, inciso I, da Lei nº 13.303 de 2016, entendido como um requisito de transparência a ser observado pelas empresas públicas?

Buscando responder ao questionamento, a investigação analisou os dados extraídos de três documentos principais: (i) a Carta Anual de 2021; (ii) o estatuto social e (iii) um conjunto de documentos determinantes para a formação da política pública que justificou a sua criação, principalmente o acórdão nº 2813/2009, do processo TCU 002.024/2009-5, e a Exposição de Motivos 00127/2011/MP/MEC ao Projeto de Lei (PL) nº 1749/2011.

Por meio de processo inferencial adequado, junto aos referidos documentos responsáveis por formar o corpo empírico da presente pesquisa, adianta-se que foi possível determinar com certo grau de assertividade que a Carta Anual de 2021 da EBSERH atende ao disposto no art. 8º, inciso I, da Lei nº 13.303 de 2016. Destarte, identifica-se uma adequação entre a gestão e o funcionamento da EBSERH em relação às políticas públicas que permitiram a sua criação.

O desenvolvimento do trabalho, após a seção sobre materiais e métodos, se dará em três partes; a primeira fará uma síntese histórica da EBSERH, apresentando suas características e elementos principais, bem como trará dados quantitativos de sua atuação em âmbito nacional.

[5] Não obstante, o presente artigo utilizou como materiais de estudo as cartas anuais de 2020 e 2019 da EBSERH, o que será melhor explicado no tópico que trata da metodologia aqui aplicada.

A segunda se centrará na política pública que justificou a criação da EBSERH, voltando-se principalmente ao Acórdão do TCU e à Exposição de Motivos ao Projeto de Lei, documentos que permitem delinear de forma precisa, para os fins aqui pretendidos, os objetivos que devem ser perseguidos e efetivados pela empresa pública. Estas seções também utilizarão, como material de pesquisa, o Estatuto social sob o enfoque principal da transparência e dos elementos estatutários reproduzidos na Carta Anual. Nessas seções serão abordadas algumas questões atinentes à ordem econômica constitucional, em que pese a importância e os desafios do Estado ao conduzir atividades econômicas sob o regime de direito privado, mesmo considerada a natureza jurídica híbrida das empresas estatais.

Na seção 4, a Carta Anual de 2021 será apresentada e pormenorizada, inclusive apontando dados comparativos com as Cartas de 2020 (exercício 2019) e 2019 (exercício 2018). Nessa parte do estudo já estarão determinados os principais dados que permitem responder à pergunta de pesquisa, a qual será sanada em definitivo ao final da seção.

2 HISTÓRICO DA EBSERH

A EBSERH foi criada como "empresa pública unipessoal" pela Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, e vincula-se ao Ministério da Educação (art. 1º da Lei nº 12.550), com a totalidade do seu capital sendo detido pela União (art. 2º da Lei nº 12.550). A expressão "empresa pública unipessoal" utilizada pela Lei nº 12.550 não é um pleonasmo, a despeito do conceito de empresa pública vigente à época, consagrado no Decreto-lei nº 200/67, ou seja, "a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União". Isso porque o art. 5º do Decreto-lei nº 900/69 permitiu a constituição de empresas públicas pluripessoais, desde que a maioria do capital votante permanecesse de propriedade da União. A despeito da previsão, a EBSERH tem apenas um único sócio.

Apresenta-se que a política pública justificadora de sua criação foi elaborada junto à constatação de que era necessário aplicar uma nova roupagem jurídico-institucional aos hospitais das universidades públicas federais. Quando a EBSERH foi criada, a rede de hospitais de ensino do governo federal contava com 45 hospitais sem personalidade jurídica própria, integrantes de autarquias ou fundações de direito público, com sérios problemas de cunho administrativo e financeiro (EMPL, BRASIL, 2011).

Os hospitais universitários sempre tiveram a importante finalidade de dar suporte e assistência às atividades de ensino superior, sendo um espaço necessário para o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão no âmbito dos cursos da área de saúde.

Ademais, essas instituições integram o aparato de atendimento médico-hospitalar brasileiro, com enfoque em procedimentos de média e alta complexidade, estando todos eles submetidos ao Sistema Único de Saúde – SUS (SITE EBSERH).

Em 2021, o país contava com 50 instituições hospitalares de ensino federais, sendo que 40 delas, por meio de 32 Universidades Federais, estão vinculadas à EBSERH, estando ela presente em todas as regiões do Brasil e em 23 dos 26 Estados da Federação, e no Distrito Federal (SITE EBSERH). Hoje, a EBSERH é a maior rede de hospitais públicos do Brasil, sendo responsável por gerir tais instituições ao prestar diversos serviços de natureza administrativa, além de prestar serviços no campo da saúde e da educação por meio dessas instituições hospitalares. A extensão das atividades da EBSERH pode ser conferida no art. 4º do seu estatuto, ao tratar do objeto social[6].

É importante frisar que a EBSERH não retira das universidades federais a competência sobre suas atividades de extensão e, igualmente, não interfere no seu patrimônio. A atuação da EBSERH se dá através de contratos de gestão especial e gratuita, celebrados com as universidades federais que optam, livremente, por contratarem a empresa pública, que se submeterá ao instrumento contratual pactuado, sob a égide normativa da Lei nº 12.550/2011 e da Lei nº 8.666/1993, no âmbito público, além dos princípios e regramentos aplicáveis da Teoria Geral dos Contratos (EBSERH, 2014).

O Capitulo III do estatuto da EBSERH, que trata "Do Interesse Público", expressa o seu hibridismo jurídico, no qual suas atividades serão voltadas ao interesse público que justificou sua criação, mas a interferência da União deverá obedecer algumas peculiaridades e compensar

[6] Para situar o leitor sobre a importância e extensão dos serviços prestados pela EBSERH, colaciona-se, na íntegra, o seu art. 4º, responsável por elencar seu objeto social: Art. 4º. EBSERH tem por objeto social: I – prestar serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à população, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); II – administrar unidades hospitalares; III – prestar serviços de apoio à gestão hospitalar, com otimização de processos e serviços, implementação de sistema de gestão, monitoramento de resultados, bem como o desenvolvimento de outras atividades afins; IV – prestar serviços de consultoria e assessoria em sua área de atuação; V – prestar a terceiros serviços secundários operacionais contínuos que sejam relacionados às atividades de assistência à saúde; VI – participar de iniciativas de promoção da inovação, como incubadoras, centros de inovação e aceleradoras de empresas; VII – prestar serviços de apoio ao ensino, pesquisa e extensão nas diversas áreas do conhecimento com vistas à inovação, ensino-aprendizagem e formação de pessoas no campo da saúde pública, inclusive mediante intermediação e apoio financeiro, observada, nos termos do art. 207 da Constituição, a autonomia universitária e as políticas acadêmicas estabelecidas no âmbito das instituições de ensino; VIII – promover, estimular, coordenar, apoiar e executar programas de formação profissional contribuindo para qualificação profissional no campo da saúde pública no País; IX – apoiar a execução de planos de ensino e pesquisa, cuja vinculação com o campo da saúde pública torne necessária a cooperação, em especial na implementação de residência médica, uniprofissional ou multiprofissional, no campo da saúde, nas especialidades e regiões estratégicas para o SUS; X – prestar serviços de apoio à geração do conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas, promovendo, estimulando, coordenando, apoiando e executando atividades.

as desvantagens eventualmente sofridas pela EBSERH em relação às condições de mercado (parágrafos 1º e 2º do art. 5º do Estatuto da EBSERH, 2020).

É importante observar que a disposição contida no *caput* do art. 3º de que "A EBSERH terá por finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial" não significa que, com a gratuidade, a entidade teria natureza de associação e não de sociedade. É inequívoco que as empresas públicas estão vinculadas ao regime societário e não ao das associações (Capítulo II da Lei nº 13.303/2016). Acrescente-se o fato de o art. 1º da lei da EBSERH ter autorizado o Poder Executivo a cria-la, na forma definida no inciso II do art. 5º do Decreto-Lei nº 200/67, ou seja, "para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa". Logo, há uma correspondência *mutatis mutandis*, com o conceito de sociedade insculpido no art. 981 do Código Civil no tocante ao exercício de atividade econômica, afastadas a natureza contratual do ato constitutivo, a co-participação na formação do capital e a ausência partilha de resultados, todas elas razão da unipessoalidade.

Giro outro, cabe consignar que o art. 1º do Estatuto prevê que a EBSERH é regida, dentre outros, pela Lei nº 6.404/76 (Lei das Sociedades por Ações - LSA), em consonância com o art. 7º da Lei nº 13.303/2016. No tocante ao lucro, esse tem previsão expressa tanto no art. 8º, parágrafo único, da Lei nº 12.550/2011, quanto no art. 89 do Estatuto. De tal forma, o lucro líquido não poderá ser utilizado pelo controlador para qualquer outra finalidade que não seja o reinvestimento para atendimento do objeto social, excetuadas as parcelas decorrentes da reserva legal (art. 193 da LSA) e da reserva para contingência (art. 195 da LSA).

A EBSERH, portanto, exerce atividade econômica e ela, em si, é a responsável por atender ao imperativo de interesse coletivo previsto no art. 173 da CF. O que permitiria sua criação seria o interesse coletivo da atuação do Estado nessa atividade – princípio da subsidiariedade (ARAGÃO, 2018). Desse modo, observa-se que, mesmo ao se utilizarem de formas organizativas empregadas para o exercício de atividades empresárias voltadas ao lucro, como a sociedade anônima ou a sociedade limitada, as empresas públicas estão jungidas à realização do interesse coletivo, na forma do art. 27 da Lei nº 13.303/2016, que pode ser consistir exclusivamente em atividades de contornos sociais e integralmente financiadas pelo poder público[7] (EBSERH, 2021).

Superadas as considerações sobre o regime jurídico da EBSERH, retoma-se a apresentação da empresa pública que, em 2020, já no contexto pandêmico, contou com

[7] O art. 7º do Estatuto Social da EBSERH apresenta suas fontes de receita.

aproximadamente 9,1 mil leitos, realizou 3,7 milhões de consultas, 10,4 milhões de exames, 278 mil internações e 153 mil cirurgias (EBSERH, 2021). No campo educacional, junto aos programas de residência médica, houve a ampliação de 155 desses programas no período 2015 a 2020, um crescimento de cerca de 17% (dezessete por cento), e o número de residentes subiu 26% (vinte e seis por cento), no mesmo período (EBSERH, 2021). Em relação à pesquisa acadêmica, foram cadastradas, no ano de 2020, mais de 2,5 mil delas no módulo Projetos de Pesquisa, do Sistema de Informações Gerenciais (SIG) da EBSERH (EBSERH, 2021).

No volume V da Lei Orçamentária Anual (LOA), em que são contempladas as unidades subordinadas ao Ministério da Educação, constata-se as informações autorizativas em relação ao orçamento anual da EBSERH. Esse orçamento é composto de três fontes de financiamento: um específico da EBSERH, por meio da LOA; outro por meio de aportes descentralizados do MEC, destinados a todos os HUs do Brasil, juntamente ao financiamento de folha de servidores concursados pelas universidades federais atuantes nos hospitais da rede e por meio do financiamento de bolsas de residência médica; e, por fim, há os aportes orçamentários do Ministério da Saúde em razão do atendimento da população no âmbito do SUS pelos hospitais universitários federais (instrumento de contratualização e subvenções). Ao juntar as três fontes identificadas como advindas de rubricas da própria EBSERH e dos Ministérios da Educação e da Saúde, a empresa pública teve o orçamento empenhado em 2020 de pouco menos de 11,5 bilhões de reais (EBSERH, 2021). Desse montante, mais de 8 bilhões serviram ao pagamento de pessoal e seus benefícios, 2,8 bilhões foram empregados no custeio da EBSERH – dessa cifra, 78% (setenta e oito por cento) voltou-se diretamente à manutenção das atividades hospitalares –, e 0,2 bilhão foram utilizados para investimentos na sua estrutura.

Fica evidente a importância dos recursos humanos que integram a EBSERH, sendo esse aparato responsável por quase 72,8% (setenta e dois virgula oito por cento) do seu orçamento anual empenhado, o que traz reflexos diretos na estrutura de governança (EBSERH, 2021). Dada a importância desse fator, ele será fruto de disposição específica ao se tratar das políticas públicas que informaram e justificaram a criação da EBSERH. Por hora, afirma-se que um grande objetivo da empresa pública desde sua criação era o de substituir paulatinamente os vínculos precários da instituição, principalmente em relação aos colaboradores terceirizados advindos, em sua maioria de fundações de direito privado que davam suporte aos hospitais universitários junto às instituições federais de ensino (TCU). Atualmente, coexistem no quadro funcional da EBSERH empregados concursados integrantes do quadro próprio da instituição (celetistas), servidores do Regime Jurídico Único concursados pelas instituições federais de

ensino superior e, a respeito dos demais vínculos trabalhistas, as despesas com esse último grupo são enquadradas como custeio (EBSERH, 2021).

A EBSERH, na Carta Anual (2021), analisada e subscrita por seu conselho de administração, deixa clara sua vocação e objetivo na formação crescente de profissionais da saúde, voltados a um atendimento humanizado oferecido diretamente à população, o que integra expressamente seu objeto social, tanto na gestão quanto capacitação de recursos humanos (incisos III, VII, VIII e seguintes do art. 4º do Estatuto Social). Sendo assim, a EBSERH, no próprio exercício de suas finalidades, volta-se prioritariamente à aplicação de mão de obra para sua realização, o que a torna singular em relação a outras empresas estatais do país que não prestam serviços tão dependentes de recursos humanos (EBSERH, 2021).

No ano de 2020, os profissionais com vínculo precário na EBSERH correspondiam a apenas 2% (dois por cento) de sua força de trabalho, havendo uma redução de 0,8% (zero vírgula oito por cento) em relação ao ano anterior. Em dezembro de 2008, antes da criação da empresa pública, a força de trabalho dos HUs era composta de 51% (cinquenta e um por cento) de profissionais estatutários do quadro das universidades, 18% (dezoito por cento) eram fornecidos por meio das fundações de apoio de forma irregular, e 15% (quinze por cento) eram terceirizados de forma legal, sendo o restante da força de trabalho formada por bolsistas, estagiários e autônomos (Acórdão TCU). Uma das mais preocupantes questões que envolviam os HUs e, consequentemente, um objetivo central das políticas públicas que informaram a criação da EBSERH, cingia-se aos recursos humanos empenhados naquelas instituições. Houve muitos avanços e as ambições almejadas com a criação da EBSERH foram cumpridas em relação à reestruturação da força de trabalho alocada nos hospitais universitários.

Por fim, no que tange às metas traçadas pela EBSERH, por meio de 19 indicadores, 11 destes foram alcançados e 8 não logram êxito em serem cumpridos[8] (EBSERH, 2021). Contudo, o ano de 2020 foi marcado pela intensificação da demanda dos sistemas de saúde globais em razão da pandemia da Covid-19, o que incluiu a EBSERH. Nesse sentido, houve uma reorganização de sua estrutura para o enfrentamento ao Covid-19, com a habilitação de leitos próprios e formalização de novos acordos com os gestores do SUS, o que garantiu a sustentabilidade dos hospitais em sede da crise sanitária (EBSERH, 2021).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS ENVOLVENDO A CRIAÇÃO E AS FINALIDADES DA EBSERH

[8] Nesse sentido, a Carta Anual da EBSERH expõe um quadro explicativo que aborda especificamente suas metas e objetivos estratégicos, bem como a evolução de tais parâmetros de atuação (CARTA ANUAL, 2021).

O art. 173 da CF é a norma reitora que envolve a criação das empresas estatais, estando a criação da EBSERH vinculada à justificativa de relevante interesse coletivo na sua existência (BRASIL, 1988). O art. 27, *caput*, da Lei nº 13.303, reprisou o comando constitucional, apontando que a função social das empresas estatais deverá se voltar ao referido interesse coletivo[9], de forma consoante à autorização legal de criação (BRASIL, 2016). No *caput* do parágrafo 1º do artigo constitucional resta expresso, ainda, que para a realização do interesse coletivo deve haver orientação para o alcance de bem-estar econômico e alocação eficiente de recursos, diretrizes gerais na condução das atividades das empresas públicas e sociedades de economia mista (BRASIL, 2016).

Nos termos do art. 37, XIX, da CF, deverá haver uma lei autorizadora para se instituir empresas públicas e sociedades de economia mista. No caso da EBSERH, o instrumento legal que autoriza sua criação é a Lei n° 12.550/2011, que define de forma indubitável o objeto social da EBSERH. A lei que autorizou a criação da EBSERH carrega em si a síntese para a consecução das políticas públicas que informam o interesse coletivo justificador do ato. As políticas públicas que respaldam a criação da EBSERH ensejaram, portanto, a confecção do art. 3º da lei autorizativa, em que se expressa a finalidade da instituição.[10]

Passa-se, consequentemente, ao entendimento de como o objeto social da EBSERH se formou, juntamente às suas finalidades e competências, o que compreende as políticas públicas que a informaram. A visualização e caracterização dessas políticas públicas remontam incialmente e, sobretudo, ao Processo TC 002.024/2009-5 e ao seu acórdão nº 2813/2009, do plenário do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Buscando expor a formulação das políticas públicas envolvendo a constituição e as finalidades da EBSERH, faz-se uma exposição dos principais elementos deste processo.

Inicialmente, o documento apontou a relevância social e científica dos HUs[11], bem como sua importância, tanto na área da saúde quanto em relação à educação, em razão de atendimentos de média e alta complexidade pelo SUS e na formação de novos quadros profissionais. Seguidamente, relata-se o cenário adverso em que esses hospitais estavam

---

[9] Como é sabido, o imperativo de segurança nacional também pode ser utilizado, mas para fins da presente seção isso será desconsiderado por não se relacionar à criação da EBSERH (BRASIL, CF, 1988).

[10] Art. 3º – A EBSERH terá por finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a prestação às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, observada, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, a autonomia universitária. (BRASIL, 2011).

[11] À época o país contava com 45 hospitais universitários.

inseridos, a par de financiamento insuficiente, autonomia administrativa restrita, alta precariedade e escassez de profissionais adequados às demandas das instituições, além de infraestrutura deficitária e falta de integração eficiente com o SUS e sua rede (TCU, 2009). A partir desses pontos, o documento em análise formou suas principais balizas investigativas, sendo esses os elementos mais críticos vivenciados pelos hospitais universitários à época.

A respeito do financiamento, destacou-se a descentralização e dispersão das receitas dotadas aos hospitais universitários e a verdadeira falta de planejamento imputável aos Ministérios da Educação e da Saúde que, sem organização das pautas, não atendiam à real necessidade dos hospitais de forma equitativa. O caso se resumia a restrições de orçamento, falta de dotações próprias, ausência de autonomia administrativa e falta de critérios para a distribuição dos recursos (TCU, 2019). A questão orçamentária sempre esteve envolvida, também, com dívidas, déficits e a dependência dos hospitais universitários às fundações de apoio, que de forma irregular e já tendo sido tratada pelo TCU, recebiam e geriam recursos voltados aos HUs, empregando-os, principalmente, na terceirização de mão de obra e na aquisição e instalação de novos equipamentos (TCU, 2019).

Com relação às restrições administrativas, os HUs, entidades complexas e singulares, sempre estiveram ligados às áreas de saúde com seus quadros profissionais próprios de acadêmicos pertencentes às instituições de ensino superior. Contudo, as necessidades dos hospitais demandavam estruturas mais robustas de administração, com autonomia e iniciativas próprias (TCU, 2019). Nesse ponto, exsurge a primeira recomendação de foro institucional para que a administração pública constituísse uma estrutura apta a reorganizar os hospitais "de forma a dar-lhes a devida valorização política" (TCU, 2019, voto, p. 5). Outros problemas administrativos envolviam conflitos de gestão entre diversos órgãos acadêmicos que participavam dos HUs, falta de estrutura hierarquizada de administração e incompatibilidade de cargos e atribuições na condução das atividades das instituições (TCU, 2019). Sendo esses apenas alguns exemplos dos problemas resultantes da falta de autonomia administrativa, o quadro agrava-se com a desorganização administrativa, incapaz de dotar os HUs com ferramentas de gestão próprias à sua demanda. Releva-se que o fator da autonomia administrativa é crucial para a criação da EBSERH em sede de uma política pública central de remodelagem jurídica-institucional do setor, sendo que a recomendação do TCU à época foi no sentido de ser criado um modelo institucional específico que:

> (a) possibilite exercício da autonomia administrativa e gerencial; (b) permita instituição de mecanismos de valorização institucional e gerencial; (c) contenha mecanismos de responsabilização; (d) mantenha o vínculo acadêmico com as Ifes,

> dadas as vertentes de ensino e pesquisa ínsitas aos hospitais universitários, e permita integração com a rede do SUS. (TCU, 2019, voto, p. 6).

Em relação à infraestrutura, os problemas já citados se acumulavam e agravavam as demais situações levantadas, partes de um verdadeiro círculo vicioso de uma única crise institucional. A infraestrutura deficitária dos HUs não afetava apenas os serviços prestados à população no âmbito da saúde, mas prejudicava em grande medida as atividades de ensino e pesquisa (TCU, 2019). Esse quesito pode ser resumido em uma carência de recursos de todas as ordens nas esferas de atuação dos hospitais, somado à inexistência de estruturas de incentivos, principalmente aos profissionais que cumulavam cargos de docência, preceptoria e administrativos, bem como a uma excessiva demanda assistencial de suas estruturas.

Continuamente, o próximo ponto abordado no relatório do processo TC 002.024/2009-5 é considerado igualmente crítico na instrução das políticas públicas que justificaram a criação da EBSERH, estando relacionado aos recursos humanos dos HUs no período analisado. Quase a metade da força de trabalho dos hospitais universitários em 2008 era precária ou irregular, com grande rotatividade de profissionais, ausência de planos ou incentivos salariais, remunerações incompatíveis com as funções exercidas e ausência de quadros próprios das instituições[12] (TCU, 2019). Já em sede de eventuais políticas públicas a serem criadas visando solucionar estes problemas específicos, o documento em análise recomendou que a sua melhoria dependia de fatores como o aumento de salários e a relação destes com índices de produtividade, a melhoria das estruturas de supervisão, o incremento das oportunidades de desenvolvimento profissional e maior autonomia para os dirigentes lidarem com a admissão e demissão de funcionários (TCU, 2009). Todos esses aspectos foram destacados em relação a outras experiências exitosas de gestão de hospitais universitários que não possuíam servidores terceirizados e adotavam o regime celetista de empregabilidade.

O último aspecto tratado na auditoria do TCU é a respeito da contratualização dos HUs junto ao SUS, importante ferramenta jurídica que, por meio de metas entre as duas instituições, serviria para garantir a devida remuneração dos serviços prestados pelos hospitais ao sistema público de saúde. Contudo, constatou-se que esses contratos estavam mal dimensionados e não eram devidamente geridos, ocasionando três situações críticas, sendo elas: a ociosidade da

[12] Sobre a ausência de recursos humanos vinculados diretamente à EBSERH, apresenta-se as seguintes consequências principais: "(a) insatisfação com distinções de remuneração, carga horária de trabalho, perspectivas funcionais e direitos entre estatutários, celetistas e terceirizados, com as consequentes desmotivação e falta de compromisso; (b) alta rotatividade de celetistas e terceirizados, que acarreta custos de treinamento e dificuldade de consolidação de rotinas e processos de trabalho; (c) ausência de isonomia entre estatutários do hospital e do restante da universidade, inclusive no tocante a perspectivas funcionais, dada as peculiaridades da atuação na área de saúde; e (d) encargos adicionais de gerenciamento administrativo." (TCU, 2009, voto, p. 10).

capacidade instalada dos HUs; a extrapolação do número de atendimentos sem a remuneração devida; ou, inversamente, a oneração de determinadas áreas que eram pagas por produção não realizada (TCU, 2009). O caso se resume principalmente em razão da extrapolação de metas para procedimentos de alta e média complexidade realizados pelos HUs, o que gerava ainda mais problemas de financiamento de uma estrutura já sobrecarregada (TCU, 2009). Essa sobrecarga[13] relaciona-se, também, à rede de atendimento do SUS em sede de aparatos assistenciais dos municípios e dos estados, os quais não estavam devidamente integrados para fazer a correta triagem e acompanhamento dos usuários que careciam do sistema público de saúde.

O relatório do processo TC 002.024/2009-5 encerra confirmando a crise passada pelos hospitais universitários em sede dos cinco aspectos retratados – autonomia, financiamento, pessoal, infraestrutura e relação com a rede SUS –, mais o problema geral de falta de coordenação da rede de hospitais e de iniciativas estruturantes sinérgicas (TCU, 2009). De ordem propositiva, o relatório recomenda três providências para o aperfeiçoamento da gestão dos hospitais retratados, sendo a primeira delas o aprimoramento do processo de planejamento dos hospitais a partir de estratégias bem definidas, a profissionalização das gerências que deveriam ser mais qualificadas e voltadas à funções específicas, e o incremento de ferramentas tecnológicas, com implementação de estruturas variadas de governança corporativa no sentido de se alterar o estatuto jurídico dos HUs.

Por meio do acórdão 2813/2009 – TCU Plenário, os ministros decidiram recomendar variadas medidas aos órgãos da administração pública direta sobre os pontos auditados[14]. O acórdão abordou inúmeras medidas de diferentes naturezas que deveriam ser tomadas pelo poder público, por meio de seus diferentes órgãos, com a finalidade de responder aos pontos levantados.

---

[13] Detalha-se as graves consequências das falhas a respeito da contratualização sobre os HUs: "(a) aumento desnecessário da demanda; (b) superlotação da emergência; (c) cancelamento de atendimentos agendados; (d) prejuízos a outros procedimentos; (e) desempenho de ações incompatíveis com seu papel; (f) distanciamento do pleno exercício de sua missão de ser referência de nível terciário ou quaternário; (g) comprometimento de receitas em razão da diminuição de atendimentos de alta complexidade; e (h) penalização do ensino e da pesquisa, especialmente no que toca às atividades teóricas complementares dos residentes." (TCU, 2009, voto, p. 13).

[14] A principal medida consiste no seguinte: "Criação e instalação, por meio de ato normativo que garanta continuidade administrativa, de estrutura de coordenação de iniciativas referentes aos hospitais universitários, preferencialmente de natureza interministerial, com competência regulamentar para: conduzir política de reestruturação daqueles hospitais; elaborar, fazer cumprir e acompanhar plano ou programa de reorganização daquelas entidades; estabelecer cronograma, responsáveis e metas de cada etapa e responsabilidades dos Ministérios da Educação, da Saúde, da Ciência e Tecnologia e do Planejamento, Orçamento e Gestão na busca de soluções integradas; criar mecanismos de articulação entre aqueles hospitais, de divulgação de boas práticas, de padronização de rotinas, de capacitação de gestores e de incentivos à melhoria de eficiência (TCU, 2009, acórdão, p. 1)."

As políticas públicas que informam a EBSERH nasceram, então, da necessidade de se responder aos problemas auditados, cobrando-se da administração pública respostas à altura da importância dos HUs para o país. Desse modo, fruto direto das recomendações do TCU em atendimento à necessidade de solucionar a crise institucional, foi elaborado pelo poder executivo federal, o Projeto de Lei nº 1749/2011, o qual tinha por escopo autorizar a criação da EBSERH, tendo sido transformado na Lei nº 12.550 /2011, em dezembro do mesmo ano.

Na exposição de motivos do referido projeto (EM Interministerial nº 00127/2011/MP/MEC), sob autoria do então ministro da educação Fernando Haddad, as políticas públicas para criação da EBSERH, em torno do interesse coletivo que justificaria o ato, foram derradeiramente estabelecidas, com referência expressa ao documento do TCU apontado[15].

Alegou-se que, no formato de empresa pública, a solução jurídico-institucional sustentável permitiria à administração pública reassumir a prestação de serviços e atividades majoritariamente públicas que foram sendo, paulatinamente, terceirizadas (EM Interministerial nº 00127/2011/MP/MEC). Em sede da modalidade "empresa pública" de natureza empresarial, seria possível, ainda, "implantar um modelo de gestão administrativa, orçamentária e financeira baseado em resultados e em efetivo controle de gastos, dotada de instrumentos mais eficazes e transparentes de relacionamento entre o hospital e a universidade" (EM Interministerial nº 00127/2011/MP/MEC, p. 15), o que seria dado por meio dos contratos de gestão com metas e indicadores claros, sob discricionariedade de contratação das universidades públicas.

Dessa forma, a criação da EBSERH se consolidou, pois ela foi projetada para servir como um novo aparato jurídico apto a resolver a crise institucional identificada. Na forma de empresa pública seria possível aportar ao sistema institucional dos hospitais universitários toda uma nova gama de ferramentas de gestão em sede de uma estrutura muito mais complexa e apropriada de governança. O novo desenho institucional atenderia às políticas públicas referidas de reestruturação, adequação, novas estratégias, maior autonomia, aprimoramento, entre outras.

Objetivou-se, na presente seção, com a análise dos materiais acima descritos, deixar claro que a EBSERH teve sua criação amplamente fundamentada. As políticas públicas que

[15] Essas políticas se concentraram, portanto, no seguinte: Nova modelagem jurídico-institucional para as atividades e os serviços públicos de assistência médico-hospitalar e ambulatorial executados pelos hospitais das universidades públicas federais, com o objetivo de viabilizar um modelo de gestão mais ágil, eficiente e compatível com as competências executivas desses hospitais, além de oferecer solução jurídico-administrativa sustentável que solucione as crescentes dificuldades operacionais e os inúmeros questionamentos do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público Federal a respeito do atual funcionamento dessas instituições. (EM Interministerial nº 00127/2011/MP/MEC).

guiam e instruem a empresa pública até os tempos atuais foram fortemente respaldadas, principalmente pelo extenso trabalho efetuado pelo TCU na identificação e pormenorização da crise institucional vivenciada pelos HUs e, após, em sede das motivações do projeto de lei que deu início à configuração da empresa estatal. Ademais, recorrendo à lei de sua criação, bem como ao estatuto da EBSERH, percebe-se que os objetivos relacionados às políticas públicas a serem efetivadas estão bem-dispostos e estruturados nos documentos da instituição.

Abre-se caminho, portanto, à apresentação da Carta Anual da EBSERH, lembrando que a função do documento em sede de transparência relaciona-se à "explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas" (BRASIL, art. 8º, inciso I, 2016). Acredita-se ser possível determinar, de maneira mais precisa, as informações que devem constar com clareza na Carta Anual, objeto do estudo, e que, no caso da EBSERH, estão muito atreladas aos compromissos de gestão e aprimoramento das práticas de governança corporativa junto aos hospitais universitários federais brasileiros.

4 A CARTA ANUAL DA EBSERH E SUA CONFORMIDADE JURÍDICA

As Cartas Anuais da EBSERH remontam ao ano de 2018 (ano base 2017), quando foi emitida pela primeira vez e que, desde então, é denominada de "Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa" (EBSERH, 2018, 2019, 2020, 2021). Em janeiro de 2017, a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST, do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, juntamente com representantes do Ministério da Fazenda (STN, PGFN e Secretaria-Executiva), da Bovespa e da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, confeccionou um modelo não vinculante para a emissão do referido documento, contemplando tanto informações relacionadas às políticas públicas, quanto à governança corporativa das empresas estatais. Justifica-se essa conjugação de informações visto que o documento se prestaria a atender tanto ao inciso I do art. 8º da Lei nº 13.303, quanto aos incisos III e VIII do mesmo dispositivo (SEST, 2017). Nesse caso, existiria uma obrigação de ampla divulgação a respeito de uma "carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III" (art. 8º, VIII). Por sua vez, o inciso III determina que se dê publicidade às seguintes informações em sede de transparência:

> III – divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores

> sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração.

Contudo, o inciso I do artigo em cotejo, voltado à transparência sobre as políticas públicas subjacentes às empresas estatais, volta-se a uma ótica financeira sobre exequibilidade dessas políticas, em que são exigidas informações sobre os "recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos" (BRASIL, 2016). Parte disso a hipótese de que dois documentos anuais distintos deveriam ser fabricados, uma Carta sobre a consecução de objetivos de políticas públicas e outra tratando de governança corporativa. Contudo, no modelo da SEST, a Carta Anual é um documento único contando com informações de ambos os teores referidos nos incisos I, III e VIII do art. 8º (SEST, 2017). Ademais, as informações indicadas pela SEST para constarem no documento alteram-se pouco quando se trata de informar sobre políticas públicas e sobre governança corporativa, modificando-se apenas a abordagem e conclusões a partir de dados quase coincidentes.

Em razão do descrito, as Cartas Anuais da EBSERH atendem expressamente ao modelo indicado pela SEST, seguindo-o de forma muito similar, inclusive, quanto à sistematização do documento. Entretanto, ao contrário do que dispõe o modelo, que separa o documento entre informações voltadas às políticas públicas e entre dados relativos à governança corporativa, as Cartas Anuais da EBSERH exibem de forma conjunta os elementos legalmente exigidos e reprisados no modelo.

Contando que a metodologia exposta no presente trabalho se centra, prioritariamente, nas informações publicadas em relação às políticas públicas (inciso I, do art. 8º da Lei nº 13.303), ficou assente que a conjugação de outros dados relativos à governança corporativa da empresa pública não desvirtuou os objetivos inicialmente fixados. Isso pode ser explicado uma vez que, no caso da EBSERH, uma de suas políticas principais era oferecer outra modelagem jurídica aos hospitais universitários, inaugurando um processo de governança corporativa muito mais sofisticado e complexo do que se tinha anteriormente. Portanto, para tratar da consecução dos objetivos da EBSERH, é necessário expor dados sobre as práticas de governança exercidas pela instituição.

Dando enfoque à Carta Anual de 2021, ano base de 2020, aponta-se que as informações iniciais do documento tratam diretamente do interesse e das políticas públicas subjacentes às atividades da EBSERH. Nesse contexto, a carta identifica a empresa pública, discorre sobre de sua criação e o que respaldou a sua lei autorizativa por meio dos documentos já expostos no

presente trabalho, expõe suas competências juntamente à sua estrutura de unidades hospitalares geridas e seu mapa estratégico (EBSERH, 2021).

Com o objetivo expresso de melhorar o "ensino, a pesquisa, a extensão e a assistência por meio da excelência do campo de prática e da gestão hospitalar eficiente" (EBSERH, 2021, p. 4), a EBSERH sintetiza sua finalidade em função do interesse coletivo de sua criação, sendo a "Sociedade" um de seus pilares. Referindo-se diretamente às políticas públicas, o documento se respalda no art. 196 da CF, em função do dever do Estado em proporcionar um acesso universal e igualitário às ações e serviços no campo da saúde (EBSERH, 2021).

Fixa-se como ponto inicial da Carta Anual (2021) da EBSERH a exposição clara, mesmo que sucinta, das políticas públicas que respaldaram sua criação, com a função precípua de gerir o processo de recuperação dos HUs e que, por meio do documento, são relacionadas aos fatores que devem proporcionar a sua execução. Com relação à exigência de indicadores objetivos para mensurar a consecução das políticas públicas, a Carta aponta que, além de processo de planejamento estratégico, a EBSERH conta com plano de negócios para o ano base de 2021 e, em 2020, foi realizada a revisão dos Planos Diretores Estratégicos (PDE) da instituição que passaram a vigorar até 2023 (EBSERH, 2021).

Logo, através de quadro explicativo, a EBSERH apresenta, desde o ano base de 2019, a evolução de suas metas e projetos, através de cinco objetivos estratégicos: melhorar o ensino, a pesquisa, extensão e a assistência por meio da excelência do campo de prática e gestão hospitalar eficiente; empregar recursos de maneira eficiente, visando à perenidade e ao equilíbrio da Rede; gerir com competência, agilidade e transparência, garantindo continuidade das atividades da Rede; otimizar a operação por meio da simplificação e digitalização de processos, inovação e disseminação das melhores práticas; e valorizar, capacitar e reter talentos (EBSERH, 2021).

Todos esses objetivos estratégicos são segmentados em quatro pontos mais específicos, sendo eles o "indicador estratégico", as "metas", relacionadas a estes últimos, com a sua evolução desde 2019, além de constar a prioridade de cada indicador por meio da sua implementação e a área responsável por este. Ou seja, a respeito do primeiro requisito indicado para a conformidade da Carta Anual, a EBSERH cumpre fundamentalmente bem o seu papel, expondo de forma estruturada suas ações para a consecução de seus objetivos que, consoante ao exposto, estão em plena conformidade com as políticas públicas de melhoria da autonomia, gestão, aprimoramento, assistência e capacitação dos HUs.

As outras exigências informacionais do art. 8º, inciso I, da Lei nº 13.303, a constar nas Cartas Anuais, diz respeito aos recursos a serem empregados para os objetivos almejados e os

impactos econômico-financeiros na consecução de tais objetivos. Especificam-se, em sede do art. 7º do Estatuto da empresa pública, expressamente citado na Carta Anual de 2021, os recursos empregados na EBSERH e suas fontes, sendo já retratados de forma mais genérica anteriormente[16].

A EBSERH possui apenas três fontes de receitas, todas muito específicas (EBSERH, 2021). As duas primeiras são dotações orçamentárias do MEC, previstas nas Leis Orçamentárias Anuais, sendo uma o orçamento específico próprio da EBSERH, e a outra consiste em aportes voltados aos HUs – não só aqueles sob gestão da empresa pública –, à descentralização de créditos do ministério e pelo financiamento da folha de servidores da pasta (EBSERH, 2021). Por fim, existem receitas do Ministério da Saúde, por meio de aportes igualmente descentralizados em sede de instrumentos de contratualização entre outras subvenções, relacionadas aos serviços prestados à população (EBSERH, 2021). Ou seja, mesmo que haja o rol considerável de fontes de receitas, estas estão concentradas em subsídios públicos, sendo que nos mais diversos documentos atrelados à EBSERH reafirma-se o compromisso da instituição em prestar serviços públicos e gratuitos, não havendo qualquer fonte de receita gerada por meio de escopos lucrativos.

Seguidamente, a operacionalização dessas receitas atrela-se às seguintes categorias: pessoal e benefícios; custeio e investimentos, remetendo o leitor à seção em que se descreveu a EBSERH, com a divisão do orçamento empenhado para cada área. Do orçamento de 11,5 bilhões de reais do ano base de 2020, 2 bilhões vieram do Ministério da Saúde, 3,2 bilhões do Ministério da Educação e 6,5 bilhões foram provenientes do orçamento especificamente designado à EBSERH (EBSERH, 2021). De forma ainda mais detalhada sobre os grupos de despesas, a primeira rubrica cobre os gastos com o custeio da estrutura gerida pela EBSERH, a segunda é voltada essencialmente ao investimento nessa estrutura, por meio de formação bruta de capital fixo, e a última, sendo a maior, responde pela manutenção do quadro de empregados (EBSERH, 2021).

Ainda sobre a operacionalização das políticas públicas, chama atenção a preocupação que a EBSERH demonstra em sua Carta Anual a respeito do seu compromisso em efetuar

[16] Os recursos podem ser constituídos da seguinte forma: I – as dotações que lhe forem consignadas no orçamento da União; II – as receitas decorrentes: a) da prestação de serviços compreendidos em seu objeto; b) da alienação de bens e direitos; c) das aplicações financeiras que realizar; d) dos direitos patrimoniais, tais como aluguéis, foros, dividendos e bonificações; e e) dos acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais. III – doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado; IV – rendas provenientes de outras fontes. (ESTATUTO EBSERH, art. 7º, p. 6).

contratações apenas de empregados concursados e sob o regime da CLT, aspecto central na determinação das políticas públicas que respaldaram sua criação. Ademais, há informações ainda mais detalhadas que podem ser conferidas na íntegra no sítio a empresa pública (https://www.gov.br/ebserh/pt-br) e que são apontadas na Carta Anual. Acredita-se que os impactos econômicos financeiros para a consecução das políticas públicas estão bem explicitados e geridos de forma ordenada, voltados ao atendimento do interesse coletivo subjacente à criação da EBSERH.

De forma derradeira, por meio de processo inferencial, utilizando-se dos dados expostos, é chegado o momento de se responder à pergunta de pesquisa, a qual objetivou compreender se a Carta Anual da EBSERH de 2021, ano base 2020, estaria em conformidade legal em relação aos requisitos de transparência do art. 8º, inciso I, da Lei nº 13.303. Assim sendo, é possível afirmar que o documento está em conformidade com o ensejado, trazendo de forma muito clara as informações exigidas pelo dispositivo legal que se centram em aspectos econômicos e estratégicos relacionados à consecução dos objetivos instruídos pelas políticas públicas que motivaram a criação da EBSERH.

Conforme a determinação de tais políticas, foi muito bem estruturada e descrita na Carta, de forma pormenorizada em documentos públicos já referidos. Identificou-se que a EBSERH se concentra na aplicação delas e que a Carta Anual se estrutura neste sentido, elencando paulatinamente quais são as políticas públicas objetivadas com a criação da empresa pública, como elas se refletem no plano estratégico da instituição, quais os recursos para a consecução dos objetivos formados e como esses recursos são operacionalizados.

A Carta Anual de 2021 vai mais à frente e, para além das informações no âmbito do inciso I do art. 8º da Lei nº 13.303, também retrata aspectos relevantes de sua governança corporativa, seus órgãos de atuação, suas estruturas de controle interno, juntamente ao mapeamento e gerenciamento de riscos da sua atividade. Com isso, mais atrelada aos incisos III e VIII do art. 8º, a Carta Anual se empenha ainda em dar transparência à sua estrutura de governança e como ela vem avançando estrategicamente, por meio de objetivos que atendem à política pública de uma nova modelagem jurídico-institucional dos HUs.

Finaliza-se, antes da conclusão, por dizer que as inferências efetuadas se respaldam nas informações constantes na própria Carta Anual. Assim, é necessário estabelecer que, sob um aspecto formal e qualitativo, as informações constantes atendem às prerrogativas legais. Contudo, em respeito à metodologia, os dados obtidos por meio do documento não foram validados mediante análises pormenorizadas em outras fontes e arquivos governamentais, ou confrontados com aspectos da realidade. Conforme a metodologia escolhida, não é possível

inferir que todas as informações ali presentes são a expressão da verdade. Sem embargo, a EBSERH, bem como outras instituições da administração pública, sofre grande controle externo, sendo remota a hipótese de que a Carta não esteja em consonância com a realidade.

5 CONCLUSÃO

Os hospitais universitários brasileiros, pertencentes às instituições federais de ensino superior, são historicamente uma conquista social junto à prestação de serviços públicos essenciais, tanto no campo da saúde, quanto da educação profissionalizante. Portanto, esse aparato, sob responsabilidade do Ministério da Educação, sempre foi caro à ordem constitucional brasileira, integrando o desenho institucional pátrio de atendimento à população no âmbito do SUS e da formação acadêmica superior por meio de ensino, pesquisa e extensão. Sem dúvidas, os hospitais universitários possuem uma importância inarredável.

Contudo, a partir de uma séria crise institucional vivenciada por eles, envolvendo problemas financeiros e de gestão, sem afastar a responsabilidade da administração pública direta e indireta por tais percalços, insurgiu a necessidade de reestruturar o modelo de gestão. É nesse sentido que se inicia o mapeamento e a auditoria dos fatores negativos que estavam assolando o setor, efetuado de forma muito competente e extensa pelo Tribunal de Contas da União, principalmente em sede do processo TC 002.024/2009-5. Esse documento serviu de forma precisa à identificação das políticas públicas que determinaram a criação da EBSERH, já que foram apontadas direções para a resolução da crise. Justamente, era necessário instituir uma nova roupagem jurídico-institucional para os HUs, proporcionando aos entes maior autonomia e um implemento geral de seu aparato administrativo. Fato é que a EBSERH foi criada em sede de um interesse coletivo maior para a recuperação do setor.

Por meio da utilização de novas estruturas de governança, a EBSERH iniciou sua operação, voltada a uma gestão eficaz e competente da rede de HUs que optaram por utilizar da referida empresa pública, via contratos de gestão firmados com as universidades federais. Com a determinação clara das políticas públicas as quais se vinculava, os objetivos da EBSERH sempre foram definidos em sede de reestruturação dos hospitais para melhoria dos seus serviços, tanto voltados à saúde, quanto à educação.

O presente trabalho, em sede de imperativos legais ensejando transparência, passou a analisar a Carta Anual de 2021 da EBSERH, documento que se volta a dar publicidade aos atos das empresas estatais em razão da consecução de objetivos tidos por meio das políticas públicas que justificaram sua criação. Por meio de pesquisa empírica de análise documental, do tipo

qualitativo, buscou-se responder se a Carta Anual de 2021 da EBSERH, ano base 2020, estava de acordo com os preceitos legais de transparência insculpidos no art. 8º, inciso I, da Lei nº 13.303 de 2016. Após apresentada a referida Carta Anual, tendo sida explicada sua estrutura e as informações nela contidas, este artigo respondeu afirmativamente à pergunta.

Conclui-se, portanto, que a Carta Anual de 2021 da EBSERH cumpre bem as formalidades legais exigidas em sede da emissão do documento, apontando com clareza e objetividade as informações de cunho econômico e estratégico da empresa estatal, voltadas à consecução das políticas públicas subjacentes à sua criação. Para além, o mesmo documento ainda zela pela transparência a respeito das práticas de governança corporativa, o que é muito relevante, já que um aspecto central sobre a criação dessa empresa pública foi a perspectiva de se aplicar nova estrutura jurídica na condução das atividades dos HUs.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais**: o Regime Jurídico das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH. Brasília, 15 dez. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12550.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 30 jun. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 7 ago. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual do Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean *et al*. **A Pesquisa Qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Editora Vozes, 2008. p. 295-316.

EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOES HOSPITALARES. Ministério da Educação, Governo Federal. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br. Acesso em: 3 jun. 2021.

EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES – EBSERH. **Carta Anual 2021**. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/governanca/governanca-corporativa/carta-anual-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa/CartaAnual2021Base2020.pdf. Acesso em: 4 jun. 2021.

EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES – EBSERH. **Estatuto Social**. 10 nov. 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao-e-normas/rede-ebserh/es_19fev2020-24042020.pdf/view. Acesso em: 13 jul. 2021.

PIRES, Álvaro P. Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais. *In*: POUPART, Jean *et al*. **A Pesquisa Qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Editora Vozes, 2008. p. 43-94.

REGINATO, Andréa Depieri de A. Uma introdução à pesquisa documental. *In:* MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito.** São Paulo: Rede de Pesquisa Empírica em Direito, 2017, p. 189-224.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara nº 79 (1749/2011), de 2011**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH. Brasília, 22 set. 2011. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4194077&ts=1630418093935&disposition=inline. Acesso em: 19 ago. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **TC 002.024/2009-5**. 25 nov. 2011. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/202420095.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 21 jul. 2021.