

REGULAÇÃO DE CONVÊNIOS DE ENSINO NA REDE EBSEH: TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL, FUNDAMENTOS JURÍDICOS E O MARCO NORMATIVO PARA OS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS

Andreia Rodrigues Meira dos Santos¹
Cristiane Carvalho Santos Melo²
Gustavo Ávila Dias³
Rosuita Fratari Bonito⁴

Resumo

Apresenta-se o processo histórico e institucional que resultou na construção da minuta da Norma Operacional para celebração de convênios de ensino na Rede EBSEH. O estudo mostra a crescente demanda por campos de prática, a ausência de padronização e os riscos decorrentes da fragmentação normativa nos Hospitais Universitários Federais. São descritas as etapas de diagnóstico, consulta, sistematização e elaboração da minuta de norma, incluindo o levantamento nacional que identificou 361 instrumentos ativos e mais de 17 mil estudantes envolvidos. A proposta de nova normativa padroniza procedimentos, define responsabilidades, estabelece critérios de seleção de instituições parceiras e, uma vez aprovada, instituirá mecanismos de monitoramento e transparência, fortalecendo a juridicidade e a governança. Conclui-se que o marco regulatório representará avanço significativo para a segurança jurídica e para a

¹Farmacêutica-bioquímica. Mestre em Gestão e Inovação em Saúde pela UFRN. Servidora pública na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh. Atualmente ocupa o cargo de Chefe do Serviço de Gestão da Graduação, Ensino Técnico e Extensão (SGETE/CGEN/DEPI-EBSEH)

²Odontóloga. Sanitarista. Mestre em Ciências Aplicadas a Saúde. Especialista em Saúde da Família, Saúde Coletiva, Planejamento em Saúde e Odontologia Coletiva. Atua como Diretora de Ensino e Pesquisa e Inovação (DEPI/EBSEH). E-mail: depi.sede@ebserh.gov.br

³Enfermeiro Bac. e Lic.; Doutor e Mestre em Antropologia; Esp. em Saúde mental e Atenção Psicossocial; Especialista em Acupuntura. Atuou como docente na Universidade Federal de Sergipe e consultor pela FIOCRUZ. É enfermeiro no SGETE/CGEN/DEPI-EBSEH.

⁴Médica, Mestre e Doutora pela UFU. Especialista em Medicina Geral e Comunitária - UFG e em Educação Médica. Atuou como Professora no curso de Medicina da UFU. É Coordenadora da Gestão de Ensino da Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH.

integração ensino-serviço no âmbito do SUS.

Palavras-chave: EBSEERH; Convênios de Ensino; Regulação; Normatização.

Abstract

This article presents the institutional and historical process that led to the development of the operational regulation governing educational agreements within the EBSEERH Network. The study identifies increasing demands for training fields, the absence of standardized procedures and the legal and administrative risks arising from normative fragmentation across Federal University Hospitals. It details the stages of diagnosis, consultation, systematization and regulatory drafting, including a nationwide survey that identified 361 active instruments and more than 17,000 students involved. The new regulation standardizes procedures, defines responsibilities, establishes criteria for partner institutions and implements monitoring and transparency mechanisms, strengthening legality and governance. It concludes that the regulatory framework represents significant progress for legal certainty and for the integration of education and healthcare services within the Brazilian Unified Health System.

Keywords: EBSEERH; Educational Agreements; Regulation; Standardization.

1 INTRODUÇÃO

Os Hospitais Universitários Federais (HUFs), administrados, desde o ano de 2012, pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEERH), figuram atualmente entre os mais importantes campos de ensino, pesquisa e assistência à saúde no país; além de integrarem a Rede do Sistema Único de Saúde (SUS) nos territórios em que operam. Desempenhando papel estratégico e de referência na oferta de cuidados especializados, esses hospitais constituem cenários de práticas indispensáveis às atividades acadêmicas desenvolvidas por professores e estudantes dos cursos de graduação e pós-graduação das Universidades Federais.

No decorrer de sua gestão, a EBSEERH tem constatado que os HUFs vêm sendo crescentemente demandados, não apenas pelas Universidades Federais as quais estão vinculados, mas também por outras instituições públicas e privadas de ensino superior que alegam

insuficiência ou escassez da oferta de campos de prática para o desenvolvimento de atividades acadêmicas relacionadas à formação em saúde. Embora tais solicitações evidenciem a relevância social e educacional dos HUFs em seus territórios, a acolhida de tais pleitos suscita desafios de ordem jurídico-administrativa, especialmente quanto à observância dos princípios que regem a administração pública — como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — e à necessidade de garantir a segurança jurídica dos atos praticados.

Entende-se, com base nesse cenário, que a presença de estudantes e professores externos às Universidades Federais nos HUFs, requer não apenas uma resposta por parte de seus gestores, mas também a construção de bases normativas sólidas que orientem as relações institucionais de forma transparente, isonômica e compatível com o regime jurídico das empresas públicas. O papel das assessorias jurídicas e das unidades de governança torna-se, portanto, essencial no que diz respeito à formulação de instrumentos que assegurem a conformidade legal das parcerias, prevenindo riscos e garantindo a observância dos princípios constitucionais e das diretrizes do SUS.

Inserido nesse contexto, o presente artigo apresenta um estudo de caso sobre o processo de construção de um instrumento de gestão e regulação jurídica voltado à normatização das atividades decorrentes de parcerias ou acordos entre instituições públicas e privadas de ensino superior e os HUFs geridos pela EBSEH. O texto deslinda sobre a reconstrução histórica deste empreendimento, destacando, além dos seus faseamentos, as métricas, parâmetros e fundamentos jurídicos adotados pela EBSEH ao longo desse processo, bem como o estado da arte relativo à consolidação e implementação desse instrumento no âmbito da administração pública federal.

2 REDE EBSEH E A QUESTÃO DOS CONVÊNIOS DE ENSINO NOS HUFs

A EBSEH foi criada pela Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, como empresa pública vinculada ao Ministério da Educação, com a finalidade de reestruturar e fortalecer a gestão dos HUFs. De acordo com seu estatuto social e com a legislação que a instituiu, a EBSEH tem por competência administrar os HUFs vinculados às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), garantindo o suporte

complementar necessário ao desenvolvimento de atividades de **ensino, pesquisa e extensão universitária**, em articulação com o **SUS**.

Cabe a EBERH, dentro do escopo de sua atuação, promover a **formação de recursos humanos na área da saúde**, apoiando a realização de atividades de **ensino teórico-prático e estágio supervisionado**, de modo a incentivar a **produção científica e o desenvolvimento tecnológico** voltados à melhoria da qualidade da assistência. A empresa funciona, neste intento, como elo entre a política pública de educação superior e a política nacional de saúde, assegurando que o ambiente hospitalar se mantenha como espaço de aprendizagem, investigação e qualificação profissional.

Mais do que prover suporte administrativo, a EBERH tem desempenhado papel essencial na **sustentação do ensino público em saúde de qualidade**, na valorização do trabalho de professores e estudantes e na preservação da função social dos hospitais universitários enquanto espaços de formação e produção de conhecimento, contribuindo para a qualificação dos cursos de graduação e pós-graduação, tanto nas áreas médicas quanto multiprofissionais. O modelo de gestão integrada dos seus componentes busca garantir, ainda, que as atividades assistenciais e de ensino se desenvolvam de forma harmônica, com infraestrutura adequada, corpo técnico qualificado e processos que assegurem a conformidade ética, pedagógica e jurídica das práticas formativas (Brasil, 2011).

De acordo com a atual Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação (DEPI) da EBERH, houve, nos últimos 5 anos, um aumento significativo **da demanda** por campos de prática e formação em saúde, tanto por parte das próprias universidades federais quanto por outras **instituições públicas e privadas de ensino superior**. No contraponto da crescente expansão de cursos na área da saúde, há a limitação de estruturas hospitalares adequadas, gerando, assim a necessidade de **parcerias institucionais** que viabilizem o desenvolvimento das atividades práticas curriculares.

Diante deste cenário, a EBERH tem sido instada a avaliar a **possibilidade e a conveniência administrativa** de estabelecer acordos, convênios e demais instrumentos de cooperação que permitam o uso compartilhado de seus hospitais para fins de ensino, pesquisa e extensão. Essas iniciativas, entretanto, exigem criteriosa análise jurídica e institucional, a fim de assegurar que tais parcerias observem os princípios da administração pública, respeitem a autonomia

universitária e mantenham a primazia do **interesse público**, entendido, conforme Di Pietro (2021), como o interesse coletivo que deve orientar a atuação estatal e prevalecer sobre eventuais interesses secundários de natureza institucional ou econômica.

De acordo com o Governo Federal do Brasil, Convênios são definidos como:

[...] acordos, ajustes ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos orçamentos fiscais e da Seguridade Social da União e tenha como participantes: de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta e, do outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (Brasil, 2015, sp).

A **celebração de convênios e instrumentos congêneres** é uma prática recorrente na administração pública brasileira. Tal modalidade funciona como meio de viabilizar ações de interesse recíproco entre entes e instituições que compartilham objetivos comuns, sem transferência de recursos de forma onerosa (Brasil, 2015).

Diferentemente dos contratos administrativos, os convênios funcionam como uma espécie de **cooperação administrativa**, não possuindo caráter comutativo, caracterizando-se pela inexistência de relação hierárquica entre as partes, conforme o disposto no Art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e reafirmado pela Lei nº 14.133/2021.

Como observa Meirelles (2016), o convênio é “um acordo de vontades entre entidades públicas, ou destas com particulares, para a consecução de fins de interesse público comum”, devendo, pois, submeter-se às normas e princípios que regem a atividade administrativa. Em se tratando da gestão pública em saúde e educação, esses instrumentos constituem-se em mecanismos legítimos para a **implementação cooperativa de políticas públicas**, desde que

sustentados por fundamentação jurídica robusta e alinhados ao planejamento das entidades envolvidas.

A utilização de convênios, termos de cooperação e acordos de parceria envolve, não obstante, uma série de **responsabilidades jurídicas e administrativas**. Como empresa pública integrante da administração indireta federal, a EBSEH está sujeita ao regime jurídico de direito público e deve observar, em todos os seus atos, os princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**, previstos no Art. 37 da Constituição Federal. A celebração de convênios demanda, portanto, não apenas a análise de **viabilidade técnica e institucional** atinentes à parceria, mas também a observância dos preceitos de **transparência, economicidade e controle social**, de modo a resguardar a integridade do gasto público e a finalidade educativa e assistencial dos hospitais universitários. Nessa perspectiva, Gasparini (2020) destaca que a formalização de ajustes administrativos deve sempre ser precedida de **controle de juridicidade**, instrumento pelo qual se verifica a conformidade dos atos administrativos com o ordenamento jurídico e com o princípio da finalidade.

Ademais, a experiência prática, vivenciada ao longo dos últimos anos mostra que a ausência de normativos sobre os procedimentos e de critérios uniformizados para celebração de convênios pode gerar **insegurança jurídica**, sobreposição de competências e risco de responsabilização dos gestores. Assim sendo, é fundamental que a EBSEH, em conjunto com o Ministério da Educação, as Universidades Federais e os órgãos de controle, estabeleça **diretrizes e fluxos administrativos padronizados** para a formalização e acompanhamento da execução desses instrumentos. Tal medida visa garantir que a cooperação com instituições externas se realize de modo compatível com o regime jurídico das empresas estatais, evitando distorções que possam comprometer o interesse público.

Dessa forma, a atuação jurídica preventiva e orientadora assume papel central, não apenas no controle de legalidade, mas também na **efetivação de uma gestão pública dialógica, transparente e juridicamente segura**, orientada pelos valores constitucionais que regem a administração pública.

3 PROCESSO HISTÓRICO DE REGULAÇÃO DE CONVÊNIO DE ENSINO NA REDE EBSEH

O processo de construção de um marco regulatório para os convênios de ensino celebrados no âmbito da Rede EBSEERH tem trajetória marcada pela necessidade de padronização administrativa e segurança jurídica, cujo início remonta aos levantamentos exploratórios conduzidos nos anos de 2018 e 2019. Naquele momento, a Sede da empresa sistematizou informações básicas sobre as parcerias já existentes entre os HUFs e IFES atuantes nos territórios, revelando a coexistência de modelos administrativos díspares e práticas pouco alinhadas aos princípios da legalidade, eficiência e supremacia do interesse público primário.

Segundo Di Pietro, a ausência de normativos uniformes não apenas compromete a racionalidade administrativa, como dificulta o controle de juridicidade dos atos administrativos e enfraquece a coerência institucional. A inexistência de diretrizes unificadas, até então, permitia que cada HUF adotasse procedimentos próprios, frequentemente ancorados em interpretações subjetivas, resultando em ambientes de alta insegurança jurídica e risco de responsabilização indevida dos gestores.

Entre 2020 e 2021, observou-se um aumento expressivo no número de consultas administrativas encaminhadas à Coordenação de Gestão de Ensino (CGEN/DEPAS) e à Consultoria Jurídica do MEC, refletindo a dificuldade das unidades hospitalares em manejar situações relacionadas à formalização, execução e contrapartidas de convênios de ensino. O marco desse período foi a emissão da Nota Técnica SEI nº 1/2021/CGEN/DEPAS-EBSEERH, que recomendou a suspensão das celebrações com instituições privadas de ensino até que se estabelecesse normativo interno específico. A orientação, de caráter preventivo, representou medida prudencial afinada com o princípio da juridicidade administrativa, entendida como atuação estatal conforme a lei e em consonância com a integridade do sistema jurídico, como estaca Meireles.

Com a finalidade de sanar definitivamente a lacuna regulatória, instituiu-se, pela Portaria-SEI nº 51/2021, o Grupo de Trabalho dos Convênios de Ensino, composto por representantes da DAI, CONJUR, DOF, Vice-Presidência e Coordenações vinculadas à CGEN. O objetivo central do grupo consistiu em produzir um normativo de caráter abrangente, capaz de regular de forma uniforme os requisitos, tipos de parceria, mecanismos de contrapartida, etapas

procedimentais e instrumentos jurídicos aplicáveis à celebração de convênios, acordos e termos de cooperação técnica na Rede EBSEERH.

Conforme enfatiza Gasparini, o controle jurídico prévio é etapa indispensável da boa governança, pois previne irregularidades e assegura coerência entre finalidade pública e instrumentos de gestão. No caso da EBSEERH, tal diretriz se mostrou fundamental diante da multiplicidade de parcerias mantidas pelos hospitais universitários e da necessidade de estabelecer parâmetros claros para o uso do cenário de prática enquanto bem público de especial relevância acadêmica e assistencial.

Em 2022, o grupo de trabalho conduziu um levantamento nacional detalhado, por meio de formulários eletrônicos respondidos pelos 32 HUF que compunham a Rede à época. O resultado revelou a existência de 361 instrumentos de convênio vigentes, envolvendo 17.021 estudantes recebidos e 5.383 enviados anualmente, além de 2.828 preceptores vinculados aos hospitais e 1.455 docentes das instituições parceiras. Identificou-se que a maior parte das contrapartidas (80%) correspondia ao intercâmbio de estudantes, seguida por fornecimento de materiais (11%), disponibilização de recursos humanos (6%) e contrapartidas financeiras (2%). Esses dados deram concretude às assimetrias já identificadas, demonstrando a amplitude dos arranjos firmados e a necessidade urgente de um padrão normativo que assegurasse isonomia, juridicidade e rastreabilidade.

A maturação institucional desse processo tornou possível, em 2025, um novo levantamento nacional — agora significativamente mais robusto, realizado entre 15 e 28 de agosto, com participação de 100% dos hospitais universitários. Os dados desse levantamento evidenciam não apenas expansão da rede (de 32 para 42 HUF), mas também crescimento substancial da quantidade e complexidade dos convênios de ensino em execução. Em 2025, registraram-se 504 convênios ativos, o que representa aumento de aproximadamente 41% em relação a 2022. Esse crescimento revela tanto a intensificação da demanda por cenários de prática quanto a ampliação da atuação acadêmica nos hospitais universitários, reforçando o papel estratégico da EBSEERH no ecossistema formativo do SUS.

Os números de 2025 também apontam para evolução significativa no volume de atores envolvidos. A estimativa de preceptores vinculados aos hospitais saltou para 6.740, mais que dobrando em relação ao levantamento anterior, enquanto o número de

docentes das instituições conveniadas registrados nos instrumentos chegou a 322 — dado que decorre do aperfeiçoamento da metodologia de coleta, agora mais precisa na atribuição de papéis institucionais. Quanto ao fluxo de estudantes, observou-se a recepção anual estimada de 3.845 e o envio de 5.644 deles, demonstrando rearranjo dos movimentos formativos entre as instituições, ampliando a complexidade da logística educacional e reforçando a necessidade de alinhamento regulatório quanto à compensação de encargos, supervisão pedagógica e distribuição de responsabilidades. Também se destaca a incorporação, no levantamento de 2025, de informações mais minuciosas sobre contrapartidas financeiras, valores mensais, fluxo de crédito e níveis de ensino contemplados, evidenciando maior precisão e transparência na gestão dos instrumentos.

A comparação entre os levantamentos de 2022 e 2025 evidencia, portanto, não apenas expansão quantitativa da cooperação interinstitucional, mas sobretudo, a crescente necessidade de governança e padronização normativa. A ampliação dos hospitais, o aumento dos convênios, o envolvimento de milhares de preceptores e o incremento das contrapartidas financeiras tornam indispensável a consolidação de um marco regulatório capaz de assegurar coerência administrativa, mitigação de riscos, promoção da isonomia entre instituições parceiras e proteção do cenário público de prática.

A evolução metodológica dos levantamentos — que passou da coleta de dados básicos em 2018/2019, para instrumentos complexos e detalhados em 2025 — demonstra, por sua vez, o amadurecimento institucional da EBSEH e sua capacidade de articular ações estruturantes de governança em ensino.

Nesse contexto, a proposta normativa elaborada pelo grupo de trabalho, que passou por consulta interna à Rede e encontra-se em fase de deliberação pela Diretoria Executiva, representa desfecho natural de um processo gradativo de construção institucional. A previsão de um módulo específico de gestão de convênios no Sistema de Gestão do Ensino (SGE), que permitirá monitoramento padronizado, registro de contrapartidas, controle de vigências e rastreabilidade dos atos, reforça o compromisso da empresa com a transparência, a eficiência e a juridicidade. Assim, o período compreendido entre 2018 e 2025 marca um ciclo de evolução que combina diagnóstico, prudência institucional, formulação técnica e consolidação de práticas de

governança, inserindo a EBSERH no cenário da regulação de convênios de ensino no âmbito da administração pública federal.

4 NORMA DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS DA EBSERH – ESTADO DA ARTE

A minuta de Norma Operacional que disciplina a celebração de convênios de ensino no âmbito da Rede Ebserh está em processo de apreciação pela Diretoria Executiva e, caso seja aprovada, será o principal instrumento regulatório destinado à uniformização dos procedimentos de cooperação acadêmica no contexto dos Hospitais Universitários Federais (HUF). Aqui mostra-se um recorte do futuro normativo, deixando claro que se trata de uma versão ainda em aprovação e, portanto, sujeita a alterações.

A proposta busca estabelecer parâmetros técnicos e administrativos para a formalização, execução e monitoramento dos convênios de ensino, compreendidos como instrumentos jurídicos de cooperação entre a Ebserh e instituições públicas ou privadas, destinados à realização de atividades educacionais em níveis técnico, graduação, pós-graduação lato sensu e stricto sensu, incluindo programas de residência médica e multiprofissional. Abrangerá, ainda, outras modalidades formativas em áreas não assistenciais vinculadas à missão institucional da Rede, como Direito, Administração, Engenharia, Arquitetura e outros, desde que compatíveis com o interesse público e os objetivos institucionais da Ebserh.

Caso aprovada nos termos propostos, a norma, de forma expressa, deverá observar os princípios e diretrizes da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde, instituída pela Portaria GM/MS nº 1.996, de 20 de agosto de 2007, bem como os fundamentos normativos do SUS, especialmente quanto à ordenação da formação de recursos humanos, conforme o Art. 200, inciso III, da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e o Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Também seguirá as diretrizes dos Contratos Organizativos de Ação Pública Ensino-Saúde (COAPES), instituídos pela Portaria Interministerial MEC/MS nº 1.124, de 4 de agosto de 2015, além das normas institucionais da Ebserh e das universidades federais vinculadas aos HUFs.

No plano organizacional, a minuta prevê um regime de competências distribuídas entre instâncias centrais e locais da Rede. À

DEPI caberá a coordenação estratégica e o apoio técnico-administrativo à execução descentralizada dos convênios; à DAI, o suporte operacional e a conformidade administrativa; e à Diretoria de Orçamento e Finanças (DOF), a supervisão orçamentária e financeira. A Coordenadoria de Gestão do Ensino (CGEN), vinculada à DEPI, será responsável pelo monitoramento da execução dos convênios e pela consolidação dos relatórios encaminhados pelas Gerências de Ensino e Pesquisa (GEP) dos HUs.

A proposta de norma estabelece que a execução dos convênios ficará a cargo dos Superintendentes e das GEPs, responsáveis pela análise e aprovação dos Planos de Trabalho, pela assinatura conjunta dos instrumentos e pelo acompanhamento técnico, pedagógico e financeiro das parcerias. O Colegiado Executivo do HUF funcionará como instância deliberativa obrigatória, enquanto as Gerências Administrativas avaliarão a conformidade orçamentária e documental dos ajustes, garantindo o cumprimento das exigências legais e institucionais.

Quanto às regras de celebração, a minuta determina que os convênios de ensino deverão preservar a prioridade das atividades acadêmicas da universidade federal à qual o hospital esteja vinculado, assegurando-lhes a manutenção dos espaços e fluxos destinados ao ensino-aprendizagem. Quando houver oferta de curso idêntico pela universidade vinculada, será obrigatória a notificação formal e prévia dessa instituição antes da celebração do ajuste com terceiros. Ademais, os convênios que envolvam programas de residência dependerão de manifestação prévia das comissões competentes — COREME (residência médica) ou COREMU (residência uni e multiprofissional) — para garantir a pertinência pedagógica e a viabilidade operacional das atividades.

A minuta também prevê critérios rigorosos para a seleção dos partícipes. A celebração de convênios deverá priorizar, de acordo com o Art. 16, sucessivamente, entidades integrantes da Administração Pública e suas subsidiárias — União, Estados, DF e Municípios, Autarquias, Fundações públicas, Empresas públicas, Sociedades de economia mista — e as entidades privadas sem fins lucrativos — Hospitais-escola ou Instituições Filantrópicas e Organizações similares que não visem lucro.

Importante ressaltar que a formalização com instituições privadas com fins lucrativos será admitida apenas de forma

excepcional, conforme Art. 17, condicionada à demonstração da inviabilidade de alternativas públicas ou filantrópicas, à realização de chamamento público e à previsão de contrapartidas expressas em favor da Ebserh, como o fornecimento de insumos, a reciprocidade na cessão de vagas ou o apoio técnico e pedagógico. Tais exigências refletem o cumprimento dos princípios constitucionais da supremacia do interesse público e da impessoalidade na gestão das parcerias, conforme o Art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988.

A formalização dos convênios deverá observar os mesmos padrões de transparência e publicidade exigidos para os contratos administrativos, incluindo a publicação do extrato no Diário Oficial da União e no Portal da Ebserh, a indicação de gestores por cada partícipe e a designação de uma Equipe de Fiscalização do Convênio (EFCONV). O Plano de Trabalho — parte integrante e indissociável do instrumento — deverá conter objetivos, metas, cronograma de execução, indicadores de desempenho e, quando cabível, previsão orçamentária e financeira.

A fase de monitoramento e avaliação será estruturada em torno de indicadores definidos pelas áreas de ensino dos HUFs, em articulação com as universidades federais parceiras. Esses indicadores abrangem o número e o tipo de convênios, a distribuição por modalidade de ensino, o quantitativo de estudantes e residentes, a carga horária desenvolvida, o número de docentes e preceptores envolvidos e as contrapartidas ofertadas. Os relatórios semestrais elaborados pelas GEPs serão encaminhados à CGEN/DEPI, responsável pela consolidação dos dados e avaliação sistêmica da efetividade das parcerias educacionais da Rede.

Por fim, caso aprovada, a norma determinará que os convênios em vigor sejam adequados às novas disposições no prazo máximo de seis meses, vedando-se a celebração de novos instrumentos que contrariem suas regras. Casos omissos e dúvidas interpretativas serão deliberados conjuntamente pela DEPI e pela DAI, que poderão expedir orientações complementares para assegurar a coerência e a uniformidade da aplicação normativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A normatização dos convênios de ensino no âmbito da Rede Ebserh, caso aprovada, representará um avanço significativo no

processo de maturação institucional da empresa pública e na consolidação de sua função estratégica no Sistema Único de Saúde e na Política Nacional de Educação Superior. Aqui mostrou-se um recorte do futuro normativo, deixando claro que se trata de uma versão em apreciação e, portanto, sujeita a alterações. O percurso que culminou na elaboração da minuta evidencia um movimento de aprendizagem organizacional orientado pela juridicidade, pela transparência e pela eficiência administrativa — valores fundamentais para a efetividade da gestão pública contemporânea.

A criação de parâmetros técnicos e jurídicos uniformes para a celebração e execução de convênios de ensino busca responder a uma demanda crescente por segurança jurídica e alinhamento institucional entre os hospitais universitários e as universidades federais, reafirmando o compromisso da Ebsersh com os princípios constitucionais da administração pública — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A padronização dos procedimentos e a definição clara das competências das instâncias envolvidas deverão reduzir assimetrias, prevenir litígios e fortalecer a governança cooperativa entre ensino e assistência.

Sob a perspectiva jurídico-administrativa, a minuta pretende consolidar um marco institucional das atividades regulatórias, de caráter preventivo e pedagógico, orientando a atuação dos gestores em conformidade com o regime jurídico das empresas estatais e com os instrumentos normativos que regem a política de formação em saúde — como a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (Portaria GM/MS nº 1.996/2007) e os Contratos Organizativos de Ação Pública Ensino-Saúde (Portaria Interministerial MEC/MS nº 1.124/2015). Dessa forma, o instrumento reforçará o papel da Ebsersh como mediadora entre o campo educacional e o assistencial, articulando ensino, pesquisa e atenção à saúde sob uma mesma estrutura de governança.

A experiência da Ebsersh na elaboração da minuta demonstra que a institucionalização normativa não é apenas um mecanismo de controle, mas também um vetor de aprimoramento da gestão pública, capaz de transformar práticas dispersas em políticas estruturadas e juridicamente seguras. Ao sistematizar as relações de cooperação entre hospitais universitários e instituições de ensino, a empresa reafirma sua vocação como agente indutor da qualidade formativa e da integração ensino-serviço, assegurando que a utilização dos espaços hospitalares

para fins educacionais ocorra em conformidade com o interesse público primário e com a finalidade social do serviço público de saúde.

Em síntese, a Norma Operacional sobre Convênios de Ensino, caso aprovada, configurar-se-á como um marco de governança e conformidade jurídica na administração pública federal, promovendo gestão baseada em evidências, controle preventivo e responsabilidade institucional. Sua implementação deverá aperfeiçoar a coordenação entre as dimensões acadêmica e assistencial, consolidando a Ebserh como referência nacional na gestão pública em saúde, educação e inovação, alicerçada na legalidade, na ética e na eficiência como princípios estruturantes de sua atuação.

Trata-se de um exemplo de aprendizado organizacional na administração federal, em que a prática empírica foi gradualmente transformada em instrumento normativo e de governança. Conforme ensina Di Pietro (2021), a juridicidade e o controle preventivo dos atos administrativos são pilares essenciais para a efetivação do princípio da legalidade e para a preservação do interesse público primário. No contexto da Ebserh, a institucionalização de normas específicas sobre convênios de ensino não apenas conferirá segurança e padronização às práticas de gestão, mas também reforçará o compromisso da empresa com a qualidade do ensino, da pesquisa e da formação em saúde nos hospitais universitários federais, harmonizando as dimensões técnica, administrativa e jurídica da sua atuação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2011.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º abr. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, à organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 1.996, de 20 de agosto de 2007. Institui a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 ago. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação; Ministério da Saúde. Portaria Interministerial MEC/MS nº 1.124, de 4 de agosto de 2015. Institui os Contratos Organizativos de Ação Pública Ensino-Saúde (COAPES). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 ago. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 20