

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL  
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA

FABIANA SALUSTIANO RAMOS

**A GESTÃO DOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS PELA EBSERH E A  
DUALIDADE DE REGIMES JURÍDICOS DE TRABALHO NO HOSPITAL  
UNIVERSITÁRIO PROFESSOR ALBERTO ANTUNES (HUPAA)**

Maceió/Al  
2023

FABIANA SALUSTIANO RAMOS

**A GESTÃO DOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS PELA EBSERH E A  
DUALIDADE DE REGIMES JURÍDICOS DE TRABALHO NO HOSPITAL  
UNIVERSITÁRIO PROFESSOR ALBERTO ANTUNES (HUPAA)**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade de Direito de Alagoas da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Marchioni

Documento assinado digitalmente  
 ALESSANDRA MARCHIONI  
Data: 01/09/2023 07:48:05-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dra Alessandra Marchioni

Maceió/Al  
2023

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecária Responsável: Lívia Silva dos Santos - CRB 1670

R175g Ramos, Fabiana Salustiano.

A gestão dos hospitais universitários pela EBSEH e a dualidade de regimes jurídicos de trabalho no hospital universitário Professor Alberto Antunes (HUPAA) / Fabiana Salustiano Ramos. – 2023.

94 f. : il.

Orientadora: Alessandra Marchioni.

Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 87-94

1. Administração pública. 2. Relação de trabalho - Servidor público. 3. EBSEH. 4. Trabalho – Precarização. 5. Hospital Universitário - Regime de trabalho. I. Título.

CDU: 349.2:35.08

Dedico a todos aqueles que de alguma forma,  
apoiam e torcem por minhas conquistas.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço em especial a minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dra. Alessandra Marchioni, por quem tenho imensa admiração. Sua incrível capacidade técnica, empatia, compreensão e carinho foram essenciais para que eu chegasse até aqui.

À minha querida mãe d. Diva, exemplo de mulher forte e de sabedoria, em quem eu só enxergo amor. Ao meu pai (*in memoriam*) por seu amor e por ensinar o valor do “estudo”. E minha querida irmã que se faz presente mesmo nas ausências rs.

Aos donos do meu coração, Miguel e Júnior, que administraram minhas ausências e preocupações com resiliência e amor.

Aos amigos da graduação: Jay, Lari, Paulo, Gui, Gabi e Theca por tornarem tudo mais leve.

Aos amigos do HUPAA, agradecimento cheio de saudades da nossa convivência diária. E a FOUFAL, nas pessoas das “meninas” do Setor de Esterilização pelo carinho, apoio e compreensão.

E principalmente a Deus por Seu cuidado sempre presente em minha vida, mostrando que há tempo para cada coisa.

## RESUMO

A contratação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL), para gerir o Hospital Universitários Prof. Alberto Antunes (HUPAA) provocou o surgimento de relações de trabalho distintas, regidos por regimes jurídicos distintos, desempenhando mesma função. Tal situação foi consequência das várias alterações provocadas por Reformas Administrativas pelo qual passou a Administração Pública brasileira, da implementação de uma burocracia clássica, em substituição ao patrimonialismo, até a Reforma Gerencial que ocorreu nos anos da década de 1990. A Reforma Gerencial introduziu princípio constitucional à Administração Pública, o princípio da eficiência, a partir dele, houve a busca por uma administração não só eficiente, mas eficaz, e sempre considerando a relação de custo-benefício. Causou grande mudança estrutural, como a transferência da gestão da coisa pública para entidades de direito privado. A preocupação em reduzir despesa do Estado gerou uma diminuição de mão de obra, levando a precarização nas relações de trabalho. As Instituições de Ensino Superior Federais (IFES) e os hospitais universitários ligados a elas, sofreram todos os reflexos das mudanças geradas pelas reformas, a exemplo do subfinanciamento, a não realização de concursos públicos, além da inserção dos hospitais na rede conveniada do Sistema Único de Saúde (SUS), que aumentou a demanda dos hospitais, agravando a crise. Algumas estratégias foram criadas para reestruturar as IFES públicas. Uma delas foi a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e posteriormente o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF) que levou a criação da EBSEH. A UFAL contratou a EBSEH para gerir o HUPAA no ano de 2014, e formou o corpo de funcionários com empregados públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e servidores públicos regidos pelo Regime Jurídico Único. O estudo utiliza metodologia jurídica, com método descritivo e as pesquisas bibliográfica e documental conduzem o trabalho. A precarização do trabalho é observada com a contratação da EBSEH para gerir o HUPAA, ao passo em que os postos de trabalho que eram ocupados por servidores estatutários, estão sendo substituídos por empregados celetista, com regime jurídico mais frágil.

**Palavras-chave:** Reforma Administrativa; EBSEH; precarização do trabalho.

## ABSTRACT

The contracting of the Brazilian Hospital Services Company by the Federal University of Alagoas (UFAL) to manage the Prof. Alberto Antunes University Hospital (HUPAA) led to the emergence of different working relationships, governed by different legal regimes, performing the same function. This situation was a consequence of the various changes brought about by the Administrative Reforms that the Brazilian Public Administration underwent, from the implementation of a classic bureaucracy, replacing patrimonialism, to the Managerial Reform that took place in the 1990s. The Managerial Reform introduced a constitutional principle to Public Administration, the principle of efficiency, which led to the search for an administration that was not only efficient, but also effective, always considering the cost-benefit ratio. It caused major structural changes, such as the transfer of the management of public affairs to private law entities. The concern to reduce state spending has led to a reduction in the workforce, leading to precarious labor relations. The Federal Higher Education Institutions (IFES) and the university hospitals linked to them have suffered all the repercussions of the changes brought about by the reforms, such as underfunding, the failure to hold public tenders, as well as the inclusion of hospitals in the Unified Health System (SUS) network, which has increased the demand on hospitals, exacerbating the crisis. Some strategies were created to restructure the public higher education institutions. One of them was the creation of the Program to Support Restructuring and Expansion Plans for Federal Universities (REUNI) and later the National Program to Restructure Federal University Hospitals (REHUF), which led to the creation of EBSEH. UFAL hired EBSEH to manage HUPAA in 2014, and formed the staff with public employees governed by the Consolidation of Labor Laws and public servants governed by the Single Legal Regime. The study uses legal methodology, with a descriptive method and bibliographical and documentary research leading the work. The precariousness of work is observed with the hiring of EBSEH to manage HUPAA, while jobs that were occupied by statutory employees are being replaced by celetista employees, with a more fragile legal regime.

**Keywords:** Administrative reform; EBSEH; job insecurity.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 REFORMAS ADMINISTRATIVAS, CONTORNOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O SURGIMENTO DOS HU'S .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Reforma Administrativa Brasileira de 1930 – Administração Burocrática Clássica ..</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Mudança no Plano Administrativo Brasileiro do Patrimonial ao Gerencial .....</b>	<b>14</b>
2.2.1 A Reforma Desenvolvimentista de 1967 e o Decreto-Lei Nº 200 .....	16
<b>2.3 Reforma Gerencial, a Emenda Constitucional nº19 de 1998 e a proposta de nova alteração .....</b>	<b>18</b>
2.3.1 As Instituições Federais de Ensino Superior – IFES públicas e a função autárquica original. ....	24
2.3.2 O contexto da reforma do aparelho do Estado e as IFES públicas. ....	28
2.3.3 Os Hospitais Universitários ligados as IFES com a Reforma Administrativa. ....	32
<b>3 O SERVIDOR PÚBLICO SUAS DENOMINAÇÕES E A RELAÇÃO DE TRABALHO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 Entendendo As Denominações Agente Público, Servidor Público, Funcionário Público, Empregado Público .....</b>	<b>37</b>
3.1.1 As relações de trabalho no âmbito da Administração Pública .....	40
<b>3.2 O Servidor Público Estatutário e seu Regime Jurídico Funcional .....</b>	<b>42</b>
3.2.1. Regime Jurídico Único – Estatutário e as mudanças implementadas pela Emenda Constitucional nº19/1988 .....	43
<b>3.3 O Agente Público Celetista (Empregado Público) e seu Regime Jurídico Funcional ..</b>	<b>43</b>
<b>4 A CONTRATAÇÃO DA EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES - EBSERH PELO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO PROFESSOR ALBERTO ANTUNES - HUPAA DA UFAL: UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES DE TRABALHO .....</b>	<b>51</b>
<b>4.1 Surgimento e evolução do HUPAA até a contratação com a EBSERH .....</b>	<b>51</b>
4.1.1 Surgimento e evolução do Hospital Universitário Prof.º Alberto Antunes – HUPAA ....	57
4.1.2 Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH: criação e competências .....	60
<b>4.2 Surgimento de um regime dual: agentes públicos estatutários e celetistas, mesmas funções e regimes jurídicos distintos .....</b>	<b>62</b>
<b>4.3 Comparando direitos e garantias dos agentes públicos do HUPAA .....</b>	<b>64</b>
<b>4.4 Analisando a precarização e se é possível aplicá-la ao caso .....</b>	<b>76</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>87</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Para compreender os processos pelos quais passam os hospitais universitários ligados às Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, em especial o Hospital Universitário Prof. Alberto Antunes - HUPAA, da Universidade Federal de Alagoas, naquilo que diz respeito às relações de trabalho, faz-se necessário entender as transformações por que passou a Administração Pública brasileira, num contexto de formação do Estado através de suas reformas administrativas.

Conforme mostra a história, o Brasil passou por diversas reformas administrativas que deram à Administração Pública Brasileira os contornos atuais. Não sendo interesse deste estudo esgotar o tema, mas buscar entender as transformações que do HUPAA vem sofrendo para se adequar às exigências do Estado.

As reformas pelas quais passou o Estado, que se tornou tema central nos anos da década de 1990 em todo o mundo, foi uma resposta ao processo de globalização, que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado fiscal e orçamentária. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chegou ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário.

Ao DASP, órgão executor, foi determinado que tivesse função de formular uma nova forma de pensar e organizar a Administração Pública, e a implantação de uma burocracia clássica no país, seguindo os modelos de França e Estados Unidos. Dentre suas realizações: instituiu o ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, além de cooperar no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores nas áreas econômica e social. Com isso entre os anos de 1930 e 1950 foi criado um grupo de empresas estatais, constituídas no núcleo de desenvolvimento industrial por substituição de importações.

Aconteceu na reforma burocrática, a criação da primeira autarquia em 1938, surge como sinal da administração pública gerencial, bem como a ideia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados, e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta”.

A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira aconteceu no final dos anos 60, através do Decreto-Lei 200, de 1967. Tratava-se de uma reforma pioneira,

que anunciava outras reformas gerenciais que aconteceriam em países desenvolvidos a partir da década de 1980, e no Brasil, em 1995. Nela distinguiu-se com clareza a administração direta da administração indireta. A reforma implementada pelo citado diploma normativo, em síntese, buscava a superação da rigidez burocrática, sendo considerada por especialista da área, a exemplo de Bresser Pereira, como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil.

Em linhas gerais, o Decreto-Lei nº 200 resultou da necessidade de racionalização e eficiência das atividades e orçamento do Estado. Sua edição contribuiu sobremaneira para o processo de descentralização da Administração Pública Indireta, notadamente por trazer (criar/implantar) a figura das Empresas Públicas, bem como por positivizar, isto é, definir questões normativas relacionadas às Autarquias, que já existiam desde 1938.

A Reforma gerencial ocorreu na década de 1990, considerando as pressões do mundo globalizado e do Fundo Monetário Internacional – FMI. Para seu idealizador, Bresser Pereira, estava claro que essa reforma se tornara condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

O ambiente propício para a Reforma Gerencial surge a partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso. A reforma do aparelho do Estado idealizada por Bresser Pereira, ministro da economia da época, partia da concepção que existia quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, formado pelo Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios; (2) as atividades exclusivas de Estado, compostas pela polícia, regulamentação fiscalização, fomento, seguridade social básica; (3) os serviços não-exclusivos ou competitivos - Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus e, (4) a produção de bens e serviços para o mercado, pertinente às Empresas Estatais.

As Universidades Federais, na Reforma Gerencial, eram parte do terceiro setor para a Administração Pública, sendo assim consideradas como serviço não essencial, com isso a intenção era implantar o modelo de organizações sociais e transformar as universidades em entidades não- estatais.

A Reforma Gerencial não atingiu seus objetivos quanto às Instituições Federais de Ensino, mas foram propostas e aceitas pelo parlamento brasileiro, dispositivos que trouxeram profundas alterações para administração e estruturação de pessoal das Universidade Federais, e conseqüentemente, dos seus respectivos Hospitais.

Foi o caso da Lei Federal 12.550, de 15 de novembro, de 2011, que criou a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, vinculada ao Ministério da Educação. Por meio da citada Lei, o governo federal transfere a gestão dos Hospitais Universitários das Universidades Federais (autarquias), que aceitaram contratar a empresa, para a EBSEH, com o compromisso de que esta respeitará a autonomia universitária.

A problemática aqui exposta se prolongou no tempo até que, em 2010, através do Decreto-Lei nº 7.082/2010 foi instituído o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais- REHUF. O referido programa, como informa o Ministério da Educação e Cultura - MEC, tem como objetivo criar condições materiais e institucionais para que os hospitais universitários federais possam desempenhar suas funções, de forma plena, em relação às três dimensões, ensino, pesquisa, extensão além da assistência à saúde. Hoje o REHUF é coordenado pela EBSEH, tendo entre as atribuições a recomposição do financiamento dos hospitais universitários federais e a recuperação física e tecnológica das unidades.

O programa REHUF conseguiu minimizar as deficiências financeiras dos hospitais universitários, mas as mudanças necessárias para modernizar a gestão dos hospitais não foram medidas efetivas. O REHUF foi ineficaz na questão do déficit de pessoal, de modo que era comum a contratação pelas universidades de pessoal terceirizado para a realização de atividades meio dos hospitais.

A EBSEH foi uma das estratégias criadas pelo REHUF e para sanar a questão mais urgente, que era a mão de obra, contratou via concurso público agentes públicos para atuar nos hospitais universitários. Tais trabalhadores são regidos pela CLT e se juntaram aos servidores que já atuavam nos hospitais universitários e foram cedidos a empresa. Com essa situação passaram a atuar nos mesmos postos de trabalho, agentes públicos regidos pela CLT e outros regidos pelo Regime Jurídico Único.

Esse Trabalho de Conclusão de Curso pretende analisar direitos dos servidores estatutários ante os empregados celetistas, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, e assim verificar a ocorrência de precarização das relações de trabalho quando comparado aos direitos dos servidores públicos que desempenham mesma função e estão ligados à Administração Pública através de regimes jurídicos diferentes.

Tem como objetivo geral analisar com base na legislação, doutrina e jurisprudências os possíveis reflexos do modelo de gestão da EBSEH nos direitos dos agentes públicos com diferentes regimes jurídicos de trabalho que atuam no Hospital Universitário Prof.º Alberto

Antunes da UFAL, ocupando os mesmos cargos. E se essa situação precariza as relações de emprego.

Pretende-se analisar a Reforma Administrativa do Estado que levou à descentralização da Administração Pública com o Decreto-Lei nº 200, de 1967, bem como a Reforma Gerencial que através de suas modificações da estrutura da Administração Pública, resultou na criação da EBSEH.

Se propõe também a apresentar as categorias de agentes públicos que atuam na Administração Pública e analisar aspectos do vínculo jurídico que liga os agentes públicos à Administração Pública Indireta, para os estatutários a Lei 8.112 e suas alterações, e para celetistas a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT e as alterações, onde houver, trazidas pela Lei 13.467 de 2017.

Será também apresentado o HUPAA da UFAL, seu surgimento e percurso do REHUF à EBSEH, para assim analisar e comparar os direitos e garantias dos empregados públicos e servidores estatutários que exercem função pública no HUPAA, gerido pela EBSEH;

Entende-se que o trabalho se justifica pela carência de estudos acerca do tema, que levem em consideração não apenas a legislação e a jurisprudência, mas também consequências da contratação da EBSEH pelos Hospitais Universitários – HUs, ligados às Instituições Federais de Ensino Superior – IFES's, no tocante aos direitos dos servidores públicos.

Além de considerar o tema multidisciplinar ao passo que relaciona o Direito Administrativo e o Direito do Trabalho no que diz respeito aos servidores celetistas.

Para alcançar os objetivos da pesquisa, será adotada a metodologia jurídica, com uma abordagem observacional, onde o estudo parte da análise do que aconteceu ou acontece. Será utilizado o método descritivo, para que os fatos observados no caso concreto sejam registrados/descritos. A pesquisa descritiva para Oliveira, busca descrever um fenômeno ou uma situação em detalhe, especialmente o que está ocorrendo, e assim desvendar relação entre os eventos.

As informações pertinentes serão obtidas através de pesquisa bibliográfica e documental, fonte bibliográfica a legislação nacional, a doutrina e jurisprudência, normas e regulamentos, além de livros, artigos científicos, jornais, revistas que tratem do tema. Será realizada também pesquisa documental (contrato) que possibilitaram a contratação da EBSEH pela Universidade Federal de Alagoas - UFAL. E dados disponíveis nos sites da instituição em

estudo. Para pesquisa documental será utilizada a técnica de documentação indireta, por meio de consulta digital.

O trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro capítulo serão analisadas as reformas administrativas por que passou o país e os contornos da Administração Pública como resultado daquelas. Será abordado aqui a reforma gerencial e as consequências para as Instituições de Ensino Superior - IES públicas. Além do surgimento dos Hospitais Universitários - HUs neste contexto. Além da Proposta de Emenda Constitucional nº32 de 2020, quem tem sido apelidada de Reforma Administrativa.

O segundo capítulo será apresentado alguns conceitos referentes aos agentes públicos e sua relação de trabalho com a Administração Pública. Será analisado neste capítulo os regimes jurídicos que ligam esses agentes à Administração pública e suas modificações, que influenciaram e influenciam os direitos e garantias.

No terceiro capítulo será apresentado a relação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH com os Hospitais Universitários - HUs que firmaram contrato com ela, em especial o Hospital Universitários Prof. Alberto Antunes - HUPAA, da Universidade Federal de Alagoas, serão apresentados os direitos e garantias dos agentes públicos que com ele tem relação de trabalho. E atendendo ao principal objetivo do trabalho, analisar se há precarização nessa relação.

## **2 REFORMAS ADMINISTRATIVAS, CONTORNOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O SURGIMENTO DOS HU'S**

A construção de um Estado Nacional e da Administração Pública brasileira teve como marco histórico a chegada da família real portuguesa em 1808, na cidade do Rio de Janeiro.

A primeira República começa com a Proclamação, em 15 de novembro de 1889, considerada por Bresser-Pereira o primeiro golpe militar da história brasileira, mas o regime militar foi breve, durando os governos de Deodoro da Fonseca e Marechal Floriano Peixoto apenas. O golpe não teve em sua construção a sociedade como base, ou seja, não envolveu a população. Conforme José Murilo citado pelo autor, na mesma obra, nem existia um povo, uma sociedade civil no país. E passado o entusiasmo inicial pela Proclamação da República, não havia um entendimento de como seria definida a relação de cidadão com o Estado, nem mesmo por parte da elite.<sup>1</sup>

No período, as ações políticas fracassaram nas tentativas de mobilizar e organizar a população, conforme os sistemas liberais da época. Seguiu o regime oligárquico com eleições fraudulentas; o eleitorado que era de um por cento, subira para dois por cento com a República, sendo assim, não houve mudança na estrutura econômica nem na estrutura de poder, pelo contrário, com a promulgação da Constituição de 1891 e a decorrente descentralização política do Estado, que era altamente centralizada no Império, o poder dos governadores e oligarquias locais só aumentaram ao invés de diminuir, definindo assim os rumos políticos até 1930.<sup>2</sup>

Neste capítulo pretende-se apresentar as alterações sofridas pela Administração Pública brasileira através de suas reformas administrativas, e como alteraram a forma de gerenciar o país, bem como a influência, em especial, sobre o servidor público e as instituições de Ensino Superior – IES. Além de abordar o surgimento dos Hospitais Universitários ligados às IES, em meio as essas transformações.

### **2.1 Reforma Administrativa Brasileira De 1930 – Administração Burocrática Clássica**

Para Olavo Brasil de Lima Júnior, a Revolução de 1930, teve como principal desdobramento a criação do estado administrativo no Brasil através dos estatutos normativos e

---

<sup>1</sup> BRESSER\_PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilhein e Sachs (orgs), **Brasil: Um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001:222-258. P.08.

<sup>2</sup> *Idem, Ibidem*, p.08-09.

órgãos normativos e fiscalizadores, típicos mecanismos da administração racional-legal. Esses estatutos e órgãos do ciclo de Vargas visavam estabelecer princípios e regras e padronizar os procedimentos a serem adotados.<sup>3</sup>

A Reforma Administrativa de 1930 tem marcos distintos do ponto de vista de seus estudiosos. Para Beatriz Wahrlich<sup>4</sup>, a maior parte dos trabalhos tem como ponto de partida a criação do Conselho Federal do Servidor Público Civil e a Lei de Reajustamento de 1936, por entenderem que a reforma tomou contornos de um movimento planejado, com base doutrinária. Entretanto, para a autora, as iniciativas da reforma de Getúlio Vargas datam do Governo Provisório iniciado em 03 de novembro de 1930, quando Getúlio Vargas toma posse, ou mesmo antes, mais remota, encontrado na própria plataforma da Aliança Liberal, de onde o trecho a seguir foi retirado:

O problema do funcionalismo, no Brasil, só terá solução, quando se proceder a redução dos quadros excessivos, o que será fácil deixando-se de preencher os cargos iniciais, a medida que vagarem... ainda mesmo que o crescimento natural dos serviços públicos exija ...<sup>5</sup>

Lima Júnior informa ainda, que a administração de pessoal no Governo Vargas leva suas normas estabelecidas primeiramente, na Constituição de 1934, nos artigos 168 e 170, §2º que apresentava o Princípio do Mérito na Organização de Pessoal. Em seguida, em 1936, a Lei nº184 de 28 de outubro de 1936, criou uma estruturação da área de pessoal: normas básicas sistema de classificação de cargos e a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil. Já em 1937 foi incluída, em Carta outorgada, o dispositivo que criava o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, órgão com atuação longa e intensa nos anos subsequentes.<sup>6</sup>

Para Bresser-Pereira, a atenção dos analistas brasileiros sempre esteve voltada para a burocracia estatal, por seu indiscutível poder político. A reforma burocrática realizada por Getúlio Vargas nos anos de 1930, chamada de *civil service reform* que na França, Inglaterra e Alemanha acontecera na segunda metade do século anterior e nos Estados Unidos, na primeira década do citado século, teve como precursor o embaixador Maurício Nabuco ao reformar o

---

<sup>3</sup> LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas do Brasil – Modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, Número 02: abr-jun, 1998. p. 05-06

<sup>4</sup> WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. O Governo Provisório de 1930 e a Reforma Administrativa. **Revista da Administração Pública**. Ano 9, nº4: out/dez; 1975. p.02.

<sup>5</sup> *Idem, Ibidem*. p.02.

<sup>6</sup> LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas do Brasil – Modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, Número 02: abr-jun, 1998. p.06

Ministério das Relações de Interesses, ainda no final dos anos de 1920. Embora a Reforma Burocrática tenha se iniciado de fato em 1936 sob a liderança de Getúlio Vargas e seu delegado para o assunto Luiz Simões Lopes, só nesse ano foi criado, o já citado Conselho Federal do Servidor Público Civil, que se transformou dois anos depois no DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público,<sup>7</sup> consolidando, assim, o órgão em 1938, já no Estado Novo. O órgão passou a ser o executor e formulador de uma forma nova de pensar a administração pública.<sup>8</sup>

O DASP foi criado num momento em que o autoritarismo era pleno no país e no plano administrativo foi responsável por afirmar os princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Para Beatriz Wahrlich, que analisa a Reforma Burocrática no Brasil, as principais realizações do DASP foram: o ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação dos cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentaria, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos.<sup>9</sup>

## 2.2 Mudança no Plano Administrativo Brasileiro do Patrimonial ao Gerencial

O Estado Patrimonial teve grande duração na Sociedade Mercantil e Senhorial, já o Estado Burocrático na Sociedade Capitalista Industrial, durou um curto período de tempo, em razão do atraso na chegada da industrialização, que logo iniciou a substituição para a sociedade pós-industrial, além disso, a Reforma Burocrática de 1936 também chegou tarde e foi atropelada pela reforma gerencial, que a globalização impôs e a democracia tornou possível.<sup>10</sup>

Conforme aponta Bresser-Pereira, a Reforma Burocrática mal se iniciava em 1938, e já apresentava um primeiro sinal da administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Trazia assim a ideia de que a administração indireta seria descentralizada e não deveria “obedecer a todos os requisitos burocráticos da administração direta ou central”, embora a tentativa de reforma e de seu agente, o DASP, continuasse a implantar uma burocracia clássica no país.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilhein e Sachs (orgs), **Brasil: Um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001:222-258. p.10-11

<sup>8</sup> *Idem, Ibidem*, p.11.

<sup>9</sup> *Idem, Ibidem*, p.11.

<sup>10</sup> *Idem, Ibidem*, p.12.

<sup>11</sup> *Idem, Ibidem*. p.12.

Segundo o autor, a Reforma de 1936 foi imposta unilateralmente desde o governo, e não atendia as reais necessidades da sociedade e da política brasileiras, que deveria ser de uma burocracia profissional. Ao invés disso, a Reforma fez concessões ao velho patrimonialismo, que assumia forma de clientelismo na democracia nascente. Com isso, após o colapso do regime autoritário de Getúlio Vargas, os componentes patrimonialistas e fatores clientelistas foram fortemente sentidos. No regime democrático, o DASP perde parte de suas atribuições e, nos cinco anos seguintes, a reforma administrativa foi conduzida como ação governamental rotineira e sem importância.<sup>12</sup>

Com a volta de Vargas ao poder, entre 1951 e 1963, são notados esforços no sentido de concluir a implantação da administração pública burocrática, que não chegaram a ter impacto sobre a administração. Nesse período, fica claro que não eram apenas as forças atrasadas do patrimonialismo e clientelismo que se opunham ao prosseguimento da Reforma Burocrática de 1936, mas também as forças comprometidas com o desenvolvimento econômico, que já estavam presentes no governo Vargas, tendo continuidade com o governo de Kubitschek (1956-1960) e no regime militar (1964-1984), associada a incompatibilidade do formalismo burocrático com as necessidades do país.<sup>13</sup>

Para Bresser-Pereira, desde o início da década de 1960 houve a convicção de que os princípios rígidos da administração pública burocrática “constituíam-se um empecilho do desenvolvimento do país”. Neste contexto, em 1963, iniciam-se estudos para uma reforma que tornaria a administração pública mais eficiente, quando o presidente João Goulart nomeou o deputado Amaral Peixoto o Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, incumbindo a ele o papel de dirigir diversos grupos de estudos com a missão de formular projetos de reforma. Ainda neste ano, foram apresentados quatro projetos importantes que planejavam uma reorganização ampla e global das estruturas e atividades do governo, mas só depois do golpe de Estado de 1964, a reforma seria realizada. O colapso do pacto populista estabelecido por Vargas e sua decorrente radicalização política, além da crise econômica do início dos anos de 1960, determinaram o fim da jovem democracia. Nos quase vinte anos seguintes o país viveu um regime autoritário modernizador, burocrático capitalista.<sup>14</sup>

Com a volta dos militares ao poder, promoveram a reforma administrativa de 1967, consolidada pelo Decreto-Lei nº 200 de 1967, reforma que anunciava as reformas gerenciais

---

<sup>12</sup> BRESSER\_PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilhein e Sachs (orgs), **Brasil: Um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001:222-258, p.12 e 13.

<sup>13</sup> *Idem, Ibidem*, p.13.

<sup>14</sup> *Idem, Ibidem*, p.13-14

que ocorreriam em alguns países desenvolvidos a partir dos anos de 1980 e no Brasil a partir de 1995.<sup>15</sup>

### 2.2.1 A Reforma Desenvolvimentista de 1967 e o Decreto-Lei Nº 200

A Reforma Desenvolvimentista de 1967 procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”. Nela distinguiu-se com mais clareza a administração direta da administração indireta, garantindo-se as autarquias e fundações do segundo setor, além das empresas estatais uma autonomia de gestão muito maior que a anterior. Por outro lado, o poder que havia sido descentralizado desde 1945 para os estados da federação, foi novamente centralizado no governo federal. Assim a reforma administrativa que conduzia o Estado brasileiro à descentralização do poder, agora com o novo plano político federativo, o poder voltava a ser centralizado na União.<sup>16</sup> O autor afirma ainda que:

O aspecto mais marcante da Reforma Desenvolvimentista de 1967 foi a desconcentração para a administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias que já existiam desde 1938.<sup>17</sup>

Para falar no Decreto-Lei nº 200 de 1967 é necessário destacar sobre sua principal alteração na administração pública brasileira, a descentralização. Para Di Pietro, a descentralização é a distribuição de competências de uma pessoa para outra, seja esta física ou jurídica. Na Administração Pública Brasileira trata-se da repartição de competências entre o Poder Executivo, que detém o poder central e a entidade criada, que desempenha determinada competência.<sup>18</sup>

Para Bandeira de Mello<sup>19</sup>, na descentralização “rompe-se uma unidade personalizada e não há vínculo hierárquico entre a Administração Central e a pessoa estatal descentralizada”, diante disto, empreende-se que o ente criado não guarda subordinação ante o poder central. O que existe na relação dos entes é o poder de controle. Cumpre esclarecer que tal poder é usado

---

<sup>15</sup> BRESSER\_PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilhein e Sachs (orgs), **Brasil: Um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001:222-258, p.14.

<sup>16</sup> *Idem, ibidem*, p.14-15.

<sup>17</sup> *Idem, ibidem*, p.15.

<sup>18</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed.. São Paulo: Atlas, 2011. p.420.

<sup>19</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. P.155.

em sentido estrito e, em oposição, ao poder hierárquico, enquanto neste último são presumidos, no poder controlador só existirá se este for previsto em lei, manifestando-se nos atos nela indicado.

A descentralização se subdivide em Política e Administrativa, sendo a descentralização política aquela em que o ente encontra seus fundamentos na própria Constituição, exerce competências próprias, sem que estas decorram de um ente central, a exemplo dos Estados-membros da Federação.

Já a descentralização administrativa, caracteriza-se pelas competências desempenhadas pelo ente criado para tal, só terá valor jurídico “emprestado” pelo poder central, suas atribuições não decorrem com força própria da Constituição. Essa descentralização é própria dos Estados unitários, onde há um centro único de poder, nestes as pessoas jurídicas e poderes locais se diferenciam pela relação de subordinação<sup>20</sup>.

O Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, com alterações posteriores, que dispõem sobre a Organização Federal, e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa, traz entre seus princípios a descentralização, quando informa em seu artigo 10 que “a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. ”

Em seu artigo 4º<sup>21</sup>, o referido decreto divide a Administração Pública em administração direta e indireta, sendo a direta aquela inerente à estrutura administrativa da Presidência da República e na dos Ministérios. E a administração indireta composta pelas entidades dotadas de personalidade jurídica própria: Autarquias; Empresas Públicas; e Sociedade de Economia Mista. A redação do Decreto 200 foi alterada pela Lei nº 7.596 de 10 de abril de 1987, no citado artigo, acrescentando as Fundações Públicas no rol de entidades da Administração Indireta, no âmbito Federal.

Com o Decreto nº 200, o Estado fica autorizado tanto a prestar por si as atividades administrativas ou descentralizá-las, desempenhando tais atividades através de outros entes, ora

---

<sup>20</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31 ed.. São Paulo: Editora Forense, 2011. p.420.

<sup>21</sup> Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) Fundações Públicas.

criados por eles para o exercício de determinadas atividades, ora transferindo aqueles que lhe forem pertinentes para particulares<sup>22</sup>.

Para a doutrinadora Odete Medauar, a descentralização administrativa significa:

A transferência do poder de decisão em matérias específicas a entes dotados de personalidade jurídica própria. Tais entes realizam, em nome próprio, atividades que, em princípio, têm as mesmas características e os mesmos efeitos das atividades administrativas estatais (...) implica, assim a transferência de atividade decisória e não meramente administrativa.<sup>23</sup>

Mello informa, que esse Decreto traz a estrutura do aparelho administrativo brasileiro na esfera federal, pois os Municípios, Estados e o Distrito Federal, estabelecem eles próprios, suas respectivas organizações que, em linhas gerais, seguem aquela estrutura organizacional básica.<sup>24</sup>

### **2.3 Reforma Gerencial, a Emenda Constitucional nº19 de 1998 e a proposta de nova alteração.**

Para abordar a última grande reforma administrativa, a Reforma Gerencial, é importante comentar ações que aconteceram durante a transição democrática e no governo Collor. No governo Sarney foi recriado o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos, em 31 de julho de 1985, associado a ele a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, que se subdividia em câmaras especializadas. No ano seguinte, a Comissão apresenta seus estudos e propostas, fundadas em três princípios: racionalização das estruturas administrativas; políticas de recursos humanos; concentração dos gastos públicos. Ainda em 1986, para dar o suporte ao programa de reformas na área administrativa, foi criada a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), que passou a ser o órgão central para a reforma administrativa daquele governo, tendo a responsabilidade de modernizar e reformar a administração imobiliária. Vinculado a SEDAP, a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), transformou-se em instrumento de alto nível hierárquico.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p.153.

<sup>23</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.51

<sup>24</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.p.156.

<sup>25</sup> LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas do Brasil – Modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, Número 02: abr-jun, 1998. p. 15 - 16

Assim é que a reforma pretendida por Aluísio Alves, segundo o próprio ministro, “sem prazos”, se transformou em dispositivo do Ato das Disposições Transitórias, art.24 da Constituição de 1988, que reconhecia a necessidade de uma reforma administrativa e fixava prazos de 18 meses para a realização da mesma. Os documentos básicos da reforma pretendida por Sarney reforçavam a preocupação com a recuperação da função social da administração pública, que se baseava no direito dos cidadãos aos serviços públicos custeados por eles através dos tributos.<sup>26</sup>

Já no governo Collor, para Lima Júnior, a reforma administrativa induzia uma reestruturação inserida no contexto da modernização do Estado favorecendo o ajuste econômico, a desregulamentação e a desestatização, que eram tratados na pauta da reforma administrativa do final dos anos de 1960, mas cuja novidade foi o ajuste econômico e a abertura comercial buscadas pelo governo. Para o autor, a reforma resultou na dispensa, ou mesmo demissão de 112 mil servidores, dentre estes celetistas não-estáveis ocupantes de cargos comissionados e de funções de assessoramento, e 45 mil servidores fizeram a opção pela aposentadoria. Outra medida, ainda na área de pessoal, foi a instituição do Regime Jurídico Único, através da Lei 8.112 de dezembro de 1990, momento em que foi permitido a todos os celetistas optarem pelo regime de servidor estatutário, vista atualmente como medida que gerou efeito engessador na administração pública.<sup>27</sup>

A última grande reforma Administrativa foi proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso, está associada, na opinião de Lima Júnior, à reforma do Estado brasileiro em geral. E aponta que:

Há dois fatos iniciais no governo de Fernando Henrique Cardoso que fixam os rumos da reforma. No dia de sua posse, o presidente criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que a orientaria teoricamente, é aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado, em seguida pelo presidente da República.<sup>28</sup>

Foi atribuído ao MARE, no ato de sua criação, a responsabilidade de formular políticas para a Reforma do Estado, reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade do serviço público.

---

<sup>26</sup> LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas do Brasil – Modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, Número 02: abr-jun, 1998. p.16.

<sup>27</sup> *Idem, Ibidem*, p.16-17.

<sup>28</sup> *Idem, Ibidem*, p.16-17.

A proposta de organização para o Estado e sociedade em relação à distribuição de responsabilidades foi definida, em três dimensões:

- O núcleo estratégico que inclui o governo (os Poderes), seus assessores e auxiliares imediatos. Esse núcleo definiria as leis e políticas públicas para atender ao interesse nacional e ter efetividade.

- O setor de atividades exclusivas, inclui prestação de serviços que apenas o Estado pode realizar: regulamentar, fiscalizar e fomentar.

- No terceiro setor os serviços não-exclusivos: a atuação do Estado seria em conjunto com outras organizações não-estatais e privadas. Neste setor estariam as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

Para o autor, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE apontava ainda para outras dimensões, dentre elas sobre a estabilidade do servidor que só seria administrada para os dois primeiros setores.<sup>29</sup>

No período da introdução do PDRAE, que levou a mudanças significativas no sentido de desqualificar o aparelho estatal e criar parcerias públicas-privadas. O plano estabelecia mudanças para desburocratizar a gestão, enfatizava ainda a transferência da prestação de políticas sociais para as entidades privadas, a princípio através da publicização e depois por parcerias privadas, chegando em alguns momentos a contrariar o texto constitucional.<sup>30</sup>

A intenção era fazer com que o Estado deixasse de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social através da produção de bens e serviços e passaria a desempenhar a função de promoção e regulação do desenvolvimento seria responsável também pela descentralização, situação em que o Estado transfere a execução para o setor público não-estatal e continuam sendo subsidiados por ele.<sup>31</sup>

A Reforma do Aparelho do Estado de 1995, a Reforma Gerencial, teve sua maior expressão através da Emenda Constitucional – E.C. nº 19 de 1998, que associada a outras leis ordinárias trouxe um novo “delineamento institucional” para a Administração Pública brasileira, a partir disso, foram criadas autarquias especiais (agências executivas e regulatórias)

---

<sup>29</sup> LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas do Brasil – Modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, Número 02: abr-jun, 1998. p.20.

<sup>30</sup> SILVA, Mayara Duarte *et al.* A política de saúde no contexto da contrarreforma do Estado brasileiro os novos modelos de gestão: análise da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH. *In: Seminário da Frente Nacional contra a privatização da saúde, 7º, 2017, Maceió. Anais*. Maceió: 2017.

<sup>31</sup> *Idem, ibidem.*

bem como outras organizações sociais, e a possibilidade de contrato de gestão com entidades de direito privado, através da publicização.<sup>32</sup>

Para a comunidade jurídica a “eficiência” foi uma das alterações trazidas pela E.C. nº 19 de 1998, segundo Borba, a mais comemorada, por se tratar de um dos princípios clássicos da Administração Pública. Presente no caput do art. 37 da CF de 1988, com redação dada pela emenda, indica que a atividade administrativa “obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, sendo considerado o princípio mais moderno da função administrativa.<sup>33</sup> O princípio pode ser percebido também na Lei 9.784 de 1998, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 2º, *caput*.<sup>34</sup>

Hely Lopes Meirelles, citada por Di Pietro, trata a eficiência como um dever da Administração Pública, como o princípio mais moderno da função administrativa, que “já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade”, exige um serviço público com resultados positivos e atendimento satisfatório em relação as necessidades da comunidade e seus membros.<sup>35</sup>

Trata-se de um princípio, que conforme afirma Di Pietro, apresenta dois aspectos: o primeiro diz respeito ao modo de atuação do agente público, de quem se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições para alcançar os melhores resultados; já o segundo aspecto, considera o modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o objetivo de alcançar os melhores resultados para prestação do serviço público.<sup>36</sup>

O princípio da eficiência ganhou dimensão própria com a reforma gerencial, ao passo em que a economicidade, corolário do princípio, passou a trazer a ideia de que a Administração

---

<sup>32</sup> SIQUEIRA JUNIOR, Geraldo Ferreira de. **Sob o véu do modelo gerencial:** a implantação de instrumentos de gestão gerencial no IFPE à luz da nova administração pública. Recife, 2013. 141 f. Dissertação (mestrado) - UFPE, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11378>. Acesso em: 19 de ago. 2023.

<sup>33</sup> BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado empresarial e reforma gerencial:** uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública brasileira. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018. p. 56.

<sup>34</sup> BRASIL. Lei 9.784/98. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso: 19 de ago. 2023.

<sup>35</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo. São Paulo: Malheiros, 2003. *Apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 31ª ed.. São Paulo: Editora Forense, 2018. p.249-250.

<sup>36</sup> *Idem, ibidem*, p.250

deve pautar seus atos por critérios de custo-benefício, sob um aspecto estritamente financeiro, e assim fazer “escolhas administrativas” analisando os parâmetros objetivos econômicos.<sup>37</sup>

A princípio da eficiência foi uma ideia muito difundida na Reforma Gerencial, segundo Di Pietro, em que o Plano Diretos da Reforma do Estado, “afirmava expressamente” que reforma o Estado melhoraria não só a organização do Estado e o pessoal do Estado, mas também, as finanças e o sistema institucional-legal, permitindo uma relação harmoniosa e positiva com toda a sociedade.<sup>38</sup>

Na avaliação de Borba, a adoção de um “eficientismo econômico” como máxima que deve ser seguida, torna muito difícil seguir a missão constitucional, que exige uma Administração Pública efetiva, e não apenas eficiente, que deve efetivar suas escolhas de modo a tornar concreto seus valores, fundamentos, objetivo e princípios, além dos direitos e garantias fundamentais, ofertando serviços públicos de qualidade.<sup>39</sup>

A Reforma Gerencial trouxe para o servidor público estatutário grande alteração em seu ordenamento jurídico, a exemplo da flexibilização da estabilidade. Os trabalhadores celetistas e empregados públicos também foram afetados por leis com a lei de organizações sociais e publicização (Lei nº 9.637/1998); e a lei sobre regime de emprego público do pessoal da Administração Pública Federal (Lei nº 9.962/2000), além de outras reformas, a exemplo da Reforma Trabalhista (Lei 13.467 de 13 de julho de 2017), também trouxeram flexibilização ou eliminaram direitos e garantias dos trabalhadores regidos pela CLT, que serão analisados nos capítulos seguintes.

E a mais nova proposta de alteração na organização administrativa, que pode alterar direitos e garantias dos agentes públicos, é a PEC nº32/2020. Em 03 de setembro de 2020, o então presidente Jair Messias Bolsonaro, encaminhou Proposta de Emenda Constitucional, elaborada por seu Ministro da Economia, Paulo Guedes, que está sendo apelidada de Reforma Administrativa, propondo alterações em dispositivos constitucionais concernentes ao regime jurídico dos agentes públicos e à estrutura da Administração Pública. Dentre as alterações, incluiu-se a modificação do art. 37, *caput*, da CF de 1988, que dispõe sobre os princípios gerais

---

<sup>37</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a reforma administrativa**: emenda constitucional nº 19, de 04 de julho de 1998. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p.248.

<sup>38</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de Pietro. **Direito Administrativo**. 31ª ed.. São Paulo: Editora Forense, 2018. p.250.

<sup>39</sup> BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado empresarial e reforma gerencial**: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública brasileira. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018. p. 58.

da Administração Pública. Tal dispositivo sofreu alteração pela E.C. nº19 de 1998, que incluiu o princípio da eficiência ao rol de princípios referidos pelo art.37 da CF/1988. A proposta do governo Bolsonaro inclui como novos princípios: 1) Imparcialidade; 2) Transparência; 3) Inovação; 4) Responsabilidade; 5) Unidade; 6) Coordenação; 7) Boa governança; e 8) Subsidiariedade.<sup>40</sup>

A Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020, traz ainda, dentre outras, modificações que afetam diretamente o exercício dos agentes públicos, a exemplo do art. 39 da proposta em que faz referência a um Regime Jurídico de Pessoal, o que sugere alteração ao Regime Jurídico Único, Lei 8.112 de 1990. O artigo, com a alteração, prevê ainda diferentes vínculos:

Art. 39-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal, que compreenderá:

- I - vínculo de experiência, como etapa de concurso público;
- II - vínculo por prazo determinado;
- III - cargo com vínculo por prazo indeterminado;
- IV - cargo típico de Estado; e
- V - cargo de liderança e assessoramento.<sup>41</sup>

A PEC passou por duas comissões na Câmara dos Deputados: a de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC) e a Comissão Especial designada para analisar a matéria. Mas, antes mesmo que o parecer favorável fosse a Plenário, a pressão organizada dos movimentos sindicais e da Frente Parlamentar Mista do Serviço Público “conseguiu demover centenas de deputados do apoio à PEC 32, sepultando o tema na última legislatura.”<sup>42</sup>

Segundo o site, Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho, órgão vinculado ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, “elencar o arquivamento da PEC como uma das prioridades, em uma lista de compromissos firmados com o movimento sindical na Mesa Nacional de Negociação Permanente. ” Mas a intenção de alguns parlamentares, a exemplo do presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL) é retomar as discursões sobre a PEC 32/2020.

<sup>40</sup> PAULA, Eduardo Loula Novais de. Reforma administrativa: novos princípios da Administração Pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasil, Ano 51, p.38-55, Jul-Dez, 2020. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1673/1823>. Acesso em: 19 de ago de 2023.

<sup>41</sup> BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 03 de setembro de 2020. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC%2032/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC%2032/2020). Acesso em: 19 de ago. 2023.

<sup>42</sup> SINJUR. Governo Federal anuncia iniciativa para retirar a PEC 32 e outras medidas. SINJUR. 2023. Disponível em: <http://www.sinjur.org.br/governo-federal-anuncia-iniciativa-para-retirar-a-pec-32-e-outras-medidas/>. Acesso em: 19 de ago de 2023.

2.3.1 As Instituições Federais de Ensino Superior – IFES públicas e a função autárquica original.

O dicionário da língua portuguesa traz como significado de Autarquia um governo de um Estado pelos seus cidadãos, ou ainda como governo autônomo, mas o significado que melhor expressa a entidade estudada aqui é que Autarquia é uma entidade administrativa que atua independentemente do poder central<sup>43</sup>.

O termo *autarquia*, conforme informa Maria Zanella de Pietro citando José Cretella Junior<sup>44</sup>, foi incorporado ao vocabulário pátrio a aproximadamente três décadas, sendo palavra composta, formada pelos elementos *autós* que significa próprio e *arquia* no sentido de governo, comando, direção; com a justaposição dos termos autarquia traz o sentido de comando próprio, autogoverno.

Para a citada autora, o termo foi usado amplamente no direito italiano, surgiu em 1987, mas fazia referências as comunas, províncias e outros entes públicos que existiam nos estados unitários. O vocábulo substituiria a expressão ente autônomo, por entender-se esta última contraditória, pois “autonomia” designaria o poder de estabelecer a própria lei, que não é competência dos entes locais, a menos que haja delegação do poder central.

Muitas autarquias surgiram ainda nas décadas de 1920 e 1930, informa a autora Odete Medauar, e ainda, que as primeiras obras doutrinárias sobre autarquias são de meados e fim da década de 1930 (de Tito Prates da Fonseca de 1935; e de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho de 1939)<sup>45</sup>.

No Brasil o termo Autarquia surgiu com o Decreto 6.016 de 22 de novembro de 1943, que definia como: “o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecido por lei”<sup>46</sup>.

A doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro nos informa que no Brasil já existiam entes com natureza autárquica, antes mesmo que seu conceito fosse elaborado, pela doutrina ou legislação. Informa ainda que alguns dos estudiosos defendem que a primeira autarquia teria sido a Caixa Econômica, apesar das controvérsias sobre sua natureza jurídica. Ela foi instituída pelo Governo Imperial em 1861<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> FERREIRA, ABH. **Mini Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa. 8ª ed.. Curitiba: Positivo, 2010.

<sup>44</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª ed.. São Paulo: Editora Forense, 2018. p.437

<sup>45</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.62.

<sup>46</sup>BRASIL. DECRETO LEI 6.016 DE 22 DE NOVEMBRO DE 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del6016.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del6016.html) .\_Acesso em: 10 de set. 2022.

<sup>47</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. . São Paulo: Atlas, 2011. p. 438.

Como mencionado anteriormente, o Decreto-lei nº 6.016 trouxe a primeira definição legal de autarquia. Já o conceito legal atual está positivado no artigo 5º, inciso I, do Decreto-lei nº 200 que a Autarquia é “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”<sup>48</sup>.

De forma sintética, as autarquias podem ser definidas como “pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa” defende Celso Antônio Bandeira de Melo. Para o jurista o decreto lei 200 omite informação importante para o entendimento de sua natureza autárquica: a personalidade de Direito Público<sup>49</sup>.

É possível conceituar as autarquias como: “pessoa jurídica de direito público, criado por lei específica, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei”.<sup>50</sup>

Não estão subordinadas ao Estado, como pessoas jurídicas, possuem liberdade administrativas limitadas pelas leis que a criou, havendo o controle estatal apenas, assim tem responsabilidade sobre seus atos, nas searas administrativas e judiciais. A responsabilidade do Estado é apenas subsidiária.

Como características das autarquias, com certo consenso entre os doutrinadores brasileiros, como Di Pietro, são entidades criadas por lei; dotadas de autonomia administrativa com “liberdade” para gerir seus atos, como por exemplo contratar pessoas, tem personalidade jurídica pública; especialização dos fins ou atividades<sup>51</sup>; além da sujeição ao controle ou tutela.

Quanto a **criação por lei específica**, Di Pietro nos informa, que tal exigência vem desde o Decreto-lei 6.016/1943, e venho a se repetir no Decreto-lei 200/1967, exigência também trazida pela Constituição de 1988 em seu artigo 37, inciso XIX.

Em relação a **pessoa jurídica**, as autarquias são entes titulares de direitos e obrigações próprios, que diferem das do ente que a criou.

---

<sup>48</sup>BRASIL. Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm). Acesso em 10 de set. 2022.

<sup>49</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.p.164.

<sup>50</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed.. São Paulo: Atlas, 2011. p.440.

<sup>51</sup>*Idem, Ibidem*,p.439.

E de **direito público** pois são submetidas ao regime jurídico de direito público, em relação à criação, extinção, poderes, prerrogativas, privilégios, sujeições. O já citado inciso I, do art. 5º do já citado Decreto, não indica se a personalidade jurídica é pública ou privada, mas já há consolidação do entendimento no ordenamento jurídico de que a natureza é de pessoa jurídica pública. E para reforçar tal entendimento o Código Civil de 2002 dispõe em seu art.41, IV, que são pessoas jurídicas de direito público interno, as autarquias e as associações públicas<sup>52</sup>.

Quanto a **autonomia administrativa** trata-se da capacidade de autoadministração, para Di Pietro (2011) o termo autonomia deve ser evitado, pois as autarquias são entes que não detêm o poder de criar seu próprio direito e sim a capacidade de auto administrar-se, no que tange as matérias para o qual foram determinadas.

O **patrimônio próprio** é condição acessória necessária, pois desta depende a capacidade de autoadministração.

A **especialização dos fins ou atividades** característica que impõe as autarquias o desenvolvimento de capacidades específicas para a prestação de serviços determinados. Para Di Pietro (2011), tal capacidade originou o princípio da especialização, impedindo que elas exerçam atividades diversas daquela aos quais foram instituídas.

Por fim, o **controle administrativo** ou **tutela** necessário para que as autarquias não se distanciem dos fins necessários à sua criação.

As autarquias guardam direitos e obrigações perante a Administração Pública centralizada, pois como são instituídas por lei para desempenhar determinado serviço público, para o qual foi autorizado pelo ente que a criou, usufruindo do direito de ser titular de tal função opondo-se a interferências que julgue indevida, guardando sempre os limites definidos por lei<sup>53</sup>.

Os órgãos da Administração direta, Chefe do Poder Executivo, ou Ministros ou Secretários, realizam controle administrativo sobre as autarquias, tal controle é chamado classicamente de tutela, como informa Odete Medauar<sup>54</sup>.

A fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial, contábil é realizada pelos Tribunais de Contas auxiliando o Legislativo nesta atribuição, nos termos dos arts. 70,71 e 75 da Constituição Federal de 1988. Além desta função o Poder Legislativo é dotado de

---

<sup>52</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.62.

<sup>53</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed.. São Paulo: Atlas, 2011. p.440.

<sup>54</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.64.

competência para fiscalizar e controlar os atos editados no âmbito das autarquias (art.49, X, CF/88).

Como informa Odete Medauar, as autarquias estão sujeitas ao mesmo controle jurisdicional que as autoridades e órgãos da Administração Direta, inclusive gozam de mesmo prazo em dobro para manifestação processual, com início da contagem a partir da intimação, conforme art. 183 do Código de Processo Civil de 2002<sup>55</sup>.

Com os particulares as autarquias atuam como a própria Administração Pública usufruindo de prerrogativas e sofrendo restrições conforme regime jurídico administrativo<sup>56</sup>.

As “autarquias de regime especial” foi uma expressão que surgiu na Lei 5.540 de 1968, em seu art.4º (já revogado), para indicar uma das formas institucionais das universidades públicas. Muito embora para Odete Medauar<sup>57</sup>, nem tal lei nem o Decreto-lei 200/67 firmaram diferenças entre as autarquias comuns e aquelas de regime especial. O que irá caracterizar as últimas, decorrerá da lei que as instituiu ou de lei que abranja um conjunto delas como ocorre com as autarquias universitárias.

Para José dos Santos Carvalho Filho<sup>58</sup> é fácil distinguir entre autarquias de regime comum e as de regime especial, basta observar a própria terminologia, a primeira estaria sujeita a uma disciplina jurídica sem especificidade, enquanto a outra seria regida por disciplina específica, onde sua característica seria a de atribuir prerrogativas especiais e diferenciadas de certas autarquias.

O autor defende ainda que como a legislação estabeleceu que as universidades e estabelecimentos de ensino superior, quando oficiais, se constituiriam em autarquias de regime especial ou fundações de direito público (Lei 5.549 de 1968, art. 4º, parágrafo único, já revogados), mas não definiu o que seria esse regime especial, limitando-se a consignar que tal regime obedeceria às “particularidades” indicadas na disciplina legal<sup>59</sup>.

Conforme no informa Medauar<sup>60</sup>, a diferença de regime pode estar no modo de escolha ou nomeação do dirigente insuscetível de extinção por ato do Chefe do Executivo, ou ainda por um controle menos intenso. São exemplos de autarquias em regime especial, no Âmbito federal:

---

<sup>55</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.64.

<sup>56</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed.. São Paulo: Atlas, 2011. p.440.

<sup>57</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.64.

<sup>58</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018. p.568

<sup>59</sup> *Idem, ibidem*, p.568.

<sup>60</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.65.

Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica), Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), e UFAL (Universidade Federal de Alagoas).

### 2.3.2. O contexto da reforma do aparelho do Estado e as IFES públicas.

A Reforma Administrativa do Estado que ocorreu na primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, que teve como marcos: a criação do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE, tendo como ministro Luiz Carlos Bresser Pereira; e o segundo a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE - documento que continha os “diagnósticos e propostas” do governo para a reforma. O documento concentrava-se no aparelho do Estado, ou seja, na administração, recursos humanos, nos serviços e na forma de propriedade.<sup>61</sup>

O Plano Diretor apontou um diagnóstico que levou a uma proposta de reconstrução do Estado, com a pretensão de eliminar o déficit público e recuperar aos cofres públicos, além de definir novas formas de intervenção do Estado na economia e na área social, implementando um modelo de administração que visava acabar os entraves deixados pelo modelo burocrático de administração.<sup>62</sup>

O Plano Diretor indicava as incoerências, no contexto da época, em relação a necessidade do Estado quanto aos recursos humanos na Administração Pública. Fala da estabilidade dos servidores públicos civis, instituída pelo Regime Jurídico Único, que por um lado garante a permanência e continuidade dos serviços; impõe que a forma de ingresso no serviço público seja o concurso público, o que considera um inibidor do espírito empreendedor e reformador; iguala o tratamento em relação aos servidores da administração direta e indireta.

A proposta visava flexibilizar os processos:

- 1) De ingresso e seleção: através da possibilidade de contratação de pessoal do mercado; transferido funcionários entre cargos semelhantes; e a admissão de funcionários celetistas;

---

<sup>61</sup> FREITAS, Aparecida do Rocio. **Reações da Universidade Pública à Reforma Administrativa do Estado**. 2005. Tese (Doutorado) – Sociologia, Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. SP. 2005. p. 63-64.

<sup>62</sup> *Idem, ibidem*, p.65.

2) E na manutenção: com as avaliações de desempenho periódicas do quadro de pessoal e de serviço, e se necessário remanejar ou diminuir; com a esquematização de incentivos profissionais que fosse abrangente a uma política de formação, capacitação permanente e remuneração compatível com a valorização do exercício da função pública em relação ao mercado.<sup>63</sup>

A atuação do Estado era delimitada em áreas pelo Plano Diretor, eram quatro distintas: o núcleo estratégico do Estado; as atividades exclusivas do Estado; os serviços não-exclusivos; e a produção de bens e serviços para o mercado. O **núcleo estratégico** e as **atividades exclusivas do Estado** permaneceriam dentro do Estado. Para **os serviços não-exclusivos** a ideia era de que sendo atividades competitivas, seriam controladas não só pela administração pública gerencial e sim com a participação do controle social e da constituição de quase-mercados. E a alternativa pensada para este fim foi a publicização dessas atividades, ou seja, a transferência para o setor público não-estatal. Já a **produção de bens e serviços para o mercado** seria prioritariamente da iniciativa privada. Definidos os setores de atuação do Estado, foi definida a forma de propriedade e administração. Sendo assim, para “o núcleo estratégico e para as atividades exclusivas do Estado a propriedade devia ser estatal; nas atividades não-exclusivas a propriedade seria pública não-estatal e no setor de bens e serviços para o mercado, a propriedade seria em princípio privada. E para os serviços não-exclusivos a sua transformação em organizações sociais seria feita através de um programa de publicização que asseguraria o seu caráter público, mas de direito privado.”<sup>64</sup>

o terceiro núcleo é compreendido na reforma como aquele que não deve ser privatizado, mas que também não cabe ao Estado ser o executor, até porque este já mostrou sua incompetência. Assim sendo, propõe que os serviços de saúde, educação, pesquisa e meio ambiente sejam transformados em Organizações Públicas Não-Estatais (OPNES), ou seja, sociedades de direito privado, sem fins lucrativos, que administrariam com subvenções dos cofres públicos.<sup>65</sup>

O Plano Diretor da Reforma do Estado do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso quando mencionou o terceiro setor, serviços não exclusivos, a exemplo da educação

<sup>63</sup> FREITAS, Aparecida do Rocio. **Reações da Universidade Pública à Reforma Administrativa do Estado**. 2005. Tese (Doutorado) – Sociologia, Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. SP. 2005. p.70 e 71.

<sup>64</sup> ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; BORGES, Djalma Freire. 20 anos do plano diretor da reforma do aparelho de estado no brasil: avanços e limites. *Espacios Públicos*, Estado do México, vol. 21, núm. 52, p. 7-24, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/676/67658492001/html/>. Acesso: 19 de julho de 2023.

<sup>65</sup> MATOS, Maurílio Castro de. A saúde no Brasil: reforma sanitária e ofensiva neoliberal. *In: BRAVO, M.I.S.; PEREIRA, P.A.P. (Orgs.). Política social e democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro, 2001. p.207.

superior, citou a universidade como um serviço a ser transferido para o setor público não-estatal, seria parte do programa de Publicização.<sup>66</sup>

A ideia de universidade associada à empresa privada alimenta-se na categoria de mercantilização do saber e da ciência, que adquirindo cada dia mais a condição de mercadorias típicas do atual modo de acumulação deixam de ser considerados bens coletivos e direito fundamental da cidadania, garantidos essencialmente pelo Fundo Público do Estado. Daqui a força da expressão oficial: educação como atividade não exclusiva do Estado e competitiva.<sup>67</sup>

Para Freitas, o governo concebia o setor público não-estatal como sendo mais capacitado para que os servidores se tornem mais eficientes. Uma maior eficiência estaria associada a maior produtividade e eficácia, que foi traduzido na proposta de implantação do modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático. Nesse sentido, a Secretaria de Reforma do Estado do MARE havia encaminhado ao Congresso a PEC nº. 173 de 1995 (que foi transformada em E.C. nº19 de 1998), que em 1º de julho de 1995, tornou público o documento/roteiro chamado de Etapas para viabilização da aplicação da lei de organizações sociais na recriação de universidade pública por contrato de gestão.<sup>68</sup> O documento que é anterior ao próprio Plano Diretor, deixava claro o que deveria ser a recriação de uma universidade pública não estatal, nos pontos abaixo:

- a. Conforme intenção do Ministro da Educação e do Desporto, indica-se uma universidade, autárquica ou fundacional, para ser extinta e recriada como entidade pública não-estatal.
- b. O Ministro promove contatos com representantes da universidade a ser extinta e é iniciado o levantamento patrimonial, de recursos humanos e de serviços a serem assumidos pela nova entidade.
- c. A indicação da entidade é submetida ao Conselho Nacional de Publicização para estudo da viabilidades e eventual recomendação.
- d. Constitui-se uma Associação Civil ou Fundação de Direito Privado, “que deverá prever em seus atos constitutivos os requisitos para operar como Organização Social apta a celebrar contratos de gestão”.
- e. A nova entidade registra seu Estatuto em cartório de registro civil de pessoas jurídicas, não esquecendo de estabelecer entre seus objetivos a prestação de serviços de ensino público, sem fins lucrativos. 80
- f. Esta entidade apresenta-se ao Ministro e sua qualificação é analisada pelo Conselho Nacional de Publicização. Define-se a composição do Conselho Diretor desta entidade, por pessoas de “notória capacidade profissional e elevado espírito público”.

<sup>66</sup> FREITAS, Aparecida de Rocio. **Reações da Universidade Pública à Reforma administrativa do Estado**. 2005. Tese de Doutorado. Doutorado em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, Araraquara, 2005. P.78.

<sup>67</sup> SGUISSARDI, Valdemar; SILVA Jr. João dos Reis. (Orgs.) **Educação superior: análise e perspectivas de pesquisa**. São Paulo: Xamã, 2001. 238 p.41.

<sup>68</sup> FREITAS, Aparecida de Rocio. **Reações da Universidade Pública à Reforma administrativa do Estado**. 2005. Tese de Doutorado. Doutorado em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, Araraquara, 2005. P.79

g. Comprovada a habilitação desta Associação Civil ou Fundação de Direito Privado, o Conselho Nacional de Publicização propõe à Presidência da República a qualificação da entidade como Organização Social,

h. O Presidente da República encaminha ao Congresso pedido de autorização legislativa para celebração de Contrato de Gestão com a Organização Social e extinção da IFES – Instituições Federais de Ensino Superior, que será substituída pela nova entidade.

i. Concedida a autorização legislativa, o Conselho Curador da Organização Social, seguindo as prioridades de política governamental estabelecidas pelo Ministro da Educação, “assumirá suas atribuições de designar dirigentes, dispor sobre a estrutura, definir diretrizes e objetivos e zelar pelo cumprimento das metas e finalidades da instituição”.

j. Definida a diretoria da Organização Social, tem início o processo de elaboração dos Termos do Contrato de Gestão e de transição administrativa da entidade estatal para a Organização Social.

k. O Ministro, representando o poder público, deverá assinar o Contrato de Gestão e supervisionar sua execução, onde estarão claramente identificados os serviços e as ações a serem desenvolvidas, a alocação e as metas a serem alcançadas.

l. O contrato terá vigência de dois a três anos, findo o qual serão avaliados os resultados e o correto cumprimento dos seus termos, mediante fiscalização do Tribunal de Contas da União.

O modelo proposto para as universidades associadas à empresa privada não prosperou. É possível reconhecer que nos anos da década de 1990, com a aprovação das propostas da Reforma Gerencial, houve um movimento no sentido de reformar os sistemas educacionais, em especial o ensino superior, com o objetivo de reorientar os seus serviços, com intuito de adaptar às novas formas de gestão, que têm como foco o controle de gastos e melhoria da eficiência, introduzindo mecanismos na busca de eficácia, produtividade e controle de custos.<sup>69</sup> A eficiência como argumento para ações privatizantes.

Para Freitas, do ponto de vista legal a reforma exigiria a proposição de emendas constitucionais, algumas de ordem econômica, tributária, que são de ordem da Reforma do Estado. Algumas alterações constitucionais ocorreram, dentre elas a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 foi que alterou, de fato, as bases da Administração Pública brasileira.<sup>70</sup>

Na década de 2000, seguiam-se as propostas para adequar as Instituições de Ensino Superior – IFES ao novo modelo de gestão estatal. Naquele contexto foi criado o Programa de

<sup>69</sup> ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de, PINHEIRO, Helano Diógenes. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação. Rio de Janeiro**, v. 18, n. 69, p. 647-668, out./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/LHHMwWVRhBVWxrmcxgWM9Dv/>. Acesso em: 24 de ago de 2023.

<sup>70</sup> FREITAS, Aparecida de Rocio. **Reações da Universidade Pública à Reforma administrativa do Estado**. 2005. Tese de Doutorado. Doutorado em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, Araraquara, 2005. P.86

Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, objeto do Decreto nº 6.096 de 2007, que em seu art. 1º define a meta do programa:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.<sup>71</sup>

Coube ao MEC o principal reforço de reforma da educação superior, através de medidas de ordem legal como a LDB, decretos, como o citado, portarias, propostas de emendas constitucionais. O Ministério tinha como objetivo garantir uma máxima diferenciação institucional, com planos de carreira por instituição, ao invés de carreira nacional, prevendo a possibilidade de autonomia financeira e a diversificação de recursos, além dos fundos públicos e assim respaldar parcialmente o que foi proposto.<sup>72</sup>

### 2.3.3. Os Hospitais Universitários ligados as IFES com a Reforma Administrativa

Os hospitais de ensino no Brasil têm tripla missão, pois pressupõe a integração de ensino, pesquisa e assistência.

... durante muitas décadas, hospitais e escolas médicas conviveram em paralelo, cada qual com funções e objetivos próprios. A associação formal entre as duas instituições aconteceu no Brasil em 1892, quando a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro passou a dispor de leitos hospitalares da Santa Casa de Misericórdia, usando-os no treinamento de seus estudantes. Esses hospitais (as Santas Casas de Misericórdia) durante décadas serviram de cenário prático aos alunos e professores das escolas de medicina, uma vez que as faculdades ainda não dispunham de um hospital próprio<sup>73</sup>.

Em 1930 através do decreto nº 19.402 de 14 de novembro de 1930 foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde pública, e todos os serviços relacionados à saúde pública foram transferidos para o novo ministério. Mas foi em 1948 com a criação do primeiro

<sup>71</sup> BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 24 de ago. de 2023.

<sup>72</sup> FREITAS, Aparecida de Rocio. **Reações da Universidade Pública à Reforma administrativa do Estado.** 2005. Tese de Doutorado. Doutorado em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, Araraquara, 2005. P.89.

<sup>73</sup> MENDONÇA DE ARAÚJO, Kizi, LETA, Jacqueline. Os hospitais universitários federais e suas missões institucionais no passado e no presente. **Histórias, Ciências, Saúde** – Manguinhos, vol.21, núm.4, outubro-dezembro, 2014. pp.1261-1281. Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, Brasil. p.1266 . Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3861/386134013010.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2023.

Conselho de Saúde, considerado por Willian Wech, conforme informa a assessoria de comunicação da FUNASA, o marco inicial da Saúde Pública moderna, que a saúde foi reconhecida como importante função administrativa do governo. Passaram a relacionar as condições de saúde da população com as possibilidades econômicas de um país, ou seja, quanto melhor a primeira, maiores as oportunidades para a segunda<sup>74</sup>.

Destaca-se ainda dois momentos importantes para a saúde no Brasil. Em 1953 através da Lei nº 1.920 de 25 de julho de 1953 é criado o Ministério da Saúde e dissocia a saúde das questões da educação, informando em seu art. 2º, que o Ministério da Educação e Saúde passa a denominar-se “Ministério da Educação e Cultura”. O segundo momento foi a Edição de Normas Gerais sobre a Defesa e a Proteção da Saúde através da Lei nº 2.312 de 03 de setembro de 1954, que em seu art. 1º traz a saúde como um dever do Estado, mas divide tal dever com a família, ao afirmar que “É dever do Estado, bem como da família, defender e proteger a saúde do indivíduo.”<sup>75</sup>

Muito embora as ações de saúde ocorressem a fim de controlar principalmente as endemias, o direito à saúde de fato, que foi reconhecido internacionalmente em 1948, com a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas – ONU, não existia de fato. No Brasil esse “direito” só atendia aos trabalhadores com vínculo formal de trabalho, ou seja, a parcela da população que contribuía para previdência social, o que privava maior parte da população ao acesso às ações de saúde. Assim a saúde não era considerada de fato um direito era tão somente um benefício da previdência social.<sup>76</sup>

O movimento pela reforma sanitária, surgiu motivado pela indignação de setores da sociedade em relação à dramática situação do setor de saúde, que não garantia o seu acesso de maneira equânime, sendo desigual e injusta. Foi formado por técnicos e intelectuais, partidos políticos, diferentes correntes e tendências e movimentos sociais. As primeiras articulações ocorreram na década de 1960, sendo sufocado pelo golpe militar de 1964, mas se manteve atingindo sua maturidade na década de 1970 e início de 1980. O movimento teve como marco

---

<sup>74</sup> BRASIL. **Cronologia Histórica da Saúde Pública**: uma visão histórica da saúde brasileira. FUNASA – Ministério da Saúde. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/cronologia-historica-da-saude-publica>. Acesso em: 21 de dezembro de 2022.

<sup>75</sup> BRASIL. **Lei nº 2.312, de 03 setembro de 1954. Normas Gerais sobre Defesa e Proteção da Saúde**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2312-3-setembro-1954-355129-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 21 de dezembro de 2022.

<sup>76</sup> BRASIL. Ministério Da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica. Departamento de apoio à Gestão Participativa. **Caminhos do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. 24p. Série B. Textos básicos. P.07. Disponível em: [https://bvsm.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caminhos\\_direito\\_saude\\_brasil.pdf](https://bvsm.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caminhos_direito_saude_brasil.pdf). Acesso em: 12/04/2023.

a 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, onde foram construídas propostas para o estabelecimento de uma saúde pública, com a participação, pela primeira vez no país, da sociedade civil organizada.<sup>77</sup>

A conferência teve como base o princípio da saúde como um direito de todos e dever do Estado e suas principais resoluções foram confirmadas pela Constituição Federal de 1988. No texto constitucional a saúde passou a integrar o Sistema de Seguridade Social, junto a previdência e assistência social.<sup>78</sup>

Foi instituído o Sistema Único de Saúde – SUS como sistema de atenção e cuidados, com base no direito universal à saúde, com integralidade das ações, abrangendo vigilância e promoção da saúde e recuperação dos agravos.<sup>79</sup>

Nos anos da década de 1980, os HUs ligados às IFES passaram por grave crise, decorrente do subfinanciamento, falta da realização de concursos públicos, o que levou a grande precarização dos serviços. E o início da participação dos hospitais na rede conveniada do SUS, em 1988, aumentou significativamente os custos dessas unidades hospitalares agravando ainda mais tal situação.<sup>80</sup>

Uma das consequências das crises foi o déficit de mão de obra, que obrigou as Universidades Federais a contratar mão de obra terceirizada por meio das fundações de apoio, o que levou à auditorias e contestação por parte do Tribunal de Contas da União – TCU.<sup>81</sup> Em 2006 o acórdão nº1520 do TCU apontou a necessidade de substituir a mão de obra contratada de forma irregular, por servidores concursados até 2010.<sup>82</sup> Nos anos seguintes, outros dois acórdãos do TCU tratavam das questões dos HUs: o nº2.731/2008 e o nº2.813/2009. O primeiro

---

<sup>77</sup> BRASIL. Ministério Da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica. Departamento de apoio à Gestão Participativa. **Caminhos do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. 24p. Série B. Textos básicos. p.07-08. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caminhos\\_direito\\_saude\\_brasil.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caminhos_direito_saude_brasil.pdf). Acesso em: 12/04/2023.

<sup>78</sup> Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

<sup>79</sup> BRASIL. Ministério Da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica. Departamento de apoio à Gestão Participativa. **Caminhos do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. 24p. Série B. Textos básicos. P.08. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caminhos\\_direito\\_saude\\_brasil.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caminhos_direito_saude_brasil.pdf). Acesso em: 12 de abr de 2023.

<sup>80</sup> MESQUITA, Lucas Isaac Soares. **Mercantilização do direito constitucional à saúde no Brasil: neoliberalismo, contrarreformas e subfinanciamento do Sistema Único de Saúde (SUS) no caso da implementação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)**. 2019. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. p.143. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/5617>. Acesso em: 19 de ago. de 2023.

<sup>81</sup> *Idem, ibidem* p.143-144.

<sup>82</sup> TCU. **Acórdão nº 1520 de 23 de agosto de 2006**. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1520%2520ANOACORDAO%253A2006](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1520%2520ANOACORDAO%253A2006). Acesso em: 24 de ago de 2023.

fez uma avaliação do relacionamento das IES e Fundações de Apoio<sup>83</sup>; o segundo tratou de questões relativas a autonomia, financiamento, estruturação, quadro de pessoal e inserção na rede do SUS. Fez ainda recomendações e comunicações com objetivo de identificar problemas e estabeleceu o prazo de 180 dias para que os Ministérios responsáveis observassem as questões levantadas.<sup>84</sup>

Como resposta ao TCU, e em consonância com a Reforma Gerencial, foi criado pelo governo federal o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais – REHUF, através do Decreto nº7.082/2010, que segue vigente e hoje é coordenado pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares e será abordado no capítulo 3.

O REHUF e a EBSEH são estratégias resultantes da necessidade de sanar questões reais, mas também como medida de adequação às Reformas Administrativas, que para alguns autores, são na verdade contrarreformas ao passo que, como afirma Mesquita, “reajustam a gestão estatal, flexibilizam direitos sociais, trabalhistas e outros constitucionalmente assegurados e privatizam o que for público, inclusive repassando verbas públicas para os setores privados”. Para ele o gerencialismo, em nome da eficiência e reorganização da prestação de serviços, seria responsável por reunir alternativas com a finalidade de resolver os problemas de saúde pública, pelo repasse da gestão de políticas sociais para organizações com modelos de gestão não-estatais, através dos contratos de gestão e parcerias. E cita como exemplo dessa prática: as Organizações Sociais - OS (Lei nº 9.637/1998), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs (Lei nº 9.790/1999), as Parcerias Público Privadas (Lei nº11.079/2004) e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH (Lei nº 12.550/2011).<sup>85</sup>

Desde o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC, passando pelos governos Lula, Dilma e de forma mais severa no governo de Michel Temer, e seu sucessor Jair Messias Bolsonaro, os governos adotaram medidas de contínuo desmonte das áreas sociais, dentre elas a política de saúde tem especial atenção, com a implementação de novos modelos

---

<sup>83</sup> TCU. **Acórdão nº 2.731 de 26 de novembro de 2006.** Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2731%2520ANOACORDAO%253A2008](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2731%2520ANOACORDAO%253A2008). Acesso em: 24 de ago de 2023.

<sup>84</sup> TCU. **Acórdão nº 2.813 de 25 de novembro de 2009.** Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2813%2520ANOACORDAO%253A2009](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2813%2520ANOACORDAO%253A2009). Acesso em: 24 de ago de 2023.

<sup>85</sup> MESQUITA, Lucas Isaac Soares. **Mercantilização do direito constitucional à saúde no Brasil: neoliberalismo, contrarreformas e subfinanciamento do Sistema Único de Saúde (SUS) no caso da implementação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH).** 2019. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. p.99-100. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/5617>. Acesso em: 19 de ago. de 2023.

de gestão privatizante. A saúde tem sido considerada como um mercado importante para exploração econômica.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> SILVA, M.D.; CLEMENTINO, M.O.; SILVA, A.M.. A política de saúde no contexto de contrarreforma de Estado brasileiro e os novos modelos de gestão: análise da EBSEH. Seminário da Frente Nacional contra a privatização da Saúde, VII, Maceió. **Anais**. Maceió, 2017. Tema: Saúde em tempos de retrocesso e retirada de direitos. Maceió.

### **3 O SERVIDOR PÚBLICO, SUAS DENOMINAÇÕES E A RELAÇÃO DE TRABALHO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Para que toda a Administração Pública funcione, ou seja, que sejam realizadas suas atividades, poderes, atos, que seus bens sejam geridos, se faz necessário a participação de pessoas que guardam vínculo de trabalho com a administração, seriam os agentes públicos.

Nesta parte do trabalho se pretende apresentar termos referentes a nomenclatura aplicada ao servidor público, fazer uma breve análise dos regimes jurídicos que o ligam a Administração Pública e os regimes que ligam o servidor a ela. Além disso pretende-se apresentar a Emenda Constitucional - EC nº 1998, e de que forma promoveu a precarização vertical das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública, com a redução de direitos e garantias constitucionais aos servidores públicos estatutários e a volta da pluralidade de regimes nos entes.

#### **3.1. Entendendo as denominações atribuídas aos agentes públicos e as relações de trabalho no âmbito da Administração Pública**

A expressão agente público para Fernanda Marinela<sup>87</sup>, é a forma genérica de designar os sujeitos que exercem função pública, servindo ao Poder Público como instrumento de sua vontade ou ação, independente do vínculo jurídico, podendo ser por nomeação, contratação, designação ou convocação, independe também se a função é temporária ou permanente e ainda se é remunerada ou não. Sendo assim enquanto se exerce função estatal é agente público.

O conceito acima está em consonância com a Lei 8.429 de 1992 que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, que positiva em seu art. 2º:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> MARINELO, Fernanda. **Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p.650.

<sup>88</sup> Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Embora para o entendimento de Odete Medauar<sup>89</sup>, é difícil empregar um vocábulo para nomear aqueles que têm um vínculo de trabalho com entes estatais. É comum que a sociedade, até mesmo a imprensa falada e escrita, cite os termos funcionários e servidores de forma abrangente, para designar todos aqueles que trabalham na administração. A própria linguagem técnico-jurídica não traz clareza para definir tal termo. A Constituição Federal de 1988 utiliza a expressão a servidores públicos, em vários dispositivos, inclusive intitulado uma seção, dando-lhe sentido amplo, o que seria conferido à expressão agentes públicos. Já os textos legislativos mais antigos, anteriores a Constituição Brasileira, utilizavam a expressão “funcionários públicos”. E apesar da Carta Magna não fazer menção a “funcionário”, não há impedimento para seu uso do vocábulo na legislação ordinária.

A doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>90</sup> nos lembra que Constituição traz em seu Capítulo VII, da Administração Pública, seção II a expressão “servidores públicos” para indicar as pessoas que prestam serviços, com vínculo empregatício, a Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas é o que é possível inferir de tais dispositivos Embora na seção I, que trata das disposições gerais para a Administração Pública, traga normas que abrangem as pessoas que prestam serviço à Administração Pública Direta e Indireta, o conseqüentemente incluiria as empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações de direito privado.

Explica Di Pietro que a expressão servidor público é empregado ora em sentido amplo, para designar as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com quem guarda vínculo empregatício; ora em sentido menos amplo, excluindo os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado.<sup>91</sup>

A autora lembra que existem outras pessoas que exercem função pública que compreende além da função administrativa, as funções legislativas e jurisdicionais, e ainda há pessoas que exercem função pública sem vínculo empregatício com o Estado, por isso a necessidade de um vocábulo mais abrangente que servidor público e os doutrinadores brasileiros passaram a adotar agente público<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.266

<sup>90</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31 ed.. São Paulo: Forense, 2018. p.740

<sup>91</sup> *Idem, Ibidem*, p.740.

<sup>92</sup> *Idem, Ibidem*, p.740-741.

Ao abordar o tema Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>93</sup>, aponta que é agente público aquele que desempenha função estatal e o será enquanto as exercitar. Assim ele aponta todos aqueles que são agentes públicos, desde o Chefe do Poder Executivo, de todas as esferas, também os senadores, deputados e vereadores, bem como os ocupantes de cargos e empregos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias e sociedade de economia mista nas distintas órbitas do governo; os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos. Apesar de só alguns integrarem o aparelho estatal, seja em sua estrutura direta, seja em sua organização indireta (autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações governamentais), todos são agentes que exprimem manifestação estatal mesmo que de forma transitória, pois lhes foi emprestado a força jurídica do próprio Estado, que os habilita a assim agirem.

Já os **servidores públicos** são todos os agentes que exercem uma função pública em caráter permanente, decorrente de relação de trabalho, integrando o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica explica Carvalho Filho<sup>94</sup>. O autor defende ainda, que os empregados das entidades privadas da Administração Indireta, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações de direito privado, são sempre regidos pelo regime trabalhista e integram categoria profissional a que estiver vinculado a entidade. Além do que, o art.173, §1º da CF de 1988 estabelece que tais entidades devem sujeitar-se às regras de direito privado em relação às obrigações trabalhistas<sup>95</sup>.

O entendimento acima não é pacífico entre os doutrinadores, para Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>96</sup>, o termo servidores públicos também têm sentido amplo e são as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado e às suas entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos e para ela compreende:

1. Servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;
2. Empregados público, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupante de emprego público,

---

<sup>93</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2013. p.249.

<sup>94</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018. p.701.

<sup>95</sup> *Idem, ibidem*, p.701-702

<sup>96</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Editora Forense, 2018. p.744.

3. Os servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art.37, IX, da Constituição) eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego.<sup>97</sup>

Os empregados públicos guardam vínculo com as empresas estatais de direito privado, com regras definidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo assim o vínculo entre esses trabalhadores e a empresa é contratual e não estatutário, sendo regido assim pelas leis trabalhistas.

### **3.1.1. As relações de trabalho no âmbito da Administração Pública**

Como visto, agentes públicos é a forma genérica de designar aqueles que servem ao Poder Público, ainda que de forma ocasional, e assim são todos aqueles que desempenha função estatal. Tal noção engloba desde o chefe do Poder Executivo (nas três esferas), bem como os senadores, deputados, vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista; os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou de ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos. Dos agentes mencionados alguns integram o aparelho estatal, quer seja na Administração direta quer seja na indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais). Já outros não integram o grupo de pessoas estatais, ou seja, são exteriores a ele, os concessionários, permissionários, delegados de função ou de ofício público, alguns requisitados, gestores de negócios públicos e contratos por locação civil de serviços. Todos têm em comum serem agentes que manifestam o poder estatal, e só é possível pois o Estado lhes emprestou força jurídica e os habilitou para agir.<sup>98</sup>

Para Mello os agentes públicos se agrupam, conforme a Constituição Federal de 1988, em quatro grupos: **os agentes políticos**; **os agentes honoríficos**; **os servidores estatais** (servidores público e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado); e **os particulares em colaboração com o Poder Público**.

---

<sup>97</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Editora Forense, 2018, p.744.

<sup>98</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2013. p.248-249.

Os **agentes políticos** têm com o Estado vínculo não de natureza profissional e sim de natureza política. Eles não necessitam de habilitação profissional ou aptidão técnica, mas de qualidade de cidadãos. A relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres estão prescritos na constituição e nas leis.<sup>99</sup>

Os **agentes honoríficos**, como os agentes políticos, não têm vínculo profissional, se ligam ao Estado em razão da qualidade de cidadão, mas diferem dos agentes políticos, não ocupam cargos políticos, pois são livremente designados para compor comissões técnicas por sua elevada reputação e conhecimento em determinadas matérias, a exemplo dos membros do Conselho da República, nos moldes do art. 89, VI, da CF/1988.<sup>100</sup>

Os **servidores estatais** são todos aqueles têm com o Estado, e suas entidades da Administração indireta, independente de sua natureza (pública ou privada), relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual, sob vínculo de dependência. Dentre os servidores estatais para Mello, são reconhecidos dois grupos: os servidores públicos, e os servidores das pessoas governamentais de direito privado, os empregados públicos.<sup>101</sup>

Por fim, dentre os agentes públicos estão uma outra categoria, que são **os particulares em colaboração com a Administração**. São sujeitos que mantêm sua qualidade de particular, ou seja, alheios ao aparelho estatal de forma íntima, mas exerce função pública, ainda que de forma esporádica, em “caráter episódico”. Nesta categoria se enquadra os requisitados, a exemplo dos mesários (membros da mesa receptora ou apuradora de votos) e do alistamento militar obrigatório; gestores de negócios públicos em situações anômalas para suprir necessidade pública; os contratados por locação civil de serviços (a exemplo dos advogados contratados para sustentação oral em tribunais); e os delegados de função ou de ofício público, que diferente dos anteriores que desempenham atividade material, estes desempenham atividade jurídica.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2013p.252.

<sup>100</sup> *Idem, Ibidem, p.252.*

<sup>101</sup> *Idem, Ibidem, p.253.*

<sup>102</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2013. p.255-256.

### 3.2 O Servidor Público Estatutário e seu Regime Jurídico Funcional

No entendimento da doutrinadora Di Pietro<sup>103</sup> os servidores estatutários são aqueles que se submetem a Regime Estatutário, que é estabelecido em lei por cada ente das unidades da federação e modificável unilateralmente. A nomeação lhes impõe situação jurídica previamente definida, a que são submetidos após termo de posse. Não é possível alterar as normas vigentes por meio de contrato, mesmo que haja concordância entre administrador e servidor, pois são normas de ordem pública cogentes e não derogáveis pelas partes.

Já para Bandeira de Mello, servidor público<sup>104</sup> é espécie do gênero servidor estatal, para o autor, o que é possível depreender da Lei Maior é que servidor público é a forma genérica e abrangente de englobar aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com entes governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Municípios, suas respectivas autarquias e fundações de Direito Público.

Será considerado para o estudo, alguns aspectos jurídicos-legais da questão dos servidores públicos civis, especialmente os que atuam no Executivo.

No entendimento do doutrinador José Carvalho Filho<sup>105</sup>, Regimento Jurídico é o conjunto de regras de direito que regulam uma relação jurídica. Dele se origina direitos e deveres, e assim também será para a relação funcional do servidor público, que deverá ter toda a sua vida funcional documentada, ou seja, através do registro documental dos fatos funcionais, assim o órgão administrativo, será responsável pelo prontuário que relata tais fatos, permitindo que as autoridades competentes possam consultar. Os fatos funcionais resultam de atos administrativos e cada ato inserido no prontuário é denominado de apostila, assim o fato funcional averbado é o apostilamento. As apostilas têm presunção de legitimidade, direitos e deveres nelas averbados desafiam regular cumprimento, só em decorrência de desfazimento por anulação ou revogação, é que ficam destituídos de eficácia.

---

<sup>103</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª ed.. São Paulo: Editora Forense, 2018. p.744.

<sup>104</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2013. p.253 .

<sup>105</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018. p.705-706.

### 3.2.1. Regime Jurídico Único – Estatutário e as mudanças implementadas pela Emenda Constitucional nº19/1988.

O Regime Estatutário para Carvalho Filho<sup>106</sup> é aquele formado por um conjunto de regras que regulam a relação jurídica funcional entre o servidor público estatutário e o Estado, se encontra no estatuto funcional da pessoa federativa. As regras estatutárias básicas devem estar contidas na lei, a Lei Estatutária, que deve obedecer ao que preceitua os mandamentos constitucionais sobre servidor.

O referido autor destaca as características do regime, como a primeira a **pluralidade normativa**, indicando que os estatutos funcionais são formulados por cada ente federativo, portanto são múltiplos, logo, há estatutos federal, distrital, estaduais e municipais, respeitando a autonomia das pessoas federativas. A característica seguinte é a **natureza** da relação jurídica estatutário. Não existe contrato entre o poder público e o servidor estatutário, sendo assim, a relação entre ambos não tem natureza contratual. Por consequência o regime estatutário que regula a relação jurídica estatutária, não pode incluir normas que indiquem a existência de um negócio contratual<sup>107</sup>.

Carvalho Filho ressalta que a União adotou o Regime Estatutário para seus servidores, sendo a Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990, seu estatuto funcional. Este diploma contempla as regras que indicam os direitos, deveres e obrigações dos servidores públicos e da própria União. Ele acrescenta ainda, que a iniciativa de lei que disponha sobre regime jurídico dos servidores públicos, constitui competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II, da CF/1988, dispondo também sobre matérias de provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria.<sup>108</sup>

Quanto as soluções dos litígios entre os servidores e o Estado, o autor informa que devem ser dirimidos perante a Justiça Comum no caso dos servidores federais, a Justiça Federal e a Justiça Estadual quando se trata de servidores estaduais.

A Emenda Constitucional nº19 de 1998, que alterou dispositivos constitucionais que versam sobre os servidores públicos, apresentou grandes mudanças. Uma das alterações mais significativas diz respeito ao regime jurídico dos servidores, em que o legislador constituinte

---

<sup>106</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018. p.706.

<sup>107</sup> *Idem, Ibidem*, p.706.

<sup>108</sup> *Idem, Ibidem*, p.706-707.

retoma o regime anterior, onde era autorizada a coexistência dos regimes jurídicos: celetista, estatutário ou contratual, na Administração Pública, justificadas ou não pelo tipo de função, se seriam típicas do Estado ou não. Sem deixar de observar o que prescreve o art. 37 da Constituição sobre as normas que regem o direito público (realização de concurso público, acúmulo ilegal, restrição de rescisão imotivada...).

Outra mudança importante a ser considerada, trazida pela EC nº 19 de 1998, foi aquela que altera o art.41 da CF de 1988, que trata da estabilidade dos servidores públicos.

Texto do art.41da Constituição Federal de 1988 antes da emenda Constitucional nº 19 de 1998:

Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.  
 § 1º O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.  
 § 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade.  
 § 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

Com a nova redação da emenda constitucional:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.  
 § 1º O servidor público estável só perderá o cargo:  
 I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;  
 II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;  
 III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.  
 § 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.  
 § 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.  
 § 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade."

Diante das disposições dos artigos observa-se que passaria a ser possível, após transcorrido o período de três anos de exercício em cargo efetivo, afastando assim a possibilidade de estabilidade para servidores ocupantes de cargos temporários. Foram alteradas ainda as hipóteses de perda de cargo, deixando mais amplas as possibilidades de a Administração Pública romper com vínculos jurídico com o servidor público, antes o servidor

perderia o cargo por ter cometido falta grave, definida por lei e mediante processo administrativo; com a alteração trazida pela EC nº19 de 1998, o servidor estável também poderá perder o cargo por insuficiência de desempenho (art.41, §4º, da CF/1988) ou ainda por excesso de despesas (art.196, II, §§ 4º a 7º da CF/1988).

Além de flexibilizar a estabilidade dos servidores estatutários, a EC nº 19 de 1998, promoveu alterações profundas dos direitos e garantias dos servidores. Para Mafra Filho, citado por Borba<sup>109</sup>, tais modificações podem ser sintetizadas como:

- a) Acabou com a obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo a contratação de celetistas;
- b) Processo seletivo para admissão de celetistas, mantendo concurso público para admissão de servidores estatutários;
- c) Possibilidade de deixar o servidor em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço, tendo como alternativa a exoneração por excesso de quadro;
- d) Limitação rígida dos proventos da aposentadoria e pensões, no valor equivalente ao recebido na ativa;
- e) Limitação rígida da remuneração dos servidores públicos e membros dos Poderes;
- f) Permissão de contratação de estrangeiros para o serviço público, sempre pela via de concurso ou de seleção pública;
- g) Facultar a transferência pessoal e de encargos entre as pessoas políticas, mediante assinaturas de convênios;
- h) Eliminação de isonomia como direito subjetivo.

É importante salientar que a PEC nº 32, que propõe alterações de dispositivos constitucionais, relacionados à Administração Pública e aos agentes públicos, se aprovada com o texto original, modificará dispositivos alterados anteriormente pela EC nº 19 de 1998.

A precarização vertical das relações de trabalho na Administração pública, segundo Daniel Borba, é caracterizada pela alteração das normas constitucionais de forma profunda, atingindo diretamente os direitos e garantias dos servidores públicos, causando sua diminuição. Tais direitos e garantias que não funcionavam apenas como proteção pessoal, mas também,

---

<sup>109</sup> BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado Empresarial e Reforma Gerencial**: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública Brasileira. 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Público, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018. p. 86-87 apud MAFRA FILHO, Francisco Salles Almeida. **O servidor público e a reforma administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

como proteção para regular exercício da função pública de forma independente e impessoal, a partir dos três eixos fundamentais: fim do regime jurídico único, flexibilização da estabilidade e indisponibilidade remunerada.<sup>110</sup>

### 3.3 O Agente Público Celetista (Empregado Público) e seu Regime Jurídico Funcional

Para Di Pietro, os empregados públicos são contratados e regidos pela legislação trabalhista, aos Estados e Municípios é vedado derrogar outras normas trabalhistas, já que se trata de competência privativa da União. E mesmo sujeitos à Consolidação das Leis de Trabalho – CLT, estão submetidos às normas constitucionais relativas a requisitos para a investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas no Capítulo VII, do Título II, da Constituição Federal<sup>111</sup>.

Para alguns estudiosos do direito há clara distinção entre a relação de trabalho e relação de emprego. A relação de emprego tem caráter genérico, referindo-se a todas as relações jurídicas onde há uma “prestação essencial centrada em uma obrigação de fazer consubstanciada em *labor humano*”. Ela englobaria as relações de trabalho, relações de trabalho autônomo, relação de trabalho eventual, de trabalho avulso e outras modalidades de pactuação de prestação de trabalho existente. A relação de emprego seria apenas uma das modalidades da relação de trabalho, do ponto de vista técnico-jurídico é tida como um tipo legal próprio e específico, inconfundível em relação as demais modalidades de relação de trabalho em vigor atualmente.<sup>112</sup>

A espécie relação de emprego tem grande relevância do ponto de vista socioeconômico, constituindo-se a modalidade de maior relevância de pactuação de prestação de serviço. Em razão dessa relevância e da singularidade de sua dinâmica jurídica, conduziram a que se estruturasse em favor da relação de emprego o **Direito do Trabalho**, como um dos segmentos mais relevantes do universo jurídico.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado Empresarial e Reforma Gerencial**: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública Brasileira. 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Público, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018. p. 87.

<sup>111</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª ed.. São Paulo: Editora Forense, 2018. p.744.

<sup>112</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do trabalho**. 16ª ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2017. p. 309-310.

<sup>113</sup> *Idem, ibidem*, p.310.

O chamado, por Carvalho Filho<sup>114</sup>, Regime Trabalhista é constituído por normas que regulam as relações jurídicas entre Estado e o servidor trabalhista (dentre eles o empregado público), aquele aplicado de forma genérica às relações jurídicas privadas entre empregados e empregadores, encontradas no Decreto-lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943, a chamada Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, por isso os trabalhadores regidos pela norma são chamados de celetistas. As características deste regime se antagonizam com as do regime estatutário. A primeira delas é a **unicidade normativa**, pois encontra-se regulado por um conjunto de normas encontradas em um único diploma legal, a CLT, com alterações introduzidas por outros dispositivos, dentre eles, a Lei 13.467 de 13 de julho de 2017, que produziu a chamada Reforma Trabalhista. Tal situação impõe a todas as pessoas federativas que adotem o regime, seguindo as normas impostas pelo diploma. Quando o Estado figurar como empregador, e assim sendo incidirá alguma norma de Direito Público, mas não poderá desfigurar o regime básico da CLT, que é essencialmente contratual. A outra característica diz respeito à natureza da relação jurídica entre o Estado e o servidor trabalhista, que é de natureza contratual, ou seja, o Estado e seu servidor trabalhista celebram contrato de trabalho nos mesmos moldes daqueles que disciplinam as relações de forma geral, entre capital e trabalho<sup>115</sup>.

Destaca o autor os casos de litígio entre servidores trabalhistas e a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que decorrem da relação de trabalho na qual tais entes figuram como empregadores o foro competente é a Justiça do Trabalho, em consonância com o art.144, I, da CF/1988, com redação alterada pela Emenda Constitucional nº45/2004<sup>116</sup>. Pois em se tratando de relação jurídica de natureza contratual, que se formaliza através de um contrato de trabalho, sendo assim adequada para enfrentar e dirimir tais litígios, a Justiça do Trabalho. Será também da Justiça do Trabalho a competência nos casos de acidente de trabalho e para processar e julgar ações de indenização por danos morais e materiais ajuizadas contra o empregador, independente da natureza deste<sup>117</sup>.

Carvalho Filho<sup>118</sup> analisa que o Governo Federal a fim de concretizar parte do projeto de reforma administrativa, iniciada formalmente pela Emenda Constitucional nº 19/1998, fez

---

<sup>114</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018. p.708.

<sup>115</sup> *Idem, ibidem*, p.708.

<sup>116</sup> "Art. 114 - Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I - As ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

<sup>117</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018. p.708-709.

<sup>118</sup> *Idem, ibidem*, p.709.

editar a Lei nº 9.962 de 22 de fevereiro de 2000 com o intuito de disciplinar a aplicação de regime trabalhista comum à relação da Administração e o respectivo servidor, chamado pelo legislador pátrio de regime de emprego público. Sendo a lei federal, tem incidência no âmbito da Administração Federal, autarquia e fundacional, excluindo as empresas públicas e as sociedades de economia mista. A lei prevê que o regime público será regido pela CLT e por legislação correlata, considerando em seu art.1º que será aplicado “naquilo que a lei não dispuser em contrário”. Diante disto é possível inferir que a Lei nº 9.962/2000 é legislação básica e que as demais serão subsidiárias, só prevalecendo se forem compatíveis com ela.

Quando aborda o tema Regime de Emprego Público do pessoal da Administração Direta, autárquica e fundacional, Maria Sylvia Zanella de Pietro fala que a lei citada por Carvalho Filho, que impõe ao pessoal celetista as regras contidas na CLT, naquilo que a lei não dispuser em contrário, é uma informação considerada por ela desnecessária, já que é da União a competência privativa para legislar acerca do Direito do Trabalho (art.22, I, CF/1988), mas destaca que a União poderá derrogar, através de lei específica para os servidores federais a legislação trabalhista. Informa ainda que a lei repete a obrigatoriedade de lei para a criação de empregos, já expressa na Constituição Federal, no art. 61, §1º, II, a. Traz a vedação da aplicação do regime celetista para os cargos em comissão, para os servidores estatutários, aqueles regidos pela Lei 8.112/1990, e também para a criação de empregos, que não sejam criados por lei específica. A lei repete também a exigência contida no art.37, II da CF/1988 de concurso público de provas ou de provas e títulos, em acordo com a natureza e a compatibilidade do emprego.

Carvalho Filho<sup>119</sup> também concorda que se faz necessário ressaltar que a lei não submeterá a seu regime seus servidores estatutários, ou seja, aqueles regidos pela Lei 8.112/1990, mesmo aqueles ocupantes de cargos de provimento de comissão, mas antecipa a criação de outros empregos, a serem regulados pela nova lei, bem como a transformação de cargos atuais em empregos, a que demonstra o intuito de ampliar o quadro de servidores celetistas e, assim, reduzir o número de servidores estatutários. Informa ainda que o provimento em emprego público se dá através de concurso de provas ou de provas e títulos em acordo com o que dispõe no art.37, II, da CF/1988. Como já dito o vínculo tem natureza contratual e se formaliza pela celebração de contrato por prazo indeterminado. Tal contrato só poderá ser rescindido, conforme prevê a **Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, que disciplina o regime**

---

<sup>119</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018. p.709.

de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências<sup>120</sup>, na ocorrência de:

Art. 3º O contrato de trabalho por prazo indeterminado somente será rescindido por ato unilateral da Administração pública nas seguintes hipóteses:

I – prática de falta grave, dentre as enumeradas no art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT;

II – acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

III – necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa, nos termos da lei complementar a que se refere o [art. 169 da Constituição Federal](#);

IV – insuficiência de desempenho, apurada em procedimento no qual se assegurem pelo menos um recurso hierárquico dotado de efeito suspensivo, que será apreciado em trinta dias, e o prévio conhecimento dos padrões mínimos exigidos para continuidade da relação de emprego, obrigatoriamente estabelecidos de acordo com as peculiaridades das atividades exercidas.

A legislação trabalhista passou em 2017 por sensível modificação. A Reforma Trabalhista, que teve como dispositivo a Lei 13.467 de 13 de julho de 2017, alterou o art. 8º, da CLT, suprimindo o parágrafo único e incluindo três parágrafos, e no §3º, com a nova redação, passou a considerar o Princípio da Intervenção Mínima. Segue parágrafo:

§ 3º No exame de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, a Justiça do Trabalho analisará exclusivamente a conformidade dos elementos essenciais do negócio jurídico, respeitado o disposto no art. 104 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e balizará sua atuação pelo princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva.

Com a nova redação os poderes de proteção do Estado através da Justiça do Trabalho e Ministério Público do Trabalho, ficam comprometidas.

Outra mudança significativa diz respeito aos artigos 443 e 452-A da CLT, que criou nova modalidade de contrato o “contrato intermitente”:

Art. 443. O contrato individual de trabalho poderá ser acordado tácita ou expressamente, verbalmente ou por escrito, por prazo determinado ou indeterminado, ou para prestação de trabalho intermitente.

§ 3º Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> BRASIL. Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9962.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9962.htm). Acesso em: 20 de ago de 2023.

<sup>121</sup> BRASIL. Lei 13.467 de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm). Acesso em: 20 de ago de 2023.

Art. 452-A. O contrato de trabalho intermitente deve ser celebrado por escrito e deve conter especificamente o valor da hora de trabalho, que não pode ser inferior ao valor horário do salário mínimo ou àquele devido aos demais empregados do estabelecimento que exerçam a mesma função em contrato intermitente ou não.<sup>122</sup>

No contrato de trabalho intermitente, o empregador convoca o empregado conforme sua conveniência, e o empregado deverá atender ao chamado, pois só receberá compensação pelo tempo de trabalho exercido. Nesta modalidade de contrato o trabalhador não será remunerado pelo tempo em que estiver aguardando o chamado (disponível). Um modelo de contrato claramente precarizado.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> BRASIL. **Lei 13.467 de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm). Acesso em: 20 de ago de 2023.

<sup>123</sup> CAMPOS, Raphael Felipe Machado. Reforma principiológica do Direito do Trabalho: as mudanças trazidas pela Lei nº 13.467. **Jus.com.br**, 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/74466/reforma-principiologica-do-direito-do-trabalho-as-mudancas-trazidas-pela-lei-n-13-467>. Acesso em: 20 de ago de 2023.

#### **4 A CONTRATAÇÃO DA EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES - EBSERH PELO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO PROFESSOR ALBERTO ANTUNES - HUPAA DA UFAL: UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES DE TRABALHO**

Os hospitais universitários HUs para o Ministério da Educação, a quem estão ligados, são centros de formação de recursos humanos e de desenvolvimento de tecnologia para a área de saúde. Os serviços prestados à população possibilitam um constante aprimoramento dos atendimentos, e a elaboração de protocolos técnicos para atender as mais diversas patologias. Tal padronização, garante uma melhor eficiência, que está à disposição da rede do Sistema Único de Saúde (SUS). “Além disso, os programas de educação continuada oferecem oportunidade de atualização técnica aos profissionais de todo o sistema de saúde”.<sup>124</sup>

Assim, neste capítulo serão analisadas as próximas etapas da história dos HUs, que passaram pelo Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais – REHUF, até chegar a contratação com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH, além de analisar a criação e competência desta empresa pública. Também será analisado nesta seção o regime dual dos servidores que atuam nos HUs, onde convivem agentes públicos estatutários e celetistas desempenhando mesmos cargos e funções, sendo regidos por regimes jurídicos diferentes, que levam a direitos distintos, e principalmente, se o alcance dessas diferenças leva a uma precarização dos postos de trabalho.

##### **4.1. Surgimento e evolução dos HUs, dentre eles o HUPAA, até a contratação com a EBSERH**

Os primeiros hospitais universitários foram fundados ainda no século XIX. A princípio seu objetivo era formar profissionais médicos, em seguida, tornou-se campo de prática para a formação dos demais profissionais da área de saúde.<sup>125</sup>

As primeiras residências surgiram nas décadas de 1950 e 1960, que tinham como principal função formar especialistas nas áreas médicas, foi um período de grande desenvolvimento, que começou a declinar na década de 1970. As dificuldades se agravaram

---

<sup>124</sup> BRASIL. Ministério da Educação. **Hospitais Universitários**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/hospitais-universitarios>. Acesso em: 09 de ago. 2023.

<sup>125</sup> LIMA, Thiago Emmanuel Chaves. Aproximação do Regime Jurídico das empresas estatais de serviço público ao das pessoas jurídicas de direito. **Revista da AGU**. Ano 10. Janeiro 2011. Editora AGU. 20011. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/183>. Acesso em: 23 de fev.2023.

nos anos da década de 1990, quando os hospitais universitários passaram a integrar o Sistema Único de Saúde – SUS. A participação nos atendimentos à essa nova demanda e o desafio de suprir as deficiências da rede do SUS, foram fatores que agravaram os problemas de custeio, comprometendo inclusive um dos pilares dos hospitais escola, que é o ensino.<sup>126</sup>

Com a crise econômica da década de 1970 no mundo, foi necessária uma reorientação das políticas de saúde, com o intuito de reduzir os investimentos públicos nos sistemas de saúde em âmbito nacional. Com isso o tema, gestão hospitalar, passou a fazer parte da agenda acadêmica e política, o que configurou uma busca por modelos gerenciais e administrativos eficientes.<sup>127</sup> A crise foi uma justificativa do pensamento neoliberal para introduzir estratégias privatizantes em nome da eficiência.

Historicamente a administração dos HUs federais brasileiros coube às respectivas universidades, sendo entidades descentralizadas que possuem competências ligadas à educação, mas também estranhas ao educacional, que é a prestação de serviços de saúde, o que lhes confere importante papel social. Essa dupla função dos hospitais universitários consiste em garantir ensino, pesquisa e extensão (1) e integrar o Sistema Único de Saúde - SUS, prestando atendimento à população (2), o que torna o gerenciamento dessas entidades uma tarefa complexa e difícil, principalmente diante do contingente insuficiente de servidores públicos e da falta de recursos materiais.

Com a crise econômica da década de 1980, os HUs sofreram, por parte do MEC, uma severa diminuição dos seus recursos, tornando-se, aquela época, unidades de custos elevados o que fez deles “bodes expiatórios” da crise financeira das universidades federais às quais pertenciam.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> LIMA, Thiago Emmanuel Chaves. Aproximação do Regime Jurídico das empresas estatais de serviço público ao das pessoas jurídicas de direito. **Revista da AGU**. Ano 10. Janeiro 2011. Editora AGU. 20011. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/183>. Acesso em: 23 de fev.2023.

<sup>127</sup> BRAGA NETO, F.C. et al. **Atenção hospitalar: evolução histórica e tendências**. In: Giovanella L. et al [org.]. Políticas e Sistema de Saúde no Brasil. 2ª. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. In: LEITE, Márcio Nolasco et al. Hospitais Universitários Federais e a fase de Reforma Administrativas e Gerenciais iniciadas na década de 2010. Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul. ISSN: 2447-9195. **Geofronter**, Campo Grande, n.5, v.3, p. 08 – 33, 2019. <https://periodicosonline.uems.br/index.php/GEOF/article/view/3608/pdf>. Acesso em: 23 de fev. de 2023.

<sup>128</sup> CARMO, Maria do; ANDRADE, Eli Lôla Gurgel; MOTA, Joaquim Antônio César. **Hospital universitário e gestão do sistema de saúde: uma trajetória positiva de integração**. **REME**. rev. min. enferm ; 11(4): 387-394, out.-dez. 2007. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/porta/resource/pt/bde-16146>. Acesso em: 07 de jul. de 2023.

Na década de 1990, quando os HUs passaram a integrar a rede do SUS<sup>129</sup>, o art. 45 da Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990, a Lei Orgânica da Saúde – LOS determinava que:

Art. 45. Os serviços de saúde dos hospitais universitários e de ensino integram-se ao Sistema Único de Saúde (SUS), mediante convênio, preservada a sua autonomia administrativa, em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, ensino, pesquisa e extensão nos limites conferidos pelas instituições a que estejam vinculados.<sup>130</sup>

Assim, nos moldes do art.45 da LOS, os HUs assumiriam os serviços que fossem pactuados mediante convênio, mas respeitando suas características de autonomia administrativa, em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, além de seguir desempenhando seu principal papel: de ensino, pesquisa e extensão.

Antes dos HUs integrarem a rede de assistência do SUS, eles eram totalmente custeados pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, pois era estabelecimentos de ensino. Após o convênio com o SUS, o MEC seguiu custeando as despesas com pessoal, enquanto ao Ministério da Saúde cabia o repasse dos valores correspondentes a pactuação de metas (quantitativas e qualitativas) com o governo federal e estadual referentes à assistência à saúde. Mesmo sem pertencer ao sistema de saúde do estado de referência, os HUs estão inseridos nesse sistema e pactua, a partir disso, as suas metas de prestação de serviço.<sup>131</sup> Não foi definido neste momento qual seria a origem dos recursos para investimento em modernização, renovação tecnológica desses hospitais, o que os obrigou a buscar outras formas para adquirir recursos.<sup>132</sup>

A década de 1990 foi marcada por traços da Administração Gerencial, percebidos ainda no governo Collor (1990-1992). Mas ganha seus contornos com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de Bresser-Pereira em 1995, elaborado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). A proposta do plano era descentralizar ou privatizar todas as atividades que não fossem exclusivas ou inerentes ao Estado brasileiro. A partir dele, foram aprovadas emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias,

---

<sup>129</sup> O Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Leis Orgânicas da Saúde (Leis 8.080/1990 e 8.142/1990).

<sup>130</sup> BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm). Acesso em: 23 de fev.2023.

<sup>131</sup> SODRÉ. Francis *et al.* Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: um novo modelo de gestão?. **Serviço Social & Sociedade**, n.114, p.365-380, abr. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/m9mFrqzgRhYCMgDkmyNhttd/#>. Acesso em: 19 de nov. de 2022.

<sup>132</sup> LIMA, Thiago Emmanuel Chaves. Aproximação do Regime Jurídico das empresas estatais de serviço público ao das pessoas jurídicas de direito. **Revista da AGU**. Ano 10. Janeiro 2011. Editora AGU. 20011. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/183>. Acesso em: 23 de fev.2023.

com o objetivo de flexibilizar os serviços públicos e a privatização de atividades econômicas exploradas pelo Estado.<sup>133134</sup>

Na área da saúde, como informa Vignoli Neto, o Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado, foi expresso nas várias tentativas de flexibilizar o regime jurídico de direção e execução dos serviços públicos de saúde. Em 1998 a proposta foi a criação das Organizações Sociais (OSs), em 1999 foram as Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPs), e já na década de 2000, mais precisamente em 2007, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a proposta das fundações Estatais de Direito Privado. Em comum a todas elas o fato de se constituírem como entes jurídicos de Direito Privado.<sup>135</sup>

De acordo com Barros, a “modernização” da gestão dos hospitais universitários teve seu despertar em 2003, com a constituição de grupo de trabalho nomeado pela Portaria Interministerial MS/MEC/MCT/MPOG nº 562/ 2003 com a finalidade de diagnosticar os reais problemas relacionados à gestão, ao financiamento e à infraestrutura dos hospitais de ensino do país. A criação do Programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários e de Ensino foi resultado deste grupo de trabalho.<sup>136</sup>

A problemática aqui exposta se prolongou no tempo até que, em 2010, quando através do Decreto-Lei nº 7.082/2010 foi instituído o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais- REHUF. O referido programa, como informa o Ministério da Educação e Cultura - MEC, tem como objetivo criar condições materiais e institucionais para que os hospitais universitários federais possam desempenhar suas funções, de forma plena, em relação às três dimensões, ensino, pesquisa, extensão além da assistência à saúde. Como dispõe o art. 2º caput e §1 do Decreto-lei.<sup>137</sup>

---

<sup>133</sup> GOMES, Hebert de Oliveira. **As Empresas Brasileiras de Serviços Hospitalares e os Hospitais Universitários Federais**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012.p.20-22.

<sup>134</sup> A exemplo do: Decreto nº 2.271 de 1997, revogada pelo decreto nº9.507 de 2018 – que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública; Lei nº9.637 de 1998 – dispõe sobre as organizações sociais e o Programa Nacional de Publicação; e da Lei nº 9.962 de 2000 – que dispõe sobre o regime de emprego público do pessoal da Administração Pública Federal direta autárquica e fundacional.

<sup>135</sup> VIGNOLI NETO, Orlando. A flexibilização do Regime Jurídico de Direito Público na prestação de serviço público: estudo sobre a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH. **Revista CAAP**. N.1, v.XXI. p.111-130. Belo Horizonte. 2013.

<sup>136</sup> BARROS, Renata Tenório de. **Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: uma análise sobre sua gestão no contexto institucional no hospital das clínicas da UFPE**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife. p.49.

<sup>137</sup> BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010**. Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais- REHUF, dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm). Acesso em: 27 de out. de 2022.

Art. 2º O REHUF tem como objetivo criar condições materiais e institucionais para que os hospitais universitários federais possam desempenhar plenamente suas funções em relação às dimensões de ensino, pesquisa e extensão e à dimensão da assistência à saúde.

§ 1º No campo do ensino, pesquisa e extensão, os hospitais universitários desempenham as funções de local de ensino-aprendizagem e treinamento em serviço, formação de pessoas, inovação tecnológica e desenvolvimento de novas abordagens que aproximem as áreas acadêmica e de serviço no campo da saúde, tendo como objetivos específicos:

Para Vieira, de acordo com o referido decreto, o REHUF orienta-se pelas seguintes diretrizes aos hospitais universitários federais:

- Instituição de mecanismos adequados de financiamento, igualmente compartilhados entre as áreas da educação e da saúde, progressivamente, até 2012;
- Melhoria dos processos de gestão;
- Adequação da estrutura física;
- Recuperação e modernização do parque tecnológico;
- Reestruturação do quadro de recursos humanos dos hospitais universitários federais; e
- Aprimoramento das atividades hospitalares vinculadas ao ensino, pesquisa e extensão, bem como à assistência à saúde, com base em avaliação permanente e incorporação de novas tecnologias em saúde.<sup>138</sup>

Hoje o REHUF é coordenado pela EBSEH, tendo entre as atribuições a recomposição do financiamento dos hospitais universitários federais e a recuperação física e tecnológica das unidades.<sup>139</sup>

Para Barros, o programa REHUF, conseguiu minimizar as deficiências financeiras dos hospitais universitários, mas as mudanças necessárias para modernizar a gestão dos hospitais não foram medidas efetivas.<sup>140</sup> Verificou-se, desse modo, que o REHUF foi ineficaz na questão do déficit de pessoal, de modo que era comum a contratação pelas universidades de pessoal terceirizado para a realização de atividades meio dos hospitais.

Ocorre que, em 2010, o Tribunal de Contas da União (TCU), determinou que as universidades públicas não poderiam mais manter funcionários terceirizados em atividades fim

<sup>138</sup> VIEIRA, Kayo Roberto. Uma revisão bibliográfica acerca da gestão de hospitais universitários federais após o advento da EBSEH. **Revista Brasileira de Administração Política**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 157-178, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/22413>. Acesso em: 10 ago. 2023.

<sup>139</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Atenção à saúde tem recursos de 82,4 milhões liberados. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/34720>. Acesso em: 02 de dez. de 2022.

<sup>140</sup> BARROS, Renata Tenório de. **Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: uma análise sobre sua gestão no contexto institucional no hospital das clínicas da UFPE**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

nos hospitais universitários. Como alternativa às várias instituições federais atingidas, o Governo Federal decidiu criar uma empresa pública para gerenciar os hospitais universitários: a EBSEERH. Como já consignado, a referida empresa pública foi “criada” /autorizada pela Lei Federal 12.550 de 15 de novembro de 2011. Um acordo entre reitores e TCU adiou para dezembro de 2012 a data-limite para o fim dessas terceirizações.<sup>141</sup>

A criação da EBSEERH foi justificada por um discurso ideológico de crise na saúde, e que aquela resultou de uma má gestão dos serviços. Os que fazem uso desse discurso, defende que o Estado precisa de uma reestruturação, para torná-lo mais eficiente e com mais qualidade. Uma estratégia para introduzir na gestão pública os mecanismos de mercado.

Atualmente, a rede de hospitais universitários federal é formada por 51 hospitais, vinculados a 36 universidades federais. Dos quais 41 (quarenta e um) hospitais universitários ligados às Universidades Federais, tem contrato com a EBSEERH, permitindo que sua administração seja realizada por ela.<sup>142</sup> A EBSEERH possuía em 2022, conforme relatório<sup>143</sup> 40.396 funcionários celetistas e 19.131 em regime jurídico único ligados às IFES, cedidos à empresa. Um dos pontos do debate é a questão da estabilidade, se a dos primeiros é inferior à dos estatutários.<sup>144</sup>

A previsão é que todos os funcionários dos Hospitais geridos pela EBSEERH tenham vínculo celetista, como fica demonstrado na Portaria nº 17 de 1º de julho de 2019, do Ministério da Economia, que aprovou o quantitativo de pessoal próprio dos hospitais geridos pela EBSEERH, estabelecendo limite máximo, informa ainda, em seu art. 2º que em tal limite, estão contempladas as vagas correspondentes aos servidores estatutários que exercem suas funções nos hospitais e que poderão ser substituídos por empregados concursados pela EBSEERH, ao passo em que os servidores estatutários se aposentarem ou quando se extinguir seu vínculo com o órgão de origem.<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> Coordenadoria de Comunicação Social e Marketing da Universidade Federal do Ceará. **Tire suas dúvidas sobre a contratação da EBSEERH pela UFC.** Disponível em: <http://www.ufc.br/noticias/noticias-de-2013/4436-tire-suas-duvidas-sobre-a-contratacao-da-ebserh-pela-ufc>. Acesso em: 27 de jul. de 2022.

<sup>142</sup> BRASIL. EBSEERH – Hospitais Universitários Federais. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/sobre-os-hospitais-universitarios-federais>. Acesso em 10 de ago. de 2023.

<sup>143</sup> EBSEERH. **Relatório Integrado 2022.** Disponível em: [https://www.gov.br/ebserh/pt-br/transparencia/copy\\_of\\_RelatorioIntegrado20221.pdf](https://www.gov.br/ebserh/pt-br/transparencia/copy_of_RelatorioIntegrado20221.pdf). Acesso em: 30 de jul de 2023.

<sup>144</sup> O Globo Sociedade. Especialistas divergem sobre proposta do MEC do Regime CLT para Professores universitários. Disponível em <https://oglobo.globo.com/sociedade/especialistas-divergem-sobre-proposta-do-mec-de-regime-clt-para-professores-universitarios-23967491>. Acesso em: 27 de out de 2022.

<sup>145</sup> BRASIL. EBSEERH. **Portaria nº17 de 01 de julho de 2019.** Aprova o quantitativo de pessoal próprio dos hospitais da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEERH constantes no anexo. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento. Brasília, 2019. Disponível em: <http://planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/PortariaN17de01.07.2019.pdf>. Acesso em: 12 de nov. de 2022.

#### 4.1.1 Surgimento e evolução do Hospital Universitário Prof.º Alberto Antunes - HUPAA

Como os demais hospitais escolas no Brasil, o projeto do Hospital Universitário Prof.º Alberto Antunes – HUPAA foi iniciado a partir da criação da Faculdade de Medicina, em 1950. O projeto inicial contemplava construção do hospital das clínicas, mas com a inclusão da Faculdade de Medicina como parte da Universidade Federal de Alagoas – UFAL, o projeto de construção da Cidade Universitária incluiu a construção do Hospital Universitário. Assim as obras se iniciaram na década de 1960, mas só foram concluídas em 1992, atualmente tem uma área de 30.000 m<sup>2</sup> de área construída<sup>146</sup>.

A data oficial de fundação do HUPAA foi em outubro de 1973, ocasião em que aportou em Maceió o Navio-Hospital SS HOPE, vindo dos Estados Unidos, para realização de intercâmbio científico entre UFAL, Secretaria de Estado da Saúde e a Universidade de Harvard, que impulsionou o início das atividades no HUPAA. O Hospital nasceu como órgão auxiliar da UFAL, a princípio para atender as necessidades da prática da formação médica e, em seguida, atendendo aos demais cursos de formação profissional da área de saúde<sup>147</sup>.

Como informa Milka Correia, o navio HOPE permaneceu em Maceió um ano, ocasião em que foram capacitados 800 especialistas entre médicos, enfermeiros, dentistas, paramédicos. O HOPE em parceria com o Hospital Universitário - HU desenvolveu na área de ensino, cursos de especialização, aperfeiçoamento nas áreas de cirurgia geral e clínica médica.<sup>148</sup>

Em 1974, segundo a referida autora, o HU iniciou suas atividades de internamento com 56 leitos, ainda de forma improvisada, na área que são ocupadas hoje pelos ambulatórios. Em 1975 o hospital passou a integrar as diretrizes nacionais, estabelecidas para os hospitais de ensino, onde passou a realizar serviços assistenciais à saúde e servindo como suporte para formação de profissionais da saúde. Em 1977 foi inaugurada a clínica obstétrica com 20 leitos, a partir de adaptações no prédio. E os leitos das clínicas médica e cirúrgica foram ampliadas de 56 para 100. No ano seguinte a parte térrea do hospital foi concluída.<sup>149</sup>

---

<sup>146</sup> HU/UFAL. **Hospital Universitário Profº Alberto Antunes**. Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: <https://ufal.br/ufal/institucional/orgaos-de-apoio/academico/hospital-universitario>. Acesso em: 12 de nov. de 2022.

<sup>147</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>148</sup> CORREIA, Milka Alves. **Institucionalização e Legitimidade: o Caso do Hospital Universitário Professor Alberto Antunes – HUPAA**. In Encontro de Administração Pública e Governança. São Paulo/SP, 22 a 24 de novembro de 2006. p.7. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG114.pdf>. Acesso em: 30 de nov. de 2022.

<sup>149</sup> *Idem, ibidem* p. 7-8.

Quanto aos recursos humanos, em 1978 o hospital contava com 1,9 funcionários por leito, como informa Milka, eram profissionais de nível superior (docente), pessoal técnico e de apoio. Em 1979 foi aprovado o quadro próprio de pessoal, para o até então, Hospital Universitário, isso possibilitou, a partir de 1980, manter o quantitativo de profissionais num patamar mínimo necessário para manter a demanda.<sup>150</sup>

Foi em 1990 que o Hospital Universitário da UFAL, assim como os demais hospitais escola do país passaram a integrar o Sistema Único de Saúde, como prescreve o já citado art. 45 da lei Orgânica da Saúde.

Além do início da participação dos HUPAA no SUS, a década foi marcada por grande expansão, tanto na sua estrutura física, como no seu desenvolvimento gerencial devido ao grau de complexidade administrativa alcançado. Foi em 1991 que o HUPAA passou a ter mais independência financeira através do convênio firmado com a Fundação Universitária de Desenvolvimento de Pesquisa e Extensão – FUNDEPES, em que passou a ter uma gestão financeira mais autônoma em relação à UFAL, assumindo os gastos com custeio de materiais de consumo e uma parte das despesas com aquisição de equipamentos, graças aos recursos gerados pelo convênio com o SUS. Mas as despesas com recursos humanos, energia, vigilância e limpeza seguiam como parte do orçamento da UFAL<sup>151</sup>.

O Hospital Universitário, a partir de 1999, viveu uma etapa de grande expansão, da sua estrutura física e também da administrativa. Naquele ano, houve a implantação da Residência Médica, nas áreas básicas de clínica médica, cirurgia geral, pediatria, obstetrícia e ginecologia.

A escolha do nome do hospital só aconteceu neste período. Em setembro 1999, o então diretor Dr. Manoel Calheiros Silva, encaminhou uma proposta para homenagear o Prof. Dr. Carlos Alberto Fernandes Antunes, pelo período como diretor do hospital e empenho como professor do Departamento de Clínica Cirúrgica do curso de Medicina. No ano seguinte, na gestão do Dr. João Macário de Omena Filho, a proposta foi aprovada pelo conselho. Assim, o hospital passou a ter o nome Hospital Universitário Prof. Alberto Antunes.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> CORREIA, Milka Alves. **Institucionalização e Legitimidade:** o Caso do Hospital Universitário Professor Alberto Antunes – HUPAA. In Encontro de Administração Pública e Governança. São Paulo/SP, 22 a 24 de novembro de 2006. p.8. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG114.pdf>. Acesso em: 30 de nov. de 2022.

<sup>151</sup> *Idem, ibidem*.p.8.

<sup>152</sup> SILVA, Jacilene dos Santos. **Complexo econômico-industrial da saúde em Alagoas:** a articulação do Hospital Universitário Prof. Alberto Antunes – HUPAA ao arranjo produtivo local de saúde de Maceió. 2017. 177f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, Universidade Federal de Alagoas, Maceió,2017. p. 81.

Em 2001, o HU acelerou o processo de modernização. Aparelhos de videolaparoscopia, videoendoscopia, tomografia, videoeletroencefalografia, aparelho para estudo urodinâmico, dentre outros, foram instalados na instituição. Naquele mesmo período, foram inauguradas novas áreas, como o Banco de Sangue, Setor de Oncologia Clínica, Quimioterapia e o Banco de Leite Humano. No ano de 2011, como projeto pioneiro em Maceió, o Hospital Universitário ganhou um espaço próprio para reservar a memória da história da Medicina do estado de Alagoas. O Memorial do HUPAA é um equipamento moderno, que se destaca pelo valor científico, histórico e cultural.<sup>153</sup>

O HUPAA é reconhecido como instituição de referência do estado de Alagoas, prestando assistência 100% SUS.<sup>154</sup>

No ano de 2014, mais precisamente dia 14 de janeiro, a UFAL contrata a EBSEH para gerir o HUPAA.

O HUPAA hoje possui com serviços:

- Ambulatório com 44 especialidades médicas;
- 209 LEITOS (170 leitos de internação nas clínicas; 10 leitos de UTI Adulto; 15 leitos de UTI Neonatal; 05 leitos de UCI Neonatal, 4 leitos Hospital Dia e 5 leitos UCI Mãe Canguru);
- 18 serviços de apoio ao diagnóstico e terapias de média complexidade: Patologia Clínica, Anatomopatologia e citologia, Radiologia, Ultrassonografia, Endoscopia digestiva alta, Colonoscopia, Uretroscopia, Histeroscopia, Broncoscopia, ECG, Holter 24h, Espirometria, Exames oftalmológicos especializados, Videonasofaringoscopia, Audiometria, Biópsias e Colposcopia e Hemoterapia;
- 07 Serviços de apoio ao diagnóstico e terapia de alta complexidade: Tomografia computadorizada, Ressonância Magnética, Medicina Nuclear in vivo, Quimioterapia, Radioterapia, Hemoterapia e Nefrologia.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> HUPAA. **Nossa história**. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-nordeste/hupaa-ufal/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 31 de jul. 2023.

<sup>154</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>155</sup> HUPAA. Plano Diretor estratégico 2021-2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-nordeste/hupaa-ufal/acesso-a-informacao/Acoes-e-Programas/programas-projetos-e-acoes/pde-2021-2023-hupaa-ufal-2.pdf>. Acesso em: 31 de jul. 2023.

Seu corpo de funcionários é composto por: 502 – Servidores Públicos regidos pelo Regime Jurídico Único - RJU; 805 Empregados Públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.<sup>156</sup>

#### 4.1.2 Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH: criação e competências

A criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH tem como cenário o modelo da administração pública gerencial, e como ponto de partida o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Para Vieira, a proposta do plano era transformar a administração pública brasileira, de burocrática em administração pública gerencial, visando tornar o Estado menor, mais eficiente e mais voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos.<sup>157</sup>

Diante das questões do Estado e das dificuldades de gestão dos HUs, o Ministério da Educação e Cultura –MEC, junto ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, e como estratégia do REHUF, elabora a Medida Provisória – MP nº 520 de 31 de dezembro de 2010, que autorizava a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, com a competência de administrar unidades hospitalares, prestação de serviços médico-hospitalares e laboratoriais, no âmbito do SUS. A MP nº520, que foi aprovada na Câmara, foi posteriormente rejeitada pelo Senado.<sup>158</sup>

Só em 2011 no governo da Presidenta Dilma Rousseff, por meio da Lei nº 12.550, foi criada a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), como parte de um conjunto de ações do Governo Federal no sentido de recuperar os hospitais ligados às universidades federais. Conforme informações na página da empresa na internet<sup>159</sup>, trata-se de uma empresa pública vinculada ao Ministério da Educação, que é o responsável pela gestão do programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF). No caso das universidades que firmarem contrato com a empresa, esta será autorizada a atuar na modernização da gestão dos

---

<sup>156</sup> HUPAA. **Plano Diretor estratégico 2021-2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-nordeste/hupaa-ufal/acesso-a-informacao/Acoes-e-Programas/programas-projetos-e-acoes/pde-2021-2023-hupaa-ufal-2.pdf>. Acesso em: 31 de jul. 2023.

<sup>157</sup> VIEIRA, Kayo Roberto. Uma revisão bibliográfica acerca da gestão de hospitais universitários federais após o advento da EBSEH. **Revista Brasileira de Administração Política**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 157, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/22413>. Acesso em: 10 ago. 2023.

<sup>158</sup> MAFRA, Marluce; VIEIRA, Sônia Regina Medeiros; BROCKER, Renata Medeiros. **EBSEH**: competências e características do modelo para gestão em HUs federais. *In*: Colóquio Internacional de Gestão Universitária, XV. 2015. Mar Del Plata.

<sup>159</sup> EBSEH. **História**. Disponível em: <http://www2.ebserh.gov.br/web/portal-ebserh/historia>. Acesso em: 31 de jul. 2023.

hospitais, preservando e reforçando o papel das unidades na formação dos profissionais de saúde e assistência à saúde da população no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

A empresa, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, foi criada sob a justificativa de uma maior autonomia no uso dos recursos, legalização dos contratos de trabalho e aprimoramento do processo de gestão das instituições de ensino e saúde.<sup>160</sup> As características atribuídas a EBSEH, por ser empresa pública, estão descritas no art. 5º, inciso II, do Decreto-lei nº 200/1967, alterado posteriormente pelo Decreto-lei nº 900/1969:

... entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.<sup>161</sup>

Como uma das características da empresa pública é a exploração da atividade econômica, motivou grupos da sociedade que defendem o direito à saúde, a rejeitar a EBSEH, sob o argumento de que saúde não pode ser vista como uma mercadoria.<sup>162</sup>

Muito embora, a EBSEH, conforme indica o art. 3º, e seus incisos, da lei de criação, terá por finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade e estarão inseridas integral e exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. Tais atividades de assistência à saúde, a EBSEH observará as orientações da Política Nacional de Saúde, de responsabilidade do Ministério da Saúde.<sup>163</sup>

Assim como a prestação de serviços às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-

---

<sup>160</sup> BRASIL. **Lei 12.550 de 15 de dezembro de 2011.** Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112550.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112550.htm) Acesso em: 07 de ago. de 2023.

<sup>161</sup> BRASIL. **Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/De10200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De10200.htm). Acesso em: 10 de nov. 2022.

<sup>162</sup> MAFRA, Marluce *et al.* **Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH – Competências e características do modelo de gestão em Hospitais Universitários Federais.** In. Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU, XV, 2015, Mar Del Plata. Anais Eletrônico. Mar Del Plata, 2015. p. 1-15. Disponível em: [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136093/101\\_00195.pdf?sequence=1](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136093/101_00195.pdf?sequence=1). Acesso em: 28 de jun de 2023.

<sup>163</sup> BRASIL. **Lei 12.550 de 15 de dezembro de 2011.** Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112550.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112550.htm) Acesso em: 07 de ago. de 2023.

aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, observada, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, a autonomia universitária.<sup>164</sup>

E em seu artigo 4º que define como competências:

Art. 4º Compete à EBSEH:

I - administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, no âmbito do SUS;

II - prestar às instituições federais de ensino superior e a outras instituições congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, mediante as condições que forem fixadas em seu estatuto social;

III - apoiar a execução de planos de ensino e pesquisa de instituições federais de ensino superior e de outras instituições congêneres, cuja vinculação com o campo da saúde pública ou com outros aspectos da sua atividade torne necessária essa cooperação, em especial na implementação das residências médica, multiprofissional e em área profissional da saúde, nas especialidades e regiões estratégicas para o SUS;

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

V - prestar serviços de apoio ao processo de gestão dos hospitais universitários e federais e a outras instituições congêneres, com implementação de sistema de gestão único com geração de indicadores quantitativos e qualitativos para o estabelecimento de metas; e

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

As competências destinadas a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, lhe confere a responsabilidade de recuperar os hospitais universitários federais.

#### **4.2 Surgimento de um regime dual: agentes públicos estatutários e celetistas, mesmas funções e regimes jurídicos distintos.**

A partir do contrato da EBSEH com Universidade Federal de Alagoas – UFAL, para gerenciar o Hospital Universitário Prof.º Alberto Antunes, foram firmadas as cláusulas na forma e condições da Lei 12.550 de 15 de dezembro de 2011, que tratou dentre outros itens a formação de seu pessoal. O contrato foi assinado dia 14 de janeiro de 2014, com publicação no Diário Oficial da União em 16 de janeiro do mesmo ano.

Na cláusula quinta – da concessão dos servidores públicos à contratada (EBSEH), o contrato firma que à critério da contratante (UFAL), e observados os procedimentos legais que são aplicados aos servidores públicos em exercício do hospital, na data da assinatura do

<sup>164</sup> BRASIL. **Lei 12.550 de 15 de dezembro de 2011**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112550.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112550.htm) Acesso em: 07 de ago. de 2023.

contrato, poderão ser cedidos à contratada, e no caso continuariam exercendo as mesmas atividades, submetido ao disposto na Lei 8.112 de 1990 (Regimento Jurídico Único dos Servidores Civis), inclusive quanto aos deveres, proibições e regime disciplinar.<sup>165</sup>

No mesmo ano da assinatura do contrato da UFAL com a EBSEH, foi publicado, em 16 de abril, o edital do Concurso Público 10/2014 - EBSEH/HUPAA-UFAL para a contratação do quadro de pessoal, com lotação no Hospital Universitário Professor Alberto Antunes da Universidade Federal de Alagoas - HUPAA-UFAL, visando ao preenchimento 727 vagas e formação de cadastro de reserva.

Como prescreve a Lei nº 12.550 de 2011, o regime de pessoal permanente da EBSEH será o da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e sua alteração a Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017, e legislação complementar, a contratação será condicionada à prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, observadas as normas específicas editadas pelo Conselho de Administração.<sup>166</sup>

Neste primeiro momento não foi aplicado a previsão da lei da EBSEH que em seu art. 11 autoriza, para fins de sua implantação, a contratação, mediante processo seletivo simplificado, pessoal técnico e administrativo por tempo determinado. Em seu § 1º informa que os contratos temporários de emprego de que trata o caput somente poderão ser celebrados durante os 2 (dois) anos subsequentes à constituição da EBSEH e, quando destinados ao cumprimento de contrato celebrado nos termos do art. 6º<sup>167</sup>, nos primeiros 180 (cento e oitenta) dias de vigência dele. Adverte ainda que: § 2º Os contratos temporários de emprego de que trata

---

<sup>165</sup> EBSEH (Brasília). **Contrato nº01/2014, de 14 de janeiro de 2014**. Contrato de Gestão. Diário Oficial da União: seção 3. Poder Executivo, Brasília, nº11, p.63, 16 de janeiro. 2014.

<sup>166</sup>BRASIL. Lei 12.550. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112550.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112550.htm). Acesso em: 07 de ago. de 2023.

<sup>167</sup> Art. 6º A EBSEH, respeitado o princípio da autonomia universitária, poderá prestar os serviços relacionados às suas competências mediante contrato com as instituições federais de ensino ou instituições congêneres.

§ 1º O contrato de que trata o caput estabelecerá, entre outras:

I - as obrigações dos signatários;

II - as metas de desempenho, indicadores e prazos de execução a serem observados pelas partes;

III - a respectiva sistemática de acompanhamento e avaliação, contendo critérios e parâmetros a serem aplicados; e

IV - a previsão de que a avaliação de resultados obtidos, no cumprimento de metas de desempenho e observância de prazos pelas unidades da EBSEH, será usada para o aprimoramento de pessoal e melhorias estratégicas na atuação perante a população e as instituições federais de ensino ou instituições congêneres, visando ao melhor aproveitamento dos recursos destinados à EBSEH.

§ 2º Ao contrato firmado será dada ampla divulgação por intermédio dos sítios da EBSEH e da entidade contratante na internet.

§ 3º Consideram-se instituições congêneres, para efeitos desta Lei, as instituições públicas que desenvolvam atividades de ensino e de pesquisa na área da saúde e que prestem serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.

o caput poderão ser prorrogados uma única vez, desde que a soma dos 2 (dois) períodos não ultrapasse 5 (cinco) anos.<sup>168</sup>

As legislações que regulam a empresa e seu funcionamento preveem que todos os funcionários dos hospitais geridos pela EBSEH terão vínculo celetista, como fica demonstrado na portaria nº 17 de 1º de julho de 2019, do Ministério da Economia, que aprovou o quantitativo de pessoal próprio dos hospitais geridos pela EBSEH, e estabeleceu limite máximo, informa ainda, em seu art. 2º que em tal limite, estão contempladas as vagas correspondentes aos servidores estatutários que exercem suas funções nos hospitais e que poderão ser substituídos por empregados concursados pela EBSEH, ao passo em que os servidores estatutários se aposentarem ou quando se extinguir seu vínculo com o órgão de origem<sup>169</sup>.

Mas até que se cumpra o que é preconizado pela portaria os agentes públicos com os dois regimes jurídicos, seguem atuando na unidade hospitalar.

Para Daniel Borba, os dois regimentos estatutário e celetista, ou seja, o regime dual, fere os princípios da isonomia e da razoabilidade, quando permite que em um mesmo órgão dois trabalhadores exercendo a mesma função, sejam regidos por diferentes regimes jurídicos, no caso do HUPAA/EBSEH, um estatutário outro celetista. Esta ampliação das possibilidades de trabalhadores com regime de direito privado na Administração Pública, faz parte de um fenômeno chamado “celetização” dos servidores públicos, onde são substituídos os servidores estatutários por trabalhadores com regimes de direito privado, como tem sido o caso de alguns entes da Administração Pública Indireta.

### 4.3 Comparando direitos e garantias dos agentes públicos do HUPAA

Nesta seção serão comparados os direitos dos servidores públicos estatutários a partir da lei 8.112 de 1990, o direito dos empregados públicos previstos no Decreto-lei 5.452 de 1º de maio de 1943, a CLT, e as alterações, sempre que houver, introduzidas pela Lei nº 13.467, além do Regulamento do pessoal da EBSEH, que disciplinar em âmbito geral os direitos, deveres,

---

<sup>168</sup> BRASIL. **Lei 12.550 de 15 de dezembro de 2011**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112550.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112550.htm) Acesso em: 07 de ago. de 2023.

<sup>169</sup> BRASIL, Portaria nº 17 de 01 de julho de 2019. **Aprova o quantitativo de pessoal próprio dos hospitais da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares** – EBSEH constantes no anexo. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento. Brasília, 2019. Disponível em: <http://planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/PortariaN17de01.07.2019.pdf>. Acesso em: 12 de nov. de 2022.

obrigações e penalidades aplicáveis aos integrantes do quadro de pessoal da empresa, suas filiais e demais unidades descentralizadas.<sup>170</sup>

Serão comparados os direitos apresentando-os em quadro distintos: o primeiro de concessão de licenças; o segundo em relação a concessão de afastamentos; o terceiro concessão de ausências remuneradas; o quarto das condições do direito de férias. Serão tratados também sobre o horário especial para o servidor estudante e a estabilidade com maior ênfase. O trabalho não tem a pretensão esgotar o tem dos direitos e garantias, mais considerar aqueles que trazem um teor de valorização, reconhecimento e segurança ao desempenhar a função pública. Serão considerados art. 81 do Capítulo IV, Das Licenças, da Lei 8112 de 1990 e os seguintes. Em se tratando dos afastamentos Capítulo V - Dos Afastamentos, art. 93 e seguintes do estatuto; Capítulo VI - Das Concessões de ausências, arts.97,98 e 99. Segue Quadro 1 que trata das licenças:

QUADRO 1 – Comparativo de concessão de licenças

Tipo de licença	Estatutário	EBSERH	Celetista
Licença maternidade	De 120 (cento e vinte) dia assegurada a prorrogação por mais 60 (sessenta) dias. (art. 207 da lei 8112 e decreto nº 6.690, de 11 de dezembro de 2008.)	De 120 (cento e vinte) dias consecutivos, a contar da data do nascimento ou adoção, prorrogada por mais 60 (sessenta) dias nos termos da Lei nº11.770/2008 <sup>171</sup> e atualizações. (Redação aprovada pela Resolução CA nº 125, de 26 de novembro de 2020)	-120 (cento e vinte) dias, podendo ser prorrogadas por mais 60 (sessenta) dias, nos casos das empresas que aderiram ao programa Empresa Cidadã criado por meio, por <b>Lei nº 11.770/2008.</b>
Licença paternidade	De 20 dias	05 (cinco) dias, consecutivos, a contar da data do nascimento, ou adoção.	De 05 (cinco) dias. (art. 473, CLT)
Por motivo de doença em pessoa da família	- Até 60 dias, com remuneração; - Até 90 dias, sem remuneração.	Conforme Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) vigente, a Ebserh concederá aos seus empregados 2 (dois) meio períodos por mês para acompanhamento em exames e consultas médicas de pessoa da família, mediante comprovação por meio de declaração ou atestado de acompanhamento de familiar, filhos menores ou pais maiores de 60 (sessenta) anos, conforme normativa a	Não há previsão

<sup>170</sup> EBSEH. Regulamento de pessoal. <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/agentes-publicos/legislacao-e-normas-de-gestao-de-pessoas/regulamento-de-pessoal/view>. Acesso em: 07 de ago. de 2023.

<sup>171</sup> A Lei nº11.770/2008 cria o programa empresa cidadão, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

		ser aprovada pela Diretoria Executiva.	
Por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro;	- Por tempo indeterminado sem remuneração; - Executando suas funções em cargo compatível em órgão da Administração Direta, autárquica ou fundacional.	Art. 46. A movimentação definitiva em caráter de excepcionalidade do(a) empregado(a), ocorrerá no período máximo 60 (sessenta) dias após o conhecimento do fato gerador pela Ebserh, sendo somente autorizada nas seguintes hipóteses: II - Por transferência, nos casos de transferência ou exercício descentralizado determinado por interesse da Administração Pública de cônjuge ou companheiro(a), militar ou civil, pertencente à Administração Pública Direta ou Indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Norma - SEI nº 3/2021/DGP-EBSERH) <sup>172</sup>	Não há previsão
Para o serviço militar;	Tempo necessário ao seu cumprimento. Poderá retornar até 30 dias após o cumprimento do serviço militar, sem remuneração.	O empregado público poderá deixar de comparecer ao serviço, sem perda da remuneração, por motivo de apresentação militar e outros serviços legalmente obrigatórios	Tempo necessário ao seu cumprimento
Para capacitação;	Até 3 meses a cada quinquênio, no interesse da Administração, com a respectiva remuneração, para participar de curso de capacitação profissional.	Art.10. A participação nas ações de capacitação poderá ser: I- Com ônus: custeio da ação de capacitação e de diárias e passagens pela Ebserh, quando for o caso; II- Com ônus limitado: implica apenas na manutenção de salários; e III- Sem ônus: não acarreta nenhum tipo de custo para a Ebserh. Art. 11. A solicitação de participação em ação de capacitação deverá ser submetida à área de gestão de pessoas, com no mínimo 30 dias de antecedência do seu início, para fins de acompanhamento e registro	O contrato de trabalho poderá ser suspenso, por dois a cinco meses, para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, com duração equivalente à suspensão contratual, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado. (Art.476A)

<sup>172</sup> EBSEH. Norma - **SEI nº 3/2021/DGP-EBSEH**. Disponível em: [https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2021/anexos/norma-sei-no3\\_2021\\_dgp\\_ebserh\\_movimentacao\\_de\\_empregados.pdf](https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2021/anexos/norma-sei-no3_2021_dgp_ebserh_movimentacao_de_empregados.pdf) . Acesso em: 30 de jul de 2023.

		(Norma - SEI nº 5/2022/DGP-EBSERH) <sup>173</sup>	
Para tratar de interesses particulares;	Até três anos consecutivos, sem remuneração. A critério da Administração, poderão ser concedidas ao servidor ocupante de cargo efetivo, desde que não esteja em estágio probatório, licenças para o trato de assuntos particulares.	Sem remuneração, pelo período de 02 (dois) anos, devidamente justificada e autorizada pela chefia imediata, e aprovada por meio de portaria da DGP, no caso da Sede, e pelo Superintendente, para os empregados das Filiais, observados os 3 (três) anos de efetivo exercício na Empresa, podendo ser prorrogada, uma única vez, por igual período, e interrompida, a qualquer tempo, a pedido do empregado ou no interesse da Administração. (Redação aprovada pela Resolução CA nº 125, de 26 de novembro de 2020).	Não há previsão
Para desempenho de mandato classista	É assegurado ao servidor o direito à licença sem remuneração para o desempenho de mandato em confederação, federação, associação de classe de âmbito nacional, sindicato representativo da categoria ou entidade fiscalizadora da profissão ou, ainda, para participar de gerência ou administração em sociedade cooperativa constituída por servidores públicos para prestar serviços a seus membros	Art. 543 - O empregado eleito para cargo de administração sindical ou representação profissional, inclusive junto a órgão de deliberação coletiva, não poderá ser impedido do exercício de suas funções, nem transferido para lugar ou mister que lhe dificulte ou torne impossível o desempenho das suas atribuições sindicais. §2º Considera-se de licença não remunerada, salvo assentimento da empresa ou cláusula contratual, o tempo em que o empregado se ausentar do trabalho no desempenho das funções a que se refere este artigo.	Art. 543 - O empregado eleito para cargo de administração sindical ou representação profissional, inclusive junto a órgão de deliberação coletiva, não poderá ser impedido do exercício de suas funções, nem transferido para lugar ou mister que lhe dificulte ou torne impossível o desempenho das suas atribuições sindicais. §2º Considera-se de licença não remunerada, salvo assentimento da empresa ou cláusula contratual, o tempo em que o empregado se ausentar do trabalho no desempenho das funções a que se refere este artigo.

Fonte: Elaborado com base na Lei 8112/1990, CLT e Regulamento do Pessoal da EBSERH.

<sup>173</sup> EBSERH. Norma - **SEI nº 5/2022/DGP-EBSERH**. Disponível em: [https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2022/anexos/01\\_norma\\_05-2022\\_v1\\_\\_002\\_.pdf](https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2022/anexos/01_norma_05-2022_v1__002_.pdf). Acesso em: 30 de jul. de 2023.

O inciso I, do artigo 83, trata da licença por motivo de doença em pessoa da família, que em seção específica, condiciona tal licença ao parentesco, para então conceder o direito, seriam eles: o cônjuge ou companheiro, os pais, os filhos, o padrasto, a madrasta, e enteado, ou dependente que viva as suas expensas e conste, como tal, em seus assentamentos funcionais. Também deverá ser comprovada por perícia médica. A licença por motivo de doença em pessoas da família poderá ser concedida a cada período de 12 meses, tendo como condições: no caso de até 60 dias, consecutivos ou não, mantida a remuneração; e até 90 dias, consecutivos ou não, sem remuneração. No período de 12 meses não poderá ultrapassar 150 dias.<sup>174</sup>

Na CLT não há previsão expressa das situações de licenças por motivo de doença em pessoa da família. No art. 473 do Decreto-lei 5.452 de 1º de maio de 1943 a CLT, que não sofreu alteração pela Lei nº 13.467 de 2017, trata apenas de afastamentos em que o trabalhador não compareça ao serviço sem prejuízo do salário, em razão de questões relacionadas à saúde, quando no inciso X fala em até 06 (seis) dias para acompanhar esposa em consultas médicas, ou em exames complementares, durante o período de gravidez; o inciso XI fala em 01 (um) dia para acompanhar filho de até 06 anos em consulta médica; e no inciso XII até 03 (três) dias de afastamento para realizar exames preventivos de câncer, devidamente comprovada.<sup>175</sup>

Se tratando de licença maternidade o direito para as servidoras estatutárias e empregadas públicas da EBSEH, se equipara, pois, mesmo com legislações diferentes é possível, em ambos os casos, prorrogar a licença maternidade em 60 dias, totalizando uma licença de 180 dias.

Observa-se a maior diferença na concessão de licença paternidade e a licença por doença em pessoa família. Já no caso da licença por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro, é uma situação em que nem há menção ao direito pela CLT, e no regulamento do pessoal da EBSEH condiciona ao cônjuge pertencer a órgão da Administração Pública.

---

<sup>174</sup> BRASIL. **Lei nº 8.112, de 25 de julho de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso: 10 de jan. de 2023.

<sup>175</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso: 12 de jan. de 2023

QUADRO 2 – Comparativo de concessão de afastamentos

<b>Tipo de afastamento</b>	<b>Estatutário</b>	<b>EBSERH</b>	<b>Celetista</b>
<b>Para servir a outro órgão ou entidade</b>	O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas hipóteses do art.93.	Cessão é o ato discricionário do gestor, autorizado pela Diretoria de Gestão de Pessoas e Diretoria Executiva ao empregado efetivo da EBSEH, para atender situações previstas em leis específicas, em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem alteração do quadro de lotação da unidade de origem. (Redação aprovada pela Resolução CA nº 125, de 26 de novembro de 2020).	Não há previsão
<b>Para exercício de mandato eletivo</b>	Art. 94. Ao servidor investido em mandato eletivo aplicam-se as seguintes disposições: I - tratando-se de mandato federal, estadual ou distrital, ficará afastado do cargo; II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração; III - investido no mandato de vereador: a) havendo compatibilidade de horário, perceberá as vantagens de seu cargo, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo; b) não havendo compatibilidade de horário, será afastado do cargo, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.	Licença para atividade política; (Lei 7.664/88, artigo. Ao Servidor público, estatutário ou não, dos órgãos ou entidades da Administração Direta ou Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, das fundações instituídas pelo Poder Público, e ao empregado de empresas concessionárias de serviços públicos fica assegurado o direito à percepção de sua remuneração, como se em exercício de suas ocupações habituais estivesse, durante o lapso de tempo que mediar entre o registro de sua candidatura perante à Justiça Eleitoral e o dia seguinte ao da eleição, mediante simples comunicado de afastamento para promoção de sua campanha eleitoral.	Não há previsão
<b>Para estudo ou missão no exterior</b>	Deverá ser autorização do Presidente da República, Presidente dos Órgãos do Poder Legislativo e Presidente do Supremo Tribunal Federal. A ausência não excederá a 4 (quatro) anos, e finda a missão ou estudo, somente decorrido igual período, será permitida nova ausência (Art.95, § 1º).	DAS AÇÕES DE CAPACITAÇÃO Art. 4º. Para efeitos desta Norma, definir-se-á como tipos de ação de capacitação, as transcritas a seguir : III- Ações no exterior: eventos de capacitação técnica realizados fora do país, com ou sem ônus, cuja competência para decidir	Não há previsão

		sobre a participação do colaborador ficará a cargo do Presidente da Empresa; (Norma - SEI nº 5/2022/DGP-EBSERH) <sup>176</sup>	
Para participação em programa de Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i> no país	O servidor poderá, no interesse da Administração, e desde que a participação não possa ocorrer simultaneamente com o exercício do cargo ou mediante compensação de horário, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, para participar em programa de pós-graduação <i>stricto sensu</i> em instituição de ensino superior no País (Art. 96-A). § 2º Os afastamentos para realização de programas de mestrado e doutorado somente serão concedidos aos servidores titulares de cargos efetivos no respectivo órgão ou entidade há pelo menos 3 (três) anos para mestrado e 4 (quatro) anos para doutorado, incluído o período de estágio probatório, que não tenham se afastado por licença para tratar de assuntos particulares para gozo de licença capacitação ou com fundamento neste artigo nos 2 (dois) anos anteriores à data da solicitação de afastamento.	Não há previsão	Não há previsão

Fonte: Elaborado com base na Lei 8112/1990, CLT e Regulamento do Pessoal da EBSEH.

Será concedido ainda, horário especial ao servidor estudante quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo (art.98 da Lei nº 8.112 de 1990). Considerando:

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, será exigida a compensação de horário no órgão ou entidade que tiver exercício, respeitada a duração semanal do trabalho. [\(Parágrafo renumerado e alterado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

§ 2º Também será concedido horário especial ao servidor portador de deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário. [\(Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

<sup>176</sup> EBSEH. Norma - SEI nº 5/2022/DGP-EBSEH. Disponível em: [https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2022/anexos/01\\_norma\\_05-2022\\_v1\\_\\_002\\_.pdf](https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2022/anexos/01_norma_05-2022_v1__002_.pdf). Acesso em: 30 de jul. de 2023

Para o estudante empregado público da EBSEH, há previsão de “§ 6º- Preferencialmente, o empregado estudante poderá ter seu período de férias coincidindo com suas férias escolares, desde que não prejudique a continuidade do serviço”, conforme CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA - Das Férias do Acordo Coletivo de Trabalho 2023/2024, Processo nº 23477.011346/2023-37.

QUADRO 3 – Comparativo de concessão de ausências

<b>Tipo de ausência</b>	<b>Estatutário</b>	<b>EBSEH</b>	<b>Celetista</b>
Para doação de sangue	Um dia por doação. - Mulher: no limite de 3 doações anuais - Homens: no limite de 4 doações anuais	Por um dia em cada seis meses de trabalho.	Por um dia em cada doze meses de trabalho.
Recadastramento eleitoral.	Pelo período comprovadamente necessário para alistamento ou recadastramento eleitoral	Limitado, em qualquer caso, a 02 (dois) dias	Até 2 (dois) dias, consecutivos ou não.
Casamento ou registro de União Estável	Será de <b>08 (oito) dias consecutivos</b> a contar da data do casamento, ou da data do registro, em cartório, da União Estável	Será de <b>08 (oito) dias consecutivos</b> a contar da data do casamento, ou da data do registro, em cartório, da União Estável;	Será de até <b>03 (três) dias consecutivos</b> de folga com a licença casamento, sem que haja nenhum tipo de desconto no seu salário
Falecimento	De <b>08 (oito) dias consecutivos</b> a contar da data do óbito do cônjuge, companheiro, pais, madrasta ou padrasto, filhos, enteados, menor sob guarda ou tutela e irmãos.	- De <b>08 (oito) dias consecutivos</b> a contar da data do óbito de cônjuge ou companheiro, pais, filhos, irmãos; - De <b>03 (três) dias consecutivos</b> , a contar da data do óbito de avós, netos, sogros, noras, ou pessoa devidamente inscrita como sua dependente.	Será de até <b>02 (dois) dias consecutivos</b> , em caso de falecimento do cônjuge, ascendente, descendente, irmão ou pessoa que, declarada em sua carteira de trabalho e previdência social, viva sob sua dependência econômica; (Inciso incluído pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

Fonte: Elaborado com base na Lei 8112/1990, CLT e Regulamento do Pessoal da EBSEH.

QUADRO 4 – Comparativo do direito de férias.

Condições	Estatutário	EBSERH	Celetista
Período aquisitivo	Um único período aquisitivo de 12 meses.	O colaborador da EBSEH tem direito a usufruir das férias <b>após doze meses trabalhados</b> , durante o chamado período concessivo (12 meses subsequentes), sendo o período aquisitivo contado a partir da data de admissão.	Após cada período de 12 (doze) meses de vigência do contrato de trabalho o empregado adquirirá direito a 30 dias de férias, de acordo com as disposições trabalhistas e regulamentares vigentes. (Art. 134, CLT)
Desconto de dias de férias por falta	Não se aplica (Lei 8.112/1990, art. 77, §2º - É vedado levar à conta de férias qualquer falta ao serviço)	Art. 51 A ausência ocorrida em jornada integral do dia de trabalho, quando não autorizada pelo respectivo Gestor, deverá ser registrada como falta injustificada no momento da homologação da folha de frequência. § 1º A ocorrência de falta injustificada acarretará em desconto em folha de pagamento e nos demais reflexos previstos na legislação (DSR, férias e pagamento de benefícios). § 2º O saldo de horas negativo referente à falta injustificada não comporá o saldo em banco de horas para compensação. <sup>177</sup>	- 6 a 14 faltas: mantém 24 dias de férias; - 15 a 23 faltas: mantém 18 dias de férias; - 24 a 32 faltas: mantém 12 dias de férias; - A partir de 33 faltas o direito às férias é perdido. (art. 130, I,II,III,IV, da CLT)

Fonte: Elaborado com base na Lei 8112/1990, CLT e Regulamento e normas do Pessoal da EBSEH.

A Reforma trabalhista não faz alteração quanto a aquisição do período de férias, nem em relação aos descontos das faltas, situações consideradas no Quadro 4. Mas vale salientar que o art. 58-A da CLT foi um dos dispositivos que sofreu grande alteração, foi mantida a redação dos §§ 1º e 2º, mas em seu *caput*, a alteração diz respeito ao tratamento do regime de trabalho em tempo parcial e foram acrescentados os parágrafos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º<sup>178</sup>. E no que se refere a férias diz que:

<sup>177</sup> EBSEH. Norma - SEI nº 4/2021/DGP-EBSEH. Disponível em: [https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2021/anexos/norma\\_dgp\\_sei\\_n\\_4\\_2021.pdf](https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2021/anexos/norma_dgp_sei_n_4_2021.pdf). Acesso em: 31 de jul. de 2023.

<sup>178</sup> MARTINEZ, Luciano. **Reforma Trabalhista - entenda o que mudou**: CLT comparada e comentada. 2ª ed. São Paulo: Educação Saraiva, 2018. p.59.

§ 6º É facultado ao empregado contratado sob regime de tempo parcial converter um terço do período de férias a que tiver direito em abono pecuniário. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

§ 7º As férias do regime de tempo parcial são regidas pelo disposto no art. 130 desta Consolidação. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

No trabalho foi possível demonstrar que aos servidores públicos são conferidos uma série de direitos e garantias. Essas condições lhes permite uma atuação mais independente e certa resistência em relação às pressões de gestores. Não são observadas tais garantias na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, por ser considerada um regime mais flexível, conferindo menos direitos e garantias que a maior parte dos estatutos dos servidores.<sup>179</sup>

A flexibilidade conferida a CLT, ficou mais evidente com a Reforma Trabalhista, com base na Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017. O parágrafo único, do art.8º, do texto anterior a reforma, foi eliminado e substituído por outros três: no §1º “foi eliminado o filtro da compatibilidade na aplicação subsidiária do direito comum”, como informa Martinez<sup>180</sup>; no §2º proibiu os órgãos da justiça do trabalho de “restringir direitos legalmente previstos nem criar obrigações que não sejam previstos em lei”<sup>181</sup>; e no 3§ Impõe a Justiça do Trabalho, no exame de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, “analisará exclusivamente a conformidade dos elementos essenciais do negócio jurídico e balizará sua atuação pelo princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva”.<sup>182</sup>

É importante ressaltar que, pode ser observado através dos quadros comparativos, uma aproximação dos direitos e garantias conferidos aos servidores estatutários, daqueles conferidos aos empregados públicos ligados a EBSERH, que são regidos pela CLT, mas possui um regulamento de pessoal próprio que garante essa aproximação em alguns direitos, alguns outros seguem nos mesmo moldes da CLT. Ainda assim, como defende Daniel Borba, as licenças previstas no estatuto são mais benéficas e humanas, pois contemplam maiores prazos e mais

<sup>179</sup> BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado empresarial e reforma gerencial: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública brasileira**. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018. p. 135-136.

<sup>180</sup> MARTINEZ, Luciano. **Reforma Trabalhista - entenda o que mudou: CLT comparada e comentada**. 2ª ed. São Paulo: Educação Saraiva, 2018. p.25.

<sup>181</sup> BRASIL. **Lei 13.467 de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm). Acesso: 28 de ago. 2023.

<sup>182</sup> *Idem, ibidem*.

casos, demonstrando preocupação com as questões familiares, particulares, profissionais e educacionais do servidor estatutário.<sup>183</sup>

A diferença com maior destaque entre servidores estatutários e empregados públicos é a previsão de estabilidade, de que trata o art.41 da lei 8.112 de 1990, que mesmo modificado pela EC nº19 de 1998, assegura a estabilidade dos servidores após três anos de efetivo exercício quando nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. Condicionando a estabilidade a obrigatoriedade de avaliação especial de desempenho, por comissão instituída para essa finalidade.<sup>184</sup>

Confere, também, certa estabilidade quando no art.37, do estatuto dos servidores públicos civis, trata dos “casos de reorganização ou extinção de órgão ou entidade, extinção do cargo ou declarada sua desnecessidade no órgão ou entidade”, em que a previsão é de que o servidor público estável, que não for redistribuído, será colocado em disponibilidade até seu aproveitamento na forma dos arts 30 e 31. Poderá ainda:

§ 4º O servidor que não for redistribuído ou colocado em disponibilidade poderá ser mantido sob responsabilidade do órgão central do SIPEC, e ter exercício provisório, em outro órgão ou entidade, até seu adequado aproveitamento.

É importante ressaltar que os direitos de que trata o art. 37, da CF de 1988 e demais direitos abordados nesta seção, são os vigentes, mas podem ser alterados. A ameaça se dá em razão da Proposta de Emenda Constitucional – PEC de nº32/2020, que conforme informa o Caderno da Reforma Administrativa, do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas do Estado, altera dispositivos da Constituição Federal que trata sobre os servidores, empregados públicos e organização administrativa.<sup>185</sup>

A estabilidade para Maurício Godinho Delgado, diz respeito “a vantagem jurídica de caráter permanente deferida ao empregado em virtude de uma circunstância tipificada de caráter geral, de modo a assegurar a manutenção indefinida no tempo do vínculo empregatício,

---

<sup>183</sup> BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado empresarial e reforma gerencial: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública brasileira**. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018. p. 136.

<sup>184</sup> BRASIL. E.C. nº19 de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art6). Acesso: 10 de jan. de 2023.

<sup>185</sup> BENEVIDES, Larissa; FISCHGOLD, Bruno. Impacto da Reforma Administrativa para os atuais Servidores Públicos. **Caderno da Reforma Administrativa**, n. 14, nov. Brasília, 2020. P.3. Disponível em: <https://www.servirbrasil.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Cadernos-Reforma-Administrativa-N.-14.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2023.

independentemente da vontade do empregador. ”<sup>186</sup> Sendo assim a relação de trabalho é protegida, só podendo ser rompida pelos casos previstos em lei.

Na legislação vigente hipótese de estabilidade considerada permanente se dá com o servidor público estatutário, conforme disciplina o art. 41 da Constituição Federal de 1988, citado a seguir:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.  
 § 1º O servidor público estável só perderá o cargo:  
 I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;  
 II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;  
 III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Aos empregados públicos ligados às empresas públicas, como a EBSEH, segundo Carvalho Filho, não são asseguradas as regras protetivas especiais dos servidores públicos, a exemplo da estabilidade estatutária. Ainda que tenham ingressado através da aprovação em concurso público, incide sobre eles o que disciplina a CLT sobre a formação e rescisão do contrato de trabalho. Muito embora, não sejam aplicadas as regras da estabilidade funcional, tem sido assegurada a eles o direito de que haja motivação consistente no caso de um eventual ato de demissão.<sup>187</sup> A Reforma Trabalhista traz uma inovação quando prescreve no art. 484-A (acrescido pela Lei nº 13.467 de 2017) autorização para que o contrato de trabalho seja extinto por acordo entre empregado e empregador.<sup>188</sup> Situação em que a Norma Operacional - SEI nº 2/2019/DGP-EBSEH, que “objetiva definir os procedimentos a serem aplicados por ocasião de rescisão de contrato de trabalho no âmbito da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares”, não faz previsão”<sup>189</sup>.

Quando se fala em estabilidade a CLT trata-se também do que se considera como seus substitutivos, que são o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, aviso prévio e garantias provisórias no emprego. O dispositivo legal não trata de uma efetiva estabilidade. Para os empregados públicos da EBSEH, como a eles são aplicados, ainda que parcialmente,

<sup>186</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do trabalho**. 16ª ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2017. p.1417.

<sup>187</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. rev. ampl. São Paulo: Editora Atlas. 2018. p.598.

<sup>188</sup> MARTINEZ, Luciano. **Reforma Trabalhista - entenda o que mudou: CLT comparada e comentada**. 2ª ed. São Paulo: Educação Saraiva, 2018. p.162.

<sup>189</sup> EBSEH. **Norma - SEI nº 2/2019/DGP-EBSEH de 25 de abril de 2019**. Objetiva definir os procedimentos a serem aplicados por ocasião de rescisão de contrato de trabalho no âmbito da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/agentes-publicos/legislacao-e-normas-de-gestao-de-pessoas/norma-de-rescisao-02-2019-sei.pdf/view>. Acesso em: 17 de ago de 2023.

as regras do direito público, lhes são asseguradas, conforme dito, a necessidade de motivação para as demissões. O que lhes garante conforme informa Daniel Borba numa condição superior ao celetistas da iniciativa privada.<sup>190</sup>

Outra garantia assegurada ao servidor público é o que diz o Art. 41, § 3º, da Constituição Federal, que trata dos casos de extinção do cargo ou declarada a sua desnecessidade, onde o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.<sup>191</sup>

#### **4.4 Analisando a precarização e se é possível aplicá-la ao caso**

Os postos de trabalho do Hospital Universitário Prof.º Alberto Antunes formado por servidores da área administrativa, profissionais da saúde (médicos, enfermeiros, técnicos em enfermagem, auxiliares em enfermagem assistentes sócias, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, dentre outros), eram postos ocupados por servidores públicos regidos pelo estatuto do servidor público civil, a Lei 8.112 de 1990. Com a contratação da EBSEH, que tem seus empregados regidos pela Lei nº 5.452 de 1943 e suas alterações em especial. O trabalho se propôs a analisar esses postos de trabalho.

Os empregados públicos ligados a EBSEH, ainda que regidos pela CLT, conquistaram muitos direitos e garantias desde a implantação da empresa nos HUFs, decorrentes de acordos e convenção coletiva, além normativas próprias, que lhes garante uma aproximação daqueles conferidos aos servidores estatutários, mas observa-se ainda diferenças significativas em seus direitos, além da proteção das relações de trabalho inferior. Pode ser destacado como diferenças: a licença paternidade maior para os estatutários; o direito de acompanhar, por motivo de doença, pessoas da família; acompanhar o cônjuge afastado; direito a capacitação de até 03 meses, a cada quinquênio, com remuneração como regra.

Considerando o objetivo do trabalho e concordando com Maeda, citado por Daniel Borba, a precarização das “condições de trabalho” se manifesta também através da redução de

---

<sup>190</sup> BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado empresarial e reforma gerencial: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública brasileira**. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018. p. 88.

<sup>191</sup> BRASIL. **E.C. nº 19 de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em: 12 de fev. de 2023.

direitos, sob a fórmula de desregulamentação e flexibilização.<sup>192</sup> Assim, a precarização aqui pôde ser percebida como uma dupla precarização: **verticalmente** com a desregulamentação, quando se considera as alterações provocadas pela reforma gerencial e o principal instrumento de alteração de direitos dos servidores estatutários que foi a EC nº19 de 1998; e **horizontalmente** quando há flexibilização de regimes e acontece a substituição dos servidores públicos, por empregados submetidos a um regime que confere uma proteção social diferenciada.<sup>193</sup>

Entendendo que, como assevera Delgado, a desregulamentação trabalhista consiste na retirada, por lei, das proteções trabalhistas sobre uma determinada relação socioeconômica ou segmento das relações de trabalho, de maneira a permitir que outra norma impere sobre a relação<sup>194</sup> Como acontece com a modificação das garantias que protegiam os servidores estatutários, pela E.C. nº 19 que alterou garantias constitucionais, bem como a chamada Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467 de 2017) que alterou direitos dos empregados celetistas. E a EC nº 32 de 2020, que pode precarizar verticalmente ambos, cada um a sua medida, se aprovada.

Para Harvey, citado por Karolyne Góes, o Estado brasileiro busca meios de viabilizar a estratégia de reduzir o número de trabalhadores ligados à Administração Pública, empregando de forma crescente força de trabalho com vínculos de emprego mais frágeis. Essas mudanças no serviço público demonstra um “intenso ataque ao trabalho regulamentado, com garantias de segurança e proteção.”<sup>195</sup>

Sendo assim, acredita-se que os postos de trabalho no HUPAA foram precarizados com a contratação da EBSERH para gerir o HUPAA, ao passo que os servidores estatutários estão sendo substituídos, progressivamente, por empregados públicos com direitos e garantias memorizados, por serem regidos por normas que lhes confere menor segurança jurídica. Muito

---

<sup>192</sup> MAEDA, Patrícia. **A era dos zeros direitos: trabalho decente, terceirização e contrato zero hora**. São Paulo: LTr, 2017, *apud*, BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado empresarial e reforma gerencial: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública brasileira**. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018. p. 15.

<sup>193</sup> BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado empresarial e reforma gerencial: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública brasileira**. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018. p. 15.

<sup>194</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.p.74.

<sup>195</sup> HARVEY, David. O novo imperialismo. São Paulo. Loyola, 2008. *In* GÓES, Karolayne Ribeiro de. A Lógica Produtivista da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH. **Revista Interface**, Rio Grande do Norte, v.18 nº 2, 124 – 141, julho a dezembro de 2021. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1201>. Acesso em: 17 de ago. de 2023.

embora, é possível perceber que o processo de precarização vem atingindo os servidores públicos estatutários, de forma progressiva a cada alteração nas estruturas da Administração Pública. Percebe-se especialmente com a edição da PEC nº 32 de 2020, que pode voltar a ser discutida, a proposta altera de forma agressiva as normas que tratam da proteção sobre atuação do servidor público, em especial a estabilidade.

## 5 CONCLUSÃO

As transformações pelo qual passou a Administração Pública brasileira, deu a ela as atuais características. Principalmente as alterações provocadas pela Reforma Gerencial a partir dos anos da década de 1990. Foram transformações que não alteraram apenas a estrutura do Estado, mas interferiu diretamente na relação dos agentes públicos com a Administração. As pressões geradas pela globalização e pelo neoliberalismo, influenciou a Administração Pública na busca de adequações com tendências privatizantes para a gestão da coisa pública.

A Administração Pública brasileira, nasceu de fato com o estado administrativo após a Revolução de 1930. Tal processo foi marcado pela criação do Conselho Federal do Servidor Público Civil e a Lei de Reajustamento de 1936. As normas que regiam o pessoal da Administração foram estabelecidas na Constituição de 1934. Em 1936 a Lei nº 184, de 28 de outubro, criou uma estrutura da área de pessoal com normas básicas, um sistema de classificação de cargos. Em 1938 o Conselho Federal do Servidor Público Civil foi transformado em Departamento Administração do Serviço Público.

O DASP foi o órgão responsável por firmar os princípios centralizadores e hierárquicos da Burocracia Clássica. Ao analisar a Reforma Burocrática brasileira o DASP teve um papel importante em razão de suas realizações, a exemplo do: ingresso no serviço público por concurso; critérios gerais e uniformes de classificação de cargos; organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento; e organização financeira.

O Estado Burocrático na Sociedade Capitalista Industrial durou curto período, e a Reforma Burocrática, que chegou tarde, assim como a industrialização, e foi atropelada pela Reforma Gerencial, imposta pela globalização, mas os sinais da Reforma Gerencial já podiam ser observados, como a criação da primeira autarquia, que trouxe consigo a ideia de que a Administração Indireta seria descentralizada, mesmo que mantivesse todos os traços da Burocracia Clássica.

A partir da década de 1970, sob a alegação de que os princípios rígidos da Administração Pública Burocrática não contribuíam para o desenvolvimento do país, iniciaram-se estudos para elaborar uma Reforma Administrativa eficiente. Mas nos quase 20 anos seguintes, a partir do Golpe Militar de 1964, o regime foi autoritário, burocrático e capitalista.

Sob o regime militar a Reforma Administrativa de 1967 foi consolidada pelo Decreto-lei nº 200 de 1967. Era a tentativa de substituir a administração burocrática. O aspecto mais

marcante da chamada Reforma Desenvolvimentista foi a descentralização por meio do Decreto-lei que determinou que a Administração Pública Federal fosse amplamente descentralizada e dividiu em Administração Direta (serviços integrados à estrutura Administrativa da Presidência e Ministérios) e Indireta (que são as entidades jurídicas dotadas de personalidade própria).

Durante o governo de José Sarney, foi criado Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos (1984) e a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa que faria estudos e apresentaria propostas para estruturar a Administração Pública.

Já no governo de Fernando Collor a proposta de reforma administrativa induzia uma “modernização” do Estado que favorecia o ajuste econômico, a desregulamentação e a desestatização. Já eram claras as intenções de alterar o aparelho do Estado, tornando-o menor. Foi neste período instituído o Regime Jurídico Único, através da Lei 8.112 de 1990.

Na proposta de Reforma Administrativo Gerencial, que ocorreu no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi possível destacar dois marcos: a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995. O plano tinha a responsabilidade formular políticas para Reforma do Estado, reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade do serviço. O PDRAE causou mudanças significativas no sentido de desqualificar o aparelho estatal e criar parcerias público-privadas. Enfatizava a transparência da prestação de políticas sociais para entidades da iniciativa privada, chegando a contrariar o texto constitucional.

Uma das maiores expressões da Reforma Gerencial foi a E.C. nº19 de 1998. A emenda alterou o art. 37 da CF de 1988 em seu *caput*, momento em que incluiu o princípio da eficiência, considerado um clássico da Administração Pública. O princípio impôs resultados que prezassem por um efficientismo econômico, em que a Administração deve se pautar por critérios de custo-benefício. A emenda também propõe alterações que afetam os direitos dos servidores públicos, a exemplo da flexibilização da estabilidade, com a alteração do art.41 da CF/1988.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que está sendo apelidada de Reforma Administrativa, é a mais nova ameaça aos direitos e garantias dos agentes públicos. A PEC nº32/2020 traz em sua proposta ameaças aos direitos dos agentes públicos, com alteração de dispositivos já alterados pela E.C. nº19 de 1998.

As Instituições de Ensino Superior (IES) públicas que são autarquias, e como tal são pessoas jurídicas de direito público criada por lei específica com capacidade de

autoadministração, para desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei. As IES são classificadas como autarquias especiais.

O Plano Diretor que tinha o papel de diagnosticar os problemas da Administração Pública e elaborar propostas, para delimitar a atuação do Estado, criando quatro áreas distintas, a saber: o núcleo estratégico do Estado; as atividades exclusivas do Estado; os serviços não-exclusivos; e a produção de bens e serviços para o mercado.

Na delimitação de área o Plano Diretor considerou as Instituições de Ensino Superior, o ensino superior, na categoria de serviços não-exclusivos, e assim como um serviço a ser transferido para o setor público não-estatal, seria parte do programa de Publicização. A proposta da E.C. nº19 de 1998, previa a aplicação da lei das organizações sociais na recriação da universidade pública por contrato de gestão. Seria a mercantilização do saber e da ciência.

A forma como a transformação das IES era proposta pelo PDRAE não prosperou. Na década de 2000, uma nova proposta para adequar as Instituições Federais de Ensino Superior ao novo modelo de gestão estatal, foi apresentado pelo Decreto nº6006 de 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) que tem como objetivo criar condições para a ampliação do acesso e permanência nas universidades, na graduação, melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existente nas universidades federais. Que não demonstraram ser suficientes diante da crise que era alegada.

Os hospitais universitários também chamados de hospitais de ensino que estão ligados às IFES também passaram pelas crises e alterações pelo qual passaram pelas crises e alterações pelo qual passou a Administração Pública Brasileira. Destaca-se momento importante destes hospitais, quando na década de 1988 passou a integrar a rede do Sistema Único de Saúde (SUS), período em que os problemas que os hospitais já sofriam, devido ao subfinanciamento, falta de realização de concurso público, se agravou, levando a precarização dos serviços.

A falta de mão de obra foi uma das consequências da crise, que obrigou as universidades a contratar mão de obra terceirizada através das fundações de apoio, a situação passou por auditoria e contestação por parte do Tribunal de Contas da União (TCU). Em resposta às cobranças do TCU e adequando às exigências da Reforma Gerencial foi criado pelo governo federal o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), que hoje é coordenado pela EBSEH.

A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH é considerada uma ação privatizante ao passo que reajusta a gestão estatal, flexibiliza direitos sociais e trabalhistas. A

contratação da EBSEERH pelos hospitais Universitários ligados às Instituições Federais de Ensino Superior, tinha como um dos objetivos sanar a questão de falta de mão de obra. Mas a empresa como uma empresa pública contrata por meio de concurso público, pessoal regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, que passou a desempenhar mesma função e cargos que os servidores cedidos à empresa, que já atuavam nos hospitais e são regidos pelo Regime Jurídico Único.

As pessoas que atuam na Administração Pública, e com ela guardam vínculo de trabalho são os agentes públicos. A expressão é a forma genérica de designar os sujeitos que exercem função pública e servem o ao Poder Público, como instrumento de vontade, independente do vínculo.

Foi considerado no trabalho, em especial, os servidores públicos e empregados públicos, pois são os agentes que atuam nos hospitais que têm contrato com a EBSEERH, em especial o HUPAA, e seus regimes jurídicos correspondentes.

Entendendo como servidor público os agentes que exercem uma função pública em caráter permanente, decorrente de relação de trabalho, integrando o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica. São chamados de servidores estatutários pois se submetem a Regime Estatutário, que é estabelecido em lei por cada ente das unidades da federação e modificável unilateralmente.

A Lei Estatutária, que deve obedecer ao que preceitua os mandamentos constitucionais sobre servidor, são características do regime: a pluralidade normativa, indicando que os estatutos funcionais são formulados por cada ente federativo, há estatutos federal, distrital, estaduais e municipais, respeitando a autonomia das pessoas federativas; a outra característica é a natureza da relação jurídica estatutário, inexistente contrato entre o poder público e o servidor estatutário, sendo assim, a relação entre ambos não tem natureza contratual.

A União adotou o Regime Estatutário para seus servidores, sendo a Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990, seu estatuto funcional. Este diploma contempla as regras que indicam os direitos, deveres e obrigações dos servidores públicos e da própria União. São aplicados aos servidores públicos também, dispositivos constitucionais, a exemplo do art. 41 da CF de 1988.

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que alterou dispositivos constitucionais que versam sobre os servidores públicos, apresentou grandes mudanças. Uma delas é que após transcorrido o período de três anos de exercício em cargo efetivo, afastando assim a possibilidade de estabilidade para servidores ocupantes de cargos temporários e em substituição aos dois anos da redação anterior. Foram alteradas ainda as hipóteses de perda de cargo,

deixando mais amplas as possibilidades de a Administração Pública romper com vínculos jurídico com o servidor público, antes o servidor perderia o cargo por ter cometido falta grave, definida por lei e mediante processo administrativo; com a alteração trazida pela EC nº19 de 1998, o servidor estável também poderá perder o cargo por insuficiência de desempenho (art.41, §4º, da CF/1988) ou ainda por excesso de despesas (art.196, II, §§ 4º a 7º da CF/1988).

A E.C. nº19 de 1998 trouxe também como inovação para o art.37 da CF de 1988, o princípio da eficiência, que ao passo em que se exigia da Administração Pública e de seus agentes o melhor desempenho possível, para atingir o melhor resultado para a sociedade, impunha que fosse realizado com melhor custo-benefício.

Os empregados públicos são contratados e regidos pela legislação trabalhista, aos Estados e Municípios é vedado derrogar outras normas trabalhistas, já que se trata de competência privativa da União. E mesmo sujeitos à Consolidação das Leis de Trabalho – CLT, estão submetidos às normas constitucionais relativas a requisitos para a investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas no Capítulo VII, do Título II, da Constituição Federal.

Nos casos de litigio entre servidores trabalhistas e a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que decorrem da relação de trabalho na qual tais entes figuram como empregadores o foro competente é a Justiça do Trabalho, em consonância com o art.144, I, da CF/1988, com redação alterada pela Emenda Constitucional nº45/2004. Pois em se tratando de relação jurídica de natureza contratual, que se formaliza através de um contrato de trabalho, sendo assim adequada para enfrentar e dirimir tais litígios, a Justiça do Trabalho.

No que diz respeito a estabilidade dos empregados públicos, o contrato de trabalho por prazo indeterminado somente será rescindido por ato unilateral da Administração pública nas hipóteses de: prática de falta grave, dentre as enumeradas no art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT; acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 169 da Constituição Federal; insuficiência de desempenho, apurada em procedimento próprio.

Através da pesquisa constatou-se que a rede de hospitais universitários federais é formada por 51 hospitais, vinculados a 36 universidades federais. Dos quais 41 (quarenta e um) hospitais universitários ligados às Universidades Federais, tem contrato com a EBSEH, permitindo que sua administração seja realizada por ela. A EBSEH possuía em 2022, conforme relatório, 40.396 funcionários celetistas e 19.131 em regime jurídico único ligados às

IFES, cedidos à empresa. Um dos pontos do debate é a questão da estabilidade, se a dos primeiros é inferior à dos estatutários.

Portaria nº 17 de 1º de julho de 2019, do Ministério da Economia, aprovou o quantitativo de pessoal próprio dos hospitais geridos pela EBSEH, estabelecendo limite máximo. Informou ainda, em seu art. 2º que em tal limite, estão contempladas as vagas correspondentes aos servidores estatutários que exercem suas funções nos hospitais e que poderão ser substituídos por empregados concursados pela EBSEH, ao passo em que os servidores estatutários se aposentarem ou quando se extinguir seu vínculo com o órgão de origem. A previsão é que todos os funcionários dos Hospitais geridos pela EBSEH tenham vínculo celetista.

O Hospital Universitário Prof. Alberto Antunes tem uma área de 30.000 m<sup>2</sup> de área construída, com vários serviços, alguns de alta complexidade. É reconhecido como uma instituição de referência de Alagoas, prestador de assistência à saúde 100% SUS.

Em 14 de janeiro de 2014, o reitor da UFAL, Prof. Eurico Lôbo, assinou contrato com a EBSEH, para que a empresa passasse a gerir o HUPAA. Os agentes públicos que atuam no hospital hoje, é formado por 502 servidores estatutários, regidos pelo Regime Jurídico Único e 805 empregados públicos regidos pela CLT e suas alterações.

Por meio da Lei nº 12.550, foi criada a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), como parte de um conjunto de ações do Governo Federal no sentido de recuperar os hospitais ligados às universidades federais. Conforme informações na página da empresa na internet, trata-se de uma empresa pública vinculada ao Ministério da Educação, que é o responsável pela gestão do programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUFA EBSEH foi criada num cenário do modelo da administração pública gerencial, e o ponto de partida foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A criação da empresa foi entendida como uma ação privatizante que visa tornar o Estado menor. As justificativas utilizadas, de tornar os serviços mais eficientes, e mais voltados para o atendimento das demandas dos cidadãos, são na verdade com intenção de atender ao chamado “eficientismo econômico”, em que a administração deve pautar seus atos em critérios de custo-benefício, ou seja, aspectos puramente econômicos.

Conforme o estatuto da EBSEH seu corpo de funcionários, que atuam nos hospitais universitários sob sua gerência, será formado por empregados públicos regidos pela CLT, e servidores públicos cedidos pela contratante, no caso do HUPAA, a UFAL. A previsão é de que os servidores estatutários serão substituídos por empregados celetista a medida em que estes postos de trabalho estejam vagos (por aposentadoria ou extinção do vínculo com o órgão de

origem). Mas enquanto a previsão não se concretiza, os agentes públicos ocupam os mesmos postos de trabalho, desempenham mesma função ou cargos, em mesmo local, mas com regimes jurídicos diferentes.

Quando num mesmo órgão é permitido que dois trabalhadores exerça a mesma função, e sejam regidos por diferentes regimes jurídicos, como no caso do HUPAA/EBSERH, um estatutário outro celetista, é situação que fere o princípio da isonomia e da razoabilidade.

No trabalho foram comparados os direitos dos servidores públicos estatutários a partir da lei 8.112 de 1990, o direito dos empregados públicos previstos no Decreto-lei 5.452 de 1º de maio de 1943, a CLT, e as alterações, nos casos que houver, introduzidas pela Lei nº 13.467 de 2017, além do Regulamento do pessoal da EBSEH. Foram elencados pontos que houvesse uma correspondência. E que se trata de direitos que interferem no bem-estar, nas relações familiares e na estabilidade desses agentes públicos.

Ao ser comparados pontos específicos que tratam dos direitos e garantias dos agentes públicos ocupantes dos postos de trabalho do HUPAA/UFAL, foi possível perceber que devido aos acordos em convenções coletivas, há uma ampliação de direito dos empregados públicos em relação aos trabalhadores comuns, regidos pela CLT. Essa ampliação distância dos direitos dos trabalhadores celetistas comuns e aproxima dos servidores públicos estatutários. Mas ainda assim, os servidores estatutários possuem direitos mais amplos, a exemplo da licença paternidade de 20 (vinte) dias para os estatutários e 05 (cinco) para os celetistas, e a possibilidades de acompanhar familiar em caso de doença. Sendo assim no caso das licenças, são mais benéficas e humanas.

A diferença mais expressiva entre servidores estatutários e empregados públicos é a previsão de estabilidade, de que trata o art.41 da lei 8.112 de 1990, que foi modificado pela EC nº19 de 1998, mas ainda assegura a estabilidade dos servidores após três anos de efetivo exercício; e no art.37, do estatuto dos servidores públicos civis, trata dos “casos de reorganização ou extinção de órgão ou entidade, extinção do cargo ou declarada sua desnecessidade no órgão ou entidade”, em que a previsão é de que o servidor público estável, que não for redistribuído, será colocado em disponibilidade até seu aproveitamento. A perda do cargo só acontecerá nos casos previstos em lei.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 41, § 3º, trata de outra garantia assegurada ao servidor público, que trata dos casos de extinção do cargo ou declarada a sua desnecessidade, caso em que o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

Em relação aos empregados públicos, regidos pela CLT, das regras da estabilidade funcional não serem aplicadas, tem sido assegurada a eles o direito de que haja motivação consistente no caso de um eventual ato de demissão. A Reforma Trabalhista traz uma inovação quando prescreve no art. 484-A (acrescido pela Lei nº 13.467 de 2017) autorização para que o contrato de trabalho seja extinto por acordo entre empregado e empregador. Situação em que a Norma Operacional - SEI nº 2/2019/DGP-EBSERH, que “objetiva definir os procedimentos a serem aplicados por ocasião de rescisão de contrato de trabalho no âmbito da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares”, não faz previsão relacionada a essa mudança.

A precarização das condições de trabalho pode aparecer através da redução de direitos, por desregulamentação e flexibilização, e assim como uma precarização vertical pela alteração de direitos como o que aconteceu com a E.C.nº19 de 1998 e horizontalmente com a flexibilização de regimes.

É possível entender que a desregulamentação trabalhista é a retirada de proteção trabalhista por lei, permitindo que outra norma se torne soberana. Foi o que aconteceu com a E.C. nº 19 em relação aos servidores estatutários; e a chamada Reforma Trabalhista (Lei 13.467 de 2017) em relação aos trabalhadores celetistas. Sendo assim com a contratação da EBSEH pelo HUPAA, onde houve a substituição do servidor estatutário por um celetista que tem vínculo de trabalho mais frágil com a Administração, é um caso de trabalho precarizado.

Deve ser considerada também a ameaça que é a Proposta de Emenda Constitucional nº32 de 2020, eu pode voltar a ser discutida, e que se aprovada com seu texto original pode alterar significativamente as normas que tratam da proteção ao servidor público estatutário, em especial a estabilidade. E por ampliar as modalidades de contratação no serviço público, fragiliza ainda mais o vínculo dos empregados celetistas.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de, PINHEIRO, Helano Diógenes. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação. Rio de Janeiro**, v. 18, n. 69, p. 647-668, out./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/LHHMwWVRhBVWxrmcxgWM9Dv/>. Acesso em: 24 de ago de 2023.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; BORGES, Djalma Freire. 20 anos do plano diretor da reforma do aparelho de estado no brasil: avanços e limites. **Espacios Públicos**, Estado do México, vol. 21, núm. 52, p. 7-24, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/676/67658492001/html/>. Acesso: 19 de julho de 2023.

BARROS, Renata Tenório de. **Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: uma análise sobre sua gestão no contexto institucional no hospital das clínicas da UFPE**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

BENEVIDES, Larissa; FISCHGOLD, Bruno. Impacto da Reforma Administrativa para os atuais Servidores Públicos. **Caderno da Reforma Administrativa**, n. 14, nov. Brasília, 2020. P.3. Disponível em: <https://www.servirbrasil.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Cadernos-Reforma-Administrativa-N.-14.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2023.

BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado empresarial e reforma gerencial: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública brasileira**. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018.

BRAGA NETO, F.C. et al. **Atenção hospitalar: evolução histórica e tendências**. In: Giovanella L. et al [org.]. Políticas e Sistema de Saúde no Brasil. 2<sup>a</sup>. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. In: LEITE, Márcio Nolasco et al. Hospitais Universitários Federais e a fase de Reforma Administrativas e Gerenciais iniciadas na década de 2010. Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul. ISSN: 2447-9195. **Geofronter**, Campo Grande, n.5, v.3, p. 08 – 33, 2019. <https://periodicosonline.uems.br/index.php/GEOF/article/view/3608/pdf>. Acesso em: 23 de fev. de 2023.

BRASIL, **Portaria nº17 de 01 de julho de 2019**. Aprova o quantitativo de pessoal próprio dos hospitais da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH constantes no anexo. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento. Brasília, 2019. Disponível em: <http://planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/PortariaN17de01.07.2019.pdf>. Acesso em: 12 de nov. de 2022.

BRASIL. EBSEH. **Portaria nº17 de 01 de julho de 2019**. Aprova o quantitativo de pessoal próprio dos hospitais da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH constantes no anexo. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento. Brasília, 2019. Disponível em: <http://planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/PortariaN17de01.07.2019.pdf>. Acesso em: 12 de nov. de 2022.

BRASIL. **Cronologia Histórica da Saúde Pública:** uma visão histórica da saúde brasileira. FUNASA – Ministério da Saúde. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/cronologia-historica-da-saude-publica>. Acesso em: 21 de dezembro de 2022.

BRASIL. **Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm). Acesso em: 10 de nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 24 de ago. de 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso: 12 de jan. de 2023.

BRASIL. **E.C. nº 19 de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em: 12 de fev. de 2023.

BRASIL. EBSEERH – **Hospitais Universitários Federais.** Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/sobre-os-hospitais-universitarios-federais>. Acesso em 10 de ago. de 2023.

BRASIL. **Lei 12.550 de 15 de dezembro de 2011.** Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEERH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12550.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12550.htm) Acesso em: 07 de ago. de 2023.

BRASIL. **Lei 13.467 de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13467.htm). Acesso em: 20 de ago de 2023.

BRASIL. **Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso: 19 de ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 2.312, de 03 setembro de 1954.** Normas Gerais sobre Defesa e Proteção da Saúde. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2312-3-setembro-1954-355129-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 21 de dezembro de 2022. Acesso em: 23 de fev.2023.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm). Acesso em: 23 de fev.2023.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 25 de julho de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso: 10 de jan. de 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000.** Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9962.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9962.htm). Acesso em: 20 de ago de 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Atenção à saúde tem recursos de 82,4 milhões liberados.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/34720>. Acesso em: 02 de dez. de 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010.** Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais- REHUF, dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm). Acesso em: 27 de out. de 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Hospitais Universitários. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/hospitais-universitarios>. Acesso em: 09 de ago. 2023.

BRASIL. Ministério Da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica. Departamento de apoio à Gestão Participativa. **Caminhos do direito à saúde no Brasil.** Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. 24p. Série B. Textos básicos. P.07. Disponível em: [https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caminhos\\_direito\\_saude\\_brasil.pdf](https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caminhos_direito_saude_brasil.pdf). Acesso em: 12/04/2023.

BRASIL. Ministério Da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica. Departamento de apoio à Gestão Participativa. **Caminhos do direito à saúde no Brasil.** Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. 24p. Série B. Textos básicos. P.08. Disponível em: [https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caminhos\\_direito\\_saude\\_brasil.pdf](https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caminhos_direito_saude_brasil.pdf). Acesso em: 12 de abr de 2023.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 03 de setembro de 2020.** Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1928147&filenome=PEC%2032/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filenome=PEC%2032/2020). Acesso em: 19 de ago. 2023.

BRESSER\_PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. *In* Pinheiro, Wilhein e Sachs (orgs), **Brasil: Um século de transformações.** São Paulo: Cia das Letras, 2001:222-258.

CAMPOS, Raphael Felipe Machado. Reforma principiológica do Direito do Trabalho: as mudanças trazidas pela Lei nº 13.467. **Jus.com.br**, 2019. Disponível em:

<https://jus.com.br/artigos/74466/reforma-principiologica-do-direito-do-trabalho-as-mudancas-trazidas-pela-lei-n-13-467>. Acesso em: 20 de ago de 2023.

CARMO, Maria do; ANDRADE, Eli Lôla Gurgel; MOTA, Joaquim Antônio César. Hospital universitário e gestão do sistema de saúde: uma trajetória positiva de integração. **REME**. rev. min. enferm ; 11(4): 387-394, out.-dez. 2007. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/bde-16146>. Acesso em: 07 de jul. de 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CORREIA, Milka Alves. **Institucionalização e Legitimidade: o Caso do Hospital Universitário Professor Alberto Antunes – HUPAA**. In Encontro de Administração Pública e Governança. São Paulo/SP, 22 a 24 de novembro de 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG114.pdf>. Acesso em: 30 de nov. de 2022.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do trabalho**. 16ª ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de Pietro. **Direito Administrativo**. 24 ed.. São Paulo: Atlas, 2011.

EBSERH (Brasília). **Contrato nº01/2014, de 14 de janeiro de 2014**. Contrato de Gestão. Diário Oficial da União: seção 3. Poder Executivo, Brasília, nº11, p.63, 16 de janeiro. 2014.

EBSERH. **História**. Disponível em: <http://www2.ebserh.gov.br/web/portal-ebserh/historia>. Acesso em: 31 de jul. 2023.

EBSERH. **Norma Operacional - SEI nº 2/2019/DGP-EBSERH de 25 de abril de 2019**. Objetiva definir os procedimentos a serem aplicados por ocasião de rescisão de contrato de trabalho no âmbito da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/agentes-publicos/legislacao-e-normas-de-gestao-de-pessoas/norma-de-rescisao-02-2019-sei.pdf/view>. Acesso em: 17 de ago de 2023.

EBSERH. **Norma Operacional - SEI nº 3/2021/DGP-EBSERH**. Estabelece os critérios e procedimentos a serem adotados no âmbito da rede Ebserh para a alteração de lotação dos(as) empregados(as) efetivos(as), temporários(as), ocupantes de função gratificada ou cargo comissionado. Disponível em: [movimentacao\\_de\\_empregados.pdf](#). Acesso em: 30 de jul de 2023.

EBSERH. **Norma Operacional - SEI nº 4/2021/DGP-EBSERH. FREQUÊNCIA**. Disponível em: [https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2021/anexos/norma\\_dgp\\_\\_\\_sei\\_n\\_\\_4\\_2021.pdf](https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2021/anexos/norma_dgp___sei_n__4_2021.pdf). Acesso em: 31 de jul. de 2023.

EBSERH. **Norma Operacional - SEI nº 5/2022/DGP-EBSERH**. Dispõe sobre as ações de capacitação no âmbito da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh. Disponível em: [https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2022/anexos/01\\_norma\\_05-2022\\_v1\\_\\_002\\_.pdf](https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2022/anexos/01_norma_05-2022_v1__002_.pdf). Acesso em: 30 de jul. de 2023.

EBSERH. **Regulamento de pessoal**. Disciplinar em âmbito geral os direitos, deveres, obrigações e penalidades aplicáveis aos integrantes do quadro de pessoal da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh, suas filiais e demais unidades descentralizadas. <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/agentes-publicos/legislacao-e-normas-de-gestao-de-pessoas/regulamento-de-pessoal/view>. Acesso em: 07 de ago. de 2023.

EBSERH. **Relatório Integrado 2022**. Disponível em: [https://www.gov.br/ebserh/pt-br/transparencia/copy\\_of\\_RelatorioIntegrado20221.pdf](https://www.gov.br/ebserh/pt-br/transparencia/copy_of_RelatorioIntegrado20221.pdf). Acesso em: 30 de jul de 2023.

FERREIRA, ABH. **Mini Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa. 8ª ed.. Curitiba: Positivo, 2010.

FREITAS, Aparecida do Rocio. **Reações da Universidade Pública à Reforma Administrativa do Estado**. 2005. Tese (Doutorado) – Sociologia, Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. SP. 2005.

GOMES, Hebert de Oliveira. **As Empresas Brasileiras de Serviços Hospitalares e os Hospitais Universitários Federais**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012.p.20-22.

HARVEY, David. O novo imperialismo. São Paulo. Loyola, 2008. In GÓES, Karolayne Ribeiro de. A Lógica Produtivista da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH. **Revista Interface**, Rio Grande do Norte, v.18 nº 2, p.124 – 141, Julho a dezembro de 2021. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1201>. Acesso em: 17 de ago. de 2023.

HU/UFAL. **Hospital Universitário Prof. Alberto Antunes**. Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: <https://ufal.br/ufal/institucional/orgaos-de-apoio/academico/hospital-universitario>. Acesso em: 12 de nov. de 2022.

HUPAA. **Nossa história**. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-nordeste/hupaa-ufal/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 31 de jul. 2023.

HUPAA. **Plano Diretor estratégico 2021-2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-nordeste/hupaa-ufal/aceso-a-informacao/Acoes-e-Programas/programas-projetos-e-acoess/pde-2021-2023-hupaa-ufal-2.pdf>. Acesso em: 31 de jul. 2023.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas do Brasil – Modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, Número 02: abr-jun, 1998.

LIMA, Thiago Emmanuel Chaves. Aproximação do Regime Jurídico das empresas estatais de serviço público ao das pessoas jurídicas de direito. **Revista da AGU**. Ano 10. Janeiro 2011. Editora AGU. 2011. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/183>. Acesso em: 23 de fev.2023.

MAEDA, Patrícia. **A era dos zeros direitos**: trabalho decente, terceirização e contrato zero hora. São Paulo: LTr, 2017, *apud*, BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado empresarial e reforma gerencial**: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública brasileira. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) –

Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018. p. 15.

MAFRA, Marluce; VIEIRA, Sônia Regina Medeiros; BROCKER, Renata Medeiros. **Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH –** Competências e características do modelo de gestão em Hospitais Universitários Federais. *In.* Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU, XV, 2015, Mar Del Plata. Anais Eletrônico. Mar Del Plata, 2015. p. 1-15. Disponível em: [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136093/101\\_00195.pdf?sequence=1](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136093/101_00195.pdf?sequence=1). Acesso em: 28 de jun de 2023.

MARINELO, Fernanda. **Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARTINEZ, Luciano. **Reforma Trabalhista - entenda o que mudou: CLT comparada e comentada**. 2ª ed. São Paulo: Educação Saraiva, 2018.

MATOS, Maurílio Castro de. A saúde no Brasil: reforma sanitária e ofensiva neoliberal. *In:* BRAVO, M.I.S.; PEREIRA, P.A.P. (Orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro, 2001. p.207.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo. São Paulo: Malheiros, 2003. *Apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de Pietro. **Direito Administrativo**. 31ª ed.. São Paulo: Editora Forense, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MENDONÇA DE ARAÚJO, Kizi, LETA, Jacqueline. Os hospitais universitários federais e suas missões institucionais no passado e no presente. **Histórias, Ciências, Saúde – Manguinhos**, vol.21, núm.4, outubro-dezembro, 2014. pp.1261-1281. Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, Brasil. p.1266 . Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3861/386134013010.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2023.

MESQUITA, Lucas Isaac Soares. **Mercantilização do direito constitucional à saúde no Brasil: neoliberalismo, contrarreformas e subfinanciamento do Sistema Único de Saúde (SUS) no caso da implementação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH)**. 2019. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/5617>. Acesso em: 19 de ago. de 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a reforma administrativa: emenda constitucional nº 19, de 04 de julho de 1998**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p.248.

O Globo Sociedade. Especialistas divergem sobre proposta do MEC do Regime CLT para Professores universitários. Disponível em <https://oglobo.globo.com/sociedade/especialistas-divergem-sobre-proposta-do-mec-de-regime-clt-para-professores-universitarios-23967491>. Acesso em: 27 de out de 2022.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Catalão: UFG, 2011. p.72.

PAULA, Eduardo Loula Novais de. Reforma administrativa: novos princípios da Administração Pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasil, Ano 51, p.38-55, Jul-Dez, 2020. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1673/1823>. Acesso em: 19 de ago de 2023.

SGUISSARDI, Valdemar; SILVA Jr. João dos Reis. (Orgs.) **Educação superior: análise e perspectivas de pesquisa**. São Paulo: Xamã, 2001.

SINJUR. Governo Federal anuncia iniciativa para retirar a PEC 32 e outras medidas. SINJUR. 2023. Disponível em: <http://www.sinjur.org.br/governo-federal-anuncia-iniciativa-para-retirar-a-pec-32-e-outras-medidas/>. Acesso em: 19 de ago de 2023.

SILVA, Jacilene dos Santos. **Complexo econômico-industrial da saúde em Alagoas: a articulação do Hospital Universitário Prof. Alberto Antunes – HUPAA ao arranjo produtivo local de saúde de Maceió**. 2017. 177f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2017.

SILVA, Mayara Duarte.; CLEMENTINO, M.O.; SILVA, A.M.. A política de saúde no contexto de contrarreforma de Estado brasileiro e os novos modelos de gestão: análise da EBSEH. Seminário da Frente Nacional contra a privatização da Saúde, VII, Maceió. **Anais**. Maceió, 2017. Tema: Saúde em tempos de retrocesso e retirada de direitos. Maceió.

SIQUEIRA JUNIOR, Geraldo Ferreira de. **Sob o véu do modelo gerencial: a implantação de instrumentos de gestão gerencial no IFPE à luz da nova administração pública**. Recife, 2013. 141 f. Dissertação (mestrado) - UFPE, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11378>. Acesso em: 19 de ago. 2023.

SODRÉ. Francis *et al.* Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: um novo modelo de gestão?. **Serviço Social & Sociedade**, n.114, p.365-380, abr. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/m9mFrqzgRhYCMgDkmyNhttd/#>. Acesso em: 19 de nov. de 2022.

TCU. Acórdão nº 1520 de 23 de agosto de 2006. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1520%2520ANOACORDAO%253A2006](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1520%2520ANOACORDAO%253A2006). Acesso em: 24 de ago de 2023.

TCU. Acórdão nº 2.731 de 26 de novembro de 2006. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2731%2520ANOACORDAO%253A2008](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2731%2520ANOACORDAO%253A2008). Acesso em: 24 de ago de 2023.

TCU. Acórdão nº 2.813 de 25 de novembro de 2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao->

completo/\*/NUMACORDAO%253A2813%2520ANOACORDAO%253A2009. Acesso em: 24 de ago de 2023.

UFC. Coordenadoria de Comunicação Social e Marketing da Universidade Federal do Ceará. **Tire suas dúvidas sobre a contratação da EBSEH pela UFC.** Disponível em: <http://www.ufc.br/noticias/noticias-de-2013/4436-tire-suas-duvidas-sobre-a-contratacao-da-ebserh-pela-ufc>. Acesso em: 27 de jul. de 2022.

VIEIRA, Kayo Roberto. Uma revisão bibliográfica acerca da gestão de hospitais universitários federais após o advento da EBSEH. **Revista Brasileira de Administração Política**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 157-178, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/22413>. Acesso em: 10 ago. 2023.

VIGNOLI NETO, Orlando. A flexibilização do Regime Jurídico de Direito Público na prestação de serviço público: estudo sobre a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH. **Revista CAAP**. N.1, v.XXI. p.111-130. Belo Horizonte. 2013.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. O Governo Provisório de 1930 e a Reforma Administrativa. **Revista da Administração Pública**. Ano 9, nº4: out/dez; 1975.