

# ENSINO, PESQUISA, INOVAÇÃO E SAÚDE:

DESAFIOS JURÍDICOS  
DA EBSERH

Revista Jurídica  
da Empresa Brasileira  
de Serviços Hospitalares

Vol. 2 n.º 2  
dez. 2025



**EBSERH**  
HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS

MINISTÉRIO DA  
EDUCAÇÃO

GOVERNO DO  
**BRASIL**  
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

## **SOBRE**

A Revista Jurídica da Ebserh é um projeto da Consultoria Jurídica que visa estimular a produção científica, o debate e o aprofundamento de temas jurídicos de interesse da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, por meio da busca por manuscritos inovadores e de potencial impacto acadêmico e/ou institucional, com vistas a fortalecer a cultura editorial, promover a memória institucional e difundir conhecimentos e práticas no campo do Direito Sanitário em toda sua amplitude.

Para mais informações acesse a página da Revista pelo QR code abaixo:



## COMISSÃO EDITORIAL

Alice Oliveira de Souza Cavalcante

Joana Rocha e Rocha

Joseni Lima e Silva Pinho

Larissa Lôbo Ramos

Michel Pinheiro Gomes

Marcela Jácome Lopes Boaz

Marcos Filipe Machado Cruz

Thiago Lopes Cardoso Campos

# ENSINO, PESQUISA, INOVAÇÃO E SAÚDE:

## DESAFIOS JURÍDICOS DA EBSERH

**Revista Jurídica da  
Empresa Brasileira de  
Serviços Hospitalares**

**Vol. 2 n.º 2  
dez. 2025**



**EBSERH**  
HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS

MINISTÉRIO DA  
EDUCAÇÃO



Revista Jurídica da Empresa Brasileira de Serviços  
Hospitalares Publicação semestral da Consultoria Jurídica  
Vol. 2, n.º 2, dez. 2025

---

Setor Comercial Sul - SCS, Quadra 09, Lote C, Ed. Parque Cidade Corporate,  
Bloco C, 1º ao 3º pavimento | CEP: 70308-200 | Brasília-DF | Telefone: (61) 3255-  
8900 | Site: [www.ebserh.gov.br](http://www.ebserh.gov.br)

Copyright ©, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

---

**ARTHUR CHIORO**

Presidente

**DANIEL BELTRAMMI**

Vice-Presidente

**LARISSA LÔBO RAMOS**

Consultora Jurídica

---

Diagramação, criação visual e capa: Comissão Editorial e  
Coordenadoria de  
Comunicação Social da Ebserh

---

Catálogo na Publicação elaborada por:

Luciana da Cunha Freitas – CRB 1º/1596

R454 Revista Jurídica da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares [recurso eletrônico]. Ensino, Pesquisa, Inovação e Saúde: Desafios Jurídicos da Ebserh / Consultoria Jurídica da Ebserh. v.2, n.2 (dez. 2025) - Brasília: Conjur, 2025.

ISSN: 2966-4993

Semestral, 2024-.

Disponível em: <<https://revistajuridica.ebserh.gov.br>>

1. Direito Público. 2. Direito Administrativo. 3. Direito Processual. 4.  
Sistema Único de Saúde (SUS). I. Consultoria Jurídica da Ebserh (Brasil).

CDD: 341

CDU: 342

Alice Oliveira de Souza Cavalcante  
Joana Rocha e Rocha  
Joseni Lima e Silva Pinho  
Larissa Lôbo Ramos  
Michel Pinheiro Gomes  
Marcela Jácome Lopes Boaz  
Marcos Filipe Machado Cruz  
Thiago Lopes Cardoso Campos, membro convidado

COMISSÃO EDITORIAL



Fernanda Lage Alves Dantas  
Francisco Cleiton da Silva Paiva  
Guilherme Edson Merege de Mello Cruz Pinto  
Helton Rangel Coutinho Junior  
Jordão Horácio da Silva Lima  
Lara Sobral Aragão  
Luís Fernando de Queiroz Lourenço  
Marcos Paulo Santa Rosa Matos  
Maria Luiza Gorga  
Paulo de Tarso Ferreira de Carvalho

PARECERISTAS DESTE NÚMERO



**13      PREFÁCIO**

**15      APRESENTAÇÃO**

**19      ARTIGOS DE AUTORES CONVIDADOS**

**21      Exame Nacional de Residência - ENARE:  
Inovação, Inclusão e padronização na seleção de  
residentes**

Cristiane Carvalho Santos Melo

Francisca Andreia Alves de Sousa Leite

Janaina Barros de Carvalho

Lilian De Sousa Costa

Maria Luisa Nogueira Dantas

Ricardo Soletti

Roze da Silva Lopes

Rosuita Fratari Bonito

**47      A relevância de uma minuta contratual master  
para pesquisa clínica patrocinada na Ebserh:  
Contribuições para a governança, harmonização e  
segurança jurídica em um cenário regulatório em  
transformação**

Clariana Torres Dourado Reis

Cristiane Carvalho Santos Melo

Felipe Santa Rosa Roitberg

Juliana de Brito Seixas Neves

**55      Regulação de convênios de ensino na Rede  
Ebserh: Trajetória institucional, fundamentos  
jurídicos e o marco normativo para os hospitais  
universitários federais**

Andreia Rodrigues Meira dos Santos

Cristiane Carvalho Santos Melo

Gustavo Ávila Dias

Rosuita Fratari Bonito

**71 Relações de trabalho na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: Democratização e promoção da diversidade, da equidade e da inclusão**

Denise Motta Dau  
Eloá Todarelli Junqueira  
Enzo Porto Brasil  
Lizziane Santos Lobo  
Luciana de Gouvêa Viana  
Márcia Araújo Maia  
Thiers Garreti Ramos Sousa

**95 PARECERES JURÍDICOS**

**97 Utilização de recursos do Programa Nacional de Qualificação e Ampliação dos Serviços Prestados por Hospitais Universitários Integrantes do Sistema Único de Saúde para a contratação de pessoa jurídica para oferta de capacitação**

Leticia Horbach Gonçalves  
Marcelo Bessa Figueiredo  
Michele Cardoso Contiero  
Pollyana da Silva Alcântara  
Thiago Lopes Cardoso Campos

**111 Questionamentos relacionados à aplicação da Lei n.º 14.737/2023**

Lígia Queiroz Freitas Franzão  
Thays Rocha de Carvalho

**131 Questionamentos a respeito da disponibilização de cópias de prontuários**

Fabiano Medani Frizzera Altoé  
Thays Rocha de Carvalho

**145 Dúvidas relacionadas à modalidade licitatória bem como à utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de obras e serviços de engenharia**

Leonardo Borsa

**163 Critérios de desempate previstos no art. 60 da Lei n.º 14.133/2021 e aplicáveis à Ebserh por força do art. 6º, 2º; do RLCE 2.0**

Bárbara Dantas Neri  
Glerger Alcântara Sabiá  
Larissa Lôbo Ramos  
Pollyana da Silva Alcântara

**193 Viabilidade do pagamento de bolsa, adicional variável ou outro tipo de ressarcimento às equipes de pesquisa clínica**

Cristine Heloisa de Miranda  
Guilherme Campos Fonseca  
Leticia Horbach Gonçalves  
Marcela Jácome Lopes Boaz  
Pollyana da Silva Alcântara  
Thiago Lopes Cardoso Campos

**223 Apuração disciplinar por suspeita de atestado médico falso**

Mara Silvia Zimmermann  
Vanessa Gonçalo Guedes

**239 Proibição de celebração de contratos, convênios, acordos ou ajustes em decorrência de registro no Cadin**

Bárbara Dantas Neri  
Glerger Alcântara Sabiá  
Thiago Lopes Cardoso Campos

**257 Possibilidade de concessão de Reequilíbrio econômico-financeiro em sentido escrito (revisão) de preços registrados em atas de registro de preços, com a pretensão de sua majoração, diante de resolução da GECEX que aplica direito antidumping provisório**

Bárbara Dantas Neri  
Pollyana da Silva Alcântara  
Thiago Lopes Cardoso Campos

**275 Inconstitucionalidade do Projeto de Lei n.º 3.584/2024, que visa proibir a aplicação de cotas em processos seletivos para especialização, em residência médica, após a conclusão do curso de graduação em medicina**

Leticia Horbach Gonçalves

Pollyana da Silva Alcântara

Thiago Lopes Cardoso Campos

**297 PEÇAS PROCESSUAIS**

**299 Contestação em Ação Civil Pública sobre contratação de profissionais para procedimento de trombectomia**

Carlos Augusto Fabrini

Daisy Cristina Oliveira Batista Lima

Juliana Melissa Lucas Vilela e Melo

**323 Embargos em Ação Monitória movida por empresa contratada**

Cristiana Meira Monteiro

Juliana Melissa Lucas Vilela e Melo

**359 Manifestação preliminar em incidente de desconsideração da personalidade jurídica**

Bruno Wurmbauer Junior

Tania Maria Ferreira de Medeiros

**375 Incidente de Exceção de Pré-Executividade - Acúmulo de cargos e empregos públicos**

Cristiana Meira Monteiro

Juliana Melissa Lucas Vilela e Melo

**399 Apelação em Ação Anulatória ajuizada por fornecedor, em razão de glosas realizadas em contrato de prestação e serviços contínuos**

Cristiana Meira Monteiro

Juliana Melissa Lucas Vilela e Melo

**419 Recurso De Revista – Adicional de insalubridade: Definição do grau e da base de cálculo**

Marc André Zeller

**443 Ação Rescisória ajuizada com fundamento no tema 1046 do STF**

João Aureliano Dias Filho

Larissa Lôbo Ramos

Leandro Weder da Silva Marra

Rebecca Coutinho Nery Dantas

Thiago Lopes Cardoso Campos

**481 Recurso Administrativo em auto de infração – Percentual mínimo de contratação de pessoas com deficiência**

Alan Mota Noronha

**489 Contestação em Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público do Trabalho para determinar abertura de CAT fora do prazo legal aos empregados que testaram positivo para COVID-19 durante a pandemia**

Antônio Cícero da Cunha Neto

Rebecca Coutinho Nery Dantas Monteiro

**509 Contestação em ação de obrigação de fazer que discute a legitimidade de ente sindical**

João Aureliano Dias Filho

Larissa Lôbo Ramos

Marcos Filipe Machado Cruz

Rebecca Coutinho Nery Dantas Monteiro

Thiago Lopes Cardoso Campos



# PREFÁCIO

É com grande satisfação que, na qualidade de Diretora de Ensino, Pesquisa e Inovação, apresento o prefácio do segundo número do Volume 2 da Revista Jurídica da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), ENSINO, PESQUISA, INOVAÇÃO E SAÚDE: Desafios Jurídicos da Ebserh.

Esta publicação é fruto do compromisso institucional e da excelência técnica que caracterizam a atuação da Consultoria Jurídica da Ebserh, consolidando-se como um espaço de referência para a produção e difusão do conhecimento.

Mais do que um periódico jurídico, este projeto editorial tem se revelado um ambiente plural, que acolhe reflexões sobre temas estratégicos e técnicos que permeiam a Ebserh e sua missão institucional. Nesta edição, eu e a equipe da Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação tivemos a honra de contribuir com três artigos que refletem nossa experiência e atuação, especialmente, nesse ano:

- Exame Nacional de Residência Médica (Enare): inovação, inclusão e padronização na seleção de residentes;
- A relevância de uma minuta contratual master para pesquisa clínica patrocinada na Ebserh: contribuições para a governança, harmonização e segurança jurídica em um cenário regulatório em transformação;
- Regulação de convênios de ensino na Rede Ebserh: trajetória institucional, fundamentos jurídicos e marco normativo para os hospitais universitários federais.

Esses temas revelam a importância do diálogo entre as áreas internas da empresa, evidenciando a Consultoria Jurídica como parceira estratégica na construção de soluções inovadoras e seguras. As reflexões apresentadas representam um passo significativo para o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) e para uma gestão pública orientada por princípios éticos, eficiência e inovação.

# PREFÁCIO

Esse compromisso está em plena sintonia com o propósito da Ebserh: “Saúde, ensino, pesquisa e inovação a serviço da vida e do SUS”. Convidamos, assim, o leitor a mergulhar nas análises reunidas nesta edição, que traduzem a essência de uma atuação estatal voltada para a promoção da vida e a consolidação de um sistema de saúde público, universal e de qualidade.

Registramos nosso especial agradecimento à Consultoria Jurídica da Ebserh, que traduz a relevância da advocacia pública como instrumento de fortalecimento do Estado e de promoção do interesse coletivo.

O êxito desta revista é resultado de um trabalho coletivo que expressa a maturidade institucional da Ebserh e seu compromisso com a excelência, a transparência e a inovação.

**Excelente leitura a todos!**

**Cristiane Carvalho Santos Melo**  
Diretora de Ensino, Pesquisa e Inovação

# APRESENTAÇÃO

A Comissão Editorial da Revista Jurídica da Ebserh tem a satisfação de apresentar o segundo número do segundo volume do periódico, resultado de um processo editorial construído de forma participativa e comprometida com o fortalecimento institucional da Ebserh no campo jurídico-sanitário.

Esta edição foi planejada a partir da Chamada Pública regida pelo Edital n.º 10/2025, dedicada à produção técnico-jurídica da Consultoria Jurídica da Ebserh. Foram selecionados, conforme critérios estabelecidos no edital, dez pareceres e dez peças processuais elaborados pelos advogados da Conjur ao longo de 2024, com avaliação realizada pela Comissão Editorial e por pareceristas do nosso banco. O propósito central deste número é valorizar o conhecimento jurídico aplicado no cotidiano institucional, evidenciando temas relevantes enfrentados na prática consultiva e processual da Rede Ebserh.

Além da produção técnico-jurídica, a Diretoria Executiva foi convidada a colaborar e participar deste número, por meio de relatos de casos e artigos que compõem a primeira seção de autores convidados. Nos seguintes temas: Exame Nacional de Residência Médica; minuta contratual master para pesquisa clínica patrocinada; regulação de convênios de ensino na Rede; e relações de trabalho na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

A segunda seção apresenta uma seleção de pareceres jurídicos que refletem a diversidade e complexidade das questões enfrentadas pela Consultoria Jurídica da Ebserh. São abordados temas como utilização de recursos para capacitação em hospitais universitários; critérios de desempate em licitações; disponibilização de prontuários; reequilíbrio econômico-financeiro em contratos, entre outros.

Por fim, a terceira seção reúne peças processuais que demonstram a atuação da Consultoria Jurídica em diferentes esferas do direito, incluindo contestações em ações civis públicas, embargos em ações monitórias, manifestações em incidentes de desconsideração da personalidade jurídica, recursos administrativos e apelações em processos estratégicos para a empresa.

# APRESENTAÇÃO

Todos os trabalhos publicados foram avaliados conforme os critérios estabelecidos no edital, incluindo impacto para a Rede Ebsersh, fundamentação técnica, relevância e linguagem clara. Com este segundo número do segundo volume, a Revista Jurídica da Ebsersh reafirma seu compromisso com a divulgação qualificada da produção jurídica institucional e com o fortalecimento das boas práticas no âmbito da Conjur.

**Comissão Editorial**

ARTIGOS DE  
AUTORES  
CONVIDADOS



CRISTIANE CARVALHO SANTOS MELO  
FRANCISCA ANDREIA ALVES DE SOUSA LEITE  
JANAINA BARROS DE CARVALHO  
LILIAN DE SOUSA COSTA  
MARIA LUISA NOGUEIRA DANTAS  
RICARDO SOLETTI  
ROZE DA SILVA LOPES  
ROSUITA FRATARI BONITO  
VALQUIRIA TIMÓTEO DA SILVA

## **EXAME NACIONAL DE RESIDÊNCIA - ENARE: INOVAÇÃO, INCLUSÃO E PADRONIZAÇÃO NA SELEÇÃO DE RESIDENTES**

Cristiane Carvalho Santos Melo<sup>1</sup>  
Francisca Andreia Alves de Sousa Leite<sup>2</sup>  
Janaina Barros de Carvalho<sup>3</sup>  
Lilian De Sousa Costa<sup>4</sup>  
Maria Luisa Nogueira Dantas<sup>5</sup>  
Ricardo Soletti<sup>6</sup>  
Roze da Silva Lopes<sup>7</sup>  
Rosuita Fratari Bonito<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup>Odontóloga. Sanitarista. Mestre em Ciências Aplicadas a Saúde. Especialista em Saúde da Família, Saúde Coletiva, Planejamento em Saúde e Odontologia Coletiva. Atua como Diretora de Ensino e Pesquisa e Inovação (DEPI/EBSERH). E-mail: [depi.sede@ebserh.gov.br](mailto:depi.sede@ebserh.gov.br).

<sup>2</sup>Possui graduação em Licenciatura Plena em Pedagogia Pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) e, em Licenciatura Plena em Física pelo IFPI. Especialista em Gestão em Orientação e Supervisão Escolar pelo IFMA. Atualmente Pedagoga do Serviço de Gestão da Pós-Graduação (SGPOS/CGEN/DEPI/EBSERH).

<sup>3</sup>Assistente Administrativo do Serviço de Gestão da Pós-Graduação (SGPOS/CGEN/DEPI/EBSERH).

<sup>4</sup>Graduada pela Universidade de Brasília, Pós-Graduada em UTI e Urgência e Emergência, 12 anos de experiência no serviço privado e público de saúde (UTI adulto, Urgência e Emergência, Centro de Diálise e Clínica Cirúrgica). Atualmente é enfermeira do Serviço de Gestão da Pós-Graduação (SGPOS/CGEN/DEPI/EBSERH).

<sup>5</sup>Possui graduação em Farmácia e Bioquímica (2005), MBA em Gestão Empresarial e Estratégica pela FGV (2013), Mestrado Profissional em Gestão e Inovação em Saúde pela UFRN (2019). Atualmente atua como Chefe do Serviço de Gestão da Pós-Graduação (SGPOS/CGEN/DEPI/EBSERH).

<sup>6</sup>Graduado em Enfermagem e Obstetrícia (1995), especialização em Saúde Indígena pela UNIFESP e Gestão de Emergências em Saúde Pública pelo Instituto Sírio-Libanês de Ensino e Pesquisa. Atualmente atua como Enfermeiro – Saúde Indígena no Serviço de Gestão da Pós-graduação (SGPOS/CGEN/DEPI/EBSERH).

<sup>7</sup>Formada em administração pela Universidade Federal do Tocantins desde 2010 e pós-graduada em Gestão Pública e Sociedade pela UFT em 2011. Atualmente atua como analista admirativa do Serviço de Gestão da Pós-Graduação (SGPOS/CGEN/DEPI/EBSERH).

<sup>8</sup>Médica pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), com residência em Medicina

Valquiria Timóteo da Silva<sup>9</sup>

### **Resumo**

O Exame Nacional de Residência – Enare é um processo seletivo unificado, transparente e democrático para acesso aos programas de residência em saúde no Brasil, coordenado pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh, e instituído pelo Ministério da Educação (MEC). Desde sua criação, em 2020, o exame ampliou para participação de diversas instituições públicas e privadas, promovendo inovação, inclusão e padronização na seleção de residentes. É um dos maiores processos seletivos para residentes do país. O certame oferta vagas de residências médicas e em área profissional da saúde - multiprofissional e uniprofissional e tem expandido a cada edição, tendo em vista o número de instituições participantes, a quantidade de programas e de vagas ofertadas e o número de candidatos participantes. Institucionalizado como política pública pelo MEC no ano de 2025, o certame encontra cenário desafiador quanto à ampliação da participação das instituições credenciadas no MEC para oferta de programas de residências em saúde, quanto às políticas de ações afirmativas, quanto a reavaliação do formato e de seleção, além da integração sistematizada com outras políticas públicas do Governo Federal. O Enare consolida-se, como referência em processos seletivos, impactando positivamente candidatos, instituições e o sistema de saúde brasileiro.

**Palavras-chave:** Enare; Processo Seletivo; Residência.

### **Abstract**

The National Residency Exam - Enare is a unified, transparent, and democratic selection process for admission to health residency programs in Brazil, coordinated by Ebserh and established by the Ministry of Education (MEC). Since its creation in 2020, Enare has expanded to include a wide range of public and private institutions,

---

Geral Comunitária, mestrado e doutorado, e especializações em Homeopatia, Educação em Saúde e formação docente. Atuou por mais de 30 anos na UFU como docente e gestora de programas na Atenção Primária. Atualmente atua como Coordenadora de Gestão do Ensino na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).

<sup>9</sup>Graduada em Administração de Empresas pelo Unicentro Newton Paiva (2003), MBA em Gestão Estratégica de Empresas pelo Unicentro Newton Paiva (2006), Pós-Graduação em Gerontologia pela Faveni Educacional (2025). Atualmente analista adm. administração na (SGPOS/CGEN/DEPI/EBSERH).

CRISTIANE CARVALHO SANTOS MELO  
FRANCISCA ANDREIA ALVES DE SOUSA LEITE  
JANAINA BARROS DE CARVALHO  
LILIAN DE SOUSA COSTA  
MARIA LUISA NOGUEIRA DANTAS  
RICARDO SOLETTI  
ROZE DA SILVA LOPES  
ROSUITA FRATARI BONITO  
VALQUIRIA TIMÓTEO DA SILVA

fostering innovation, inclusion, and standardization in resident selection. It has become one of the largest residency admission processes in the country, offering medical, multiprofessional, and uniprofessional residency positions, with continuous growth in participating institutions, available slots, and applicants. Institutionalized as a public policy by MEC in 2025, Enare faces challenges related to expanding institutional participation, implementing affirmative action policies, reassessing its selection format, and integrating with broader government health policies. Despite these challenges, Enare has consolidated itself as a reference in residency selection, positively impacting candidates, institutions, and the Brazilian healthcare system.

**Keywords:** Enare; Residency; Selection process.

## 1 INTRODUÇÃO

Sob realização da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), gestão da Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação (DEPI/Ebserh), por meio da Coordenação de Gestão do Ensino (CGEN/DEPI/Ebserh), e implementado e monitorado pelo Serviço de Gestão da Pós-graduação (SGPOS/CGEN/DEPI/Ebserh), o Exame Nacional de Residência (Enare), configura-se como um marco na seleção de profissionais da saúde para programas de residência médica e em área profissional da saúde - multiprofissional e uniprofissional.

Com início no ano de 2020 como um projeto piloto, já foram realizadas as edições de 2021, 2022, 2023, 2024 e atualmente encontra-se em realização a 6ª edição – Enare 2025.

No ano de 2025, foi institucionalizado pelo Ministério da Educação (MEC) como política pública por meio da Portaria MEC nº 329.

O Enare tem como objetivos democratizar o acesso aos Programas de Residência Médica e de Residência Multiprofissional e em Área Profissional da Saúde, ampliar a transparência e uniformidade

dos critérios de seleção dos programas, garantir oportunidades justas e isonômicas para todos os candidatos, independentemente de origem ou condição socioeconômica, otimizar a ocupação das vagas de residências no País, e reduzir custos operacionais das instituições aderentes ao processo de seleção de residentes.

As instituições públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos, que ofertam programas de residência, reconhecidos pelo MEC podem participar do Enare, mediante formalização de adesão a cada edição realizada.

## **2 ARCABOUÇO LEGAL PROCESSOS SELETIVOS RESIDÊNCIAS**

Os processos seletivos para residências médica e multiprofissional no Brasil são regidos por leis federais e resoluções de órgãos colegiados vinculados ao Ministério da Educação (MEC): Comissão Nacional de Residência Médica – CNRM e Comissão Nacional de Residência Multiprofissional – CNRMS.

### **2.1 Residência Médica**

A Residência Médica foi oficialmente instituída pelo Decreto nº 80.281, de 05 de setembro de 1977 e regulamentada pela Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, que determinou, já em seu artigo 2º, a obrigatoriedade de processo seletivo público para ingresso. A Comissão Nacional de Residência Médica – CNRM é a instância responsável por disciplinar as regras dos programas de residências aprovados. Desde a década de 1980, a CNRM passou a editar normas próprias, como a Resolução nº 6/1982, que estabeleceu diretrizes gerais para os editais de seleção.

A partir dos anos 2000, novas resoluções passaram a buscar o aprimoramento da padronização e da transparência nos processos seletivos para residências. Destaca-se a Resolução CNRM nº 3/2004, posteriormente revogada, e mais recentemente, a Resolução CNRM nº 17/2022, que regulamentou a seleção pública de candidatos a programas credenciados de Residência Médica. As Resoluções CNRM nº 2/2025 e nº 3/2025 atualizaram esses dispositivos anteriores, adequando-os às novas demandas sociais e institucionais, de modo a assegurar maior clareza e uniformidade nos critérios de ingresso.

CRISTIANE CARVALHO SANTOS MELO  
FRANCISCA ANDREIA ALVES DE SOUSA LEITE  
JANAINA BARROS DE CARVALHO  
LILIAN DE SOUSA COSTA  
MARIA LUISA NOGUEIRA DANTAS  
RICARDO SOLETTI  
ROZE DA SILVA LOPES  
ROSUITA FRATARI BONITO  
VALQUIRIA TIMÓTEO DA SILVA

## **2.2 Residência em Área Profissional da Saúde – Multiprofissional e Uniprofissional**

Em abril de 2011, a Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde - CNRMS, publicou o Despacho Orientador voltado para a Comissão de Residência Multiprofissional em Saúde e em Área Profissional da Saúde - COREMU. O documento define as diretrizes para a elaboração de editais que visam selecionar residentes para Programas de Residência em Área Profissional da Saúde - Multiprofissional e Uniprofissional.

O marco mais recente e inovador é a instituição do Enare pela Portaria MEC nº 329, de 23 de abril de 2025, que estabelece o processo seletivo unificado, de âmbito nacional, voltado a selecionar candidatos para ingresso em Programas de Residência Médica e em Residência em área profissional da saúde - Multiprofissional e Uniprofissional.

O percurso histórico demonstra avanços importantes na democratização e transparência dos processos seletivos, culminando em um modelo nacional e centralizado, que promove maior equidade, mobilidade e eficiência na seleção de residentes em todo o país.

## **3 PROCESSOS SELETIVOS DE RESIDÊNCIAS NO BRASIL**

No Brasil, as Instituições de Ensino Superior - IES, públicas e privadas, possuem autonomia para definir, realizar e gerir seus próprios processos seletivos de residência, desde que em conformidade com as regras estabelecidas pelo MEC e pelas CNRM e CNRMS.

Verifica-se que os processos seletivos para seleção de Residentes podem adotar diferentes modelos e etapas, dependendo da instituição. Normalmente, abrange mais de uma etapa, predominando a aplicação de prova objetiva com questões de múltipla escolha sobre a área de conhecimento. Também é comum incluir uma avaliação discursiva ou prática, que pode abranger desde a análise de casos clínicos até demonstrações de habilidades específicas. Além disso,

pode-se realizar a análise de currículo, valorizando títulos acadêmicos, experiências e outras qualificações relevantes. Por fim, pode haver uma entrevista, na qual são exploradas questões sobre a motivação do candidato e seu alinhamento com os objetivos do programa.

O Enare lidera o ranking dos dez maiores processos seletivos de Residência Médica no Brasil, divulgado pela *Resmedica (site especializado em residência médica)* em junho de 2025. Os critérios adotados para a classificação consistiram no total de vagas médicas disponíveis, incluindo as reservadas para militares, bem como no número de programas de residência médica (PRM) ofertados em cada processo seletivo, seja este organizado por uma única instituição ou de forma conjunta.

O Quadro 1, elaborado com base em informações publicadas pela *Resmedica* e em dados atualizados do Enare, mostra os dez maiores processos seletivos do país.

**Quadro 1** - Dez maiores processos seletivos de residências do Brasil

Ordem	Processo Seletivo de Residência	Número de PRM	Número de Vagas Médica	Número de Instituições participantes	Oferta Vagas para Programa de Residência em Área Profissional da Saúde
1º	<b>Exame Nacional de Residência Médica - ENARE</b>	1.820	7.089	235	SIM
2º	Processo Seletivo Unificado do Rio Grande do Sul – AMRIGS	80	1.700	*	NÃO
3º	Sistema Único de Saúde de São Paulo - SUS-SP.	54	1.780	60	SIM

CRISTIANE CARVALHO SANTOS MELO  
 FRANCISCA ANDREIA ALVES DE SOUSA LEITE  
 JANAINA BARROS DE CARVALHO  
 LILIAN DE SOUSA COSTA  
 MARIA LUISA NOGUEIRA DANTAS  
 RICARDO SOLETTI  
 ROZE DA SILVA LOPES  
 ROSUITA FRATARI BONITO  
 VALQUIRIA TIMÓTEO DA SILVA

4º	Processo Seletivo Unificado de Minas Gerais - PSU-MG	80	1.300	70	SIM
5º	Processo Seletivo Unificado da Bahia - CEREM-BA	60	1.060	40	NÃO
6º	Secretaria de Estado da Saúde de Pernambuco - SES-PE	90	950	PE (1 Estado)	SIM
7º	Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo FMUSP	90	750	1 FMUSP	NÃO
8º	Processo Seletivo Unificado do Ceará (PSU-CE)	80	650	CE (1 Estado) **	SIM
9º	Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP	90	580	Escola Paulista de Medicina	SIM
10º	Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal - SES-DF	60	530	Único do DF	SIM

Fonte: Portal Resmedica <https://www.resmedica.com.br/noticias/residencia-medica/os-10-maiores-processos-seletivos-de-residencia-medica-do-brasil#:~:text=Processo%20Seletivo%20Unificado%20de%20Minas,mais%20de%201.300%20vagas%20dispon%C3%ADveis>

\*A Associação Médica do Rio Grande do Sul (AMRIGS) organiza o maior concurso unificado de residência médica da região sul do Brasil. Desde 2014, a Associação

Catarinense de Medicina (ACM) é parceira do certame, atualmente conta com a participação da Associação Médica do Mato Grosso do Sul (AMMS) e de instituições dos estados de Mato Grosso e Rondônia.

\*\* O PSU-CE reúne quase todas as instituições com vagas de residência médica no Ceará. Em 2024, a maioria delas passou a aderir ao Enare.

O Enare configura-se como um processo seletivo unificado de abrangência nacional, consolidando-se como o principal meio de ingresso nos Programas de Residência Médica, Residência Multiprofissional e em Área Profissional da Saúde no Brasil.

## **4 HISTÓRICO DO ENARE**

O Enare foi criado em 2020 como projeto piloto pela Ebserh, inicialmente voltado para a seleção de residentes da Rede Ebserh.

Com o apoio do Ministério da Saúde (MS) e do MEC, o exame expandiu e passou a contemplar instituições externas, inicialmente públicas e aquelas sem fins lucrativos. Nesta edição foram incluídas as instituições privadas também, ofertantes de programas de residência credenciados pelo MEC.

Desde então, o Enare consolidou-se como o principal processo seletivo nacional para residência em saúde, com edições anuais realizadas de 2020 a 2025, abrangendo um número crescente de instituições participantes, vagas ofertadas e de candidatos.

## **5 ESTRUTURA E FASES DO ENARE**

O Enare é realizado em ciclos anuais com duração de 12 meses, abrangendo diversas fases: pré-aplicação, aplicação e pós-aplicação de provas, além de atividades administrativas e logísticas de suporte. Na fase de pré-aplicação, destacam-se etapas como adesão das instituições, definição de programas e vagas, elaboração e divulgação dos Editais, preparação dos materiais, logística das provas e capacitação de colaboradores. A fase de aplicação envolve a supervisão e execução das provas objetivas. Já na pós-aplicação, ocorrem a correção das provas, divulgação de resultados, aferição das ações afirmativas, gestão de recursos, escolha dos candidatos, convocações e matrículas.

A execução anual do Enare é realizada sob gestão da Ebserh e uma empresa contratada para serviço técnico especializado, para execução de todas as etapas, desde a adesão das instituições; divulgação de Editais; inscrições, elaboração, diagramação, impressão, logística,

CRISTIANE CARVALHO SANTOS MELO  
FRANCISCA ANDREIA ALVES DE SOUSA LEITE  
JANAINA BARROS DE CARVALHO  
LILIAN DE SOUSA COSTA  
MARIA LUISA NOGUEIRA DANTAS  
RICARDO SOLETTI  
ROZE DA SILVA LOPES  
ROSUITA FRATARI BONITO  
VALQUIRIA TIMÓTEO DA SILVA

supervisão e aplicação de provas; julgamento de recursos; processamento e divulgação de resultados; gestão de chamadas e alocação de residentes por programa e cadastros de reserva por programa; com a possibilidade de gerenciamento on-line de todas as etapas do processo seletivo.

O Instituto AOCF foi a banca organizadora responsável pelas edições de 2020, 2021, 2022 e 2023; enquanto a Fundação Getúlio Vargas – FGV é banca organizadora das edições 2024 e 2025.

Até 2024, o exame era composto por duas etapas: prova objetiva (90% da nota final) e análise curricular (10% da nota final). Para a edição de 2025, o Grupo Técnico de Trabalho (GT) deliberou pela suspensão da etapa de análise curricular, mantendo apenas a prova objetiva (100% da nota final), que será eliminatória e classificatória.

## **6 GOVERNANÇA E QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E JURÍDICA DO ENARE**

Desde a primeira edição a elaboração dos critérios técnicos do Enare é conduzida por um Grupo Técnico de Trabalho (GT), instituído por Portaria, que é composto por especialistas indicados do MEC e MS, bem como indicados pelos Gerentes de Ensino e Pesquisa (GEP) dos Hospitais Universitários Federais (HUFs) da Rede Ebserh, Secretarias de Saúde, Escolas de Saúde Pública, representantes de Comissão de Residência Médica (COREME) e Comissão de Residência Multiprofissional (COREMU), a Consultoria Jurídica (Conjur) e DEPI. O GT é coordenado pela CGEN/DEPI/Ebserh.

A Conjur exerce papel técnico fundamental a cada edição do Enare, pois além da participação efetiva no GT, avalia e emite parecer relativo ao Edital de Adesão das instituições, termo de adesão ao Enare, Edital dos candidatos, retificações e todos os processos judiciais relacionados ao certame. Sendo assim, exerce o controle interno da juridicidade dos atos a serem praticados ou já realizados, identificando eventuais riscos jurídicos e recomendando à autoridade assessorada as providências cabíveis.

Em 2025 foi instituído por Portaria, publicada no Boletim de Serviço da Ebserh, a Comissão Consultiva Interinstitucional (CCI), colegiado com objetivo de contribuir para a qualificação do Enare, principalmente no apoio técnico consultivo ao Grupo de Técnico de Trabalho responsável pela elaboração de critérios técnicos do certame.

A Comissão é composta representantes do MEC; do MS; COREME; COREMU; Conselho Nacional de Secretários de Saúde - Conass; Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde - Conasems; Associação Médica Brasileira - AMB; Conselho Federal de Medicina - CFM; Associação Brasileira de Educação Médica - ABEM; Secretaria de Saúde; Escolas de Saúde Pública; Direção Nacional Executiva dos Estudantes de Medicina - DENEM e DEPI/Ebserh.

## 7 POLÍTICAS AFIRMATIVAS E INCLUSÃO

O Enare destaca-se pelo pioneirismo em políticas afirmativas, ampliando o acesso de grupos historicamente sub-representados. Desde 2021, há reserva de vagas para Pessoas com Deficiência (PCD); em 2023, foram incluídas vagas para Pessoas Pretas e Pardas (PPP); e, a partir de 2024, também para Indígenas e Quilombolas. Para a edição de 2025, todas as ações afirmativas permanecem vigentes, alinhadas às legislações federais e ao compromisso de democratização do acesso à residência. Segue abaixo, Quadro 2 com alguns dados referentes às ações afirmativas nas edições do Enare.

Quadro 2 - Ações afirmativas no Enare

Ano	Ação Afirmativa	Residência Médica			Residência - Multi/Uni		
		VAGA	INSCRITO	OCUP AÇÃO	VAGA	INSCRITO	OCUP AÇÃO
2 <sup>a</sup> Edição 2021	<i>PNP</i>	0	0	0	0	0	0

CRISTIANE CARVALHO SANTOS MELO  
 FRANCISCA ANDREIA ALVES DE SOUSA LEITE  
 JANAINA BARROS DE CARVALHO  
 LILIAN DE SOUSA COSTA  
 MARIA LUISA NOGUEIRA DANTAS  
 RICARDO SOLETTI  
 ROZE DA SILVA LOPES  
 ROSUITA FRATARI BONITO  
 VALQUIRIA TIMÓTEO DA SILVA

	<b>PCD</b>	150	64	33	25	35	9
	<b>INDIGENA</b>	0	0	0	0	0	0
	<b>QUILOMBOLA</b>	0	0	0	0	0	0
	<b>PNP</b>	0	0	0	0	0	0
<b>3ª Edição 2022</b>	<b>PCD</b>	177	80	29	33	92	15
	<b>INDIGENA</b>	0	0	0	0	0	0
	<b>QUILOMBOLA</b>	0	0	0	0	0	0
	<b>PNP</b>	539	1367	333	241	4364	326
<b>4ª Edição 2023</b>	<b>PCD</b>	186	153	58	60	112	23
	<b>INDIGENA</b>	0	0	0	0	0	0

	<b>QUILOMBOLA</b>	0	0	0	0	0	0
<b>5ª Edição 2024</b>	<b>PNP</b>	867	3323	315	417	5468	327
	<b>PCD</b>	322	504	78	111	187	32
	<b>INDIGENA</b>	90	24	6	26	14	5
	<b>QUILOMBOLA</b>	90	5	1	26	10	4
<b>6ª Edição 2025</b>	<b>PNP</b>	2082	5449	0	1268	6840	0
	<b>PCD</b>	449	1.401	0	115	613	0
	<b>INDIGENA</b>	36	170	0	4	163	0
	<b>QUILOMBOLA</b>	15	57	0	1	63	0

Fonte: Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação/Ebserh, Outubro, 2025.

## 7.1 Benefícios e impactos para Instituições e Candidatos

O Enare oferece uma série de benefícios, incluindo padronização do processo seletivo, democratização do acesso, redução de vagas ociosas, diminuição de custos para candidatos e instituições, visibilidade nacional e fortalecimento do trabalho em rede. A prova é realizada em data única, com liberdade de escolha do local entre 27 capitais e 33 cidades polos, facilitando o acesso e a logística dos participantes.

CRISTIANE CARVALHO SANTOS MELO  
FRANCISCA ANDREIA ALVES DE SOUSA LEITE  
JANAINA BARROS DE CARVALHO  
LILIAN DE SOUSA COSTA  
MARIA LUISA NOGUEIRA DANTAS  
RICARDO SOLETTI  
ROZE DA SILVA LOPES  
ROSUITA FRATARI BONITO  
VALQUIRIA TIMÓTEO DA SILVA

O processo elimina burocracias associadas aos múltiplos certames regionais, amplia a qualificação da seleção e permite que candidatos concorram aos programas desejados, priorizando aqueles com melhor desempenho, e também serve como instrumento para avaliação do ensino nas instituições formadoras e da demanda pelos programas ofertados.

Para as instituições participantes, o certame padroniza o processo, amplia a divulgação e capilaridade de alcance de candidatos interessados, elimina burocracia, oferta apoio jurídico centralizado para as etapas. É um processo moderno, pois possui sistema informatizado para execução de todas as etapas que atesta a segurança e a transparência do Enare.

Assim, o Enare contribui para a qualidade da formação especializada e incentiva a especialização em áreas prioritárias para o SUS.

## **8 ENARE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **8.1 Exame Nacional de Avaliação da Formação Médica – Enamed**

Instituído pela Portaria MEC nº 330, de 23 de abril de 2025, o Enamed se apresenta como modalidade do Exame Nacional de Avaliação dos Estudantes – Enade, para os cursos de Medicina, conduzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em colaboração com a Ebserh, avaliando estudantes ao final do curso, utilizando matriz unificada.

Estudantes de medicina e profissionais graduados em medicina devidamente inscritos no Enade, que manifestarem interesse em utilizar a nota obtida na avaliação para participação no processo seletivo do Enare, para concorrer às vagas dos programas de residência médica de acesso direto do Enare, deverão se inscrever no Enamed, respeitando o período estabelecido em Edital.

O Enamed busca aferir o desempenho dos estudantes em relação às Diretrizes Curriculares Nacionais, verificando a aquisição de conhecimentos, habilidades e competências necessárias ao exercício

profissional no Sistema Único de Saúde (SUS), e subsidiando políticas públicas de formação médica no Brasil.

A vinculação do Enamed ao Enare propicia o aumento do interesse de participação dos formandos pelo Enamed e apoia a qualificação da avaliação das instituições formadoras.

## 8.2 Pro-residências

Em 2009, foram lançados o Programa Nacional de Apoio à Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas (Pró-Residência Médica), por meio da Portaria Interministerial n.º 1.001 MEC/MS, de 22 de outubro de 2009; e o Programa Nacional de Bolsas para Residências Multiprofissionais e em Área Profissional da Saúde (Pró-Residência em Área Profissional da Saúde), por meio da Portaria Interministerial n.º 1.077 MEC/MS, de 12 de novembro de 2009. (BRASIL, [s.d.])

Por meio do programa, o MS financia a concessão de bolsas de residência para programas credenciados pela CNRM ou pela CNRMS. A seleção de programas e a concessão de bolsas ocorrem por meio de Editais publicados anualmente, que definem critérios de prioridade como especialidades, áreas de atuação e regiões geográficas.

O Pró-Residência Médica tem como objetivo ampliar a oferta de vagas e financiar bolsas para a formação de médicos especialistas em áreas e regiões prioritárias para o SUS, por meio de concessão de bolsas, apoio técnico e expansão do número de vagas em programas de residência médica. Todas as iniciativas devem estar alinhadas aos requisitos definidos pela CNRM/MEC.

O Programa Nacional de Bolsas para Residências Multiprofissionais e Área Profissional da Saúde e a CNRMS/MEC tem o objetivo de incentivar a formação de especialistas para atuar nas diferentes áreas da saúde, tanto em programas que envolvem uma única profissão, quanto em programas que integram múltiplos profissionais. O Programa abrange quinze profissões da saúde: enfermagem, farmácia, fisioterapia, psicologia, fonoaudiologia, psicologia, biomedicina, ciência biológicas, educação física, física médica, odontologia, terapia ocupacional, nutrição, saúde coletiva e medicina veterinária, entre outras.

Uma das estratégias do MS para ampliar o número de profissionais especialistas no país é o Programa Mais Especialistas,

CRISTIANE CARVALHO SANTOS MELO  
FRANCISCA ANDREIA ALVES DE SOUSA LEITE  
JANAINA BARROS DE CARVALHO  
LILIAN DE SOUSA COSTA  
MARIA LUISA NOGUEIRA DANTAS  
RICARDO SOLETTI  
ROZE DA SILVA LOPES  
ROSUITA FRATARI BONITO  
VALQUIRIA TIMÓTEO DA SILVA

que ofertou 4 mil bolsas de residências, sendo 3 mil para residência médica em especialidades como anesthesiologia, radiologia e cirurgia oncológica, além de 1 mil bolsas para residência em área profissional da saúde que abrangem especialidades da saúde da mulher, saúde mental, enfermagem obstétrica, dentre outras. Essa é a maior concessão de bolsas já ofertada pelo MS dos últimos dez anos. Somente em 2025, serão investidos R\$ 1,8 bilhão em programas de residência, um acréscimo de 32% em relação a 2023.

Sendo assim, a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde (SGTES/MS) publicou os editais nº 06 e 07, em 16 de setembro de 2025, para a adesão de Programas de Residência Médica e Programas de Residência em Área Profissional da Saúde para a concessão de novas bolsas no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas e do Programa Nacional de Bolsas para Residências Multiprofissionais e em Área Profissional da Saúde (Pró-Residências).

Nos editais constam que as instituições ofertantes que aderirem ao Enare em 2025 serão classificadas prioritariamente, desde que o CNPJ registrado no Enare seja igual ao registrado no SIG-Residências.

Com o objetivo de apoiar e fortalecer as políticas do MS que visam a ampliação da formação em áreas estratégicas do SUS, a Ebserh publicou no dia 30/10/2025, o Edital Complementar Nº 03 promovendo uma nova oportunidade de adesão ao Exame Nacional de Residência (Enare) para a edição de 2025/2026 visando incluir instituições públicas e privadas sem fins lucrativos, participantes dos programas Pró-Residência Médica e Pró-Residência em área profissional – Multi e Uniprofissional, visando a ampliação da oferta de vagas e programas de residência médica e multi e uniprofissional em áreas estratégicas do SUS.

O objetivo é permitir a adesão complementar de instituições públicas e privadas sem fins lucrativos credenciadas pelo MEC para oferta de programas de Residência Médica e/ou Residência em Área Profissional da Saúde, que sejam participantes dos Editais do Pró-

## Residência.

A nova oportunidade de adesão complementar ao Enare, representa integração com o Pró-Residências além de um avanço no processo regular de seleção, ampliando a participação institucional e qualificando ainda mais a oferta de residências médicas e multiprofissionais no Brasil, reforçando o compromisso com a transparência, inclusão e fortalecimento da formação em saúde em consonância com as políticas estratégicas do Governo.

### 8.3 Certificação de Hospital

O Ministério da Saúde (MS) em conjunto com o Ministério da Educação (MEC) publicou a Portaria Interministerial Nº 8.033, de 29 de agosto de 2025 estabelecendo os requisitos para a obtenção da Certificação de Hospital de Ensino por estabelecimentos hospitalares, públicos ou privados, próprios ou conveniados a Instituições de Ensino Superior - IES, públicas ou privadas, devidamente inscritos no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES, nos termos do art. 25, inciso XV, do Decreto nº 11.691, de 5 de setembro de 2023, com a finalidade de reconhecer unidades hospitalares que integrem ensino, serviço, pesquisa e gestão, consolidando-se como espaços estratégicos para a formação crítica, ética e comprometida com o Sistema Único de Saúde - SUS.

A Certificação pretende promover a integração ensino-serviço no âmbito da saúde, qualificando a formação de profissionais e a assistência à população; reconhecer hospitais que sirvam como ambientes permanentes de ensino, pesquisa, extensão e inovação em saúde; e garantir padrões mínimos de estrutura, gestão e oferta de programas de residência e estágios curriculares. A Portaria Interministerial considera dois níveis de certificação, conforme segue:

I - Certificação de Nível 1: ato normativo conjunto da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde e da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde, que reconhece a compatibilidade institucional enquanto integração ensino-serviço e ambiente de prática e aprendizagem, a partir da análise de documentação enviada pelos estabelecimentos hospitalares à Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, sendo condição prévia e

CRISTIANE CARVALHO SANTOS MELO  
FRANCISCA ANDREIA ALVES DE SOUSA LEITE  
JANAINA BARROS DE CARVALHO  
LILIAN DE SOUSA COSTA  
MARIA LUISA NOGUEIRA DANTAS  
RICARDO SOLETTI  
ROZE DA SILVA LOPES  
ROSUITA FRATARI BONITO  
VALQUIRIA TIMÓTEO DA SILVA

necessária para a solicitação da Certificação de Nível 2;

II - Certificação de Nível 2: ato conjunto do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, emitido após avaliação presencial, coordenada pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde, que confere aos estabelecimentos indicados a condição de Hospital de Ensino, mediante comprovação do cumprimento pleno dos requisitos de integração entre ensino e serviço;

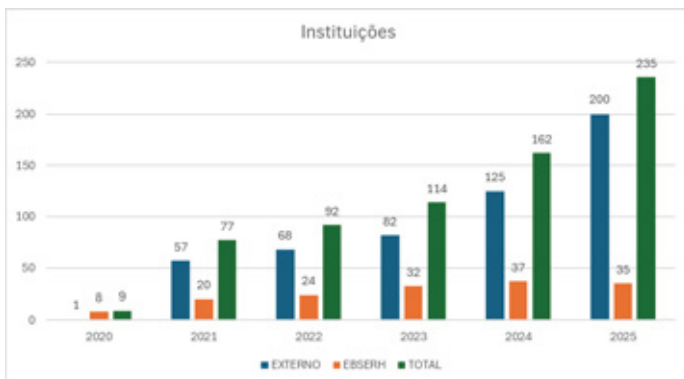
Um dos requisitos para Certificação de Nível 2 é que o Hospital de Ensino certificado tenha aderido ao Enare no prazo de até dois anos, contados da publicação da referida Portaria Interministerial. Assim, a participação no Enare reforça os requisitos da Certificação de Hospitais de Ensino quanto a qualificação e padronização do processo de seleção dos residentes.

## **9 DADOS CONSOLIDADOS DO ENARE**

Em 2025/2026, o Enare registrou um total de 138.973 inscritos, sendo 87.035 para residências médicas (80.133 em especialidades de acesso direto pelo Enamed e 7.002 com pré-requisito) e 51.938 para residências multiprofissionais e uniprofissionais. O Enamed, por sua vez, contabilizou 96.635 inscritos, dos quais 89.197 informaram participação no Enare. A aplicação das provas foi realizada em 60 cidades, incluindo todas as capitais e cidades-polo com hospitais universitários da Rede Ebserh.

As figuras abaixo apresentam os principais dados que demonstram a evolução ao longo das seis edições do Exame:

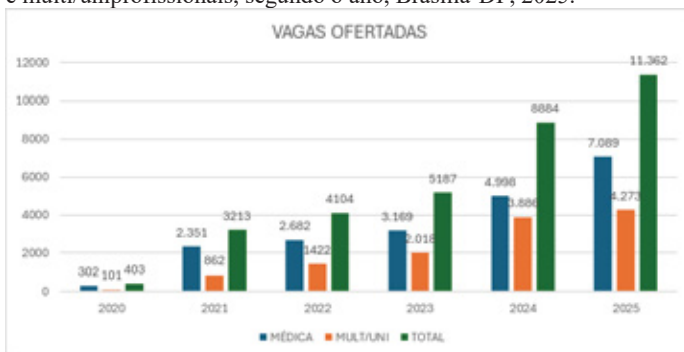
**Tabela 1-** Distribuição das instituições participantes, Ebserh e externas, segundo o ano, Brasília- DF, 2025.



Fonte: Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação/Ebserh, Outubro, 2025.

Importante esclarecer que no Enare 2025, temos 39 (trinta e nove) Hospitais Universitários Federais da Rede Ebserh participando. As unidades hospitalares vinculadas à mesma universidade foram registradas em conjunto. Por isso, considerou-se o total de 35 (trinta e cinco) instituições ligadas à Ebserh, que correspondem a 39 (trinta e nove) hospitais na Rede.

**Tabela 2-** Distribuição das vagas ofertadas, por tipos de residências - médicas e multi/uniprofissionais, segundo o ano, Brasília-DF, 2025.



Fonte: Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação/Ebserh, Outubro, 2025.

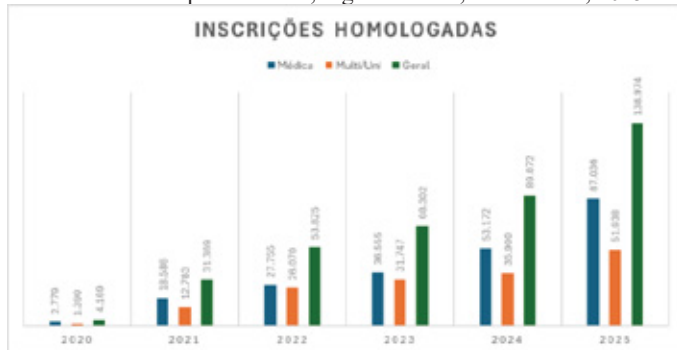
**Tabela 3-** Distribuição da oferta de Programas de Residência no Enare, segundo o ano, Brasília-DF, 2025.

CRISTIANE CARVALHO SANTOS MELO  
 FRANCISCA ANDREIA ALVES DE SOUSA LEITE  
 JANAINA BARROS DE CARVALHO  
 LILIAN DE SOUSA COSTA  
 MARIA LUISA NOGUEIRA DANTAS  
 RICARDO SOLETTI  
 ROZE DA SILVA LOPES  
 ROSUITA FRATARI BONITO  
 VALQUIRIA TIMÓTEO DA SILVA



Fonte: Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação/Ebserh, Outubro, 2025.

**Tabela 4:** Distribuição das inscrições homologadas, por tipos de residências - médica e multi/uniprofissionais, segundo a ano, Brasília-DF, 2025.



Fonte: Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação/Ebserh, Outubro, 2025.

A edição 2025 está em andamento, no entanto apresentaremos os dados históricos com relação a Taxa de Ocupação das vagas ofertadas no Enare até o momento.

A taxa de ocupação da Residência Médica desde a primeira edição variou entre 82% e 92% ao longo dos anos, mostrando um

aumento gradual após 2021, chegando a quase 90% em 2024, conforme Tabela abaixo:

**Tabela 5- Distribuição da taxa de ocupação da Residência Médica.**

<b>Ano</b>	<b>Vagas</b>	<b>Matriculados</b>	<b>Taxa de Ocupação</b>
<b>2020</b>	302	277	<b>92%</b>
<b>2021</b>	2351	1929	<b>82%</b>
<b>2022</b>	2682	2239	<b>84%</b>
<b>2023</b>	3169	2788	<b>88%</b>
<b>2024</b>	4998	4456	<b>89%</b>
<b>2025</b>	7089	0*	<b>0%</b>

Fonte: Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação/Ebserh. Outubro, 2025.

\*Matrícula prevista para fevereiro de 2026.

A taxa de ocupação da Residência Multi/Uni manteve-se alta, sempre acima de 85%. Houve um salto expressivo no número de vagas e matrículas a partir de 2021. A ocupação tem se estabilizado próxima de 95% nos últimos anos, conforme Tabela 4 abaixo:

**Tabela 6 – Distribuição da taxa de ocupação da Residência Multi/Uni.**

<b>Ano</b>	<b>Vagas</b>	<b>Matriculados</b>	<b>Taxa de Ocupação</b>
<b>2020</b>	101	101	<b>100%</b>
<b>2021</b>	862	748	<b>87%</b>
<b>2022</b>	1422	1325	<b>93%</b>
<b>2023</b>	2018	1896	<b>94%</b>
<b>2024</b>	3886	3686	<b>95%</b>
<b>2025</b>	4273	0	<b>0%</b>

Fonte: Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação/Ebserh. Outubro, 2025.

\*Matrícula prevista para fevereiro de 2026.

## **10 DESAFIOS**

CRISTIANE CARVALHO SANTOS MELO  
FRANCISCA ANDREIA ALVES DE SOUSA LEITE  
JANAINA BARROS DE CARVALHO  
LILIAN DE SOUSA COSTA  
MARIA LUISA NOGUEIRA DANTAS  
RICARDO SOLETTI  
ROZE DA SILVA LOPES  
ROSUITA FRATARI BONITO  
VALQUIRIA TIMÓTEO DA SILVA

O Enare tem se fortalecido como modelo unificado para seleção de residentes na área da saúde, promovendo transparência, padronização e ampliação da concorrência. No entanto, diversos desafios precisam ser superados com o objetivo de realizar avanços estratégicos e operacionais.

Entre os principais desafios está a ampliação de adesão de instituições que pode ser alcançada focando nos benefícios mútuos e simplificando os processos para as entidades participantes. Para isso, é estratégico avaliar a viabilidade de períodos de adesão, assegurando previsibilidade e melhor planejamento das instituições ofertantes de programas de residência.

Faz-se necessário viabilizar o alinhamento do calendário do Enare com o das Comissões Nacionais de Residência Médica e Multiprofissional, especialmente diante da implementação pela CNRM da possibilidade de dois períodos de matrículas e início das residências no ano. Esse alinhamento impacta diretamente o fluxo de seleção, distribuição e ocupação das vagas.

No eixo da inclusão social, a Ebserh vem implementando de forma gradual a política de cotas nos programas de residência, garantindo a reserva de vagas para ações afirmativas. O preenchimento dessas vagas ainda representa um desafio, que decorre principalmente de questões estruturais relacionadas à formação básica dos profissionais. A instituição segue investindo em estratégias para ampliar a participação e assegurar que essas políticas reflitam as necessidades da sociedade.

É necessário ainda avaliar a possibilidade de proximidade do modelo adotado pelo Sistema de Seleção Unificada (SISU), acerca da viabilidade de mudança de especialidade durante o processo seletivo para Residência Médica – acesso direto. Atualmente a CNRM define que o candidato, no ato da inscrição, já deve escolher a especialidade a qual deseja concorrer as vagas ofertadas no processo seletivo.

Por fim, o contínuo aperfeiçoamento da plataforma informatizada de gestão do exame é essencial para garantir estabilidade,

transparência, comunicação clara e segurança das informações dos candidatos e das instituições.

Assim, o Enare, em processo de melhorias contínuas, se consolida como política nacional de acesso às residências em saúde, focando em governança, planejamento institucional e eficiência operacional.

## **11 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Exame Nacional de Residência (Enare) representa uma evolução significativa na seleção de residentes, promovendo inclusão, padronização, qualidade técnica e transparência. Sua governança robusta, aliada às políticas afirmativas e ao alinhamento com as diretrizes nacionais de formação, fortalece o papel da Ebserh e das instituições parceiras na construção de uma saúde pública mais democrática e qualificada. O Enare consolida-se, assim, como referência em processos seletivos, impactando positivamente candidatos, instituições e o sistema de saúde brasileiro.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. Decreto Nº 80.281, de 2 de setembro de 1977. I Regulamenta a Residência Médica, cria a Comissão Nacional de Residência Médica e dá outras providências. In: Presidência da República Federativa do Brasil, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/d80281.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d80281.htm) Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Despacho Orientador para a COREMU. Dispõe sobre a elaboração do edital de seleção de residente em Programas de Residência Multiprofissional e em Área Profissional da Saúde. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, COMISSÃO NACIONAL DE RESIDÊNCIA MULTIPROFISSIONAL EM SAÚDE – CNRMS, Brasília, DF, abril 2011. Disponível em: Microsoft Word - D O elaboração de edital \_aprov 25ª plenária\_ cons Nina.doc. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Exame Nacional de Residências - Enare. Disponível em:

CRISTIANE CARVALHO SANTOS MELO  
FRANCISCA ANDREIA ALVES DE SOUSA LEITE  
JANAINA BARROS DE CARVALHO  
LILIAN DE SOUSA COSTA  
MARIA LUISA NOGUEIRA DANTAS  
RICARDO SOLETTI  
ROZE DA SILVA LOPES  
ROSUITA FRATARI BONITO  
VALQUIRIA TIMÓTEO DA SILVA

<https://enare.ebserh.gov.br/>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Exame Nacional de Avaliação da Formação Médica – ENAMED. Disponível em: <https://enamed.inep.gov.br/enamed/>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981. Dispõe sobre as atividades do médico residente e dá outras providências. *In*: DIÁRIO OFICIAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Brasília, DF, 09 julho 1981. Seção 1, Página 1.2789. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/lei-6932-1981-07-07.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Lei Nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. *In*: Presidência da República Federativa do Brasil, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112871.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112871.htm). Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Pró-Residências. [local de publicação — geralmente Brasília]: Ministério da Saúde, [data de atualização ou publicação, se disponível]. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sgtes/residencias-em-saude/pro-residencias>>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Portaria nº 1077, de 12 de novembro de 2009. Dispõe sobre a Residência Multiprofissional em Saúde e a Residência em Área Profissional da Saúde, e institui o Programa Nacional de Bolsas para Residências Multiprofissionais e Área Profissional da Saúde e a Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde. *In*: DIÁRIO OFICIAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Brasília, DF, 13 outubro 2009. Edição 217, Seção 1, Página 7.

Disponível em: [https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sgtes/degex/legislacao/2018-e-antes/2009/portaria-n-1077-12-novembro-2009.pdf/view\\_](https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sgtes/degex/legislacao/2018-e-antes/2009/portaria-n-1077-12-novembro-2009.pdf/view_). Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Portaria Conjunta MS/MEC Nº 8.033, de 29 de agosto de 2025. Dispõe sobre requisitos para obtenção da Certificação de Hospital de Ensino por parte dos estabelecimentos hospitalares, públicos ou privados, próprios ou conveniados a Instituições de Ensino Superior - IES, públicas ou privadas, devidamente inscritos no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde -CNES. *In:* DIÁRIO OFICIAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Brasília, DF, 29 agosto 2025. Edição 175, Seção 1, Página 80. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-ms/mec-n-8.033-de-29-de-agosto-de-2025-655713568> . Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Portaria Interministerial MS/MEC nº 1001, de 22 de outubro de 2009. Institui o Programa Nacional de Apoio à Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas - PRÓ-RESIDÊNCIA. *In:* DIÁRIO OFICIAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Brasília, DF, 22 outubro 2009. Edição 203, Seção 1, Página 9. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sgtes/degerts/legislacao/legislacao-do-trabalho-em-saude/2008-2009/portaria-1001-22-outubro-2009-2.pdf> . Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Portaria MEC nº 329, de 23 de abril de 2025. Dispõe sobre o Exame Nacional de Residências - Enare. *In:* DIÁRIO OFICIAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Brasília, DF, 24 abril 2025. Edição 77, Seção 1, Página 61. Disponível em: PORTARIA MEC Nº 329, DE 23 DE ABRIL DE 2025 - PORTARIA MEC Nº 329, DE 23 DE ABRIL DE 2025 - DOU - Imprensa Nacional. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Portaria MEC Nº 330, de 23 de abril de 2025. Institui o Exame Nacional de Avaliação da Formação Médica - Enamed. *In:* DIÁRIO OFICIAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Brasília, DF, 24 abril 2025. Edição 77, Seção 1, Página 61. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-330-de-23-de-abril-de-2025-625493755>. Acesso em: 12 nov. 2025.

CRISTIANE CARVALHO SANTOS MELO  
FRANCISCA ANDREIA ALVES DE SOUSA LEITE  
JANAINA BARROS DE CARVALHO  
LILIAN DE SOUSA COSTA  
MARIA LUISA NOGUEIRA DANTAS  
RICARDO SOLETTI  
ROZE DA SILVA LOPES  
ROSUITA FRATARI BONITO  
VALQUIRIA TIMÓTEO DA SILVA

TODA MATÉRIA. Incentivo inédito de R\$ 113 milhões vai expandir e fixar residentes em saúde nas áreas estratégicas para o SUS (Iniciativa busca valorizar preceptores, tutores e coordenadores. Anúncio foi feito pelo Ministério da Saúde durante reunião da CIT). 15 de outubro de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/incentivo-inedito-de-r-113-milhoes-vai-expandir-e-fixar-residentes-em-saude-nas-areas-estrategicas-para-o-sus> Acesso em: 12 nov. 2025.

TODA MATÉRIA. Os 10 maiores processos seletivos de residência médica do Brasil (Categoria: Residência Médica). 26 de junho de 2025. Disponível em: <https://www.resmedica.com.br/noticias/residencia-medica/os-10-maiores-processos-seletivos-de-residencia-medica-do-brasil#:~:text=Processo%20Seletivo%20Unificado%20de%20Minas,mais%20de%201.300%20vagas%20dispon%C3%ADveis>. Acesso em: 12 nov. 2025.



**A RELEVÂNCIA DE UMA MINUTA CONTRATUAL MASTER  
PARA PESQUISA CLÍNICA PATROCINADA NA EBSEERH:  
CONTRIBUIÇÕES PARA A GOVERNANÇA,  
HARMONIZAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA EM UM  
CENÁRIO REGULATÓRIO EM TRANSFORMAÇÃO**

Clariana Torres Dourado Reis<sup>1</sup>  
Cristiane Carvalho Santos Melo<sup>2</sup>  
Felipe Santa Rosa Roitberg<sup>3</sup>  
Juliana de Brito Seixas Neves<sup>4</sup>

**Resumo**

Este artigo discute a relevância da elaboração de uma minuta contratual master para pesquisas clínicas patrocinadas no âmbito da Rede Ebserh, destacando seu papel na padronização de processos, no fortalecimento da governança e na segurança jurídica. A proposta se insere no contexto da Política de Inovação, Pesquisa e Avaliação de Tecnologias em Saúde da Ebserh (2025) e das recentes mudanças regulatórias decorrentes da Lei nº 14.874/2024, que reposiciona o Brasil no cenário internacional. A Ebserh enfrenta desafios históricos como heterogeneidade no processo de contratualização e parcerias em pesquisa, bem como elevado tempo para estabelecimento de acordos devido tempo de processamento dos contratos, o que limita o pleno aproveitamento de

---

<sup>1</sup>Graduada em Enfermagem pelo Centro Universitário Estácio da Bahia (2012), pós-graduada em Auditoria em Serviços de Saúde (2017), Enfermeira Auditora do Serviço de Gestão da Pesquisa (SGPQ/CGPITS/DEPI/EBSEERH). E-mail: clariana.reis@ebserh.gov.br

<sup>2</sup>Sanitarista, Mestre em Ciências Aplicadas a Saúde através da Universidade Federal de Sergipe - UFS - Campus Lagarto/Se, graduada em Odontologia pela Universidade Federal de Sergipe (1995), especialista em Saúde da Família, Saúde Coletiva, Planejamento em Saúde e pós-graduada em Odontologia Coletiva. Atua como Diretora de Ensino e Pesquisa e Inovação (DEPI/EBSEERH). E-mail: depi.sede@ebserh.gov.br

<sup>3</sup>Médico Oncologista com formação e experiência que abrange desde pesquisa clínica até saúde pública, incluindo atuação como indutor de políticas públicas e tendo atuado no desenho e implementação de planos de câncer em mais de 16 países pela OMS. Atualmente é Coordenador de Pesquisa, Inovação e Avaliação de Tecnologias em Saúde, na Ebserh. (CGPITS/DEPI/EBSEERH). E-mail: felipe.roitberg@ebserh.gov.br

<sup>4</sup>Graduada em Psicologia pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB (2006). Mestre em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília - UnB (2009). Analista Administrativo na Ebserh. Atualmente ocupa o cargo de Chefe de Gestão da Pesquisa na Ebserh (SGPQ/CGPITS/DEPI/EBSEERH). E-mail: juliana.neves@ebserh.gov.br

seu potencial em escala por meio de estudos multicêntricos. Diante do crescimento projetado do setor, abre-se uma oportunidade para modernizar instrumentos jurídicos e aumentar a eficiência institucional. Nesse cenário, a Ebserh conduz, de forma colaborativa com os diversos atores envolvidos no processo, a construção de uma minuta contratual master capaz de conferir celeridade, previsibilidade e alinhamento às melhores práticas, fortalecendo a pesquisa clínica patrocinada na Rede. **Palavras-chave:** pesquisa clínica patrocinada; minuta contratual master; governança.

### **Abstract**

This article discusses the relevance of drafting a master contract template for sponsored clinical research within the Ebserh Network, highlighting its role in standardizing processes, strengthening governance, and ensuring legal security. The proposal is framed within the context of Ebserh's Innovation, Research, and Health Technology Assessment Policy (2025) and recent regulatory changes resulting from Law No. 14,874/2024, which repositions Brazil on the international stage. Ebserh faces historical challenges such as heterogeneity in the contracting process and research partnerships, as well as long timelines for establishing agreements due to contract processing times, which limits the full utilization of its potential at scale through multicenter studies. Given the projected growth of the sector, an opportunity arises to modernize legal instruments and enhance institutional efficiency.

In this context, Ebserh conducts, in collaboration with the various stakeholders involved in the process, the development of a master contractual draft capable of providing speed, predictability, and alignment with best practices, thereby strengthening sponsored clinical research within the Network

**Keywords:** sponsored clinical research; master contractual draft; governance.

## **1 INTRODUÇÃO**

A discussão sobre a qualificação da gestão da pesquisa clínica no Brasil ganhou novo fôlego a partir da regulamentação da Lei nº 14.874, de 28 de maio de 2024, que dispõe sobre a pesquisa com seres humanos e institui o Sistema Nacional de Ética em Pesquisa com Seres Humanos. Considerada pelo Governo Federal como um marco

capaz de ampliar a segurança jurídica, fortalecer a proteção dos participantes e atrair investimentos em pesquisa e inovação, a nova legislação redesenha o cenário regulatório brasileiro e orienta a modernização dos processos institucionais relacionados à pesquisa clínica.

De acordo com o relatório *Panorama da Pesquisa Clínica no Brasil e no Mundo* (Interfarma/IQVIA), a participação brasileira em estudos clínicos caiu de forma contínua entre 2020 e 2023, com leve recuperação em 2024, quando o país atingiu 1,8% da atividade global e manteve a 20ª posição no ranking mundial. Embora essa variação reflita oscilações do período pós-pandemia, a recente regulamentação da pesquisa clínica no Brasil é apontada como um marco que pode favorecer uma trajetória de expansão nos próximos anos.

De acordo com a Sociedade Brasileira de Profissionais em Pesquisa Clínica, foram registrados 254 estudos clínicos no país em 2024, e a expectativa governamental é de que esse número possa dobrar nos próximos anos, revertendo a queda observada desde 2022. A modernização do ambiente regulatório deverá reduzir significativamente os prazos de análise de protocolos, historicamente marcados por fragmentação e lentidão, permitindo ao país aproveitar melhor suas condições estruturais, como uma população superior a 214 milhões de habitantes, elevada diversidade genética e ampla rede pública de saúde. Esses elementos reforçam o potencial nacional para o desenvolvimento de pesquisas clínicas de alto impacto para o Sistema Único de Saúde. (Brasil 2024)

## **2 A EBSEH NO CENÁRIO DA PESQUISA CLÍNICA: REPOSICIONAMENTO ESTRUTURAL**

No âmbito da Rede Ebserh, observa-se um potencial significativo para contribuir com a expansão da pesquisa clínica. Neste tocante, cabe destacar que em até outubro de 2025, a Rede contabilizava 5.257 pesquisas cadastradas, das quais cerca de 9% são estudos experimentais/clínicos e aproximadamente 30% destes são patrocinados. (REDE PESQUISA Ebserh, 2025).

Com 27 Centros de Pesquisa Clínica e cerca de 33 Comitês de Ética em Pesquisa, a Ebserh reúne uma infraestrutura científico-acadêmica ancorada nos hospitais universitários e apresenta condições favoráveis para ampliar sua participação em estudos multicêntricos,

especialmente diante do novo marco regulatório da pesquisa clínica no país.

Atualmente, o processo de formalização contratual é marcado por morosidade, multiplicidade de modelos de contrato apresentados pelos patrocinadores e necessidade frequente de negociações individualizadas, o que demanda análises jurídicas repetitivas e prolongadas. Esses fatores geram assimetrias entre as unidades, aumentam o tempo de resposta para que atuem de forma multicêntrica coordenada e podem comprometer a competitividade na captação de estudos, limitando a exploração integral do potencial da Rede ao aproveitar sua vantagem competitiva na realização de estudos multicêntricos, integrados e em escala.

Considerando esse panorama, em agosto de 2025, a Ebserh lançou a Política de Inovação, Pesquisa e Avaliação de Tecnologias em Saúde, estabelecendo diretrizes para orientar atividades de pesquisa, inovação e avaliação tecnológica na Rede. A Política consolida a posição da estatal como parceira estratégica no sistema nacional de pesquisa e desenvolvimento, transferência e licenciamento de tecnologias em saúde, bem como na gestão da propriedade intelectual.

O documento ancora-se em princípios de integridade científica, combate à desinformação e à discriminação, valorização do trabalhador e alinhamento às políticas de Estado, e essencialmente traz a visão de coordenação das ações sob a perspectiva de rede, com diretrizes, objetivos que orientam a atuação deste ecossistema. Como elemento de coesão e visão estratégica, a Política reforça a governança em rede entre Ebserh, universidades federais e setor produtivo, fortalecendo o papel dos hospitais universitários no Complexo Econômico-Industrial da Saúde sob a perspectiva de tripla-hélice e ampliando sua atuação em pesquisa e inovação em benefício do SUS e da sociedade brasileira.

### **3 DESAFIOS INSTITUCIONAIS, NECESSIDADE DE PADRONIZAÇÃO CONTRATUAL E JANELA DE OPORTUNIDADES**

A condução da pesquisa clínica patrocinada na Rede Ebserh enfrenta desafios decorrentes da heterogeneidade de práticas entre os hospitais universitários, gerando assimetrias nos fluxos administrativos, nos entendimentos jurídicos e nos prazos de análise. Esse cenário

impacta a previsibilidade institucional e dificulta a atuação integrada exigida por um ambiente regulatório em transformação e pelo crescimento da pesquisa clínica no país.

No modelo atualmente praticado, os contratos são majoritariamente encaminhados pelos patrocinadores ou Organizações Representativas de Pesquisa Clínica (Contract Research Organizations – CROs), resultando em negociações individualizadas, com contratos com lógica, estrutura e cláusulas definidas externamente aos interesses e às especificidades da Rede. Essa dinâmica concentra esforços na adaptação contratual caso a caso, exige maior dedicação jurídica e administrativa e limita a capacidade da Ebserh de conduzir negociações a partir de parâmetros próprios, alinhados às diretrizes institucionais e ao marco regulatório da pesquisa clínica.

Essa dinâmica também repercute na competitividade da Rede, uma vez que a negociação baseada em documentos externos tende a gerar maior complexidade, tempo de análise e esforço administrativo, especialmente quando comparada a cenários em que o ente público dispõe de parâmetros próprios e previamente estabelecidos.

Considerando a infraestrutura consolidada dos hospitais universitários, a expertise acadêmica em sua relação com a universidades federais vinculadas e a relevância estratégica da Ebserh no SUS, torna-se essencial fortalecer mecanismos internos de governança e conformidade regulatória, especialmente diante da promulgação da Lei nº 14.874/2024, de modo a ampliar a segurança jurídica, a eficiência e a coerência institucional entre as unidades da Rede.

Diante desse cenário, a elaboração de um contrato institucional da Ebserh surge como instrumento estratégico necessário e potente para orientar as negociações, estabelecer parâmetros uniformes e refletir as particularidades jurídico-administrativas da empresa pública. Um contrato próprio, com cláusulas previamente definidas e negociadas em consonância com a Política de Inovação, Pesquisa e Avaliação de Tecnologias em Saúde e legislação vigente, contribui para maior clareza procedimental, redução de retrabalho e melhor alinhamento com patrocinadores e órgãos regulatórios.

#### **4 MINUTA CONTRATUAL MASTER COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA E MODERNIZAÇÃO**

## A RELEVÂNCIA DE UMA MINUTA CONTRATUAL MASTER PARA PESQUISA CLÍNICA PATROCINADA NA EBSEH: CONTRIBUIÇÕES PARA A GOVERNANÇA, HARMONIZAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA EM UM CENÁRIO REGULATÓRIO EM TRANSFORMAÇÃO

Portanto, construção de uma minuta contratual master não se limita à uniformização documental, mas se apresenta como ação estratégica de governança e de fortalecimento da segurança jurídica. Em resumo, a padronização contratual possibilita:

Figura 1 - Padronização Contratual



Fonte: elaborado pelo autor (2025)

Nesse contexto, a Ebserh, por meio da Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação (DEPI), está conduzindo, de forma colaborativa, a elaboração da minuta, envolvendo os atores institucionais relacionados à pesquisa clínica dentre eles: alta gestão da administração central, pesquisadores, gestores dos Hospitais Universitários, área jurídica, e setor privado. O objetivo é estabelecer um marco na direção de ampliar o volume de estudos clínicos patrocinados, multicêntricos, ao atender uma demanda histórica da comunidade da pesquisa por meio de um instrumento padronizado com capacidade de promover celeridade processual, reforçar a segurança jurídica, ampliar a previsibilidade nas negociações e fortalecer a governança institucional da pesquisa clínica patrocinada na Rede.

Além disso, o documento funciona como referência para novos profissionais que ingressam nos serviços de gestão da pesquisa,

facilitando processos de capacitação, reduzindo erros e padronizando a comunicação com patrocinadores e CROs. Em um ambiente altamente regulado, a previsibilidade gerada por modelos contratuais sólidos também melhora a eficiência institucional e amplia a segurança dos processos decisórios internos.

Do ponto de vista da gestão pública, essa padronização reforça a transparência, uma vez que propicia maior rastreabilidade das etapas envolvidas na aprovação e formalização dos acordos. Dessa forma, a minuta passa a ser compreendida como parte integrante da governança corporativa, alinhada às diretrizes de compliance, integridade e boas práticas administrativas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A elaboração de uma minuta contratual master para pesquisas clínicas patrocinadas, associada ao lançamento da Política de Inovação, Pesquisa e Avaliação de Tecnologias em Saúde constitui uma medida estratégica estruturante para a Ebserh frente às transformações regulatórias em curso no país. Tais instrumentos que fortalecem a governança, harmoniza práticas entre as unidades, reduzem riscos jurídicos, aumentam a eficiência e previsibilidade administrativa, e reposiciona a Rede como referência nacional em pesquisa clínica na sua relação com os entes da pesquisa.

Em um contexto de expansão da pesquisa clínica no Brasil, marcado por maior complexidade regulatória e competitividade internacional, a padronização contratual contribui para que a Ebserh conduza negociações de forma ágil, segura e alinhada às melhores práticas globais, consolidando sua expertise acadêmica e científica, ampliando sua capacidade de atração de estudos multicêntricos e proporcionando resultados relevantes ao Sistema Único de Saúde e à sociedade brasileira.

## **REFERÊNCIAS**

Brasil. Ministério da Saúde. Governo Federal regulamenta Lei de Pesquisa Clínica para atrair investimentos em inovação. Brasília, 2024. Disponível em: Governo Federal regulamenta Lei de Pesquisa Clínica para atrair investimentos em inovação — Ministério da Saúde. Acesso em: 17 nov. 2025.

A RELEVÂNCIA DE UMA MINUTA CONTRATUAL MASTER PARA PESQUISA CLÍNICA PATROCINADA NA EBSEERH: CONTRIBUIÇÕES PARA A GOVERNANÇA, HARMONIZAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA EM UM CENÁRIO REGULATÓRIO EM TRANSFORMAÇÃO

EBSEERH. Política de Inovação, Pesquisa e Avaliação de Tecnologias em Saúde. Brasília: EBSEERH, 2025. Disponível em: politica-de-inovacao-ebserh-agosto-2025-revisada-final. Acesso em: 17 nov. 2025.

EBSEERH. Relatório de Pesquisas Cadastradas. Brasília: EBSEERH, 2025. Disponível em: SIG - Sistema de Informações Gerenciais da EBSEERH. Acesso em: 03 nov. 2025

INTERFARMA / IQVIA. Panorama da Pesquisa Clínica no Brasil e no Mundo. São Paulo: Interfarma, 2024. Disponível em: EstudoInterfarma\_PanoramadaPC\_Brasil\_Mundo.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.

LEI Nº 14.874, de 28 de maio de 2024. Dispõe sobre a pesquisa com seres humanos e institui o Sistema Nacional de Ética em Pesquisa com Seres Humanos. Diário Oficial da União, Brasília, 28 maio 2024. Disponível em: L14874. Acesso em: 10 nov. 2025.

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

Andreia Rodrigues Meira dos Santos<sup>1</sup>  
Cristiane Carvalho Santos Melo<sup>2</sup>  
Gustavo Ávila Dias<sup>3</sup>  
Rosuita Fratari Bonito<sup>4</sup>

### **Resumo**

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

---

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

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

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

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

integração ensino-serviço no âmbito do SUS.

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

### **Abstract**

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

**Keywords:** EBSEERH; Educational Agreements; Regulation; Standardization.

## **1 INTRODUÇÃO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3 PROCESSO HISTÓRICO DE REGULAÇÃO DE CONVÊNIOS DE ENSINO NA REDE EBSEH**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

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

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

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

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

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

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

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

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

## REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



DENISE MOTTA DAU  
ELOÁ TODARELLI JUNQUEIRA  
ENZO PORTO BRASIL  
LIZZIANE SANTOS LOBO  
LUCIANA DE GOUVÊA VIANA  
MÁRCIA ARAÚJO MAIA  
THIERS GARRETI RAMOS SOUSA

## **RELAÇÕES DE TRABALHO NA EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES: DEMOCRATIZAÇÃO E PROMOÇÃO DA DIVERSIDADE, DA EQUIDADE E DA INCLUSÃO**

Denise Motta Dau<sup>1</sup>  
Eloá Todarelli Junqueira<sup>2</sup>  
Enzo Porto Brasil<sup>3</sup>  
Lizziane Santos Lobo<sup>4</sup>  
Luciana de Gouvêa Viana<sup>5</sup>  
Márcia Araújo Maia<sup>6</sup>  
Thiers Garreti Ramos Sousa<sup>7</sup>

### **Resumo**

---

<sup>1</sup>Assistente Social (Universidade de Santo Amaro), Mestre em Saúde Coletiva (Instituto de Saúde da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo), Assessora de Planejamento na Diretoria de Gestão de Pessoas da Ebserh.

<sup>2</sup>Gestora de Pessoas (Universidade Católica de Brasília), Especialista em Gestão Pública (Fundação Getúlio Vargas) e em Gestão de Pessoas (Escola Superior do Ministério Público da União). Coordenadora de Desenvolvimento de Pessoas na Ebserh.

<sup>3</sup>Bacharel e mestrando em Estatística (Universidade de Brasília), Assistente Sênior de Pesquisa e Ciência de Dados (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Responsável Técnico no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Analista Administrativo – Estatística da Diretoria de Gestão de Pessoas da Ebserh.

<sup>4</sup>Psicóloga (Escola Bahiana de Medicina e Saúde Pública), Especialista em Psicologia e Ação Social (Faculdade São Bento da Bahia) e em Intervenções Clínicas na Abordagem Psicanalítica (Centro Universitário Frassinetti do Recife), Chefe do Serviço de Relações de Trabalho na Ebserh.

<sup>5</sup>Médica (Universidade Federal de Minas Gerais), doutora em Biologia Celular e Molecular (Fundação Oswaldo Cruz), especialista em Gestão e Qualidade Hospitalar (Escola da Saúde Pública de Minas Gerais) e em Gestão de Hospitais Universitários do SUS (Instituto Sírio-Libanês de Ensino e Pesquisa), Professora Associada (Universidade Federal de Minas Gerais), Diretora de Gestão de Pessoas na Ebserh.

<sup>6</sup>Bacharel e Mestre em Estatística (Universidade de Brasília), Analista Administrativa – Estatística da Diretoria de Gestão de Pessoas da Ebserh.

<sup>7</sup>Graduado em Ciência da Computação (Universidade Tiradentes), Mestre em Ciências da Computação (Universidade Federal de Pernambuco), Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (Instituto Federal de Sergipe), Chefe do Serviço de Capacitação e Avaliação de Desempenho na Ebserh.

A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), vinculada ao Ministério da Educação e criada pela Lei nº 12.550/2011, tornou-se a maior rede pública hospitalar do país, reunindo 45 hospitais universitários federais, mais de 67 mil trabalhadores(as) e cerca de 8 milhões de atendimentos anuais no SUS. Além da assistência, destaca-se como importante espaço de formação profissional, pesquisa e inovação e busca consolidar uma rede de excelência hospitalar. Os valores institucionais enfatizam ética, integridade, equidade, diversidade e valorização do trabalho em saúde. Nesse cenário, a Diretoria de Gestão de Pessoas conduz ações alinhadas aos objetivos estratégicos de responsabilidade social, prevenção ao assédio, valorização profissional e educação permanente. Na gestão atual da Estatal, a democratização das relações de trabalho avança com a reativação da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), retomando o diálogo com as entidades sindicais. O resgate da MNNP, em 2023, possibilitou negociações ágeis, resultando em avanço significativo no Acordo Coletivo de Trabalho (ACT), incluindo reajuste salarial, melhorias em cláusulas sociais e criação de grupos de trabalho sobre diversos temas de interesse dos(as) trabalhadores(as). O combate ao assédio e à discriminação ganhou centralidade após compromissos firmados no ACT 2023-2024. A estatal criou um programa estruturado em quatro eixos – institucional, prevenção, detecção e correção – com ações como capacitações sobre o tema, fortalecimento de ouvidorias, criação de comitê gestor, proteção ao denunciante, ajustes normativos e acompanhamento rigoroso das denúncias. Proporcionar espaços estruturados de escuta e acolhimento é outro compromisso. As Comissões de Relações de Trabalho foram reativadas e remodeladas para agilizar o encaminhamento e a resolução de demandas laborais. Já o Projeto Acolhe, presente em todos os hospitais da Rede, consolida-se como estratégia de escuta qualificada para os(as) profissionais. No âmbito da promoção da diversidade, equidade e inclusão, a Ebserh adotou compromissos alinhados a políticas governamentais, como o Pacto pela Diversidade, Equidade e Inclusão das Empresas Estatais, o Prodiverse e o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. A Estatal instituiu o Programa Ebserh para Todas as Pessoas e lançou o Censo da Diversidade, Equidade e Inclusão, construído com as entidades sindicais, de participação voluntária e sigilosa. Seus resultados subsidiarão políticas afirmativas, promovendo um ambiente mais plural, igualitário e livre de violências. As ações em curso estão

ancoradas em políticas, programas e arcabouço normativo consistentes. Trilha-se, assim, o caminho rumo ao bem-estar no trabalho, com a promoção da saúde física, mental e emocional no ambiente profissional. **Palavras-chave: relações de trabalho; diversidade; equidade; inclusão.**

### **Abstract**

The Brazilian Company of Hospital Services (Ebserh), linked to the Brazilian Ministry of Education and established by Law No. 12,550/2011, has become the largest public hospital network in the country, with 45 federal university hospitals, more than 67,000 workers, and approximately 8 million patient visits per year within the Unified Health System (SUS). In addition to healthcare services, these hospitals are important space for professional training, research, and innovation, and aim to consolidate a hospital network of excellence. The institutional values emphasize ethics, integrity, equity, diversity, and the valuing of work in health care. In this context, the Directorate of People Management conducts actions aligned with the strategic objectives of social responsibility, harassment prevention, professional recognition, and continuing education. Under the current management of the company, the democratization of labor relations advances with the reactivation of the National Permanent Negotiation Board (NPNB), resuming dialogue with trade unions. The reinstatement of NPNB in 2023 enabled more agile negotiations, resulting in significant progress in the Collective Labor Agreement (CLA), including salary adjustments, improvements in social clauses, and the creation of working groups on various topics of interest to the workers. Combating harassment and discrimination became a central focus following commitments made in the 2023-2024 CLA. The company established a program structured around four pillars – institutional, prevention, detection, and correction – with actions such as training on the subject, strengthening ombudsman offices, creating a management committee, protecting whistleblowers, regulatory adjustments, and strict monitoring of complaints. Providing structured spaces for listening and support is another commitment. The Labor Relations Committees were reactivated and restructured to expedite the handling and resolution of

labor issues. The Acolhe Project, present in all the Ebserh Network, has established itself as a strategy for qualified listening for professionals. In promoting diversity, equity, and inclusion, Ebserh has adopted commitments aligned with government policies, such as the Pact for Diversity, Equity, and Inclusion of State-Owned Companies, Prodiverse, and the Gender and Race Equity Program. The state-owned company established the Ebserh for All People Program and the Diversity, Equity, and Inclusion Census, developed in collaboration with trade unions, with voluntary and fully confidential participation. Its results will support affirmative policies, promoting a more plural, equal, and violence-free environment. The ongoing actions are anchored in consistent policies, programs, and normative frameworks. This paves the way toward workplace well-being, promoting physical, mental, and emotional health in the professional environment.

**Keywords: labor relations; diversity; equity; inclusion.**

## 1 INTRODUÇÃO

A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), estatal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), teve sua criação autorizada pela Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. A Estatal nasce tendo como finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar à comunidade, bem como a prestação de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres. Ressalta-se, no texto da referida Lei, que as atividades de prestação de serviços de assistência à saúde estarão inseridas integral e exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e observarão as orientações da Política Nacional de Saúde, de responsabilidade do Ministério da Saúde (BRASIL, 2011).

Após 14 anos de existência, a Ebserh se apresenta como a maior rede hospitalar do Brasil, contando com 45 Hospitais Universitários Federais (HUF) e mais de 67 mil profissionais efetivos. Essa trajetória evidencia a relevância da Estatal no fortalecimento do SUS e na ampliação do acesso à saúde, ensino e pesquisa no país.

Sob financiamento exclusivamente público, a Rede Ebserh reúne mais de 9.000 leitos, tendo totalizado mais de 8 milhões de atendimentos de média e alta complexidade em 2024. Em relação à

DENISE MOTTA DAU  
ELOÁ TODARELLI JUNQUEIRA  
ENZO PORTO BRASIL  
LIZZIANE SANTOS LOBO  
LUCIANA DE GOUVÊA VIANA  
MÁRCIA ARAÚJO MAIA  
THIERS GARRETI RAMOS SOUSA

formação profissional, destaca-se a expansão dos programas de residência médica e em áreas profissionais, totalizando 1.112 programas e um contingente de 8.980 residentes. Além disso, os HUF sob gestão da Ebserh são campo de estágio para mais de 58 mil alunos(as) de graduação e ensino técnico, dos(as) quais cerca de 42 mil são graduandos(as) em diversas áreas profissionais, para além da saúde. No âmbito da pesquisa, a Rede Ebserh registrou, em 2024, 5.652 projetos de pesquisa, sendo 399 ensaios clínicos (EBSERH, 2025).

Conforme Estratégia de Longo Prazo (2024-2028) aprovada em dezembro de 2023 pela Diretoria Executiva da Estatal, a Ebserh tem como propósito “Saúde, ensino, pesquisa e inovação a serviço da vida e do SUS” e como visão “Consolidar-se como uma rede de hospitais universitários de excelência para o SUS”, buscando fazer com que os hospitais que compõem a Rede Ebserh sejam cada vez mais instituições do SUS, no SUS e para o SUS. Dentre os valores institucionais, vale destacar aqueles afetos ao trabalho: “ética, integridade e transparência”; “promoção da equidade, respeito à diversidade e aos direitos humanos” e “valorização do papel social do trabalho em saúde e dos trabalhadores” (EBSERH, 2023). O Mapa Estratégico 2024-2028 da Ebserh encontra-se na Figura 1.

RELAÇÕES DE TRABALHO NA EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES: DEMOCRATIZAÇÃO E PROMOÇÃO DA DIVERSIDADE, DA EQUIDADE E DA INCLUSÃO

Figura 1 – Mapa Estratégico 2024-2028 da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.



Fonte: Ebsersh, 2023.

Nesse contexto, a Diretoria de Gestão de Pessoas da Estatal vem desenvolvendo ações alinhadas a objetivos estratégicos (OE) presentes nas dimensões “Responsabilidade Ambiental, Social e Governança” (OE12 – promover sustentabilidade ambiental e responsabilidade social em Rede; OE13 – prevenir e enfrentar o assédio e a discriminação) e “Desenvolvimento do Trabalhador” (OE23 – promover o engajamento e valorização dos trabalhadores e das trabalhadoras; OE24 – desenvolver estratégias de educação permanente e continuada).

O presente artigo aborda o contexto atual das relações de trabalho na Ebsersh, com ênfase nas ações já desenvolvidas e em curso que concretizam o compromisso institucional com o trabalho digno, decente, seguro, humanizado, equânime e democrático no SUS, um dos principais objetivos da 4ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (MS, 2024).

## 2 DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NA EBSERH

A força de trabalho da Rede Ebsersh é composta por

DENISE MOTTA DAU  
ELOÁ TODARELLI JUNQUEIRA  
ENZO PORTO BRASIL  
LIZZIANE SANTOS LOBO  
LUCIANA DE GOUVÊA VIANA  
MÁRCIA ARAÚJO MAIA  
THIERS GARRETI RAMOS SOUSA

profissionais regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), contratados pela Estatal por meio de concurso público, e por servidores(as) das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), regidos(as) pelo Regime Jurídico único (RJU), lotados(as) nos HUF. Profissionais contratados diretamente pela Ebserh representam, atualmente, cerca de 70% do corpo de trabalhadores e trabalhadoras da Rede. A Figura 2 apresenta a distribuição da força de trabalho da Ebserh conforme sua vinculação administrativa.

**Figura 2 – Força de trabalho da Rede Ebserh.**



Fonte: Diretoria de Gestão de Pessoas – Ebserh, 2025.

No processo de democratização das relações de trabalho na Ebserh, o primeiro passo foi a reabertura do diálogo com as entidades sindicais legitimamente constituídas como representantes dos(as) empregados(as) públicos(as) da Estatal, culminando com a reativação da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP). Em seguida, passou-se à reestruturação das Comissões de Relações de Trabalho e implantação do Projeto Acolhe no âmbito dos HUF que integram a Rede Ebserh como espaço permanente de escuta dedicado aos trabalhadores e às trabalhadoras.

## 2.1 O diálogo social e a negociação coletiva na Ebserh

No Brasil, a negociação sindical no setor público foi institucionalizada a partir de 2003, com a criação do Sistema Nacional de Negociação Permanente e instalação da MNNP, ligada ao então Ministério do Planejamento, composta pela Mesa Central, pelas Mesas Setoriais e pelas Mesas Específicas e Temporárias/Temáticas, com a participação de diversos ministérios e órgãos públicos federais. No mesmo ano, a MNNP do SUS (MNNP-SUS) foi reestruturada e reinstalada, sob a coordenação da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES) do Ministério da Saúde (ALMEIDA; SANTOS, 2023).

É importante destacar que, desde os anos 90, as entidades sindicais nacionais e os sindicatos internacionais globais (*Global Unions*) com representatividade no Brasil reivindicavam a ratificação da Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A Convenção 151 garante o direito à organização sindical e à negociação coletiva no setor público. Tendo em vista que o texto da Constituição Federal de 1988 reconheceu o direito de organização sindical e de greve, mas, contraditoriamente, não explicitou o direito de negociação coletiva para o setor público, a ratificação da Convenção 151 se fazia necessária.

Em 2008, o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional o pedido de ratificação da Convenção 151 e da Recomendação 159 da OIT, o que ocorreu em 2010. Em 2013, o Decreto 7944 internalizou a Convenção 151. Nesse contexto, avançou no Congresso Nacional o processo de elaboração da lei que regulamenta o direito à negociação coletiva no setor público (BRASIL, 2008).

Já em 2017, o Governo Federal desativou o sistema de negociação permanente e, dois anos depois, por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, foram extintos diversos colegiados da administração pública federal, incluindo a MNNP-SUS. Tal Decreto também revogou a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que sustentavam a existência de conselhos e mesas de negociação, como a do SUS. A MNNP-SUS, outrora desativada, inclusive durante o período crítico da pandemia de Covid-19, quando teria sido extremamente necessária e útil, foi finalmente retomada pelo Governo Federal em 2023 (BRASIL, 2023).

DENISE MOTTA DAU  
ELOÁ TODARELLI JUNQUEIRA  
ENZO PORTO BRASIL  
LIZZIANE SANTOS LOBO  
LUCIANA DE GOUVÊA VIANA  
MÁRCIA ARAÚJO MAIA  
THIERS GARRETI RAMOS SOUSA

O breve histórico ora apresentado justifica, em certa medida, a fragilidade da negociação trabalhista na Ebserh até o ano de 2023, quando promoveu-se a reativação da MNNP da Estatal, restabelecendo o diálogo, de forma consistente, com as entidades sindicais. A MNNP da Ebserh é o colegiado que representa os(as) empregados(as) da Estatal, já os(as) servidores(as) das IFES, são representados(as) em fórum distinto, qual seja, a MNNP coordenada pela Secretaria de Relações de Trabalho do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

O primeiro Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) da Ebserh data de 2014. Fruto de um processo de mediação conduzido pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) e envolveu diversas rodadas de negociação com as entidades sindicais. Em novembro de 2018, foi finalmente aprovado o primeiro regimento da MNNP da Ebserh, espaço paritário e permanente de negociação coletiva (EBSERH, 2018). Posteriormente, houve o esvaziamento do diálogo institucional com as entidades sindicais, retomado apenas em 2023, a partir da posse da nova Diretoria Executiva da Ebserh. Na ocasião, várias ações voltadas ao restabelecimento do diálogo com trabalhadores e trabalhadoras e à promoção da democratização das relações de trabalho foram deflagradas, tendo como marco inicial a reativação da MNNP.

Após seis anos de Acordos Coletivos de Trabalho (ACT), firmados por mediação e/ou decisão do Tribunal Superior do Trabalho, no ano de 2023, o ACT foi firmado em tempo recorde no âmbito da MNNP. Além do reajuste do salário e dos benefícios, houve avanços significativos em cláusulas não econômicas e a criação de seis Grupos de Trabalho (GT) com o objetivo de dar sequência às discussões de demandas de interesse dos(as) trabalhadores(as). Dentre os temas tratados nos GT, destacam-se o enfrentamento ao assédio no local de trabalho e a reestruturação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários, dos quais derivaram ações concretas, construídas de forma dialógica e colaborativa, já implementadas. Cabe destacar que, desde a reativação da MNNP, são realizadas reuniões periódicas, com calendário previamente acordado, mantendo discussões orientadas por pautas definidas pelos(as) integrantes do referido colegiado em acordo com a gestão da Ebserh.

## 2.2 Espaços de escuta dos trabalhadores e trabalhadoras na Ebserh

Alinhadas ao objetivo estratégico institucional de promover escuta e diálogo permanentes com trabalhadores(as) em seus diferentes vínculos e representações, a Diretoria de Gestão de Pessoas, por meio do Serviço de Relações de Trabalho, estabeleceu, como ações prioritárias para o quadriênio 2024-2028, a reativação e remodelagem do funcionamento das Comissões de Relações de Trabalho (CRT) e a expansão do Projeto Acolhe para toda Rede Ebserh de HUF.

Institucionalizadas como instâncias permanentes de negociação, as CRT desempenham papel fundamental na promoção de relações laborais equilibradas e transparentes. Suas principais funções incluem: fortalecer o diálogo entre a gestão da Ebserh e as entidades sindicais representativas das trabalhadoras e dos trabalhadores; agilizar o encaminhamento e a resolução de demandas laborais locais, por meio de canais formais e estruturados; prevenir e mitigar conflitos no ambiente de trabalho, contribuindo para a redução da judicialização de questões trabalhistas (EBSERH, 2025).

A implementação da nova norma institucional que regulamenta o funcionamento das CRT tem impactos positivos concretos para a governança institucional, tais como: mais eficiência no encaminhamento e resolução de demandas trabalhistas; transparência e legitimidade nos processos de negociação coletiva, fortalecendo a confiança mútua entre as partes; redução de custos com litígios judiciais, ao privilegiar soluções negociadas no âmbito administrativo; alinhamento aos princípios ESG, abreviatura de *Environmental, Social and Governance* (Ambiental, Social e Governança), com destaque para o compromisso institucional com o objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico), da Agenda 2030 da ONU (EBSERH, 2025).

Outra estratégia implementada com vistas ao fortalecimento do diálogo com seu corpo profissional foi a expansão do Projeto Acolhe para a Rede Ebserh. Este nasceu na Administração Central da Estatal e foi implantado em todos os HUF nos anos de 2024 e 2025. Reconhecendo os desafios enfrentados por profissionais de saúde em cenários de alta demanda e pressão, o Projeto Acolhe é uma iniciativa para promover a saúde mental e o bem-estar dos trabalhadores e trabalhadoras, independente do vínculo trabalhista, por meio de escuta

qualificada realizada por psicólogos organizacionais e do trabalho, mediante prévio agendamento e por livre demanda.

Para garantir a organização e o acompanhamento adequado dos acolhimentos realizados no âmbito do Projeto Acolhe Ebserh, a Administração Central elaborou formulários eletrônicos padronizados para o registro dos acolhimentos psicológicos e respectivas avaliações por parte dos(as) usuários (EBSERH, 2024). O monitoramento tem indicadores que fazem parte do objetivo estratégico da governança central, com vistas ao aperfeiçoamento contínuo, sempre visando equalizar as necessidades da equipe que acolhe e do acolhido e aprimorar os processos de trabalho. Dentre um dos indicadores está a percepção da(o) trabalhadora(o) em relação ao atendimento oferecido. Em 2025, o Acolhe Ebserh registrou 1715 atendimentos e 299 respostas à pesquisa de opinião, com 100% de satisfação quanto ao acolhimento realizado.

A implantação das CRT e do Projeto Acolhe em toda Rede Ebserh, de forma estruturada e ancorada em um arcabouço documental robusto, reafirma o papel institucional na promoção de relações de trabalho pautadas pela legalidade, equidade e sustentabilidade social, consolidando um modelo de gestão pública moderno, eficiente e comprometido com o desenvolvimento humano e institucional.

### **3 DIVERSIDADE, EQUIDADE E INCLUSÃO NA EBSERH**

A promoção da equidade e do respeito à diversidade e aos direitos humanos e a valorização do trabalho em saúde constituem valores institucionais declarados na Estratégia de Longo Prazo da Ebserh e se desdobram em objetivos estratégicos específicos, já citados previamente e ora reiterados:

- OE12 – promover sustentabilidade ambiental e responsabilidade social em Rede;
- OE13 – prevenir e enfrentar o assédio e a discriminação;
- OE23 – promover o engajamento e valorização dos trabalhadores e das trabalhadoras;
- OE24 – desenvolver estratégias de educação permanente e continuada.

Esses objetivos estratégicos firmam a intenção de dialogar, negociar coletivamente, valorizar, garantir espaços de trabalho humanizados, igualitários e diversos, assim como formar e qualificar técnica e socialmente o corpo funcional da Estatal.

Para avançar nessa direção e acelerar a promoção de ações efetivas de diversidade, equidade e inclusão, a Ebserh aderiu, em novembro de 2024, ao Protocolo do Pacto pela Diversidade, Equidade e Inclusão das Empresas Estatais, iniciativa sob coordenação da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) do MGI. O referido pacto tem como prioridade o incentivo à redução de desigualdades históricas, especialmente aquelas que atingem as pessoas pertencentes aos grupos sub-representados, bem como superar a exclusão ou baixa participação em espaços de poder (BRASIL, 2025).

Esse Pacto está estruturado com o objetivo de contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, impactando positiva e significativamente o ambiente de trabalho. Pretende combater qualquer tipo de discriminação, tendo o respeito e a valorização das diferenças como base de todas as relações. Outro objetivo é valorizar a cultura inclusiva, estabelecendo espaços de trabalho seguros e livres de violência, otimizando esforços e recursos na busca por soluções.

Fruto do Pacto pela Diversidade, Equidade e Inclusão das Empresas Estatais, está sendo formulado o Programa de Ações de Diversidade nas Empresas Estatais Federais (Prodiverse), com a finalidade de promover direitos e a equiparação de oportunidades por meio de ações de diversidade, equidade e inclusão nas empresas públicas federais, incluindo suas subsidiárias, orientando-as, no que couber, a realizar ações afirmativas destinadas às populações negra, quilombola e indígena, às pessoas com deficiência, às mulheres, à comunidade LGBTQIAPN+, às pessoas neurodivergentes e a outros grupos sociais historicamente discriminados, consideradas as suas especificidades e diversidades.

A orientação do Prodiverse aplica-se a todas as empresas estatais federais que aderirem ao Pacto pela Diversidade, Equidade e Inclusão das Empresas Estatais Federais. Ademais, a Ebserh é signatária, desde maio de 2024, do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, coordenado pelo Ministério das Mulheres. Em 2025, na sua 7ª edição, esse programa tem como foco transformar a cultura organizacional de médias e grandes empresas, promovendo a igualdade

DENISE MOTTA DAU  
ELOÁ TODARELLI JUNQUEIRA  
ENZO PORTO BRASIL  
LIZZIANE SANTOS LOBO  
LUCIANA DE GOUVÊA VIANA  
MÁRCIA ARAÚJO MAIA  
THIERS GARRETI RAMOS SOUSA

entre mulheres e homens e o combate ao racismo estrutural. A adesão ao Programa é voluntária, e implica desenvolver um Plano de Ação com metas de equidade de gênero e raça, a ser implementado em até dois anos (BRASIL, 2025).

Ainda no escopo do programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, é necessário comprovar medidas contra o assédio e a discriminação no ambiente de trabalho. Esse esforço conta com o apoio de um comitê de monitoramento, composto por representações da OIT, da ONU Mulheres e do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério da Igualdade Racial. O Programa tem como objetivo prioritário fomentar práticas de equidade de gênero e raça nas áreas de gestão de pessoas e recursos humanos, e ainda transformar a cultura organizacional para que a igualdade seja parte da estratégia de negócios. Visa-se, assim, eliminar barreiras no acesso, remuneração, ascensão e permanência das mulheres no mercado de trabalho.

A adesão da Ebserh às políticas governamentais supracitadas impulsionou a criação do Programa Ebserh Para Todas as Pessoas, considerado um pilar de sustentação para a promoção da diversidade, equidade e inclusão na Estatal. Por outro lado, o Programa de Enfrentamento a Todas as Formas de Assédio e de Discriminação da Ebserh tem sua origem no compromisso firmado junto aos(as) trabalhadores(as) em 2023, por ocasião da assinatura do ACT 2023-2024 e se alinhou aos valores e estratégias institucionais que perpassam o tema.

### **3.1 Enfrentamento ao assédio e à discriminação na Ebserh**

A Cláusula nona do Acordo Coletivo de Trabalho 2023/2024 foi aprimorada, reforçando o compromisso institucional com ações de prevenção e combate a assédio, como se observa na transcrição a seguir:

#### **CLÁUSULA NONA - DA PREVENÇÃO E DO COMBATE AO ASSÉDIO**

A Ebserh desenvolverá ações de prevenção e combate a toda forma de assédio, assim considerada toda e qualquer conduta abusiva manifestada, sobretudo, por comportamentos,

palavras, gestos e escritos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade psíquica e física do empregado, pôr em perigo seu trabalho ou degradar o ambiente laboral.

§ 1º A EBSEERH estabelecerá ações para prevenção e tratamento de ocorrências de tais casos, comprometendo-se ainda a incluir o tema nos programas dos cursos de capacitação de pessoal, com ênfase para gestão de pessoas, bem como, manterá ampla divulgação das ações.

§ 2º As denúncias de casos de assédio deverão ser levadas às instâncias competentes para adoção das providências cabíveis.

Fruto do compromisso firmado, a Diretoria de Gestão de Pessoas constituiu, por meio da Portaria SEI n.º 187 (37857601), de 18 de maio de 2023, Grupo de Trabalho voltado ao aprimoramento dos mecanismos de combate a todas as formas de assédio na Rede Ebserh. Este contou com a participação de 12 integrantes, sendo dois representantes da Empresa e dois representantes indicados por cada Entidade que integra a Mesa Permanente de Negociação da Ebserh.

Como resultado dos trabalhos, o referido GT apresentou proposta baseada no modelo do Tribunal de Contas da União (TCU), contemplando eixos estruturantes, dando ênfase a quatro importantes fases de todo o processo, desde a prevenção até a correção. Propôs, ainda, a constituição de um Comitê Gestor do Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio e Todas as Formas de Discriminação, em 06 de março de 2024.

Nesse contexto, o Programa de Prevenção e Enfrentamento a Todas as Formas de Assédio e de Discriminação e respectiva política institucional foram publicados e se encontram em processo de implantação, contando com diversas ações em curso (EBSEERH, 2025). O referido Programa encontra-se estruturado em quatro grandes eixos, quais sejam: Institucional, Prevenção, Detecção e Correção, exemplificados a seguir.

**Institucional:**

- Divulgação em rede de peças de comunicação, reforçando o compromisso da alta gestão com o tema;

DENISE MOTTA DAU  
ELOÁ TODARELLI JUNQUEIRA  
ENZO PORTO BRASIL  
LIZZIANE SANTOS LOBO  
LUCIANA DE GOUVÊA VIANA  
MÁRCIA ARAÚJO MAIA  
THIERS GARRETI RAMOS SOUSA

- Criação do Comitê Gestor do Programa, com representantes da governança institucional e dos(as) trabalhadores(as);
- Divulgação e disseminação de informações sobre a Comissão de Mediação e Conciliação, a Comissão de Relações de Trabalho e o Comitê Gestor do Programa;
- Criação coletiva de Política de Combate a Todas as Formas de Assédio e a Todas as Formas de Discriminação, cuja implantação será assegurada e monitorada por representantes do Comitê Gestor de Combate a Todas as Formas de Assédio na Rede Ebserh; e
- Promoção da revisão e identificação de possíveis ajustes normativos disciplinares, juntamente com as áreas envolvidas, a ser coordenado por representantes do Comitê Gestor de Combate a Todas as Formas de Assédio e Discriminação na Rede Ebserh.

As ações contempladas no Eixo Institucional têm o grande objetivo de transmitir o compromisso da alta gestão com o tema, disseminar o comportamento adequado e demonstrar tolerância zero com o assédio e todas as formas de discriminação, permitindo a transformação da cultura organizacional em prol do bem-estar das trabalhadoras e dos trabalhadores da Rede Ebserh. O Eixo Institucional funciona como um norte das ações de maneira humanizada e ampla.

#### **Prevenção:**

- Promoção da Política de Combate ao Assédio e Todas as Formas de Discriminação e ações de comunicação sobre a política e sua aplicação;
- Expansão do Projeto Acolhe para todos os Hospitais Universitários da Rede<sup>2</sup>;
- Disponibilização de capacitação obrigatória sobre assédio<sup>1</sup>;
- Elaboração de plano de capacitação específico para as equipes das Ouvidorias;

- Realização da "Semana (Re)pensando as Relações de Trabalho"<sup>2</sup>;
- Reciclagem dos membros da Comissão de Mediação e Conciliação;
- Elaboração e divulgação de pílulas do conhecimento sobre o tema com participação dos(as) empregados(as);
- Promoção da pesquisa anual para avaliar o Programa; e
- Aplicação de pesquisa de clima com fatores que contemplem o tema assédio, preconceito e discriminação.

As ações definidas para o Eixo Prevenção pretendem criar um ambiente de trabalho seguro, respeitoso e inclusivo, com espaços/estruturas de escuta qualificada e imparcial e fomento constante ao conhecimento sobre o tema. Além disso, esse eixo contempla um conjunto de medidas adotadas visando evitar ou reduzir a ocorrência de danos, ou problemas advindos das práticas de assédio, ou de discriminação, ou mesmo para mitigar a probabilidade de ocorrência. Isso também inclui medidas educativas de promoção da integridade do ambiente de trabalho ou a promoção de proteções específicas a determinados públicos que estão em constante interação com a Rede Ebserh.

**Deteção:**

- Fortalecimento da Ouvidoria, considerando ser o canal institucional de recebimento da maior parte das denúncias, por meio do Fala.Br;
- Identificação proativa de possíveis focos de assédio;
- Adoção de mecanismos de proteção ao denunciante, seja ele a vítima ou não<sup>2</sup>;
- Reorganização e fortalecimento das ações das Comissões de Mediação e Conciliação da Rede Ebserh como espaços adicionais, imparciais e seguros, para o denunciante<sup>2</sup>;

DENISE MOTTA DAU  
ELOÁ TODARELLI JUNQUEIRA  
ENZO PORTO BRASIL  
LIZZIANE SANTOS LOBO  
LUCIANA DE GOUVÊA VIANA  
MÁRCIA ARAÚJO MAIA  
THIERS GARRETI RAMOS SOUSA

- Criação de formas de rastreio de comportamentos que possam comprometer o convívio saudável.

A detecção de todos os casos de assédio e de discriminação é uma peça fundamental na construção de um ambiente de trabalho seguro, respeitoso, inclusivo e produtivo. Ela não só protege os direitos dos indivíduos, mas fortalece a cultura organizacional, promove a conformidade legal e melhora o desempenho geral da organização. Somado a isso, permite mapear na rede onde são as localidades que mais necessitarão de intervenção, no sentido de proteger as trabalhadoras e os trabalhadores e promover ações precisas e coesas que possam contribuir com espaço laboral protegido.

**Correção:**

- Monitoramento, pela Corregedoria, de todas as denúncias de assédio<sup>2</sup>;
- Revisão do Regulamento de Pessoal;
- Revisão da Norma de Controle Disciplinar;
- Garantia de que as apurações sejam realizadas de maneira ética.

O Eixo Correção tem um papel relevante, pois ao apurar e punir devidamente os casos, a confiança na instituição é restabelecida. Além disso, a correção adequada possui caráter pedagógico, na medida em que tende a inibir comportamentos inadequados e até mesmo criminosos, promovendo a conscientização dos(as) trabalhadores(as) sobre as consequências de suas ações. Esse processo contribui para a melhoria do clima organizacional e fomento à cultura da confiança. Esta, por sua vez, faz com que os(as) trabalhadores(as) da Ebserh se sintam mais seguros(as) para denunciarem casos de assédio e de discriminação, tendo a salvaguarda que esses casos serão devidamente analisados e, se for o caso, punidos de maneira adequada e proporcional.

### **3.2 Ebserh para todas as pessoas**

Na Ebserh, tem-se a seguinte composição da força de trabalho: 70,9% de mulheres, sendo 57,8% dos(as) ocupantes de cargos de chefia; 40,8% de pessoas negras, sendo 36,1% dos(as) ocupantes de cargos de chefia; 4,4% de pessoas com deficiência. Registra-se que a Diretoria Executiva da Ebserh é composta por 62,5% de mulheres.

No Brasil, a força de trabalho nos setores de saúde e educação é majoritariamente composta por mulheres, como reflexo da histórica divisão sexual do trabalho, em que as mulheres, devido a desigualdades e estereótipos de gênero, permanecem em nichos ocupacionais. Essas mulheres desempenham papéis sociais de cuidadoras dos doentes, das crianças, idosos, cônjuges e/ou da família como um todo, assim como tem recaído sobre elas a sobrecarga das tarefas domésticas. Para tentar alterar essa situação, o governo federal instituiu a Política Nacional de Cuidados por meio da Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, cujo objetivo é promover a valorização desse trabalho e atribuir a corresponsabilidade do Estado, família, setor privado e sociedade civil (BRASIL, 2024).

As mulheres ainda enfrentam forte desigualdade salarial no mercado de trabalho e ganham 21,2% menos que os homens, em média. Os indicadores mostram que as mulheres negras ganham ainda menos, recebendo, em média, 47,5% menos que os homens não negros (BRASIL, 2025).

As mulheres negras também são a maioria daquelas que sofrem situações de violência. Das 1.492 vítimas de feminicídio do ano de 2024, 63,6% eram mulheres negras. Portanto, mesmo considerando o fato de a violência de gênero atingir todas as mulheres, há mais chances de mulheres negras serem vítimas do crime de ódio do que mulheres brancas (FBSP, 2025).

O quadro da diferença salarial começa muito gradualmente a ser alterado devido à Lei de Igualdade Salarial entre Mulheres e Homens, de 2023, mas é papel social das empresas promoverem ações que agilizem urgentemente o alcance da igualdade de gênero no trabalho.

O Plano Nacional de Igualdade Salarial e Laboral, publicado em 2024 pelo Governo Federal, parte da avaliação de que a desigualdade é uma característica histórica e estrutural da sociedade brasileira, alicerçada em modelo econômico altamente concentrador e excludente, caracterizado por uma heterogeneidade, que se assenta sobre o racismo estrutural e as assimetrias de gênero (BRASIL, 2024).

DENISE MOTTA DAU  
ELOÁ TODARELLI JUNQUEIRA  
ENZO PORTO BRASIL  
LIZZIANE SANTOS LOBO  
LUCIANA DE GOUVÊA VIANA  
MÁRCIA ARAÚJO MAIA  
THIERS GARRETI RAMOS SOUSA

O referido plano aponta que as pesquisas empíricas possibilitam melhor compreensão sobre a natureza do trabalho das mulheres e os fatores que o afetam em âmbitos distintos: o espaço público, associado ao mercado e à produção econômica e o espaço privado doméstico.

Já o Pacto da Diversidade, Equidade e Inclusão previu, em seu Plano de Trabalho, a realização de um diagnóstico do perfil de diversidade pelas empresas pactuantes, considerando que esta iniciativa representa um importante passo para o desenvolvimento de ações mais assertivas.

É nesse contexto, de intersecção de compromissos internos, declarados na Estratégia de Longo Prazo da Estatal, e externos, alinhados às políticas governamentais afins, que nasce o Programa Ebsersh para Todas as Pessoas, tendo como ação estruturante o Censo da Diversidade, Equidade e Inclusão. Trata-se de uma iniciativa inovadora em uma empresa estatal de grande porte, com o objetivo de conhecer melhor o perfil e as demandas da sua força de trabalho, subsidiando, assim, o desenvolvimento de políticas afirmativas que promovam um ambiente de trabalho mais plural, igualitário, humanizado e livre de violências.

### **3.2.1 O Censo da Diversidade, Equidade e Inclusão da Ebsersh**

A proposta de realização do Censo foi construída com participação direta e ativa das entidades sindicais integrantes da MNNP, por meio de um GT coordenador da ação. Por parte da MNNP, se fizeram representar: Confederação dos Trabalhadores do Serviço Público Federal (Condsef); Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde (CNTS); Federação Nacional dos Enfermeiros (FNE); Federação Nacional dos Farmacêuticos (Fenafar); Federação Nacional dos Médicos (Fenam), e Federação Médica Brasileira (FMB). Por outro lado, a gestão da Ebsersh contou com sete integrantes. Ambas as bancadas, a sindical e a governamental, decidiram, consensualmente, convidar o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) para compor o GT. Todo processo de construção colegiada do Censo foi acompanhado e avalizado pela

Diretoria Executiva da Ebserh.

Optou-se pela adoção de um questionário com quatro blocos temáticos, a citar:

- Bloco I – Informações pessoais e demográficas (cor/raça, identidade de gênero, orientação sexual, faixa etária, origem, religião, se é pessoa com deficiência);
- Bloco II – Informações sobre escolaridade e vínculos trabalhistas (escolaridade, vínculo trabalhista, faixa remuneratória);
- Bloco III – Informações sobre responsabilidades familiares (dependentes, filhos(as), realização de tarefas domésticas, compartilhamento de cuidados, sustento familiar);
- Bloco IV – Informações sobre saúde mental, situações de violência, assédio (discriminação, formalização de denúncia, eficácia da denúncia).

Devido ao caráter sensível das perguntas, definiu-se pela participação voluntária das trabalhadoras e dos trabalhadores. Ademais, todos os preceitos Lei 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais foram observados.

Assim, optou-se pela amostragem por auto-seleção baseada em respostas voluntárias para o cálculo amostral. Embora o questionário seja enviado a todos os(as) trabalhadores(as), apenas quem opta por responder integra a amostra, tornando desconhecidas as probabilidades individuais de inclusão. Considerando o público-alvo de aproximadamente 74.912 mil pessoas em 6 de outubro de 2025, o universo de 13.879 questionários respondidos garantirá 99% de segurança (Cochran, 1977; Lohr, 2021 e Ahmed, 2024).

A acesso ao questionário se dará por meio do *Microsoft Forms*, com disponibilização de link e QR Code nos canais físicos e virtuais de comunicação. As respostas serão anonimizadas, resguardando o sigilo e a confidencialidade da participação.

O Censo Ebserh foi lançado no dia 4 de novembro de 2025, em solenidade que contou com a presença da Diretoria Executiva da

DENISE MOTTA DAU  
ELOÁ TODARELLI JUNQUEIRA  
ENZO PORTO BRASIL  
LIZZIANE SANTOS LOBO  
LUCIANA DE GOUVÊA VIANA  
MÁRCIA ARAÚJO MAIA  
THIERS GARRETI RAMOS SOUSA

Estatual, dos Colegiados Executivos dos HUF integrantes da Rede Ebserh, além de representantes do MGI, do Ministério da Igualdade Racial, do Ministério das Mulheres, do Ministério da Saúde, do Conselho Nacional de Saúde, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Representando, respectivamente, o GT Coordenador do Censo e a MNNP da Ebserh, compareceram, também, a CNTS e a FNE.

A sistematização dos dados coletados se dará entre dezembro de 2025 e janeiro de 2026, com expectativa de elaboração de um relatório propositivo pela GT coordenador do censo até março de 2026.

Espera-se que os resultados tragam subsídios e inspiração para a elaboração de ações afirmativas que dialoguem com as reais necessidades dos trabalhadores e trabalhadoras da Ebserh, permitindo avanços em direção ao propósito da ação: promoção da equidade, diversidade e inclusão na Rede Ebserh.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Ebserh tem assumido protagonismo crescente no cenário da educação e da saúde públicas no Brasil. Além das atividades de assistência à saúde integralmente vinculadas ao SUS, a Estatal se configura como cenário de ensino, pesquisa e inovação, destacando-se como a maior rede hospitalar do país.

Contando com aproximadamente 70 mil servidores(as)/empregados(as) públicos(as), a estatal tem promovido significativos avanços nas políticas e práticas de gestão de pessoas, com destaque à democratização das relações de trabalho, à prevenção e ao enfrentamento ao assédio e à discriminação e à promoção da equidade, da diversidade e da inclusão em ambiente de trabalho.

As ações em curso estão ancoradas em políticas, programas e arcabouço normativo consistentes, lhes assegurando mais longevidade e a resiliência necessária frente a mudanças políticas, econômicas e sociais. Sob a perspectiva do(a) trabalhador(a), trilha-se um caminho ao bem-estar no trabalho, conceito que abrange a promoção da saúde física, mental e emocional dentro do ambiente profissional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n.º 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEERH; altera a Lei n.º 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 dez. 2011. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12550.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12550.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2025

EBSEERH. EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES. Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/ebseerh/pt-br/transparencia/CartaAnualEbsrerh20252.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2025.

EBSEERH. EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES. Estratégia de Longo Prazo 2024-2028. Disponível em: <<https://www.gov.br/ebseerh/pt-br/governanca/gestao-estrategica/estrategia-de-longo-prazo>>. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. 4ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde. Brasília, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/conferencias/4a-cngtes>>. Acesso em: 18 nov. 2025.

Almeida, M.L.A.; Santos, M.J. Negociação coletiva no setor público e retomada da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) – Contextualização, histórico, reflexões e momento atual. Revista Ciências do Trabalho, São Paulo, SP, n. 24, p. 1 a 11, 2023. Disponível em: <n. 24 (2023): Negociação Coletiva - Parte II | Revista Ciências do Trabalho>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Mensagem No 58, de 2008: Submete à apreciação do Congresso Nacional os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações Trabalho na Administração Pública. Brasília, DF. Disponível em:

DENISE MOTTA DAU  
ELOÁ TODARELLI JUNQUEIRA  
ENZO PORTO BRASIL  
LIZZIANE SANTOS LOBO  
LUCIANA DE GOUVÊA VIANA  
MÁRCIA ARAÚJO MAIA  
THIERS GARRETI RAMOS SOUSA

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?co  
dteor=561212&filename=Tramitacao-MS%2058/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?co<br/>dteor=561212&filename=Tramitacao-MS%2058/2008)>. Acesso em:  
24 nov. 2025.

EBSERH. EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS  
HOSPITALARES. Regimento da Mesa Nacional de Negociação  
Permanente, 2018. Disponível em: <[https://www.gov.br/ebserh/pt-  
br/aceso-a-informacao/agentes-publicos/legislacao-e-normas-de-  
gestao-de-pessoas/relacoes-de-trabalho/regimento-da-mesa-nacional-  
de-negociacao-permanente-publicado-em-16-11-2018.pdf/view](https://www.gov.br/ebserh/pt-<br/>br/aceso-a-informacao/agentes-publicos/legislacao-e-normas-de-<br/>gestao-de-pessoas/relacoes-de-trabalho/regimento-da-mesa-nacional-<br/>de-negociacao-permanente-publicado-em-16-11-2018.pdf/view)>.  
Acesso em: 18 nov. 2025.

EBSERH. EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS  
HOSPITALARES. Acordo Coletivo de Trabalho 2023-2024.  
Disponível em: <[https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-  
informacao/agentes-publicos/demonstrativos-de-quadro-de-pessoal-  
remuneracoes-e-beneficios/](https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-<br/>informacao/agentes-publicos/demonstrativos-de-quadro-de-pessoal-<br/>remuneracoes-e-beneficios/)>. Acesso em: 17 nov. 2025.

EBSERH. EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS  
HOSPITALARES. Norma SEI nº 7.2025.DGP.EBSERH: Comissões  
de Relações de Trabalho. Disponível em:  
<[https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/agentes-  
publicos/legislacao-e-normas-de-gestao-de-pessoas/relacoes-de-  
trabalho/norma-sei-no-7-2025-dgp-ebserh-comissoes-de-relacoes-de-  
trabalho.pdf/view](https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/agentes-<br/>publicos/legislacao-e-normas-de-gestao-de-pessoas/relacoes-de-<br/>trabalho/norma-sei-no-7-2025-dgp-ebserh-comissoes-de-relacoes-de-<br/>trabalho.pdf/view)>. Acesso em: 24 nov. 2025.

EBSERH. EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS  
HOSPITALARES. Orientação sobre o acolhimento psicológico  
vinculado ao Projeto Acolhe Ebserh. Disponível em: <POP.DGP. 011  
- Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares>. Acesso em: 24 nov.  
2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.  
Pacto pela Diversidade, Equidade e Inclusão nas Empresas Estatais.  
Disponível em: <[https://www.gov.br/gestao/pt-  
br/assuntos/estatais/pacto-pela-diversidade-equidade-e-inclusao-nas-  
empresas-estatais/pacto-pela-diversidade-equidade-e-  
inclusao.pdf/view](https://www.gov.br/gestao/pt-<br/>br/assuntos/estatais/pacto-pela-diversidade-equidade-e-inclusao-nas-<br/>empresas-estatais/pacto-pela-diversidade-equidade-e-<br/>inclusao.pdf/view)>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Mulheres. Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Disponível em: <<https://www.gov.br/mulheres/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programa-pro-equidade-de-genero-e-raca>>. Acesso em: 24 nov. 2025.

EBSERH. EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES. Assédio. Disponível em: <<https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acao-a-informacao/agentes-publicos/legislacao-e-normas-de-gestao-de-pessoas/assedio>>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 dez. 2024. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Lei/L15069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15069.htm)>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório Nacional de Transparência Salarial. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/relatorio-igualdade/relatorio-transparencia>>. Acesso em: 24 nov. 2025.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 19, 2025. Disponível em: <19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 2025>. Acesso em 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Mulheres e Ministério do Trabalho e Emprego. Plano Nacional de Igualdade Salarial e Laboral, 2024. Disponível em: <Plano Nacional de Igualdade Salarial e Laboral (MMulheres/MTE, 2024) — Ministério das Mulheres>. Acesso em: 24 nov. 2025.

COCHRAN, William Gemmill. Sampling techniques. John Wiley & Sons, 1977.

LOHR, Sharon L. Sampling: design and analysis. Chapman and Hall/CRC, 2021.

SCHONLAU, Matthias et al. Conducting research surveys via e-mail and the web. Rand Corporation, 2002.

# PARECERES JURÍDICOS



## UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO PRHOSUS PARA A CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA OFERTA DE CAPACITAÇÃO

Parecer n.º 290/2024/SJEPI/DJCG/SCON/CONJUR/PRES-EBSERH<sup>1</sup>

Leticia Horbach Gonçalves<sup>2</sup>  
Marcelo Bessa Figueiredo<sup>3</sup>  
Michele Cardoso Contiero<sup>4</sup>  
Pollyana da Silva Alcântara<sup>5</sup>  
Thiago Lopes Cardoso Campos<sup>6</sup>

### Sumário Executivo

O objeto da consulta é a análise da viabilidade de se utilizar recursos do Programa Nacional de Qualificação e Ampliação dos Serviços Prestados por Hospitais Universitários Federais Integrantes do Sistema Único de Saúde (PRHOSUS) para a contratação de pessoa jurídica para oferta de capacitação.

Concluiu-se que é possível utilizar recursos do PRHSUS para a

---

<sup>1</sup>Parecer emitido no processo administrativo SEI n.º 23536.027994/2024, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup>MBA em Gestão Pública pela ENAP. Especialista em Direito Constitucional e em Direito Administrativo. Advogada da Ebserh e Chefe da Divisão Jurídica de Consultivo Geral. E-mail: leticia.horbach@ebserh.gov.br.

<sup>3</sup>Advogado. Membro do Setor Jurídico de Ensino, Pesquisa e Inovação da Consultoria Jurídica da Ebserh. Especialista em Direito da Administração Pública; Especialista em Direito Processual Civil; Especialista em Direito Constitucional. E-mail: marcelo.bessa@ebserh.gov.br.

<sup>4</sup>Advogada da Ebserh e Chefe do Setor Jurídico de Ensino, Pesquisa e Inovação. Mestranda em Administração Pública pela UFF; Especialista em Direito do Trabalho, Direito Processual Civil e Direito Público. E-mail: michele.cardoso@ebserh.gov.br.

<sup>5</sup>Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Ipea. Pós-graduanda em Licitações e Contratações Públicas pela Faculdade CERS. MBA em Gestão Pública pela Enap. Especialista em LGPD, Privacidade e Proteção de Dados pela Ucam/RJ, em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade de Direito Padre Arnaldo Janssen, em Direito Público pela PUC/MG e em Direito Tributário pela Universidade Gama Filho. Graduada em Direito pela PUC/MG. Advogada da Ebserh e Chefe do Serviço Jurídico de Consultivo. E-mail: pollyana.alcantara@ebserh.gov.br.

<sup>6</sup>Advogado sanitário e Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Especialista em direito sanitário pela IDISA-Sírio Libanês e mestrando em Saúde Coletiva na Universidade Federal de Campinas UNICAMP. Vice- Presidente do Instituto de Direito Sanitário Aplicado IDISA. Email: thiago.campos@anvisa.gov.br

contratação de pessoas jurídicas para oferta de capacitação, desde que as ações de capacitação correspondentes estejam alinhadas aos objetivos do Programa, o que deverá ser atestado pela área técnica a cada proposta de capacitação.

Alternativamente, como forma de otimizar os processos, sugere-se que a Diretoria de Gestão de Pessoas se manifeste sobre o interesse institucional e a pertinência técnica em considerar ações de capacitação predeterminadas da Ebserh como alinhadas aos objetivos do PRHOSUS. Assim, a aderência dessas capacitações predeterminadas ao Programa dispensaria avaliações individuais.

Além disso, as contratações deverão observar as diretrizes previstas na Norma SEI nº 5.2022.DGP.EBSERH e no Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh, versão 2.0.

## **1 FUNDAMENTAÇÃO**

### **1.1 Contextualização**

Por meio de despacho, foi solicitada análise jurídica acerca da possibilidade de se utilizar recursos do PRHOSUS para pagamento de pessoa jurídica contratada para oferta de capacitação.

Inicialmente, é importante fazer uma diferenciação em relação ao pagamento de Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC) e Gratificação por Atividade Instrucional (GAI), objeto do Parecer nº 237/2024/DJEP/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH.

Conforme o referido parecer, a GECC e a GAI são formas de retribuição aos servidores e empregados que atuam como instrutores em cursos de formação e capacitação, configurando despesas com remuneração de pessoal. Assim, tal uso de recursos do PRHOSUS viola o art. 7º, § 2º, do Decreto n.º 11.674/2023, que veda o "financiamento pelo PRHOSUS de despesas com pessoal e com encargos sociais dos hospitais universitários federais".

Além disso, o financiamento do SUS exige o cumprimento do art. 198 da Constituição da República de 1988 (CR/88), que obriga a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a aplicarem anualmente recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

A Lei Complementar n.º 141/2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da CR/88, define os valores mínimos que devem ser

aplicados em ASPS. Recentemente, a Lei Complementar n.º 209/2024 alterou essa lei, incluindo o inciso XIII no art. 3º, para prever que é considerado como ASPS o "custeio e investimento em hospitais universitários federais, inclusive por meio de entidade pública responsável por sua administração, desde que as despesas sejam aprovadas pelo Ministério da Saúde e estejam de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar".

Por outro lado, também foi incluído o inciso XI no art. 4º, estabelecendo que não constituirão ASPS, para fins de apuração dos percentuais mínimos relacionados ao piso constitucional da saúde, despesas decorrentes de "remuneração de pessoal ativo e inativo dos hospitais universitários federais ou de entidade pública responsável por sua administração".

Assim, o Parecer n.º 237/2024/DJEP/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH conclui que o legislador teve a intenção de excluir despesas com remuneração de pessoal do conceito de ASPS, impedindo, portanto, o uso de recursos do PRHOSUS para pagamentos de GECC e GAI.

Contudo, o parecer aborda especificamente a classificação da GECC e GAI como remuneração de pessoal, não abrangendo despesas com capacitações de modo geral.

O art. 3º, inciso III, da Lei Complementar n.º 141/2012 considera expressamente as despesas com capacitação de pessoal de saúde do SUS para os percentuais mínimos do piso constitucional da saúde. Confira-se:

Conforme o referido parecer, a GECC e a GAI são formas de retribuição aos servidores e empregados que atuam como instrutores em cursos de formação e capacitação, configurando despesas com remuneração de pessoal. Assim, tal uso de recursos do PRHOSUS viola o art. 7º, § 2º, do Decreto n.º 11.674/2023, que veda o "financiamento pelo PRHOSUS de despesas com pessoal e com encargos sociais dos hospitais universitários federais".

Além disso, o financiamento do SUS exige o cumprimento do art. 198 da Constituição da República de 1988 (CR/88), que obriga a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a aplicarem anualmente recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

A Lei Complementar n.º 141/2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da CR/88, define os valores mínimos que devem ser aplicados em ASPS. Recentemente, a Lei Complementar n.º 209/2024 alterou essa lei, incluindo o inciso XIII no art. 3º, para prever que é considerado como ASPS o "custeio e investimento em hospitais universitários federais, inclusive por meio de entidade pública responsável por sua administração, desde que as despesas sejam aprovadas pelo Ministério da Saúde e estejam de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar".

Por outro lado, também foi incluído o inciso XI no art. 4º, estabelecendo que não constituirão ASPS, para fins de apuração dos percentuais mínimos relacionados ao piso constitucional da saúde, despesas decorrentes de "remuneração de pessoal ativo e inativo dos hospitais universitários federais ou de entidade pública responsável por sua administração".

Assim, o Parecer n.º 237/2024/DJEP/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH conclui que o legislador teve a intenção de excluir despesas com remuneração de pessoal do conceito de ASPS, impedindo, portanto, o uso de recursos do PRHOSUS para pagamentos de GECC e GAI.

Contudo, o parecer aborda especificamente a classificação da GECC e GAI como remuneração de pessoal, não abrangendo despesas com capacitações de modo geral.

O art. 3º, inciso III, da Lei Complementar n.º 141/2012 considera expressamente as despesas com capacitação de pessoal de saúde do SUS para os percentuais mínimos do piso constitucional da saúde. Confira-se:

Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:  
[...] III – capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS); [...]

Portanto, no caso de contratação de pessoa jurídica para oferta de capacitação, não há o mesmo impedimento aplicável à GECC

e GAI.

Final, o art. 25 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), determina que os recursos vinculados a programas ou ações específicas devem ser utilizados exclusivamente para os fins a que se destinam. O Decreto n.º 93.872/1986 (Execução Orçamentária e Financeira) também reforça que os recursos vinculados devem ser aplicados diretamente em despesas que contribuam para os objetivos programáticos definidos, evitando desvios para usos não relacionados ao propósito do programa. Da mesma forma, a Lei n.º 4.320/1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro) estabelece várias diretrizes no sentido de que as despesas associadas a programas específicos devem estar alinhadas aos objetivos previamente estabelecidos no orçamento ou em instrumentos de planejamento.

A partir disso, passa-se a analisar a compatibilidade dessa contratação com os objetivos do PRHOSUS.

## **1.2 Regulamentação do PRHOSUS**

O PRHOSUS é regulamentado pelo Decreto n.º 11.674/2023, e tem como objetivo "criar condições para que os hospitais universitários federais possam desempenhar as suas ações assistenciais com qualidade e efetividade" (art. 1º, parágrafo único, do referido Decreto).

O Decreto n.º 11.674/2023 ainda prevê os objetivos específicos do PRHOSUS e dispõe sobre sua organização. Confira-se:

Art. 3º São objetivos específicos do PRHOSUS:

I - ampliar e qualificar a oferta de serviços de atenção de média e alta complexidade no âmbito do SUS;

II - aprimorar os processos de gestão dos serviços médico-hospitalares prestados pelos hospitais universitários federais; e

III – recuperar e modernizar a infraestrutura médico-hospitalar dos hospitais universitários federais.

Art. 4º O PRHOSUS organiza-se a partir dos seguintes componentes:

- I - prestação de ações e serviços de saúde ao SUS; e
- II - investimento na infraestrutura médico-hospitalar.

Para a viabilização do Programa, devem ser celebrados instrumentos de pactuação denominados contratos de objetivos, previstos na Portaria Interministerial MS/MEC nº 2.884, de 29 de dezembro de 2023, que dispõe sobre as medidas necessárias à implementação do PRHOSUS. Confira- se:

[...] Art. 4º O PRHOSUS será executado por meio de instrumentos de pactuação denominados contratos de objetivos, que conterão os resultados a serem obtidos pelas unidades hospitalares e o financiamento correspondente.

Parágrafo único. Os contratos de objetivos serão executados mediante descentralização de crédito orçamentário e respectivo repasse financeiro pelo Fundo Nacional de Saúde.

Art. 5º A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh apresentará ao Ministério da Saúde proposta unificada de contratos de objetivos referente aos hospitais universitários federais integrantes de sua rede hospitalar.

Parágrafo único. A proposta de que trata o caput deverá conter anexo especificando resultados e recursos financeiros previstos tanto para os hospitais universitários federais quanto para a administração central da Ebserh.

[...]

Art. 7º Os contratos de objetivos deverão conter, pelo menos:

- I - identificação das partes envolvidas;
- II - obrigações das partes;
- III - previsão de créditos orçamentários a serem disponibilizados por exercício financeiro, especificando a classificação funcional-programática;
- IV - cronograma de desembolso; e

V - indicadores e metas de resultados [...]

O contrato de objetivos para adesão da Ebserh ao PRHOSUS se destina ao seguinte:

CLÁUSULA SEGUNDA – DOS OBJETIVOS  
O Objetivo geral do presente instrumento é criar condições para que os Hospitais Universitários Federais da Rede Ebserh possam desempenhar as suas ações assistenciais com qualidade e efetividade.

Parágrafo Primeiro – São objetivos específicos: Aprimorar os processos de gestão dos serviços hospitalares da Rede Ebserh;

Ampliar e qualificar a oferta de ações e serviços de média e alta complexidade ao SUS. (documento inserido no processo SEI n.º 23477.000110/2024-56).

Os objetivos específicos são expressos no anexo 2, enquanto "tipo de componente" da "funcional programática" classificada como "10.302.5118.8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade".

Portanto, a utilização dos recursos do PRHOSUS deve estar alinhada aos objetivos do Programa, conforme o art. 3º do Decreto n.º 11.674/2023, e aos objetivos do contrato de adesão firmado pela Ebserh, o que será analisado adiante.

### **1.3 Alinhamento aos objetivos do PRHOSUS**

Examinando os objetivos do PRHOSUS, previstos no art. 3º do Decreto n.º 11.674/2023, bem como os objetivos do contrato de adesão formalizado pela Ebserh, já citados, constata-se que o Programa está relacionado ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Cabe mencionar que, em outro processo, no qual se discutiu sobre a possibilidade de utilizar recursos do PRHOSUS para financiar edital de apoio à pesquisa no âmbito de hospital da Rede Ebserh, a Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação (DEPI) emitiu Parecer Técnico CGPITS/DEPI, no qual apresentou as seguintes

considerações:

[...] Os Hospitais Universitários Federais (HUF) da Rede Ebserh distinguem-se das demais unidades de saúde por executar, em suas dependências, além das atividades assistenciais, aquelas relacionadas a ensino, pesquisa e inovação, entre outros aspectos. Os HUFs são, portanto, considerados campo de prática para pesquisa, inovação e avaliação de tecnologias em saúde, principalmente no que se refere à formação de novos cientistas ou empreendedores na área de saúde, ofertando um ambiente propício para que novas tecnologias sejam desenvolvidas, testadas, avaliadas e, quando pertinente, incorporadas no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS).

Os Serviços de Gestão da Pesquisa e Gestão da Inovação Tecnológica em Saúde (SGPQ e SGPITS) entendem que a pesquisa e a inovação realizada dentro dos HUFs contribuem para a qualidade e efetividade das ações assistenciais desenvolvidas nos hospitais.

O Art. 2º versa que “As unidades hospitalares integrantes do PRHOSUS destinarão a totalidade da prestação de seus serviços ao SUS.” E todos os HUFs da Rede Ebserh possuem prestação de serviços 100% no âmbito do SUS.

[...] Em relação ao art. 3º, o SGPQ e o SGITS entendem que os objetivos específicos do PRHOSUS estão alinhados ao conteúdo da minuta de Edital proposta, haja vista que prevê qualificar a ação da assistência por meio de pesquisa e inovação e, ainda, aprimorar os processos de gestão dos serviços médico-hospitalares, observados nas temáticas contidas no item 4.1 (I, II e III):

“4.1. Poderão concorrer ao presente edital somente propostas que se enquadrem nas áreas temáticas prioritárias para apoio ao desenvolvimento da pesquisa em inovação da gestão, produtos, processos, e serviços

relacionados as atividades do HUF, a saber:  
SAÚDE DIGITAL E INOVAÇÃO  
TECNOLÓGICA

Telemedicina, Telessaúde, Inteligência Artificial na Saúde, Big Data, Desenvolvimento de softwares, Desenvolvimento de medicamentos e dispositivos médicos hospitalares.

ASSISTÊNCIA À SAÚDE

A- Temáticas em assistência à saúde de interesse ao HUF e para o SUS.

B- Projetos relacionados a Trabalhos de Conclusão das Residências.

ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS PÚBLICAS

Gestão Hospitalar e Eficiência Operacional.”

Observa-se que apenas a área temática II (Assistência à Saúde) possui foco em pesquisas para o SUS. Por isso, sugere-se que seja incluído nas outras áreas temáticas que o foco dos projetos devem ser na qualificação da melhoria da assistência no SUS.

Adicionalmente, incluir também este foco nos objetivos do edital.

A referida Cota da Conjur afirma que o Programa está relacionado ao fortalecimento do Sistema Único da Saúde (SUS). Portanto, e diante do exposto, entende-se que as ações de pesquisa e inovação dentro de um HUF estão integradas com as ações assistenciais em benefício do SUS. [...]

Naquele processo, a DEPI concluiu que as ações de pesquisa e inovação executadas nos hospitais da Rede estão integradas com as ações assistenciais em benefício do SUS e, portanto, coerentes com os objetivos do PRHOSUS.

A partir do entendimento aplicado àquela situação, é possível considerar que as ações de capacitação também podem estar alinhadas aos objetivos do PRHOSUS.

Com efeito, o art. 200, III, da Constituição Federal, atribui ao SUS a competência de "ordenar a formação de recursos humanos

na área de saúde". Essa disposição constitucional vincula diretamente ao SUS a responsabilidade de organizar e promover a formação e capacitação de profissionais de saúde, assegurando que o aprimoramento contínuo de seus conhecimentos e habilidades contribua para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

No âmbito da Ebserh, o Estatuto Social prevê como objeto social da empresa "promover, estimular, coordenar, apoiar e executar programas de formação profissional contribuindo para qualificação profissional no campo da saúde pública no País" (art. 4º, VIII).

É evidente que a formação e capacitação contínuas são fundamentais para a melhoria da eficiência e da eficácia dos serviços de saúde, e que o fortalecimento dessas ações contribui para a sustentabilidade do sistema de saúde a longo prazo, alinhando-se à missão constitucional do SUS e ao objeto social da Ebserh.

Nesse contexto, é necessário reconhecer que as ações de capacitação são intrínsecas ao papel da Ebserh, que tem a responsabilidade de assegurar que seus empregados estejam constantemente atualizados e qualificados, promovendo a excelência na prestação de serviços de saúde nos hospitais universitários, e garantindo a melhoria contínua do atendimento no SUS.

Considerando as ações de capacitação como processos de ensino e aprendizagem, é necessário reconhecer ainda a integração entre a assistência e o ensino. Neste sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) já mencionou a indissociabilidade entre ensino e assistência na atuação dos hospitais da Rede Ebserh. Confira-se:

[...] Aduz que não há dúvidas de que os hospitais universitários são instituições voltadas ao ensino da medicina e à pesquisa. Contudo, ressalta, é da mesma forma inegável que o público em geral para lá se dirige buscando os serviços de saúde ali prestados, ao invés de participar do treinamento de alunos de graduação. Desse modo, afirma que o critério para classificação dessa atividade como ações e serviços públicos de saúde não pode se basear apenas na finalidade dos hospitais universitários, por ser impossível distinguir onde começa uma área e onde termina a outra.

Por considerar que o atendimento prestado nos hospitais universitários é de acesso universal, gratuito e igualitário, e que a finalidade primordial da ação é contribuir com a oferta de serviços de saúde, entende a SOF que a classificação da mesma como ações e serviços públicos de saúde encontra abrigo no art. 3º, inciso II, da LC 141/2012, por se tratar de ação destinada à atenção integral e universal à saúde.

[...] Segundo especialistas, é nas enfermarias e ambulatórios que se dá a devida qualificação dos profissionais de saúde, em especial no curso de medicina, pois é nesses espaços que o aluno desenvolve esboços e ensaios da atividade que, um dia, haverá de desenvolver de forma independente. É à beira do leito, observando e fazendo anotações sobre a assistência, que o aluno observa, critica, aprende e se qualifica para o exercício da profissão.

[...] É também nesse contexto que ocorre, verdadeiramente, a formação de um médico: a semiologia. Isso implica o desenvolvimento da capacidade de bem examinar, por meio dos múltiplos instrumentos que desenvolvemos, quais sejam, bem observar, bem investigar, bem proceder a um exame físico e, posteriormente, elaborar uma boa anamnese.

Tal processo não ocorre de forma satisfatória se não houver uma imersão nas enfermarias e ambulatórios. Sem permanecer por longo período 'à beira do leito' não há ensino médico, há apenas - e no máximo - mera informação ou curiosidade.

[...] É somente fazendo, ou seja, assistindo a pacientes, que o aluno aprende e adquire capacidade de atuar de maneira mais independente, com segurança. Nesse caso, a extensão é assistência, não podendo ser dissociada.

Sem hospital, sem leito, não há ensino, tampouco profissional qualificado para o trabalho de prestar serviços de saúde à população. Desse modo, os investimentos

alocados nos hospitais-escola com recursos do orçamento fiscal devem, à primeira vista, ser considerados no mínimo da educação referido no art. 212 da Constituição da República.

[...] Não poderia ser diferente, pois investir nos hospitais-escola é investir, em primeiro lugar, na formação dos profissionais de saúde, ainda que desse processo de formação haja, sim, a prestação de serviços de saúde à população.

[...] De um lado, não se discute que todo investimento nos HUs tem o potencial de aperfeiçoar a prestação dos serviços de saúde à população. Restringir a análise a essa vertente, porém, conduziria ao único entendimento de que todo gasto com tais unidades deveria compor o mínimo de saúde. [...] (Acórdão TCU n.º 31/2017 - Plenário. Relator Ministro Augusto Sherman. Data da Sessão: 18/01/2017).

Dessa forma, constata-se que é possível a utilização de recursos do PRHOSUS para o pagamento de capacitações mediante contratação de pessoa jurídica, desde que, a cada projeto de capacitação, seja confirmada pela área técnica a correspondência entre o tema proposto e os objetivos do PRHOSUS, especialmente os previstos no contrato de adesão da Ebserh ao Programa, ou seja, aprimorar os processos de gestão dos serviços hospitalares da Rede Ebserh, e ampliar e qualificar a oferta de ações e serviços de média e alta complexidade ao SUS.

Alternativamente, como forma de otimizar os processos, sugere-se que a Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP), a quem compete dirigir a formação e a capacitação dos trabalhadores da Ebserh (art. 60, VI, do Regimento Interno da Administração Central), manifeste-se sobre o interesse institucional e a pertinência técnica em considerar ações de capacitação predeterminadas da Ebserh como alinhadas aos objetivos do PRHOSUS. Assim, a aderência dessas capacitações predeterminadas ao Programa dispensaria avaliações individuais. Nesse sentido, sugere-se o encaminhamento dos autos à DGP, para manifestação sobre o tema.

#### **1.4 Contratação de pessoa jurídica para a oferta de capacitação**

As ações de capacitação no âmbito da Ebserh são regidas pela Norma SEI nº 5.2022.DGP.EBSERH, que estabelece, inclusive, a preferência pela utilização de instrutoria interna sempre que possível (art. 5º, § 2º). Portanto, qualquer contratação de capacitação deverá observar previamente as diretrizes da referida Norma.

Especificamente quanto aos processos de contratação, o Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh, versão 2.0 (RLCE 2.0), nos artigos 137 e 138, dispõe o seguinte:

Art. 137. As contratações de treinamento e capacitação observarão o planejamento anual de capacitação da Administração Central ou da unidade hospitalar, conforme caso, respeitando-se o enquadramento legal constante do art. 81, inciso II alínea “F”.

Art. 138. No caso de aquisição de inscrições em cursos abertos ou in company, até o limite de valor do inciso II do art. 79, poderá ser adotado um rito simplificado de formalização de demanda e de planejamento de contratação, que consiste em:

DFD contendo a indicação e ciência dos membros da EPC fixa que participarão do planejamento da respectiva contratação e serão responsáveis pela elaboração dos documentos pertinentes;

registro de tentativa de negociação de preços, inclusive com base no volume de inscrições a serem efetivadas;

relatório de pesquisa de preços, comprovando que o preço a ser praticado na contratação é igual ou inferior ao praticado pela empresa a ser contratada, podendo ser utilizado como parâmetro um preço público divulgado em sítio eletrônico ou outro meio de comunicação amplo, desde que contenha a data de acesso;

Termo de Referência.

Parágrafo único. A adoção do rito simplificado indicado no caput requer a formalização prévia de EPC permanente.

Assim, para a contratação de pessoas jurídicas para oferta de capacitação, recomenda-se a observância da Norma SEI nº 5.2022.DGP.EBSERH e do RLCE 2.0.

## **2 CONCLUSÃO**

Diante do exposto, conclui-se que é possível utilizar recursos do PRHOSUS para a contratação de pessoas jurídicas para oferta de capacitação, desde que as ações de capacitação correspondentes estejam alinhadas aos objetivos do Programa, o que deverá ser atestado pela área técnica a cada proposta de capacitação.

Alternativamente, como forma de otimizar os processos, sugere-se que a DGP se manifeste sobre o interesse institucional e a pertinência técnica em considerar ações de capacitação predeterminadas da Ebserh como alinhadas aos objetivos do PRHOSUS. Assim, a aderência dessas capacitações predeterminadas ao Programa dispensaria avaliações individuais.

Além disso, as contratações deverão observar as diretrizes previstas na Norma SEI nº 5.2022.DGP.EBSERH e no RLCE 2.0.

## QUESTIONAMENTOS RELACIONADOS À APLICAÇÃO DA LEI N.º 14.737/2023

Parecer n.º 148/2024/DJAS/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH<sup>1</sup>

Lígia Queiroz Freitas Franzão<sup>2</sup>  
Thays Rocha de Carvalho<sup>3</sup>

### Sumário Executivo

O objeto da consulta é a análise e emissão de manifestação jurídica acerca de diversos questionamentos relacionados à aplicação da Lei n.º 14.737/2023 no âmbito do HUF.

Concluiu-se pela compatibilidade das propostas do Grupo de Trabalho para Implantação da Lei n.º 14.737/2023, desde que atendidas as seguintes recomendações: (i) garantir o direito ao acompanhante na Unidade de Imagem, assegurando a proteção individual obrigatória; (ii) em regra, o acompanhante na Unidade de Terapia Intensiva não precisa ser profissional de saúde, exceto quando houver risco à segurança e a saúde dos pacientes, conforme justificado pelo corpo clínico; (iii) garantir o acompanhamento presencial no centro cirúrgico, exceto quando a presença do acompanhante escolhido pela paciente trouxer riscos à segurança e à saúde dos pacientes, devendo, então, ser justificado pelo corpo clínico e admitido acompanhante profissional de saúde, designado pelo hospital ou indicado pela paciente ou responsáveis; (iv) permitir o acompanhamento por videomonitoramento apenas com o consentimento da paciente registrado em termo específico; (v) em casos de sedação ou rebaixamento do nível de consciência, se a paciente não indicar um acompanhante, a profissional de saúde designada deve permanecer ao lado da paciente durante todo o procedimento; e (vi) a renúncia ao direito ao acompanhante, nos casos de sedação ou rebaixamento do

---

<sup>1</sup>Parecer emitido no processo administrativo SEI n.º 23763.001171/2024-13, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup>Advogada lotada no Setor Jurídico de Atenção à Saúde da Consultoria Jurídica da Ebserh. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia e pós-graduada em Direito Constitucional pela Universidade do Sul de Santa Catarina.

<sup>3</sup>Advogada. Assessora da Quinta Diretoria da Anvisa. Mestranda em Fronteiras e Direitos Humanos (UFGD); Especialista em Direito Médico e Hospitalar (UNIBF); Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública (UNIBF). E-mail: thays.carvalho@anvisa.gov.br

nível de consciência, deve ser assinada com antecedência de 24 horas. Em relação aos questionamentos apresentados pela Gerência de Atenção à Saúde, concluiu-se que: (i) deve ser garantido o direito ao acompanhante na Unidade de Imagem, assegurando a este a proteção individual obrigatória; (ii) quando a presença de profissional de saúde no centro cirúrgico for justificada, esse profissional deve estar exclusivamente dedicada ao acompanhamento da paciente para que possa permanecer ao seu lado durante todo o procedimento; (iii) como a lei não faz distinção de gênero quanto ao acompanhante em locais onde ocorre o atendimento de adolescentes do sexo feminino, a escolha da adolescente deve ser respeitada; (iv) é possível estabelecer normativa para regular a entrada de pertences de acompanhantes e implementar procedimentos de revista visual de bolsas e sacolas, desde que não sejam conduzidos de forma abusiva; e (v) em caso de flagrante de acompanhante com objetos perigosos, a segurança do hospital deve ser acionada e os objetos apreendidos. Se os objetos forem ilícitos, a polícia deve ser comunicada para o encaminhamento adequado. Com relação às minutas de Termo de compromisso do acompanhante e de Termo de renúncia ao direito de permanecer com acompanhante em procedimentos com uso de sedação, recomendou-se a adoção das redações propostas pela Consultoria Jurídica no parágrafo 68.

## **1 FUNDAMENTAÇÃO**

### **1.1 Considerações sobre a Lei n.º 14.737/2023**

A Lei n.º 14.737/2023 alterou a Lei n.º 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) para ampliar o direito da mulher de ter acompanhante nos atendimentos realizados em serviços de saúde públicos e privados. Veja-se:

Art. 19-J. Em consultas, exames e procedimentos realizados em unidades de saúde públicas ou privadas, toda mulher tem o direito de fazer-se acompanhar por pessoa maior de idade, durante todo o período do atendimento, independentemente de notificação prévia.

§ 1º O acompanhante de que trata o caput deste artigo será de livre indicação da paciente ou, nos casos em que ela esteja impossibilitada de manifestar sua vontade, de seu representante

legal, e estará obrigado a preservar o sigilo das informações de saúde de que tiver conhecimento em razão do acompanhamento.

§ 2º No caso de atendimento que envolva qualquer tipo de sedação ou rebaixamento do nível de consciência, caso a paciente não indique acompanhante, a unidade de saúde responsável pelo atendimento indicará pessoa para acompanhá-la, preferencialmente profissional de saúde do sexo feminino, sem custo adicional para a paciente, que poderá recusar o nome indicado e solicitar a indicação de outro, independentemente de justificativa, registrando-se o nome escolhido no documento gerado durante o atendimento.

§ 2º-A Em caso de atendimento com sedação, a eventual renúncia da paciente ao direito previsto neste artigo deverá ser feita por escrito, após o esclarecimento dos seus direitos, com no mínimo 24 (vinte e quatro) horas de antecedência, assinada por ela e arquivada em seu prontuário.

§ 3º As unidades de saúde de todo o País ficam obrigadas a manter, em local visível de suas dependências, aviso que informe sobre o direito estabelecido neste artigo.

§ 4º No caso de atendimento realizado em centro cirúrgico ou unidade de terapia intensiva com restrições relacionadas à segurança ou à saúde dos pacientes, devidamente justificadas pelo corpo clínico, somente será admitido acompanhante que seja profissional de saúde.

§ 5º Em casos de urgência e emergência, os profissionais de saúde ficam autorizados a agir na proteção e defesa da saúde e da vida da paciente, ainda que na ausência do acompanhante requerido.

Em síntese, a Lei n.º 14.737/2023, cuja observância é obrigatória desde a sua publicação (28/11/2023), amplia os direitos de acompanhamento para pacientes femininos para consultas, exames e procedimentos em unidades de saúde, tanto públicas quanto privadas. Em casos que envolvam sedação ou rebaixamento do nível de

consciência, a lei estipula que, na ausência de um acompanhante designado pela paciente, a unidade de saúde deverá indicar pessoa para acompanhá-la, preferencialmente uma profissional de saúde do sexo feminino, sem custo adicional. A paciente mantém o direito de recusar a indicação da unidade e solicitar outra pessoa, independentemente de justificativa.

A lei também prevê a possibilidade de a paciente renunciar ao seu direito de acompanhamento em procedimentos com sedação. Esta renúncia deve ser formalizada por escrito e assinada pela paciente, com antecedência mínima de 24 horas e arquivada em prontuário, assegurando que ela esteja plenamente informada sobre seus direitos antes de tomar tal decisão.

Em situações específicas, como em centros cirúrgicos ou unidades de terapia intensiva, onde há restrições por segurança ou saúde dos pacientes, devidamente justificadas pelo corpo clínico, a lei permite apenas a presença de acompanhantes que sejam profissionais de saúde.

A lei também exige que o exercício do direito de acompanhamento será de livre indicação da paciente ou, nos casos em que ela esteja impossibilitada de manifestar sua vontade, de seu representante legal. O acompanhante estará obrigado a preservar o sigilo das informações de saúde de que tiver conhecimento em razão do acompanhamento.

## **1.2 Compatibilidade das propostas apresentadas pelo Grupo de Trabalho para Implantação da Lei n.º 14.737/2023 com a legislação vigente**

O questionamento inicial que consta de Ofício, refere-se à compatibilidade das propostas apresentadas pelo Grupo de Trabalho (GT) para Implantação da Lei n.º 14.737 com a legislação vigente, especificamente a Lei n.º 14.737/2023.

Com relação aos demais questionamentos que constam no processo, parte deles se insere diretamente nesta análise de compatibilidade e, portanto, serão abordados e respondidos detalhadamente neste tópico do parecer. Os demais questionamentos serão analisados nos tópicos subsequentes.

O Relatório, elaborado pelo GT, apresenta uma série de propostas e considerações para a aplicação da Lei n.º 14.737/2023, abrangendo diversas unidades assistenciais e de pesquisa clínica do

hospital.

A seguir, serão analisadas pontualmente cada uma das propostas apresentadas pelo GT, verificando sua compatibilidade com a Lei n.º 14.737/2023 e outras normativas relevantes, e apresentadas recomendações de melhorias, quando necessário.

#### **a) Ambulatório**

O Relatório informa que a presença de um acompanhante durante consultas no ambulatório já é permitida para todos os pacientes, sem impacto na rotina ou custos adicionais para a unidade.

Como já é prática no Ambulatório a permissão de presença de um acompanhante para todos os pacientes, a proposta do GT é compatível com a legislação vigente, não havendo necessidade de ajustes adicionais.

#### **b) Unidade de Diagnóstico por Imagem**

De acordo com o Relatório, é permitida a presença de acompanhantes durante exames de imagem que não envolvem radiação ionizante, independentemente do uso de sedação. Nos exames com radiação ionizante, a presença de acompanhantes só é permitida quando imprescindível, conforme a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) n.º 611/2022, e, nesses casos, eles devem usar a paramentação adequada, não havendo impacto financeiro associado a essas medidas.

O questionamento apresentado diz respeito a qual normativa deve ser observada para a Unidade de Imagem que realiza exames com riscos de radiação, considerando o conflito existentes entre as normas apresentadas.

A RDC Anvisa n.º 611/2022, ao tratar do controle das exposições do público decorrentes do uso das tecnologias de radiologia diagnóstica ou intervencionista, estabelece que presença de acompanhante durante os procedimentos radiológicos somente é permitida quando sua participação for imprescindível para conter, confortar ou ajudar pacientes, sendo obrigatória a utilização de equipamento de proteção individual compatível. Veja-se:

Art. 37. O serviço de radiologia diagnóstica ou

intervencionista deve assegurar **que a presença de acompanhantes durante os procedimentos somente se dará quando tal participação for imprescindível para conter, confortar ou ajudar pacientes, devendo adotar as medidas cabíveis para minimizar a exposição aos riscos inerentes à tecnologia utilizada.** [...]

Art. 56. **A presença de acompanhante durante os procedimentos radiológicos somente é permitida quando sua participação for imprescindível para conter, confortar ou ajudar pacientes.**

§ 1º Esta atividade deve ser exercida apenas em caráter voluntário e fora do contexto da atividade profissional do acompanhante. [...]

Art. 57. **Durante as exposições, é obrigatória ao acompanhante a utilização de equipamento de proteção individual compatível com o tipo de procedimento radiológico, com a energia da radiação, e com atenuação maior ou igual a 0,25 mm (vinte e cinco centésimos de milímetro) equivalente de chumbo.** (Sem destaques no original)

Posteriormente, a Lei n.º 14.737/2023 garantiu acompanhante maior de idade à toda mulher "em consultas, exames e procedimentos realizados em unidades de saúde públicas ou privadas [...] durante todo o período do atendimento, independentemente de notificação prévia" (art. 19-J, *caput*, Lei n.º 8.080/1990).

Na situação apresentada, existem duas normas jurídicas vigentes, emitidas por autoridades competentes e que, teoricamente, podem ser aplicadas à mesma situação (acompanhante durante os procedimentos radiológicos), as quais trazem interpretações diversas sobre o procedimento a ser observado.

Considerando que a legislação deve trazer segurança jurídica à sociedade, é necessário que as contradições sejam solucionadas, de forma a identificar qual norma será aplicada em determinada situação concreta. Para tanto, a doutrina aponta a necessidade de aplicação de três metacritérios, a saber:

- critério hierárquico: norma superior prevalece sobre norma inferior;
- critério da especialidade: norma especial prevalece sobre norma geral;
- critério cronológico: norma posterior prevalece sobre norma anterior.

Esses critérios devem ser aplicados com observância da ordem de prevalência, ou seja, primeiramente, analisa-se a possibilidade de aplicação do hierárquico; caso não seja possível, passa-se para a utilização do critério da especialidade; e, por fim, o cronológico.

As normas aqui analisadas não possuem a mesma hierarquia. As determinações da Lei n.º 14.737/2023, sendo uma norma infraconstitucional, têm precedência hierárquica sobre a RDC n.º 611/2022, que é uma norma infralegal. Portanto, as disposições da lei devem ser adotadas por serem hierarquicamente superiores às da resolução, razão pela qual deve ser garantido o direito da paciente ao acompanhante na Unidade de Imagem.

Ao se garantir o direito da paciente ao acompanhante, esse deve utilizar a proteção individual obrigatória indicada no art. 57 da RDC Anvisa n.º 611/2022.

#### **c) Unidade de Pesquisa Clínica**

O Relatório indica que na Unidade de Pesquisa Clínica a presença de acompanhantes seguirá a mesma rotina das demais unidades ambulatoriais, sem impacto financeiro.

Como será permitida a presença de acompanhante para todos os pacientes, a proposta do GT é compatível com a legislação vigente, não havendo necessidade de ajustes adicionais.

#### **d) Unidade de Urgência e Emergência Adulto e Unidade de Clínica Médica e Cirúrgica**

Conforme o Relatório, na Unidade de Urgência e Emergência Adulto e na Unidade de Clínica Médica e Cirúrgica a presença de acompanhantes é prática comum, a proposta do GT consiste

em autorizar a permanência dos acompanhantes, sem impactos relevantes na rotina assistencial, exceto pelo impacto financeiro relacionado à alimentação dos pacientes internados.

Como será permitida a presença de acompanhante, a proposta do GT é compatível com a legislação vigente, não havendo necessidade de ajustes adicionais.

### **e) Unidade de Terapia Intensiva Adulto**

O Relatório sugere que, devido à dificuldade das pacientes em indicar um acompanhante profissional da saúde na Unidade de Terapia Intensiva Adulto, não seja necessário que o acompanhante indicado seja um profissional de saúde.

Quando a este ponto é preciso explicar que a lei não exige que o acompanhante seja sempre um profissional de saúde. Essa exigência somente se justifica nas situações onde há restrições relacionadas à segurança ou à saúde dos pacientes, justificadas pelo corpo clínico. Isso significa que, em cenários normais sem tais restrições, o acompanhante não precisa ser um profissional de saúde.

No entanto, em situações específicas onde a segurança e a saúde dos pacientes estão em risco, devidamente justificadas pelo corpo clínico, a exigência de que o acompanhante seja um profissional de saúde é obrigatória para garantir um atendimento adequado e seguro.

### **f) Centro Cirúrgico**

Com relação ao Centro Cirúrgico, o Relatório, considerando os impactos relacionados à segurança e à saúde de pacientes e acompanhantes, sugere que, se a paciente desejar, o acompanhante possa visualizar a cirurgia por transmissão de imagem em um tablet na recepção, sem gravação das imagens. Durante a recuperação anestésica, a presença do acompanhante será permitida, desde que devidamente paramentado.

As alterações trazidas pela Lei n.º 14.737/2023 visam, além de assegurar que as pacientes tenham suporte físico e emocional, reforçar a segurança e a proteção contra possíveis abusos. Tanto assim o é que constou na justificativa do Projeto de Lei n.º 81/2022, que deu origem à referida legislação, que "cabe ao Estado de forma geral diminuir riscos de violências, bem como trazer mais segurança as

mulheres, garantindo assim, cada vez mais meios de proteção".

A ideia de acompanhamento remoto por videomonitoramento, embora inovadora, pode não satisfazer completamente o espírito da lei, que ao utilizar termos específicos como "acompanhar" e "acompanhante" sugere uma presença física, como meio de garantir o conforto emocional e diminuir riscos de violências.

Há casos noticiados pela mídia de violência contra mulheres durante cirurgias, onde, mesmo na presença de outros profissionais, os abusos ocorreram sem serem percebidos. A ideia de utilizar câmeras para videomonitoramento levanta preocupações significativas sobre a eficácia dessa medida em garantir a segurança das pacientes. Dependendo do ângulo e da quantidade de câmeras disponíveis, é possível que nem todas as áreas do centro cirúrgico sejam cobertas, e nem tudo possa ser visto claramente no tablet do acompanhante.

Se a presença do acompanhante escolhido pela paciente no centro cirúrgico trouxer riscos relacionados à segurança e à saúde dos pacientes, como mencionado no Relatório, essa situação deve ser devidamente justificada pelo corpo clínico e autorizará que somente seja admitido acompanhante que seja profissional de saúde.

Por outro lado, o videomonitoramento pode ser uma opção viável, desde que a paciente concorde com essa modalidade de acompanhamento. Para que essa escolha seja válida, a paciente deve ser plenamente informada sobre as limitações do videomonitoramento e assinar um termo específico de consentimento, garantindo que sua decisão foi informada e voluntária.

No Ofício, foi levantado o questionamento sobre se, no caso da mulher exigir a presença de um acompanhante em centro cirúrgico, sem ser por meio de videomonitoramento, a profissional de enfermagem que circula e auxilia nas atividades de apoio ao procedimento cirúrgico pode ser designada como acompanhante da paciente ou se a profissional indicada deve estar exclusivamente dedicada a esse acompanhamento, sem realizar outras atividades assistenciais.

Quanto a esse questionamento, é necessário ressaltar que, como regra, a escolha do acompanhante no centro cirúrgico é de livre escolha da mulher. A necessidade de profissional de saúde como acompanhante deve ocorrer apenas quando o corpo clínico justificar que a presença do acompanhante escolhido pela paciente no centro cirúrgico apresenta riscos relacionados à segurança e à saúde dos

pacientes.

Quando a presença de profissional de saúde for justificada, essa profissional deve estar exclusivamente dedicada ao acompanhamento da paciente para que possa permanecer ao seu lado durante todo o procedimento. A profissional de enfermagem que circula e auxilia nas atividades de apoio ao procedimento não deve ser designada como acompanhante, pois nessa situação haverá o risco de ocorrer violência sem que ela perceba.

É importante pontuar que a lei não exige que, no caso de restrição justificada pelo corpo clínico, o acompanhante profissional de saúde seja designado pelo hospital, sendo possível admitir que esse profissional de saúde seja indicado pela paciente ou responsáveis.

#### **g) Atendimento com sedação ou rebaixamento do nível de consciência**

Para os casos de sedação ou rebaixamento do nível de consciência onde a paciente não indicar um acompanhante, o Relatório, considerando a atual disponibilidade de profissionais de saúde e a dificuldade de manter uma profissional acompanhando cada paciente do sexo feminino, propõe que seja garantida a presença de uma profissional do sexo feminino do HUF no mesmo ambiente físico da paciente, com o registro do nome e horário de permanência dessa profissional em prontuário.

Assim como recomendado em relação ao atendimento em centro cirúrgico, a profissional de saúde designada para acompanhar a paciente deve permanecer ao seu lado durante todo o procedimento, não bastando sua presença do mesmo ambiente físico.

#### **h) Renúncia ao acompanhante em caso de atendimento com sedação ou rebaixamento do nível de consciência**

O Relatório faz menção à dificuldade logística na entrega do termo de recusa com antecedência de 24 horas, apesar de não detalhar no que consistiria essa dificuldade, e sugere que a assinatura do termo possa ocorrer até o início do preparo para o procedimento.

O prazo exigido pela lei tem por objetivo garantir que a paciente tenha tempo suficiente para refletir sobre sua decisão, compreendendo plenamente as implicações de renunciar a um

direito que visa sua segurança e bem-estar durante procedimentos médicos. Permitir que o termo de recusa seja assinado até o início do preparo para o procedimento comprometeria significativamente o objetivo da lei.

O período de 24 horas é essencial para assegurar que a paciente não está tomando uma decisão precipitada ou sob pressão, o que poderia ocorrer se a assinatura fosse permitida em um momento de maior vulnerabilidade e ansiedade, como durante o preparo imediato para um procedimento.

Além disso, o processo de preparo para um procedimento geralmente envolve uma série de atividades e comunicações entre a equipe médica e a paciente, onde a atenção pode estar dividida. Esse contexto não é ideal para a paciente tomar uma decisão tão importante como renunciar ao direito de ter um acompanhante. A formalização da renúncia em um momento tão próximo ao procedimento pode aumentar o risco de decisões mal-informadas ou de arrependimento em momento posterior.

A observância do prazo de 24 horas de antecedência também permite que a equipe médica e administrativa do hospital tenham tempo suficiente para documentar a decisão de forma adequada, verificar a compreensão da paciente sobre suas opções e garantir que todas as medidas necessárias estejam em vigor para respeitar a decisão da paciente de maneira segura e conforme os regulamentos estabelecidos.

Flexibilizar o prazo de entrega do termo de recusa desrespeita a legislação vigente. Sugere-se que sejam adotadas alternativas para superar eventual dificuldade logística, como o uso de sistemas digitais para submissão e armazenamento dos termos, garantindo que o prazo de 24 horas seja respeitado.

### **i) Divulgação dos direitos das pacientes**

O Relatório propõe diversos materiais de divulgação para serem encaminhados à Unidade de Comunicação Social para ampla divulgação interna dos direitos das pacientes, além da atualização dos materiais existentes, como folders com as normas de internação.

A proposta do GT garante a ampla divulgação interna dos direitos das pacientes e a atualização dos materiais existentes, atendendo a legislação vigente, não havendo necessidade de ajustes adicionais.

### **1.3 Possibilidade de acompanhante do sexo masculino em locais onde ocorre o atendimento de adolescentes do sexo feminino**

O Ofício questiona se seria correto permitir que adolescentes do sexo feminino sejam acompanhadas por um acompanhante do sexo masculino, sendo ele seu responsável e/ou escolhido por ela, durante atendimento, cirurgia, procedimento ou internação nas unidades assistenciais.

Mesmo antes das alterações trazidas pela Lei n.º 14.737/2023, crianças e adolescentes já possuíam direito a serem acompanhados em tempo integral por um dos pais ou responsável. Esse direito é assegurado pelo art. 12 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 12. Os estabelecimentos de atendimento à saúde, inclusive as unidades neonatais, de terapia intensiva e de cuidados intermediários, deverão proporcionar condições para a **permanência em tempo integral de um dos pais ou responsável**, nos casos de internação de criança ou adolescente. (Sem destaques no original)

A legislação não faz distinção de gênero quanto ao acompanhante, permitindo que seja escolhido livremente pela paciente ou por seu representante legal. Então, se a adolescente ou seu responsável optar por um acompanhante do sexo masculino, essa escolha deve ser respeitada.

Mesmo que a presença de acompanhantes do sexo masculino ocorra em locais onde adolescentes do sexo feminino são atendidas, eventuais riscos são minimizados pelo fato de que todas as adolescentes também têm o direito de estarem acompanhadas em tempo integral por um dos pais ou responsável.

### **1.4 Regulamentação de entrada de pertences e procedimentos em caso de o acompanhante estar portando objetos indesejados**

O Ofício questiona a possibilidade de serem estabelecidas normas para regular a entrada de pertences de acompanhantes e

implementar procedimentos de revista para mitigar o risco de entrada de objetos perigosos (como armas, perfuro-cortantes e entorpecentes). Além disso, questiona como a equipe assistencial, os vigilantes e os representantes da instituição devem proceder em caso de flagrante de um acompanhante portando tais objetos, para garantir a segurança do hospital e das pessoas em atendimento.

Quanto à normativa que regulamente a entrada de pertences para acompanhante e/ou estabeleça procedimento de revista, é importante lembrar que a Constituição Federal, no artigo 5º, assegura os direitos fundamentais e as garantias individuais de todos os cidadãos, incluindo a inviolabilidade da intimidade e vida privada. No entanto, esses direitos podem ser restringidos de forma proporcional e razoável para garantir a segurança coletiva em locais sensíveis como hospitais.

Sob essa perspectiva, é essencial diferenciar a busca pessoal realizada em ambiente hospitalar, da busca pessoal regulada no âmbito do direito processual penal. Enquanto a busca processual penal visa atestar a prática de um delito, a busca pessoal administrativa no hospital é preventiva, voltada à segurança coletiva e não à constatação de crimes. Por essa razão, as regras e limites aplicáveis à busca pessoal no contexto processual penal podem ser adaptadas e aplicadas, conforme cabível, à busca pessoal na recepção de um hospital.

Segundo o Superior Tribunal de Justiça, somente as autoridades judiciais, policiais ou seus agentes, estão autorizados a realizarem a revista pessoal:

[...] Como se sabe, esta Corte Superior tem entendimento de que "é ilícita a revista pessoal realizada por agente de segurança privada e todas as provas decorrentes desta", consoante Informativo do Jurisprudência n. 651, de 2 de agosto de 2019, tendo como precedente o HC n. 470.937/SP, [...]. Como se vê, no caso apreciado no julgado acima, o réu foi abordado por agentes de segurança privada e revistado, ocasião em que foram encontradas substâncias entorpecentes. Na hipótese, a ilegalidade da revista pessoal foi reconhecida porque, conforme interpretação do art. 140 da Constituição da República, combinado com o art. 240 e seguintes do CPP, concluiu-se que "somente as autoridades judiciais, policiais ou

seus agentes, estão autorizados a realizarem a busca domiciliar ou pessoal." [...] Contudo, mesmo não sendo idêntico, entendo que o caso em comento também justifica o reconhecimento da ilegalidade da busca pessoal. Como se sabe, nos termos do art. 301 do CPP, "qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito." Em complemento, conforme prescreve o art. 244 do CPP, a busca pessoal independe de mandado e pode ser realizada "no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar." Entretanto, embora qualquer pessoa possa efetuar a custódia de alguém que esteja em situação de flagrante, tal prerrogativa não lhe autoriza a efetuar busca pessoal. Isto porque a busca pessoal, constitui, em regra, violação à privacidade e à intimidade da pessoa, sendo vedada pela Constituição da República (art. 5º, X), salvo quando houver permissão da própria pessoa ou nos casos previsto em lei (art. 5º, II). Destarte, ausente prova do consentimento da recorrente para a realização da busca pessoal por agente de segurança privada, de rigor o reconhecimento da ilegalidade deste procedimento. (STJ - REsp: 2005007 TO 2022/0163861-3, Relator: Ministro RIBEIRO DANTAS, Data de Publicação: DJ 19/09/2022)

Por outro lado, a revista visual de bolsas e sacolas, sem contato físico, não se caracteriza como revista íntima e, desde que não seja conduzida de forma abusiva, pode ser realizada. Esse é o entendimento que se extrai da jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho:

[...] AGRAVO. RECURSO DE REVISTA ACÓRDÃO PUBLICADO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.467/2017. REVISTA

PROMOVIDA PELO EMPREGADOR EM PERTENCES DO EMPREGADO. AUSÊNCIA DE CONTATO FÍSICO. DANO MORAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. TRANSCENDÊNCIA POLÍTICA RECONHECIDA NA DECISÃO AGRAVADA. O Tribunal Regional deu provimento ao recurso ordinário interposto pelo reclamante ao fundamento de que a revista promovida pelo empregador em pertences do empregado importa em ofensa à integridade moral do trabalhador. Ocorre que a jurisprudência desta Corte Superior orienta-se em sentido diverso. De fato, o entendimento da Subseção I Especializada em Dissídios Individuais é no sentido de que **a fiscalização de pertences do empregado, indiscriminadamente e desprovida de contato físico ou revista íntima, não importa em ofensa à honra ou à intimidade do trabalhador hábil a autorizar o deferimento da indenização por dano moral.** Nesse sentir, correta a decisão agravada ao prover o recurso de revista patronal para excluir a indenização por dano moral deferida na Corte Regional. Agravo não provido. (Sem destaques no original) (Ag-RRAg-1181-20.2017.5.05.0020, 5ª Turma, Relator Ministro Breno Medeiros, DEJT 28/06/2024)

Eventual a normativa para regular a entrada de pacientes e a revista de pertences deve ser submetida à análise jurídica prévia para assegurar sua conformidade com os princípios constitucionais e legais aplicáveis.

Na hipótese de ser identificada pessoa portando objetos perigosos, a segurança do hospital deve ser acionada e os objetos apreendidos. Caso se trate de um objeto ilícito (como drogas ou armas ilegais), a polícia também deve ser comunicada para o encaminhamento adequado.

A implementação de normativas para regulamentar a entrada de pertences dos acompanhantes e estabelecer procedimentos de revista é possível e necessária para garantir a segurança no ambiente hospitalar.

Tais medidas devem ser equilibradas com o respeito aos direitos individuais dos acompanhantes. Em caso de flagrante com objetos indesejados, a equipe assistencial e os vigilantes devem seguir um protocolo claro que inclui imobilização, confisco, notificação, registro e acionamento das autoridades competentes, assegurando a segurança de todos os envolvidos.

### **1.5 Análise das minutas de Termo de compromisso do acompanhante e de Termo de renúncia ao direito de permanecer com acompanhante em procedimentos com uso de sedação**

Esclarece-se que apenas os aspectos jurídicos das minutas apresentadas serão apreciados. Assim, questões de ordem técnica, administrativa e organizacional que eventualmente constem nos documentos ficam exclusivamente a cargo das áreas responsáveis, pois não cabe ao órgão jurídico avaliar aspectos técnicos e questões de conveniência e oportunidade dos atos administrativos.

O art. 19-J, § 1º, da Lei n.º 8.080/1990 estabelece que o acompanhante estará obrigado a preservar o sigilo das informações de saúde de que tiver conhecimento em razão do acompanhamento. A legislação também prevê que em casos de atendimento com sedação, a renúncia ao direito de acompanhante deve ser realizada por escrito, após esclarecimento dos direitos da paciente, com um prazo mínimo de 24 horas de antecedência, assinada pela própria paciente e arquivada em seu prontuário. (art. 19-J, § 2º-A).

O Termo de compromisso do acompanhante visa formalizar o entendimento e o compromisso do acompanhante em seguir normas de segurança e manter o sigilo das informações de saúde da paciente. Já o Termo de renúncia ao direito de permanecer com acompanhante em procedimentos com uso de sedação permite que a paciente formalize sua decisão de não ter um acompanhante durante procedimentos que envolvem sedação.

Vale mencionar que a lei exige que a renúncia seja assinada pela própria paciente, após esclarecimento de seus direitos, com um prazo mínimo de 24 horas, tem o propósito de assegurar que a decisão seja informada e voluntária. Então, não é possível que um terceiro responsável faça essa renúncia em nome da paciente. A única situação em que a lei permite a manifestação de vontade por terceiro se refere à indicação do acompanhante nos casos em que a paciente estiver

impossibilitada de manifestar sua vontade (art. 19-J, § 1º).

É importante que esses termos sejam redigidos em linguagem acessível, para garantir que todas as partes envolvidas compreendam plenamente suas responsabilidades e direitos. Além disso, a entrega dos termos deve ser acompanhada de orientações para as pacientes e acompanhantes, reforçando a transparência e a confiança no processo de atendimento.

Considerando esses aspectos, recomenda-se a adoção das seguintes redações:

### TERMO DE COMPROMISSO DO ACOMPANHANTE

Eu, \_\_\_\_\_, portador(a) do RG nº \_\_\_\_\_, comprometo-me a seguir as normas de segurança e sigilo de informações durante o acompanhamento da paciente \_\_\_\_\_. Para tanto, comprometo-me a:

1. **Sigilo de informações:** manter em absoluto sigilo todas as informações pessoais e de saúde que tiver conhecimento durante o acompanhamento. Não realizarei filmagens, fotografias ou qualquer outro registro de imagem sem autorização prévia.
2. **Normas de segurança:** seguir rigorosamente todas as normas de segurança estabelecidas pela instituição, incluindo procedimentos de acesso, uso de equipamentos de proteção individual (EPIs) e demais diretrizes de segurança.
3. **Responsabilidades durante o acompanhamento:** agir de maneira ética e respeitosa em todas as interações durante o acompanhamento da paciente.
- 4 **Autorização para acesso a informações do atendimento:** Estou ciente de que qualquer acesso a dados pessoais<sup>4</sup> ou dados pessoais sensíveis<sup>5</sup> da paciente deverá ser realizado mediante autorização expressa da mesma ou de seu representante legal, de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis.

Declaro ainda, que recebi todas as orientações necessárias para desempenhar minha função de acompanhante de forma adequada e segura.

---

<sup>4</sup>Dados pessoais: qualquer informação relacionada à pessoa, que possa identificá-la por si só ou em conjunto com outras informações, como, por exemplo, nome, RG, CPF, gênero, data e local de nascimento, telefone, endereço residencial, prontuário de saúde, cartão bancário, renda.

<sup>5</sup>Dados pessoais sensíveis: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural.

Cidade, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 202\_\_.

\_\_\_\_\_  
(Assinatura do acompanhante)

\_\_\_\_\_  
(Nome por extenso do acompanhante)  
(Registro profissional, se profissional de saúde)

**TERMO DE RENÚNCIA AO DIREITO DE PERMANECER COM  
ACOMPANHANTE EM PROCEDIMENTOS COM USO DE  
SEDAÇÃO**

Procedimento/atendimento: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Data/período de realização: \_\_\_\_\_

Eu, \_\_\_\_\_, portadora do RG n.º  
\_\_\_\_\_, declaro estar ciente do direito ao acompanhante,  
previsto no art. 19-J da Lei n.º 8.080/1990, especialmente o direito de ter um  
acompanhante durante o procedimento com uso de sedação. Declaro que:

1. **Esclarecimento dos direitos:** fui informada e esclarecida pela equipe de  
saúde sobre o meu direito de ter um acompanhante durante o procedimento. Fui  
informada sobre os benefícios e a importância de ter um acompanhante  
presente, bem como sobre os potenciais riscos e implicações de renunciar a este  
direito.

2. **Renúncia ao Direito de Acompanhante:** após receber todas as informações  
necessárias e refletir sobre minha decisão, opto por renunciar ao direito de ter  
um acompanhante presente durante o procedimento com uso de sedação.

3. **Prazo de Renúncia:** estou ciente de que esta renúncia deve ser feita com, no  
mínimo, 24 (vinte e quatro) horas de antecedência ao procedimento. Declaro  
ainda, que compreendi todas as informações fornecidas e que este termo  
expressa minha decisão voluntária.

Cidade, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 202\_\_.

\_\_\_\_\_  
(Assinatura da paciente)

\_\_\_\_\_  
(Nome por extenso da paciente)

## 2 CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que as propostas apresentadas pelo Grupo de Trabalho para Implantação da Lei n.º 14.737/2023 estão parcialmente alinhadas com as disposições da nova legislação. Para garantir total conformidade, devem ser feitas as seguintes alterações:

I - garantir o direito da paciente ao acompanhante na Unidade de Imagem, assegurando a este a proteção individual obrigatória, conforme a RDC Anvisa n.º 611/2022;

II - em regra, o acompanhante na UTI não precisa ser profissional de saúde, exceto quando houver risco à segurança e a saúde dos pacientes estejam em risco, conforme justificado pelo corpo clínico;

III - garantir o acompanhamento presencial no centro cirúrgico, exceto quando a presença do acompanhante escolhido pela paciente representar riscos à segurança e à saúde dos pacientes. Nessas situações, deve haver justificativa pelo corpo clínico e ser admitido um acompanhante que seja profissional de saúde, que pode ser designado pelo hospital ou indicado pela paciente ou responsáveis;

IV - o acompanhamento por videomonitoramento pode ser permitido, desde que a paciente concorde expressamente, conforme registro em termo de consentimento específico;

V - nos casos de sedação ou rebaixamento do nível de consciência, se a paciente não indicar um acompanhante, a profissional de saúde designada deve permanecer ao lado da paciente durante todo o procedimento, não bastando sua presença no mesmo ambiente físico; e

VI - quando houver renúncia da paciente ao direito ao acompanhante nos casos de sedação ou rebaixamento do nível de consciência, deve ser observado o prazo de 24 horas de antecedência para a assinatura do termo de recusa.

Quanto aos questionamentos apresentados pela Gerência de Atenção à Saúde, conclui-se que:

I - deve ser garantido à paciente o direito ao acompanhante na Unidade de Imagem, assegurando a este a proteção individual obrigatória, conforme a RDC Anvisa n.º 611/2022;

II - quando a presença de profissional de saúde no centro cirúrgico for justificada, esse profissional deve estar exclusivamente dedicada ao acompanhamento da paciente para que possa permanecer ao seu lado durante todo o procedimento, sem poder realizar outras atividades assistenciais na unidade durante a permanência da mulher em procedimento;

III - como a lei não faz distinção de gênero quanto ao acompanhante em locais

onde ocorre o atendimento de adolescentes do sexo feminino, a escolha da adolescente deve ser respeitada;

IV - é possível estabelecer normativa para regular a entrada de pertences de acompanhantes e implementar procedimentos de revista visual de bolsas e sacolas, desde que não sejam conduzidos de forma abusiva. A normativa deve ser submetida à análise jurídica prévia; e

V - em caso de flagrante de acompanhante portando objetos perigosos, a segurança do hospital deve ser acionada e os objetos apreendidos. Se os objetos forem ilícitos, a polícia deve ser comunicada para o encaminhamento adequado.

Com relação às minutas de Termo de compromisso do acompanhante e de Termo de renúncia ao direito de permanecer com acompanhante em procedimentos com uso de sedação, recomenda-se que sejam adotadas as redações propostas pela Consultoria Jurídica no parágrafo **68**.

## QUESTIONAMENTOS A RESPEITO DA DISPONIBILIZAÇÃO DE CÓPIAS DE PRONTUÁRIOS

Parecer n.º 114/2024/DJAS/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH<sup>1</sup>

Fabiano Medani Frizera Altoé<sup>2</sup>  
Thays Rocha de Carvalho<sup>3</sup>

### Sumário Executivo

O objeto da consulta é a análise e emissão de manifestação jurídica acerca de questionamentos a respeito da disponibilização de cópias de prontuários, no âmbito do HUF.

Concluiu-se que: (i) em caso de paciente internado sem condições de assinar a declaração de solicitação de cópia, o pedido pode ser feito por familiar, mediante apresentação de documento de identificação e termo de compromisso de confidencialidade; (ii) para paciente internado em outra instituição hospitalar e incapaz, o médico dessa instituição pode acessar o prontuário do paciente para tratamento, desde que o pedido seja formalizado em documento oficial do hospital; (iii) paciente maior de idade, consciente e capaz, pode ter a solicitação feita por procurador com poderes específicos, sem necessidade de autenticação, desde que o procurador apresente um documento com a assinatura do paciente para comparação; (iv) para paciente maior de idade, incapaz de se manifestar ou conceder procuração, o pedido pode ser feito por familiar com apresentação de documento de identificação e termo de compromisso de confidencialidade; (v) prontuário de paciente menor de idade pode ser entregue aos responsáveis legais, mediante apresentação de documento comprobatório; (vi) no caso de pessoa que alega viver em união estável com paciente falecido, mas sem comprovação

---

<sup>1</sup>Parecer emitido no processo administrativo SEI n.º 23533.041627/2023-01, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup>Advogado. Membro do Setor Jurídico de Atenção à Saúde da Consultoria Jurídica da Ebserh. Mestre em Direito Processual pela UFES; Especialista em Direito Tributário pelo IBET; Especialista em Direito Médico e Hospitalar pelo Verbo Jurídico com Extensão em Gestão e Direito da Saúde pela ESA/CFOAB; Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela EBRADI. E-mail: fabiano.frizera@ebserh.gov.br

<sup>3</sup>Advogada. Assessora da Quinta Diretoria da Anvisa. Mestranda em Fronteiras e Direitos Humanos (UFGD); Especialista em Direito Médico e Hospitalar (UNIBF); Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública (UNIBF). E-mail: thays.carvalho@anvisa.gov.br

documental, recomenda-se não fornecer o prontuário; e (vii) para solicitação de prontuário de paciente detido, o pedido pode ser feito por procurador com poderes específicos, sem necessidade de autenticação, desde que o procurador apresente documento com a assinatura do paciente para comparação.

## **1 FUNDAMENTAÇÃO**

### **1.1 Breves Considerações sobre o segredo médico e o prontuário do paciente**

O Código de Ética Médica (CEM), aprovado pela Resolução do Conselho Federal de Medicina (CFM) n.º 2.217/2018, ao tratar dos princípios fundamentais, ressalta que "o médico guardará sigilo a respeito das informações de que detenha conhecimento no desempenho de suas funções, com exceção dos casos previstos em lei" (Capítulo I, inciso XI).

Apesar da ausência de definição expressa do que se compreende por segredo médico, é possível concluir que o sigilo médico compreende não apenas as confidências relatadas pelo paciente, mas também os fatos que podem ser percebidos pelo médico no decorrer do tratamento, ainda que o paciente não tenha o intuito de informá-lo.

O Capítulo IX do CEM, que é dedicado ao sigilo profissional, prevê em seu art. 73 a seguinte vedação ao médico:

Art. 73. Revelar fato de que tenha conhecimento em virtude do exercício de sua profissão, salvo por motivo justo, dever legal ou consentimento, por escrito, do paciente. Parágrafo único. Permanece essa proibição: a) mesmo que o fato seja de conhecimento público ou o paciente tenha falecido; b) quando de seu depoimento como testemunha (nessa hipótese, o médico comparecerá perante a autoridade e declarará seu impedimento); c) na investigação de suspeita de crime, o médico estará impedido de revelar segredo que possa expor o paciente a processo penal.

Parece claro que o sigilo profissional integra os valores

éticos que devem guiar a atuação do profissional médico e sua violação pode configurar uma infração ética.

A proteção do sigilo profissional, sem dúvidas, é uma expressão da garantia constitucional de inviolabilidade da intimidade e da vida privada (art. 5º, inciso X, CF).

Tamanha é a importância da proteção do segredo que a lei penal considera crime a revelação, sem justa causa, de segredo profissional. Veja-se o que dispõe o art. 154 do Código Penal:

Art. 154. Revelar alguém, sem justa causa, segredo, de que tem ciência em razão de função, ministério, ofício ou profissão, e cuja revelação possa produzir dano a outrem: Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa. Parágrafo único. Somente se procede mediante representação. (Sem destaque no original)

Desse modo, a preservação da privacidade e intimidade dos dados e informações sigilosos dos pacientes, além de ser direito assegurado pela legislação, é dever do médico e da instituição de saúde em razão do sigilo profissional, podendo haver a responsabilização pelo descumprimento nas esferas civil, penal e administrativa.

O sigilo médico é materializado em um documento chamado de prontuário, que consiste em um documento sigiloso no qual consta toda a história do paciente com o objetivo de possibilitar a comunicação entre profissionais, de ensinar a pesquisa, de facilitar a realização de auditoria e de contabilidade e de garantir a continuidade da assistência prestada ao indivíduo.

O prontuário é definido pela Resolução do CFM n.º 1.638/2002 como "o documento único constituído de um conjunto de informações, sinais e imagens registradas, geradas a partir de fatos, acontecimentos e situações sobre a saúde do paciente e a assistência a ele prestada, de caráter legal, sigiloso e científico, que possibilita a comunicação entre membros da equipe multiprofissional e a continuidade da assistência prestada ao indivíduo" (art. 1º).

Assim, o prontuário não é apenas o registro da anamnese do paciente, mas todo acervo documental padronizado, organizado e conciso, referente ao registro dos cuidados prestados, assim como aos documentos pertinentes a essa assistência (POSSARI, J. F. Prontuário do Paciente e os Registros de Enfermagem. São Paulo: Iátria, 2005, p.

84).

Convém destacar, que, embora o enfoque maior das discussões a respeito do sigilo do prontuário recaia sobre o profissional médico, todos os profissionais da área de saúde têm o dever de manter o sigilo sempre que tiverem contato com os dados do prontuário do paciente. Menciona-se, a título meramente exemplificativo, o Código de Ética dos Profissionais de Enfermagem (Resolução do Conselho Federal de Enfermagem - COFEN n.º 564/2017) e o Código de Ética Profissional do Psicólogo (Resolução do Conselho Federal de Psicologia n.º 10/2005).

## **1.2 Situações excepcionais que possibilitam o acesso ao prontuário do paciente**

Como dito, a proteção do sigilo das informações contidas no prontuário do paciente é uma expressão da garantia constitucional de inviolabilidade da intimidade e da vida privada (art. 5º, inciso X, CF).

Entretanto, considerando a existência de outros direitos e garantias fundamentais, é fato que a garantia constitucional de inviolabilidade da intimidade e da vida privada não é absoluta.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) se posiciona no sentido de que não há direitos ou garantias absolutos, "desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição". Confira-se:

[...] OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TÊM CARÁTER ABSOLUTO. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa -

permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros. [...]. (MS 23452, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1999, DJ 12-05-2000 PP-00020 EMENT VOL-01990-01 PP-00086)

Portanto, o sigilo das informações contidas no prontuário do paciente não é absoluto, existindo situações, ainda que restritas, nas quais o profissional pode revelar informações que, como regra, estariam acobertadas pelo sigilo, sem que sua conduta configure infração ética ou penal.

Tanto assim o é que o CEM permite a revelação do segredo quando houver motivo justo, dever legal ou consentimento, por escrito do paciente. Igualmente, autoriza a liberação de cópia do prontuário para atender ordem judicial, para a defesa do profissional médico e para atender requisição dos Conselhos Regionais de Medicina. Confira-se:

É vedado ao médico:

Art. 73. Revelar fato de que tenha conhecimento em virtude do exercício de sua profissão, **salvo por motivo justo, dever legal ou consentimento, por escrito, do paciente**

Parágrafo único. Permanece essa proibição: [...]

c) **na investigação de suspeita de crime, o médico estará impedido de revelar segredo que possa expor o paciente a processo penal.**

(Sem destaque no original) [...]

Art. 89. Liberar cópias do prontuário **sob sua guarda exceto para atender a ordem judicial ou para sua própria defesa, assim como quando autorizado por escrito pelo paciente.**

(Sem destaque no original) [...]

Art. 90. **Deixar de fornecer cópia do prontuário médico de seu paciente quando de sua requisição pelos Conselhos Regionais de Medicina.** (Sem destaque no original)

Dessa forma, o médico está autorizado a liberar o prontuário do paciente nos seguintes casos: a) por motivo justo; b) por dever legal; c) quando autorizado, por escrito, pelo paciente; d) para atender ordem judicial; e) para a sua própria defesa; e f) quando requisitado pelos Conselhos Regionais de Medicina.

### **1.3 Análise dos casos concretos que foram questionados pelo hospital**

#### **1.3.1 Paciente internado no hospital, cujos familiares estão pedindo a cópia do prontuário, com o paciente inconsciente, sem condições de assinar a declaração de solicitação de cópia**

O CEM estabelece em seu art. 88 que é vedado ao médico, negar ao paciente ou, na sua impossibilidade, a seu representante legal, acesso a seu prontuário, bem como deixar de lhe fornecer cópia quando solicitada:

É vedado ao médico:

Art. 88. Negar ao paciente **ou, na sua impossibilidade, a seu representante legal**, acesso a seu prontuário, deixar de lhe fornecer cópia quando solicitada, bem como deixar de lhe dar explicações necessárias à sua compreensão, salvo quando ocasionarem riscos ao próprio paciente ou a terceiros. (Sem destaque no original)

Quando o paciente está incapacitado, afastando-se, dessa forma, a possibilidade de autorização expressa, a cópia do prontuário médico poderá ser entregue ao seu familiar ou representante legal.

A pretensão também encontra amparo no entendimento do Conselho Regional de Medicina do Paraná que foi manifestado no Parecer n.º 2790/2019, do qual é relevante destacar os seguintes trechos:

**[...] No caso de a solicitação ser feita por familiar/representante legal, na impossibilidade de manifestação do paciente, em função de doença grave ou falecimento, além do documento acima referido assinado por quem de direito, deve também ser**

**acompanhada de documentação comprobatória do vínculo familiar e observada a ordem de vocação hereditária, ou tutela instituída por decisão judicial (Recomendação CFM n.º 03/2014 e Parecer Consulta CRM-MG n.º 99/2017). (Sem destaque no original)**

Assim, o pedido poderá ser atendido, caso seja anexado aos autos documento de identificação do requerente que comprove o seu vínculo familiar, devendo, ainda, ser exigido termo de compromisso de confidencialidade.

### **1.3.2 Paciente internado em outra instituição, solicitado pela equipe da unidade onde está internado, sem nenhum documento, ou com um papel assinado e carimbado por um médico desconhecido**

O sigilo médico-paciente é um preceito fundamental para a oferta de serviços médicos de forma íntegra, permitindo a construção de uma relação de confiança com o doente.

O prontuário reúne todos os documentos do histórico de saúde, desde anotações de consultas e exames até certidões e atestados emitidos. Portanto, deve ser protegido pelo médico e instituições de saúde, impedindo o acesso por pessoas não autorizadas.

Segundo o inciso I, do § 3º, do art. 31, da Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), o consentimento para acesso de terceiros às informações pessoais não será exigido nos casos de prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico. Observe:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo

QUESTIONAMENTOS A RESPEITO DA DISPONIBILIZAÇÃO DE CÓPIAS DE PRONTUÁRIOS

de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

**§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:**

**I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico; [...]** (Sem destaque no original)

Para responder esse questionamento, é necessário dividi-lo em duas situações: (i) nos casos em que o paciente internado em outra instituição hospitalar estiver física ou legalmente incapaz; (ii) nos casos em que o paciente internado em outra instituição hospitalar estiver consciente e demonstrando capacidade.

Se o paciente estiver internado em outra instituição hospitalar e estiver física ou legalmente incapaz, o médico dessa outra instituição poderá ter acesso ao prontuário do paciente que está depositado no HUF, tendo em vista o que dispõe o art. 31, § 3º, I, da Lei n.º 12.527/2011 (o acesso por terceiros não necessita de consentimento quando as informações forem necessárias à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico).

Ademais, o próprio CEM especifica como um princípio fundamental para o exercício da medicina o dever do médico de guardar sigilo a respeito das informações de que detenha conhecimento no desempenho de suas funções. Observe:

[...] XI - O médico guardará sigilo a respeito das informações de que detenha conhecimento no desempenho de suas funções, com exceção dos

casos previstos em lei.

É relevante ressaltar que o médico da outra instituição hospitalar é também um profissional obrigado ao sigilo. Portanto, ele pode ter acesso ao prontuário do paciente sem que seja caracterizada a infração ética presente no art. 85 do CEM. Note: É vedado ao médico:

Art. 85. Permitir o manuseio e o conhecimento dos prontuários por pessoas não obrigadas ao sigilo profissional quando sob sua responsabilidade.

Assim, recomenda-se o envio da cópia do prontuário, desde que o pedido seja feito em documento oficial do hospital em que o paciente se encontra internado (papel timbrado), com a devida assinatura/carimbo do médico requisitante.

Contudo, se o paciente estiver internado em outra instituição hospitalar e estiver consciente e demonstrando capacidade, conforme o art. 31, § 1º, II, da Lei n.º 12.527/2011, as informações pessoais poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem. Para isso, basta que o paciente conceda procuração com poderes específicos para solicitação de cópia de prontuário, não havendo necessidade de autenticação ou reconhecimento de firma. Recomenda-se apenas que o procurador leve um documento com a assinatura do paciente, a fim de que possa haver a comparação da assinatura da procuração com aquela constante do documento.

### **1.3.3 Paciente internado em outra instituição e os familiares vem solicitar a cópia do prontuário do HUF somente**

Se o paciente estiver internado em outra instituição e os seus familiares vierem a solicitar a cópia de seu prontuário desse também é necessário dividi-lo em três situações: (i) se o paciente for maior de idade e estiver consciente e demonstrando capacidade; (ii) se o paciente for maior de idade e estiver física ou legalmente incapaz; (iii) se o paciente for menor de idade.

Primeiramente, registre-se que a pretensão de fornecimento de prontuário para familiares/representante legais encontra amparo no entendimento do Conselho Regional de Medicina do Paraná que foi

manifestado no Parecer n.º 2790/2019, conforme transcrito no parágrafo 24 deste parecer.

Se o paciente maior de idade estiver internado em outra instituição hospitalar e estiver consciente e demonstrando capacidade, basta que o paciente conceda procuração com poderes específicos para solicitação de cópia de prontuário, não havendo necessidade de autenticação ou reconhecimento de firma. Recomenda-se apenas que o procurador leve um documento com a assinatura do paciente, a fim de que possa haver a comparação da assinatura da procuração com aquela constante do documento.

Se o paciente maior de idade, internado em outra instituição hospitalar, estiver impossibilitado de se manifestar e de outorgar uma procuração (física ou legalmente incapaz), basta que a solicitação seja feita por um familiar/representante legal, que deve trazer à instituição um documento que comprove a impossibilidade do paciente, acompanhado de documentação comprobatória do vínculo familiar, ou tutela instituída por decisão judicial (Parecer Consulta CRM-MG n.º 99/2017).

É relevante ressaltar que, no caso de filhos menores (menores de 18 anos), os pais são os responsáveis legais. Tal responsabilidade é oriunda do poder familiar, que consiste no conjunto de direitos e de deveres conferidos aos pais perante os filhos, desde o zelo por seu bem estar, por sua educação, por sua alimentação, dentre outros.

A menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil (art. 5º do Código Civil). Existem aquelas pessoas que conquistam a emancipação antes de atingir a maioridade, conforme estabelece o parágrafo único do art. 5º do CC:

Art. 5º [...] Parágrafo único. Cessará, para os menores, a incapacidade:

I - pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos;

II - pelo casamento;

III - pelo exercício de emprego público efetivo;

IV - pela colação de grau em curso de ensino superior;

V - pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria.

Nos casos de emancipação, as pessoas emancipadas já são consideradas capazes para exercer os atos da vida civil.

No caso de menor de idade (menor de 18 anos) sem pais que assumam esta condição, têm-se o tutor designado em juízo como responsável legal. Tutor é aquele indivíduo que foi legalmente incumbido de tutelar alguém, com o encargo de amparar, proteger e defender sua pessoa e seus bens.

O instituto da tutela tem a finalidade de proteger os direitos e interesses dos filhos menores de 18 anos, no caso de morte dos pais ou perda do poder familiar.

Assim, se o paciente for menor de idade, o prontuário depositado no HUF poderá ser entregue aos seus responsáveis legais (pais/tutores), devendo tais responsáveis apresentar o documento que comprove o vínculo.

#### **1.3.4 Alguém que se diz ter vivido com um paciente que veio a óbito, em união estável, mas sem nenhum documento para comprovar**

Para as situações de solicitação de prontuário de paciente falecido, o CFM editou a Recomendação n.º 3/2014, a qual estabelece que os médicos e instituições de tratamento médico, clínico, ambulatorial ou hospitalar devem fornecer os prontuários do paciente falecido, quando solicitados, ao cônjuge/companheiro e, sucessivamente, aos sucessores legítimos do paciente em linha reta e colateral até quarto grau, **desde que documentalmente comprovado o vínculo familiar** e observada a ordem de vocação hereditária.

Portanto, se não houver comprovação do vínculo de união estável, recomenda-se o não fornecimento do prontuário solicitado.

#### **1.3.5 Pacientes que se encontram detidos e um familiar vem solicitar uma cópia de prontuário**

## QUESTIONAMENTOS A RESPEITO DA DISPONIBILIZAÇÃO DE CÓPIAS DE PRONTUÁRIOS

No caso de paciente detido, a cópia do prontuário poderá ser entregue para familiar ou terceiro que possua procuração para tal solicitação.

Na III Jornada de Direito da Saúde, realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, foi aprovado o enunciado interpretativo n.º 66, o qual aponta o risco jurídico da recusa em fornecer cópia do prontuário ao próprio paciente ou seu representante legal ou contratual. Confira-se:

Poderá constituir ato ilícito por violação de direito do paciente e quebra de confiança passível de condenação por dano, a recusa em fornecer cópia do prontuário ao próprio paciente ou seu representante legal ou contratual, após comprovadamente solicitado, por parte do profissional de saúde, clínica ou instituições hospitalares públicas ou privadas.

A procuração com poderes específicos, outorgada pelo paciente, equivale à autorização expressa, pois o representante atua em seu nome e no seu interesse.

A condicionante a ser feita nessa situação é de que conste na procuração poderes específicos para a solicitação de cópia do prontuário, acompanhada de cópias dos documentos de identificação do procurador e do paciente (RG, CNH, por exemplo), para que seja confrontada a assinatura constante da procuração, sendo dispensável o reconhecimento de firma, na forma da Lei n.º 13.726/2018:

Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:

I - Reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;

Confirmando a orientação da Lei n.º 13.726/2018, a Lei n.º 14.129/2021, prevê no art. 3º os princípios e diretrizes para o aumento

da eficiência pública, que inclui a simplificação dos procedimentos de solicitação, oferta e acompanhamento dos serviços públicos, com foco na universalização do acesso e no autosserviço (inciso X) e a eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido (inciso XI). A atenção aos princípios citados resulta na prestação do serviço público de forma efetiva e desburocratizada.

De acordo com a legislação apresentada, entende-se que a procuração outorgada por instrumento particular que contenha poderes específicos para requerimento de cópia de prontuário pode ser recebida sem o reconhecimento de firma, desde que apresentada juntamente com documento de identidade do paciente, para que seja possível confrontar a assinatura da procuração com aquela constante do documento, ou se o paciente assinar o instrumento de mandato diante do agente administrativo, de forma a permitir a conferência da autenticidade da procuração. Caso conste na procuração o reconhecimento de firma, é dispensável a apresentação de documento de identidade do paciente.

Então, no caso de haver procuração com poderes específicos para a solicitação de cópia do prontuário, será possível sua entrega, devendo a administração certificar-se da legitimidade da assinatura que consta na procuração, por meio de reconhecimento de firma ou de comparação da assinatura com a que consta em documento de identidade do paciente.

## **2 CONCLUSÃO**

Diante do exposto, conclui-se que:

- I - no caso de paciente internado sem condições de assinar a declaração de solicitação de cópia, o pedido poderá ser formulado por familiar, devendo ser apresentado documento de identificação do requerente que comprove o seu vínculo familiar e exigido termo de compromisso de confidencialidade;
- II - no caso de paciente internado em outra instituição hospitalar, física ou legalmente incapaz, o médico dessa outra instituição poderá ter acesso ao prontuário do paciente para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico, desde que o pedido seja feito em documento oficial do hospital em que o paciente se encontra internado (papel timbrado), com a devida assinatura/carimbo do médico requisitante;
- III - no caso de paciente internado em outra instituição hospitalar, maior de idade, consciente e demonstrando capacidade, a solicitação poderá ser feita por

## QUESTIONAMENTOS A RESPEITO DA DISPONIBILIZAÇÃO DE CÓPIAS DE PRONTUÁRIOS

procurador com poderes específicos para requerer cópia de prontuário, desde que o procurador apresente documento com a assinatura do paciente para comparação, não havendo necessidade de autenticação ou reconhecimento de firma;

IV - no caso de paciente internado em outra instituição hospitalar, maior de idade, mas incapaz de se manifestar e de conceder procuração (física ou legalmente incapaz), o pedido poderá ser formulado por familiar, devendo ser apresentado documento de identificação do requerente que comprove o seu vínculo familiar e exigido termo de compromisso de confidencialidade;

V - no caso de paciente internado, menor de idade, o prontuário poderá ser entregue aos seus responsáveis legais (pais/tutores), devendo tais responsáveis apresentar o documento que comprove o vínculo;

VI - no caso de pessoa que diz ter vivido com paciente que veio a óbito, em união estável, mas sem nenhum documento para comprovar, recomenda-se o não fornecimento do prontuário solicitado; e

VII - no caso de solicitação de cópia de prontuário de paciente detido por algum familiar, a solicitação poderá ser feita por procurador com poderes específicos para requerer cópia de prontuário, desde que o procurador apresente documento com a assinatura do paciente para comparação, não havendo necessidade de autenticação ou reconhecimento de firma.

## **DÚVIDAS RELACIONADAS À MODALIDADE LICITATÓRIA BEM COMO À UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONCENTRAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**

Parecer n.º 212/2024/SJENG/DJLC/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH<sup>1</sup>

Leonardo Borsa<sup>2</sup>

### **Sumário Executivo**

O objeto da consulta é a análise jurídica de dúvidas relacionadas à modalidade licitatória bem como à utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de obras e serviços de engenharia.

Concluiu-se (i) que não é possível contratar a realização de obras por meio da modalidade pregão no âmbito da Ebserh; (ii) não é possível contratar obras e serviços de engenharia com a apresentação do projeto somente antes da assinatura do contrato; (iii) é possível que, enquanto vigente a ata de registro de preços, sejam gerados um ou mais instrumentos contratuais relacionados ao objeto da ata de registro de preços, nos limites quantitativos da ata de registro de preços; (iv) não é possível, como regra geral, contratar obras e serviços de engenharia mediante SRP baseadas apenas em estimativas financeiro-orçamentárias bem como se utilizar do critério de julgamento do maior desconto sobre a íntegra de itens de uma tabela de referência para obras e serviços de engenharia desvinculada da regular estimativa de quantidades de serviços a serem contratados, sendo possível, entretanto, em caráter excepcional quando haja o enquadramento específico do objeto em um ou mais hipóteses do art. 4º, § 3º do Decreto n.º 11.462/2023, seja atestada a impossibilidade ou inviabilidade de se definir precisamente os itens e quantitativos a serem demandados em razão da natureza da contratação e o objeto a ser contratado não seja do tipo "guarda-chuva", isso é, não seja incerto e indefinido, não tenha previamente delimitado os locais em que as intervenções serão

---

<sup>1</sup>Parecer emitido no processo administrativo SEI n.º 23521.014532/2023-45, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup>Advogado e Chefe do Setor Jurídico de Obras e Serviços de Engenharia da Ebserh. Pós-graduado em Direito Público pela ESMAFE/PR, Direito Previdenciário pela PUC/PR e Direito Público pela Faculdade Escola Paulista de Direito. Graduado em Direito pela PUC/PR.

realizadas e não haja a prévia elaboração de projetos das obras ou serviços a serem executados; (v) não é possível a utilização do SRP para aquisição de obras e serviços de engenharia sem a existência de projeto padronizado.

## **1 FUNDAMENTAÇÃO**

### **1.1 Da modalidade licitatória aplicável à contratação de obras e serviços de engenharia pela Ebserh**

A Constituição da República estipula que a Administração Pública deve contratar obras e serviços e realizar compras e alienações mediante processo de licitação pública, "que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações", nos termos de seu artigo 37, inciso XXI.

Nessa linha, a Carta Magna dispôs, em seu artigo 173, § 1º, inciso III, que as empresas estatais devem ter um estatuto jurídico próprio que disponha, entre outros temas, sobre licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública.

Assim, foi editada a Lei n.º 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, que tratou das normas aplicáveis a licitações e contratos das sociedades de economia mista e empresas públicas, como é o caso da Ebserh, afastando-se, em princípio, a Lei de Licitações, salvo quando invocada expressamente pelo novo diploma legal.

Referida Lei previu, em seu artigo 40, que as empresas estatais deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos com ela compatível, especialmente em relação ao: I - glossário de expressões técnicas; II - cadastro de fornecedores; III - minutas-padrão de editais e contratos; IV - procedimentos de licitação e contratação direta; V - tramitação de recursos; VI - formalização de contratos; VII - gestão e fiscalização de contratos; VIII - aplicação de penalidades; e IX - recebimento do objeto do contrato; sem prejuízo das normas de direito penal contidas nos arts. 89 a 99 da Lei n.º 8.666/1993.

Assim é que, por meio da Resolução n.º 71, publicada no Boletim de Serviço n.º 426, de 28 de junho de 2018, foi aprovado o

Regulamento de Licitações e Contratos da Ebsersh (RLCE 1.0), posteriormente revisado, de acordo com a Resolução n.º 92, de 19 de setembro de 2019, publicada no Boletim de Serviço n.º 670, de 24/09/2019 (RLCE 1.1) e reformulado pela Resolução n.º 155/2022, publicada no Boletim de Serviço n.º 1.301, de 03 de maio de 2022 (RLCE 2.0).

Nesse viés, ao tratar das modalidades de licitação aplicáveis à Ebsersh, diversamente do que ocorria com a Lei n.º 8.666/1993 e do que ocorre com a Lei n.º 14.133/2021, de duas uma: ou o processo de contratação envolverá bens e serviços comuns e, nessa medida, será adotado o pregão (art. 32, inciso IV da Lei n.º 13.303/2016 e art. 4º, inciso IV do RLCE 2.0); ou não envolverá bens e serviços comuns, hipótese em que se adotará o procedimento de licitação na forma estabelecida pela Lei n.º 13.303/2016 e pelo RLCE 2.0.

Ademais, especificamente no que se refere às obras de engenharia contratadas pelas estatais como é o caso da Ebsersh, o Tribunal de Contas de União possui entendimento quanto à impossibilidade de utilização de pregão eletrônico. Veja-se:

No âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, o uso da modalidade pregão para licitação de obra infringe o art. 32, inciso IV, da Lei 13.303/2016. (Acórdão TCU n.º 1957/2023-Plenário)

Portanto, em se tratando de procedimentos licitatórios para a contratação de obras e serviços de engenharia, deve-se adotar (i) o pregão para a contratação de serviços comuns de engenharia e (ii) o procedimento de licitação disposto no RLCE 2.0 para a contratação de obras e serviços especiais de engenharia.

No mais, tendo em vista que a Ebsersh atualmente se utiliza do Sistema de Compras do Governo Federal para operacionalizar as suas licitações e contratações, é cabível, nos casos de obras e serviços de engenharia, a adequação da etapa externa dos procedimentos de seleção de fornecedor aos sistemas informatizados de compras disponíveis, tais como Concorrência eletrônica, nos termos do art. 4º, parágrafo único do RLCE 2.0. Ou seja, embora a fase interna do certame deva observar o regramento disposto na Lei n.º 13.303/2016 e no RLCE 2.0, a fase externa poderá ser adequada à Concorrência eletrônica por ser a modalidade de licitação aplicável às obras e serviços

especiais de engenharia de que trata a Lei n.º 14.133/2021 no Sistema de Compras do Governo Federal.

## **1.2 Da possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia**

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é entendido, de maneira geral, como sendo o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras, motivo pelo qual constitui importante ferramenta nos processos de compras e contratações de serviços pela Administração, à medida que confere agilidade, economia, redução no número de licitações e segurança contratual.

No âmbito das empresas estatais, a Lei n.º 13.303/2016 trouxe disposições mínimas sobre o Sistema de Registro de Preços:

Art. 66. O Sistema de Registro de Preços especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei reger-se-á pelo disposto em decreto do Poder Executivo e pelas seguintes disposições: [...]

Já o RLCE 2.0 abordou o assunto nos artigos 89 a 92. Veja-se:

Art. 89. O Sistema de Registro de Preços (SRP) será regido por decreto do Poder Executivo e observará, entre outras, as seguintes condições: [...]

Nota-se que tanto a Lei n.º 13.303/2016 quanto o RLCE 2.0 remetem a regulamentação do Sistema de Registro de Preços das empresas estatais a Decreto do Poder Executivo. Nada obstante, diante da ausência de edição de qualquer ato normativo com tal teor até então, o Tribunal de Contas da União entende pela possibilidade de suprir o vácuo normativo a partir das normas aplicáveis ao restante da Administração Pública nos seguintes termos do Acórdão n.º 1.213/2021-Plenário:

19. É certo que não foi editada a respectiva regulamentação do SRP em atendimento ao art. 66 da Lei 13.303/2016. Todavia, não vejo como irregularidade recorrer-se ao Decreto 7.892/2013 para integrar esse vácuo normativo, até porque é razoável admitir que o procedimento para as empresas estatais tenderia a ser similar, ou mesmo mais flexível, do que o aplicável ao restante da Administração Pública.

Desta feita, pode-se inferir que o Sistema de Registro de Preços das contratações firmadas pela Ebserh deve observar as disposições da Lei n.º 13.303/2016 e do Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh. Sucessivamente, conforme o caso, deverão ser atendidas as disposições do Decreto n.º 7.892/2013, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Lei n.º 8.666/93, ou do Decreto n.º 11.462/2023, o qual regulamentou o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Lei n.º 14.133/2021.

Especificamente quando da contratação de obras e serviços de engenharia pelas estatais como é o caso da Ebserh, o Tribunal de Contas da União decidiu recentemente pela possibilidade de adoção do sistema de registro de preços, desde que atendidas as seguintes condições do Acórdão n.º 2.176/2022-Plenário:

Licitação. Registro de preços. Obras e serviços de engenharia. Empresa estatal. Projeto básico. Princípio da padronização.

O Sistema de Registro de Preços previsto na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) pode ser aplicado para obras e serviços simples de engenharia, padronizáveis e replicáveis, que não exigem a realização de estudos específicos e a elaboração de projetos básicos individualizados para cada contratação. (Sem destaques no original)

Anteriormente, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 1.767/2021-Plenário, já entendeu que a Lei das Estatais não vedou expressamente a utilização do SRP para a contratação de obras e serviços de engenharia. Porém, julgou indevida a utilização da “ata de registro de preços como contrato do tipo ‘guarda-chuva’, com objeto

DÚVIDAS RELACIONADAS À MODALIDADE LICITATÓRIA BEM COMO À UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

incerto e indefinido, sem a prévia delimitação dos locais em que as intervenções serão realizadas e sem a prévia elaboração dos projetos básicos de cada obra a ser executada”.

Por sua vez, o art. 3º, parágrafo único do Decreto n.º 11.462/2023 admitiu expressamente a possibilidade de utilização do SRP para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, nos seguintes termos:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial: [...] Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Nota-se, assim, a exigência específica de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional bem como a demonstração da necessidade permanente ou frequente de obra ou do serviço de engenharia a ser contratado para fins de utilização do SRP em tais tipos de contratação.

Sobre o conceito de padronização, a Nota Técnica IBR n.º 01/2024 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas trouxe a seguinte definição: A padronização significa a execução de vários objetos com alterações mínimas do projeto, quando necessárias. Porém, essa exigência de padronização não pode inviabilizar possíveis e necessárias adequações do “projeto padrão” ao local, como as relacionadas às características do solo para realização das fundações ou da topografia do terreno que possa demandar algum tipo de preparo não previsto no projeto padronizado (projeto básico).

A seu turno, Hamilton Bonatto já teve a oportunidade de manifestar sobre os conceitos de padronização e de complexidade técnica e operacional, nos seguintes termos:

Padronizar um projeto implica uniformizar os serviços, os materiais e os demais componentes do ambiente construído, de modo que englobe as especificações desses elementos e os procedimentos para sua execução. Um ambiente construído padronizado gera uma expectativa de que com as repetições de sua execução os resultados atingidos serão sempre semelhantes em relação à estética (aparência geral), às dimensões, aos serviços que o compõe e ao resultado relativo ao desempenho da construção.

A padronização exige, portanto, um modelo de projeto composto por um conjunto de informações previamente definidas.

[...] Complexidade técnica é relativa àqueles projetos que envolvam alta especialização na área de engenharia e arquitetura, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que demonstrem dificuldade no gerenciamento de atividades interconectadas e que não possam ser padronizadas; e complexidade operacional diz respeito àqueles projetos que possuem propriedades que o tornam difícil de entender, prever e manter seu comportamento geral sob controle, mesmo que existam informações razoavelmente completas sobre o sistema do projeto, e que possuem um alto grau de incerteza e imprevisibilidade, derivadas do próprio projeto e do seu contexto e que não possam ser padronizadas. (BONATTO, Hamilton. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA: BALADA DO LOUCO. Acesso em 21/08/2024. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/sistema-de-registro-de-precos-para-obras-eservicos-de-engenharia-balada-do-louco/>)

O mesmo autor ainda trouxe exemplos de situações para a utilização do SRP em diferentes modelos de execução contratual de obras e serviços de engenharia. Veja-se:

## DÚVIDAS RELACIONADAS À MODALIDADE LICITATÓRIA BEM COMO À UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

No caso de utilização do SRP pelo regime de empreitada por preço global, os projetos arquitetônicos e complementares devem ser padronizados. Exemplo é a edificação onde todas as obras podem ser construídas com fundações radier [8] que não variariam de uma obra para a outra. Neste caso, alguns serviços de implantação não seriam contratados, mas somente o corpo do edifício totalmente construído. Esta é a forma mais simples de ser realizada pelo SRP. Estima-se o número de obras a serem construídas e vence o licitante que apresentar o menor preço ou o maior desconto por obra, com base no projeto básico anexo ao edital. Por sua vez, pode ser utilizado o SRP com regime de empreitada por preço unitário para serviços de engenharia, especialmente reparos, desde que atendidos os requisitos estampados no art. 85: padronização, sem complexidade técnica e operacional diante de necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado. É possível utilizar dois regimes de empreitada em um mesmo contrato, por exemplo, empreitada por preço global e unitário para a execução de uma obra ou serviço de engenharia. Neste caso, haveria uma parte contratada por preço certo e total (empreitada por preço global) e outra, ou outras, contratadas por preço certo de unidades determinadas (empreitada por preço unitário). Também se pode adotar o regime de empreitada semi-integrada, quando o método para licitar e contratar pelo SRP é muito semelhante ao utilizado no regime de empreitada por preço global. No entanto, difere daquele nas possibilidades de alterações que o projeto executivo pode efetivar no projeto básico, conforme o edital preveja e possibilite. O regime de empreitada contratação integrada também se mostra uma opção para o Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia. Como a contratação integrada é um

instrumento jurídico para a pactuação de resultados, entende-se por obrigatório discutir a possibilidade de a Administração registrar preços de obras a partir de anteprojeto de engenharia, diante da expectativa de atingir resultados previstos neste documento técnico. Neste caso, a padronização do objeto a ser contratado se dará por meio de um anteprojeto de engenharia e arquitetura. O regime de contratação integrada deve ser utilizado quando a Administração pretende internalizar o que de mais novo houver em tecnologia, seja a respeito de materiais, metodologias, sistemas construtivos ou outra característica que revele evolução em relação às convencionais utilizadas por ela. (BONATTO, Hamilton. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA: BALADA DO LOUCO. Acesso em 21/08/2024).

Diante de tais considerações, tem-se que durante o curso do planejamento da contratação de obra ou serviço de engenharia em que se pretenda utilizar do Sistema de Registro de Preços deverá a EPC providenciar prévio projeto padronizado, assim entendido como sendo termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, desprovido de complexidade técnica e operacional bem como demonstrar a necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço de engenharia a ser contratado. Não se revela admissível que a padronização do projeto seja realizada somente antes da assinatura do contrato por desvirtuar os requisitos específicos para a adoção do SRP em obras e serviços de engenharia bem como violar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e prejudicar a competitividade do certame na medida em que todos os requisitos da contratação devem ser previamente estipulados antes da publicação do edital.

Compreendidos os requisitos aplicáveis ao Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, vale também salientar que a ata de registro de preços e o contrato resultantes da adoção desse tipo de procedimento não se confundem entre si.

Enquanto a ata de registro de preços é o documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para

DÚVIDAS RELACIONADAS À MODALIDADE LICITATÓRIA BEM COMO À UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, o contrato sintetiza o documento que formaliza as relações jurídicas obrigacionais entre a Administração e o licitante que teve seu preço registrado.

Consequentemente, enquanto vigente a ata de registro de preços, é possível que sejam gerados um ou mais instrumentos contratuais relacionados ao objeto da ata de registro de preços, nos limites quantitativos da ata de registro de preços.

### **1.3 Dos quantitativos da ata de registro de preços e da possibilidade de adoção de critério de julgamento de menor preço ou o de maior desconto sobre a tabela de preços praticada no mercado**

Em relação aos quantitativos a serem considerados quando da adoção do SRP, estabelece o art. 15 do Decreto n.º 11.462/2023 que o edital de licitação para registro de preços deverá dispor sobre a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida; a quantidade mínima a ser cotada de serviços, em unidades de medida; a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, conforme dispositivos a seguir:

Art. 15. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais estabelecidas na Lei nº 14.133, de 2021, e disporá sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, incluída a quantidade máxima de cada item que poderá ser contratada, com a possibilidade de ser dispensada nas hipóteses previstas no art. 4º; II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida, desde que justificada; [...]

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital e obrigarse nos limites dela;

Entretanto, o art. 4º do Decreto n.º 11.462/2023 também prevê, em situações excepcionais, a possibilidade de registro de preços

com a indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido. Veja-se:

Art. 4º. [...] § 3º É permitido registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, apenas nas seguintes situações:  
I - quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores;  
II - no caso de alimento perecível;  
III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.

Conforme reproduzido acima, o registro de preços com a indicação limitada a unidades de contratação somente é possível quando “for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores”, “no caso de alimento perecível” e “no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens”.

Já no tocante ao critério de julgamento a ser utilizado quando da adoção do SRP, tem-se que é admissível o critério de julgamento do menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado, conforme art. 11 do Decreto n.º 11.462/2013. Veja-se:

Art. 11. Será adotado o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto sobre o preço estimado ou a tabela de preços praticada no mercado.

Em se tratando de obras e serviços de engenharia, o valor estimado pela Administração deverá ser extraído prioritariamente do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi) associado ao percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e aos Encargos Sociais (ES) cabíveis, conforme é possível extrair do art. 31 do RLCE 2.0:

Art. 31. O orçamento de referência do custo global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema

DÚVIDAS RELACIONADAS À MODALIDADE LICITATÓRIA BEM COMO À UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), no caso de construção civil em geral, devendo ser observadas as peculiaridades geográficas.

§ 1º No caso de inviabilidade da definição dos custos consoante o disposto no caput, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em banco de dados e sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

§ 2º Os eventuais componentes de custo que não estejam previstos no Sinapi ou outras tabelas citadas no §1º deverão ter seu referencial de preços estimado com base no procedimento básico para realização de pesquisa de preços regulamentado por norma específica.

§ 3º As contratações de obras e serviços de engenharia devem, ainda, utilizar os critérios indicados em Decreto do Poder Executivo Federal.

Ou seja, da leitura do Decreto n.º 11.462/2023 e do RLCE 2.0, verifica-se a possibilidade de a administração estimar quantidades e preços para serviços cujos custos estão contidos no sistema referencial do Sinapi e, sobre os preços estimados, definir, como regra editalícia, o critério de julgamento de maior desconto sobre o preço estimado pela administração.

Assim, é possível que a Administração realize a estimativa das quantidades de obras ou de serviços de engenharia, em unidades de medida, que pretende contratar, associada à estimativa dos preços unitários correspondentes (custos acrescidos da taxa de BDI) e, sobre o valor total orçado, se estabeleça o critério de julgamento de maior desconto.

Cabe ainda ressaltar que tanto os quantitativos quanto os preços utilizados devem ser devidamente estimados e referenciados aos projetos observando as peculiaridades do local de execução do objeto.

Destarte, a regra geral é que a Administração realize a estimativa das quantidades de obras ou de serviços de engenharia em unidades de medida, que poderão ser contratados, de modo que, conforme consta na Nota Técnica IBR n.º 01/2024 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas, inexistente "previsão legal para licitações baseadas apenas em estimativas financeiro-orçamentárias" bem como não é possível "o uso do SRP para contratação mediante aplicação de maior desconto sobre a íntegra de itens de uma tabela de referência para obras e serviços de engenharia, pois seria desvinculada da regular estimativa de quantidades de serviços a serem contratados".

Por outro lado, vale enfatizar que, em se tratando especificamente de serviços de engenharia de manutenção predial, o Tribunal de Contas da União já reconheceu as dificuldades na estipulação de quantitativos dos serviços a serem licitados, conforme se infere do conteúdo do Acórdão n.º 1.381/2018-Plenário:

Embora seja possível estimar quantidades com base nas contratações passadas e nas características das instalações a serem preservadas, de fato, é amplo o rol de serviços e materiais a serem empregados, havendo tanto o risco de estimativas insuficientes quanto desnecessárias. Nessa linha foi o Acórdão 1238/2016-TCU-Plenário, relatora a E. Ministra Ana Arraes, que reconheceu as dificuldades inerentes aos contratos de manutenção predial; as vantagens no modelo de licitação conjunta de serviços e materiais, em que a adjudicação é feita com base no maior desconto; e a validade da tabela Sinapi para estimativas de preços: 30. **Em primeiro lugar, o procedimento propicia a obtenção do melhor preço, a exemplo da forma utilizada pelo TCU, e evita o jogo de planilha, em que o licitante oferta maiores preços para itens com probabilidade de maior utilização. Em segundo lugar, evitaria o levantamento desnecessário de quantidades, as quais, em grande parte, são meramente referenciais. Em terceiro lugar, o modelo**

**do desconto incluiria todos os materiais existentes naquela tabela, mesmo que incluídos posteriormente, e evitaria, desse modo, a formalização desnecessária de termos aditivos. Em quarto lugar, o procedimento atende aos princípios da eficiência e da licitação previstos no art. 37, caput, e seu inciso XXII, da Constituição Federal, e da competitividade de que trata o art. 3º, da Lei 8.666/93. (Sem destaques no original)**

Entretanto, no Acórdão n.º 1.078/2017-Plenário, o Tribunal de Contas da União alertou que o uso da tabela SINAPI não implica deixar de especificar o objeto pretendido, de modo que a imprecisão na especificação técnica do que será adquirido, bem como a ausência de estimativa de consumo individualizado de cada item pode ser motivo para invalidar a licitação. Veja-se:

**[...] 20. Assim, não obstante as facilidades que o sistema de desconto sobre a Tabela Sinapi possam proporcionar à Administração, conforme alegado pelo ordenador de despesas na resposta à oitiva, entendemos que devem prevalecer os preceitos contidos na publicação do TCU sobre o tema 'Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU':**

'Especificação incompleta do bem, obra ou serviço a ser contratado impede o licitante de fazer boa cotação e de apresentar a melhor proposta. Quantidades e unidades a serem adquiridas devem ser definidas em função do consumo e utilização prováveis. A estimativa deve ser obtida por meio de adequadas técnicas quantitativas de estimação. Deve o gestor estar atento, quando do estabelecimento de quantidades do objeto, às condições de guarda e armazenamento e ao prazo de validade dos produtos em aquisição. Esse cuidado permite que os produtos não se deteriorem e afasta a prática de ato antieconômico. Compras devem

ser divididas em tantos itens (etapas ou parcelas) quantos se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala. Sabe-se que economia de escala atrela preço à quantidade demandada. Por isso, quanto maior o quantitativo licitado menor poderá ser o custo do produto, que tem por limite o chamado custo zero. A partir desse custo, o preço não varia em função da quantidade.<sup>1</sup>

[...] **31. Consideramos que a metodologia adotada no certame para a seleção de empresas fornecedoras é inadequada, por conter imprecisão na especificação técnica do que será adquirido, bem como estar ausente a estimativa de consumo individualizado de cada item, com possíveis perdas na economia de escala, sendo, ainda, questionável a legalidade da metodologia, por conter afronta ao art. 15, § 7º, incisos II e III da lei 8666/1993, bem como ao art. 9º do Decreto 7.892/2013. [...]**

Diante do panorama apresentado, entende-se admissível, em caráter excepcional, a contratação de obras e serviços de engenharia por meio de SRP cuja unidade de contratação seja a estimativa financeiro-orçamentária incluindo-se o desconto sobre a totalidade da tabela Sinapi nos casos em que (i) haja o enquadramento específico em um ou mais hipóteses do art. 4º, § 3º do Decreto n.º 11.462/2023, (ii) seja atestada a impossibilidade ou inviabilidade de se definir precisamente os itens e quantitativos a serem demandados em razão da natureza da contratação e (iii) o objeto a ser contratado não seja do tipo "guarda-chuva", isso é, não seja incerto e indefinido, não tenha previamente delimitado os locais em que as intervenções serão realizadas e não haja a prévia elaboração de projetos das obras ou serviços a serem executados.

## 2 CONCLUSÃO

Por todo o exposto, concluiu-se que:

DÚVIDAS RELACIONADAS À MODALIDADE LICITATÓRIA BEM COMO À UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

a) quanto ao questionamento se "**É possível contratar a realização de obras por meio da modalidade pregão no âmbito da Ebserh?**", a resposta é negativa. Em se tratando de procedimentos licitatórios para a contratação de obras e serviços de engenharia no âmbito da Ebserh, deve-se adotar (i) o pregão para a contratação de serviços comuns de engenharia e (ii) o procedimento de licitação disposto no RLCE 2.0 para a contratação de obras e serviços especiais de engenharia. Ainda, tendo em vista que a Ebserh atualmente se utiliza do Sistema de Compras do Governo Federal para operacionalizar as suas licitações e contratações, é cabível, nos casos de obras e serviços de engenharia, a adequação da etapa externa dos procedimentos de seleção de fornecedor aos sistemas informatizados de compras disponíveis, tais como Concorrência eletrônica, nos termos do art. 4º, parágrafo único do RLCE 2.0. Ou seja, embora a fase interna do certame deva observar o regramento disposto na Lei n.º 13.303/2016 e no RLCE 2.0, a fase externa poderá ser adequada à Concorrência eletrônica por ser a modalidade de licitação aplicável às obras e serviços de engenharia de que trata a Lei n.º 14.133/2021 no Sistema de Compras do Governo Federal.

b) quanto ao questionamento se "**É possível contratar obras e serviços de engenharia com a apresentação do projeto somente antes da assinatura do contrato, ou seja, após o processo licitatório, conforme estabelecido no Termo de Referência?**", a resposta é negativa. Desse modo, durante o curso do planejamento da contratação de obra ou serviço de engenharia em que se pretenda utilizar do Sistema de Registro de Preços deverá a EPC providenciar prévio projeto padronizado, assim entendido como sendo termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, desprovido de complexidade técnica e operacional bem como demonstrar a necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço de engenharia a ser contratado. Não se revela admissível que a padronização do projeto seja realizada somente antes da assinatura do contrato por desvirtuar os requisitos específicos para a adoção do SRP em obras e serviços de engenharia bem como violar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e prejudicar a competitividade do certame na medida em que todos os requisitos da contratação devem ser previamente estipulados antes da publicação do edital.

c) quanto ao questionamento se "**É possível realizar vários contratos com a mesma empresa para o mesmo objeto? Há algum tipo de impedimento legal, caso seja operacionalmente possível?**", informa-se que, em havendo a adoção do Sistema de Registro de Preços, a ata de registro de preços é o documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, ao passo que o contrato sintetiza o documento que formaliza as relações jurídicas obrigacionais entre a Administração e o licitante que teve seu preço registrado. Logo, é possível que,

enquanto vigente a ata de registro de preços, sejam gerados um ou mais instrumentos contratuais relacionados ao objeto da ata de registro de preços, nos limites quantitativos da ata de registro de preços.

d) quanto aos questionamentos se "**É possível contratar obras e serviços de engenharia baseadas apenas em estimativas financeiro-orçamentárias?**" e se "É possível o uso do SRP para contratação mediante aplicação de maior desconto sobre a íntegra de itens de uma tabela de referência para obras e serviços de engenharia?", informa-se que a regra geral é que a Administração realize a estimativa das quantidades de obras ou de serviços de engenharia em unidades de medida, que poderão ser contratados, de modo que, conforme consta na Nota Técnica IBR n.º 01/2024 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas, inexistente "previsão legal para licitações baseadas apenas em estimativas financeiro-orçamentárias" bem como não é possível "o uso do SRP para contratação mediante aplicação de maior desconto sobre a íntegra de itens de uma tabela de referência para obras e serviços de engenharia, pois seria desvinculada da regular estimativa de quantidades de serviços a serem contratados". No entanto, tendo por base os Acórdãos TCU n.º 1.767/2021-Plenário, 1.381/2018-Plenário e 1.238/2016-Plenário, entende-se admissível, em caráter excepcional, a contratação de obras e serviços de engenharia por meio de SRP cuja unidade de contratação seja a estimativa financeiroorçamentária incluindo-se o desconto sobre a totalidade da tabela Sinapi nos casos em que (i) haja o enquadramento específico em um ou mais hipóteses do art. 4º, § 3º do Decreto n.º 11.462/2023, (ii) seja atestada a impossibilidade ou inviabilidade de se definir precisamente os itens e quantitativos a serem demandados em razão da natureza da contratação e (iii) o objeto a ser contratado não seja do tipo "guarda-chuva", isso é, não seja incerto e indefinido, não tenha previamente delimitado os locais em que as intervenções serão realizadas e não haja a prévia elaboração de projetos das obras ou serviços a serem executados.

e) quanto ao questionamento se "**É possível a utilização do SRP para aquisição de obras e serviços de engenharia sem a existência de projeto padronizado?**" a resposta é negativa uma vez que tal prática viola diretamente o disposto no art. 3º, parágrafo único, inciso I do Decreto n.º 11.462/2023 bem como o conteúdo dos Acórdãos TCU n.º 2.176/2022- Plenário e Acórdão n.º 1.767/2021-Plenário.



**CRITÉRIOS DE DESEMPATE PREVISTO NO ART. 60 DA LEI  
N.º 14.133/2021 E APLICÁVEIS À EBSE RH POR FORÇA DO  
ART. 6º, 2º; DO RLCE 2.0**

Parecer n.º 141/2023/DJLC/SCAD/CONJUR/PRES-EBSE RH<sup>1</sup>

Bárbara Dantas Neri<sup>2</sup>  
Glerger Alcântara Sabiá<sup>3</sup>  
Larissa Lobo Ramos<sup>4</sup>  
Pollyana da Silva Alcântara<sup>5</sup>

**Sumário Executivo**

O objeto da consulta diz respeito à regulamentação dos critérios de desempate entre licitantes em Pregão Eletrônico, previstos no art. 60 da Lei n.º 14.133/2021 e aplicáveis à Ebserh por força do art. 6º, § 2º, do RLCE 2.0.

Concluiu-se que o critério de "disputa final" é autoaplicável e, de outro lado, dependem de regulamentação os critérios de "desempenho contratual prévio", "ações de equidade de gênero", "programa de

---

<sup>1</sup>Parecer emitido no processo administrativo nº 23763.001171/2024-13, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup>Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Pós-graduação, em nível de especialização, em Direito Administrativo, Direito Empresarial e Gestão Pública e de Pessoas. É advogada da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh, onde atua como Chefe da Divisão Jurídica de Licitações e Contratações. Email: barbara.neri@ebserh.gov.br

<sup>3</sup>Bacharel em Direito (UFPE), Especialista em Direito Administrativo (UFT) e Mestre em Educação Profissional e Tecnológica (IFPE). Professor de Ciências Jurídicas do IFPE. Advogado da Ebserh, ocupando a função de Chefe da Unidade Jurídica de Consultas. Email: glerger.sabia@ebserh.gov.br

<sup>4</sup>Advogada e Consultora Jurídica da Ebserh. Especialista em Direito Corporativo pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - IBMEC e em Direito Processual Civil pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Possui experiência e competências nas áreas de Direito Público, Direito Societário, Licitações e Contratos Administrativos, Governança Corporativa, Controladoria e Gestão de Riscos Institucionais e Modelagem jurídica de Projetos de interesse público. Email: larissa.lobo@ebserh.gov.br

<sup>5</sup>Advogada e Chefe de Serviço Jurídico de Consultivo da Consultoria Jurídica da Ebserh. Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo IPEA. Pósgraduada em Licitações e Contratações Públicas pela Faculdades CERS. MBA em Gestão Pública pela Enap. Especialista em LGPD pela UCAM/RJ, em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade de Direito Padre Arnaldo Janssen, em Direito Público pela PUC Minas e em Direito Tributário pela Universidade Gama Filho. Graduada em Direito pela PUC Minas. Email: pollyana.alcantara@ebserh.gov.br

integridade", "prática de mitigação" e "sorteio" (art. 60 da Lei n.º 14.133/2021; e art. 55 da Lei n.º 13.303/2016), admitindo-se a regulamentação no âmbito da Ebserh (art. 30 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942), entre as diversas hipóteses possíveis e válidas perante o ordenamento jurídico, e cuidando para que os parâmetros estabelecidos sejam razoáveis e especificados de forma clara, objetiva e detalhada no instrumento convocatório da licitação (Acórdão TCU n.º 459/2023 - Plenário).

Consideradas as características da gestão em rede no âmbito da Ebserh, é recomendável que a regulamentação dos referidos critérios de desempate seja centralizada, com fundamento nas competências regimentais da Diretoria de Administração e Infraestrutura (art. 16, inciso IV, art. 17, inciso VI, e art. 89, inciso I, do Regimento Interno da Administração Central da Ebserh). Portanto, sugeriu-se o encaminhamento deste processo à Diretoria de Administração e Infraestrutura, para que possa deliberar pela opção que considere mais adequada para o atendimento dos interesses da Ebserh.

## **1 FUNDAMENTAÇÃO**

Com fundamento na Lei das Estatais (art. 40 da Lei n.º 13.303/2016), utiliza-se nas contratações da Ebserh o Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh, versão 2.0, aprovado pela Resolução n.º 155/2022 do Conselho de Administração da Ebserh (RLCE 2.0).

No caso de utilização da modalidade Pregão, especificamente para a fase sua fase externa, a partir da abertura do Pregão até a etapa de homologação, o RLCE 2.0 estabelece a aplicação das disposições da Lei n.º 14.133/2021:

Art. 6º [...] § 2º No caso de utilização da modalidade Pregão, as disposições da Lei n.º 14.133/2021 acerca dos procedimentos para operação da sessão pública apenas serão aplicadas a partir de sua abertura até a etapa de homologação.

Assim, por força da referida disposição (art. 6º, § 2º, do RLCE 2.0), quando se tratar da fase externa da modalidade Pregão, os procedimentos para desempate de propostas devem considerar os critérios previstos no art. 60 da Lei n.º 14.133/2021, afastando-se, nesse

caso, os critérios de desempate previstos na Lei das Estatais (art. 55 da Lei n.º 13.303/2016).

Esses são os critérios previstos na Lei n.º 14.133/2021:

Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de

desempate, nesta ordem:

I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato

contínuo à classificação;

II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente

ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;

III - desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de

trabalho, conforme regulamento;

IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos

de controle.

§ 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da

Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou

entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;

II - empresas brasileiras;

III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;

IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29

de dezembro de 2009. [...]

A doutrina registra a "extrema dificuldade para os agentes encarregados da licitação em aplicar as sucessivas regras de desempate e preferência nos termos definidos no artigo 60 da Lei n. 14.133/2021" (NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. p. 105), compreendendo tal dispositivo como norma de eficácia limitada, dependente de regulamentação ou complementação posterior para sua eficácia plena:

O art. 60 da Lei nº 14.133/2021 é norma de eficácia limitada, dependente de regulamentação ou complementação posterior para sua eficácia plena. No caso em tela, portanto, vislumbra-se que há um obstáculo material para que a norma relacionada ao desempate possua eficácia, já que carece de regulamentação a respeito. Uma norma jurídica é tecnicamente eficaz quando presentes, no ordenamento, todas as condições operacionais que garantem sua aplicação ou exigibilidade. Dito de outro modo, caracteriza-se a ineficácia da norma, a qual não poderá produzir seus efeitos, quando ausentes regras regulamentadoras, de igual ou inferior hierarquia. (FURTADO, Madeline Rocha; DOTTI, Marinês Restelatto. A fase preparatória da licitação e seu rito procedimental – Lei nº 14.133/2021, Zênite Fácil, categoria Doutrina, 22 out. 2021) Para melhor compreensão da questão, serão analisados individualmente os critérios.

### **1.1 Do critério de "disputa final" (art. 60, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021)**

Em primeiro lugar, o desempate será resolvido pela fórmula da disputa final (art. 60, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021), onde os licitantes apresentarão nova proposta em ato contínuo à classificação.

Conforme os Manuais Operacionais do Pregão Eletrônico pela Nova Lei de Licitações, o Sistema de Compras do Governo federal

(Compras.gov.br) já responde ao critério de desempate previsto no inciso I e os demais ainda serão regulamentados pelos órgãos competentes:

O sistema encontra-se parametrizado com as seguintes regras de desempate, em ordem sucessiva de aplicação:

- (i) preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte, conforme os arts. 44 e 45 da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006; e
- (ii) disputa final prevista no inciso I do art. 60 da Lei n.º 14.133, de 2021 – apresentação de um novo lance fechado, em até 5 minutos, pelos fornecedores empatados, no modo aberto e fechado.

**Os critérios de desempate previstos nos incisos II em diante do art. 60 da Lei n.º 14.133, de 2021, ainda serão regulamentados pelos órgãos competentes.**

(BRASIL. Ministério da Economia. Manual Operacional do Pregão Eletrônico pela Nova Lei de Licitações - Visão Fornecedor - Versão 1.1 - Dezembro / 2022. p. 41)

Os critérios de desempate estão relacionados, em ordem sucessiva de aplicação, nos incisos do art. 60 da Lei n.º 14.133, de 2021. **O sistema já responde ao critério de desempate previsto no inciso I; os demais ainda serão regulamentados pelos órgãos competentes.**

(BRASIL. Ministério da Economia. Manual Operacional do Pregão Eletrônico pela Nova Lei de Licitações - Visão Governo - Versão 1.0 - Dezembro / 2022. p. 41)

O critério da disputa final "é o mais objetivo possível, porquanto concretiza, por meio de uma disputa final, a oportunidade para que os licitantes apresentem nova proposta em ato contínuo à classificação. Embora não seja aplicável a todos os tipos de licitações, como, por exemplo, as licitações cujo critério de julgamento é a melhor técnica ou o melhor conteúdo artístico, este é, sem dúvidas, o

discernimento mais objetivo, sobre o qual não pairam dúvidas, tampouco intangibilidades, designadamente para as licitações onde o julgamento das propostas seja realizado levando-se em consideração o menor preço, o maior desconto ou o maior retorno econômico" (CARVALHO, Guilherme. Os indeterminados critérios de desempate na Lei nº 14.133/2021. in: Revista Consultor Jurídico, 23 de julho de 2021).

A aplicação do critério da disputa final não depende de regulamentação. Pode se dar de forma automática, pela ferramenta disponibilizada pelo sistema de Compras do Governo Federal ("apresentação de um novo lance fechado, em até 5 minutos, pelos fornecedores empatados"). E, caso persista o empate, pode se dar por condução do agente de licitação.

Como propõe o HUF, o agente de licitação pode fazer uso do chat do sistema e de e-mail institucional:

[...] o Agente de Licitação deve informar no Chat os procedimentos que serão adotados para possibilitar o desempate, quais seja:

Os dois licitantes empatados serão convocados pelo Agente de Licitação para apresentação de uma **proposta de preços final, a ser apresentada por e-mail**, tratando-se de uma nova aplicação do inciso I do art. 60 da Lei nº 14.133/2021, excluída a limitação do intervalo mínimo entre lances definido no Edital.

Diversos editais de licitações permitem que alguns atos do procedimento licitatório sejam realizados por meio do envio de mensagens eletrônicas (e-mail), desde a interposição de recursos ou até mesmo o encaminhamento de documentos complementares à habilitação dos licitantes, como ilustram as minutas de edital homologadas pela Consultoria Jurídica e disponibilizadas no SEI como tipo de documento.

Do mesmo modo, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União não só admite a comunicação eletrônica (e-mail) como, em homenagem ao princípio do formalismo moderado, recomenda a adoção de outras formas de comunicação, ainda que não previstas no instrumento convocatório, desde que suficientes para propiciar

adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados:

11.7 De fato, o uso dos meios eletrônicos de comunicação conferem maior eficiência, segurança e celeridade ao procedimento licitatório. Contudo, a ausência de disponibilização de meios alternativos para o envio de documentação pode comprometer a seleção da proposta mais vantajosa. [...]

11.13 Diante do acima exposto, entende-se que, em homenagem ao princípio do formalismo moderado, o recorrente, com a devida cautela para não ofender os demais princípios previstos no art. 31 da Lei 13.303/2016, poderia ter adotado medidas, ainda que não previstas no instrumento convocatório, no sentido de oferecer outro meio para que os esclarecimentos complementares fossem enviados, o que possibilitaria a análise da carta-proposta da Alô Serviços Empresariais Ltda., e, eventualmente, seleção de proposta mais vantajosa.

11.14 Dessa forma, há que se interpretar harmonicamente a incidência dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do formalismo moderado na busca pela proposta mais vantajosa.

11.15 Oportunamente, cabe destacar que a jurisprudência do TCU é sólida quanto à aplicação do princípio do formalismo moderado nas licitações, podendo-se citar, como exemplo, o Acórdão 357/2015-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Bruno Dantas: Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim,

a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.

11.16 Nesse diapasão, tem-se que a melhor proposta somente pode ser desclassificada após adoção das medidas necessárias para sua regularização. É sabido que o procedimento licitatório realizado corretamente, em conformidade com os princípios basilares da licitação, tende a assegurar contratação com melhor preço, em decorrência da disputa entre os interessados privados pelo contrato com o ente público. (TCU, Acórdão n.º 2660/2021 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)

Nesse sentido, compreende-se que o disposto no art. 60, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, é suficiente para aplicação do critério da disputa final, inicialmente de forma automatizada, por meio do sistema (Compras.gov.br), e sucessivamente por convocação do agente de licitação, pelos canais de comunicação institucionais já utilizados na licitação (chat, e-mail institucional da Unidade de Licitações, etc.). III.2 Do critério de "desempenho contratual prévio dos licitantes" (art. 60, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021)

Em segundo lugar, será levado em consideração o desempenho pretérito dos licitantes em contratos firmados com a Administração Pública (art. 60, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021), devendo o agente responsável consultar preferencialmente os registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstas na Lei n.º 14.133/2021. A valorização do desempenho contratual prévio é também fator de pontuação extra em licitações de tipo melhor técnica e melhor técnica e preço (art. 36, § 3º, da Lei n.º 14.133/2021).

Como adverte a doutrina, há amplo grau de discricionariedade para a Administração, de modo que este critério de desempate somente pode ser efetivado se houver, por parte da Administração, a formulação de parâmetros objetivos concretos e seguros:

[...] o legislador estabelece, como segundo critério de desempate, o desempenho contratual prévio dos licitantes. Quanto a este critério,

palpitam severas problematizações. Primeiro, porque o legislador não estabelece o locus onde se afere o comportamento contratual do licitante, nem mesmo pontuações materiais. Assim sendo, poderá um licitante, concorrendo, pela primeira vez, a uma licitação em um determinado Estado da federação, não possuir, nesta unidade federativa, qualquer comportamento contratual prévio, de modo que deverá a Administração envidar esforços, junto a outros órgãos ou entidades contratantes, sobre a experiência pretérita do licitante. Ademais disso, o comportamento contratual poderá variar em relação a cada órgão ou entidade contratante, sendo que, quanto a este ponto, a lei não estabeleceu qualquer mecanismo prático de diferenciação.

Muito embora a Lei também estabeleça o comportamento contratual do licitante como critério para julgamento de propostas com base na técnica e preço (§ 3º do artigo 36 c/c §§ 3º e 4º do artigo 88), **persiste, ainda, amplo grau de discricionariedade para a Administração, de modo que este critério de desempate somente pode ser efetivado se houver, por parte da Administração, a formulação de parâmetros objetivos concretos e seguros.**

(CARVALHO, Guilherme. Os indeterminados critérios de desempate na Lei nº 14.133/2021. in: Revista Consultor Jurídico, 23 de julho de 2021)

Nesse contexto, Laércio Loureiro dos Santos aponta a necessidade de regulamentação por decreto ou a previsão no edital de critérios estritamente objetivos para tal avaliação, sugerindo uma regra objetiva de desempate para inclusão nos editais de licitação, qual seja, o maior valor da soma dos preços dos contratos anteriores (últimos 5 anos) com o mesmo objeto:

A primeira forma de desempate (após o uso da prerrogativa de lance suplementar da ME/EPP)

é a nova proposta que foi denominada de "disputa final".

Vencida essa etapa, o critério será de "avaliação de desempenho contratual prévio" que merece mais atenção no presente texto.

Mesmo não havendo previsão expressa na lei, **necessário se faz a regulamentação por decreto ou a previsão no edital de critérios estritamente objetivos para tal avaliação.**

**Um critério que sugerimos para inclusão nos editais da nova lei de licitações é a quantificação pecuniária para avaliação de desempenho contratual.** Explicamos.

Se todos os licitantes empatarem deverá prosseguir a fase de julgamento (em nova sessão) com a apresentação de documentação para desempate por avaliação de desempenho.

Nesse caso, a proposta do autor é que conste no edital a seguinte regra objetiva de desempate:

"9.1.2 DESEMPATE. Caso haja empate real entre licitantes deverá ser observada, nesta ordem as seguintes regras de desempate:

A) A preferência da ME/EPP é empate ficto que não se confunde com o empate real devendo ser aplicado antes do empate regido por este item.

B) Disputa final como derradeira tentativa de desempate pelo critério menor preço;

C) Designação de nova sessão para a apresentação do envelope de desempate, que terá julgamento na forma das alíneas seguintes;

D) Os licitantes empatados na proposta de preço deverão demonstrar a contratação junto ao Poder Público, do mesmo objeto (ou similar), nos últimos cinco anos atualizando o valor pelo INCC (no caso de obras) ou IPCA (nos demais casos) desde o dia da assinatura de cada contrato até o dia anterior à entrega do envelope de desempate, sendo que o valor pecuniário superior será o critério de desempate;

E) Mantido o empate, será convocada nova sessão, para apresentação de contratação junto ao Poder Público, do mesmo objeto (ou similar), nos últimos 10 (dez) anos, observadas

as mesmas regras de quantificação pecuniária do item anterior;

F) – Caso persista o empate serão aplicados os critérios dos incisos III e IV e §1º, incisos I a IV do artigo 60;

G- Caso nenhum critério anterior seja suficiente para o desempate será realizado sorteio a critério do agente de contratação de licitação responsável pela licitação utilizando-se apenas do fator sorte."

Desta forma tentamos esgotar o tema do empate no âmbito da nova lei de licitações, utilizando-se a fase de julgamento (eventualmente elastecida) par o desempate de propostas. Essa é a figura do "julgamento documental" cujo nome pretendemos batizar com as bênçãos da prestigiada ConJur.

As hipóteses seguintes ao inciso II do artigo 60 tem relevância social e econômica mas tem relevância indireta e mediata na gestão do contrato. Por tal motivo é que recomendamos a pormenorização do inciso II do referido artigo. A prévia avaliação de desempenho tem relação umbilical com a busca da proposta mais vantajosa e com o caráter competitivo da licitação, além de ser aplicação substancial do princípio da isonomia como critério de desempate. O detalhamento do conceito "avaliação de desempenho contratual prévio" merece a homenagem de sua efetivação nos editais e/ou nos decretos de regulamentação. (SANTOS, Laércio José Loureiro dos. Lei 14.133/21: desempate pela "avaliação do desempenho contratual". In: Revista Conjur, 12 de maio de 2023)

A proposta doutrinária ilustra a necessidade de uma regulamentação em bases objetivas. Entretanto, é necessário ponderar que a regra sugerida não se mostra adequada aos termos da lei, uma vez que o valor do preço das contratações anteriores não é necessariamente um indicador efetivo da qualidade do desempenho contratual. Outras

variáveis podem ser mais significativas para aferição do desempenho contratual que o valor da contratação.

Assim, em face do amplo grau de discricionariedade admitido pelo disposto no art. 60, caput, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021, o critério de "desempenho contratual prévio" somente pode ser efetivado se houver a regulamentação de parâmetros objetivos concretos e seguros.

## **1.2 Do critério das "ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho" (art. 60, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021)**

O terceiro critério de desempate é novo e alinhado à necessidade de promoção da igualdade de gênero no mercado de trabalho. Merece destaque e elogios a preferência estabelecida à empresa que promover **"ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho"** (art. 60, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021).

Ao dispor sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações, o Decreto n.º 11.430/2023 estabeleceu que ato do Secretário de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos disporá sobre a forma de aferição, pela administração, e sobre a forma de comprovação, pelo licitante, das referidas ações de equidade:

Art. 5º O desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho será critério de desempate em processos licitatórios, nos termos do disposto no inciso III do caput do art. 60 da Lei n.º 14.133, de 2021.

§ 1º Para fins do disposto no caput, serão consideradas ações de equidade, respeitada a seguinte ordem:

- I - medidas de inserção, de participação e de ascensão profissional igualitária entre mulheres e homens, incluída a proporção de mulheres em cargos de direção do licitante;
- II - ações de promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens em matéria de emprego e ocupação;

III - igualdade de remuneração e paridade salarial entre mulheres e homens;

IV - práticas de prevenção e de enfrentamento do assédio moral e sexual;

V - programas destinados à equidade de gênero e de raça; e

VI - ações em saúde e segurança do trabalho que considerem as diferenças entre os gêneros.

**§ 2º Ato do Secretário de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos disporá sobre a forma de aferição, pela administração, e sobre a forma de comprovação, pelo licitante, do desenvolvimento das ações** de que trata o § 1º.

Portanto, apesar do referido decreto federal, permanece a indefinição quanto ao procedimento a ser observado, com a possibilidade da eventual regulamentação contemplar diferentes políticas e parâmetros de equidade:

Em um terceiro momento, permanecendo a irresolução de propostas, o legislador, no inciso III, estabelece outra ponderação amplamente etérea, não pelo conteúdo, mas pela **ausência de forma quanto ao procedimento em que deva ocorrer**. Decerto, inegável que o objetivo almejado pelo legislador é verdadeira política pública, que visa à igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho, atitude normativa que merece as mais contundentes aclamações. **No entanto, persiste o legislador na mesma falha quanto à subjetividade, ao mencionar que tais políticas de equidade são estabelecidas em regulamento**. Ainda quanto à disposição contida no inciso III, a norma não prediz de onde emana o regulamento. Primeiramente, deve-se indagar se tal dispositivo legal é norma geral de licitação; se sim, a questão é mais facilmente solucionável, porque os critérios devem ser estabelecidos em norma regulamentar expedida pelo Poder Público Federal. Por outro lado, ao não se interpretar tal dispositivo legal como norma

geral de licitação, não há negar a possibilidade da existência de regulamentos municipais e estaduais, que podem contemplar políticas diversas de equidade, estabelecendo outros parâmetros que os preconizados no regulamento federal, perdurando a mesmíssima problemática envolta à ininteligibilidade de conceitos. Mais uma vez, a aplicação do inciso III fica condicionada à edição de norma regulamentadora notadamente objetiva. (CARVALHO, Guilherme. Os indeterminados critérios de desempate na Lei nº 14.133/2021. in: Revista Consultor Jurídico, 23 de julho de 2021)

Assim, em face do amplo grau de discricionariedade admitido pelo disposto no art. 60, caput, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021, o critério de "ações de equidade de gênero" somente pode ser efetivado se houver a regulamentação de parâmetros objetivos concretos e seguros.

### **1.3 Do critério de "programa de integridade" (art. 60, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021)**

O quarto critério, igualmente elogiável, diz respeito ao fato de a empresa contar com **programa de integridade**, conforme orientações dos órgãos de controle (art. 60, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021), em alinhamento com as novas tendências de implementação de compliance no setor privado do Brasil pós-Lava Jato (NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. p. 105).

O Decreto n.º 11.129/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013), traz a definição de programa de integridade:

Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de

códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de:

I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e

II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

Parágrafo único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

Art. 57. Para fins do disposto no inciso VIII do caput do art. 7º da Lei nº 12.846, de 2013, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados;

II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;

III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;

V - gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos;

VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;

VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;

IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciante de boa-fé;

XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIII - diligências apropriadas, baseadas em risco, para:

a) contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários, despachantes, consultores, representantes comerciais e associados;

b) contratação e, conforme o caso, supervisão de pessoas expostas politicamente, bem como de seus familiares, estreitos colaboradores e pessoas jurídicas de que participem; e

c) realização e supervisão de patrocínios e doações;

XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; e

XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

§ 1º Na avaliação dos parâmetros de que trata o caput, serão considerados o porte e as especificidades da pessoa jurídica, por meio de aspectos como:

I - a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores;

II - o faturamento, levando ainda em consideração o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - a estrutura de governança corporativa e a complexidade de unidades internas, tais como departamentos, diretorias ou setores, ou da estruturação de grupo econômico;

IV - a utilização de agentes intermediários, como consultores ou representantes comerciais;

V - o setor do mercado em que atua;

VI - os países em que atua, direta ou indiretamente;

VII - o grau de interação com o setor público e a importância de contratações, investimentos e subsídios públicos, autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações; e

VIII - a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico.

§ 2º A efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto de apuração será considerada para fins da avaliação de que trata o caput.

Quanto às orientações dos órgãos de controle, a Controladoria-Geral da União dispõe sobre a avaliação de programas

de integridade de pessoas jurídicas por meio da Portaria CGU n.º 909/2015:

Art. 2º Para que seu programa de integridade seja avaliado, a pessoa jurídica deverá apresentar:

I - relatório de perfil; e

II - relatório de conformidade do programa.

Art. 3º No relatório de perfil, a pessoa jurídica deverá:

I - indicar os setores do mercado em que atua em território nacional e, se for o caso, no exterior;

II - apresentar sua estrutura organizacional, descrevendo a hierarquia interna, o processo decisório e

as principais competências de conselhos, diretorias, departamentos ou setores;

III - informar o quantitativo de empregados, funcionários e colaboradores;

IV - especificar e contextualizar as interações estabelecidas com a administração pública nacional ou estrangeira, destacando:

a) a importância da obtenção de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas atividades;

b) o quantitativo e os valores de contratos celebrados ou vigentes com entidades e órgãos públicos nos últimos três anos e a participação destes no faturamento anual da pessoa jurídica;

c) a frequência e a relevância da utilização de agentes intermediários, como procuradores, despachantes, consultores ou representantes comerciais, nas interações com o setor público;

V - descrever as participações societárias que envolvam a pessoa jurídica na condição de controladora, controlada, coligada ou consorciada; e

VI - informar sua qualificação, se for o caso, como microempresa ou empresa de pequeno porte.

Art. 4º No relatório de conformidade do programa, a pessoa jurídica deverá:

I - informar a estrutura do programa de integridade, com:

a) indicação de quais parâmetros previstos nos incisos do caput do art. 42 do Decreto nº 8.420, de 2015, foram implementados;

b) descrição de como os parâmetros previstos na alínea "a" deste inciso foram implementados;

c) explicação da importância da implementação de cada um dos parâmetros previstos na alínea a deste inciso, frente às especificidades da pessoa jurídica, para a mitigação de risco de ocorrência de atos lesivos constantes do art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;

II - demonstrar o funcionamento do programa de integridade na rotina da pessoa jurídica, com histórico de dados, estatísticas e casos concretos; e

III - demonstrar a atuação do programa de integridade na prevenção, detecção e remediação do ato lesivo objeto da apuração.

§1º A pessoa jurídica deverá comprovar suas alegações, devendo zelar pela completude, clareza e organização das informações prestadas.

§2º A comprovação pode abranger documentos oficiais, correios eletrônicos, cartas, declarações, correspondências, memorandos, atas de reunião, relatórios, manuais, imagens capturadas da tela de computador, gravações audiovisuais e sonoras, fotografias, ordens de compra, notas fiscais, registros contábeis ou outros documentos, preferencialmente em meio digital.

A Procuradoria Federal da Universidade Federal de Uberlândia entende que "o programa de integridade está exaustivamente regulamentado" e que este critério "pode ser prontamente aplicado", nos termos da Nota nº00090/2023/PF/UFU/PFFUFUB/PGF/AGU:

Em seguida, ao que parece, o único dispositivo que pode ser prontamente aplicado é o inciso

IV, na medida em que o simples "desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle" é suficiente para determinar eventual desempate. Desse modo, caso algum dos licitantes possua programa de integridade, elaborado com base na publicação "Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas", da Controladoria-Geral da União (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>), o certame deverá ser desempatado em seu favor. [...] Destarte, considerando que o programa de integridade está exaustivamente regulamentado nos arts. 56 e seguintes do Decreto n. 11.129/2022, entende-se que o inciso IV é norma de eficácia plena, com perfeita aplicabilidade, sendo o critério de desempate determinado pela apresentação do referido programa, que deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica.

Entretanto, com todas as vênias, esse não parece ser o entendimento mais acertado.

Como se observa, a referida regulamentação está relacionada aos processos de apuração de responsabilidade no âmbito da Controladoria-Geral da União, especificamente para fins de eventual redução das sanções aplicadas e para fins de construção de acordos de leniência (art. 7º, inciso VIII, da Lei n.º 12.846/2013; art. 23, inciso V, art. 45, inciso IV, art. 51, e art. 54, parágrafo único, do Decreto n.º 11.129/2022; e art. 1º da Portaria CGU n.º 909/2015). Ou seja, trata-se de uma finalidade distinta dos objetivos que caracterizam o Pregão como modalidade licitatória.

Como ilustra o próprio manual Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas da Controladoria-Geral da União, mencionado pela Procuradoria Federal, a complexidade das questões tratadas nesses normativos torna muito difícil a utilização da referida regulamentação no âmbito do pregão eletrônico, que requer uma

regulamentação específica e mais adequada aos procedimentos licitatórios. Nesse sentido a ressalva expressa no referido manual:

O conteúdo desta publicação tem por objetivo esclarecer o conceito de Programa de Integridade em consonância com a Lei nº 12.846/2013 e suas regulamentações e apresentar diretrizes que possam auxiliar as empresas a construir ou aperfeiçoar Programa dessa natureza. O documento é eminentemente orientativo e não possui, portanto, caráter normativo ou vinculante. As diretrizes descritas não criam direitos ou garantias, sejam eles relacionados a eventual análise de Programa de Integridade em processo de responsabilização com base na Lei nº 12.846/2013 ou a qualquer outro processo ou procedimento nas esferas administrativa ou judicial. (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas. Brasília: CGU, 2015. p. 3)

Por não haver um ente público certificador ou um registro oficial, não fica clara a forma de comprovação da existência de um programa de integridade.

A simples declaração privada seria insuficiente para fins de comprovação da efetiva existência e implantação de um programa de integridade. Por outro lado, a apresentação do programa de integridade para avaliação pelo agente de licitação acrescentaria uma nova etapa ao procedimento licitatório, exigindo conhecimentos e análises complexas, além de ensejar possíveis recursos igualmente complexos ou subjetivos quanto ao conteúdo e à qualidade dos programas de integridades apresentados.

Assim, em face do amplo grau de discricionariedade admitido pelo disposto no art. 60, caput, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021, o critério de "programa de integridade" somente pode ser efetivado se houver a regulamentação de parâmetros objetivos concretos e seguros.

#### **1.4 Do critério da empresa local, da empresa brasileira e da empresa que invista em pesquisa e no desenvolvimento de**

### **tecnologia no País (§ 1º, incisos I, II e III, do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021)**

Por fim, não havendo o desempate segundo os critérios sucessivamente previstos no caput, o § 1º do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021 constitui uma segunda etapa de ordem de preferência, cujo conteúdo é bastante similar à lógica adotada pelo § 2º do artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993, na medida em que prioriza produtos nacionais ou produzidos e prestados por empresas brasileiras, bem assim por empresas que invistam em pesquisa e tecnologia no país (CARVALHO, Guilherme. Os indeterminados critérios de desempate na Lei n.º 14.133/2021. in: Revista Consultor Jurídico, 23 de julho de 2021).

Quanto ao critério da **empresa local**, o inciso I do § 1º do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021 menciona apenas "órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital" e "órgão ou entidade de Município", ou seja, somente pode ser aplicado aos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal licitantes, tendo deixado fora de seu alcance a Administração Pública federal.

Quanto ao critério da empresa brasileira e da empresa que invista em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País (§ 1º, incisos II e III, do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021), verifica-se que não houve inovação legislativa, devendo ser observada a mesma sistemática e procedimentos já adotados na aplicação da antiga Lei de Licitações (incisos III e IV do § 2º do artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993).

### **1.5 Do critério da "prática de mitigação" (§ 1º, inciso IV, do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021)**

Ainda no rol dos critérios previstos no § 1º do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021, há "um aperfeiçoamento em relação à Lei n.º 8.666/1993, que condiz com medidas ambientalmente sustentáveis, conforme práticas de mitigação estabelecidas na Lei n.º 12.187.2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança de Clima – PNMC e dá outras providências" (CARVALHO, Guilherme. Os indeterminados critérios de desempate na Lei n.º 14.133/2021. in: Revista Consultor Jurídico, 23 de julho de 2021).

Para os fins da Política Nacional sobre Mudança de Clima, entende-se por mitigação as "mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem

como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros" (art. 2º da Lei n.º 12.187/2009; art. 4º, inciso II, do Decreto n.º 9.578/2018).

A Procuradoria Federal da Universidade Federal de Uberlândia entende que "a simples comprovação de alguma das práticas de mitigação, por meio dos instrumentos previstos na Lei n. 12.187/2009 e no Decreto n. 9.578/2018, pode ser utilizada para a determinação de preferência em favor do licitante", nos termos da Nota:

Quanto ao art. 60, § 1º, IV, entende-se que o dispositivo já pode ser aplicado, posto que a prática de ações de mitigação está prevista na Lei n. 12.187/2009, regulamentada pelo Decreto n. 9.578/2018, que prevê a mitigação como sendo "mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros".

Embora o último critério de preferência, disciplinado pelo inciso IV, § 1º, do art. 60, da Lei 14.133/2021, também pareça ser de difícil aplicação, entende-se que a simples comprovação de alguma das práticas de mitigação, por meio dos instrumentos previstos na Lei n. 12.187/2009 e no Decreto n. 9.578/2018, pode ser utilizada para a determinação de preferência em favor do licitante.

Entretanto, com todas as vênias, esse não parece ser o entendimento mais acertado. Não está definida qual a documentação comprobatória a ser apresentada na licitação, se um laudo elaborado por profissional habilitado em engenharia ambiental, uma declaração privada, ou a cópia do licenciamento ambiental, por exemplo.

Do mesmo modo, resta por definir, de modo técnico e objetivo, qual o grau e a qualidade das "mudanças e substituições tecnológicas" necessários para considerá-las como "práticas de mitigação". A realização de treinamento dos profissionais envolvidos, a auditoria da cadeia de fornecimento, o uso de um determinado insumo

certificado, a instalação de um mecanismo de segurança em uma determinada máquina, por exemplo, podem ou não ser considerados práticas de mitigação? Não estão definidos os meios de aferição, as formas de comprovação e os limites ou níveis de caracterização.

Um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança de Clima é justamente "o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos" (art. 6º, inciso XII, do Decreto n.º 9.578/2018).

Ocorre que esses "critérios de preferência" ainda não foram estabelecidos. Noutras palavras, ainda não foi devidamente explorado esse instrumento da Política Nacional sobre Mudança de Clima (art. 6º, inciso XII, do Decreto n.º 9.578/2018).

Como orienta a própria Advocacia-Geral da União (AGU), "os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos" (Parecer Jurídico).

Mesmo o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (6ª ed. Brasília: AGU, 2023), elaborado pela Advocacia-Geral da União (AGU), não trata de ações de mitigação quanto às mudanças de clima, nem de critérios de desempate entre licitantes.

Assim, em face do amplo grau de discricionariedade admitido pelo disposto no art. 60, §1º, inciso IV, da Lei n.º14.133/2021, o critério de "prática de mitigação" somente pode ser efetivado se houver a regulamentação de parâmetros objetivos concretos e seguros.

## **1.6 Dos critérios previstos na Lei das Estatais (art. 55 da Lei n.º 13.303/2016).**

Na ausência de regulamentação que viabilize a utilização dos critérios previstos no art. 60 da Lei n.º14.133/2021, deve ser utilizado o critério subsequente, respeitando a ordem legal de prioridade.

Persistindo o empate, admite-se a utilização supletiva dos critérios previstos na Lei das Estatais (Lei n.º13.303/2016):

Art. 55. Em caso de empate entre 2 (duas) propostas, serão utilizados, na ordem em que se encontram enumerados, os seguintes critérios de desempate:

I - disputa final, em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta fechada, em ato contínuo ao encerramento da etapa de julgamento;

II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, desde que exista sistema objetivo de avaliação instituído;

III - os critérios estabelecidos no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e no § 2º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

IV - sorteio.

Como se observa, ao lado dos critérios comuns, a previsão do sorteio é o que diferencia o rol da Lei das Estatais (art. 55, inciso IV, da Lei n.º 13.303/2016) do rol da Nova Lei de Licitações (art. 60 da Lei n.º 14.133/2021).

Entretanto, a previsão legal de sorteio não é suficiente para a aplicação deste critério. Será necessário que o sistema de Compras do Governo Federal disponibilize ferramenta para realização de sorteio entre licitantes ou que o procedimento do sorteio seja regulamentado para propiciar adequado grau de transparência e segurança ao resultado, em respeito aos direitos dos administrados.

## **1.7 Da possibilidade de regulamentação no âmbito da Ebserrh**

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n.º 4.657/1942) estabelece que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, normas complementares, orientações normativas, súmulas administrativas e respostas a consultas:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que

sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. [...]

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

[...] Art. 30. **As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.** Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

Assim, diante de normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração (art. 3º, §1º, do Decreto n.º9.830/2019), devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados, demonstrando-se a necessidade e a adequação da medida (art. 20, parágrafo único, e art. 22 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942).

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece a discricionariedade administrativa na operacionalização dos critérios de desempate, considerando as diversas hipóteses possíveis e válidas perante o ordenamento jurídico, desde que os parâmetros sejam razoáveis e especificados de forma clara, objetiva e detalhada no instrumento convocatório da licitação:

[...] 35. Ademais, compreendo que **não cabe ao controle externo preferir o sorteio ao escrutínio ou este àquele, porquanto essa questão está sob a égide da discricionariedade administrativa do gestor, que lhe assegura âmbito de ação, de decisão e de escolha entre as diversas hipóteses**

**possíveis e válidas perante o ordenamento jurídico. O que deve ser observado sempre, em cada caso, é se os parâmetros da disputa foram razoáveis e especificados de forma clara, objetiva e detalhada no instrumento convocatório da licitação, o que ocorreu nestes autos.**

[...] Havendo escolhas legalmente admitidas e razoáveis, não se pode interditar ou criar obstáculos às decisões discricionárias da gestão. (Acórdão TCU n.º 459/2023 - Plenário, relator Marcos Bemquerer)

No presente caso, a Nota Técnica pela inexistência de regulamentação e a necessidade de viabilizar a aplicação dos critérios legais de desempate aos procedimentos licitatórios.

Como demonstrado nas seções anteriores deste parecer, o critério de "disputa final" (art. 60, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021) é autoaplicável, inicialmente de forma automatizada, por meio do sistema de Compras do Governo Federal (Compras.gov.br), e sucessivamente por convocação do agente de licitação, pelos canais de comunicação institucionais já utilizados na licitação (chat, e-mail institucional da Unidade de Licitações, etc.).

De outro lado, os critérios de "desempenho contratual prévio", "ações de equidade de gênero", "programa de integridade", "prática de mitigação" e "sorteio" (art. 60, caput, incisos II, III e IV, e §1º, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021; e art. 55, inciso IV, da Lei n.º 13.303/2016) dependem de regulamentação.

Na ausência de regulamentação que viabilize a utilização dos critérios previstos no art. 60 da Lei n.º 14.133/2021, deve ser utilizado o critério subsequente, respeitando a ordem legal de prioridade. Por ocasião de cada situação de empate, deve ser verificada a eventual existência de regulamentação atualizada dos referidos critérios. Persistindo o empate, admite-se a utilização supletiva dos critérios previstos na Lei das Estatais (Lei n.º 13.303/2016).

Em face da inexistência de regulamentação e da necessidade de viabilizar a aplicação dos critérios legais de desempate aos procedimentos licitatórios (art. 60 da Lei n.º 14.133/2021; art. 55 da Lei n.º 13.303/2016; e art. 6º, § 2º, do RLCE 2.0), é possível a regulamentação no âmbito da Ebserh, "para aumentar a segurança

jurídica na aplicação das normas" (art. 30 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942), entre as diversas hipóteses possíveis e válidas perante o ordenamento jurídico, cuidando para que os parâmetros estabelecidos sejam razoáveis e especificados de forma clara, objetiva e detalhada no instrumento convocatório da licitação (Acórdão TCU n.º 459/2023 - Plenário).

Conforme prevê o Regimento Interno da Administração Central da Ebserh, compete à Diretoria de Administração e Infraestrutura (DAI) editar normas e procedimentos administrativos e técnicos e fluxos de trabalho relativos à área de licitações:

Art. 16. São competências comuns à Presidência, Vice-Presidência, Diretorias, Coordenadorias, Supervisões e Serviços: [...]

IV. estabelecer diretrizes, bem como procedimentos internos e fluxos de trabalho dentro da sua esfera de competência e em conformidade com os normativos da Rede Ebserh;

Art. 17. São competências comuns às Diretorias: [...]

VI. editar normas e procedimentos administrativos e técnicos relativos à sua área de atuação, em articulação com as demais Diretorias e a Consultoria Jurídica;

Art. 89. São competências da Diretoria de Administração e Infraestrutura – DAI: [...]

I. propor, implementar e monitorar as políticas de licitações, contratos e convênios, compras centralizadas, patrimonial, suprimentos, infraestrutura física, engenharia clínica, hotelaria no âmbito da Administração Central, e dos HUFs da Rede Ebserh, bem como a logística administrativa da Administração Central;

Conforme a Portaria n.º 8/2019 do Presidente da Ebserh, os Hospitais Universitários Federais "deverão observar e dar cumprimento aos normativos legais [...], bem como aos normativos e orientações emanados da Administração Central da Ebserh", sem prejuízo de "revisar os normativos internos e avaliar a oportunidade e a

conveniência de instituir novos, com o intuito de regulamentar procedimentos complementares no âmbito de cada unidade":

Art. 1º Delegar competências aos Hospitais Universitários Federais (HUFs) e unidades descentralizadas administradas pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) [...].

Art. 2º As competências de que trata esta Portaria-SEI constituem responsabilidades compartilhadas, delegadas à Superintendência e ao Colegiado Executivo dos HUFs enquanto instâncias decisórias, às equipes de gestão enquanto instâncias gerenciais e ao corpo funcional enquanto instância executora das atividades e da implementação de políticas públicas postas aos hospitais e unidades descentralizadas administradas pela Ebserh.

Art. 3º As Superintendências, as equipes de gestão e o corpo funcional **deverão observar e dar cumprimento aos normativos legais e infralegais emanados dos órgãos centrais dos sistemas federais de orçamento, finanças, contabilidade, saúde, recursos humanos e serviços gerais, bem como aos normativos e orientações emanados da Administração Central da Ebserh.**

Parágrafo único. Cabe às Superintendências revisar os normativos internos e **avaliar a oportunidade e a conveniência de instituir novos, com o intuito de regulamentar procedimentos complementares no âmbito de cada unidade**, observando esta Portaria e demais normativos da empresa.

Consideradas as características da gestão em rede no âmbito da Ebserh, é recomendável que a regulamentação dos critérios de desempate previstos no art. 60 da Lei n.º 14.133/2021 seja centralizada, com fundamento nas competências regimentais da Diretoria de Administração e Infraestrutura.

Portanto, sugere-se o encaminhamento deste processo à Diretoria de Administração e Infraestrutura, para que possa deliberar

pela opção que considere mais adequada para o atendimento dos interesses da Ebserh.

Por fim, quanto à Nota, é necessário destacar que, como regra, as manifestações jurídicas não possuem caráter vinculante, pois são opiniões jurídicas quanto à conduta a ser adotada. Apenas o parecer do Advogado-Geral da União submetido à aprovação do Presidente da República, aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial, vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento (art. 40 da Lei Complementar n.º 73/1993). Não sendo este o caso, a autoridade pública assessorada mantém o seu poder de decisão, apesar da manifestação do órgão consultivo da Advocacia-Geral da União.

## **2 CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, conclui-se que o critério de "disputa final" é autoaplicável e, de outro lado, dependem de regulamentação os critérios de "desempenho contratual prévio", "ações de equidade de gênero", "programa de integridade", "prática de mitigação" e "sorteio" (art. 60 da Lei n.º 14.133/2021; e art. 55 da Lei n.º 13.303/2016), admitindo-se a regulamentação no âmbito da Ebserh (art. 30 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942), entre as diversas hipóteses possíveis e válidas perante o ordenamento jurídico, e cuidando para que os parâmetros estabelecidos sejam razoáveis e especificados de forma clara, objetiva e detalhada no instrumento convocatório da licitação (Acórdão TCU n.º 459/2023 - Plenário).

Consideradas as características da gestão em rede no âmbito da Ebserh, é recomendável que a regulamentação dos referidos critérios de desempate seja centralizada, com fundamento nas competências regimentais da Diretoria de Administração e Infraestrutura (art. 16, inciso IV, art. 17, inciso VI, e art. 89, inciso I, do Regimento Interno da Administração Central da Ebserh).

Portanto, sugere-se o encaminhamento deste processo à Diretoria de Administração e Infraestrutura, para que possa deliberar pela opção que considere mais adequada para o atendimento dos interesses da Ebserh.

## **VIABILIDADE DO PAGAMENTO DE BOLSA, ADICIONAL VARIÁVEL OU OUTRO TIPO DE RESSARCIMENTO ÀS EQUIPES DE PESQUISA CLÍNICA**

Parecer n.º 4/2024/DJEP/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH<sup>1</sup>

Cristine Heloisa de Miranda<sup>2</sup>  
Guilherme Campos Fonseca<sup>3</sup>  
Letícia Horbach Gonçalves<sup>4</sup>  
Marcela Jácome Lopes Boaz<sup>5</sup>  
Pollyana da Silva Alcântara<sup>6</sup>  
Thiago Lopes Cardoso Campos<sup>7</sup>

### **Sumário Executivo**

O objeto da consulta é a análise da viabilidade jurídica de pagamento

---

<sup>1</sup>Parecer emitido no processo administrativo nº 23521.011705/2021-10, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup>Graduada em Direito (UFSC) e especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Univalde em convênio com a ACMP. Analista Jurídica do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. E-mail: cristineheloisa@gmail.com

<sup>3</sup>Advogado da Ebsersh desde 2017. Atualmente, ocupa a chefia o Setor Jurídico de Procedimentos Disciplinares. Atuou como Chefe do Serviço Jurídico do Consultivo Trabalhista (2021-2024) e como Chefe do Serviço Jurídico de Assuntos de Pessoal (2019-2021). É graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Franca e em História (Bacharelado e Licenciatura) pela Unesp. Possui especialização em Direito Constitucional, Direito do Trabalho e MBA em Saúde Pública. E-mail: guilherme.fonseca@ebserh.gov.br.

<sup>4</sup>MBA em Gestão Pública pela ENAP. Especialista em Direito Constitucional e em Direito Administrativo. Advogada da Ebsersh e Chefe da Divisão Jurídica de Consultivo Geral. E-mail: leticia.horbach@ebserh.gov.br.

<sup>5</sup>Graduada em Direito e especialista em Direito da Inovação Tecnológica e em Direito Administrativo (todos pela UFRN). Chefe da Divisão Jurídica de Processos Estruturantes. Email: Marcela.Lopes@ebserh.gov.br

<sup>6</sup>Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Ipea. Pósgraduada em Licitações e Contratações Públicas pela Faculdade CERS. MBA em Gestão Pública pela Enap. Especialista em LGPD, Privacidade e Proteção de Dados pela Ucam/RJ, em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade de Direito Padre Arnaldo Janssen, em Direito Público pela PUC/MG e em Direito Tributário pela Universidade Gama Filho. Graduada em Direito pela PUC/MG. Advogada da Ebsersh e Chefe do Serviço Jurídico de Consultivo. E-mail: pollyana.alcantara@ebserh.gov.br

<sup>7</sup>Advogado sanitário e Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Especialista em direito sanitário pela IDISA-Sírio Libanês e mestrando em Saúde Coletiva na Universidade Federal de Campinas UNICAMP. Vice- Presidente do Instituto de Direito Sanitário Aplicado IDISA. Email: thiago.campos@anvisa.gov.br

de bolsa, adicional variável ou outro tipo de ressarcimento às equipes de pesquisa clínica do HUF. Concluiu-se que, enquanto não houver regulamentação interna que preveja o pagamento de adicional variável e bolsas de estímulo à inovação, não é recomendável o pagamento de retribuição pecuniária para o desempenho de atividades executadas regularmente durante a jornada de trabalho do empregado e/ou servidor cedido. Porém, é possível o pagamento de bolsas para empregados da Ebserh e servidores cedidos à empresa para atividades vinculadas a projetos de ensino, de pesquisa e de extensão, desde que sejam observados os pressupostos mencionados neste parecer. Pela relevância do tema e levando em consideração as competências da DGP e DEPI, bem como a previsão na Norma de Relacionamento da Ebserh com Fundações de Apoio de que o assunto seria objeto de regulamentação específica, sugeriu-se o encaminhamento deste processo às referidas diretorias para ciência e adoção das providências que entenderem cabíveis.

## **1 FUNDAMENTAÇÃO**

### **1.1 Contextualização**

Por meio do Despacho, a Gerência Administrativa do HUF solicitou parecer jurídico acerca da legalidade de pagamento de bolsa, adicional variável ou outro tipo de ressarcimento monetário às equipes que atuam em pesquisas clínicas no hospital, bem como, se for o caso, limites para implementação de tal pagamento/ressarcimento.

De antemão, é importante notar que não há previsão legal para "ressarcimentos" a pesquisadores, mas sim para o pagamento de bolsas de ensino, pesquisa e extensão (Lei n.º 8.958/1994, Decreto n.º 7.423/2010 e Norma de Relacionamento entre a Ebserh e Fundações de Apoio) ou de adicional variável e bolsas de estímulo à inovação (arts. 8º e 9º da Lei n.º 10.973/2004). Portanto, este parecer se concentrará nas hipóteses de pagamento que se enquadram nessas categorias.

Considerando a relevância de uma abordagem uniforme para a Rede Ebserh em relação a essa matéria, aproveita-se a consulta para revisar manifestações jurídicas anteriores e atualizar o entendimento adotado pela Consultoria Jurídica em relação ao tema.

No âmbito da Ebserh, o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação, insere-se no objeto social da Empresa, conforme o art. 4º do Estatuto Social: Art. 4º. A

EBSERH tem como objeto social:

[...] VII – prestar serviços de apoio ao **ensino, pesquisa e extensão, nas diversas áreas do conhecimento com vistas à inovação**, ensino-aprendizagem e formação de pessoas no campo da saúde pública, inclusive mediante a intermediação e apoio financeiro, observada, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, a autonomia universitária e as políticas acadêmicas estabelecidas no âmbito das instituições de ensino;

[...] X – prestar serviços de apoio à geração do conhecimento em **pesquisas básicas, clínicas e aplicadas, promovendo, estimulando, coordenando, apoiando e executando atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação**, com o objetivo de produzir conhecimentos e tecnologia para o desenvolvimento da saúde pública do País; [...].  
(Sem destaques no original)

Especificamente em relação às pesquisas clínicas, objeto da presente consulta, no âmbito interno, foi instituído o Programa Ebserh de Pesquisas Clínicas Estratégicas para o Sistema Único de Saúde (EpecSUS), por meio da Portaria Interministerial n.º 09, de 13 de agosto de 2014, do Ministério da Educação (MEC), do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), que tem como objetivo geral contribuir com o desenvolvimento científico e tecnológico e formação profissional em saúde, em consonância com as políticas de Educação, de Saúde e de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Os documentos básicos que orientam o EpecSUS estão disponíveis no site da Ebserh e são os seguintes: a portaria interministerial MEC-MS-MCTI n.º 09/2014 que instituiu o programa, o documento orientador para estudos multicêntricos colaborativos e a Norma Operacional Ebserh n.º 01/2016 da Presidência, que tem por objetivo apoiar a Consultoria Jurídica na análise de contratos de patrocínio para o desenvolvimento de estudos clínicos, apresentando o anexo I com uma sugestão de conteúdo de minuta contratual.

Além disso, o Mapa Estratégico 2024-2028 trouxe como objetivos estratégicos: no eixo sociedade, criar um ambiente favorável

ao desenvolvimento em rede de pesquisa, inovação e avaliação de tecnologias em saúde; no eixo desenvolvimento institucional, implementar melhorias na infraestrutura e nas condições de trabalho com foco na assistência, no ensino e na pesquisa; e no eixo sustentabilidade financeira, ampliar e diversificar as fontes de financiamento.

Dessa forma, tomando-se por base o escopo de atuação da Ebserh, é possível concluir que os empregados da Ebserh e os servidores cedidos à empresa podem, como atribuição funcional, desenvolver atividades de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação.

Especificamente quanto à possibilidade de desenvolvimento de atividades relacionadas à pesquisa clínica patrocinada durante o horário de trabalho, o tema foi objeto do Parecer – SEI 85/2018/SJAP/CONJUR/PRESEBSERH, em que foram apresentadas as seguintes conclusões:

- [...] 1. Os empregados da Ebserh podem atuar em pesquisas em que a empresa participe, conforme necessidade da Ebserh;
2. Deve-se analisar se o servidor cedido, na forma do art. 7º da Lei nº 12.550/2011, da instituição de ensino federal ou de instituição congênera possui na descrição de cargo ou autorização legal para participar de pesquisas;
3. Indica-se à Diretoria de Gestão de Pessoas - DGP a necessidade da inclusão dos cargos em comissão e de função gratificada na descrição sumária das atribuições dos cargos dos Hospitais, incluindo a atuação em pesquisa, em correlação aos CCs e FGs da estrutura organizacional da Sede da EBSEH, de forma a dar mais segurança jurídica para a empresa e aos colaboradores cedidos que ocupem esses cargos, quando atuarem em pesquisas;
4. As atribuições de pesquisa são inerente às atividades dos empregados da Ebserh, logo os funcionários já estão remunerados para exercer esta atividade, destarte, cabe a gestão superior a avaliação da conveniência e oportunidade do pagamento de outras vantagens pecuniárias em

favor dos colaboradores EBSEERH, de forma a incentivar a participação dos empregados no projetos de pesquisa a serem desenvolvidos no âmbito dos Hospitais Universitários Federais filiados. Caso a gestão considere como plausível a possibilidade de retribuição da participação dos colaboradores em projeto de pesquisa, destaca-se, ainda, as seguintes considerações:

a) No caso de projeto de pesquisa a ser realizado com a intervenção da fundação de apoio, a pesquisa deve ser realizada fora da jornada normal de trabalho, com supedâneo no art. 4º, § 7º da Lei nº 8.958/1994;

b) Por outro lado, nos projetos em que não há interveniência de fundação de apoio, previstos no art. 8º e 9º da Lei nº 10.973/2004, aqueles firmados diretamente pela ICT com instituições públicas e privadas, existe a possibilidade de que participação remunerada do servidor, do militar ou do empregado público da ICT pública ocorra no curso da respectiva jornada de trabalho;

c) No caso de pesquisa realizada pela empresa que não se enquadre nas previsões específicas nas Leis nº 8.958/1994 e nº 10.973/2004, a participação dos empregados na pesquisa deve se dar durante a jornada de trabalho, considerando que não está excetuado pelos normativos citados, estando na conveniência e oportunidade da Administração a forma como se dará a distribuição da carga horária, o que o normativo do grupo de trabalho pode abarcar, caso entenda pertinente;

d) A retribuição da participação de colaborador em projeto de pesquisa desenvolvido pela ICT pode ser realizada mediante o pagamento de adicional variável, quando o projeto se originar em um contrato de prestação de serviços, pago diretamente pela ICT ou instituição de apoio; e na forma de bolsa, quando o projeto se originar em acordos de parcerias, que inclui os convênios e termos de cooperação pela

similaridade dos objetos, paga diretamente pela ICT, fundação de apoio ou agência de fomento;

e) Caso a intenção da gestão seja de que o adicional variável ou a bolsa sejam pagas diretamente pela ICT, elucida-se que qualquer retribuição pecuniária ou doação criada em favor dos empregados da Ebserh deve ser submetida ao Conselho de Administração e à Diretoria Executiva, consoante os artigos 47, inciso XXXVI, e 57, inciso IX respectivamente do Estatuto Social da Ebserh. Também deve ser submetido ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG, consoante art. 41, inciso VI do Decreto nº 9.035/2017. [...]

O Parecer – SEI 85/2018 foi complementado pelo Parecer – SEI 100/2018/SJAP/CONJUR/PRES-EBSERH, último ato daquele processo, com a seguinte conclusão:

[...] Deve-se seguir o Parecer nº GQ - 145/1998, que estabelece a limitação do acúmulo de cargos em máximo 60 horas semanais, ao menos até que sobrevenha alteração de entendimento, se for o caso; O limite da jornada semanal deve observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e o limite máximo de 60 horas semanais, conforme disposto acima; A remuneração e a bolsa ou o adicional variável deverão ser somados para o teto constitucional. [...]

Registra-se que também se teve acesso ao processo n.º GQ – 145/1998 que pedia esclarecimentos em relação aos procedimentos de desenvolvimento de estudos e pesquisas clínicas no âmbito do HUF. No entanto, não trouxe grandes novidades em relação às conclusões contidas no processo, pelo que, em relação a ele, faz-se esta mera menção.

A partir do conhecimento dos processos, especialmente com a intenção de resgatar o andamento de iniciativas anteriores, a DJEP, por meio da Cota, solicitou manifestação técnica da Coordenadoria de Gestão da Pesquisa e Inovação Tecnológica em Saúde (CGPITS/DEPI).

Em resposta, por meio de Despacho, a CGPITS/DEPI expôs, em síntese, que o grupo de trabalho instituído com o objetivo de discutir, analisar e apresentar propostas para elaboração de normativa sobre a participação do empregado público ou servidor público cedido para os Hospitais Universitários Federais (HUFs) da Rede Ebserh nas atividades de pesquisa patrocinada não produziu um documento final.

Além disso, o Coordenador da CGPITS/DEPI expôs o seu entendimento de que as atividades de pesquisa não se caracterizam como prestação de serviços; que, em tese, entende possível a concomitância entre as atividades de pesquisa clínica e a jornada de trabalho, sendo desejável uma definição prévia da carga horária destinada para atuação nas pesquisas clínicas; e que não existe ainda normativa da Ebserh sobre pagamento de alguma espécie de contraprestação às equipes que realizam atividades em pesquisa clínica, entretanto, havendo recursos extraorçamentários aportados para a execução de projetos de pesquisa clínica, haveria a possibilidade de recebimento de bolsa de pesquisa. Do texto, extrai-se o seguinte:

[...] 2. No entendimento da CGPITS/DEPAS, é possível, em tese, o desenvolvimento de atividades de pesquisa clínica em concomitância com a jornada de trabalho do empregado/servidor. Além disso, é desejável uma definição prévia da carga horária destinada para atuação nas pesquisas clínicas. Embora não seja do escopo da CGPITS/DEPAS arbitrar sobre esta questão, reforço o motivo de nossa concordância. Os processos de inovação tecnológica e de pesquisa científica necessitam de pessoal altamente especializado, o que é escasso no país. Ainda, de acordo com o Estatuto Social da Ebserh, em seu art. VI e X, observa-se que é um dos objetos da empresa apoiar as atividades de inovação e pesquisa clínica:

VI - participar de iniciativas de promoção da inovação, como incubadoras, centros de inovação e aceleradoras de empresas;

X - prestar serviços de apoio à geração do conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas, promovendo, estimulando,

coordenando, apoiando e executando atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com o objetivo de produzir conhecimentos e tecnologia para o desenvolvimento da saúde pública do País;

Desta forma, para apoiar e fortalecer o ecossistema de inovação e pesquisa nos HUF, a dedicação de seu quadro de funcionários para atividades desta natureza dentro de sua jornada de trabalho, mediante regramento, parece adequada. [...]

A GEP do HUF, por sua vez, trouxe um detalhamento do procedimento adotado pelo Núcleo de Estudos Clínicos – Setor de Gestão da Pesquisa e Inovação Tecnológica do hospital. Com vistas a esclarecer o escopo da consulta, destaca-se o seguinte trecho da manifestação:

[...]Teoricamente o servidor já recebe o seu salário para fazer a atividade, porém a pesquisa clínica demanda especificidades como: equipe altamente capacitada em pesquisa clínica, não pode haver trocas de funcionários pois os mesmos devem estar “delegados” em cada projeto do seu início ao fim, as intercorrências são frequentes pois trabalhamos com medicações ainda em fase pré-comercialização, portanto TODOS os eventos adversos que o paciente tenham devem ser notificados em prazo específico (evento adverso grave em 24 horas, independente se final de semana ou feriado; O questionamento foi proposto pela FUNEPU ao HUF e está disposto no Processo SEI 23521.005539.2020-23 (Ofício FUNEPU nº473/2018/AdmJur/FUNEPUF.

Os profissionais desenvolvem atividades inerentes aos cargos (Medicina, Enfermagem, Farmácia etc) e atividades de pesquisa clínica em horário de trabalho padrão da EBSEPH e sempre que necessário fora deste para atender as demandas da pesquisa clínica. Até 2020, a prestação de trabalho dos profissionais, fora do expediente da EBSEPH era ressarcida com recursos do

Patrocinador, como estabelecido em plano de trabalho, em Regimento do Núcleo de Estudos Clínicos e também de acordo com a Norma Operacional de orientação dos contratos de patrocínio de estudos clínicos de 29/03/2016. Todos os questionamentos propostos são referentes a este ressarcimento das equipes de pesquisa em trabalho fora do expediente padrão da EBSEH, respeitando não ultrapassar o teto máximo nem a carga horária de 60 horas semanais;

[...] Quando as equipes eram ressarcidas pelos recursos da pesquisa, não havia ônus nenhum para Ebserh e HC não havendo impacto para o orçamento . Uma vez que o ressarcimento da pesquisa pelo Patrocinador foi suspenso temporariamente (devido a abertura deste processo), os profissionais passaram a registrar ponto na entrada e na saída quando solicitados fora do horário habitual, para atuação nos ensaios clínicos patrocinados, no âmbito do NEC-HUF, isso irá gerar ônus para a Ebserh caso a equipe de trabalho não possa receber pelo estudo. Até 2020, a equipe de pesquisa era ressarcida através da emissão nota fiscal como prestação de serviços (1. Investigador Principal ou Subinvestigador, 2. Coordenação de estudos clínicos através da Central Tributária do município), recolhendo ISS, INSS e IRPF; a Fundação local não trabalha com bolsas.

[...]

**2. Há previsão na norma de relacionamento e nos contratos/convênios para pagamento de bolsa, adicional variável ou algum outro tipo ressarcimento?**

Atualmente estabelecemos contrato com a Fundação do HUF e é previsto bolsa ou adicional variável, porém nosso questionamento é em relação à equipe que está lotada fixa na pesquisa clínica e não à não fixa. Entendemos que não existe problema para ressarcimento para equipe não fixa. [...]

Das manifestações da CGPITS/DEPI e da GEP do HUF, observa-se que o ponto em que há controvérsia diz respeito à possibilidade de remunerar os pesquisadores pelas atividades desempenhadas durante a jornada de trabalho. O Parecer - SEI 85/2018 concluiu que essa remuneração seria possível apenas em projetos que se enquadrem no art. 8º e 9º da Lei nº 10.973/2004, sem a interveniência de fundação de apoio. Esse posicionamento passa a ser reanalisado, conforme explicado a seguir.

### **1.2 Pagamento de bolsas de ensino, pesquisa e extensão com fundamento na Lei n.º 8.958/1994, no Decreto n.º 7.423/2010 e na Norma de Relacionamento entre a Ebserh e Fundações de Apoio**

O enquadramento da Ebserh, incluídos os HUFs, como Instituição Científica e Tecnológica (ICT) já foi pacificado institucionalmente. Inclusive, houve expressa referência no art. 1º, parágrafo único, da Norma de Relacionamento entre a Ebserh e as Fundações de Apoio. Assim, não há dúvidas em relação à possibilidade de a Ebserh e os HUFs a ela vinculados atuarem em atividades de desenvolvimento de projetos de pesquisa, ensino e extensão, projetos de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e projetos de estímulo à inovação.

A relação entre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e as demais ICTs com fundações de apoio é disposta na Lei n.º 8.958/1994 e regulamentada pelo Decreto n.º 7.423/2010. Conforme o art. 1º da Lei n.º 8.958/1994, as fundações de apoio têm por finalidade o apoio a projetos de "ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação".

O art. 4º da lei e o art. 7º do Decreto n.º 7.423/2010 dispõem a respeito da participação de servidores (em sentido amplo) em tais projetos, para fins de concessão de bolsas. Veja-se:

Lei n.º 8.958/1994

Art. 4º As IFES e demais ICTs contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente e limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações

referidas no art. 1º desta Lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais.

§ 1º A participação de servidores das IFES e demais ICTs contratantes nas atividades previstas no art. 1º desta Lei, autorizada nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações contratadas, para sua execução, conceder bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão, de acordo com os parâmetros a serem fixados em regulamento.

§ 2º É vedada aos servidores públicos federais a participação nas atividades referidas no caput durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade, de acordo com as normas referidas no caput.

§ 3º É vedada a utilização dos contratados referidos no caput para contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestar serviços ou atender a necessidades de caráter permanente das contratantes.

§ 4º Os servidores ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança nas IFES e demais ICTs poderão desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão no âmbito dos projetos apoiados pelas fundações de apoio com recebimento de bolsas.

§ 5º É permitida a participação não remunerada de servidores das IFES e demais ICTs nos órgãos de direção de Fundações de Apoio, não lhes sendo aplicável o disposto no inciso X do caput do art. 117 da Lei n o 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

§ 6º Não se aplica o disposto no § 5º aos servidores das IFES e demais ICTs investidos em cargo em comissão ou função de confiança.

§ 7º Os servidores das IFES e demais ICTs somente poderão participar de atividades nas fundações de apoio quando não houver prejuízo ao cumprimento de sua jornada de trabalho na

entidade de origem, ressalvada a hipótese de concessão especial prevista no inciso II do § 4º do art. 20 da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. [...]

Art. 4º-B. As fundações de apoio poderão conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão e de estímulo à inovação aos estudantes de cursos técnicos, de graduação e pós-graduação e aos servidores vinculados a projetos institucionais, inclusive em rede, das IFES e demais ICTs apoiadas, na forma da regulamentação específica, observados os princípios referidos no art. 2º. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

Decreto nº 7.423/2010

Art. 7º Os projetos realizados nos termos do § 1º do art. 6º poderão ensejar a concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pelas fundações de apoio, com fundamento na Lei nº 8.958, de 1994, ou no art. 9º, § 1º, da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observadas as condições deste Decreto.

§ 1º A instituição apoiada deve, por seu órgão colegiado superior, disciplinar as hipóteses de concessão de bolsas, e os referenciais de valores, fixando critérios objetivos e procedimentos de autorização para participação remunerada de professor ou servidor em projetos de ensino, pesquisa ou extensão, em conformidade com a legislação aplicável.

§ 2º Para a fixação dos valores das bolsas, deverão ser levados em consideração critérios de proporcionalidade com relação à remuneração regular de seu beneficiário e, sempre que possível, os valores de bolsas correspondentes concedidas por agências oficiais de fomento.

§ 3º Na ausência de bolsa correspondente das agências oficiais de fomento, será fixado valor compatível com a formação do beneficiário e a natureza do projeto.

§ 4º O limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo docente, em qualquer hipótese, não poderá exceder o maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do artigo 37, XI, da Constituição.

§ 5º A instituição apoiada poderá fixar na normatização própria limite inferior ao referido no § 4º.

Dos dispositivos, depreende-se que, para o pagamento de bolsa para empregados da Ebserh e servidores cedidos à empresa, devem ser observados os seguintes pressupostos:

I - as bolsas devem estar vinculadas a projetos de ensino, de pesquisa e extensão;

II - é vedada a execução de atividades decorrentes da bolsa durante a jornada de trabalho, excetuada a colaboração esporádica em assuntos de sua especialidade;

III - as atividades decorrentes da concessão de bolsa devem ser executadas sem prejuízo das atribuições funcionais, o que inclui uma avaliação de proporcionalidade e razoabilidade em relação à jornada semanal no âmbito da Ebserh;

IV - os ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança também podem receber bolsas em projetos de ensino, de pesquisa e extensão;

V - o limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas em qualquer hipótese, não poderá exceder o maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do artigo 37, XI, da Constituição, ou seja, o chamado teto do funcionalismo, ou limite inferior, fixado em normativo próprio.

No que diz respeito à carga horária semanal, é relevante mencionar que a Advocacia Geral da União (AGU) emitiu o Parecer Vinculante GQ nº 145/1998, estabelecendo uma interpretação que limitava o acúmulo de cargos e empregos públicos a uma jornada

máxima de 60 horas semanais. Esse critério foi adotado como referência pelo Parecer SEI 100/2018/SJAP/CONJUR/PRES-EBSERH, ao concluir sobre as atividades relacionadas à concessão de bolsa, afirmando que "o limite da jornada semanal deve obedecer aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, observando o máximo de 60 horas semanais".

O Parecer Vinculante GQ nº 145/1998 da AGU foi revogado em 2019. Diante dessa mudança de posicionamento, supera-se o entendimento constante no Parecer SEI 100/2018/SJAP/CONJUR/PRES-EBSERH, passando-se a entender que é suficiente uma avaliação baseada nos princípios de proporcionalidade e razoabilidade diante das circunstâncias fáticas para aferir a compatibilidade do acúmulo de atividades provenientes de vínculos públicos e a participação em projetos de ensino, pesquisa e extensão.

Superados esses pontos, é importante mencionar que a Norma de Relacionamento entre a Ebserh e Fundações de apoio, em vigor desde 01 de junho de 2022, dispõe a respeito da possibilidade de participação do servidor/empregado em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, e prevê a concessão de bolsas de ensino, de pesquisa, de extensão e de estímulo à inovação pelas fundações de apoio. A referida norma expressamente define que as bolsas serão objeto de regulamentação por normativo específico. Veja-se:

Art. 22. Os projetos podem prever a concessão de bolsas de ensino, de pesquisa, de extensão e de estímulo à inovação pelas fundações de apoio, que serão objeto de regulamentação através de normativo específico.

§ 1º Para a fixação dos valores das bolsas deverão ser levados em consideração critérios de proporcionalidade com relação à remuneração regular de seu beneficiário e, sempre que possível, os valores de bolsas correspondentes concedidas por agências oficiais de fomento.

§ 2º A bolsa concedida nos termos deste artigo caracteriza-se como doação, não configura vínculo empregatício, não caracteriza contraprestação de serviços nem vantagem para

o doador e não integra a base de cálculo da contribuição previdenciária. [...]

Art. 24. A participação de servidor/empregado público lotado na Administração Central ou nos Hospitais Universitários da Rede Ebserh em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação dependerá de previsão no respectivo plano de trabalho e ocorrerá sem prejuízo das atribuições funcionais a que estiver sujeito. Parágrafo único. A participação de servidor/empregado público em projetos de pesquisa será objeto de regulamentação por meio de norma específica.

Como se observa, a norma interna foi coerente com a Lei n.º 8.958/1994 e o Decreto n.º 7.423/2010, trazendo autorização para participação e concessão de bolsas. A implementação de projetos de pesquisa e, conseqüentemente, a concessão de bolsas, configura-se como uma realidade no âmbito da Ebserh, respaldada pelo EpecSUS, pelo planejamento estratégico e pelas diversas iniciativas promovidas ao longo dos últimos anos pela Administração Central. Destacam-se, entre essas ações, o lançamento da Rede Pesquisa e o Edital CGPITS/Depas n.º 01/2022

Por outro lado, é fato que a Lei n.º 8.958/1994 e o Decreto n.º 7.423/2010 não trouxeram uma definição de parâmetros objetivos, relegando a matéria para regulamentação por normativo específico, ainda não existente no âmbito da Ebserh. Esse, portanto, é um ponto de atenção, já que, embora as normas atuais não prevejam impedimento para participação e concessão de bolsas, ainda não há uma orientação geral da Administração Central a respeito dos critérios de participação e dos parâmetros para pagamento das bolsas.

Diante das competências atribuídas à Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP) e à Diretoria de Ensino, Pesquisa e Inovação (DEPI), delineadas nos artigos 16, 17, 61 e 82 do Regimento Interno da Administração Central, e considerando a disposição contida no artigo 22 da Norma de Relacionamento da Ebserh com Fundações de Apoio, que estabelece que a concessão de bolsas de ensino, de pesquisa, de extensão e de estímulo à inovação pelas fundações de apoio serão objeto de regulamentação através de normativo específico, sugere-se o

encaminhamento deste processo às referidas diretorias para ciência e adoção das providências que entenderem cabíveis.

Enquanto não for aprovado o regulamento previsto no art. 22 da Norma de Relacionamento da Ebserh com Fundações de Apoio, recomenda-se que os processos administrativos que formalizam os projetos de pesquisa apresentem, como decorrência do dever de motivação, os parâmetros de escolha dos bolsistas, dos valores das bolsas, de definição da carga horária, assim como os procedimentos de fiscalização e prestação de contas.

Como regra geral, a concessão de bolsas, por fundações de apoio, deverá ocorrer exclusivamente fora da jornada de trabalho, observando-se os pressupostos estabelecidos no parágrafo 23 deste parecer, bem como nos artigos 22 e 24 da Norma de Relacionamento entre a Ebserh e Fundações de Apoio.

### **1.3 Pagamento de adicional variável e bolsas de estímulo à inovação, com fundamento nos arts. 8º e 9º da Lei n.º 10.973/2004**

Denomina-se de Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI) o conjunto de normas que promoveram alterações importantes para o favorecimento de um ambiente de inovação no Brasil. A Emenda Constitucional n.º 85/2015, chamada de emenda da inovação, inaugurou o Marco e representa para a ordem constitucional brasileira o estreitamento das relações entre Estado, sociedade civil e um número maior de instituições de pesquisa. Dentre as alterações promovidas, destacam-se as seguintes:

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

**§ 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.**

§ 2º A pesquisa tecnológica voltará-se preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

**§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.**

**Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei. (Sem destaques no original).**

Diante da alteração do texto constitucional, a Lei n.º 10.973/2004, chamada de lei da inovação, que já estabelecia de maneira tênue medidas de incentivo à inovação, foi bastante alterada pela Lei n.º 13.243/2016, para incorporar a nova diretriz constitucional.

A Lei n.º 10.973/2004 prevê a possibilidade de pagamento de dois tipos de retribuição pecuniária: o adicional variável, vinculado a atividades em Contratos de Prestação de Serviços técnicos especializados (art. 8º); e a bolsa de estímulo à inovação, vinculada a atividades desenvolvidas em Acordos de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (art. 9º). Veja-se o teor dos dispositivos:

Art. 8º É facultado à ICT prestar a instituições públicas ou privadas serviços técnicos especializados compatíveis com os objetivos desta Lei, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, visando, entre outros objetivos, à maior competitividade das empresas. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

§ 1º A prestação de serviços prevista no caput dependerá de aprovação pelo representante legal máximo da instituição, facultada a

delegação a mais de uma autoridade, e vedada a subdelegação. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

**§ 2º O servidor, o militar ou o empregado público envolvido na prestação de serviço prevista no caput deste artigo poderá receber retribuição pecuniária, diretamente da ICT ou de instituição de apoio com que esta tenha firmado acordo, sempre sob a forma de adicional variável e desde que custeado exclusivamente com recursos arrecadados no âmbito da atividade contratada.**

§ 3º O valor do adicional variável de que trata o § 2º deste artigo fica sujeito à incidência dos tributos e contribuições aplicáveis à espécie, vedada a incorporação aos vencimentos, à remuneração ou aos proventos, bem como a referência como base de cálculo para qualquer benefício, adicional ou vantagem coletiva ou pessoal.

**§ 4º O adicional variável de que trata este artigo configura-se, para os fins do art. 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, ganho eventual.**

Art. 9º É facultado à ICT celebrar acordos de parceria com instituições públicas e privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo.

**§ 1º O servidor, o militar, o empregado da ICT pública e o aluno de curso técnico, de graduação ou de pósgraduação envolvidos na execução das atividades previstas no caput poderão receber bolsa de estímulo à inovação diretamente da ICT a que estejam vinculados, de fundação de apoio ou de agência de fomento.**

§ 2º As partes deverão prever, em instrumento jurídico específico, a titularidade da propriedade intelectual e a participação nos resultados da exploração das criações

resultantes da parceria, assegurando aos signatários o direito à exploração, ao licenciamento e à transferência de tecnologia, observado o disposto nos §§ 4º a 7º do art. 6º .

§ 3º A propriedade intelectual e a participação nos resultados referidas no § 2º serão asseguradas às partes contratantes, nos termos do contrato, podendo a ICT ceder ao parceiro privado a totalidade dos direitos de propriedade intelectual mediante compensação financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável.

**§ 4º A bolsa concedida nos termos deste artigo caracteriza-se como doação, não configura vínculo empregatício, não caracteriza contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeitos do disposto no art. 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e não integra a base de cálculo da contribuição previdenciária, aplicando-se o disposto neste parágrafo a fato pretérito, como previsto no inciso I do art. 106 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. (Sem destaques no original).**

O adicional variável decorre de uma atividade de prestação de serviço, ou seja, apenas poderá ser pago quando a Ebserh, enquanto ICT, for contratada para prestação de serviços especializados e seu corpo técnico (empregados e/ou servidores cedidos) atuar para persecução do objeto do contrato. O art. 8º, portanto, incide somente quando a Ebserh, pela Administração Central e/ou HUFs a ela vinculados, na qualidade de ICT, presta serviços técnicos especializados. Apenas nessa hipótese poderá ser pago adicional variável, diretamente pela ICT ou por meio de fundação de apoio, aos seus empregados e/ou servidores cedidos envolvidos na atividade.

A bolsa de estímulo à inovação, por sua vez, é espécie de retribuição financeira que tem como objetivo o estímulo ao desenvolvimento de atividades de pesquisa. Nesse sentido:

O objetivo das bolsas é retribuir financeiramente (dinheiro) as pessoas que

atuam em pesquisas realizadas no país e se qualificam para essa atuação.

[...] a bolsa deve ser paga para o aprimoramento acadêmico e/ou científico de pessoas ou para que alguém realize atividades relacionadas com pesquisas (em seus vários níveis e tipos), mas nunca como contraprestação de serviços comuns sem relação direta com o ambiente da pesquisa, que tem regime jurídico próprio (tributário e previdenciário). (Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil. Bruno Monteiro Portela, Caio Márcio Melo Barbosa, Leopoldo Gomes Muraro e Rafael Dubeux. Salvador: Juspodivm, 2021. 2 ed. Pags 190 e 192)

Assim, a concessão da bolsa de estímulo à inovação, prevista no art. 9º, poderá ser concedida unicamente quando a Ebserh, Administração Central e/ou HUFs a ela vinculados, na qualidade de ICT, celebrar acordos de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação, e as bolsas serão pagas diretamente pela ICT, por meio de fundação de apoio ou agência de fomento para os empregados e servidores cedidos que participarem das atividades desempenhadas no ajuste, com o intuito de incentivá-los no aprimoramento científico.

A lógica do MLCTI é a de se buscar mecanismos de incentivo e fomento ao desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação, o que inclui, notadamente, a valorização dos pesquisadores públicos, de modo que o §3º do art. 218 da Constituição da República, já transcrito acima, prevê que o "Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho".

Dessa forma, na linha do que foi defendido pela CGPITS/DEPI e pela GEP do HUF, conforme transcrições dos parágrafos 18 e 19 deste parecer, é possível se pensar de uma maneira diferenciada em relação às atividades desenvolvidas com fundamento no MLCTI, inclusive, vislumbrando-se a possibilidade de concessão de incentivos financeiros para as atividades executadas na jornada de

trabalho e que, em tese, já são objeto de remuneração do cargo, emprego ou função.

Nesse contexto, o MLCTI permite o afastamento de servidores para apoiar outra ICT, sem perda de remuneração, e permite atividades remuneradas para servidores em regime de dedicação exclusiva. Veja-se:

Art. 14. Para a execução do disposto nesta Lei, ao pesquisador público é facultado o afastamento para prestar colaboração a outra ICT, nos termos do inciso II do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observada a conveniência da ICT de origem.

§ 1º As atividades desenvolvidas pelo pesquisador público, na instituição de destino, devem ser compatíveis com a natureza do cargo efetivo, cargo militar ou emprego público por ele exercido na instituição de origem, na forma do regulamento. § 2º Durante o período de afastamento de que trata o caput deste artigo, são assegurados ao pesquisador público o vencimento do cargo efetivo, o soldo do cargo militar ou o salário do emprego público da instituição de origem, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, bem como progressão funcional e os benefícios do plano de seguridade social ao qual estiver vinculado. § 3º As gratificações específicas do pesquisador público em regime de dedicação exclusiva, inclusive aquele enquadrado em plano de carreiras e cargos de magistério, serão garantidas, na forma do § 2º deste artigo, quando houver o completo afastamento de ICT pública para outra ICT, desde que seja de conveniência da ICT de origem. § 4º No caso de pesquisador público em instituição militar, seu afastamento estará condicionado à autorização do Comandante da Força à qual se subordine a instituição militar a que estiver vinculado. Art. 14-A. O pesquisador público em regime de dedicação exclusiva, inclusive aquele enquadrado em plano de carreiras e cargos de magistério, poderá exercer atividade

remunerada de pesquisa, desenvolvimento e inovação em ICT ou em empresa e participar da execução de projeto aprovado ou custeado com recursos previstos nesta Lei, desde que observada a conveniência do órgão de origem e assegurada a continuidade de suas atividades de ensino ou pesquisa nesse órgão, a depender de sua respectiva natureza.

Em compreensão a essa lógica, a AGU evoluiu o seu entendimento, do Despacho, que aprovou em partes o Parecer n.º 09/2014/CAMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, para o Parecer n.º 00024/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, em relação às atividades que são desempenhadas com fundamento nos arts. 8º e 9º da Lei n.º 10.0973/2004, entendendo pela possibilidade de execução, ainda que possa impactar o cumprimento da jornada de trabalho. Seguem trechos das manifestações:

Despacho n.º 49/2014/DEPCONSU/PGF/AGU [...] 11. No caso do art. 9º, o servidor público se torna também um bolsista para o desenvolvimento de uma atividade conjunta de pesquisa. O desenvolvimento deste projeto, desta atividade conjunta, deverá, de fato, ocorrer sem prejuízo de suas atribuições. Isso, a meu ver, decorre da própria natureza da atividade, ainda que não haja previsão legal expressa nesse sentido.

12. Já em relação à prestação de serviços a que se refere o art. 8º, a norma parece conferir uma autorização para que o servidor exerça suas atividades em prol da instituição com a qual tenha firmado o acordo. Trata-se de uma convergência entre suas atribuições típicas e os interesses voltados à inovação e à pesquisa científica e tecnológica de que trata a Lei n.º 10.973, de 2004.

13. É, inclusive, o que prevê a própria Lei n.º 10.973, em seu art. [...]

14. Como se vê, é permitido que o servidor seja cedido de uma ICT para outra, com o objetivo de prestar serviços voltados à consecução dos

objetivos previstos na lei. Nesse caso, a despeito de seu afastamento, permanecerá recebendo a remuneração própria do cargo de origem, nos termos do § 2º do citado art. 14. Ou seja, trata-se, sim, de uma dispensa da jornada de trabalho para prestação de serviços voltados à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.

15. Em vista deste cenário, não há razão de impedir-lhe de se dedicar, com exclusividade, tal qual uma cessão, a atividades de interesse da própria ICT a que esteja vinculado, recebendo, para tanto, retribuição pecuniária, na forma de adicional variável, diretamente da ICT ou de instituição de apoio com que esta tenha firmado acordo, sem prejuízo de sua remuneração de origem, nos termos do art. 8º da Lei nº 10.973, de 2004.

Parecer n.00024/2016/DEPCONSU/PGF/AGU [...] 11. A participação remunerada de servidores que possuem vínculo com a Administração Pública Federal nas atividades referidas na Lei de Inovação Tecnológica, conforme explicitado no Parecer n.º 9/2014, se mediante o pagamento de adicional variável — quando o projeto se origina de um contrato de prestação de serviços (art. 8º) — e de bolsa — quando este se origina de acordo de parceria (art. 9º) — ambos celebrados por IFEs e ICTs com outras instituições públicas ou privadas.

12. No que se refere à modalidade constante do art. 8º - adicional variável em razão de prestação de serviços — a norma já previa a possibilidade de pagamento ao servidor, militar ou empregado público diretamente pela ICT: [...].

13. Em relação aos projetos de pesquisa referidos no art. 9º, contudo, não havia essa possibilidade, ficando o pagamento a cargo exclusivo de fundações de apoio ou agências de fomento parceiras: [...]

14. Com o advento da Lei n.º 13.243, de 2016, esta realidade foi alterada, passando a existir autorização legal expressa para o pagamento direto de bolsas pela ICT a que esteja vinculado o servidor: [...]

15. No entender da PF-CNEN, “dita alteração reforça, mais uma vez, entendimento [daquela] Procuradoria [...] sobre a possibilidade de se efetuar tal pagamento ao servidor, mesmo que as atividades relacionadas ao projeto sejam desenvolvidas durante sua jornada de trabalho.”

16. Analisando-se as razões do Despacho n.º 49/2014/DEPCONS/PFG/AGU da lavra do Diretor do Departamento de Consultoria, é possível identificar duas justificativas específicas voltadas a excepcionar o cumprimento da jornada de trabalho pelos servidores destacados para participação remunerada em atividades de prestação de serviços técnicos especializados voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica.

17. A primeira delas dizia respeito à ausência de previsão legal expressa tornando obrigatório o cumprimento da jornada de trabalho aos servidores participantes das atividades objeto de parceria com fundações de apoio, diferentemente do que ocorre em relação às parcerias Armadas no âmbito da Lei n.º 8.958, de 1994 [...].

18. Fosse essa a única razão a fundamentar o citado Despacho n. 49/2014, mereceriam, desde o início, tratamento uniforme tanto os servidores prestadores de serviço (art. 8º) quanto os bolsistas (art. 9º).

19. Ao que parece, entretanto, a previsão constante do art. 14 da Lei n.º 10.973, de 2004, a seguir reproduzida, foi decisiva para que se firmasse a convicção quanto à dispensa da jornada de trabalho: [...]

20. Eis o que diz o Diretor do Departamento de Consultoria quanto a esse aspecto: Como se vê, é permitido que o servidor seja cedido de uma ICT para outra, com o objetivo de prestar

serviços voltados à consecução dos objetivos previstos na lei.

Nesse caso, a despeito de seu afastamento, permanecerá recebendo a remuneração própria do cargo de origem, nos termos do § 2º do citado art. 14. Ou seja, trata-se, sim, de uma dispensa de jornada de trabalho para prestação de serviços voltados à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Em vista deste cenário, não há razão de impedir-lhe de se dedicar, com exclusividade, tal qual uma cessão, a atividades de interesse da própria ICT a que esteja vinculado, recebendo, para tanto, retribuição pecuniária, na forma de adicional variável, diretamente da ICT ou de instituição de apoio com que esta tenha firmado acordo, sem prejuízo de sua remuneração de origem, nos termos do art. 8º da Lei n. 10.973, de 2004.

21. No contexto legislativo então vigente, era prudente ser restritivo quanto à analogia então construída. Afinal uma cessão nos moldes do art. 93, II, da Lei n.º 8.112, de 1990, pressupõe a existência de dois órgãos ou entidades da estrutura própria da Administração Pública.

22. No caso, o servidor manteria seus vencimentos pagos pela ICT pública cedente, e receberia a remuneração decorrente de sua participação no projeto diretamente pela ICT pública cessionária. Como, àquele tempo, somente era permitido o pagamento direto por ICTs na modalidade adicional variável, as cessões não poderiam ocorrer para o caso de projetos remunerados por bolsas.

23. Haveria, desse modo, ao menos uma dúvida razoável quanto à possibilidade de se conferir um tratamento uniforme a situações tratadas de forma diversa pelo legislador. Daí, ao que tudo indica, ter-se optado por excepcionar o cumprimento da jornada de trabalho apenas para as hipóteses de prestação de serviço constantes do art. 8º.

24. Ocorre que as mudanças promovidas pela Lei n.º 13.243, de 2016, parecem ter, de fato, afastado essa incerteza.

25. Como já apontado, previu-se a mesma possibilidade de pagamento direto por ICTs tanto de bolsas como de adicionais variáveis relacionados aos projetos abarcados pela Lei da Inovação.

26. Em suma, a espécie de retribuição pecuniária - adicional ou bolsa - já não faz diferença no contexto legislativo atual.

27. Sendo somente esse o entrave identificado no Despacho n.º 49/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, e uma vez superado pela vontade do legislador, faz-se necessária uma atualização do entendimento então firmado.

[...] 29. Tal atualização volta-se especificamente a alterar o item "g" de suas conclusões, que deve doravante figurar com a seguinte redação: "g) a participação nos projetos não poderá prejudicar o cumprimento das jornadas de trabalho dos servidores, militares e empregados públicos, exceto nas hipóteses previstas nos arts. 8º e 9º da Lei nº 10.973, de 2004".

Constata-se, assim, que o entendimento atual da AGU é no sentido de que tanto o adicional variável em um contrato de prestação de serviços (art. 8º) quanto a bolsa de estímulo à inovação (art. 9º) podem ser pagos, independentemente de uma avaliação de prejuízo ao cumprimento das jornadas de trabalho. Portanto, o incentivo financeiro não necessariamente terá uma vinculação de jornada e/ou de carga horária.

Já no Parecer – SEI 85/2018, a Consultoria Jurídica da Ebsers aderiu em partes ao entendimento da AGU, na medida em que concluiu igualmente pela possibilidade de remunerar pesquisadores por atividades desempenhadas durante a jornada de trabalho em projetos que se enquadrem nos arts. 8º e 9º da Lei nº 10.973/2004, mas desde que haja a intervenção de fundação de apoio.

Note-se que a AGU, em sua manifestação, não fez qualquer digressão em relação à concessão ou não da remuneração por meio de

fundações de apoio. Isso se deu por meio de uma compreensão de que a lógica adotada pelo MLCTI está intrinsecamente ligada à finalidade da atividade a ser exercida, e não ao mecanismo de concessão, de modo que pouco importa se o incentivo financeiro será viabilizado pela ICT diretamente, via fundação de apoio ou agência de fomento.

O posicionamento contido no Parecer – SEI 85/2018, portanto, é mais restritivo, e se baseia no entendimento de que a previsão contida no art. 4º, §2º, da Lei nº 8.958/1994, que veda a participação dos servidores em atividades remuneradas com bolsas durante a jornada de trabalho, abrangeria toda e qualquer atividade intermediada por fundações de apoio, em uma compreensão de que a participação dessas entidades atrairia a aplicação da legislação específica.

No entanto, é igualmente viável defender o posicionamento sustentado pela AGU, que não faz qualquer ressalva quanto à entidade responsável pela concessão do incentivo. Esse posicionamento decorre da compreensão de que a legislação voltada para a inovação se baseia em fundamento constitucional, que autoriza, no §3º do art. 218 da Constituição da República, a concessão de meios e condições especiais de trabalho; e também em critério cronológico, diante das alterações promovidas pela Lei nº 13.243/2016, que estabeleceu um regime próprio para concessão de bolsa de estímulo à inovação e adicional variável, distinto daquele previsto na Lei nº 8.958/1994 c/c Decreto nº 7.423/2010, cujas diretrizes devem ser aplicadas apenas no que for compatível.

Nesse sentido, em relação a esse ponto específico, revisa-se o entendimento do Parecer – SEI 85/2018, para concluir que, conforme opção discricionária do gestor, é possível adotar interpretação mais restritiva, prevendo que, em projetos com interveniência de fundação de apoio, previstos no art. 8º e 9º da Lei nº 10.973/2004, a participação remunerada do servidor público somente deve ocorrer fora da jornada normal de trabalho. Mas, caso o gestor entenda que melhor atende aos interesses da Ebserh, também há fundamentos para sustentar que é possível a concessão de adicional variável ou de bolsa de estímulo à inovação, com fundamento nos arts. 8º e 9º da Lei nº 10.973/2004, sejam ou não pagos por meio de fundação de apoio, dentro ou fora da jornada de trabalho.

No âmbito da Ebserh, no entanto, considerando se tratar de empresa pública que se subordina às regras de direito privado nas suas

relações de trabalho, incidindo-se a Consolidação das Leis do Trabalho, a lógica adotada pelo MLCTI constitui quebra ao paradigma da relação de emprego, notadamente em relação a aspectos de subordinação, remuneração e jornada de seus empregados, pelo que se avalia que não é viável a concessão de adicional variável ou bolsa de estímulo à inovação, nos moldes da Lei n.º 10.973/2004, enquanto não forem discutidas internamente as diretrizes para essa concessão.

Nesse sentido, sabe-se que esse é um tema sensível e que, potencialmente, pode impactar outras áreas da instituição, especialmente quando se discute a falta de pessoal. Outra preocupação que deve existir é a de observância do princípio da vedação do enriquecimento sem causa, de modo que é fundamental que a bolsa de estímulo à inovação e o adicional variável apenas sejam concedidos por meio da sua institucionalização em norma interna que preveja, minimamente, mecanismos de fiscalização e controle das atividades desempenhadas, parâmetros para escolha dos bolsistas e limitações para minimizar o impacto nas demais atividades desenvolvidas na empresa.

O mesmo raciocínio se estende para qualquer contraprestação financeira a ser paga diretamente pela Ebserh, de modo que é necessária a regulamentação prévia dos procedimentos internos para eventual concessão.

Assim, caso a DGP e a DEPI tenham interesse na referida regulamentação e, após a definição dos parâmetros para a sua institucionalização, faz-se necessária a análise jurídica prévia do normativo, para a verificação de eventuais riscos trabalhistas envolvidos na sua implementação.

## **2 CONCLUSÃO**

Diante do exposto, no que diz respeito à carga horária semanal para o acúmulo de atividades provenientes de vínculos públicos e a participação em projetos de ensino, pesquisa e extensão, supera-se o entendimento constante no Parecer SEI 100/2018/SJAP/CONJUR/PRESEBSERH, para não mais limitar a uma jornada máxima de 60 horas semanais. Passa-se a entender que é suficiente uma avaliação baseada nos princípios de proporcionalidade e razoabilidade, diante das circunstâncias fáticas para aferição da compatibilidade.

Revisa-se também o entendimento do Parecer – SEI 85/2018, para concluir que, conforme opção discricionária do gestor, é possível adotar interpretação mais restritiva, prevendo que, em projetos com interveniência de fundação de apoio, previstos no art. 8º e 9º da Lei nº 10.973/2004, a participação remunerada do servidor público somente deve ocorrer fora da jornada normal de trabalho. Mas, caso o gestor entenda que melhor atende aos interesses da Ebserh, também há fundamentos para sustentar que é possível a concessão de adicional variável ou de bolsa de estímulo à inovação, com fundamento nos arts. 8º e 9º da Lei n.º 10.0973/2004, sejam ou não pagos por meio de fundação de apoio, dentro ou fora da jornada de trabalho.

De todo modo, enquanto não houver regulamentação interna que preveja o pagamento de adicional variável e bolsas de estímulo à inovação, não é recomendável o pagamento de contraprestação financeira para o desempenho de atividades executadas regularmente durante a jornada de trabalho do empregado da Ebserh e/ou do servidor cedido à empresa.

Entende-se ainda que a concessão de contraprestação financeira diretamente pela Ebserh também depende de regulamentação interna. Porém, é possível o pagamento de bolsa para empregados da Ebserh e servidores cedidos à empresa para atividades vinculadas a projetos de ensino, de pesquisa e de extensão, via fundação de apoio, desde que sejam observados os seguintes pressupostos:

- I - as bolsas devem estar vinculadas a projetos de ensino, de pesquisa e extensão;
- II - é vedada a execução de atividades decorrentes da bolsa durante a jornada de trabalho, excetuada a colaboração esporádica em assuntos de sua especialidade;
- III - as atividades decorrentes da concessão de bolsa devem ser executadas sem prejuízo das atribuições funcionais, o que inclui uma avaliação de proporcionalidade e razoabilidade em relação à jornada semanal no âmbito da Ebserh;
- IV - os ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança também podem receber bolsas em projetos de ensino, de pesquisa e extensão;

V - o limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas em qualquer hipótese, não poderá exceder o maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do artigo 37, XI, da Constituição, ou seja, o chamado teto do funcionalismo, ou limite inferior, fixado em normativo próprio.

Pela relevância do tema e considerando as competências da DGP e da DEPI, nos termos dos arts. 16, 17, 61 e 82, do Regimento Interno da Administração Central e o previsto no art. 22 da Norma de Relacionamento da Ebserh com Fundações de Apoio, sugere-se o encaminhamento deste processo às referidas diretorias para ciência e adoção das providências que entenderem cabíveis.

Enquanto não for aprovado o regulamento, recomenda-se que os processos administrativos que formalizam os projetos de pesquisa apresentem, como decorrência do dever de motivação, os parâmetros de escolha dos bolsistas, dos valores das bolsas, de definição da carga horária, assim como os procedimentos de fiscalização e prestação de contas, observando-se o que prescreve a Norma de Relacionamento entre a Ebserh e Fundações de Apoio.

## APURAÇÃO DISCIPLINAR POR SUSPEITA DE ATESTADO MÉDICO FALSO

Parecer n.º 201/2024/DJPD/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH<sup>8</sup>

Mara Silvia Zimmermann<sup>9</sup>  
Vanessa Gonçalo Guedes<sup>10</sup>

### Sumário Executivo

Trata-se de processo administrativo encaminhado pela Superintendência do HUF para análise e manifestação desta Consultoria Jurídica quanto à possibilidade de instruir processo sigiloso com cópia de atestado médico de empregado, observando as situações em que é permitida sua disponibilização pela Unidade de Saúde Ocupacional e Segurança do Trabalho.

Nos limites da análise jurídica, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de mérito, esta Divisão Jurídica de Procedimentos Disciplinares opinou que restando evidenciados elementos indicativos de fraude em atestado médico e sendo a sua apresentação a única forma de investigação, com fundamento no justo motivo (art. 73, do Código de Ética Médica) e art. 7º, inciso II, da LGPD, entende-se como pertinente que a Unidade de Saúde Ocupacional e Segurança do Trabalho compartilhe cópia de atestado médico de empregado com autoridade institucionalmente competente para apurar infração disciplinar de empregado.

Ponderou-se que o sigilo das informações contidas em atestados médicos deve ser mantido por todos, inclusive por aqueles que atuam na apuração disciplinar.

---

<sup>8</sup>Parecer emitido no processo administrativo nº 23540.013828/2024-00, em versão adaptada para publicação.

<sup>9</sup> Graduada em Direito (2009) e especialista em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade Federal da Grande Dourados (2012). Também possui especialização em Direito Municipal pela UNIARA (2017) e em Direito Administrativo pela Faculdade Futura (2018). Advogada e Procuradora Legislativa da Câmara Municipal de Dourados/MS. Email: mara.zimmermann03@gmail.com.

<sup>10</sup>Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2013). Especialista em Residência Judicial pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2014) e em Penal e Processo Penal pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus (2016). Pós-Graduada em Gestão Pública pela Faculdade Anasps. Advogada da Ebserh desde 2017, atuou como Chefe da Divisão Jurídica de Procedimentos Disciplinares entre 2021 e 2024. Atual Chefe da Divisão Jurídica de Integridade da Ebserh. Email: vanessa.guedes@ebserh.gov.br.

Ao final, registrou-se que a apresentação de atestado médico em apenas um dos vínculos empregatícios pode caracterizar falta grave, justificando a rescisão do contrato de trabalho por justa causa (art. 482, "a", CLT), sendo necessário analisar as circunstâncias específicas do caso para verificar o dolo ou a culpa na conduta.

## **1 FUNDAMENTAÇÃO**

Registra-se, inicialmente, que, por se tratar de matéria relacionada à possível infração ético-disciplinar, compete à Divisão Jurídica de Procedimentos Disciplinares manifestar-se quando solicitado pela autoridade competente (art. 38, inciso II, do Regulamento da Conjur).

### **1.1 Do dever de apurar da Administração**

A Ebserh é uma empresa pública e, como tal, precisa observar os regramentos impostos à Administração Pública indireta. Em vista disso, o poder disciplinar se transforma em um dever de apurar, por imposição de princípios norteadores da conduta administrativa, como o da impessoalidade e da supremacia do interesse público.

Para dar cumprimento a esse dever, a Controladoria-Geral da União (CGU), na qualidade de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo em âmbito federal, editou a Portaria Normativa nº 27, de 11 de outubro de 2022, regulamentando a atividade correcional, inclusive no âmbito das empresas públicas. Na ocasião, além de estabelecer regras e princípios para o desempenho da atividade correcional, se reportou expressamente ao procedimento previsto em normativo interno, senão vejamos:

Art. 90. A apuração da infração disciplinar cometida por empregado público de empresa pública ou de sociedade de economia mista se dará por processo previsto em regulamento interno, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa. Parágrafo único. Inexistindo regulamento interno que estabeleça o rito processual, admite-se a adoção, no que couber, dos procedimentos

previstos na Lei nº .9.784, de 1999.

Alinhada às diretrizes da CGU, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares estabeleceu a necessidade de procedimento apuratório prévio à aplicação de penalidade disciplinar no art. 54 do Regulamento de Pessoal, que diz:

Art. 54 O descumprimento e a inobservância da legislação de caráter geral ou especial, deste Regulamento, bem como dos demais normativos da EBSERH, sujeitam o empregado à sanção disciplinar. Parágrafo único. A aplicação de penalidade disciplinar será precedida de procedimento apuratório conforme estabelecido em norma específica.

Posteriormente, a matéria foi tratada de forma específica na Norma Operacional de Controle Disciplinar, que atualmente vigora com a redação aprovada na Resolução nº 188, de 08 de novembro de 2022, publicada no Boletim de Serviço nº 1430 do mesmo dia (NOCD/2022).

Este normativo estabelece o procedimento para a investigação de condutas irregulares dos empregados, determinando que a autoridade que tiver conhecimento de indícios de irregularidade deve adotar as providências necessárias para sua devida apuração, a saber:

Art. 15. Ao tomar conhecimento da ocorrência de fato irregular, por qualquer meio, a autoridade competente é obrigada a adotar providências visando à análise, sob pena de responsabilização. Art. 16. O agente público que  ver conhecimento ou presenciar qualquer irregularidade deverá registrar o fato no Sistema FalaBR para a Ouvidoria da Ebserh, a qual encaminhará à autoridade competente, desde que contenha elementos mínimos descritivos de irregularidades ou indícios que permitam à autoridade chegar a tais elementos. Parágrafo único. O gestor que identificar diretamente a irregularidade ou dela tomar

conhecimento por qualquer meio, deverá enviar a comunicação à Ouvidoria via processo eletrônico com nível de acesso sigiloso para início do tratamento.

Apontado isso, necessário registrar que a competência para análise da informação de irregularidade é do Superintendente do HUF, conforme expressamente dispõe o art. 19 da NOCD/2022:

Art. 19. A competência para análise de informação de irregularidade é do Corregedor Geral, na Administração Central, ou do Superintendente, no Hospital Universitário Federal - HUF, que deverá elaborar um Despacho de Análise de Admissibilidade, motivado para: I - arquivar; II - propor TAC; III - instaurar IP; IV - instaurar PAS.

Além disso, o Superintendente poderá realizar diligências preliminares antes da elaboração do despacho de análise de admissibilidade:

Art. 20. O prazo para elaboração do Despacho de Análise de Admissibilidade é de 60 (sessenta) dias, a partir da data da ciência da denúncia pela autoridade competente. Parágrafo único. O Corregedor-Geral ou o Superintendente, conforme o caso, **poderão realizar diligências antes da elaboração do Despacho de Análise de Admissibilidade**, devendo-se atentar ao prazo previsto no caput deste artigo.

Logo, a Ebserh, como empresa pública, está submetida aos regramentos que disciplinam a Administração Pública indireta, o que impõe o dever de apurar irregularidades. Alinhada às diretrizes da Controladoria-Geral da União, a empresa editou normativo interno que estabelece a obrigatoriedade da adoção de providências apuratórias, sendo certo que o Corregedor-Geral ou o Superintendente, conforme o caso, poderão realizar diligências preliminares antes da elaboração do despacho de análise de admissibilidade.

Essas diligências, no entanto, devem ser devidamente fundamentadas em elementos que justifiquem a necessidade de sua realização, garantindo que o processo de apuração seja conduzido atendendo-se aos princípios da **moralidade** e legalidade. Por fim, importa registrar que a apuração de um fato irregular pode ocorrer de diversas maneiras, cabendo à autoridade avaliar se, no caso concreto, é possível utilizar outras formas de investigação além do acesso ao atestado apresentado na Ebserh.

## **1.2 Do atestado médico falso**

Sobre os atestados médicos, entende-se que, via de regra, gozam de presunção relativa de veracidade e, aqueles emitidos por médicos no exercício da função pública, gozam de fé pública, mas essas presunções - por si só - não são consideradas verdades absolutas e imutáveis, uma vez que que podem ser contestadas havendo prova em contrário.

Quando se fala em fraude documental de atestados médicos, há de se distinguir o atestado materialmente falso do ideologicamente falso. O atestado médico materialmente falso é aquele que não é emitido por médico habilitado; o ideologicamente falso, por sua vez, tem a assinatura de médico habilitado, entretanto, o profissional não realizou o ato profissional que justificaria a emissão do documento.

De acordo com a Resolução CFM nº 2.381/2024, atestado médico é parte integrante do ato médico, cujo fornecimento é direito subjetivo do paciente (art. 5º, §1º, da Resolução CFM nº 2.381/2024).

Além disso, é dever do médico - ao emitir o atestado de afastamento - especificar o tempo concedido de dispensa à atividade, estabelecer o diagnóstico, quando expressamente autorizado pelo paciente, registrar os dados de maneira legível e identificar-se como emissor, mediante assinatura e carimbo ou número de registro no Conselho Regional de Medicina, quando manuscrito (art. 2º, art. 4º, inciso I, e art. 5º, §3º, todos da Resolução CFM nº 2.381/2024). Esses requisitos servem para comprovar a veracidade material do atestado.

Segundo a doutrina do professor Hermes Rodrigues de Alcântara, apud Arquivos do Conselho Regional de Medicina do Paraná, quanto ao conteúdo do atestado existem 3 espécies. O atestado gracioso, o atestado imprudente e o atestado falso.

Diz-se por gracioso o atestado fornecido sem a prática do ato profissional que o justifique, não importando se gratuitamente ou pago. Esse atestado pode se transformar em imprudente ou falso. É considerado atestado imprudente, aquele fornecido por médico particular para fins administrativos, sabendo-se que a empresa ou repartição tem serviço próprio, correndo o risco, portanto, de ser rejeitado ou contrariado. Por fim, é falso o atestado que dolosamente falta com a verdade (Conselho Regional de Medicina do Paraná. Arquivos do Conselho Regional de Medicina do Paraná).

No que toca ao atestado gracioso, o Guia Prático sobre Atestados médicos do Conselho Regional de Medicina do Distrito Federal respondeu ao seguinte questionamento: "Fornecer atestado de condição que não verificou, baseado apenas na informação do paciente de que em tal dia, já passado esteve doente e sem condições de trabalhar? Este é um exemplo de atestado gracioso e que deve ser comunicado ao Conselho Regional de Medicina. ele somente atesta o que o médico não viu e não fez." (Conselho Regional de Medicina no Distrito Federal. Guia Prático sobre atestados médicos).

Sistematizando essas informações, conclui-se que o atestado que não observa a obrigatoriedade médica de consulta - seja presencial, seja telemática - e de elaboração de prontuário médico é um forte indicativo de emissão do atestado ideologicamente falso na categoria atestado gracioso.

### **1.3 Das informações da saúde do trabalhador**

O acesso ao atestado médico, sob a guarda da USOST, deve ser analisado conforme as normas do Conselho Federal de Medicina e em conformidade com a Lei nº 13.709/2018 (LGPD), especialmente no que tange ao tratamento de dados pessoais sensíveis, conforme o art. 5º, inciso II, da referida lei.

As atribuições dos médicos do trabalho e demais médicos que atendem o trabalhador estão estabelecidas na Resolução CFM nº 2.323/2022, publicada no Diário Oficial da União de 17 de outubro de 2022, Seção I, p.318.

Art. 1º Aos médicos do trabalho e demais médicos que atendem o trabalhador,

independentemente do local em que atuem, cabe:

I - Assistir ao trabalhador, elaborar seu **prontuário médico** e fazer todos os encaminhamentos devidos;

II - Fornecer atestados e pareceres para o trabalhador sempre que necessário, considerando que o repouso, o acesso a terapias ou o afastamento da exposição nociva faz parte do tratamento;

III - **Fornecer laudos**, pareceres e relatórios de exame médico e dar encaminhamento, sempre que necessário, dentro dos preceitos éticos;

IV - Promover, com a ciência do trabalhador, a discussão clínica com o especialista assistente do trabalhador sempre que julgar necessário e propor mudanças no contexto do trabalho, quando indicadas, com vistas ao melhor resultado do tratamento.

A Resolução CFM nº 1.821/2007, que dispõem sobre a guarda e manuseio dos prontuários, estabelece que os dados contidos nos prontuários pertencem ao paciente e podem ser divulgados com sua autorização ou a de seu responsável, ou, ainda, por dever legal ou justa causa.

O **prontuário** do paciente, em qualquer meio de armazenamento, é propriedade física da instituição onde ele é assistido, quer seja uma unidade de saúde quer seja um consultório, a quem cabe o dever da guarda do documento. Assim, ao paciente pertencem os dados ali contidos, os quais só podem ser divulgados com a sua autorização ou a de seu responsável, ou por dever legal ou justa causa. Estes dados devem estar permanentemente disponíveis, de modo que, quando solicitados por ele ou seu representante legal, permitam o fornecimento de cópias autênticas das informações a ele pertinentes.

O art. 73, do Código de Ética Médica, por sua vez, determina que é vedado ao médico revelar fato de que tenha conhecimento em virtude do exercício de sua profissão, salvo por motivo justo, dever legal ou consentimento, por escrito, do paciente.

Longo, é atribuição dos médicos do trabalho elaborar o prontuário do trabalhador (art. 1º, I, da Resolução CFM nº 2.323/2022), sendo que, dentro dos preceitos éticos, ou seja, nas hipóteses de justa causa/motivo justo (Resolução CFM nº 1.821/2007 c/c art. 73 do Código de Ética Médica), o médico do trabalho poderá fornecer laudos, pareceres e relatórios acerca da saúde do trabalhador (art. 1º, III, da Resolução CFM nº 2.323/2022).

Os normativos que tratam dessa temática não descrevem um conceito específico de justa causa, mas indicam algumas hipóteses de configuração de justa causa, tais como aquelas previstas no art. 10 e art. 15 da CFM nº 2.297/2021, e, art. 10 da Resolução CFM 1.665/2003. Entretanto, por ser um rol exemplificativo, há um vasto quantitativo de acontecimentos não normatizados que configuram justa causa, e, conseqüentemente, manifestam-se como preceitos éticos de exceção ao sigilo. Para auxiliar na compreensão dessa temática, cita-se alguns achados na doutrina médica acerca do conceito de justa causa:

[...] Por "justa causa" entende-se o interesse de ordem moral ou social que autorize o não cumprimento de uma norma, contanto que os motivos apresentados sejam, na verdade, justificadores de tal violação.

O conceito de "justa causa" confunde-se com a noção do bem e do útil social, quando capazes de legitimar um ato proibido. Está voltada aos interesses coletivos e defendida por específicas preocupações, nobres em si mesmas, condizentes com as prerrogativas conquistadas pela sociedade organizada. Enfim, é o fato cuja ocorrência torna lícita a coação. [...]

Assim, mesmo que o segredo médico pertença ao paciente como uma conquista da própria sociedade, há de se entender que esse conceito é relativo, pois o que se protege não é a vontade caprichosa e exclusivista de cada um isoladamente, mas a tutela do bem comum, os interesses de ordem pública e o equilíbrio

social. O que a lei proíbe é a revelação ilegal, que tenha como motivação a má-fé, a leviandade e o baixo interesse (FRANÇA, Genivel Veloso de. Direito médico. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 153-154).

Para Avecone, o problema da "justa causa" é de notável importância. Haveria uma necessidade do o médico revelar o segredo "a favor" do paciente (como na hipótese de consultar um colega especialista), mesmo que seja face de superiores interesses coletivos (denúncia de um distúrbio mental) 1. A discricionariedade do médico é vasta, e dificilmente haverá dano se a revelação for feita em benefício do paciente. (KFOURI NETO, Miguel. Responsabilidade civil do médico. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019, p.248.)

Destarte, o segredo médico, como espécie do segredo profissional, cede a razões relevantes que o direito reconhece e regula, evitando que o médico seja punido. Estas razões são identificadas pela expressão “justa causa” e explicam o caráter não absoluto do segredo, porquanto não se pode exigir do médico que, em determinadas circunstâncias, se mantenha silente acerca das confidências recebidas quando do exercício profissional.

Logo, considerando o dever legal de apurar (art. 37, caput, da CF, c/c art. 15, da NOCD/22) disposto no item II.2 desta manifestação, a noção de "justa causa" legitima o compartilhamento do sigilo em situações específicas, sempre que houver um interesse moral superior que justifique tal violação, como no caso em questão.

De outra parte, o acesso a atestado médico que se encontra na guarda da USOST, não se tem dúvida de que envolve o tratamento de dados pessoais sensíveis, nos termos do art. 5º, inciso II, da Lei nº 13.709/2018.

Acontece que os agentes que aturam na apuração disciplinar possui permissão legal para o tratamento desses dados, conforme estabelece a Nota Técnica nº 2791/2021/CGUNE/CRG, da Controladoria-Geral da União:

A LGPD dispõe que o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público (cf. art. 23). Dentre as hipóteses de tratamento enumeradas no art. 7º (...), destaca-se o tratamento de dados pessoais para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador (**art. 7º, inciso II**), nela incluída a atuação das corregedorias setoriais e demais órgãos responsáveis pelas apurações administrativas no exercício do poder/dever de elucidar as notícias de possíveis irregularidades (denúncias e representações),(...)

(...) a Comissão, no exercício da atividade de apuração e condução do processo correccional, possui autorização legal para tratar dados pessoais no bojo do processo, e esta atuação deve atender aos princípios e diretrizes constantes da LGPD (...) (grifo meu)

A Controladoria-Geral da União, na mesma nota técnica, orienta sobre o compartilhamento desses dados entre órgãos públicos para a instrução de processos disciplinares:

Dessa forma, o uso compartilhado (tratamento) de informações da pessoa natural pelos órgãos e entidades públicos para a instrução de procedimentos disciplinares investigativos e acusatórios especificados na Instrução Normativa nº 14/2018 não deve ser negado pelo órgão/entidade requerido com fundamento em proteção pela LGPD, desde que devidamente justificado o pedido pelo requerente, e respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no artigo 6º, e demais diretrizes da LGPD, com destaque para a comprovação da finalidade, adequação, necessidade e princípio da responsabilização e prestação de contas, como orientou a Nota

Técnica nº 3264/2020/CGUNE/CRG. Além disso, orienta-se a observância pelos órgãos envolvidos no tratamento o sigilo recíproco acerca do compartilhamento (requerente e requerido), o tarjamento das informações pessoais após a conclusão do procedimento disciplinar, e demais medidas de segurança previstas na LGPD, sob pena de responsabilização civil e administrativa. (...) Caso o órgão demandado não reconsidere a sua decisão de negar as informações solicitadas, o órgão/entidade requerente pode formular reclamação à ANPD.

Verifica-se, ainda, que a Lei nº 13.709/2018 (LGPD) prevê a possibilidade de o órgão público transferir a entidades privadas dados pessoais constantes de bases de dados a que tenha acesso quando objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades. Veja-se:

Art. 26. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei. § 1º É vedado ao Poder Público transferir a entidades privadas dados pessoais constantes de bases de dados a que tenha acesso, exceto: [...] V - na hipótese de a transferência dos dados objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades.

Além disso, as informações constantes no atestado médico em questão devem ser tratadas de forma confidencial. Nesse sentido, o gestor e todos aqueles que, direta ou indiretamente, tiverem acesso a essas informações têm a obrigação de garantir a preservação do sigilo.

Portanto, nota-se que **o compartilhamento de dados protegidos pela LGPD é permitido para fins de combater fraudes e irregularidades** (art. 7º, II, da Lei nº 13.709/2018).

#### **1.4 Sobre a possibilidade de apresentar atestado médico em um vínculo empregatício e trabalhar em outro**

Um dos pontos suscitados na consulta diz respeito à possibilidade de um empregado trabalhar em outro vínculo durante período acobertado por atestado médico na Ebserh, o que poderia caracterizar - em tese - ato de improbidade.

Sobre tal conduta, a jurisprudência pátria tem admitido a configuração de falta grave, com a conseqüente aplicação de penalidade de rescisão contratual por justa causa, quando se verifica que o empregado apresentou atestado em apenas um dos vínculos com uma nítida intenção de causar prejuízo, rompendo o grau de confiabilidade mantido entre as partes. Nesse sentido:

EMENTA: RECURSO DE REVISTA. 1. DISPENSA POR JUSTA CAUSA. QUEBRA DA FIDÚCIA DEPOSITADA NA RELAÇÃO CONTRATUAL. 1.1. Incontroverso, nos autos, que o reclamante apresentou atestado médico junto à reclamada, no qual consta o acometimento de dor lombar baixa (CID M 54-5), sendo que, no mesmo período, laborou como gari para a segunda empregadora. 1.2. Vê-se, a toda evidência, que sobejam elementos da prática de falta grave, o que desaconselha a reversão pretendida. 1.3. Nesse sentir, abalada a relação de confiança, ante a apresentação de atestado médico em um emprego e a prestação de serviços em outro, mostra-se desarrazoada a manutenção da decisão pela qual se determinou a reversão da justa causa. 1.4. A conduta do reclamante, nos moldes em que delineada pela Corte de origem, autoriza o enquadramento no art. 482, a, da CLT. Recurso de revista conhecido e provido. [...] (RR-677-90.2011.5.12.0032, 3ª Turma, Relator Ministro

Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, DEJT  
07/06/2013).

EMENTA: ADMISSIBILIDADE. IRREGULARIDADE DAS VERBAS PAGAS DURANTE O VÍNCULO. Não se conhece de pedido que não fora analisado pela sentença, sem que o reclamante tenha opostos embargos para sanar a omissão. Recurso não conhecido no particular. JUSTA CAUSA CARACTERIZADA. A prova produzida nos autos, revela a prática da conduta descrita na forma da alínea "a" do art. 482, da CLT, qual seja, ato de improbidade. Logo, imperiosa a manutenção da sentença que manteve a justa causa aplicada, bem como indevido o pedido de indenização, fundamentado em dispensa discriminatória em razão dos mesmos fatos. Recurso não provido. INTEIRO TEOR: [...] Observo das folhas de ponto id. 1811038 - pág. 28/29 na reclamada, comparada com as folhas de ponto da prefeitura id. 1811074 - pág. 4/6, que suposta incapacidade parcial não foi alegada apenas uma vez, mas foi utilizada por várias vezes pelo reclamante, circunstância que ao meu ver enfraquece a tese do reclamante, quanto a sua incapacidade parcial, já que por diversas vezes adquiriu doença que o incapacitou apenas para trabalhar na reclamada, mantendo-se capaz sempre de exercer sua função na prefeitura. Nesse contexto, assim como o juízo de origem, tenho que a apresentação de atestados médicos em apenas uma de suas empregadoras, no caso, a reclamada, rompe o grau de confiabilidade mantida entre as partes, ensejando a aplicação da justa causa, por não ser justificado o ato praticado pelo reclamante [...]. (TRT da 23ª Região; Processo: 0003792-32.2013.5.23.0101; Data: 28-04- 2015; Órgão Julgador: Gabinete da Presidência - 2ª Turma; Relator(a): MARA APARECIDA DE OLIVEIRA ORIBE)

Todavia, deve-se ponderar que, para fins de responsabilização disciplinar, a conduta humana praticada no caso concreto precisa ser típica, isto é, precisa ser prevista como infração em alguma lei ou normativo interno (tipicidade objetiva) e ter sido praticada com dolo ou culpa (tipicidade subjetiva).

Sobre o aspecto subjetivo, entende-se que o dolo direto (ou imediato) ocorre quando o acusado age com intenção danosa, ou seja, quando o agente quer produzir o resultado previsto para a sua conduta. Já o dolo indireto (ou eventual) ocorre quando o acusado, prevendo o resultado, pratica a conduta aceitando o risco de produzi-lo. Para que fique claro: os dois tipos de dolo são passíveis de responsabilização.

Por outro lado, a culpa se caracteriza por ser uma conduta mal dirigida, geralmente destinada a atender um fim lícito, consistindo na divergência entre a ação efetivamente realizada e a que deveria ter sido praticada, em virtude da inobservância do dever objetivo de cuidado. Nesse caso, embora o resultado da conduta fosse previsível, o agente simplesmente não previu seu potencial ofensivo (culpa inconsciente) ou o previu, mas nunca quis o resultado alcançado ou assumiu o risco pela sua ocorrência (culpa consciente). São três as modalidades de culpa:

a) Negligência: é a displicência no agir, a falta de precaução do agente, que podendo adotar as cautelas necessárias, não o faz. Implica em uma omissão, um não-agir por descuido, indiferença ou desatenção ocorrida em momento anterior à ação. Por isso, se diz que o autor do ato cometido por negligência não teria pensado na possibilidade do resultado, razão pela qual configuraria a culpa inconsciente;

b) Imprudência: é a prática de uma conduta arriscada ou perigosa e com caráter comissivo. É caracterizada pela intempestividade, precipitação, insensatez ou moderação do agente. Neste caso, o agir descuidado não observa o cuidado objetivo que as circunstâncias fáticas exigem, resultando, portanto, na concomitância entre ação e culpa. Conclui-se que o agente tem consciência de sua ação imprudente, mas, ao acreditar que não produzirá o resultado, avalia mal e age,

momento em que o resultado não desejado ocorre; e

c) Imperícia: é a falta de capacidade, de aptidão, despreparo ou insuficiência de conhecimentos técnicos para o exercício da arte, profissão ou ofício. Diferencia-se do erro profissional, pois este consiste em acidente escusável, justificável e, geralmente, imprevisível, ligando-se primariamente à imperfeição dos conhecimentos humanos. (BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Corregedoria-Geral da União (CGR). Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília, 2022. p. 186)

No âmbito penal, a regra é que a conduta somente configurará crime quando nela tiver sido empregada uma das formas de dolo, de modo que a lei será específica em determinar os crimes passíveis de serem cometidos culposamente. O mesmo entendimento não se aplica à esfera disciplinar, que possui hipóteses abertas e, assim, as características próprias da infração e a interpretação da gravidade é que irá determinar quando haverá a exigência de dolo e quando bastará a culpa.

Diante disso, não há como se ter uma resposta direta e objetiva quanto à caracterização de ilícito funcional caso se identifique que um empregado apresentou atestado junto a Ebserh enquanto trabalhou em outro vínculo. Em verdade, é necessário apurar as circunstâncias que permeiam o caso.

Já houve situações na Ebserh em que esta Consultoria Jurídica opinou por afastar a materialidade do ilícito funcional diante da ausência do elemento subjetivo da conduta. A título exemplificativo, cite-se as seguintes situações: (I) o empregado solicitou o afastamento em ambos os vínculos, comprovou a situação de adoecimento à época do atestado, mas precisou retornar ao trabalho, na condição de readaptado, no outro vínculo por exigência daquela instituição (privada), sob pena de perder o vínculo contratual; (II) o empregado comprovou que estava afastado pelo INSS em relação ao vínculo da Ebserh, mas permaneceu trabalhando em outro vínculo após um processo de readaptação, o qual ainda estava pendente de ocorrer nesta estatal.

Como se vê, nas situações acima relatadas, não restou demonstrada uma nítida intenção de causar prejuízo, embora tal conclusão somente tenha sido possível após a regular instrução processual, razão pela qual se recomenda proceder com a devida apuração diante de eventual notícia de irregularidade que envolva afastamento por atestado médico em apenas um dos vínculos.

## 2 CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos limites da análise jurídica, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de mérito, esta Divisão Jurídica de Procedimentos Disciplinares orienta que:

- a) As diligências previstas no art. 20, parágrafo único, da NOCD/2022, devem ser devidamente fundamentadas em elementos que justifiquem a necessidade de sua realização, garantindo que o processo de apuração seja conduzido atendendo-se aos princípios da moralidade e legalidade;
- b) A apuração de notícia de atestado falso pode ocorrer de diversas maneiras, cabendo à autoridade competente avaliar se, no caso concreto, é possível utilizar outras formas de investigação além do acesso ao atestado apresentado na Ebserh;
- c) Restando evidenciados elementos indicativos de fraude em atestado médico e sendo a sua apresentação a única forma de investigação, com fundamento no justo motivo (art. 73, do Código de Ética Médica) e art. 7º, inciso II, da LGPD, entende-se como pertinente que a USOST compartilhe cópia de atestado médico de empregado com autoridade institucionalmente competente para apurar infração disciplinar de empregado;
- d) Todos aqueles que tiverem acesso, direta ou indiretamente, às informações do atestado devem garantir a manutenção do sigilo das informações ali contidas;
- e) A apresentação de atestado médico em apenas um dos vínculos empregatícios pode caracterizar falta grave apta a justificar a rescisão do contrato de trabalho por justa causa (art. 482, alínea 'a', da CLT), sendo necessário apurar as circunstâncias do caso concreto, sobretudo para se formar uma convicção sobre o elemento subjetivo da conduta (dolo ou culpa).

## **PROIBIÇÃO DE CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS, CONVÊNIOS, ACORDOS OU AJUSTES EM DECORRÊNCIA DE REGISTRO NO CADIN**

Parecer n.º 104/2024/DJLC/SCON/CONJUR/PRES-EBSERH<sup>1</sup>

Bárbara Dantas Neri<sup>2</sup>  
Glerger Alcântara Sabiá<sup>3</sup>  
Thiago Lopes Cardoso Campos<sup>4</sup>

### **Sumário Executivo**

O objeto da consulta é a proibição de celebração de contratos, convênios, acordos ou ajustes em decorrência de registro no Cadin, conforme alteração legislativa promovida pela Lei n.º 14.973, de 16 de setembro de 2024. Concluiu-se que, para as futuras licitações, deve ser adotada a redação atualizada das minutas de editais de licitação disponíveis no SEL. A consulta ao Cadin foi prevista em dois momentos, quando "constatado o atendimento às exigências de habilitação" e "previamente à contratação", o que inclui tanto a celebração de contrato quanto de instrumento equivalente. Nos dois momentos, admite-se a "diligência para oportunizar a comprovação de regularização da situação que deu causa à inclusão no Cadin". Para os editais já publicados sem o referido disciplinamento, recomenda-se avaliar a possibilidade de retificá-los e republicá-los, considerando que "as modificações promovidas no instrumento convocatório serão objeto de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos

---

<sup>1</sup>Parecer emitido no processo administrativo n.º 23477.027775/2024-15, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup>Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Pós-graduação, em nível de especialização, em Direito Administrativo, Direito Empresarial e Gestão Pública e de Pessoas. É advogada da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh, onde atua como Chefe da Divisão Jurídica de Licitações e Contratações. E-mail: barbara.neri@ebserh.gov.br

<sup>3</sup>Bacharel em Direito (UFPE), Especialista em Direito Administrativo (UFT) e Mestre em Educação Profissional e Tecnológica (IFPE). Professor de Ciências Jurídicas do IFPE. Advogado da Ebserh, ocupando a função de Chefe da Unidade Jurídica de Consultas. E-mail: glerger.sabia@ebserh.gov.br

<sup>4</sup>Advogado sanitário e Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Especialista em direito sanitário pela IDISA-Sírio Libanês e mestrando em Saúde Coletiva na Universidade Federal de Campinas UNICAMP. Vice- Presidente do Instituto de Direito Sanitário Aplicado IDISA. Email: thiago.campos@anvisa.gov.br.

originais, exceto quando a alteração não afetar a preparação das propostas" (art. 49, § 3º, do RLCE 2.0). Excepcionalmente, quando não for possível a retificação e a republicação dos editais cujos procedimentos licitatórios já estejam em curso, admite-se a adoção do mesmo procedimento (desclassificação de uma empresa em decorrência de registro no Cadin, ao final da etapa de habilitação), desde que seja necessariamente concedida à empresa licitante a oportunidade de regularizar a situação que deu causa à inclusão no Cadin, com fundamento na aplicabilidade imediata da Lei n.º 14.973/2024, publicada no DOU de 16 de setembro de 2024, com início da vigência na data de sua publicação (art. 50); Não há necessidade de rescindir os contratos vigentes. Quanto às novas contratações, aditamentos, e emissões de notas de empenho em atas de registro de preços, "a aplicação da nova lei é imediata. Não obstante, poderá a área técnica, justificadamente, adotar regra de transição", nos termos do Parecer n.º 00982/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU, "quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais" (art. 23 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942). Considerando as características da gestão em rede no âmbito da Ebserh, é recomendável que eventual regulamentação de regra de transição seja centralizada, com fundamento nas competências regimentais da DAI (art. 16, inciso IV, art. 17, inciso VI, e art. 88, inciso I, do Regimento Interno da Administração Central da Ebserh). Portanto, sugere-se o encaminhamento deste processo à DAI, para que possa deliberar pela opção que considere mais adequada para o atendimento dos interesses da Ebserh.

## **1 FUNDAMENTAÇÃO**

O Cadin é mantido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e de uso por todos os entes e órgãos da administração pública federal, direta e indireta, sendo regido pela Lei n.º 10.522/2002 e pela Portaria PGFN n.º 819/2023.

Recentemente, a Lei n.º 14.973/2024, dentre outras mudanças, incluiu o art. 6ª-A na Lei n.º 10.522/2002, determinando ser proibida a celebração de contratos, convênios, acordos ou ajustes que envolvam dinheiro público federal com pessoas físicas ou jurídicas negativadas no Cadin, com a seguinte redação:

Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para:

[...]

**III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.**

[...] Art. 6º-A. **A existência de registro no Cadin, quando da consulta prévia de que trata o art. 6º, constitui fator impeditivo para a realização de qualquer dos atos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 6º.**  
(Incluído pela Lei nº 14.973, de 2024)

Até a referida alteração legislativa, vigorou o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que "a criação do cadastro no âmbito da Administração Pública Federal e a simples obrigatoriedade de sua prévia consulta por parte dos órgãos e entidades que a integram não representam, por si só, impedimento à celebração dos atos previstos no art. 6º do ato normativo impugnado" (STF, ADIN n.º 1454-DF, relatora Ministra Ellen Gracie, DJE 03/08/2007).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União consolidou-se no mesmo sentido: "o art. 6º da Lei 10.522/2002 não veda a contratação de empresa inscrita no Cadin, mas apenas exige que o referido cadastro de inadimplência seja consultado" (Acórdão TCU n.º 1.427/2010 - Plenário, Rel. Ministro Aroldo Cedraz). No contexto normativo anterior, concluiu-se que "não há vedação legal para a contratação de empresas inscritas no Cadin [...], uma vez que a inscrição ou não no Cadin não trará qualquer consequência em relação às contratações a serem realizadas" (Acórdão TCU n.º 6.246/2010 - 2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

Conforme se observa, o novo art. 6º-A da Lei n.º 10.522/2002, introduzido pela Lei n.º 14.973/2024, passou a considerar que "a existência de registro no Cadin [...] constitui fator impeditivo" para a "celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos" com a Administração Pública Federal direta e indireta.

Em razão das mudanças legislativas, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional atualizou a Portaria PGFN n.º 819/2023, por meio da Portaria PGFN n.º 1580/2024, adequando-a às novas regras:

**Art. 11-A A existência de registro no Cadin quando da consulta obrigatória de que tratam o art. 6º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e o art. 11 desta Portaria, constitui fator impeditivo aos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta para:** (Incluído(a) pelo(a) Portaria PGFN nº 1580, de 03 de outubro de 2024)

[...]

**III - celebração de contratos, inclusive decorrentes de processos licitatórios, e respectivos aditamentos;** e (Incluído(a) pelo(a) Portaria PGFN nº 1580, de 03 de outubro de 2024)

**IV - celebração de convênios, acordos, ajustes e afins que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos e respectivos aditamentos.** (Incluído(a) pelo(a) Portaria PGFN nº 1580, de 03 de outubro de 2024) [...]

A doutrina de Joel de Menezes Niebuhr sustenta que não se trata de impedimento de licitar, de modo que a inscrição no Cadin não veda a participação em licitação, mas tão somente a celebração de contratos e instrumentos congêneres, compreendendo que as normas restritivas de direito devem ser interpretadas restritivamente, sendo indevido alargar seu campo de incidência para atingir hipóteses não descritas expressamente:

[...] Sucede que, por força do princípio da isonomia, todos têm o direito de participar de licitação e de ser contratado por estatais. As regras de impedimento são, portanto, restritivas de direitos. Nesse sentido, um dos preceitos basilares de hermenêutica é que normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, nos seus exatos termos, sem

que se possa atribuir a elas interpretação extensiva, sob pena de comprometer a segurança jurídica. Convém repisar o clássico brocardo de hermenêutica segundo o qual *exceptiones sunt strictissimoe interpretationis*. Nas palavras de Carlos Maximiliano:

A lei que abre exceção a regras gerais, ou restringe direitos, só abrange os casos que específica [...]. As disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou contra o Direito comum; por isso não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente. (NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitações e contratos das estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 178)

Especificamente sobre a referida alteração legislativa, Joel de Menezes Niebuhr assim se posicionou:

[...] A ausência de registro no CadIn não é condição para participar de licitação ou de processo de contratação direta e sim para contratar. Ademais, o legislador não exigiu que o licitante registrado no CadIn assumira o compromisso de regularizar ou quitar o seu débito até a fase de contratação. Ele não assume qualquer compromisso, apenas goza da faculdade futura de regularizar ou quitar o seu débito para levantar o impedimento à contratação.

Vê-se que o objetivo da Lei n. 10.522/2002 não é avaliar a idoneidade ou qualificação econômico-financeira ou mesmo a situação de regularidade fiscal dos licitantes. O objetivo é fazer com que a Administração Pública Federal não contrate com quem lhe deve e, mais do que isso, estimular o devedor a regularizar ou quitar o débito. Por isso o impedimento é à contratação e não à participação na licitação ou no processo de contratação direta.

[...] o artigo 6º-A da Lei nº 10.522/2002 presume-se constitucional, tal como todas as

demais leis vigentes. Logo, sem a declaração de inconstitucionalidade, o artigo 6º-A da Lei nº 10.522/2002 deve ser aplicado e cumprido pela Administração Pública Federal.

Pois bem, em termos práticos, a pessoa registrada no Cadin participa normalmente da licitação ou de processo de contratação direta, sem que se exija dela qualquer sorte de declaração, compromisso de regularização ou quitação. No entanto, se vencer a licitação ou processo de contratação direta, não pode ser contratada. (NIEBUHR, Joel de Menezes. O registro no Cadin como impedimento à celebração de contratos e aditivos: a recente alteração promovida pela Lei nº 14.973/2024. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 03 out. 2024)

Nessa linha de entendimento, a empresa licitante tem a oportunidade de buscar a regularização junto ao órgão ou entidade que efetuou o registro no Cadin, ainda durante o procedimento licitatório. Caso a empresa não regularize seu cadastro no Cadin, não será possível realizar a contratação.

Sobre a possibilidade de regularização do registro no Cadin, assim dispõe o art. 2º, §§ 5º e 6º da Lei n.º 10.522/2002:

Art. 2º [...] § 5º Comprovado ter sido regularizada a situação que deu causa à inclusão no Cadin, o órgão ou a entidade responsável pelo registro procederá, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, à respectiva baixa.

§ 6º Na impossibilidade de a baixa ser efetuada no prazo indicado no § 5º, o órgão ou a entidade credora fornecerá a certidão de regularidade do débito, caso não haja outros pendentes de regularização.

Quanto ao momento de realização da consulta, a legislação de referência menciona apenas "consulta prévia ao Cadin" (art. 6º da Lei n.º 10.522/2002), sem especificar precisamente em que momento "antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá [...] emitir as certidões negativas [...] de impedimento e [...] juntá-las ao respectivo processo" (art. 91, § 4º, da

Lei n.º 14.133/2021; art. 6º, § 2º, do RLCE 2.0).

Como exemplo de solução adotada, a Superintendência do Ministério da Fazenda em Sergipe estabeleceu que "o agente de contratação consultará a regularidade da licitante [...] no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), para fins de habilitação":

#### 4. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO [...]

4.6. Por força da Lei nº 14.973 de 16 de setembro de 2024, que incluiu o Art. 6º-A na Lei nº 10.522 /2002, para constar que a existência de registro no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) constitui fator impeditivo para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos, **o agente de contratação consultará a regularidade da licitante no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN).** [...]

7. HABILITAÇÃO [...]7.11. Por força da Lei nº 14.973 de 16 de setembro de 2024, que incluiu o Art. 6º-A na Lei nº 10.522 /2002, para constar que a existência de registro no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) constitui fator impeditivo para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos, **a licitante deverá apresentar prova de regularidade no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), para fins de habilitação.** [...]

#### 8. FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR E REGIME DE EXECUÇÃO [...]

##### **Habilitação CADIN**

8.12 Por força da Lei nº 14.973 de 16 de setembro de 2024, que incluiu o Art. 6º-A na Lei nº 10.522/2002, para constar que a existência de registro no Cadastro Informativo

de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) constitui fator impeditivo para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos, a licitante deverá apresentar prova de regularidade no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), para fins de habilitação. (Aviso de Contratação Direta n.º 90028/2024, Processo Administrativo n.º 10583.000406/2024-18)

Em instrumento convocatório da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), a consulta ao Cadin foi prevista nas etapas de julgamento e de habilitação:

#### 6. DA FASE DE JULGAMENTO

6.1. Encerrada a etapa de negociação, o Agente de Contratação verificará se o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar atende às condições de participação no certame, conforme previsto no art. 14 da Lei nº 14.133/2021, legislação correlata e no item 2.7 do edital, especialmente quanto à existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, mediante a consulta aos seguintes cadastros: [...] 6.1.4. **Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN, mantido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (<https://cadin.pgfn.gov.br/#/home>).** [...]

6.4.2. O licitante será convocado para manifestação previamente a uma eventual desclassificação. [...]

#### 7. DA FASE DE HABILITAÇÃO [...]

7.11. A habilitação será verificada por meio do Sicaf, nos documentos por ele abrangidos.

7.12. **Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN, mantido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (<https://cadin.pgfn.gov.br/#/home>)** (Incluído pela Lei 14.973 de 16 de setembro de 2024.)

**7.12.1. A existência de registro no Cadin, quando da consulta prévia de que trata o art. 6º, constitui fator impeditivo para a realização de qualquer dos atos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 6º. (art. 6º-A, da LEI Nº 10.522, DE 19 DE JULHO DE 2002).** (Edital de Concorrência n.º 90.001/2024, Processo Administrativo n.º 23086.009564/2024-96)

Em outro exemplo, a Procuradoria Federal junto à Fundação Oswaldo Cruz tratou do impedimento por registro no Cadin no mesmo capítulo dedicado às condições de habilitação:

6.8 DA COMPROVAÇÃO DE QUE O CONTRATADO MANTÉM AS CONDIÇÕES INICIAIS DE HABILITAÇÃO E AUSÊNCIA DE SUSPENSÃO/ IMPEDIMENTO OU DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE [...]

65. Ainda como requisito para a prorrogação contratual, exige-se a juntada aos autos da consulta prévia ao Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, consoante art.6º, III, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

66. Atente-se que a obrigação de regularidade junto ao Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados (Cadin) passou por recente modificação, trazida pela Lei 14.973, de 16 de setembro de 2024, que, por meio de seu art. 20, altera a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, inserindo, dentre outros o art. 6º-A, tornando obrigatória a regularidade para a realização de qualquer dos atos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 6º.

(Parecer Jurídico Referencial n.º 00002/2024/GAB/PFFIOCRUZ/PGF/AGU; no mesmo sentido o Parecer Jurídico Referencial n.º 00007/2024/PF/IFRS/PFIFRIO GRANDE DO SUL/PGF/AGU)

Como se observa, a verificação de eventual registro no Cadin durante ou logo após a etapa de habilitação não só permite a

participação na licitação em condições isonômicas, como oferece à empresa licitante a oportunidade de regularização ou atualização de eventual registro no Cadin.

Essa solução também racionaliza o procedimento licitatório, na medida em que realizar a consulta ao Cadin apenas após a homologação do resultado poderia representar grave prejuízo para o abastecimento de insumos essenciais às unidades hospitalares, que enfrentariam o ônus de concluir uma licitação que ao final restaria frustrada pelo impedimento de contratar decorrente do registro no Cadin não regularizado.

Até o momento não há normativas ou orientações expedidas pela Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI) a respeito da aplicação da nova lei, o que pode vir a ocorrer no futuro.

Assim, considerando a recente alteração legislativa art. (6º-A da Lei n.º 10.522/2002), bem como a inexistência de jurisprudência consolidada quanto ao tema, a Divisão Jurídica de Licitações e Contratos promoveu a atualização nas minutas de editais de licitação disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) (art. 33, inciso I, do Regulamento da Consultoria Jurídica - 3ª versão), disciplinando a consulta ao Cadin nos seguintes termos:

FASE DE HABILITAÇÃO [...]

9.35. Constatado o atendimento às exigências de habilitação, será realizada consulta ao Cadin, sendo que a existência de registro constitui fator impeditivo para que o licitante seja declarado vencedor, nos termos do art. 6º, inciso III, e art. 6º-A, da Lei n.º 10.522/2002.

9.35.1. Pode ser realizada diligência para oportunizar a comprovação de regularização da situação que deu causa à inclusão no Cadin, nos termos do art. 2º, §§ 5º e 6º, da Lei n.º 10.522/2002.

9.36. Inexistindo registro no Cadin ou comprovada a regularização da situação que deu causa ao registro, será o licitante declarado vencedor.

[...]

14. TERMO DE CONTRATO OU

INSTRUMENTO EQUIVALENTE [...]

14.4. Previamente à contratação, a Ebserh realizará consulta ao Sicaf para identificar possível suspensão temporária de participação em licitação, no âmbito da Ebserh, proibição de contratar com o Poder Público, bem como ocorrências impeditivas indiretas, observado o disposto no art. 29 da Instrução Normativa SEGES/MP n.º 03/2018 e, nos termos do art. 6º, inciso III, da Lei n.º 10.522/2002, consulta prévia ao Cadin.

14.4.1. Nos casos em que houver necessidade de assinatura do instrumento de contrato, e o fornecedor não estiver inscrito no Sicaf, este deverá proceder ao seu cadastramento, sem ônus, antes da contratação.

14.4.2. Na hipótese de irregularidade do registro no Sicaf, o contratado deverá regularizar a sua situação perante o cadastro no prazo de até 05 (cinco) dias úteis, sob pena de aplicação das penalidades previstas no Edital e Anexos.

14.4.3. A existência de registro no Cadin constitui fator impeditivo para a celebração do contrato ou instrumento equivalente, nos termos do art. 6º, inciso III, e art. 6º-A, da Lei n.º 10.522/2002. 14.4.4. Pode ser realizada diligência para oportunizar a comprovação de regularização da situação que deu causa à inclusão no Cadin, nos termos do art. 2º, §§ 5º e 6º, da Lei n.º 10.522/2002.

Como se observa, na redação atualizada das minutas de editais disponíveis no SEI, a consulta ao Cadin foi prevista em dois momentos, quando "constatado o atendimento às exigências de habilitação" e "previamente à contratação", o que inclui tanto a celebração de contrato quanto de instrumento equivalente. Nos dois momentos, admite-se a "diligência para oportunizar a comprovação de regularização da situação que deu causa à inclusão no Cadin".

Em respeito aos princípios da "vinculação ao instrumento convocatório" (art. 3º e art. 143, inciso IX, do RLCE 2.0) e da "segurança jurídica" (art. 2º da Lei n.º 9.784/1999), essas disposições devem constar nos editais de licitação.

No caso dos editais já publicados sem o referido disciplinamento, recomenda-se avaliar a possibilidade de retificá-los e republicá-los, considerando que "as modificações promovidas no instrumento convocatório serão objeto de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não afetar a preparação das propostas" (art. 49, § 3º, do RLCE 2.0).

Excepcionalmente, quando não for possível a retificação e a republicação dos editais cujos procedimentos licitatórios já estejam em curso, admite-se a adoção do mesmo procedimento (desclassificação de uma empresa em decorrência de registro no Cadin, ao final da etapa de habilitação), desde que seja necessariamente concedida à empresa licitante a oportunidade de regularizar a situação que deu causa à inclusão no Cadin, com fundamento na aplicabilidade imediata da Lei n.º 14.973/2024, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 16 de setembro de 2024, com início da vigência na data de sua publicação (art. 50).

Assim, em face de eventuais recursos e impugnações, deve ser defendida a aplicabilidade imediata da proibição de celebrar "contratos, inclusive decorrentes de processos licitatórios, e respectivos aditamentos" (6º-A da Lei n.º 10.522/2002; art. 11-A, inciso III, da Portaria PGFN n.º 819/2023).

Por outro lado, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dispõe que, "na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados" (art. 22), ressaltando a necessidade de um "regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais" (art. 23 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942).

Nesse sentido, a Advocacia-Geral da União concluiu pela excepcional "possibilidade jurídica de a Administração estabelecer, no regime de execução dos contratos, um regime de transição quanto à prorrogação dos contratos administrativos celebrados com empresas

inscritas no Cadin":

[...] 15. Nessa seara, sustenta-se, aqui, a **possibilidade jurídica de a Administração estabelecer, no regime de execução dos contratos, um "regime de transição" quanto à prorrogação dos contratos administrativos celebrados com empresas inscritas no Cadin.**

16. Como sugestão, esse regime de transição pode ser estabelecido da seguinte forma:

a) é possível celebrar o termo aditivo de prorrogação do Contrato Administrativo nº 35/2022, pelo prazo de 12 (doze) meses, conforme proposto, cabendo à área técnica demonstrar que as alternativas existentes (como a contratação emergencial) não atendem às necessidades ou são mais gravosas à Administração;

b) no termo aditivo, pode-se incluir expressamente cláusula prevendo que a contratada deverá regularizar sua situação no Cadin por um prazo razoável, a critério da área técnica (poderia ser, como sugestão, 60 dias);

c) caso a regularização não ocorra no prazo estipulado, deverá haver a rescisão antecipada do contrato, depois de finalizado o procedimento licitatório para a contratação dos mesmos serviços;

d) caso a regularização ocorra no prazo estipulado, a vigência do contrato poderá seguir normalmente. [...]

**A rigor, a aplicação da nova lei é imediata. Não obstante, poderá a área técnica, justificadamente, adotar regra de transição na prorrogação dos contratos atualmente vigentes, conforme os parágrafos 16 e 17 deste parecer;**

**[...] A área técnica poderá, justificadamente, prorrogar o Contrato Administrativo nº 35/2022, demonstrando que as alternativas existentes (como a contratação emergencial) não atendem às necessidades ou são mais gravosas à Administração. No termo aditivo,**

**sugere-se o estabelecimento de prazo para a contratada regularizar sua situação no Cadin. Havendo a regularização no prazo estipulado, a vigência do contrato poderá seguir normalmente. Caso, no entanto, não haja a regularização no prazo previsto, o contrato deve ser rescindido, conforme orientação assentada nos parágrafos 16 e 17 deste parecer.** (Parecer n.º 00982/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU e Parecer n.º 00123/2024/CONS/PFFUNDACENTRO/PGF/AGU)

Como se observa, segundo a referida manifestação, "não há necessidade de rescindir os contratos atualmente vigentes" (Parecer), entendimento que deve ser aplicado aos instrumentos equivalentes.

Quanto às novas contratações, aditamentos, e emissões de notas de empenho em atas de registro de preços, "a aplicação da nova lei é imediata. Não obstante, poderá a área técnica, justificadamente, adotar regra de transição", nos termos do Parecer, "quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais" (art. 23 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942).

Na ausência de tratamento legislativo específico, é possível a regulamentação da regra de transição no âmbito da Ebserh, "para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas" (art. 30 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942).

Conforme prevê o Regimento Interno da Administração Central da Ebserh (aprovado pela Resolução n.º 266/2024 do Conselho de Administração da Ebserh), compete à Diretoria de Administração e Infraestrutura (DAI) editar normas e procedimentos administrativos e técnicos e fluxos de trabalho relativos à área de licitações:

Art. 16. São competências comuns à Presidência, Vice-Presidência, Diretorias, Coordenadorias, Supervisões e Serviços: [...]  
IV. estabelecer diretrizes, bem como **procedimentos internos e fluxos de trabalho** dentro da sua esfera de competência e em conformidade com os normativos da Rede

Ebserh;

Art. 17. São competências comuns às Diretorias: [...]

**VI. editar normas e procedimentos administrativos e técnicos relativos** à sua área de atuação, em articulação com as demais Diretorias e a Consultoria Jurídica;

Art. 88. São competências da Diretoria de Administração e Infraestrutura – DAI:

I. propor, implementar e monitorar as políticas de licitações, contratos e convênios, compras centralizadas, patrimonial, suprimentos, infraestrutura física, engenharia clínica, hotelaria no âmbito da Administração Central, e dos HUFs da Rede Ebserh, bem como a logística administrativa da Administração Central;

Por sua vez, a Portaria n.º 8/2019 do Presidente da Ebserh prevê que os Hospitais Universitários Federais "deverão observar e dar cumprimento aos normativos legais [...], bem como aos normativos e orientações emanados da Administração Central da Ebserh", sem prejuízo de "revisar os normativos internos e avaliar a oportunidade e a conveniência de instituir novos, com o intuito de regulamentar procedimentos complementares no âmbito de cada unidade":

[...] Art. 3º As Superintendências, as equipes de gestão e o corpo funcional **deverão observar e dar cumprimento aos normativos legais** e infralegais emanados dos órgãos centrais dos sistemas federais de orçamento, finanças, contabilidade, saúde, recursos humanos e serviços gerais, **bem como aos normativos e orientações emanados da Administração Central da Ebserh.**

Parágrafo único. Cabe às Superintendências revisar os normativos internos e **avaliar a oportunidade e a conveniência de instituir novos, com o intuito de regulamentar procedimentos complementares no âmbito de cada unidade**, observando esta Portaria e demais normativos da empresa.

Consideradas as características da gestão em rede no âmbito da Ebserh, é recomendável que a regulamentação de eventual regra de transição seja centralizada, com fundamento nas competências regimentais da DAI. Portanto, sugere-se o encaminhamento deste processo à DAI, para que possa deliberar pela opção que considere mais adequada para o atendimento dos interesses da Ebserh.

## 2 CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que:

a) em relação à questão "**se é obrigatória a previsão no instrumento convocatório para a desclassificação de uma empresa em decorrência de registro no Cadin**", a resposta é não necessariamente, no sentido de que:

**a.1)** para as futuras licitações, deve ser adotada a redação atualizada das minutas de editais de licitação disponíveis no SEI (e transcrita no parágrafo 22 deste parecer), em respeito aos princípios da "vinculação ao instrumento convocatório" (art. 3º e art. 143, inciso IX, do RLCE 2.0) e da "segurança jurídica" (art. 2º da Lei n.º 9.784/1999);

**a.2)** para os editais já publicados sem o referido disciplinamento, recomenda-se avaliar a possibilidade de retificá-los e republicá-los, considerando que "as modificações promovidas no instrumento convocatório serão objeto de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não afetar a preparação das propostas" (art. 49, § 3º, do RLCE 2.0); e

**a.2)** excepcionalmente, quando não for possível a retificação e a republicação dos editais cujos procedimentos licitatórios já estejam em curso, admite-se a adoção do mesmo procedimento (desclassificação de uma empresa em decorrência de registro no Cadin, ao final da etapa de habilitação), desde que seja necessariamente concedida à empresa licitante a oportunidade de regularizar a situação que deu causa à inclusão no Cadin, com fundamento na aplicabilidade imediata da Lei n.º 14.973/2024, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 16 de setembro de 2024, com início da vigência na data de sua publicação (art. 50);

b) em relação à questão "**sobre a aplicabilidade dessa proibição em nossas contratações, especialmente no que se refere aos editais de licitação já publicados**", a resposta é positiva, no sentido de que deve ser reconhecida a aplicabilidade imediata da proibição de celebrar "contratos, inclusive decorrentes de processos licitatórios, e respectivos aditamentos" (6º-A da Lei n.º 10.522/2002; art. 11-A, inciso III, da Portaria PGFN n.º 819/2023). Entretanto, não há necessidade de rescindir os contratos atualmente vigentes e

"poderá a área técnica, justificadamente, adotar regra de transição", nos termos do Parecer nº 00982/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU, "quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais" (art. 23 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942). Considerando as características da gestão em rede no âmbito da Ebserh, é recomendável que eventual regulamentação de regra de transição seja centralizada, com fundamento nas competências regimentais da DAI (art. 16, inciso IV, art. 17, inciso VI, e art. 88, inciso I, do Regimento Interno da Administração Central da Ebserh). Portanto, sugere-se o encaminhamento deste processo à DAI, para que possa deliberar pela opção que considere mais adequada para o atendimento dos interesses da Ebserh;

c) quanto à questão sobre **"em quais momentos do processo de contratação o Cadin deve ser consultado"**, conforme a redação atualizada das minutas de Edital disponíveis no SEI e transcrita no parágrafo 22 deste parecer (art. 33, inciso I, do Regulamento da Consultoria Jurídica - 3ª versão), a consulta ao Cadin foi prevista em dois momentos, quando "constatado o atendimento às exigências de habilitação" e "previamente à contratação", o que inclui tanto a celebração de contrato quanto de instrumento equivalente. Nos dois momentos, admite-se a "diligência para oportunizar a comprovação de regularização da situação que deu causa à inclusão no Cadin.



**POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE REEQUILÍBRIO  
ECONÔMICO-FINANCEIRO EM SENTIDO ESCRITO  
(REVISÃO) DE PREÇOS REGISTRADOS EM ATAS DE  
REGISTRO DE PREÇOS, COM A PRETENSÃO DE SUA  
MAJORAÇÃO, DIANTE DE RESOLUÇÃO DA GECEX QUE  
APLICA DIREITO *ANTIDUMPING* PROVISÓRIO**

Parecer n.º 38/2024/DJLC/SCAD/CONJUR/PRES-EBSERH<sup>1</sup>

Bárbara Dantas Neri<sup>2</sup>  
Pollyana da Silva Alcântara<sup>3</sup>  
Thiago Lopes Cardoso Campos<sup>4</sup>

**Sumário Executivo**

O objeto da consulta é a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro em sentido estrito (revisão) de preços registrados em atas de registro de preços, com a pretensão de sua majoração, diante da edição da Resolução GECEX n.º 568/2024, que aplica direito antidumping provisório, por um prazo de até 6 (seis) meses, às importações brasileiras de luvas para procedimentos não cirúrgicos para assistência à saúde, originárias da República Popular da China, da Malásia e do Reino da Tailândia para o Brasil. Concluiu-se que a concessão da revisão de preços em razão da superveniente alteração legislativa promovida pela Resolução GECEX n.º 568/2024 exige a comprovação

---

<sup>1</sup> Parecer emitido no processo administrativo n.º 23765.003216/2024-66, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup> Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Pós-graduação, em nível de especialização, em Direito Administrativo, Direito Empresarial e Licitação Pública e de Pessoas. É advogada da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh, onde atua como Chefe da Divisão Jurídica de Licitações e Contratações. Email: barbara.neri@ebserh.gov.br

<sup>3</sup> Advogada e Chefe de Serviço Jurídico de Consultivo da Consultoria Jurídica da Ebserh. Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo IPEA. Pósgraduada em Licitações e Contratações Públicas pela Faculdade CERS. MBA em Gestão Pública pela Enap. Especialista em LGPD pela UCAM/RJ, em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade de Direito Padre Arnaldo Janssen, em Direito Público pela PUC Minas e em Direito Tributário pela Universidade Gama Filho. Graduada em Direito pela PUC Minas. Email: pollyana.alcantara@ebserh.gov.br

<sup>4</sup> Advogado sanitário e Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Especialista em direito sanitário pela IDISA-Sírio Libanês e mestrando em Saúde Coletiva na Universidade Federal de Campinas UNICAMP. Vice- Presidente do Instituto de Direito Sanitário Aplicado IDISA. Email: thiago.campos@anvisa.gov.br

dos seguintes requisitos: repercussão sobre os preços registrados, considerando, inclusive, a data em que os produtos foram despachados para consumo; impossibilidade de cumprimento do compromisso pelo fornecedor, por meio de documentação comprobatória ou planilha de custos; compatibilidade com o preço de mercado, a ser verificado por pesquisa de preços que utilize os parâmetros previstos na Norma Operacional n.º2/2019/DAI-EBSERH. Portanto, o preço de mercado é o limite à revisão de preços, ainda que decorrente de alteração legislativa, como reforça o § 5º do art. 27 do Decreto n.º 11.462/2024, razão pela qual não é viável a concessão de revisão de preços que tenha como efeito a manutenção de preço registrado superior ao de mercado.

## 1 FUNDAMENTAÇÃO

Antes de entrar no mérito da consulta submetida à análise, é preciso explicar que a prática comercial conhecida como dumping "consiste na conduta dos agentes econômicos que vendem os seus produtos fora do país abaixo do custo de produção e também por preço inferior aos cobrados no país de origem". (MASSO, Fabiano Del. **Direito Econômico esquematizado**. São Paulo: Método, 2ª ed. revista e atualizada, p. 283).

De acordo com Márcio André Lopes Cavalcante:

Trata-se, portanto, de uma prática comercial predatória, por meio da qual uma empresa exporta seus produtos por preços inferiores ao custo com o objetivo de fazer com que as indústrias do país importador não consigam competir e, assim, quebrem. Durante um tempo, a empresa exportadora fica suportando o prejuízo de vender suas mercadorias abaixo do custo. No entanto, depois de não ter mais concorrentes no mercado (já que eles faliram por não acompanharem os preços), a empresa que praticou o dumping aumenta absurdamente os preços de seus produtos, considerando que o público consumidor não terá mais opções de outras empresas. É uma forma, portanto, de eliminar a

concorrência. (CAVALCANTE, Márcio André Lopes. A retenção de mercadoria importada até o pagamento dos direitos antidumping não viola o enunciado da Súmula 323 do STF. Buscador Dizer o Direito, Manaus).

Nesse cenário, a Organização Mundial de Comércio (OMC) admite, como medida de proteção ao dumping que cause ou ameace causar prejuízo material à indústria do país importador, ou que retarde o seu estabelecimento, a imposição de direitos antidumping, conforme prevê o artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), sendo o Brasil signatário do Acordo Relativo à Implementação do artigo VI do GATT (Acordo Antidumping), que foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 20/1986 e promulgado pelo Decreto nº 93.941/1987.

Com isso, a Lei nº 9.019/1995 dispôs sobre a aplicação do Acordo Antidumping, prevendo, no art. 1º, parágrafo único, que "os direitos antidumping e os direitos compensatórios serão cobrados independentemente de quaisquer obrigações de natureza tributária relativas à importação dos produtos afetados", o que significa que a aplicação dos direitos antidumping envolve uma cobrança adicional, sem prejuízo do pagamento dos impostos já incidentes sobre a importação.

A lei prevê ainda que compete à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), da Presidência da República, fixar os direitos provisórios ou definitivos, bem como decidir sobre a suspensão da exigibilidade dos direitos provisórios, sendo que o ato de imposição de direitos antidumping, provisórios ou definitivos, deverá indicar o prazo de vigência, o produto atingido, o valor da obrigação, o país de origem ou de exportação, as razões pelas quais a decisão foi tomada e, quando couber, o nome dos exportadores (art. 6º, caput e parágrafo único, da Lei nº 9.019/1995).

Por sua vez, o Decreto nº 11.428/2023, que dispõe sobre a CAMEX, atribui ao Comitê Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior (GECEX) a competência para fixar direitos antidumping, provisórios ou definitivos (art. 6º, inciso VI).

Nesse contexto, foi editada a Resolução GECEX nº 568, de 19 de fevereiro de 2024, que aplica direito antidumping provisório, por um prazo de até 6 (seis) meses, às importações brasileiras de luvas para procedimentos não cirúrgicos para assistência à saúde, originárias da

POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM SENTIDO ESCRITO (REVISÃO) DE PREÇOS REGISTRADOS EM ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS, COM A PRETENSÃO DE SUA MAJORAÇÃO, DIANTE DE RESOLUÇÃO DA GECEX QUE APLICA DIREITO ANTIDUMPING PROVISÓRIO

República Popular da China, da Malásia e do Reino da Tailândia para o Brasil, estabelecendo os montantes da alíquota específica fixada em dólares estadunidenses por mil unidades de luvas e descrevendo os produtos sobre os quais recairá a medida (art. 1º). Além disso, orienta em seu anexo o cálculo do direito antidumping provisório.

Por se tratar de alteração legislativa com potencial para repercutir em preços registrados em atas de registro de preços firmadas pela Ebserh, é possível que seja avaliada a existência dos requisitos para a concessão de revisão de preços.

A respeito da viabilidade jurídica da concessão de revisão de preços registrados em atas de registro de preços celebradas com fundamento no Decreto n.º 7.892/2013, diante de superveniente alteração legislativa tributária, quando implique majoração, o Parecer - SEI 5 apresentou a seguinte conclusão:

32. Diante do exposto, conclui-se que há viabilidade jurídica para a concessão excepcional de reequilíbrio econômico-financeiro em sentido estrito (ou revisão) de preços registrados em atas de registro de preços, celebradas com fundamento no Decreto n.º 7.892/2013, com a pretensão de sua majoração, diante da superveniente alteração legislativa tributária, limitada aos efeitos da nova tributação que tenham comprovadamente gerado impacto no equilíbrio econômico-financeiro da contratação, recomendando-se, na falta de regramento específico, a aplicação analógica, quanto ao procedimento, do roteiro expresso no art. 27 do novo Decreto n.º 11.462/2023.

A conclusão está fundamentada na caracterização da alteração legislativa tributária como fato do príncipe, que consiste em "toda determinação estatal, positiva ou negativa, geral e imprevisível ou previsível mas de consequências incalculáveis, que onera extraordinariamente ou que impede a execução do contrato e obriga a Administração Pública a compensar integralmente os prejuízos suportados pelo contratante particular" (Gasparini, Diogénes. **Direito**

**administrativo.** Disponível em: Minha Biblioteca, 17ª edição, Editora Saraiva, 2011).

Nesse contexto, o tratamento excepcional das hipóteses que envolvem fato do príncipe se justifica porque "seria injusto e desaconselhável impor ao particular que contrata com o Estado arcar com os efeitos onerosos de uma alteração superveniente da disciplina estatal sobre o exercício da atividade necessária à execução da prestação" (Filho, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo.** Disponível em: Minha Biblioteca, 14ª edição, Grupo GEN, 2023).

Além disso, sob a vigência do Decreto n.º 7.892/2013, parte da doutrina já admitia a possibilidade de revisão de preços registrados em ata de registro de preços. Veja-se:

**Por todo o exposto, não é preciso muito para se concluir pela possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro da ata de registro de preços, seja para minorá-los ou para majorá-los. [...] (GUIMARÃES, Bernardo Strobel. et al. A possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro da ata de registro de preços. In: Revista Consultor Jurídico, 12 de abril de 2022 - Sem grifos no original)**

Conforme exposto, pode ser empregado na ata de registro de preços supletivamente as disposições de direito privado (art. 54 da Lei n.º 8.666/1993), podendo ser considerada como pré-contrato administrativo, sendo essa sua natureza jurídica, o que não retira a necessidade de serem observadas as regras estabelecidas no Decreto n.º 7.892/2013, as quais irão derogar algumas normas do direito privado, dentre elas, a do art. 16, que atrai a obrigatoriedade de constar nos instrumentos que serão formalizados como "cláusula de arrendimento".

Tendo em vista a natureza jurídica de pré-contrato administrativo atribuída a ata de registro de preços é razoável considerar que sobre ela possam incidir os efeitos da álea extraordinária resultantes da aplicação da teoria da imprevisão podendo ser revisada caso os

POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM SENTIDO ESCRITO (REVISÃO) DE PREÇOS REGISTRADOS EM ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS, COM A PRETENSÃO DE SUA MAJORAÇÃO, DIANTE DE RESOLUÇÃO DA GECEX QUE APLICA DIREITO ANTIDUMPING PROVISÓRIO

requisitos, para tanto, sejam observados. A Lei nº 14.133/2021 admitindo que a vigência da ata de registro de preços possa ser estendida por até dois anos e prevendo expressamente em seu artigo 84 que “O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.” também propiciou que o reajuste em sentido estrito possa incidir.

O comando do art. 17 do Decreto nº 7.892/2013 é para que seja aplicada a teoria da imprevisão para os preços registrados (art. 37, XXI, da CF) impondo que seja realizado pelo órgão gerenciador negociação junto ao fornecedor daí podendo resultar a necessidade ou não em ser aditivado o pré-contrato administrativo (ata de registro de preços), se for vantajoso tanto para a Administração contratante, quanto para o fornecedor sua manutenção.

Já o art. 19 do Decreto nº 7.892/2013 quando dispôs que se o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e (ativo) o fornecedor não puder cumprir o compromisso assumido a leitura que deve ser feita é em conjunto com o que disposto, também, em seu parágrafo único no sentido de se buscar a contratação mais vantajosa (para as duas partes do pré-contrato) podendo, desse modo, ter como resultado para a Administração contratante a manutenção dos preços registrados mesmo que seja necessário ser feita a revisão dos preços registrados na ata para maior, mas, para o fornecedor não, por considerar não ser possível honrar com o compromisso assumido tendo em conta o fato de não ser vantajoso para ele ter que suportar a variação do custo com a entrega do bem. (MARRY, Michelle. A impossibilidade de revisão e reajuste na ata de registro de preços: um mantra a ser superado. In: Revista Migalhas. ISSN 1983-392X. 22 de maio de 2022)

[...] diante da solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro da ARP, por parte do fornecedor beneficiário da mesma, apresentado anteriormente à requisição de fornecimento (haja vista que, se o pedido de reequilíbrio dos preços registrados ocorrer após a solicitação de fornecimento, a Administração não poderá negociar com o referido licitante, devendo cancelar o seu registro, bem como instaurar o competente processo sancionatório), parece-nos ideal que o órgão gerenciador adote, sequencialmente, os seguintes procedimentos:

a) apesar de o Decreto Federal 7.892/13 não ter previsto de forma explícita e inequívoca, por se assim dizer, o posicionamento externado pelo TCU, por meio do Acórdão 2.861/09 – Primeira Câmara, seria no sentido de que, anteriormente à concessão da revisão em favor do fornecedor beneficiário da ARP, o órgão gerenciador verificasse junto aos fornecedores integrantes do cadastro reserva, se algum deles conseguiria manter o fornecimento pelo preço originário (observando, nesse contexto, a nosso ver, a ordem de classificação na licitação). [...]

b) não sendo possível, verifique a autenticidade do aumento do preço alegado pelo fornecedor. Nesse sentido, aliás, não é demais ressaltar que a mera alegação de aumento por parte do particular não será suficiente para amparar a concessão da revisão, há que se demonstrar quais são os exatos impactos do aumento de preço nos custos da contratação. [...]

c) posteriormente, tente negociar com o fornecedor beneficiário da ARP, com vistas a se chegar a um consenso sobre os valores a serem revisados:

c.1) em havendo consenso, ainda assim, não se concederia o reequilíbrio de plano; mas sim, deveria o órgão gerenciador considerar se, por meio da realização de uma nova contratação

POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM SENTIDO ESCRITO (REVISÃO) DE PREÇOS REGISTRADOS EM ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS, COM A PRETENSÃO DE SUA MAJORAÇÃO, DIANTE DE RESOLUÇÃO DA GECEX QUE APLICA DIREITO ANTIDUMPING PROVISÓRIO

para o mesmo objeto (não originária de tal Ata), não se conseguiria obter condições ainda mais vantajosas para a Administração (análise esta, que deverá considerar, também, os custos com a realização de nova contratação – via licitação, dispensa ou adesão à ARP, conforme for o caso). Feita, pois, essa ponderação, se for o caso, daí sim, a nosso ver, conceder-se-á o realinhamento de preços, em favor do fornecedor beneficiário da Ata, a ser procedido via termo aditivo à ARP.

Por derradeiro, em não havendo consenso quanto ao valor a ser reequilibrado, nem junto ao fornecedor beneficiário da ARP, nem junto aos fornecedores integrantes do cadastro reserva (se fosse o caso), terá cabimento o cancelamento da Ata.(Corpo Técnico Sollicita. Possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro em ARP. Publicado em 13/07/2022 - Sem grifos no original)

**De todo o exposto, concluiu-se que é viável a revisão a maior dos preços registrados em ARP no âmbito da Administração Pública Federal, devendo-se, entretanto, analisar o caso concreto, sopesando-se os princípios e valores incidentes para só então decidir pela concessão ou não da revisão. Contudo, deve-se seguir um procedimento qualificado, que exige, cumulativamente, a observância do regramento específico previsto nos artigos 17 e 19 do Decreto Federal n.º 7.892/2013.**

Como visto, a aplicação do instituto da revisão à ARP encontra amparo nos princípios da eficiência e da economicidade, visto que o preço obtido perante novo fornecedor, a partir de um novo procedimento licitatório, por vezes pode se revelar maior do que aquele pleiteado pelo fornecedor na ARP vigente. Nesta linha, pode-se ainda trazer à baila os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, ambos reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal como constitucionais e regentes da

Administração Pública, ainda que implícitos. Ademais, nos casos em que a não concessão da revisão gere o cancelamento da ARP, tornando real o risco de ocasionar o desabastecimento de insumos e a paralisação de serviços essenciais, referido ato estaria assentado também no princípio da continuidade dos serviços públicos, o qual decorre do princípio basilar da supremacia do interesse público. (FERREIRA, Matheus Viana; BULAWSKI, Cláudio Maldaner et al. A (in)viabilidade da aplicação do instituto da revisão à ata de registro de preços no âmbito da administração pública federal. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 27, n. 6912, 4 jun. 2022 - Sem grifos no original)

Por sua vez, para atas de registro de preços celebradas com fundamento no Decreto nº 11.462/2023, há previsão expressa sobre a possibilidade de revisão de preços em caso de criação, alteração ou extinção de quaisquer encargos legais ou superveniência de disposições legais, ainda que implique majoração:

Art. 25. Os preços registrados poderão ser alterados ou atualizados em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos bens, das obras ou dos serviços registrados, nas seguintes situações:

I - em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução da ata tal como pactuada, nos termos do disposto na alínea “d” do inciso II do caput do art. 124 da Lei nº 14.133, de 2021;

II - em caso de criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços registrados; ou

III - na hipótese de previsão no edital ou no aviso de contratação direta de cláusula de

POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM SENTIDO ESCRITO (REVISÃO) DE PREÇOS REGISTRADOS EM ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS, COM A PRETENSÃO DE SUA MAJORAÇÃO, DIANTE DE RESOLUÇÃO DA GECEX QUE APLICA DIREITO ANTIDUMPING PROVISÓRIO

reajustamento ou repactuação sobre os preços registrados, nos termos do disposto na Lei nº 14.133, de 2021.

Portanto, diante da superveniente alteração legislativa promovida pela Resolução GECEX nº 568/2024, é possível avaliar a revisão dos preços em atas de registro de preços celebradas com fundamento no Decreto n.º 7.892/2013 ou no Decreto n.º 11.462/2023, desde que observado, em qualquer caso, diante da ausência de regramento específico no Decreto n.º 7.892/2013, o procedimento previsto no art. 175 do RLCE 2.0 e no art. 27 do Decreto nº 11.462/2023, que preveem o seguinte:

RLCE 2.0

Art. 175 A revisão deve ser precedida de solicitação da empresa contratada, acompanhada de comprovação:

I - dos fatos imprevisíveis ou previsíveis, porém com consequências incalculáveis;

II - da alteração de preços ou custos, por meio de notas fiscais, faturas, tabela de preços, orçamentos,

notícias divulgadas pela imprensa e por publicações especializadas e outros documentos pertinentes,

preferencialmente com referência à época da elaboração da proposta e do pedido de revisão;

III - de demonstração analítica, por meio de planilha de custos e formação de preços, sobre os impactos da

alteração de preços ou custos no total do contrato.

Decreto n.º 11.462/2023

Art. 27. Na hipótese de o preço de mercado tornar-se superior ao preço registrado e o fornecedor não

poder cumprir as obrigações estabelecidas na ata, será facultado ao fornecedor requerer ao gerenciador a alteração do preço registrado, mediante comprovação de fato superveniente que o impossibilite de cumprir o compromisso.

§ 1º Para fins do disposto no caput, o fornecedor encaminhará, juntamente com o pedido de alteração, a documentação comprobatória ou a planilha de custos que demonstre a inviabilidade do preço registrado em relação às condições inicialmente pactuadas.

§ 2º Na hipótese de não comprovação da existência de fato superveniente que inviabilize o preço registrado, o pedido será indeferido pelo órgão ou pela entidade gerenciadora e o fornecedor deverá cumprir as obrigações estabelecidas na ata, sob pena de cancelamento do seu registro, nos termos do disposto no art. 28, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas na Lei nº 14.133, de 2021, e na legislação aplicável.

§ 3º Na hipótese de cancelamento do registro do fornecedor, nos termos do disposto no § 2º, o gerenciador convocará os fornecedores do cadastro de reserva, na ordem de classificação, para verificar se aceitam manter seus preços registrados, observado o disposto no § 3º do art. 18.

§ 4º Se não obtiver êxito nas negociações, o órgão ou a entidade gerenciadora procederá ao cancelamento da ata de registro de preços, nos termos do disposto no art. 29, e adotará as medidas cabíveis para a obtenção da contratação mais vantajosa.

§ 5º Na hipótese de comprovação do disposto no caput e no § 1º, o órgão ou a entidade gerenciadora atualizará o preço registrado, de acordo com a realidade dos valores praticados pelo mercado.

§ 6º O órgão ou a entidade gerenciadora comunicará aos órgãos e às entidades que tiverem firmado contratos decorrentes da ata de registro de preços sobre a efetiva alteração do preço registrado, para que avaliem a necessidade de alteração contratual, observado o disposto no art. 35.

Verificam-se os seguintes requisitos para a concessão da

POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM SENTIDO ESCRITO (REVISÃO) DE PREÇOS REGISTRADOS EM ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS, COM A PRETENSÃO DE SUA MAJORAÇÃO, DIANTE DE RESOLUÇÃO DA GECEX QUE APLICA DIREITO ANTIDUMPING PROVISÓRIO

revisão de preços com fundamento em alteração legislativa:

- a) criação, alteração ou extinção de quaisquer encargos legais ou superveniência de disposições legais;
- b) repercussão sobre os preços registrados;
- c) impossibilidade de cumprimento do compromisso pelo fornecedor;
- d) compatibilidade com o preço de mercado.

Percebe-se, então, que a alteração do preço registrado para majorá-lo pressupõe não só a comprovação da alteração legislativa superveniente com repercussão sobre os preços registrados que impossibilite o fornecedor de cumprir o compromisso, mas também que a compatibilidade com o preço de mercado.

Esse último requisito impõe o preço de mercado como limite à revisão de preços, ainda que decorrente de alteração legislativa, como reforça o § 5º do art. 27 do Decreto n.º 11.462/2024, razão pela qual não é viável a concessão de revisão de preços que tenha como efeito a manutenção de preço registrado superior ao de mercado.

Nesse sentido, tanto o Decreto n.º 7.892/2013 quanto o Decreto n.º 11.462/2023 estabelecem medidas a serem adotadas na hipótese de o preço registrado se tornar superior ao preço praticado no mercado, o que pode resultar, inclusive, no cancelamento da ata de registro de preços, se não houver êxito nas negociações para a redução do preço registrado ao valor de mercado:

Decreto n.º 7.892/2013

Art. 18. Quando o preço registrado tornar-se superior ao preço praticado no mercado por motivo superveniente, o órgão gerenciador convocará os fornecedores para negociarem a redução dos preços aos valores praticados pelo mercado.

§ 1º Os fornecedores que não aceitarem reduzir seus preços aos valores praticados pelo mercado serão liberados do compromisso assumido, sem aplicação de penalidade.

§ 2º A ordem de classificação dos fornecedores que aceitarem reduzir seus preços aos valores

de mercado observará a classificação original.

Art. 19. Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento, e sem aplicação da penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados; e

II - convocar os demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação.

Parágrafo único. Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da ata de registro de preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

Decreto nº 11.462/2023

Art. 26. Na hipótese de o preço registrado tornar-se superior ao preço praticado no mercado, por motivo superveniente, o órgão ou a entidade gerenciadora convocará o fornecedor para negociar a redução do preço registrado.

§ 1º Caso não aceite reduzir seu preço aos valores praticados pelo mercado, o fornecedor será liberado do compromisso assumido quanto ao item registrado, sem aplicação de penalidades administrativas.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, o gerenciador convocará os fornecedores do cadastro de reserva, na ordem de classificação, para verificar se aceitam reduzir seus preços aos valores de mercado, observado o disposto no § 3º do art. 28.

§ 3º Se não obtiver êxito nas negociações, o órgão ou a entidade gerenciadora procederá ao cancelamento da ata de registro de preços, nos termos do disposto no art. 29, e adotará as medidas cabíveis para a obtenção de contratação mais vantajosa.

§ 4º Na hipótese de redução do preço registrado,

POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM SENTIDO ESCRITO (REVISÃO) DE PREÇOS REGISTRADOS EM ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS, COM A PRETENSÃO DE SUA MAJORAÇÃO, DIANTE DE RESOLUÇÃO DA GECEX QUE APLICA DIREITO ANTIDUMPING PROVISÓRIO

o órgão ou a entidade gerenciadora comunicará aos órgãos e às entidades que tiverem firmado contratos decorrentes da ata de registro de preços, para que avaliem a conveniência e a oportunidade de diligenciarem negociação com vistas à alteração contratual, observado o disposto no art. 35.

Assim, a análise do pedido de revisão de preços em razão de superveniente alteração legislativa deve ser acompanhada da verificação da compatibilidade dos preços comprovados pelo fornecedor com os praticados no mercado, por meio de pesquisa de preços que utilize os parâmetros previstos na Norma Operacional, pois, especialmente na hipótese de aplicação do direito antidumping previsto na Resolução GECEX nº 568/2024, que atinge apenas fornecedores que importam luvas para procedimentos não cirúrgicos para assistência à saúde originárias da República Popular da China, da Malásia e do Reino da Tailândia, é possível que os preços de mercado não tenham sofrido alteração, o que poderá inviabilizar a concessão da revisão de preços.

Quanto à repercussão da medida sobre os preços registrados, alerta-se que, de acordo com o art. 8º da Lei nº 9.019/1995, os direitos antidumping somente se aplicam sobre bens despachados para consumo a partir da data da publicação do ato que os estabelecer, excetuando-se os casos de retroatividade previstos nos Acordos Antidumping e nos Acordos de Subsídios e Direitos Compensatórios.

A respeito do despacho para consumo, trata-se de uma das modalidades de despacho aduaneiro de importação, procedimento fiscal presidido e executado por Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil que se inicia com o registro de Declaração de Importação (DI) formulada pelo importador no Sistema Integrado de Comércio Exterior, nos termos dos arts. 1º, § 3º, 2º e 15 da Instrução Normativa RFB n.º 680/2006.

É também no ato do registro da respectiva DI ou da sua retificação que deve ser efetuado o pagamento decorrente da aplicação de direitos antidumping, conforme prevê a Instrução Normativa RFB n.º 680/2006:

Art. 11. O pagamento dos tributos e contribuições federais devidos na importação

de mercadorias, bem assim dos demais valores exigidos em decorrência da aplicação de direitos antidumping, compensatórios ou de salvaguarda, será efetuado no ato do registro da respectiva DI ou da sua retificação, se efetuada no curso do despacho aduaneiro, por meio de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf) eletrônico, mediante débito automático em conta-corrente bancária, em agência habilitada de banco integrante da rede arrecadadora de receitas federais.

Portanto, os direitos antidumping estabelecidos pela Resolução GECEX nº 568/2024 alcançam apenas aos bens cuja Declaração de Importação tenha sido registrada a partir de 20 de fevereiro de 2024, data em que a resolução foi publicada no Diário Oficial da União.

Dito isso, é possível que o fornecedor importador de luvas para procedimentos não cirúrgicos para assistência à saúde, originárias da República Popular da China, da Malásia e do Reino da Tailândia, com preços registrados em ata, possua em seu estoque produtos despachados para consumo em data anterior à publicação da Resolução GECEX nº 568/2024, o que afasta, em relação ao fornecimento de tais bens, a possibilidade de revisão dos preços registrados.

Cabe, então, a realização de diligências para verificar o efetivo impacto da Resolução GECEX nº 568/2024 sobre os bens fornecidos, haja vista a possibilidade de terem sido despachados para consumo em data anterior a 20 de fevereiro de 2024, ainda que fornecidos em data posterior.

Caso preenchidos os requisitos mencionados no parágrafo 19 deste parecer, nos termos do art. 175 do RLCE 2.0 e dos arts. 25, inciso II, e 27, caput e §§ 1º e 5º, do Decreto n.º 11.462/2024, a concessão de revisão de preços registrados em ata de registro de preços deve ser formalizada por termo aditivo, a ser oportunamente encaminhado para análise da Consultoria Jurídica.

Além disso, conforme prevê o art. 27, § 6º, do Decreto n.º 11.462/2024, os órgãos e entidades que tiverem firmado contratos decorrentes da ata de registro de preços devem ser comunicados sobre a efetiva alteração do preço registrado, para que avaliem a necessidade de alteração contratual.

POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM SENTIDO ESCRITO (REVISÃO) DE PREÇOS REGISTRADOS EM ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS, COM A PRETENSÃO DE SUA MAJORAÇÃO, DIANTE DE RESOLUÇÃO DA GECEX QUE APLICA DIREITO ANTIDUMPING PROVISÓRIO

Nesse ponto, ressalta-se que a Resolução GECEX nº 568/2024 aplicou direito antidumping provisório, por um prazo de até 6 (seis) meses, de modo que, encerrando-se a sua aplicação, devem ser adotadas medidas, se for o caso, para a redução do preço registrado, com fundamento nos arts. 18 e 19 do Decreto n.º 7.892/2013 ou no art. 26 do Decreto nº 11.462/2023, conforme a legislação aplicável à ata de registro de preços.

Por outro lado, não preenchidos os requisitos apontados, o pedido de revisão de preços será indeferido e o fornecedor deverá cumprir as obrigações estabelecidas na ata, sob pena de cancelamento do seu registro, sem prejuízo da aplicação de sanções (art. 27, § 2º, do Decreto n.º 11.462/2024). Na hipótese de cancelamento do registro do fornecedor, serão convocados os fornecedores do cadastro de reserva, na ordem de classificação, para verificar se aceitam manter seus preços registrados (art. 27, § 3º, do Decreto n.º 11.462/2024). Se não houver êxito nas negociações, será providenciado o cancelamento da ata de registro de preços e adotadas as medidas cabíveis para a obtenção da contratação mais vantajosa (art. 27, § 4º, do Decreto n.º 11.462/2024).

## 2 CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a concessão da revisão de preços em razão da superveniente alteração legislativa promovida pela Resolução GECEX nº 568/2024 exige a comprovação dos seguintes requisitos:

- a) repercussão sobre os preços registrados, considerando, inclusive, a data em que os produtos foram despachados para consumo, conforme explicações constantes nos parágrafos 24 a 29;
- b) impossibilidade de cumprimento do compromisso pelo fornecedor, por meio de documentação comprobatória ou planilha de custos;
- c) compatibilidade com o preço de mercado, a ser verificado por pesquisa de preços que utilize os parâmetros previstos na Norma Operacional. Ou seja, o preço de mercado é o limite à revisão de preços, ainda que

decorrente de alteração legislação, como reforça o §5º do art. 27 do Decreto n.º 11.462/2024, razão pela qual não é viável a concessão de revisão de preços que tenha como efeito a manutenção de preço registrado superior ao de mercado.

Preenchidos tais requisitos, a concessão da revisão de preços deve ser formalizada por termo aditivo, a ser oportunamente encaminhado para análise da Consultoria Jurídica. Além disso, os órgãos e entidades que tiverem firmado contratos decorrentes da ata de registro de preços devem ser comunicados sobre a efetiva alteração do preço registrado, para que avaliem a necessidade de alteração contratual (art. 27, § 6º, do Decreto n.º 11.462/2024).

Não preenchidos os requisitos, o pedido de revisão de preços será indeferido e o fornecedor deverá cumprir as obrigações estabelecidas na ata, sob pena de cancelamento do seu registro, sem prejuízo da aplicação de sanções (art.27, § 2º, do Decreto n.º 11.462/2024). Na hipótese de cancelamento do registro do fornecedor, serão convocados os fornecedores do cadastro de reserva, na ordem de classificação, para verificar se aceitam manter seus preços registrados (art. 27, § 3º, do Decreto n.º 11.462/2024). Se não houver êxito nas negociações, será providenciado o cancelamento da ata de registro de preços e adotadas as medidas cabíveis para a obtenção da contratação mais vantajosa (art. 27, § 4º, do Decreto n.º 11.462/2024).

Ressalta-se, além do mais, que a Resolução GECEX n.º 568/2024 aplicou direito antidumping provisório, por um prazo de até 6 (seis) meses, de modo que, encerrando-se a sua aplicação, devem ser adotadas medidas, se for o caso, para a redução do preço registrado, com fundamento nos arts. 18 e 19 do Decreto n.º 7.892/2013 ou no art. 26 do Decreto n.º 11.462/2023, conforme a legislação aplicável à ata de registro de preços.

Por fim, embora a consulta tenha sido formulada pelo HUF, as diretrizes constantes neste parecer são aplicáveis a todas as unidades da rede Ebserh, razão pela qual sugere-se o encaminhamento à Diretoria de Administração e Infraestrutura (DAI), a quem compete "prestar suporte e orientações técnicas, no âmbito de suas competências, às áreas responsáveis pela execução dos processos sob sua responsabilidade nos HUFs da Rede Ebserh" (art. 16, inciso V, do Regimento Interno da Administração Central da Ebserh), para que avalie a ampla divulgação

POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM SENTIDO ESCRITO (REVISÃO) DE PREÇOS REGISTRADOS EM ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS, COM A PRETENSÃO DE SUA MAJORAÇÃO, DIANTE DE RESOLUÇÃO DA GECEX QUE APLICA DIREITO ANTIDUMPING PROVISÓRIO

**deste entendimento, se assim entender conveniente.**

**INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º  
3.584/2024, QUE VISA PROIBIR A APLICAÇÃO DE COTAS  
EM PROCESSOS SELETIVOS PARA ESPECIALIZAÇÃO, EM  
RESIDÊNCIA MÉDICA, APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO  
DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA**

Parecer n.º 313/2024/SJEPI/DJCG/SCON/CONJUR/PRES-EBSERH<sup>1</sup>

Leticia Horbach Goncalves<sup>2</sup>  
Thiago Lopes Cardoso Campos<sup>3</sup>  
Pollyana da Silva Alcântara<sup>4</sup>

**Sumário Executivo**

O objeto da consulta é a análise da viabilidade jurídica do Projeto de Lei n.º 3.584/2024, que visa proibir a aplicação de cotas em processos seletivos para especialização, em residência médica, após a conclusão do curso de graduação em medicina. Concluiu-se que o Projeto de Lei n.º 3.584/2024 é inconstitucional, pois viola princípios fundamentais consagrados na Constituição da República, especialmente o direito à igualdade, em suas dimensões material e de reconhecimento, indispensável à promoção da justiça social. Ao proibir ações afirmativas no âmbito da residência médica, o projeto ignora a necessidade de corrigir desigualdades históricas e estruturais, restringindo o acesso de grupos vulneráveis a formações especializadas e ao mercado de trabalho em áreas tradicionalmente elitistas, o que compromete a

---

<sup>1</sup>Parecer emitido no processo administrativo SEI n.º 23537.000427/2023-50, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup>MBA em Gestão Pública pela ENAP. Especialista em Direito Constitucional e em Direito Administrativo. Advogada da Ebserh e Chefe da Divisão Jurídica de Consultivo Geral. E-mail: leticia.horbach@ebserh.gov.br.

<sup>3</sup>Advogado sanitário e Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Especialista em direito sanitário pela IDISA-Sírio Libanês e mestrando em Saúde Coletiva na Universidade Federal de Campínas UNICAMP. Vice- Presidente do Instituto de Direito Sanitário Aplicado IDISA. Email: thiago.campos@anvisa.gov.br.

<sup>4</sup>Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Ipea. Pós-graduanda em Licitações e Contratações Públicas pela Faculdade CERS. MBA em Gestão Pública pela Enap. Especialista em LGPD, Privacidade e Proteção de Dados pela Ucam/RJ, em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade de Direito Padre Arnaldo Janssen, em Direito Público pela PUC/MG e em Direito Tributário pela Universidade Gama Filho. Graduada em Direito pela PUC/MG. Advogada da Ebserh e Chefe do Serviço Jurídico de Consultivo. E-mail: pollyana.alcantara@ebserh.gov.br.

representatividade e a inclusão social, em flagrante desrespeito aos preceitos constitucionais brasileiros.

## **1 FUNDAMENTAÇÃO**

### **1.1 Inconstitucionalidade do PL n.º 3.584/2024**

A Constituição da República Federativa do Brasil (CR/88) definiu como objetivos fundamentais da República "reduzir as desigualdades sociais" e "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (art. 3º, incisos III e IV), os quais orientam a formulação de políticas públicas voltadas à construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse contexto, a reserva de vagas em processos seletivos de residências médicas está diretamente relacionada à concretização da igualdade de oportunidades, abrangendo tanto o acesso à educação quanto a inserção no mercado de trabalho, dado que essas formações são indispensáveis para a qualificação e o exercício profissional especializado na área da saúde.

Quanto à educação, a CR/88 estabelece que é um direito de todos e um dever do Estado (arts. 6º e 205), prevendo ainda que o ensino deve observar os princípios da igualdade de condições de acesso e permanência, bem como a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (art. 206, incisos I e IX). Aliás, o art. 205 da CR/88 explicita que a educação visa, entre outros objetivos, à qualificação para o trabalho. Nessa perspectiva, a Constituição também reconhece o trabalho como um direito social (art. 6º), que deve ser garantido de forma equitativa.

Além disso, a CR/88 consagra a igualdade como um direito fundamental de todos, dispondo que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à igualdade (art. 5º).

Historicamente, o direito à igualdade foi concebido inicialmente sob a perspectiva da igualdade formal, entendida como a garantia de que todos receberiam o mesmo tratamento perante a lei. Embora essencial, essa abordagem se mostrou insuficiente para corrigir desigualdades estruturais, uma vez que a aplicação uniforme da norma desconsidera as condições desiguais vividas por diferentes grupos

sociais.

Em resposta a essa limitação, emergiu a concepção de igualdade material, que visa à promoção da justiça social por meio do tratamento diferenciado e proporcional às necessidades e circunstâncias de cada indivíduo ou grupo. Essa visão é traduzida pelo princípio isonômico de que se deve "tratar os desiguais de forma desigual, na medida de suas desigualdades".

Mais recentemente, tem-se apontado uma terceira dimensão: a igualdade como reconhecimento, que valoriza a diversidade e o respeito às identidades de minorias, promovendo o reconhecimento e a integração de grupos historicamente marginalizados. Sobre o tema, confira-se a seguinte explicação doutrinária:

[...] Como visto, a igualdade é um direito fundamental e, também, um valor que permeia objetivamente diferentes domínios da ordem jurídica. Da dignidade humana resulta que todas as pessoas são fins em si mesmas 522 , possuem o mesmo valor e merecem, por essa razão, igual respeito e consideração 523 . A igualdade veda a hierarquização dos indivíduos e as desequiparações infundadas, mas impõe a neutralização das injustiças históricas, econômicas e sociais, bem como o respeito à diferença. Em torno de sua maior ou menor centralidade nos arranjos institucionais, bem como no papel do Estado na sua promoção, dividiram-se as principais ideologias e correntes políticas dos últimos dois séculos. No mundo contemporâneo, a igualdade se expressa substancialmente em três dimensões: a igualdade formal, que funciona como proteção contra a existência de privilégios e tratamentos discriminatórios; a igualdade material, que corresponde às demandas por redistribuição de poder, riqueza e bem-estar social; e a igualdade como reconhecimento, significando o respeito devido às minorias, sua identidade e suas diferenças, sejam raciais, religiosas, sexuais ou quaisquer outras. A Constituição brasileira de 1988 contempla essas três dimensões da igualdade. A igualdade formal vem prevista no

INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 3.584/2024, QUE VISA PROIBIR A APLICAÇÃO DE COTAS EM PROCESSOS SELETIVOS PARA ESPECIALIZAÇÃO, EM RESIDÊNCIA MÉDICA, APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA

art. 5º, caput: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Já a igualdade como redistribuição decorre de objetivos da República, como “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I) e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III). Por fim, a igualdade como reconhecimento tem seu lastro em outros dos objetivos fundamentais do país: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, IV). É pertinente enfatizar que esses três planos não são independentes um do outro. A igualdade efetiva requer igualdade perante a lei, redistribuição e reconhecimento. [...] (BARROSO, Luís R. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - 12ª Edição 2024. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.500. ISBN 9788553621132.)

Essa evolução do conceito de igualdade demonstra a necessidade de políticas públicas que vão além da simples equidade no acesso, englobando ações que promovam a dignidade da pessoa humana e reconheçam as especificidades de cada indivíduo, considerando suas realidades e necessidades concretas.

Nesse sentido, as ações afirmativas, como a reserva de vagas em processos seletivos para residências médicas, configuram instrumentos essenciais para concretizar a igualdade nas dimensões material e de reconhecimento, buscando corrigir desigualdades históricas e estruturar condições que assegurem a inserção de grupos vulneráveis nos níveis mais elevados de educação e do mercado de trabalho.

Acercas das ações afirmativas como expressão concreta do direito à igualdade e sua relevância no contexto brasileiro, é pertinente destacar algumas ponderações doutrinárias:

A igualdade material, também designada de igualdade real ou fática, exterioriza a igualdade efetiva perante os bens da vida humana, sendo

certo que os ordenamentos constitucionais dispõem de três principais meios de implementação dela, revestidos de natureza liberal, social e democrática.

Os primeiros, iminentes aos ordenamentos jurídicos franco-germânicos, são consagrados em normas que proíbem a prática de discriminações baseadas em critérios de origem, raça, sexo, cor e idade, como, por exemplo, as preceituadas no Preâmbulo da Constituição francesa e no art. 3º, nº 3, da Constituição alemã.

Os segundos, inerentes aos ordenamentos jurídicos nórdico-escandinavos, são consignados em normas que obrigam à prestação de benefícios e serviços que atendam às necessidades básicas da pessoa humana, a fim de protegê-la de determinados riscos a que se encontra exposta, como, por exemplo, as prescritas nos Princípios Básicos da Constituição sueca e no art. 110 da Constituição norueguesa.

Os terceiros, intrínsecos ao ordenamento jurídico norte-americano, são consubstanciados em normas que permitem a realização de ações afirmativas, como, por exemplo, as previstas no Executive Order nº 10.925/63.

As affirmative actions, por cujas origem, meios e fins perpassaremos sinteticamente, são definidas como políticas ou programas, públicos ou privados, que objetivam conceder algum tipo de benefício a minorias ou grupos sociais que se encontrem em condições desvantajosas em determinado contexto social, em razão de discriminações, existentes ou passadas, tais como as pessoas portadoras de necessidades especiais, idosos, índios, mulheres e negros.

[...] As ações afirmativas são efetivadas pelo sistema de cotas ou sistema de pontuação, assim como pela oferta de treinamentos profissionais e reformulação de políticas de contratação e promoção de empregados.

INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 3.584/2024, QUE VISA PROIBIR A APLICAÇÃO DE COTAS EM PROCESSOS SELETIVOS PARA ESPECIALIZAÇÃO, EM RESIDÊNCIA MÉDICA, APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA

As ações afirmativas são efetuadas para o estabelecimento de relações de emprego, bem como para a delegação de serviços de comunicação social, contratação e dispêndio de recursos públicos e admissão em instituições de ensino superior, com diferentes fundamentações filosófica e jurídica. (MORAES, Guilherme Peña de. Curso de Direito Constitucional - 14ª Edição 2024. 14th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.170. ISBN 9786559775958.)

[...] Do ponto de vista jurídico, o tópico mais relevante em relação à questão racial diz respeito à legitimidade das ações afirmativas. **Ações afirmativas são políticas públicas – isto é, programas governamentais – que procuram dar vantagem competitiva a grupos sociais que foram injustamente privados do acesso às oportunidades.** Ou, vistas pelo ângulo dos que foram excluídos, **o que elas fazem é procurar neutralizar, ao menos em parte, as vantagens competitivas de que desfrutaram os integrantes dos grupos sociais hegemônicos.** Cotas raciais são uma espécie de ação afirmativa. Trata-se de uma medida emergencial e paliativa para facilitar a ascensão de pessoas que sofreram condições adversas. A melhor ação afirmativa de todas é ensino público de qualidade desde a primeira infância. Porém, enquanto isso não seja concretizado em plenitude, são necessárias medidas de proteção e resgate. Existem relevantes razões que justificam e mesmo tornam imperativas as ações afirmativas. Destaco três delas:

a) a primeira delas é a reparação histórica pelo estigma moral, social e econômico que foi a escravidão no Brasil. A esse fato se soma o abandono a que foram relegados os ex-escravos após a abolição, sem acesso à educação, a empregos qualificados ou a terras públicas, perpetuando-se a condição de subalternidade;

b) a segunda é o reconhecimento de que existe entranhado na sociedade brasileira um racismo estrutural, que integra sua organização econômica e política. Todos somos responsáveis, ainda que atuando de forma não intencional, pela mera fruição ou aceitação dos privilégios e vantagens que decorrem de um sistema profundamente desigual; e

c) a terceira razão é a importância do acesso de pessoas negras a posições de liderança e destaque. Esse fato tem uma dimensão simbólica e motivacional sobre todos os integrantes do grupo social, oferecendo lhes um modelo e inspiração. Isso aumenta a autoestima do grupo e dá força para oferecer resistência ao preconceito alheio. Por fim, se metade da população é negra, há um componente de justiça, representatividade e respeito ao pluralismo.

Tudo isso sem mencionar que o racismo estrutural e a exclusão social terminam por desperdiçar o talento e o potencial de metade da população brasileira. Uma vez devidamente integrado, esse enorme contingente de pessoas poderia se juntar, com maior capacidade, ao esforço coletivo de construção nacional.

O Supremo Tribunal Federal já declarou constitucional a política de cotas em universidades públicas, tanto as socioeconômicas quanto as puramente raciais, assim como a combinação de ambas. Também o programa de bolsas em universidades privadas (Prouni), utilizando critérios de cotas sociais e raciais, bem como dando vantagens fiscais às entidades que aderissem, foi considerado válido à luz da Constituição. E, no final do ano de 2020, o Tribunal Superior Eleitoral determinou que os recursos do Fundo Eleitoral e do Fundo Partidário destinados ao financiamento de campanhas, bem como o tempo de rádio e de TV, deveriam ser distribuídos na mesma proporção do número de candidatos negros lançados pelo partido.

INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 3.584/2024, QUE VISA PROIBIR A APLICAÇÃO DE COTAS EM PROCESSOS SELETIVOS PARA ESPECIALIZAÇÃO, EM RESIDÊNCIA MÉDICA, APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA

(BARROSO, Luís R. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - 12ª Edição 2024. 12th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.505. ISBN 9788553621132.)

Vale destacar que a doutrina reconhece a força normativa da Constituição, entendendo que os princípios constitucionais não são meras declarações de intenções, mas sim normas jurídicas dotadas de aplicabilidade e exigibilidade. Dessa forma, os objetivos fundamentais da República e os direitos fundamentais previstos na CR/88 têm eficácia vinculante, impondo aos entes públicos o dever de garanti-los. Veja-se:

[...] Atualmente, passou a ser premissa do estudo da Constituição o reconhecimento de sua força normativa, do caráter vinculativo e obrigatório de suas disposições. Vale dizer: **as normas constitucionais são dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado.** A propósito, cabe registrar que o desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial na matéria não eliminou as tensões inevitáveis que se formam entre as pretensões de normatividade do constituinte, de um lado, e, de outro lado, as circunstâncias da realidade fática e as eventuais resistências do status quo.

O debate acerca da força normativa da Constituição só chegou ao Brasil, de maneira consistente, ao longo da década de 80, tendo enfrentado as resistências previsíveis. Além das complexidades inerentes à concretização de qualquer ordem jurídica, padecia o país de patologias crônicas, ligadas ao autoritarismo e à insinceridade constitucional. Não é surpresa, portanto, que as Constituições tivessem sido, até então, repositórios de promessas vagas e de exortações ao legislador infraconstitucional, sem aplicabilidade direta e imediata. Coube à Constituição de 1988, bem como à doutrina e à jurisprudência que se produziram a partir de sua

promulgação, o mérito elevado de romper com a posição mais retrógrada (v. supra). (BARROSO, Luís R. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - 12ª Edição 2024. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.205. ISBN 9788553621132.) (Sem destaques no original).

Portanto, a reserva de vagas em processos seletivos, como nas residências médicas, encontra sólido fundamento constitucional nos objetivos fundamentais da República e no direito à igualdade, que, em suas dimensões material e de reconhecimento, exige medidas compensatórias para corrigir desigualdades e promover inclusão social. Trata-se de uma aplicação concreta dos mandamentos constitucionais, que não são meras declarações abstratas, mas normas vinculantes para orientar a atuação estatal e assegurar justiça social e equidade.

Diante disso, o Projeto de Lei n.º 3.584/2024 é notadamente incompatível com os preceitos constitucionais, o que evidencia sua inconstitucionalidade.

Além disso, cabe destacar que as ações afirmativas estão em plena conformidade com tratados internacionais ratificados pelo Brasil, os quais reafirmam o compromisso com a promoção de políticas públicas voltadas à igualdade. Entre esses instrumentos, destacam-se os seguintes:

Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, promulgada pelo Decreto n.º 65.810/1969:

[...] Artigo I

1. Nesta Convenção, a expressão “discriminação racial” significará qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública. [...]

Artigo II

[...] 2) **Os Estados Partes tomarão, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, as medidas especiais e concretas para assegurar como convier o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a êstes grupos com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.** [...] (Sem destaques no original).

Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais, internalizada por meio do Decreto n.º 5.051/2004 e consolidada pelo Decreto n.º 10.088/2019: [...]

### PARTE III - CONTRATAÇÃO E CONDIÇÕES DE EMPREGO

#### Artigo 20

**1. Os governos deverão adotar, no âmbito da legislação nacional e em cooperação com os povos interessados, medidas especiais para garantir aos trabalhadores pertencentes a esses povos uma proteção eficaz em matéria de contratação e condições de emprego, na medida em que não estejam protegidas eficazmente pela legislação aplicável aos trabalhadores em geral.** [...] (Sem destaques no original).

Declaração Americana sobre os Direitos dos povos indígenas: [...]

#### Artigo XV Educação

1. Os povos e pessoas indígenas, em especial as crianças indígenas, têm direito a todos os níveis e formas de educação, sem discriminação.

**2. Os Estados e os povos indígenas, em concordância com o princípio de igualdade de oportunidades, promoverão a redução das disparidades na educação entre os povos indígenas e não indígenas.**

[...]

## Artigo XXVII

### Direitos trabalhistas

3. Caso os povos indígenas não estejam protegidos eficazmente pelas leis aplicáveis aos trabalhadores em geral, os Estados, em conjunto com os povos indígenas, tomarão todas as medidas que possam ser necessárias para:

a. **proteger os trabalhadores e empregados indígenas no que se refere à contratação em condições de emprego justas e igualitárias**, tanto nos sistemas de trabalho formais como nos informais; [...]

c. **estabelecer, aplicar ou fazer cumprir as leis de maneira que tanto trabalhadoras como trabalhadores indígenas: i. gozem de igualdade de oportunidades** e de tratamento em todos os termos, condições e benefícios de emprego, inclusive formação e capacitação, de acordo com a legislação nacional e o Direito Internacional; [...]

4. **Os Estados adotarão medidas para promover o emprego das pessoas indígenas.** [...] (Sem destaques no original).

Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, internalizados por meio do Decreto n.º 6.949/2009: [...]

### Artigo 24

#### Educação

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, **os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida**, com os seguintes objetivos:

[...] **5. Os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino superior em geral, treinamento**

**profissional de acordo com sua vocação, educação para adultos e formação continuada, sem discriminação e em igualdade de condições.** Para tanto, os Estados Partes assegurarão a provisão de adaptações razoáveis para pessoas com deficiência.

[...] Artigo 27

Trabalho e emprego

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência ao trabalho, **em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.** Esse direito abrange o direito à oportunidade de se manter com um trabalho de sua livre escolha ou aceitação no mercado laboral, em ambiente de trabalho que seja aberto, inclusivo e acessível a pessoas com deficiência. Os Estados Partes salvaguardarão e promoverão a realização do direito ao trabalho, inclusive daqueles que tiverem adquirido uma deficiência no emprego, adotando medidas apropriadas, incluídas na legislação, com o fim de, entre outros:

[...] d) **Possibilitar às pessoas com deficiência o acesso efetivo a programas de orientação técnica e profissional e a serviços de colocação no trabalho e de treinamento profissional e continuado;**

e) Promover oportunidades de emprego e ascensão profissional para pessoas com deficiência no mercado de trabalho, bem como assistência na procura, obtenção e manutenção do emprego e no retorno ao emprego;

f) Promover oportunidades de trabalho autônomo, empreendedorismo, desenvolvimento de cooperativas e estabelecimento de negócio próprio;

g) Empregar pessoas com deficiência no setor público;

h) **Promover o emprego de pessoas com deficiência no setor privado, mediante políticas e medidas apropriadas, que poderão incluir programas de ação afirmativa,** incentivos e outras medidas;

[...](Sem destaques no original).

Nesse ponto, cabe registrar que os tratados internacionais sobre direitos humanos possuem caráter supralegal, ou seja, estão hierarquicamente acima das leis ordinárias. Esse entendimento é fundamentado no art. 5º, § 2º, da CR/88, segundo o qual os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte.

Aliás, o § 3º do mesmo artigo dispõe que tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, aprovados por três quintos dos votos em dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional, têm equivalência às emendas constitucionais. Um exemplo disso é a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, citada acima.

Esse tratamento diferenciado conferido pela Constituição aos tratados internacionais sobre direitos humanos evidencia sua força normativa e ressalta a relevância desses instrumentos no ordenamento jurídico brasileiro, reafirmando o compromisso do país com a proteção e a promoção de direitos fundamentais. A esse respeito, confira-se explicação doutrinária:

[...] Manoel Gonçalves Ferreira Filho, nesse sentido, afirma que “a Emenda n. 45/2004 veio a esclarecer a situação dos direitos advenientes de tratados. Decorre dela deverem-se distinguir duas situações. Uma, a dos tratados que, de acordo com o novo § 3º do art. 5º (parágrafo acrescentado por essa Emenda), tiverem sido aprovados pelas Casas do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos de seus respectivos membros (procedimento equivalente ao de adoção de emenda constitucional – v. art. 60, § 2º, da Lei Magna); outra, a dos tratados que não foram assim aprovados. No primeiro caso, os direitos decorrentes do tratado têm status constitucional, equiparam-se aos direitos fundamentais enunciados pela Constituição (arts. 5º, 6º etc.). Claro está que ato que contrariar tais direitos incidirá em inconstitucionalidade. No segundo, o status é

INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 3.584/2024, QUE VISA PROIBIR A APLICAÇÃO DE COTAS EM PROCESSOS SELETIVOS PARA ESPECIALIZAÇÃO, EM RESIDÊNCIA MÉDICA, APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA

[de] lei infraconstitucional”.

[...] Não há dúvidas de que um tratado equivalente às emendas constitucionais goza de supremacia constitucional, o que quer dizer que ato normativo infraconstitucional a ele contrário será inconstitucional, tendo como consequência, todavia, não a invalidade do ato inconstitucional, mas tão somente a suspensão de sua eficácia. [...]

Sustenta Oscar Vilhena Vieira, ao comentar o disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição, que “estes direitos decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição ou decorrentes dos tratados dos quais o Brasil seja parte (mas não aprovados por procedimentos de emenda à Constituição) têm, tal como no sistema Francês, hierarquia supralegal, porém, infraconstitucional. Colocando-se acima da insegurança e volatilidade do direito ordinário, mas devendo submeter-se à vontade constitucional”. Nesse mesmo sentido, afirmam Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco que “é mais consistente a interpretação que atribui a característica de supralegalidade aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade”. Já registrou esse seu entendimento o Ministro Gilmar Mendes em seu voto no Recurso Extraordinário n. 466.343-1-SP. [...] (MONTEIRO, Marco Antônio C. *Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Direito Interno*, 1ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011. E-book. p.146-154. ISBN 9788502140448).

Desse modo, o Projeto de Lei n.º 3.584/2024 contraria não apenas os princípios consagrados na CR/88, como também os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em tratados de

direitos humanos integrados ao ordenamento jurídico, confirmando sua manifesta inconstitucionalidade.

## 1.2 Ações afirmativas na legislação brasileira

No âmbito infraconstitucional, vale destacar que as ações afirmativas já estão consolidadas no ordenamento jurídico brasileiro por meio de leis específicas.

A Lei n.º 12.711/2012, por exemplo, prevê a reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência nas universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio (art. 3º combinado com o art. 1º). Além disso, estabelece no art. 7º-B que as instituições de ensino superior, "observada a importância da diversidade para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, promoverão políticas de ações afirmativas para inclusão de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação stricto sensu".

Ainda que o dispositivo mencione a pós-graduação stricto sensu (cursos de mestrado e doutorado), sua intenção é plenamente aplicável à formação lato sensu (como as residências médicas), que representa uma etapa relevante da educação especializada e um elo direto com o mercado de trabalho.

Aliás, é importante notar que, mesmo antes da previsão legal, o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia reconhecido a constitucionalidade da reserva de vagas no acesso ao ensino superior. Confira-se:

[...] Não contraria - ao contrário, **prestigia** – o **princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas**

**particulares. [...] V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias. [...] VIII – Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente. (ADPF 186, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26-04-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 17-10-2014 PUBLIC 20-10-2014 RTJ VOL-00230-01 PP-00009). (Sem destaques no original).**

No que tange à inserção no mercado de trabalho, a legislação brasileira também estabelece ações afirmativas relevantes. A Lei n.º 8.213/1991 exige que empresas com mais de cem empregados reservem um percentual mínimo de vagas para pessoas com deficiência (art. 93). O Decreto n.º 9.508/2018 dispõe sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência em concursos públicos e processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta. De forma similar, a Lei n.º 12.990/2014 institui a reserva de 20% das vagas em concursos públicos para negros.

Quanto à Lei n.º 12.990/2014, seu art. 6º estabeleceu um prazo de vigência de dez anos. Contudo, o STF deu interpretação conforme à Constituição ao dispositivo, entendendo que esse prazo não implica automaticamente a extinção das cotas raciais. Em vez disso, deve ser entendido como um marco para avaliar a eficácia da ação afirmativa, permitindo a análise de sua continuidade, revisão ou eventual encerramento, com base nos objetivos alcançados. Assim, foi afastada qualquer leitura que conduzisse a um término abrupto da medida, reafirmando sua validade e reconhecendo sua relevância atual. Confira-se:

[...] 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face dos arts. 1º, caput e § 1º, e 6º, todos da Lei nº 12.990/2014, que regulamentam a reserva de 20% das vagas oferecidas em concursos públicos federais para candidatos negros. 2. O fim da vigência da ação afirmativa

sem que haja avaliação dos seus efeitos, das consequências da sua descontinuidade e dos resultados alcançados, além de não resultar na mens legislatoris, como demonstrado acima, não se coaduna com as promessas constantes na nossa Constituição relativas à construção de uma sociedade justa e solidária, com erradicação das desigualdades sociais e sem preconceito de raça, cor e outras formas de discriminação (art. 3º, I, III e IV, CF/88). Fumus boni iuris. 3. O compromisso assumido pelo Brasil ao ratificar, por meio do Decreto nº 19.932, de 10 de janeiro de 2022, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, incorporada ao ordenamento interno na forma do § 3º do art. 5º da Constituição, impõe que o Estado brasileiro adote políticas de promoção da igualdade de oportunidades para pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, entre elas medidas de caráter trabalhista (arts. 5º e 6º). 4. Remanesce exíguo o prazo até o encerramento da vigência da Lei nº 12.990/2014, o que pode implicar violação do princípio da segurança jurídica (inclusive à vista de concursos em andamento ou recém findos), bem como ao concernente à vedação de retrocesso social (ARE 639337, Rel. Min. Celso de Melo; entre outros precedentes). 5. A significativa duração do processo legislativo no Senado Federal - inclusive com forte debate político - adensa o risco de dano derivado de haver, eventualmente, uma tramitação similar na Câmara dos Deputados, ultrapassando o atual prazo de vigência da Lei existente. Periculum in mora. 6. Medida cautelar referendada para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 6º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, a fim de que o prazo constante no referido dispositivo legal seja entendido como marco temporal para avaliação da eficácia da ação afirmativa,

## INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 3.584/2024, QUE VISA PROIBIR A APLICAÇÃO DE COTAS EM PROCESSOS SELETIVOS PARA ESPECIALIZAÇÃO, EM RESIDÊNCIA MÉDICA, APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA

determinação de prorrogação e/ou realinhamento e, caso atingido seu objetivo, previsão de medidas para seu encerramento, ficando afastada a interpretação que extinga abruptamente as cotas raciais previstas na Lei n.º 12.990/2014. Ou seja, tais cotas permanecerão sendo observadas até que se conclua o processo legislativo de competência do Congresso Nacional e, subsequentemente, do Poder Executivo. [...] (ADI 7654 MC-Ref, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 17-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25-06-2024 PUBLIC 26-06-2024). (Sem destaques no original).

Assim, observa-se que as ações afirmativas são amplamente reconhecidas pela legislação brasileira e têm se consolidado como instrumentos indispensáveis para corrigir desigualdades. Sua presença no ordenamento jurídico reforça o compromisso com a efetivação da igualdade em seus diversos aspectos, evidenciando que o Projeto de Lei n.º 3.584/2024 contraria essas conquistas e compromete a continuidade de medidas essenciais à justiça social e à equidade.

### **1.3 Ações afirmativas na residência médica**

Especificamente sobre os processos seletivos de residência médica, é relevante mencionar que o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou a ação civil pública n.º 1021122-98.2021.4.01.3800, na qual foi deferida tutela de urgência determinando que a União e o Conselho Federal de Medicina (CFM) adotassem as medidas necessárias para regulamentar e implementar a reserva de vagas destinadas a pessoas com deficiência nos processos seletivos para ingresso em programas de residência médica. Tal decisão reflete o compromisso com a inclusão social e a efetividade das políticas afirmativas no âmbito da formação especializada em saúde, reforçando a obrigatoriedade de assegurar oportunidades equitativas para grupos historicamente excluídos.

Sobre o tema, cabem ainda destacar algumas considerações registradas na Resolução n.º 512, de 30 de junho de 2023, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre a reserva de vagas aos

indígenas nos concursos públicos para ingresso na Magistratura. Veja-se:

[...] CONSIDERANDO que os povos indígenas são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, além de possuírem formas próprias de organização social; CONSIDERANDO que a **presença de Magistrados e Magistradas indígenas fortalecerá a legitimidade e a confiança das comunidades indígenas no sistema judicial e a superação de estereótipos e preconceitos contra os povos originários**; CONSIDERANDO que a Constituição Federal destaca o pluralismo político (art. 1º, V) como fundamento da República e não hierarquiza os modos de vida dos grupos sociais que compõem a sociedade brasileira; CONSIDERANDO que a luta global contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata e todas as suas formas e manifestações é uma questão de prioridade para a comunidade internacional, nos termos da Declaração e Programa de Ação de Durban; CONSIDERANDO que a **diversidade é um valor fundamental para a democracia e que a ampliação da participação dos povos indígenas no Poder Judiciário contribui para a construção de uma sociedade mais justa e plural**;  
[...] (Sem destaques no original).

Embora os fundamentos trazidos pelo CNJ sejam voltados à atuação judiciária, eles são plenamente aplicáveis à saúde pública. Historicamente, grupos minoritários (como negros, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência) enfrentam barreiras estruturais que os afastam de posições de destaque, incluindo profissões altamente valorizadas, como a medicina. As ações afirmativas nas residências médicas ampliam esse acesso, promovendo a formação de profissionais em áreas tradicionalmente dominadas por elites, fortalecendo a representatividade e aproximando os serviços de saúde das comunidades. Essa representatividade permite que pacientes de minorias se identifiquem e se sintam mais acolhidos, contribuindo para um sistema de saúde mais inclusivo e equitativo.

INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 3.584/2024, QUE VISA PROIBIR A APLICAÇÃO DE COTAS EM PROCESSOS SELETIVOS PARA ESPECIALIZAÇÃO, EM RESIDÊNCIA MÉDICA, APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA

Adicionalmente, vale registrar que as ações afirmativas já são uma realidade nos processos seletivos para residências médicas. Além do Exame Nacional de Residência (Enare), organizado pela Ebserh, a título meramente exemplificativo, destacam-se as seguintes ações de outras instituições:

- a) Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz): regulamenta a reserva de vagas nos cursos de residências em saúde, destinando no mínimo de 7% para pessoas com deficiência, 20% para negros e 3% para indígenas, conforme Portaria n.º 491/2021. No Edital n.º 12/2024, referente ao processo seletivo unificado para seus Programas de Residência Multiprofissional em Saúde, a Fiocruz-Brasília incluiu ainda a reserva de 1% das vagas para pessoas de identidade trans;
- b) Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF): no Edital Normativo n.º 01/2024, referente ao processo seletivo para programas de residência médica em hospitais, atenção primária e outros cenários de prática da SES/DF, foram previstas vagas reservadas para pessoas negras, com deficiência ou em situação de hipossuficiência;
- c) Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA): no edital do processo seletivo dos programas de residência médica de 2025, foram destinadas vagas para pessoas com deficiência e autodeclaradas negras.

Desse modo, fica evidente que a restrição proposta pelo Projeto de Lei n.º 3.584/2024, ao proibir ações afirmativas como a reserva de vagas, contraria práticas já consolidadas em diversas instituições e compromete a necessidade de garantir o acesso de minorias a posições especializadas no mercado de trabalho. O Projeto de Lei enfraquece os esforços pela promoção da equidade, da representatividade e da justiça social, pilares fundamentais para a construção de um sistema de saúde genuinamente inclusivo e plural.

Por fim, cabe pontuar que o Projeto de Lei n.º 3.584/2024 também contraria dispositivos legais que regem a residência médica

atualmente. A Lei n.º 6.932/1981, que regula as atividades do médico residente, estabelece em seu art. 2º que a admissão nos cursos de Residência Médica deve seguir o processo de seleção definido no programa previamente aprovado pela Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM).

O Decreto n.º 11.999/2024, por sua vez, disciplina as funções da CNRM, estabelecendo, em seu art. 4º, inciso I, a competência da CNRM para regular os programas de residência médica. Exercendo essa competência, a CNRM editou a Resolução n.º 17/2022, que autoriza a reserva de vagas como parte das ações afirmativas, desde que haja previsão nos editais dos processos seletivos (art. 45). Esses dispositivos reforçam o caráter normativo e a legitimidade das ações afirmativas no âmbito da residência médica, evidenciando o conflito do Projeto de Lei n.º 3.584/2024 com o ordenamento jurídico vigente.

## **2 CONCLUSÃO**

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei n.º 3.584/2024 é inconstitucional, pois viola princípios fundamentais consagrados na Constituição da República, especialmente o direito à igualdade em suas dimensões material e de reconhecimento, indispensável à promoção da justiça social.

Ao proibir ações afirmativas no âmbito da residência médica, o Projeto ignora a necessidade de corrigir desigualdades históricas e estruturais, restringindo o acesso de grupos vulneráveis a formações especializadas e ao mercado de trabalho em áreas tradicionalmente elitistas, o que compromete a representatividade e a inclusão social, em flagrante desrespeito aos preceitos constitucionais brasileiros.



# PEÇAS PROCESSUAIS



## CONTESTAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA SOBRE CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS PARA PROCEDIMENTO DE TROMBECTOMIA<sup>1</sup>

Carlos Augusto Fabrini<sup>2</sup>  
Daisy Cristina Oliveira Batista Lima<sup>3</sup>  
Juliana Melissa Lucas Vilela e Melo<sup>4</sup>

### 1 SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de Ação Civil Pública com Pedido de Tutela de Urgência, ajuizada pelo Ministério Público Federal e Estadual, visando à implantação de serviço de Trombectomia Mecânica para tratamento de Acidente Vascular Cerebral Isquêmico Agudo em Hospital da Rede Ebserh.

### 2 PRELIMINARMENTE

#### 2.1 Da impugnação ao valor da causa (art. 293 do CPC)

Sabe-se que a atribuição de valor à causa é obrigatória, de modo que se configura como requisito essencial da petição inicial, consoante o disposto no art. 291, do Código de Processo Civil, *ipsis litteris*: “A toda causa será atribuído valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediatamente aferível”.

O art. 319, V, do CPC determina que a petição inicial deve indicar o valor da causa, conforme parâmetros estabelecidos no art. 291

---

<sup>1</sup>Peça processual emitida no processo judicial nº 6011895-44.2024.4.06.3803, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup>Graduado em Direito pela Universidade de Franca. Advogado lotado na Divisão Jurídica de Contencioso de Pessoal da Consultoria Jurídica da Ebserh. E-mail: carlos.fabrini@ebserh.gov.br.

<sup>3</sup>Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes (2011). Especialista em Direito Penal e Processual Penal para Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus (2014). Advogada lotada na Divisão Jurídica de Contencioso Judicial da Consultoria Jurídica da Ebserh. E-mail: daisy.lima@ebserh.gov.br

<sup>4</sup>Graduada pela PUC-MG, mestre em Gestão de Serviços de Saúde pela UFMG, com MBA em Licitações e Contratos e pós-graduações em Direito Público e Privado. Atua como advogada pública na Ebserh, tendo chefiado o Setor Jurídico do Hospital das Clínicas da UFMG, o Setor de Judicial Administrativo da Consultoria Jurídica da empresa, e atualmente ocupa o cargo de Chefe da Divisão Jurídica de Contencioso Judicial da Conjur. E mail: juliana.vilela@ebserh.gov.br.

e seguintes do mesmo diploma legal. O valor da causa serve de base de cálculo para, por exemplo, condenação ao pagamento de multas, pagamento de custas, dentre outras despesas processuais, motivo pelo qual deve espelhar de forma fidedigna os pedidos autorais formulados.

No caso em tela, a parte Autora atribuiu à causa o valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), o que absolutamente não corresponde aos supostos direitos perseguidos pela parte *ex adversa*, caracterizando afronta aos dispositivos legais invocados.

O Autor não apresentou qualquer dado que justifique o valor atribuído à demanda, o que leva à conclusão inarredável de que o montante foi fixado aleatoriamente e sem embasamento no que dispõe os arts. 291 e 292 do Código de Processo Civil.

Desta monta, requer a Ré, em sede de preliminar, a extinção do processo sem resolução do mérito, por inépcia da inicial, com amparo no art. 330, *caput* e parágrafo 1º, inciso III e IV, e do art. 485, inciso I, todos do CPC.

Sucessivamente, caso não este não seja o entendimento deste Douto Juízo, o que não se espera, a Ré pleiteia a redução do valor atribuído à causa, nos termos do que prevê o art. 292, V, do CPC, para fazer constar o importe de R\$ 1.000,00 apenas para efeitos fiscais, tendo em vista que não há nos autos outro dado que possa quantificar o valor da causa.

Conforme demonstrada a desproporcionalidade entre o objeto pleiteado e o valor da causa, pede e espera, destarte, pelo decreto de procedência da presente impugnação ao valor da Causa.

### **3 DO MÉRITO – DA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO**

Para fundamentar sua pretensão, a inicial relata que chegou ao conhecimento do Ministério Público a existência de uma nova técnica de tratamento para infarto cerebral, denominada trombectomia mecânica, que pode ser aplicada até 24 horas após a ocorrência do acidente vascular cerebral. Tal procedimento oferece um aumento significativo nas chances de reversão total do quadro clínico, podendo alcançar uma recuperação de até 70% dos pacientes, sem sequelas. A técnica foi aprovada pela CONITEC (Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS) e regulamentada pelo Ministério da Saúde. A partir de então, a petição descreve a situação do atendimento a pacientes com o uso dessa técnica, tanto na rede pública

quanto privada do município, sugerindo que a ausência de sua implementação nos hospitais públicos resulta de uma "opção" do município e dos réus, configurando uma "grave omissão" que justifica a presente ação, com a conseqüente obrigação de reparação por danos morais coletivos, conforme preceituado pelo artigo 196 da Constituição da República.

Em análise preliminar dos documentos anexados à petição inicial, destaca-se o conteúdo do anexo em que se informa que o HUF não está habilitado como Centro de Atendimento de Urgência Tipo III para pacientes com AVC. Não obstante, o Ministério Público Federal, ao propor a ação, solicita que a EBSEH e a Universidade procedam à contratação de cirurgião endovascular para a realização de plantões 24 horas, com o objetivo de garantir o funcionamento pleno do Centro de Atendimento de Urgência Tipo III, para o tratamento de infarto cerebral, inclusive com a execução da trombectomia mecânica em casos de acidente vascular cerebral isquêmico agudo.

Ademais, o Parquet requer que, para a efetivação de sua solicitação, a União Federal e o Estado repassem ao Município os recursos necessários para a realização do procedimento de trombectomia mecânica, a ser implementado simultaneamente no HUF e em outro Hospital.

No entanto, Excelência, existem questões que exigem análise cuidadosa. A primeira diz respeito à definição da autoridade responsável pela regulamentação do processo de saúde, e a segunda refere-se à necessidade de prévia contratualização para que a EBSEH, por meio de seus hospitais, possa prestar os serviços de saúde. A seguir, passaremos a abordar detalhadamente essas questões.

### **3.1 Do processo de regulação em saúde**

Em exordial os Autores requerem a determinação para que a EBSEH e a Universidade contratem, no prazo de 30 dias, cirurgião endovascular para plantões 24 horas, com o objetivo de garantir o pleno funcionamento do Centro de Atendimento de Urgência Tipo III para tratamento de infarto cerebral, incluindo a realização de Trombectomia Mecânica para Acidente Vascular Cerebral Isquêmico Agudo, e, ainda, que a União Federal e o Estado repassem ao Município os recursos necessários para implementar o procedimento de Trombectomia

Mecânica, a ser realizado simultaneamente no HUF e em outro Hospital.

É importante esclarecer que **o HUF não possui habilitação em Neurocirurgia Endovascular ou em Trombectomia Mecânica, tampouco a qualificação como Centro de Atendimento de Urgência Tipo III, nem dispõe dos profissionais necessários para a realização do referido procedimento. Além disso, o contrato firmado com o gestor local não contempla o uso da técnica de trombectomia. O Convênio 138/2022, por exemplo, não abrange a Trombectomia (Tratamento do Acidente Vascular Cerebral Isquêmico Agudo com Trombectomia Mecânica – Código 04.03.07.017-1).**

Por oportuno, mister esclarecer ainda que, caso o HUF, após a realização de estudos aprofundados, entenda pela viabilidade de se pleitear a habilitação em Centro de Atendimento de Urgência Tipo III aos pacientes com AVC, deverá seguir a **Norma Operacional nº 1/2022/VP-EBSERH** (anexo), que define as diretrizes para os procedimentos de Habilitação no SUS a serem formalizados no âmbito da Rede de Hospitais Universitários da Ebserh.

Ressalta-se, portanto, que a questão central levantada pelos autores é a criação de uma política pública de saúde. Eles alegam que a técnica de trombectomia é mais eficaz no tratamento de infarto cerebral e, por isso, deve ser implementada no SUS. Além disso, afirmam que a EBSEH se omite ao não contratar um cirurgião endovascular para plantões 24 horas, o que, segundo eles, possibilitaria o pleno funcionamento do Centro de Atendimento de Urgência Tipo III e a realização do procedimento.

Contudo, essas alegações não procedem, pois, conforme já mencionado, o HUF/Ebserh **não** possui habilitação em Neurocirurgia Endovascular ou em Trombectomia Mecânica, **não** é habilitado como Centro de Atendimento de Urgência Tipo III, e **não** conta com os profissionais necessários para realizar tal procedimento. O contrato com o gestor local também não abrange a implementação dessa técnica.

Portanto, o pedido não poderia ser direcionado a esta ré, uma vez que a implementação do tratamento depende de ações dos entes políticos, que precisam criar a política pública e posteriormente firmar os contratos necessários com prestadores de serviços.

E sobre a trombectomia mecânica necessário alguns esclarecimentos, conforme informações disponíveis no site do Ministério da Saúde. A trombectomia mecânica é um procedimento

cirúrgico destinado a desobstruir e restaurar o fluxo sanguíneo arterial cerebral, utilizando cateteres para conduzir um dispositivo até o vaso sanguíneo obstruído pelo coágulo. Este procedimento é recomendado para pacientes com obstrução de grandes vasos, como as artérias frontais do cérebro, que atendem a critérios clínicos específicos, como desequilíbrios nos exames de imagem ou na escala de déficit neurológico causado pelo AVC. No entanto, a trombectomia mecânica é realizada apenas em uma minoria dos pacientes com AVC, após avaliação detalhada, e possui indicações específicas, já que a maioria dos casos pode ser tratada com sucesso por meio de terapia medicamentosa, que se mostra eficaz.

Além disso, conforme as informações do Ministério da Saúde, a realização do procedimento depende de uma avaliação especializada, não sendo suficiente a simples constatação e submissão do paciente à cirurgia, como sugerido pelo Parquet. Outro ponto importante é que a realização desse procedimento exige a disponibilidade de leitos de UTI, assim, a implementação desse novo serviço demandaria redução dos leitos de UTI para atender outras patologias, o que poderia prejudicar pacientes com outras doenças graves.

De modo que, a contratação de um cirurgião endovascular, como sugerido, não é suficiente por si só, sendo necessário avaliar a disponibilidade de materiais, exames complementares e fornecedores. Portanto, sem desconsiderar as recomendações do Ministério da Saúde, a Ré argumenta que a implementação do procedimento exigido pelos Autores vai muito além das simples sugestões apresentadas na inicial, como a contratação isolada de um cirurgião endovascular. A adoção adequada desse procedimento está vinculada à definição de políticas públicas de saúde do município, que devem levar em conta, além dos aspectos sociais, os aspectos econômicos e orçamentários, para garantir que a implementação da medida não prejudique outras áreas da saúde pública.

Assim, indubitavelmente, o pedido formulado visa à implementação de uma política pública para disponibilizar à população a realização da Trombectomia, uma competência que recai sobre o Executivo, que deve definir prioridades, criar ou alterar despesas financeiras e zelar pelo equilíbrio orçamentário e administrativo. Trata-se de uma questão delicada e complexa, que envolve o princípio constitucional da separação dos poderes, e, portanto, os pedidos

apresentados na inicial referem-se a competências administrativas do Poder Executivo, sendo necessária a comprovação concreta de que os entes demandados estão omissos, quando não negligentes, em relação aos deveres para com os administrados.

**E, como é sabido, os entes federativos, através do Ministério da Saúde e das Secretarias de Saúde, estadual e municipal, devem participar ativamente do processo de regulação em saúde,** aliás é o que dispõe a norma constitucional e infraconstitucional. Quem regula são os gestores públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), assim compete a eles o adequado acesso à saúde, o que, obviamente, inclui o objeto dos autos.

É INCONTROVERSA a responsabilidade dos ENTES FEDERATIVOS quanto ao objeto dos autos, mas os autores fizeram pedido de tornar a obrigação da Ebserh (pessoa jurídica de direito privado, integrante da Administração Indireta) de contratar, em 30 dias, cirurgião endovascular para realização de plantão 24 horas, fazendo funcionar em sua plenitude o Centro de Atendimento de Urgência Tipo III, para tratamento de infarto cerebral, inclusive com a realização de Trombectomia Mecânica para Acidente Vascular Cerebral Isquêmico Agudo.

**Ora, compete aos entes políticos instituírem o plano de tratamento pretendido pelos autores e, após, procurarem prestadores que verificarão as condições necessários para a execução.**

Os pedidos formulados contra a EBSEERH são manifestamente descabidos. O artigo 196 da Constituição Federal estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido por meio de políticas sociais e econômicas para redução de riscos e acesso universal aos serviços de saúde. O Estado, que inclui a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tem uma obrigação solidária, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (RE nº 855.178/SE). Além disso, o artigo 23 da Constituição confere a esses entes a competência de cuidar da saúde, enquanto o artigo 198 determina que as ações de saúde devem ser descentralizadas e dirigidas por cada esfera de governo.

A Lei 8.080/1990 reforça esse entendimento, atribuindo aos entes federativos a responsabilidade pela execução das políticas de saúde, com a direção do Sistema Único de Saúde (SUS) sendo de competência do Ministério da Saúde, das Secretarias de Saúde dos

Estados e Municípios. Portanto, não se pode estender à EBSERH a obrigação constitucionalmente atribuída aos entes federativos, sendo inaceitável permitir que estes se eximam de cumprir seus deveres constitucionais.

Temos um regime de responsabilidade solidária entre os entes federativos no que tange à observância do direito à saúde, o que inclui o objeto da lide. A ré é mero instrumento na PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SAÚDE, não tem responsabilidade pelo FUNCIONAMENTO do SUS.

Portanto, a “estratégia” de impor que a ré assuma obrigação que não lhe pertence, fere os preceitos constitucionais invocados e o direito jurisprudencial.

Frise-se! A responsabilização pela efetivação de tratamento de infarto cerebral é do Estado, trata-se de obrigação própria, não merecendo deferimento o pedido do autor de transferência da prestação do direito constitucional à saúde à ré, que possui atribuições específicas previstas na lei de sua criação e que executa os serviços de saúde previamente acordados com o gestor público, estando, nesses limites, estabelecidos os repasses financeiros.

*Data vênia*, defendemos que a pretensão dos autores não possui amparo legal, consideramos extremamente frágil a fundamentação dos seus pedidos, principalmente quando verificamos os dispositivos legais e entendimentos jurisprudenciais descritos nesta peça.

A existência do Sistema Único de Saúde, com atuação administrativa descentralizada, obriga os entes federativos ao fornecimento de serviços de saúde, pois os entes públicos federais, estaduais e municipais têm obrigação solidária de prover as condições indispensáveis ao pleno exercício do SUS, conforme art. 2º da mencionada Lei nº8.080/90: *A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.*

Quanto à responsabilidade tripartite, veja-se a redação dos art. 195 e 198 da CR/88:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...]

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: [...]

O art. 19-U da Lei n. 8.080/1990 também estabelece a responsabilidade tripartite:

Art. 19-U. A responsabilidade financeira pelo fornecimento de medicamentos, produtos de interesse para a saúde ou procedimentos de que trata este Capítulo será pactuada na Comissão Intergestores Tripartite.

No âmbito infralegal, a Portaria de Consolidação MS nº 6, de 28 de setembro de 2017, a qual dispõe sobre as normas de financiamento e transferência de recursos, é clara ao estabelecer que o financiamento das ações e serviços públicos de saúde é responsabilidade das três esferas, *in verbis*:

**Art. 2º O financiamento das ações e serviços públicos de saúde é de responsabilidade das três esferas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), observado o disposto na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e na Lei Orgânica da Saúde. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 3.992 de 28.12.2017)**

**Art. 8º Os recursos que compõem cada Bloco de Financiamento poderão ser acrescidos de recursos específicos:**(Redação dada pela PRT GM/MS nº 3.992 de 28.12.2017)

**I - pactuados na Comissão Intergestores Tripartite - CIT;** e/ou (Redação dada pela PRT GM/MS nº 3.992 de 28.12.2017)

II - para atender a situações emergenciais ou de riscos sanitários e epidemiológicos. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 3.992 de 28.12.2017)

Parágrafo único. Os recursos de que trata o caput devem ser aplicados em conformidade com o respectivo ato normativo. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 3.992 de 28.12.2017)

A legislação acima corrobora o defendido pela Ebserh. De ser ressaltado que os hospitais universitários somente prestam os serviços conforme a sua capacidade produtiva, não estando nas suas atribuições gerir o SUS, nem arcar com tratamentos de pacientes em outros estabelecimentos de saúde. Os autores confundem os hospitais universitários com o ente regulador, este sim que deve ofertar os serviços na rede de atenção.

Ressaltamos: o contratualizado com o gestor local NÃO comporta o uso da técnica da trombectomia, portanto o hospital não está descumprindo o pactuado. Caso o gestor local queira acrescentar essa nova técnica de tratamento deverá providenciar um aditivo contratual, mas, ressaltamos, a implantação do tratamento, a forma como ocorrerá, sua abrangência, quem executará, compete aos entes políticos.

Cabe ao gestor SUS ofertar os serviços de saúde, sem que para isso o hospital universitário seja igualado ao Gestor SUS e/ou ao ente federativo, que, inclusive, possui capacidade de tributar para atender a saúde da população.

Dessa forma, considerando que é obrigação dos entes federados a garantia do direito à saúde, nos termos do artigo 196 da Constituição Federal, a ação deve ser julgada IMPROCEDENTE.

### **3.2 Do processo de contratualização da Ebserh**

Os Hospitais Universitários Federais (HUF's), **até antes da criação/implantação da Ebserh**, estavam passando por sérios

problemas estruturais em suas unidades. Existia, portanto, a necessidade de um esforço para a criação de soluções eficazes, duradouras, abrangentes, sustentáveis e participativas, de ações **visando a melhoria da gestão e da infraestrutura dos HUF's**, bem como a substituição dos terceirizados que atuavam com vínculos precários. Em 2008, Acórdão do Tribunal de Contas da União exigiu a substituição dos servidores contratados pelas fundações de apoio para os HUF.

**A base dos HUF's é ensino/pesquisa na área de saúde, atuando com formação e aperfeiçoamento de profissionais da área. Além disso, integram o (Sistema Único de Saúde) SUS e realizam função assistencial de grande relevância para a população local.**

Os procedimentos de média e alta complexidade do SUS e de ensino, sob os cuidados dos HUF, estavam passando por dificuldades financeiras e por uma crise considerável.

O Governo Federal, diante dessa situação calamitosa, criou o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais, (Rehuf), com o objetivo de possibilitar a recuperação física e tecnológica dos hospitais e, ainda, reestruturar o quadro de recursos humanos dos hospitais. **A outra medida adotada foi a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), vinculada ao Ministério da Educação (MEC), com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, criada mediante a Lei 12.550/2011, a qual passou a ser a responsável pela gestão dos HUF.**

Dispõe o artigo 3º da citada lei:

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

§ 1º As atividades de prestação de serviços de assistência à saúde de que trata o *caput* estarão

inseridas integral e exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

§ 2º No desenvolvimento de suas atividades de assistência à saúde, a EBSEERH observará as orientações da Política Nacional de Saúde, de responsabilidade do Ministério da Saúde. [...]

Por meio da gestão pela EBSEERH, cada um dos HUF é capaz de: prestar assistência de excelência no atendimento às necessidades de saúde da população na qual está inserido, de acordo com as orientações do Sistema Único de Saúde (SUS); oferecer condições adequadas para a geração de conhecimento de qualidade e para a formação dos profissionais dos diversos cursos da universidade a que pertence.

**A criação da EBSEERH deu-se no sentido de promover o aperfeiçoamento da gestão dos HUF's dotando-os de mecanismos legais mais modernos e ágeis que possibilitem baixar os custos, melhorar a qualidade e alcançar elevado padrão de excelência.**

A Ebserh, portanto, é uma empresa totalmente comprometida com o SUS, **mantendo a autonomia universitária e priorizando**, além da assistência, o ensino, a pesquisa e os programas de extensão.

Fato é que a Ebserh, diante das breves considerações expostas, foi criada mediante autorização de lei, **para gerenciar os HU'S das Universidades Federais que QUEIRAM contratá-la.**

Como dito e negrito, **as universidades possuem sua autonomia e, se for do seu interesse, podem contratar a Ebserh para ADMINISTRAR o seu hospital, desde que esta também queira.** Para tanto celebrarão um contrato de gestão especial que conterà o objeto, plano de reestruturação, disposições acerca do patrimônio, dos servidores públicos da universidade que poderão ser cedidos, regras de transição, obrigações e responsabilidades de ambas as partes, cargos diretivos, como ocorrerá o financiamento dos serviços prestados, hipóteses de extinção, prazo de vigência entre outras questões.

Diversos estudos são realizados antes da contratação, é realizado um Plano de Reestruturação do hospital, onde é traçado seu perfil assistencial, estrutura de leitos para o SUS, quais serão os serviços oferecidos, capacidade das instalações físicas, habilitações do hospital, produção assistencial, dados sobre ensino – residência médica- e pesquisa, perfil administrativo-financeiro, equipamentos entre outros.

É necessário a integração do hospital ao sistema local de saúde, com a destinação da capacidade instalada para atendimento de usuários do SUS. Para tanto, **mostra-se imprescindível a contratualização com o gestor do SUS**, traçando as metas quantitativas e qualitativas do processo de atenção à saúde, de ensino e pesquisa e de gestão hospitalar e monitoramento por meio de indicadores.

**Quanto a esse tópico, é sabido que não há contratualização com o gestor do SUS para o uso da técnica da trombectomia. O Convênio 138/2022 não contempla a Trombectomia (Tratamento do Acidente Vascular Cerebral Isquêmico Agudo com Trombectomia Mecânica-04.03.07.017-1). O HUF não possui Habilitação em Centro de Atendimento de Urgência Tipo III, nem profissionais necessários para realizar tal procedimento.**

Juntamente com o Plano de Reestruturação é realizado o estudo de dimensionamento de pessoal, que pressupõe o ajuste das fases mencionadas nos parágrafos acima.

O pedido dos autores não segue outra sorte, a não ser a IMPROCEDÊNCIA TOTAL.

É descabido o pedido de contratação, questões diversas, como as expostas acima, devem ser devidamente avaliadas e acordadas. Somente após o encerramento de todas as fases descritas é que as convocações são realizadas.

O pedido dos autores afronta regras comezinhos relacionadas à contratação.

**Está demonstrado que esta ré é mera prestadora de serviços, agindo consoante contratação.** Contrato é acordo de vontades em que as partes envolvidas criam, modificam ou extinguem direitos e obrigações. O estipulado é observado, assim não existem obrigações a serem estendidas à Ebserh.

**RE 261268. EMENTA: - Direito à saúde. "Diferença de classe" sem ônus para o SUS. Resolução n. 283 do extinto INAMPS. Artigo 196 da Constituição Federal. - Competência da Justiça Estadual, porque a direção do SUS, sendo única e descentralizada em cada esfera de governo (art. 198, I, da Constituição), cabe, no âmbito**

**dos Estados, às respectivas Secretarias de Saúde ou órgão equivalente. - O direito à saúde, como está assegurado no artigo 196 da Constituição, não deve sofrer embaraços impostos por autoridades administrativas no sentido de reduzi-lo ou de dificultar o acesso a ele. Inexistência, no caso, de ofensa à isonomia. Recurso extraordinário não conhecido. Órgão julgador: Primeira Turma. Relator(a): Min. MOREIRA ALVES. Julgamento: 28/08/2001. Publicação: 05/10/2001**

REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - FORNECIMENTO DE NUTRIÇÃO ESPECIAL - DIREITO À SAÚDE - DEVER DO ESTADO - LEI Nº 8.080/90. **As ações e os serviços públicos de saúde que integram o Sistema Único de Saúde são realizados de forma descentralizada, sendo a gestão do SUS compartilhada pelos órgãos gestores da União, do Estado e do Município.** [...] (TJMG – Apelação 1.0637.09.074959-8/001, Relator(a): Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 30/06/2011, publicação da súmula em 21/09/2011) (grifamos)

APELAÇÃO CÍVEL / REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. FORNECIMENTO DE TRATAMENTO DE ALTA COMPLEXIDADE PELO SUS. RADIOTERAPIA E QUIMIOTERAPIA PARA O TRATAMEMNTO DE NEOPLASIA MALIGNA DE ESÔFAGO. Recurso tirado contra sentença de procedência a determinar o fornecimento de tratamento radioterápico concomitantemente ao quimioterápico. Apelo voluntário do Município de São Vicente, ao par do necessário reexame. **1. Direito à saúde. Responsabilidade pela prestação dos**

**serviços de saúde compartilhada por todos os entes políticos.** O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isolada ou conjuntamente, não havendo falar em inclusão da União na lide. Exegese do Tema nº 793 do STF. **Solidariedade dos entes políticos não afastada.** [...]. Assistência oncológica que, no âmbito do SUS é oferecida pelos CACONs e UNACONs, **unidades credenciadas** junto ao Ministério da Saúde para a assistência da população desde o diagnóstico e estadiamento até o efetivo tratamento da doença, independentemente de o hospital ser de natureza pública ou privada. **Organização esta que, não afasta, tampouco exige o ente político local em prestar atendimento, pois, cuida-se de oferta integral e gratuita a integrar uma rede regionalizada e hierarquizada a comporem um sistema único, cabendo às secretarias estaduais e municipais de saúde organizarem e monitorarem o atendimento de seus pacientes na rede assistencial.** [...] (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1004358-35.2021.8.26.0590; Relator (a): Márcio Kammer de Lima; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de São Vicente - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 15/03/2024; Data de Registro: 15/03/2024) (grifamos)

Diante do exposto, os pedidos formulados pelos autores merecem ser julgados absolutamente **IMPROCEDENTES**.

#### **4 DA NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DO MPOG<sup>5</sup> PARA CONTRAÇÃO DE PESSOAL. DA FALTA DE ORÇAMENTO. DA INTEGRAÇÃO DA LIDE PELA UNIÃO.**

---

<sup>5</sup> Conforme o Decreto nº 12.302, de 2024, atualmente compete ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

O pedido do autor em face da Ebserh envolve contratação de empregados públicos. Porém, diversas questões devem ser observadas. Vejamos.

Esta ré, empresa pública federal, compreendida na Administração Pública Indireta, é dotada de autonomia administrativa, possui capacidade de autoadministração, não se subordinando à Administração Pública Direta. Porém, está submetida ao chamado controle finalístico ou de tutela administrativa ministerial.

No que concerne à fixação do quadro de pessoal, devemos observar o que dispõe o Decreto nº 3.735, de 24 de janeiro de 2001. Compete ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão a aprovação do quantitativo de pessoal próprio das empresas estatais federais, encaminhado pelo respectivo Ministério supervisor, que verificará se há dotação orçamentária suficiente para atender às despesas de pessoal e aos encargos sociais, bem como ao acréscimo decorrente. A Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) é quem manifesta sobre os pleitos das empresas estatais, no que se refere à política de pessoal. **Em cada Unidade Hospitalar o quadro de pessoal é autorizado, de forma estratégica, pela Secretaria.**

Assim, é realizado estudo de dimensionamento e redimensionamento da força do trabalho dos hospitais da Rede Ebserh e o resultado enviado à SEST para manifestação e verificação dos requisitos a serem observados e envio às autoridades competentes já mencionadas que decidirão a respeito.

Portanto, não cabe à ré a seu bel-prazer contratar empregados públicos, existe um trâmite que obrigatoriamente tem que ser seguido. Compete-lhe gerenciar o seu quadro de pessoal, praticando atos de gestão para contratar ou desligar empregados, DESDE QUE observado o limite estabelecido pelos órgãos competentes, as dotações orçamentárias aprovadas para cada exercício e toda a legislação vigente.

O pedido dos autores visa a condução de políticas públicas, que não compete ao Judiciário. Quem decide a respeito da necessidade e do cabimento da contratação de empregados públicos é o gestor através de um processo de interação estratégica associado às possibilidades orçamentárias.

Caso o pedido seja deferido, no que não acreditamos, ajustes orçamentários deverão ser realizados por órgãos vinculados à União

Federal, que não compõe a lide. Haverá a ruptura do esquema organizado e uma alteração inesperada no cronograma do hospital.

Ressalta-se ainda que, tratando-se de decisão provisória, se houver a reforma em sede recursal, os profissionais terão os seus vínculos rescindidos e, conseqüentemente, haverá repercussão patrimonial na esfera de particulares que compõe o polo processual, sem falar nas inúmeras reclamações trabalhistas que poderão ser ajuizadas, causando uma enorme insegurança jurídica e um dispêndio desnecessário do erário.

Decisões precárias nesse sentido (que determinam a contratação de empregados) causam grandes repercussões patrimoniais e pessoais. Patrimoniais referente aos gastos oriundos das contratações e desligamentos, pessoais pois envolvem as expectativas das pessoas afetadas.

## **5 DA IMPUGNAÇÃO DOS DANOS MORAIS COLETIVOS**

O pedido dos autos é de condenação em danos morais coletivos observado o valor mínimo atribuído à causa, R\$ 10.000.000,00.

Analisemos a ementa abaixo que nos auxiliará na demonstração da improcedência do pedido de dano extrapatrimonial coletivo.

PROCESSUAL CIVIL. DEFESA DOS CONSUMIDORES A TÍTULO COLETIVO. CAIXA ECONÔMICA. PARTE RÉ EM OUTRA LIDE IDÊNTICA. COISA JULGADA. DEMORA EM FILA PARA ATENDIMENTO BANCÁRIO. DANO MORAL COLETIVO NÃO CONFIGURADO. REFORMA DA SENTENÇA.

[...] **8. Nesse sentido, manifestou-se o colendo Superior Tribunal de Justiça: "o dano moral coletivo, compreendido como o resultado de uma lesão à esfera extrapatrimonial de determinada comunidade, ocorre quando a conduta agride, de modo totalmente injusto e intolerável, o ordenamento jurídico e os valores éticos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e**

**indignação na consciência coletiva. Não basta a mera infringência à lei ou ao contrato para a caracterização do dano moral coletivo. É essencial que o ato antijurídico praticado atinja alto grau de reprovabilidade e transborde os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o círculo primordial de valores sociais" (REsp 1.664.186/SP, Relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 27/10/2020).**

[...] 11. Nesse contexto, embora não se desconheça a diferença entre dano individual e dano coletivo, **é indispensável que o fato gerador do dano coletivo tenha agredido de maneira injustificável, do ponto de vista jurídico, o patrimônio valorativo de certa comunidade, o que não ocorreu in casu.** [...] (PROCESSO: 00016631120074058100, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT, 4ª TURMA, JULGAMENTO: 27/06/2023)

Vamos ao caso concreto. Os autores disseram que a Ebserh incorre em grave omissão porque não utiliza a técnica da Trombectomia, que para tanto bastaria contratar os serviços de cirurgião endovascular para um de plantão de 24 horas, o que permitirá o pleno funcionamento do Centro de Atendimento de Urgência Tipo III.

Discordamos! Excelência, o HUF não possui a habilitação em Neurocirurgia Endovascular/Trombectomia Mecânica, não possui Habilitação em Centro de Atendimento de Urgência Tipo III, nem profissionais necessários para realizar tal procedimento.

O contratualizado com o gestor local NÃO comporta o uso da técnica da trombectomia. Informamos que o **Convênio 138/2022** não contempla a Trombectomia (Tratamento do Acidente Vascular Cerebral Isquêmico Agudo com Trombectomia Mecânica-04.03.07.017-1).

Diante do exposto, não há meios do hospital realizar procedimentos que foram contratados com o gestor local. Como dito

alhures, antes da assinatura do contrato, diversos estudos são realizados visando a incorporação do novo procedimento em sua plenitude, de modo que haja conciliação com os demais serviços prestados pelo nosocômio.

Se não há contratualização, a responsabilidade compete aos entes políticos, a partir do momento que o hospital assume o compromisso, recebe verbas para isso, possui capacidade instalada para tanto, o dever passa a ser seu.

Como o hospital está cumprindo o contratualizado, não há dano moral a lhe ser imputado.

Afigura evidente que os elementos da responsabilidade civil **não** estão presentes. Vejamos o julgado:

5. A teoria do dano moral coletivo se baseia na existência de direitos fundados em valores transindividuais que, quando violados, atingem a um número indeterminado de pessoas pertencentes a uma dada comunidade. A reparação desse dano está condicionada à ocorrência de três elementos, que de resto são exigíveis no plano geral da responsabilidade civil, quais sejam: a) a conduta (ação ou omissão antijurídica); b) o próprio resultado lesivo (dano); e, c) o nexo de causalidade ou etiológico, que liga a conduta ao resultado. (PROCESSO: 08000029420224058501, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL EDVALDO BATISTA DA SILVA JÚNIOR, 1ª TURMA, JULGAMENTO: 15/06/2023)

Diante do exposto, não há conduta antijurídica atribuída à Ebserh. Qual a ilegalidade e irregularidade que ela praticou? Não tem. Muito pelo contrário, sempre esteve e está à disposição para colaborar com o aprimoramento do serviço público de saúde.

A Ebserh é absolutamente comprometida com a função social que lhe incumbe. Não há nos autos demonstração de descumprimento contratual pelo nosocômio. Além do que, consoante demonstrado cabalmente, a obrigação constitucional e infraconstitucional pela implantação de política pública é dos entes federativos, gestores da saúde pública.

Devemos esclarecer que:

As universidades federais que possuem hospitais poderão contratar a Ebserh para a melhoria da gestão de suas unidades. A adesão das instituições federais de ensino ou instituições congêneres à Ebserh é feita a partir da assinatura de Termo de Adesão e Contrato. A decisão pela contratação cabe a cada universidade, no âmbito de sua autonomia. O contrato entre a Ebserh e cada instituição deverá conter as obrigações dos signatários, as metas de desempenho, indicadores e prazos de execução e a sistemática para o acompanhamento e avaliação das metas estabelecidas. (<https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/sobre-os-hospitais-universitarios-federais>)

Firmado o contrato em comento é necessária a integração do hospital à Rede de Atenção à Saúde. Para tanto é celebrado convênio entre o Gestor do Sistema Único de Saúde, que são um dos entes federativos, formalizando a prestação de serviços de saúde hospitalar e ambulatorial, bem como a definição de sua atuação na rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde, definindo as responsabilidades dos convenientes, estabelecendo metas quantitativas e qualitativas do processo de assistência à saúde, de gestão, de ensino, pesquisa e avaliação.

Os serviços e atividades contratados são discriminados em documentos descritivos que constituem parte integrante dos convênios, sendo obrigação do ente estatal financiar as ações e serviços de saúde contratualizados. Portanto, dentro do estabelecido, observado o ordenamento jurídico, esta contestante está cumprindo suas funções, o contrário não foi demonstrado pelos autores.

Harmonizando o exposto, temos que os requisitos que dão ensejo ao dano moral coletivo não estão presentes.

Consoante entendimento do STJ, *o dano moral coletivo existe quando a conduta agride, de modo totalmente injusto e intolerável, o ordenamento jurídico e os valores éticos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva*. Analisando os autos, as manifestações defensivas,

concluimos que esta ré não assumiu posição ativa ou negligente que causasse a qualquer dano.

Portanto, não há espaço para maiores dilações, pois a questão está disciplinada e a ré observou o que é aplicável ao caso em tela. Sendo assim, sua conduta é regular, portanto desprovida de antijuricidade.

Se o nexa causal é a ligação entre a conduta do agente e o resultado danoso e aquela não existe, o liame não está presente.

É sabido que a responsabilidade civil tem cláusula geral nos art. 186 e 927 do Código Civil, e apresenta, como seus pressupostos, a ação ou omissão do agente, a culpa em sentido amplo, o nexa de causalidade e o dano, do qual surge o dever de indenizar.

Como demonstrado, não estando presentes os elementos da responsabilidade civil não há dano moral a ser indenizado.

Subsidiariamente, por amor ao debate, na remota possibilidade de se verificar o dano moral, contestamos o valor pleiteado pela autora.

Com a devida licença, o valor apresentado (no mínimo de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais) é exagerado e ofende os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

É necessário na fixação do valor do dano moral prudência, considerando a sensibilidade acerca da dimensão do dano sofrido. A fixação do *quantum* deve corresponder à satisfação da lesão.

Não existe aplicação da teoria do desestímulo no caso concreto, pois não houve má-fé da ré que simplesmente observou a lei e o contratualizado. Se houve lesão, não houve a intenção da ré.

Quanto à capacidade econômica da desta, devemos informar que esta é uma Empresa Pública Federal vinculada ao Ministério da Educação, ou seja, pertencente à União, prestadora de serviço público. Salienta-se que, de acordo com o disposto na lei que criou a EBSEH (Lei 12.550/2011), nos artigos 1º a 3º, a petionária tem capital integralmente sob propriedade da União e **tem por finalidade prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade**.

Comprometida, portanto, com o SUS, mantendo a autonomia universitária e priorizando, além da assistência, o ensino, a pesquisa e os programas de extensão. Todos os recursos são destinados ao cumprimento desse mister, qualquer perda financeira é muito sentida

pelos hospitais universitários, sendo que sua capacidade econômica fica comprometida.

Portanto, tendo em mente o bom senso, para que o instituto não sirva de pena excessiva, considerando o disposto acima, entendemos que o valor pleiteado é exagerado, para a fixação do *quantum* indenizatório, requer seja observado o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade.

## **6 DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DA AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA GERIR A INSTITUIÇÃO DE SAÚDE.**

É cediço que, no sistema de freios e contrapesos a que estão submetidos os Poderes da União, o Poder Judiciário tem o poder-dever de fiscalizar a Administração Pública quanto à observância da legalidade. Assim, o Poder Executivo pode administrar o Estado de acordo com conveniência e oportunidade (mérito administrativo), desde que os atos praticados não exorbitem os limites da legalidade.

No caso dos autos, não se observa qualquer violação legal pela EBSEH, de modo que não há falar em intervenção do Poder Judiciário na discricionariedade na gestão dos recursos humanos e serviços do hospital, sob pena de afronta ao princípio de separação de poderes (art. 2º da CF/88).

Por esse motivo, requer seja julgado improcedente os pedidos formulados na inicial.

## **7 DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA. DA PERDA SUPERVIENTE DO OBJETO.**

Dispõe o art. 300 do CPC: “A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.

Os fatos expostos nesta peça demonstram o indeferimento do pedido de mérito e com mais certeza o pedido liminar.

Lendo os fundamentos apontados pelos autores para concessão de tutela de urgência, percebemos que NÃO SE APLICAM À EBSEH, pois direcionam na situação degradante vivenciada por

pacientes que tem a infelicidade de sofrerem um infarto cerebral e são encaminhados para as UAIs.

Porém esta ré não tem gerência sobre a situação e isso é dito pelos próprios autores na inicial.

Se quem firmou parceria com SIATE para encaminhar pacientes com suspeita de infarto cerebral, para uma das 08 UAIs foi o Município, não há conduta imputada à Ebserh.

Importante frisar que a concessão da tutela de urgência exige a comprovação da presença dos requisitos, materializados na probabilidade do direito e no perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, conforme citado no dispositivo acima.

A probabilidade do direito postulado deve ser suficientemente robusta, hábil a convencer o magistrado da plausibilidade da pretensão de direito material afirmado. No que tange ao perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, necessário que se exponha, de forma fundamentada, a exposição a perigo do direito provável.

Não há nos autos a configuração de nenhum dos requisitos legais acima delineados, que autorizem o provimento da tutela de urgência em face da Ebserh.

Por óbvio, a tutela de urgência não pode implicar em pré-julgamento do feito nem em antecipação da sentença de mérito, sob pena de estar se atropelando o procedimento e afrontando os mais elementares princípios do direito, especialmente pela ofensa ao contraditório.

O que se deve ter claro é que a antecipação da tutela somente tem lugar quando se faça presente, às escâncaras, uma evidente probabilidade das alegações da parte postulante e, também, demonstre-se haver perigo de dano ou risco ao resultado do processo, o que não é o caso, uma vez que não há qualquer prejuízo para a parte em aguardar a prestação do provimento jurisdicional meritório.

Portanto, os autores não lograram êxito em comprovar em sua peça exordial a existência dos requisitos autorizadores da concessão de tutela de urgência, razão pela qual não se justifica seu deferimento.

## **8 DA NATUREZA SATISFATIVA DA PRETENSÃO LIMINAR**

Consta do diploma processual civil: “Art. 1.059. À tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública aplica-se o disposto

nos arts. 1º a 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992 , e no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.”

Pois bem! O artigo 1º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, estabelece que:

Art. 1º Não será cabível medida liminar contra os atos do Poder Público, no procedimento cautelar, ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal. [...]

**§ 3º Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação.**  
(Grifamos)

Decisão judicial sobre o assunto:

PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO. AGRAVO DE INSTRUMENTO INTERPOSTO CONTRA INDEFERIMENTO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. PROLAÇÃO DE SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DA PRETENSÃO DEDUZIDA NA LIDE. SUPERVENIENTE ERDA DO OBJETO DO RECURSO DE INSTRUMENTO. **1. As medidas liminares, editadas em juízo de mera verossimilhança, têm por finalidade ajustar provisoriamente a situação das partes envolvidas na relação jurídica litigiosa e, por isso mesmo, desempenham no processo uma função por natureza temporária. Sua eficácia se encerra com a superveniência da sentença, provimento tomado à base de cognição exauriente, apto a dar trato definitivo à controvérsia, atendendo ou não ao pedido ou simplesmente extinguindo o processo. [...]**

(AGTAG 0049375-14.2014.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS MOREIRA ALVES, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 24/07/2017 PAG.) (grifamos)

Os pedidos liminares e os definitivos são os mesmos, o que caracteriza a natureza satisfativa dos primeiros, recaindo a proibição dos dispositivos legais citados. Uma vez atendido os pedidos liminares, haverá completo exaurimento do objeto dos autos.

Resta evidenciada, portanto, a impossibilidade de concessão da tutela antecipada no presente caso, tendo em vista as restrições constantes do próprio ordenamento jurídico (artigo 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/92).

## 9 DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer à Vossa Excelência em sede de Contestação:

- a. Preambularmente: 1- a isenção da EBSEERH no pagamento de eventuais custas e demais despesas processuais, aplicando-se o mesmo tratamento dispensado à Fazenda Pública, uma vez que desempenha exclusivamente serviço público;
- b. a extinção do processo sem julgamento do mérito, em razão da inépcia da inicial, com amparo no art. 330, caput e parágrafo 1º, inciso III e IV, e do art. 485, inciso I, todos do CP ou, subsidiariamente, pleiteia a redução do valor atribuído à causa, nos termos do que prevê o art. 292, V, do CPC, para fazer constar o importe de R\$ 1.000,00 apenas para efeitos fiscais;
- c. No mérito, requer sejam **julgados totalmente improcedentes** os pedidos autorais, nos termos da fundamentação supra apresentada, por ser medida de inteira justiça, conforme já exposto na fundamentação supra, com a conseqüente condenação aos ônus de sucumbência, inclusive honorários advocatícios em 20%.
- d. Subsidiariamente, requer que sejam observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na fixação do dano moral;
- e. Protesta, desde já, provar o alegado por todos os meios de provas admitidos no Direito.

## **EMBARGOS À AÇÃO MONITÓRIA MOVIDA POR EMPRESA CONTRATADA<sup>1</sup>**

Cristiana Meira Monteiro<sup>2</sup>  
Juliana Melissa Lucas Vilela e Melo<sup>3</sup>

### **1 SÍNTESE FÁTICA**

Trata-se de ação monitória proposta pela autora visando ao recebimento de valores supostamente devidos em razão do fornecimento de OPME para ortopedia ao HUF, com base em notas fiscais e na Ata de Registro de Preços decorrente de Pregão Eletrônico, na qual foi vencedora. A embargante, sub-rogada nos direitos da Ata após assumir a gestão do HUF, não assumiu obrigação de quitar débitos da Universidade. A autora sustenta atraso no pagamento, mas junta apenas documentos sem valor probatório e fotos, além de pleitear valores por equipamento supostamente entregue em comodato. Ressalte-se que não há contrato administrativo vigente entre as partes, pois o fornecimento ocorreu exclusivamente no âmbito da Ata de Registro de Preços. Assim, as pretensões autorais são manifestamente improcedentes, conforme se demonstrará.

### **2 PRELIMINARES**

#### **2.1 Prescrição. Art. 206, §3º, III e V do Código Civil**

Requer-se, desde já, seja reconhecida a prescrição trienal de todos os pedidos formulados na Inicial, com fundamento no art. 206,

---

<sup>1</sup>Peça processual emitida no processo judicial nº 1029007-52.2023.4.01.3200, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup>Advogada com 21 anos de experiência, graduada em Direito pelo UNICEUB/DF, com pós-graduação em Direito do Trabalho e Previdenciário pela mesma instituição e em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho pela PUC-RS. Atua como advogada pública na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), exercendo atualmente a chefia do Setor Jurídico de Judicialização da Saúde, vinculado à Consultoria Jurídica (Conjur).

<sup>3</sup>Advogada com 19 anos de experiência, graduada pela PUC-MG, mestre em Gestão de Serviços de Saúde pela UFMG, com MBA em Licitações e Contratos e pós-graduações em Direito Público e Privado. Atua como advogada pública na Ebserh, tendo chefiado o Setor Jurídico do Hospital das Clínicas da UFMG, o Setor de Judicial Administrativo da Consultoria Jurídica da empresa, e atualmente ocupa o cargo de Chefe da Divisão Jurídica de Contencioso Judicial da Conjur.

§3º, III e V do Código Civil brasileiro, pugnando pelo julgamento com resolução de mérito da presente demanda neste sentido.

Assim, os valores pretendidos deverão ser verificados um a um, conforme a data de emissão das notas fiscais, nos termos da lei.

## **2.2 Inadequação da via eleita e inépcia da inicial. Ausência dos pressupostos de cabimento da via monitoria. Conversão em ação de cobrança.**

Com a devida venia, deve a presente ação ser convertida em ação de cobrança, posto que os documentos apresentados pela requerente não detêm a condição jurídica de prova de prova escrita de dívida, conforme determina o art. 700, do CPC.

A premissa da ação monitoria é que, apesar de não preencher todos os requisitos do título executivo (liquidez, certeza e exigibilidade), o título de que dispõe a parte autora tenha algum desses requisitos, de forma a tornar possível a aferição do valor devido e sua expressa impugnação. Disso decorre que, ainda que não tenha exigibilidade (e por isso é preciso da chancela judicial para a execução), o documento escrito tenha liquidez e certeza quanto a ser efetivamente devido.

No caso dos autos, os documentos acostados pela parte autora não dão lastro à pretensão monitoria e não comprovam os valores pretendidos sem uma ampla dilação probatória, inclusive, sobre se são efetivamente devidos, o que se nega desde já.

Com efeito, o pleito funda-se no suposto atraso no pagamento das prestações devidas ao longo da vigência e demanda decorrente da Ata de Registro de Preços resultante do Pregão. A autora junta uma série de fotos, notas fiscais e listagens de duplicadas no sentido de comprovar esses atrasos, mas tais documentos que não detêm certeza sobre os créditos, tampouco liquidez possível a tornar os valores pretendidos efetivamente devidos.

Ademais, a alegação é de ATRASO, não de NÃO QUITAÇÃO, pelo que para que se calculem os encargos moratórios pretendidos pela parte autora, é preciso que a embargada indique: nota fiscal, nota de empenho correspondente, data de envio da nota e data de quitação do valor da nota. A partir desses dados, é possível fazer o cruzamento dessas informações e passar a analisar valores devidos a

partir da aplicação do item 35.13, do TR, que considera o número de dias de atraso para o cálculo do quanto devido.

Portanto, sem que o autor indique de forma clara e precisa quais valores teriam tido parcelas pagas em atraso, em desconformidade com o TR e com a Instrução Normativa n. 5/2017, sequer é possível aferir a legitimidade dos documentos acostados. Veja-se que é impossível à embargante sequer cumprir o comando do art. 702, §2º, do CPC, e juntar planilha de cálculo com o valor suposta e eventualmente devido porque não consegue sequer identificar, da leitura da inicial, dos documentos e das planilhas de cálculo, os dados necessários para a apuração de eventual irregularidade.

Não bastasse isso, há um descompasso entre as planilhas e sua memória de cálculo, com os documentos apresentados e as alegações de inicial. De fato, o autor requer o pagamento de encargos decorrentes do atraso no pagamento das notas fiscais, invocando o item 35.13 do TR. O referido item indica encargos calculados a base de dias de atraso, conforma transcrito acima. Os cálculos da planilha não trazem a efetiva indicação da importância devida, considerando esses parâmetros. O que a planilha indica é o valor total de todos os lançamentos constantes da lista que a acompanha (que não correspondem com as notas fiscais anexadas aos autos) e os atualiza com a taxa SELIC.

No entanto, a embargada não indica se i) o valor de R\$ 316.372,68, considerando a lógica dos termos da inicial, corresponde apenas e tão somente à base de cálculo (total dos pagamentos pagos em atraso), donde se parte para a apuração dos encargos, na forma do item 35.13 do TR, **OU** se ii) tais valores correspondem já ao que se entende ser o encargo moratório apurado para cada pagamento que julga ter sido realizado em atraso.

Se for a primeira hipótese, ou seja, se a planilha representa o total dos pagamentos feitos em atraso, então a planilha não corresponde ao valor que se pretende receber e, portanto, não atende ao requisito do art. 700, §2º, I, do CPC, já que se trata apenas de um ponto de partida para a liquidação de valores eventualmente devidos, que deverão ser liquidados. Se for a segunda hipótese, a memória de cálculo deixa de indicar quais os parâmetros estabelecidos para apuração, a base de cálculo, a quantidade de dias apurados, para fins de que seja possível à embargante aplicar os termos do item 35.13 do TR e conferir eventual acerto ou desacerto.

O fato, Excelência, é que sem tais indicações expressas, o próprio exercício regular do contraditório fica prejudicado, sendo evidente a inépcia da inicial.

Portanto, com a devida *venia*, que nos parecer que o feito não foi instruído com documentos que permitam sequer identificar se os valores indicados como “Principal” são os valores apurados a título de aplicação do item 35.13 do TR incidentes sobre notas fiscais emitidas, ou se não o próprio principal das notas fiscais. Há, portanto, um evidente desrespeito aos termos do § 2º, do art. 700, do CPC, posto que a memória de cálculo não apresenta o valor que se sustenta ser devido. Ademais, o valor indicado na planilha, que por sua própria natureza e determinação legal deve convergir com o valor da causa, não é a referência utilizada para a fixação do valor da causa.

Ora, Excelência, esse valor não é apontado na planilha! Ocorre que o §3º, do art. 700, do CPC, determina expressamente que o valor da causa deve corresponder àquele previsto na memória de cálculo, o que não acontece no caso.

Com relação à planilha, a discrepância entre os documentos e a memória de cálculo é ainda maior. Isso porque a referida planilha, em tese, se refere ao valor devido em razão do “desaparecimento” do equipamento perfurador pneumático. Ocorre, Excelência, que sequer é inconteste que a requerida tenha direito a qualquer ressarcimento, e nos valores indicados, sendo evidente, nesse caso, que se trata ainda de discussão sobre o próprio direito em tela.

O próprio direito de recebimento é altamente controverso, sendo certo que sempre esteve sob guarda e responsabilidade dos funcionários da embargada. O referido item não era objeto de fornecimento da requerida, de forma que sequer foi mesmo “precificado” em qualquer momento. Com relação a esse débito, não existe qualquer documento escrito que prova a dívida: nenhum termo de confissão de dívida, nenhum reconhecimento de desaparecimento, absolutamente nada.

Portanto, eventual direito a ressarcimento de qualquer valor, inclusive o próprio valor, são claramente objeto de controvérsia a ser resolvido em ação de rito comum, próprio da ação de cobrança. Sequer um contrato escrito de consignação foi formalizado. Nem se diga que a guia tenha tal valor jurídico, posto que se trata de mero descritivo de materiais que ficaram na posse e guarda dos empregados da embargada ao longo de todo o período em debate. De toda sorte, a análise apurada

de tal documento demonstra que **não existe valor designado a nenhum dos equipamentos/ferramentais indicados no mesmo. Portanto, o valor indicado na inicial da monitória ora embargada não encontra lastro em nenhum documento acostado aos autos. Não há prova de dívida relativamente a esse tema nos autos.**

Não obstante, a nota fiscal de compra de tais equipamentos pela autora, junto à empresa fornecedora do material em questão, indicam valores que não tem relação com aqueles indicados na planilha. No referido documento, um único equipamento em questão (perfurador pneumático) custou R\$ 6.837,00 (seis mil, oitocentos e trinta e sete reais). Donde, portanto, a embargada tirou o valor de R\$ 68.810,96? Não há documento lastreando tal pretensão.

Feitas essas considerações, a planilha indica um valor de R\$ 316.372,68, mas os fundamentos da ação indicam o valor de R\$ 351.278,32 (trezentos e cinquenta e um reais e duzentos e setenta e oito reais e trinta e dois centavos). Já a planilha de ID 1707402953, que se relacionaria ao tal equipamento perfurador pneumático de marca específica, apresenta um valor de R\$ 68.810,96. Dito isso, sendo essas as únicas planilhas de cálculo do suposto quantum debeatur apresentadas pela embargada, resta evidente que a soma de ambas deveria refletir o valor atribuído inicialmente à causa, de 419.422,55 (quatrocentos e dezenove mil, quatrocentos e vinte e dois reais e cinquenta e cinco centavos). No entanto, a soma de tais valores reflete o total de R\$ 385.183,37, valor claramente menor que o valor atribuído à causa inicialmente (não se esqueça que a inicial foi emendada) que diverge do valor da causa e, portanto, está em desconformidade com o teor do §3º, do art. 700, do CPC.

Como se isso não fosse suficiente, seguindo no sentido de demonstrar a inépcia da inicial e o não cabimento da ação monitória proposta, é preciso verificar que o **embargado emendou a inicial, acrescentando à conta inicial adicionais R\$ 153.598,20 (cento e cinquenta e três mil, quinhentos e noventa e oito reais e vinte centavos), sem acrescentar a planilha com memória de cálculo correspondente.** Assim, conforme manifestação, **o valor atual da causa é R\$ 573.020,75** (quinhentos e setenta e três mil, vinte reais e setenta e cinco centavos), sem qualquer planilha ou memória de cálculo que o justifique.

**Mais grave que isso: o embargante colaciona aos autos, como prova desses valores adicionais apresentados na emenda,**

**praticamente as as mesmas notas fiscais e demais elementos já juntados com a inicial originariamente, em claro objetivo de confundir esse MM. Juízo.** Para que não restem dúvidas sobre o que se afirma, a requerente apresenta a listagem de cada nota fiscal anexada aos autos e as folhas dos autos em pdf em que foram juntadas, cumprindo indicar que, a partir da fls. 443, trata-se documentos juntados com a emenda. Vejamos que todas as notas negritadas foram repetidas inicialmente apresentadas com a inicial e juntadas novamente com a emenda:<sup>4</sup>

Ora, Excelência, como podem as notas acostadas inicialmente para comprovar o pagamento em atraso de determinados materiais supostamente utilizados pela embargante serem as mesmas que, agora, supostamente comprovam prejuízos em razão de materiais que foram “devolvidos malsinados” ou “que foram entregues vencidos”? As notas são as mesmas, de que forma? É evidente e inidoneidade da embargada! Dos fundamentos elaborados não decorre logicamente o pedido.

Sendo assim, nos termos do § 5º, do art. 700, do CPC, afere-se que não é possível garantir a idoneidade dos documentos acostados, notadamente as supostas listas de duplicatas acostadas aos autos, para além das diversas fotografias juntadas. Sequer há, na inicial, elementos que permitam à requerida a impugnação dos valores em questão, de forma adequada, a tornar possível a apresentação de cálculo em contraposição.

Portanto, a consequência lógica é o fato de que o próprio direito a recebimento de qualquer valor não restou claramente comprovado, pelo que a presente ação deve ser extinta, por carência de ação, em face da inadequação da via eleita.

Caso assim não se entenda, o que se admite apenas para argumentar, roga-se seja a presente ação convertida em ação do rito comum, para que seja permitida a apuração do quanto devido, se algo for devido, em momento próprio de eventual liquidação de sentença. Não obstante, caso se converta ação em cobrança, é preciso reconhecer a evidente inépcia da inicial, em razão de todos os pontos trazidos sobre a inconsistência dos valores lançados nas planilhas de cálculo.

Com efeito, o art. 330, §1º, do CPC, assim indica:

---

<sup>4</sup> Tabela suprimida por se referir exclusivamente ao contexto fático.

Art. 330. A petição inicial será indeferida quando:

I - for inepta;

§ 1º Considera-se inepta a petição inicial quando:

II - o pedido for indeterminado, ressalvadas as hipóteses legais em que se permite o pedido genérico;

III - da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão;

IV - contiver pedidos incompatíveis entre si.

Veja-se que é exatamente o que se demonstrou aqui. O pedido é indeterminado, na medida que diz laconicamente que todos os pagamentos foram feitos em atraso, mas ao mesmo tempo não há lógica entre essa afirmação da inicial e a planilha de cálculos apresentadas, na medida em que indica, aparentemente, valor integrais de notas fiscais que, saliente-se, não foram indicadas, tampouco foram juntadas aos autos. Ademais, junta notas fiscais alegando pagamento em atraso, mas repete as mesmas notas fiscais na emenda à inicial, indicando OPME que foi devolvido ou extraviado.

Portanto, é evidente a inépcia da inicial, pelo que se requer a extinção do feito, sem julgamento de mérito ou, sucessivamente, a emenda da inicial, com prazo adicional para que a embargante possa apresentar suas impugnações de forma adequada, em verdadeiro contraditório e ampla defesa.

De toda sorte, caso assim não se entenda, na hipótese de não ser acolhida a determinação de emenda da inicial para esclarecimentos dos pontos de inépcia indicados, o que se admite apenas em respeito à eventualidade, requer a embargante seja concedido prazo para apresentação de cálculos dos valores que se julga eventualmente devido.

### **2.3 Ilegitimidade passiva. Débitos relacionados à Universidade.**

A atenta leitura dos documentos colacionados à ação mionitória nos permite visualizar que diversas notas fiscais e outros documentos sem força de prova juntados indicam com destinatários a Universidade Federal. Isso decorre do fato de que a Universidade foi

quem realizou o Pregão Eletrônico, que culminou na Ata de Registro de Preços homologada em 08/08/2019.

Desde tal momento, o HUF demandou OPME decorrentes da referida ata, até novembro/2019, quando a Ebserh, de fato, subrogou-se nos direitos da referida ata, passando a demandar diretamente os OPME em questão. Vale, ainda, salientar que a gestão plena do HUF pela Ebserh somente passou a ocorrer em janeiro/2020.

Isso decorre da natureza do contrato de gestão estabelecido entre as universidades federais e a Ebserh. Trata-se de contrato de gestão em que a universidade contrata a Ebserh para fazer a gestão dos hospitais universitários, nos termos do que prevê a lei que autorizou a sua criação. Com efeito, a Lei nº 12.550/2011, em seu art. 4º, prevê que compete à Ebserh o seguinte:

**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;**

**[...] 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 [...]** (grifo nosso)

E no referido contrato de gestão gratuita constam as condições em que serão prestados pela Ebserh os serviços relacionados com as suas competências, tal como previsto no art. 6º, §1º, da Lei nº 12.550/2011. Confira-se:

§ 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 EBSEERH, 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 EBSEERH.

Portanto, não está dentro do escopo das obrigações da Ebserh assumir dívidas existentes e de responsabilidade das Universidades Federais ou dos Hospitais Universitários que passa a gerir. Sequer há previsão legal nesse sentido. O que existe é a obrigação de administrar as unidades hospitalares, mas sem assunção de dívidas geradas pela UF ou o HUF vinculado antes da gestão plena e da subrogação em questão.

Da assinatura do contrato de gestão até a gestão plena passa-se por um período de transição que varia de HU para HU, e depende do atingimento das metas fixadas nos contratos de gestão. No caso do HUF, a gestão passou a ser plenamente da Ebserh somente em novembro/2024, conforme documentos em anexo.

Ademais, decorre dessa gestão hospitalar contratada pela UF com a Ebserh que os direitos relativos à Ata de Registro de Preços homologada em 08/08/2019 foram subrogados em favor da Ebserh em novembro/2019. Veja-se que o Pregão Eletrônico foi integralmente lançado, conduzido e homologado pela UF, que inclusive chegou a demandar diretamente a execução da Ata de Registro de Preços correspondente antes da subrogação em favor da Ebserh, como dito. **Somente a partir da subrogação que ora se noticia é que a própria embargante passou a demandar a embargada para a contratação dos OPME objeto da ata, mas jamais se pode concluir que caberia à Ebserh quitar obrigações e valores e devidos por demanda e obrigação exclusivamente pela criada e assumida pela UF.**

Dito isso, tem-se que as notas fiscais não são de responsabilidade da Ebserh, devendo a embargada promover eventual cobrança diretamente da UF.

Sendo assim, a embargante roga seja o feito extinto, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC, com relação às notas fiscais indicadas e quaisquer outras cobranças que tenham por

base documentos emitidos ou solicitações feitas pela UF, posto que compete a ela, exclusivamente, o pagamento de tais valores.

Em razão disso, fica também, desde já, cumprida a determinação prevista no art. 339, do CPC.

### **3 DO MÉRITO**

#### **3.1 Dos documentos e notas fiscais apresentados. Impugnação de documentos apresentados com a inicial. Ônus da prova da embargada. Art. 373, I, do CPC.**

Superadas as preliminares acima indicadas, o que se admite apenas em respeito à eventualidade, melhor sorte não assiste à embargada. Senção vejamos.

Antes de adentrarmos o mérito propriamente dos valores devidos, é preciso fazer um apanhado sobre os documentos apresentados pela autora e a ausência de demonstração adequada do total supostamente devido pela empresa. Essa ausência de valores importa na total improcedência da inicial, posto que a autora não junta documentos que comprovem a sua pretensão, senão vejamos.

Como dito em linhas anteriores, os cálculos apresentados pela autora não indicam exatamente de onde os valores apontados saíram, não trazem qualquer correspondência com as notas fiscais apresentadas e, ainda, não indicam os índices aplicáveis a partir do item 35.13 do TR relativo ao Pregão Eletrônico. Isso porque a inicial fala em cobrança de encargos decorrentes do atraso no pagamento ao longo de toda a pactuação. No entanto, os cálculos apresentados indicam como se houvesse, em verdade, a total inadimplência das notas fiscais, o que não corresponde à verdade.

Primeiramente, para ser possível aferir eventual atraso no pagamento, a primeira premissa a ser observada é se, de fato, as notas foram apresentadas em momento oportuno. Com efeito, o item 4, “b”, da Instrução Normativa n. 5, de 25/05/2017, que “dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”, *in verbis*:

4. O pagamento da obrigação deverá ocorrer no prazo previsto no contrato, limitado:

b) a **trinta dias contados do recebimento da Nota Fiscal ou Fatura**, para os demais casos.

4.1. Considera-se ocorrido o recebimento da Nota Fiscal ou Fatura **no momento em que o órgão contratante atestar a execução do objeto do contrato**.

4.2. Observado o disposto na alínea “c” do inciso II do art. 50 desta Instrução Normativa, quando houver glosa parcial dos serviços, a contratante deverá comunicar a empresa para que emita a nota fiscal ou fatura com o valor exato dimensionado, evitando, assim, efeitos tributários sobre valor glosado pela Administração.

Conforme teor da instrução normativa em questão, para comprovar o atraso no pagamento, é indispensável que o autor indique, expressamente i) a nota fiscal emitida, ii) a data em que a mesma foi entregue à Administração Pública, e iii) a data do pagamento realizado.

**Nenhuma dessas informações constam dos autos, Excelência!**

A embargada alega, lacônica e genericamente, que **TODOS** os pagamentos foram feitos em atraso, mas não junta qualquer comprovação, sequer, da data de pagamento realizados. Portanto, a própria existência do direito não pode ser aferida com base nos documentos dos autos.

Ainda sobre os cálculos apresentados, **além de reiterarmos aqui tudo o quanto já foi dito na preliminar de carência de ação, por inadequação da via eleita, e inépcia da inicial**, é importante impugna-lo, ainda, quanto ao conteúdo, pelo fato de que a parcelas apontadas como em atraso ou devidas (coluna “Principal (A)”) não encontram lastro nas notas fiscais acostadas aos autos. Nesse sentido, vale salientar que nenhum outro documento teria condição jurídica de representar qualquer eventual obrigação de pagamento que não sejam as notas fiscais, justamente com as respectivas notas de empenho, porque as obrigações estabelecidas na Ata de Registro de Preços originária do Pregão Eletrônico expressamente vinculam o pagamento à entrega da nota fiscal e previsão orçamentária compatível, acompanhada dos demais documentos comprobatórios do cumprimento da obrigação.

Justamente porque eventual pagamento depende necessariamente da emissão de nota fiscal (além de outros documentos previstos no TR), ficam desde já impugnados todos os valores que constem das planilhas de cálculo que tenham na coluna “Data” qualquer período anterior a 2021. Isso porque todas as notas fiscais acostadas aos autos foram emitidas em 2021, 2022 e 2023. Portanto, é evidente que tais valores indicados na planilha de cálculo não encontram lastro na prova constante dos autos, a ensejar a improcedência da sua cobrança, notadamente pela via monitória.

Portanto, uma vez que os valores indicados como devidos nas planilhas de cálculo apresentada pela autora não encontrarem equivalência nas notas fiscais igualmente acostadas, é evidente o desacerto dos cálculos apresentados pela autora como devidos. Assim, ficam as planilhas de cálculo apresentadas pelas autoras devidamente impugnadas pela sua forma e conteúdo.

A partir dessas premissas, cumpre impugnar todas as planilhas, cálculos, fotografias, listagens de duplicatas e outros documentos unilateralmente produzidos e que não apresentam qualquer relação com a embargante e/ou confissão de dívida de qualquer natureza. Trata-se de documentos sem valor probatório algum, que a embargante expressamente impugna por desconhecer.

Mais especificamente com relação aos documentos juntados aos autos com nome “Listagem de Duplicatas recebidas”, cumpre especificamente impugná-las por se tratarem de documentos unilateralmente produzidos e que, portanto, não comprovam qualquer débito e/ou atraso de pagamento, na medida que sequer indicam a origem do suposto débito. Além disso, as planilhas trazem especificamente documentos emitidos em face da UF, sendo certo que, a despeito da subrogação da Ata de Registro de Preços, não decorre dessa situação qualquer obrigação de arcar com despesas geradas pela Universidade, na gestão da referida ata. Portanto, tais valores jamais poderiam ser imputados à embargante, por evidente ilegitimidade passiva.

No que diz respeito às notas fiscais apresentadas nos autos, merece destaque o fato de que, conforme planilha apresentada na preliminar de carência de ação e inépcia da inicial, as mesmas foram juntadas mais de uma vez nos autos. No entanto, por evidente que seus valores devem ser considerados apenas um única vez e sobre cada uma delas nos debruçaremos nos autos.

Vale, ainda, salientar que as notas fiscais acostadas aos autos de fato foram quitadas pela embargante, em sua integralidade, nada sendo devido à autora. Ademais, não houve qualquer atraso nos pagamentos das parcelas, posto que a embargante procedeu ao pagamento após o seu recebimento, na forma da lei. Veja-se, inclusive, que a autora sequer junta aos autos as datas em que as notas fiscais acostadas foram devidamente quitadas e/ou entregues à Ebserh, de forma que não é possível aferir o suposto tempo de atraso para fins de cálculos, considerando ser esse fato constitutivo do seu direito (art. 373, I, CPC).

De fato, da leitura do item 35.13 do TR, verifica-se claramente que o número de dias em atraso da parcela é relevante para fins de apuração dos encargos moratórios.

Não obstante a evidente importância da indicação expressa da data de recebimento, para fins de cálculo dos encargos, não consta das planilhas de cálculo apresentadas pela autora tal informação. Ao contrário, considera-se taxa SELIC e correção monetária na suposta integralidade dos valores, com se nada houvesse sido pago até o presente momento, o que está longe de representar a verdade, conforme se depreende da documentação em anexo.

Sendo assim, ficam impugnados os valores apontados pela autora como devidos, nas planilhas de cálculo, posto que impossível identificar a base de cálculo e a forma de apuração. Veja-se que, considerando que cabe à autora apresentar de forma clara e precisa o valor pretendido, acompanhado de memória de cálculo, na forma prevista no art. 700, §2º, I, do CPC<sup>5</sup>, resta evidente que tal comando legal não restou devidamente atendido, conforme demonstrado.

Portanto, à míngua de prova do fato constitutivo do seu direito, evidente a improcedência do pleito, nos termos da fundamentação supra.

### **3.2 Notas fiscais juntadas pela autora**

A partir das impugnações aos documentos acostados aos autos, é preciso verificar que somente pode-se tratar sobre valores que

---

<sup>5</sup>Art. 700. (...)

§ 2º Na petição inicial, incumbe ao autor explicitar, conforme o caso:

I - a importância devida, instruindo-a com memória de cálculo;

estejam devidamente registrados em notas fiscais constantes dos presentes autos, com a comprovação de entrega à Ebserh. Sem emissão de nota fiscal, ou seja, cobrança de valores com base exclusivamente em listagens aletórias, sequer é possível falar de qualquer obrigação supostamente devida.

Ademais, é preciso observar que a jurisprudência pátria, de fato, considera que a nota fiscal, acompanhada da respectiva nota de empenho relacionada, dá direito ao credor ao manejo da ação monitoria, para a cobrança da integralidade do valor não quitado. Ocorre, todavia, que a requerida junta aos autos notas fiscais que não encontram lastro em notas de empenho respectivas, como é o caso das notas fiscais de ID 1708305967, 1708305970, 1708305984 e 1708305980. Dito isso, desacompanhadas de respectiva nota de empenho, tais documentos sequer comprovam dívida de qualquer natureza, pelo que, aqui, somente seria possível a discussão dos valores apresentados mediante ação de cobrança. Além disso, **o pleito é de encargos moratórios decorrentes de suspoa atraso de pagamento, de forma que, para a aferição aritmética de eventual valor devido, é preciso, necessariamente, que seja comprovado nos autos a data de entrega das notas fiscais do e pagamento efetivamente**, o que não ocorre nos autos.

Por fim, mas não menos importantes, sobre as notas fiscais, sequer os valores ali pretendidos são devidos, por absoluta ausência de previsão contratual e/ou legal de tais pagamentos, conforme será melhor debatido em tópico próprio.

Ademais, mesmo as notas fiscais acostadas, somente é possível apurar eventual atraso no pagamento se a embargada apresentar a data em que tais pagamentos foram realizados, o que não ocorre nos autos. Não houve a juntada de quando os pagamentos foram realizados.

Dito isso, é preciso verificar que de todos os documentos acostados pela autora, não se pode ignorar que **foram juntadas apenas 52 notas fiscais originais**, das quais nem todas estão atreladas a notas de empenho válidas. Essas notas fiscais apresentam destinatários diversos, conforme será melhor debatido em tópicos próprios, a maioria não detém informação sobre a data de entrega do documentos à Ebserh e **todas são desacompanhadas de informações sobre data em que seu conteúdo principal foi pago à embargada**.

Importa pontuar que as notas fiscais foram quase que integralmente juntadas mais de uma vez aos autos, conforme se

depreende da tabela colada anteriormente, que pode ser conferida por uma simples leitura da inicial. Não obstante, uma conferência minuciosa chega à conclusão constante da tabela acima indicada, sendo somente essas as notas fiscais juntadas aos autos.

Feitas essas considerações, cumpre tratarmos efetivamente do mérito das cobranças, conforme se passa a expor.

### **3.3 Inexistência de pendência financeira ou atrasos em pagamentos**

Em razão da inépcia da inicial, que deixa de indicar se os valores das planilhas representam os valores da integralidade das notas fiscais ou apenas dos seus encargos moratórios, sem indicar sequer o número das notas fiscais a que se referem, reitera-se a enorme dificuldade em haver uma devida comprovação sobre a inexistência de valores devidos à embargada. Portanto, regorça-se aqui a necessidade de acolhimento da preliminar de carência de ação e inépcia da inicial.

De toda sorte, Excelência, sem prejuízo das preliminares em questão, bem como devendo ser considerado sempre a prejudicial de prescrição, percebe-se que a autora sequer se desincumbiu do seu ônus de comprovar a data de apresentação da nota fiscal à Administração Pública ou de pagamento dos valores devidos e as datas de pagamento das prestações relativas às parcas notas fiscais acostadas aos autos. Nesse ponto, cumpre juntar aos autos planilha indicando a data de liquidação cada uma das notas fiscais em questão, como forma de demonstrar a inexistência de qualquer inadimplência ou atraso nos pagamentos.

Os documentos anexados aos presentes embargos comprovam cada um dos pagamentos feitos, com respectivas liquidações e ordens bancárias, a comprovar que não há pendência de qualquer valor em relação às notas fiscais em comento, tampouco atraso das mesmas. Com relação àquelas em que há indicação da UF na coluna “Processo SEI”, cumpre esclarecer que se tratam de processos cuja demanda foi gerada pela Universidade antes da gestão plena da Ebserh, cujo pagamento foi processado pela embargante, mas os recursos que quitaram a dívida são integralmente da UF. Em outras palavras realizou o despêndio do pagamento diretamente foi a UF.

Isso decorre da natureza do contrato de gestão estabelecido entre as universidades federais e a Ebserh. Trata-se de contrato de gestão em que a universidade contrata a Ebserh para fazer a gestão dos

hospitais universitários, nos termos do que prevê a lei que autorizou a sua criação, bem como do contrato de gestão gratuita constam as condições em que serão prestados pela Ebserh os serviços relacionados com as suas competências, tal como previsto no art.6º, §1º, da Lei nº 12.550/2011.

Portanto, não está dentro do escopo das obrigações da Ebserh assumir dívidas existentes e de responsabilidade das Universidades Federais ou dos Hospitais Universitários que passa a gerir. Sequer há previsão legal nesse sentido. O que existe é a obrigação de administrar as unidades hospitalares, mas sem assunção de dívidas geradas pela UF ou o HU vinculado antes da gestão plena e da subrogação em questão. Ademais, decorre dessa gestão hospitalar contratada pela UF com a Ebserh que os direitos relativos à Ata de Registro de Preços homologada em 08/08/2019 foram subrogados em favor da Ebserh em novembro/2019. Veja-se que o Pregão Eletrônico foi integralmente lançado, conduzido e homologado pela UF, que inclusive chegou a demandar diretamente a execução da Ata de Registro de Preços correspondente antes da subrogação em favor da Ebserh. **Somente a partir da subrogação que ora se noticia é que a própria embargante passou a demandar a embargada para a contratação dos OPME objeto da ata, mas jamais se pode concluir que caberia à Ebserh quitar obrigações e valores e devidos por demanda e obrigação exclusivamente pela criada e assumida pela UF.**

Dito isso, tem-se que as notas fiscais não são de responsabilidade da Ebserh.

Ademais, com a devida *venia*, que nos parecer que o feito não foi instruído com documentos que permitam sequer identificar se os valores indicados como “Principal” são os valores apurados a título de aplicação do item 35.13 do TR incidentes sobre notas fiscais emitidas, ou se não o próprio principal das notas fiscais, conforme já debatido em tópico próprio. Há, portanto, um evidente desrespeito aos termos do § 2º, do art. 700, do CPC, posto que a memória de cálculo não apresenta o valor que se sustenta ser devido.

Ademais, o valor indicado na planilha, que por sua própria natureza e determinação legal deve convergir com o valor da causa, não é a referência utilizada para a fixação do valor da causa.

Ora, Excelência, esse valor não é apontado na planilha! Ocorre que o §3º, do art. 700, do CPC, determina expressamente que o valor da causa deve corresponder àquele previsto na memória de

cálculo, o que não acontece no caso. No entanto, a soma das planilhas não corresponde ao valor atribuído à causa. Senão vejamos.

A planilha indica um valor de R\$ 316.372,68. Já a planilha que se relacionaria ao tal equipamento perfurador pneumático de marca específica, apresenta um valor de R\$ 68.810,96. Dito isso, sendo essas as únicas planilhas de cálculo do suposto *quantum debeatur*, resta evidente que a soma de ambas deveria refletir o valor atribuído inicialmente à causa, de R\$ 419.422,55 (quatrocentos e dezenove mil, quatrocentos e vinte e dois reais e cinquenta e cinco centavos). No entanto, a soma de tais valores reflete o total de R\$ 385.183,37, que diverge do valor da causa e, portanto, está em desconformidade com o teor do §3º, do art. 700, do CPC.

Feitos esses apanhados de ordem prática, cumpre impugnar a declaração de existência de atraso nos pagamentos devidos. Todas as notas fiscais apontadas foram regularmente pagas, nada sendo devido à requerida, pelo que se roga a improcedência do pleito.

### **3.4 Início da contagem do prazo para pagamento. apresentação da nota fiscal e a devida regularização de eventuais pendências. princípio da boa fé objetiva. instituto da *supressio*.**

O pedido da autora se fundamenta na suposta existência de atraso no pagamento das parcelas que alega devidas. Ocorre, todavia, que a autora não junta aos autos comprovante de pagamento a destempo. Ao contrário, os documentos que ora se acostam dão clara notícia de que os pagamentos se deram integralmente dentro do prazo razoável para tanto, em períodos de intervalo de tempo constantes e razoáveis.

Veja-se, ainda, que o início do prazo para efetivação do pagamento ocorre da data de sua apresentação ao devedor, e não da data de sua emissão. É isso que se depreende do teor do item 4, “b”, da Instrução Normativa n. 5, de 25/05/2017, que “dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”, *in verbis*:

4. O pagamento da obrigação deverá ocorrer no prazo previsto no contrato, limitado:

b) a **trinta dias contados do recebimento da Nota Fiscal ou Fatura**, para os demais casos.

4.1. Considera-se ocorrido o recebimento da Nota Fiscal ou Fatura **no momento em que o órgão contratante atestar a execução do objeto do contrato**.

4.2. Observado o disposto na alínea “c” do inciso II do art. 50 desta Instrução Normativa, quando houver glosa parcial dos serviços, a contratante deverá comunicar a empresa para que emita a nota fiscal ou fatura com o valor exato dimensionado, evitando, assim, efeitos tributários sobre valor glosado pela Administração.

Desta forma, mostra-se insuficiente para a comprovação de alegada mora a data de emissão da nota fiscal, **devendo a autora comprovar a data em que apresentou a referida nota ao devedor da obrigação, assim como a data que recebeu o pagamento de tais valores**, o que não ocorre nos autos. Trata-se de fato constitutivo do seu direito, na forma do art. 373, I, do CPC, de forma que a não juntada de tal comprovação implica na improcedência do pleito.

Além disso, importa mencionar que, invariavelmente, o pagamento de notas fiscais pela Administração sofre alguma espécie de atraso por culpa do próprio fornecedor, ou pela apresentação tardia do documento, ou por omissão na comprovação da prestação dos serviços, ou por falta de documentos necessários para a verificação da prestação de serviços. Os documentos que ora se anexa dão notícia de tais omissões e atrasos.

O fato é que, sendo ônus processual da parte autora de comprovar os fatos constitutivos do seu alegado direito, esta não se desincumbiu a contento, pois deixou de apresentar os protocolos de apresentação das notas fiscais e os comprovantes de pagamentos com as datas de cada pagamento, limitando-se a indicar a data de emissão, o que, repita-se, não é suficiente para apurar eventual mora.

Nem se diga que tal medida competiria à embargante, posto que a alegação da autora é absolutamente genérica, indicando que **todos os pagamentos se deram em atraso sem comprovar um único nos autos**. Por ser fato constitutivo de seu direito, por se tratarem de documentos e comprovações que estão em seu poder e de seu pleno

conhecimento e domínio, não há falar-se em obrigação da embargante de apresentar documentos que não foram apresentados pela autora da monitoria. A embargante nega qualquer atraso, de forma que não se está, aqui, alegando qualquer fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito da embargada que traga para si qualquer obrigação de comprovação.

Ademais, ainda que se admita eventual atraso, o que não se reconhece, mas admite para fins meramente de argumentação, é preciso verificar que, ao não questionar tais supostos atrasos em momento próprio, no curso da contratação, deixando a autora para fazê-lo somente agora, resta evidente a violação aos deveres de boa-fé, que devem ser observados tanto no curso do contrato quanto no seu término (art. 422<sup>6</sup>, do Código Civil).

Com efeito, **não se pode ignorar a possível ocorrência da *supressio***. Nas palavras do autor Luiz Rodrigues Wambier:

*Supressio* significa o desaparecimento de um direito, não exercido por um lapso de tempo, de modo a gerar no outro contratante ou naquele que se encontra no outro polo da relação jurídica a expectativa de que não seja mais exercido. Pode-se dizer que o que perdeu o direito teria abusado do direito de se omitir, mantendo comportamento reiteradamente omissivo, seguido de um surpreendente ato comissivo, com que já legitimamente não contava a outra parte.

O professor RUY ROSADO DE AGUIAR JÚNIOR, no mesmo sentido, ensina que:

Na *supressio*, um direito não exercido durante determinado lapso de tempo não poderá mais sê-lo, por contrariar a boa-fé. O contrato de prestação duradoura que tiver permanecido sem cumprimento durante longo tempo, por falta de iniciativa do credor, não pode ser motivo de nenhuma exigência, se o devedor teve motivo

---

<sup>6</sup> Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

para pensar extinta a obrigação e programou sua vida nessa perspectiva. O comprador que deixa de retirar as mercadorias não pode obrigar o vendedor a guarda-las por tempo indeterminado. Enquanto a prescrição encobre a pretensão pela só fluência do tempo, a supressio exige, para ser reconhecida, a demonstração de que o comportamento da parte era inadmissível, segundo o princípio da boa-fé.

No caso em comento, ainda que todas as alegações formuladas pela autora fossem procedentes, o reconhecimento do alegado direito, *data venia*, encontraria óbice intransponível no instituto acima bem explicado da *supressio*. Desta forma, mesmo que restasse demonstrado que a ré tivesse incorrido em mora em algum momento da relação jurídica mantida com a autora, o que, repita-se, não ocorreu na presente situação, a concretude do princípio da boa fé objetiva afastaria por completo a pretensão formulada.

É possível encontrarmos diversas decisões judiciais de Tribunais brasileiros neste sentido. Em julgado proferido nos autos do RESP n. 1.338.432, a Eg. Quarta Turma daquela Corte Superior aplicou a teoria da *supressio* como uma consequência da inércia qualificada de um credor ao longo de toda a prestação contratual, que gera na parte contrária uma justa expectativa de que está tudo em ordem nessa relação. Vejamos a ementa do julgado:

RECURSO ESPECIAL. PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE COMBUSTÍVEIS. OBRIGAÇÃO DO POSTO DE GASOLINA DE ADQUIRIR QUANTIDADES MÍNIMAS MENSAIS DOS PRODUTOS. REITERADO DESCUMPRIMENTO TOLERADO PELA PROMITENTE VENDEDORA. CLÁUSULA PENAL DESCABIDA.

[...] 2. Sob essa ótica, **o longo transcurso de tempo** (quase seis anos), **sem a cobrança da obrigação** de compra de quantidades mínimas mensais de combustível, **suprimiu, de um lado, a faculdade jurídica da distribuidora (promitente vendedora) de exigir a prestação e, de outro, criou uma situação de vantagem para o posto varejista** (promissário

comprador), cujo inadimplemento não poderá implicar a incidência da cláusula penal compensatória contratada.

3. Recurso especial não provido.

(STJ. REsp n. 1.338.432. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Órgão julgador: 4ª Turma. Julgamento: 19/10/2017)

Pela relevância dos ensinamentos, cumpre aqui transcrever trecho do voto do Relator:

6. De fato, a inércia da autora em exigir o adimplemento da obrigação pactuada, somado ao longo decurso do tempo (quase seis anos), configura, a meu ver, as figuras da *supressio* e da *surrectio*.

Como *cediço*, a *supressio* inibe o exercício de um direito, até então reconhecido, pelo seu não exercício. Por outro lado, e em direção oposta à *supressio*, mas com ela intimamente ligada, tem-se a teoria da *surrectio*, cujo desdobramento é a aquisição de um direito pelo decurso do tempo, pela expectativa legitimamente despertada por ação ou comportamento.

Sobre o tema, Judith Martins-Costa destaca que a *supressio* "indica o encobrimento de uma pretensão, coibindo-se o exercício do direito em razão do seu não exercício, por determinado período de tempo, com a conseqüente criação da legítima expectativa, à contraparte, de que o mesmo não seria utilizado" (Diretrizes teóricas do novo CC brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 217-219).

Assim, na espécie, o longo transcurso de tempo, sem a cobrança da obrigação de compra de quantidades mínimas mensais de combustível, suprimiu, de um lado, a faculdade jurídica da autora de exigir a prestação e, de outro, criou uma situação de vantagem para o posto varejista, cujo inadimplemento não poderá implicar a incidência da cláusula penal compensatória contratada.

Vejamos outros arestos também do E. STJ sobre o tema da *supressio*:

RECURSO ESPECIAL. CONTRATO. PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE COMBUSTÍVEIS E DERIVADOS. APELAÇÃO. REGRA DO ART. 514 DO CPC. ATENDIMENTO. AQUISIÇÃO DE QUANTIDADE MÍNIMA DE PRODUTOS. INOBSERVÂNCIA NO CURSO DA RELAÇÃO CONTRATUAL. TOLERÂNCIA DO CREDOR. CLÁUSULA PENAL. INAPLICABILIDADE. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA. INSTITUTO DA SUPRESSIO. INCIDÊNCIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SÚMULA Nº 7/STJ.

[...] 3. Segundo o instituto da *supressio*, **o não exercício de direito por seu titular, no curso da relação contratual, gera para a outra parte, em virtude do princípio da boa-fé objetiva, a legítima expectativa de que não mais se mostrava sujeito ao cumprimento da obrigação**, presente a possível deslealdade no seu exercício posterior. [...]

(REsp 1.374.830/SP, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 23.06.2015, DJe 03.08.2015)

CIVIL. CONTRATOS. DÍVIDAS DE VALOR. CORREÇÃO MONETÁRIA. OBRIGATORIEDADE. RECOMPOSIÇÃO DO PODER AQUISITIVO DA MOEDA. RENÚNCIA AO DIREITO. POSSIBILIDADE. COBRANÇA RETROATIVA APÓS A RESCISÃO DO CONTRATO. NÃO-CABIMENTO. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA. TEORIA DOS ATOS PRÓPRIOS. SUPRESSIO. [...] 4. **O princípio da boa-fé objetiva exercer três funções: (i) instrumento hermenêutico; (ii) fonte de direitos e deveres jurídicos; e (iii) limite ao exercício de direitos**

**subjetivos. A essa última função aplica-se a teoria do adimplemento substancial das obrigações e a teoria dos atos próprios**, como meio de rever a amplitude e o alcance dos deveres contratuais, daí derivando os seguintes institutos: tu quoque, venire contra factum proprium, surrectio e supressio.

**5. A *supressio* indica a possibilidade de redução do conteúdo obrigacional pela inércia qualificada de uma das partes, ao longo da execução do contrato, em exercer direito ou faculdade, criando para a outra a legítima expectativa de ter havido a renúncia àquela prerrogativa.**

6. Recurso especial a que se nega provimento.  
– grifo nosso  
(REsp 1.202.514/RS, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 21.06.2011, DJe 30.06.2011)

Veja, pois, que a proibição ao comportamento contraditório enfatiza figura cada vez mais exigida nas relações atuais: o dever de lealdade, ou seja, a exigência de que as partes se comportem de maneira honesta e confiável nas relações jurídicas em que estão envolvidas.

Já o dever de mitigar o próprio prejuízo, instituto importado da doutrina Norte-Americana (*duty to mitigate the loss*), se relaciona ao dever de se adotar todas as medidas e precauções possíveis e necessárias para que o seu prejuízo não se agrave. É, também, um desdobramento do dever de boa-fé contratual e encontra ressonância também nos tribunais pátrios. Registre-se, por oportuno, teor do Enunciado 169 do Conselho da Justiça Federal - CJF:

Enunciado 169 - Art. 422: O princípio da boa-fé objetiva deve levar o credor a evitar o agravamento do próprio prejuízo.

Desta forma, o credor que não cuida de minimizar o seu prejuízo pode ver reduzido eventual pagamento de perdas e danos pelo devedor, por ter contribuído de forma culposa para a majoração do prejuízo.

Em casos como o presente, o colendo STJ possui jurisprudência uníssona em reconhecer a aplicabilidade do instituto da supressão. A título de exemplo, veja-se o julgado do processo STJ - REsp: 758518 PR 2005/0096775-4, Relator: Ministro VASCO DELLA GIUSTINA (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/RS), Data de Julgamento: 17/06/2010, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: REPDJe 01/07/2010.

Disso decorre que, com relação às notas fiscais elencadas no tópico IV.3 dos presentes embargos à monitoria, não há que se falar em penalidade de caráter moratório, posto que não houve, durante o curso da contratação, qualquer irrisignação quanto ao tempo de processamento das notas fiscais.

Em assim sendo, à míngua de comprovação nos autos de que tenha efetivamente sido descumprido as normas previstas na IN n. 5/2017, ônus que compete exclusivamente ao requerente, resta evidente a improcedência do pleito, pelo que se roga a procedência dos embargos à monitoria opostos.

De toda sorte, caso assim não se entenda, o que se admite apenas em respeito à eventualidade, roga-se que eventual condenação se limite ao cálculo dos encargos moratórios previstos na forma o item 35.13, do TR, considerando os dias de atraso conforme os documentos em anexo, cujas informações estão consolidadas na planilha de item IV.3 desses embargos à monitoria.

### **3.5 Notas fiscais canceladas. Irregularidades não sanadas.**

Seguindo na impugnação das informações trazidas pela requerida, cumpre salientar que as notas fiscais abaixo indicadas foram emitidas de forma irregular, sem o devido saneamento e comprovação de serviços prestados. Vejamos a relação de notas nessa situação:<sup>7</sup>

As notas indicadas na planilha acima foram apresentadas à embargante e foi solicitado o cancelamento das mesmas, pela ausência de documentos comprovando a regularidade da sua emissão. Conforme série de emails em anexo, houve o pedido de cancelamento e emissão de novas notas, em valor correto, o que nunca foi respondido, apesar dos insistentes pedidos da embargada. Não obstante, importa verificar

---

<sup>7</sup>Tabela suprimida por se referir exclusivamente ao contexto fático.

que, atualmente, a embargada não tem qualquer débito pendente, mesmo em restos a pagar à embargada.

Veja-se que a conduta da embargante é absolutamente adequada à legislação, sendo certo que a simples emissão da nota fiscal não é garantia de pagamento do fornecedor, que deve apresentar a documentação com a regularidade adequada. Vale salientar, portanto, que o não eventual pagamento das referidas notas se deu em razão do erro dos valores indicados, tendo sido solicitado emissão de nova nota. De toda sorte, considerando que a autora não nega ter recebido o pagamento, mas cobra apenas encargos moratórios, é de acreditar que o valor principal foi pago, ainda que mediante a apresentação de nota fiscal posterior, não mencionada ou anexada aos presentes autos.

Portanto, não há que se falar em inadimplência da embargante, mas exclusivamente da parte autora da monitória na apresentação dos documentos pertinentes, que comprovem de forma adequada o cumprimento da obrigação.

### **3.6 Notas fiscais não apresentadas. Supostos materiais desviados ou inutilizados. Ausência de previsão contratual e nota de empenho correspondente.**

Em sua confusa narrativa, agora já em emenda à inicial, a requerente junta as notas fiscais abaixo relacionadas, que **jamais foram entregues à requerida durante todo o período de fornecimento de OPME pela autora da monitória**. Segue a relação de notas fiscais:<sup>8</sup>

A autora indica 3 supostas fontes obrigacionais para cada uma das notas em questão. A nota 57653, a de maior valor dentre as três, a embargada justifica indicando que se trataria de “materiais que foram entregues vencidos, tornando também inutilizáveis para revenda”. Informa que todos os materiais estariam com a requerida em regime consignação e que caberia à Ebserh, portanto, solicitar a troca antes do vencimento.

No que tange à nota fiscal n. 57654, se trataria de materiais supostamente extraviados, o que se depreende exclusivamente das

---

<sup>8</sup>Tabela suprimida por se referir exclusivamente ao contexto fático.

informações constantes e unilateralmente lançadas no campo “dados adicionais” da nota fiscal em questão.

Por fim, com relação à nota fiscal n. 57652, trata-se, supostamente, de cirurgia ocorrida em 28/07/2022, mas não existe na nota fiscal qualquer nota de empenho vinculada à despesa, tampouco documentos que comprovem o seu envio à Ebserh, realização de procedimentos e/ou qualquer outro documento que comprove o próprio fornecimento do material. Veja-se que a embargada não reconhece a solicitação, jamais recebeu a referida nota fiscal (não houve encaminhamento à autora), de forma que não é possível sequer comprovar que os materiais descritos na nota fiscal acostada tenham sido efetivamente consumidos pela embargante.

O fato, Excelência, é que mais delirante não poderia ser a pretensão da embargada, posto que sequer junta qualquer documento comprovando que tais materiais tenham sequer sido entregues ao HUF, quiçá que tenham retornado com prazo de validade vencido, ou tenham sido extraviados ou estejam vencidos. Aqui, Excelência, se verifica que nem mesmo prova escrita de direito ao pagamento existe, na medida que a requerida não reconhece o recebimento dos materiais descritos nas notas fiscais em questão e não há previsão contratual nesse sentido. Nem se diga que a quantidade enorme de fotos anexadas aos autos pela autora representa prova de entrega ou de perda da validade, posto que se trata de prova unilateralmente produzida, sendo certo que sequer é possível identificar qualquer forma de rastreamento.

Com efeito, as fotos representam caixas com peças de diversos tamanhos. Cada peça utilizada é retirada da referida caixa, identificada no prontuário médico, conferida pelo/a instrumentador/a da EMBARGADA e então encaminhado para a empresa providenciar a cobrança. Cada caixa tem lotes, números de identificação da ANVISA, data de fabricação e validade, e toda uma sorte de controles de rastreamento, que não foram apresentados nos autos. As fotos em questão não indicam nenhum desses dados, de forma que sequer é possível identificar se qualquer de tais OPME tenha sido utilizados pela Ebserh.

Assim, voltando às notas fiscais objeto da presente impugnação, é preciso observar que, para receber os valores pretendidos, a empresa requerida deve, primeiramente, ter uma nota de empenho dos valores vinculados à execução daquele contrato em vigência, para que se possa proceder ao pagamento. As notas fiscais em

questão, diferentemente das demais que a embargante comprova o pagamento, não indica a nota de empenho a que se relaciona, o que demonstra que se trata de obrigação que não decorre da Ata de Registro de Preços em discussão. Esse fato somente corrobora a preliminar de carência de ação, na medida em que a nota fiscal desacompanhada da nota de empenho respectiva não é prova de qualquer direito de recebimento.

Ademais, a obrigação de pagamento somente pode ser comprovada se a autora apresenta a nota fiscal à embargada, acompanhada de documentos de comprovação de efetiva utilização dos materiais, tais como prontuário médico, etiquetamento, dentre outros que são devidamente conferidos pela fiscalização do HU, quando da apresentação pela requerida.

No caso, as **notas fiscais em questão foram i) unilateralmente emitidas, ii) não acompanham a indicação de a qual nota de empenho estão vinculadas, iii) não tem qualquer comprovação de que tenham sido encaminhadas à requerida, bem como iv) estão desacompanhadas de comprovação de utilização e/ou suposto extravio dos materiais que descreve.** Em outras palavras: **a embargada pretende cobrar da embargante pela utilização de supostos produtos que sequer comprova ter entregue ao hospital e em que condições.** À míngua de provas do fato constitutivo do seu direito, resta evidente a improcedência do pleito autoral.

Ademais, especificamente em relação à nota emitida em razão de prazo de vencimento de materiais entregues, com a devida *venia*, sequer consta do TR qualquer obrigação da Ebserh nesse sentido. Não existe previsão de que seja da embargante a obrigação de gestão da validade dos estoques de materiais colocados à disposição do Hospital. Ao contrário, cabe à empresa fornecedora entregar e manter materiais a serem utilizados pelo HUF em perfeitas condições. Vejamos os termos dos itens abaixo, constantes do TR, que indicam as obrigações da contratada:

### 31. OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

31.1.1. **Efetuar a entrega dos materiais em perfeitas condições**, conforme especificações, prazo e local constantes no Edital e seus anexos, acompanhado da respectiva nota fiscal, **na qual constarão as indicações referentes** à marca, ao

fabricante, ao modelo, à procedência e **ao prazo de garantia ou validade.**

(...)

31.1.3. **Substituir, reparar ou corrigir, às suas expensas**, no prazo fixado neste Termo de Referência, o objeto com avarias ou defeitos;

Por sua vez, dentre as obrigações da contratante, constantes do TR, não existe qualquer obrigação de avisar previamente sobre materiais em vias de perder a validade. A gestão de estoque é exclusivamente da autora, a quem competia manter o fornecimento de materiais em condições de uso. À embargante cabia, apenas e tão somente, rejeitar produtos em desconformidade, nos termos do que previa o TR, sobre as especificações técnicas das OPMEs, notadamente o teor do item 29.6, quanto à validade, *in verbis*:

29.6. Por serem produtos para saúde, em que há prazos de validade de esterilidade e validade para uso, o prazo de validade na data de entrega não poderá ser inferior a 01 (um) ano.

Veja-se, ainda, que uma médica instrumentadora contratada diretamente pela autora sempre acompanhava todas as cirurgias realizadas dentro do HUF em que seria utilizados os OPME em questão. A ela competia assistir às cirurgias e registrar, em formulário próprio da embargada, juntamente com a equipe médica, os materiais utilizados e organizar eventual reposição e fluxo do estoque.

O documento que ora transcrevemos e junta-se aos autos nessa assentada é o exemplo do que informamos. Trata-se de formulário da próprio da autora, em que eram preenchidos os materiais utilizados, além da equipe cirurgica, paciente, data e horários do procedimento médico.

Após a realização da cirurgia e o implante do OPME no paciente, todos os demais materiais da empresa não utilizados eram recolhidos pela própria instrumentadora, que fazia o controle de materiais, fazia solicitação de reposição e mantinha tudo em perfeita ordem. Eventual controle sobre validade de materiais e fluxo de estoque, se existia, caberia exclusivamente à autora, inclusive por se tratar de parte do risco de seu negócio. **O que cabia à embargante era conferir se o material a ser utilizado pelo HUF estava dentro do**

**prazo de validade e em conformidade com as especificações do TR, nada mais.**

Ademais, **jamais houve a informação de que materiais teriam sumido, à exceção de um mandril, sobre o qual trataremos em tópico próprio.** No entanto, a requerente jamais deu notícia à embargante sobre desaparecimento de material até a presente ação, e o faz deixando de apresentar qualquer elemento que comprove mesmo a entrega de tais materiais.

Interessante notar que tal apontamento somente surge nesse momento, mais de dois anos após o último procedimento cirúrgico. Com efeito, a autora não foi mais demandada pelo HUF desde 2022, quando foi realizado novo certame para fornecimento de OPME. De lá para cá, não houve qualquer indicação de falha procedimental ou desaparecimento de materiais, o que demonstra evidente má-fé da requerente na presente demanda.

Nesse ponto, inclusive, os documentos em anexo, quais sejam, diversas comunicações estabelecidas com a embargada, comprovam que a empresa era extremamente desorganizada nos seus procedimentos de cobrança e organização de material, sendo corriqueiro a ocorrência de pedido de novas notas fiscais, decorrentes de erros nos valores lançados e por falta de documentos comprovando a efetiva utilização de material.

Portanto, uma vez que a embargante não reconhece qualquer obrigação de gestão de material fornecido pela autora, bem como à míngua de provas de que tais materiais tenham, de fato, sido entregues à embargante e, desde então, desaparecido, é evidente a inexistência de prova do fato constitutivo de seu direito, pelo que se roga pela procedência dos presentes embargos, para reconhecer a inexistência de débito relativo às notas fiscais acima impugnadas.

### **3.7 Do suposto furto de equipamento. Kit perfurador pneumático. Litigância de má-fé.**

Seguindo na oposição cabível, no que diz respeito à nota fiscal que foi colocada nos presentes autos como valor devido no total de R\$ 72.750,00, é preciso ver, mais uma vez, a forma delirante e absolutamente temerária com que a embargada formula seus pedidos. Senão vejamos.

A autora alega que teria sido furtado nas dependências da requerida um perfurador pneumático de marca específica. Sustenta que o equipamento ficou em comodato do HUF, de onde supostamente não mais retornou, e que o prejuízo decorrente de tal perda é da ordem de R\$ 68.144,23 (sessenta e oito mil, cento e quarenta e quatro reais e vinte e três centavos). Aponta a planilha para fins de comprovação do valor pretendido, mas não colaciona documentos capazes de comprovar qualquer obrigação de pagamento, e mesmo no valor pretendido, senão vejamos.

Primeiramente, fica de pronto impugnado qualquer furto ocorrido nas dependências do HUF, posto que, conforme notícia o Ofício, os funcionários da EMBARGADA fizeram inventário dos equipamentos e outros materiais que estariam em comdato com o HU, sem qualquer indicação de desaparecimento de qualquer peça que seja. Vejamos o teor da comunicação, em anexo:

Considerando a Notificação Extrajudicial nº 215/2022 (22208080) e despacho referentes aos itens 4 e 6, informamos:

1 – Em março de 2022 foi sinalizado pela instrumentadora da notificante em conjunto com Centro de Material Esterelizado – CME do Hospital Universitário, a ausência de um mandril, peça integrante do KIT Perfurador Pneumático recebido em consignação, restando o kit incompleto. Embora seja da responsabilidade do instrumentador da empresa, que acompanha a cirurgia, a guarda e conferência do material, foi solicitado informações sobre o valor da peça para fins de reposição e que até a presente data aguardamos resposta.

2 – No dia 23/05/2022 foi realizado pelo funcionário da notificante, acompanhados do Corpo Clínico do HUF, conferência geral dos materiais que estão na modalidade consignado no hospital universitário e não recebemos qualquer relatório ou notificação sobre extravio de qualquer material, oriundo dessa visita. Também desconhecemos a notificação mencionada nos autos quanto ao kit perfurador.

Portanto, à míngua de qualquer relatório em que seja possível aferir claramente o que foi entregue e o que foi (ou não devolvido), quer nos parecer que não há provas de qualquer furto, pelo que não me parece prosperar o pleito da autora. O registro de boletim de ocorrência sobre o evento, inclusive, quer nos parecer mero ato com o intuito de confundir esse MM. Juízo e tumultuar o processo.

Primeiramente, é preciso verificar que o equipamento em questão era utilizado em cirurgias em que eram implantados OPME da autora e se tratava de ferramental acessório necessário na cirurgia. Esse equipamento era disponibilizado pela autora à embargante, **mas ficava absolutamente sob a responsabilidade e gestão da instrumentadora da autora, que participava das cirurgias relacionadas a implantes de OPME fornecido pela embargada.**

Dito isso, era apenas e tão somente a preposta da embargada quem conferia a abertura e o fechamento do material utilizado nas cirurgias, sejam os OPME ou as ferramentas necessárias, bem como controlava o envio e retorno dos referidos materiais ao setor de esterelização.

Feito esse esclarecimento, é preciso observar que em março/2022, **foi sinalizado pela instrumentadora funcionária da EMBARGADA a ausência de um mandril**, de forma que o kit relacionado ao equipamento em questão estaria incompleto. Mandril é uma peça móvel, integrante do kit de perfurador, que torna possível a fixação das demais peças necessárias para a perfuração no equipamento. Em outras palavras, o perfurador é, basicamente, uma furadeira, e o mandril é a peça que mantém a broca (ponta perfurante) fixado à furadeira (perfurador). Veja-se uma foto da referida peça, para melhor visualização:<sup>9</sup>

Veja-se que, mesmo sendo responsabilidade do instrumentador da autora a guarda e conferência do material, foi solicitado informações à embargada sobre o valor da peça para fins de reposição, mas sem resposta até o ajuizamento da presente ação. Não obstante, o fato é que **em maio/2022, um funcionário da embargada recolheu o kit completo (perfurador e todas as demais peças**

---

<sup>9</sup>Imagem suprimida por se referir exclusivamente ao contexto fático.

**relacionadas**), conforme dá notícia a troca de mensagens pelo aplicativo *whatsapp*<sup>10</sup>:

Portanto, ao contrário do que sustenta a autora, o equipamento foi retirado das dependências da embargada por funcionário da autora, de nome José, para conserto, não mais retornando ao Hospital. Veja-se que não era necessária a formalização documental de tal troca, tendo em vista que a guarda dos equipamentos sempre foi da própria EMBARGADA, pelo que a embargada foi comunicada da retirada apenas para que tivesse ciência de tal circunstância, que impacta diretamente na realização das cirurgias.

Portanto, nega-se absolutamente a ocorrência de qualquer furto, posto que a embargada, por seus prepostos, retirou o equipamento das dependências do Hospital, nada sendo devido a tal título. Não obstante, em respeito à eventualidade, cumpre impugnar os valores indicados pela embargada, posto que não encontram lastro nos documentos colacionados. Senão vejamos.

Primeiramente, é preciso observar que nenhum documento dos autos comprova o valor de mercado do requerido equipamento ou o relacione com o valor pretendido, conforme planilha. Portanto, sequer há prova do valor pretendido.

Não obstante, é preciso observar o teor da nota fiscal, juntada pela embargada, foi emitida em favor da EMBARGADA pela empresa da marca específica do KIT PENUMÁTICO e se refere a uma compra de diversos produtos realizada pela embargada. A referida nota elenca aproximadamente 40 itens dos mais variados, adquiridos pela embargada diretamente do fornecedor do perfurador pneumático, dentre eles, 5 (cinco) perfuradores pneumáticos canulados modelo 2.000.

O valor unitário de cada um dos referidos equipamentos é R\$ 6.837,00 (seis mil, oitocentos e trinta e sete reais). Isso resulta que, caso eventualmente se entenda que a embargante é devedora de um equipamento completo, esse valor não passaria do total de R\$ 6.837,00 (seis mil, oitocentos e trinta e sete reais), pelo que fica desde já impugnado o valor de R\$ 68.144,23 (sessenta e oito mil, cento e quarenta e quatro reais e vinte e três centavos).

Ademais, é preciso impugnar, ainda, o entendimento da autora de que deve ser aplicado a tal valor o cálculo de encargos

---

<sup>10</sup>Imagem suprimida por se referir exclusivamente ao contexto fático.

moratórios previsto no item 35.13 do TR, posto que aquela metodologia de cálculo somente diz respeito ao pagamento das parcelas diretamente decorrentes do fornecimento de OPME. Não se aplica ao suposto ressarcimento de material colocado à disposição da requerida em outras condições.

Vale salientar que a autora indica que o referido instrumental teria sido colocado à disposição da embargante na condição de comodato, mas não junta contrato pertinente. Nem se diga que o documento teria tal valor jurídico, posto que se trata de documento que não tem validade jurídica de contrato.

De toda sorte, o fato é que, se devido algum valor em relação ao equipamento em questão, esse não poderá superar o total de R\$ 6.837,00 (seis mil, oitocentos e trinta e sete reais), devidamente atualizado desde o ajuizamento da presente ação.

Não obstante, é preciso reduzir tal hipótese de ressarcimento de prejuízo à embargada a, no máximo, o mandril aqui descrito e cujo desaparecimento foi oportunamente indicado em tempo próprio. Assim, o que se observa é que, se existe algum débito a ser sanado, esse se limitaria ao mandril. A referida peça, por sua vez, custa R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais), conforme dá notícia a mesma nota fiscal de compra, juntada aos autos pela embargada.

Diante de todo o exposto, resta evidente que não há que se falar em pagamento de qualquer valor à embargada, pelo que se requer seja julgado procedente os presentes embargos à monitória, para que se declare a inexistência de dívida.

Não obstante, apenas em respeito à eventualidade, caso se entenda que restou comprovado a extravio apenas do mandril, que seja considerado o valor unitário da peça identificada, no valor de R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais).

Sucessivamente, caso se reconheça eventual furto do kit perfurador pneumático completo, o que se admite apenas em respeito à eventualidade, que seja apurado o *quantum* devido considerando o valor unitário de R\$ 6.837,00 (seis mil, oitocentos e trinta e sete reais), conforme nota fiscal, devidamente acrescido de correção monetária, apenas, ante a inaplicabilidade dos termos do item 35.13 do TR, ante a sua inaplicabilidade, por não se tratar de prestação decorrente da execução da ata de registro de preços.

#### 4 CONCLUSÃO

De todo o exposto, resta evidente a impossibilidade de processamento da presente demanda sob o rito especial da ação monitória. O referido procedimento determina a apresentação de cálculos que contraponham os dados da inicial, pressupondo que a prova seja inconteste e demande apenas cálculos matemáticos, ainda que mais complexos.

No caso dos autos, todavia, sequer é dado à requerida fazer tais questionamentos, porque a memória de cálculo apresentada pela autora sequer aponta quais notas fiscais se refere. Nem se diga que a afirmação de que todos os pagamentos foram feitos em atraso seria suficiente para tal apuração, posto que compete ao autor comprovar as datas de pagamento, o que não ocorre. A certeza do débito é condição *sine qua non* para o processamento da ação monitória, por decorrer da própria previsão da lei (prova escrita do direito de receber), o que não restou comprovado nos autos.

No entanto, tudo o quanto exposto demonstrou que não há documentos que provem por escrito o direito a receber o que se pretende. Há, no máximo, elementos para que a embargante promova uma ação de cobrança, já que diversos pedidos, como os R\$ 68.810,96 e o adicional indicado na emenda à inicial, no valor de R\$ 153.598,20 (cento e cinquenta e três mil, quinhentos e noventa e oito reais e vinte centavos), não encontram lastro documental nenhum nos autos, conforme restou devidamente demonstrado.

Portanto, roga-se pelo acolhimento da preliminar de carência de ação, por inadequação da via eleita, bem como da preliminar de inépcia da inicial, na medida em que as informações, memoriais de cálculo e planilhas apresentadas pela autora não preenche os requisitos necessários para a ação monitória, tampouco condizem com a pretensão formulada. De fato, dos fundamentos e documentos não decorre logicamente o pedido, conforme exaustivamente demonstrado em linhas anteriores.

Dito isso, evidente que não se torna possível a apresentação de cálculo, seja porque não existe prova de débito, seja porque não existe direito a qualquer ressarcimento, seja porque os documentos não permitem a impugnação dos cálculos, por total ausência de correspondência entre si.

De todo o exposto, roga-se pela procedência dos presentes embargos à execução, com a consequente improcedência da ação monitória, nos termos da fundamentação supra.

## **5 DAS PROVAS A SEREM PRODUZIDAS**

Por fim, a requerida roga a produção de todas as provas em direito admitidas, notadamente a produção de prova pericial, para fins de comprovação da inexistência de qualquer valor pago em atraso e/ou dever de pagamento de multa. Roga-se, ainda, a produção de prova oral, consubstanciada na oitiva de testemunhas a serem oportunamente arroladas, que trarão informações sobre o destino do perfurador pneumático tido por furtado.

Requer, ainda, a juntada de todos os documentos que ora se acosta, sem prejuízo de outros que eventualmente se façam necessários a partir do saneamento do feito, na forma do art. 357, do CPC.

## **6 DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, com supedâneo em toda argumentação fática e jurídica acima exposta, requer a EBSERH:

- a) Seja conferido à requerida tratamento análogo ao de Fazenda Pública também no presente caso, com o reconhecimento inclusive da isenção de custas processuais a que faz jus (art. 4º, inciso I, da Lei nº 9.289/1996), bem como da submissão ao regime de precatórios (art. 100 da CR/88) e às previsões contidas no art. 85, §§3º a 5º, do CPC, e, ainda, art. 1º-F da Lei nº 9.494/1997;
- b) O acolhimento da preliminar de carência de ação, por inadequação da via eleita, considerando que não estão presentes os requisitos necessários para o processamento da ação monitória, com a consequente extinção do feito sem julgamento de mérito, nos termos do art. 485, IV, do CPC. Caso assim não se entenda, o que se admite em respeito à eventualidade, que seja o presente feito convertido em ação de cobrança e processada nos termos do rito do procedimento comum;
- c) O acolhimento da preliminar de inépcia da inicial, na medida que dos fundamentos da ação não decorre logicamente o pedido, o pleito formulado é genérico, bem como os pedidos são incompatíveis entre si, com a consequente extinção do feito sem julgamento de mérito, nos

termos do art. 485, IV, do CPC. Caso assim não se entenda, o que se admite em respeito à eventualidade, requer seja a embargada devidamente intimada para emendar a inicial de forma a que se esclareçam de forma adequada todos os pontos aqui indicados;

d) Acolhimento da ilegitimidade passiva da Ebserh com relação aos supostos débitos que tenham sido gerados e lançados exclusivamente em nome da UF, nos termos da fundamentação supra;

e) No mérito, roga-se a total procedência dos presentes embargos à monitória, em face da inexistência de qualquer valor devido pela embargante à embargada, e a consequente improcedência da ação monitória, pelos fatos e fundamentos aqui trazidos;

f) Roga-se que todas as questões federais e constitucionais suscitadas sejam devidamente enfrentadas para fins de prequestionamento, viabilizando-se o eventual acesso às instâncias extraordinárias;

g) Declara-se, para os devidos fins, que as cópias acostadas à presente contestação são autênticas e conferem com as originais.

h) A Ré informa que não possui proposta de acordo para apresentar, bem como protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, especialmente por prova documental, por depoimento pessoal e por prova testemunhal.

i) Roga-se pela condenação da requerida ao pagamento das despesas decorrentes da sucumbência, notadamente custas e honorários advocatícios, nos termos da lei.

## MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR EM INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA<sup>1</sup>

Bruno Wurmbauer Junior<sup>2</sup>  
Tania Maria Ferreira de Medeiros<sup>3</sup>

### 1 DAS PRELIMINARES

#### 1.1 Da falta de intimação da reclamada

Em primeiro lugar, requer a nulidade do incidente ante a ausência de intimação da Reclamada acerca do pedido de instauração formulado pela parte reclamante, o que fere tanto a legislação, quanto os princípios do contraditório e ampla defesa. **1.2 Da ilegitimidade passiva dos gestores**

O instituto da desconsideração da personalidade jurídica visa, em primeiro momento, a extensão das obrigações empresariais aos SÓCIOS DA EMPRESA. O Estatuto Social da EBSERH assim dispõe:

Art. 6º. O capital social da Ebserh é de R\$ 889.012.901,05 (oitocentos e oitenta e nove milhões, doze mil, novecentos e um reais e cinco centavos), integralmente sob a propriedade da União.

---

<sup>1</sup>Peça processual emitida no processo judicial nº ATOrd 0000365-21.2022.5.11.0012, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup>Graduação (1995) e mestrado (2014) em Direito pela Universidade de Brasília. Advogado empregado público da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, exercendo atualmente o cargo de chefe da Divisão Jurídica de Controladoria, vinculada à Consultoria Jurídica da empresa. Membro da Comissão de Bioética e Biodireito - CBB, da OAB/DF, desde 2015. Experiência no âmbito consultivo e contencioso cível e trabalhista, com atuação nos ramos do direito material e processual civil, securitário, consumidor, administrativo trabalhista. E-mail: bruno.junior@ebserh.gov.br

<sup>3</sup>Graduação em Direito pela UFMA (1993). Especialização em Direito Administrativo, (2012). Especialização em Direito Constitucional, (2022). Servidora da -UFMA, Assessor Jurídico Especial da Presidência Do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, (2006). chefe do Setor Jurídico do Hospital Universitário da UFMA, (2013). Chefe da Unidade jurídica da 12ª Região, CONJUR/EBSERH, (2022), atuação na equipe de advogados do Setor Jurídico de Ações Trabalhistas Individuais – SJATI/DJATG/SCOT. Experiência na área de Direito, com ênfase em administrativo, licitações e contratos, trabalho, civil, judicialização da saúde. E-mail: taniamariamedeiros@gmail.com

Conforme se observa, a EBSEERH é Empresa Pública e seu capital é exclusivamente público, pertencente à União. Em outras palavras, a União é o único sócio da EBSEERH. Logo, deferida a desconconsideração, o terceiro que deverá ingressar no feito é a União e não os administradores da empresa.

A legitimidade *ad causam*, prevista no art. 18 do CPC, é condição da ação e, sua ausência, acarreta a extinção do processo sem resolução de mérito. Para ser legítimo a ingressa no feito como parte, o terceiro precisa ter relação com o direito material em discussão. Ninguém pode postular direitos ou defender-se de obrigações que são de outros.

Os administradores, diretores e presidente da empresa não têm relação direta com as obrigações impostas a ela, de maneira que também não têm legitimidade para intervir no processo, isso porque, de acordo com o art. 49-A do Código Civil, a pessoa jurídica tem autonomia patrimonial e não pode ser confundida com seus sócios e administradores:

Art. 49-A. A pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

Parágrafo único. A autonomia patrimonial das pessoas jurídicas é um instrumento lícito de alocação e segregação de riscos, estabelecido pela lei com a finalidade de estimular empreendimentos, para a geração de empregos, tributo, renda e inovação em benefício de todos.

Por mais que o incidente de desconconsideração da personalidade jurídica tenha por objetivo desprezar a autonomia patrimonial da empresa e estender suas obrigações aos sócios, deve figurar nessa relação a pessoa que deva e possar responder pelas obrigações empresariais.

No caso da EBSEERH, conforme disposto no próprio Estatuto, é a União que integraliza seu capital e mantém seu funcionamento, já que se trata de empresa dependente. Portanto, é a União que tem relação direta com as obrigações assumidas pela empresa, sendo ela a legitimada para ingressa no feito.

Logo, diante da inexistência de relação direta dos administradores com a obrigação imposta à empresa, deve incidente ser extinto sem julgamento de mérito.

### **1.3 Da ilegitimidade passiva para os Diretores não administradores e do Presidente da Ebserh**

Esse i. juízo determinou que o incidente fosse instaurado em face das pessoas relacionadas na petição da Reclamante, que não são sócios da empresa pública, mas sim por serem gestores públicos nomeados, simplesmente membros da administração pública indireta que integravam a diretoria e a administração da empresa antes da indicação e posse havida com a vigência do atual ciclo governamental, com o agravante de sua gestão ser passageira e contingencial, além do fato de que nem estavam mais na empresa quando o processo judicial teve início.

## **2 DO MÉRITO**

### **2.1 Da natureza jurídica e dos serviços prestados pela Ebserh**

A EBSEERH é Empresa Pública Federal, criada pela Lei nº 12.550/11, cujo objetivo institucional declarado é prestar serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a prestação às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, observada, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, a autonomia universitária.

Como estatal federal **dependente**, o capital social da EBSEERH está integralmente sob a propriedade da União, ou seja, trata-se de entidade federal totalmente pública, que não conta com qualquer participação do capital privado.

A EBSEERH foi concebida como uma solução para a reversão do processo paulatino de sucateamento e abandono dos hospitais universitários públicos do País. A empresa tem a função de, centralizando a administração e as aquisições, bem como conduzindo concursos, aparelhar os nosocômios das universidades brasileiras,

alguns em situação de calamidade pública ou até mesmo fechados ao público.

Fica patente, então, da legislação de regência mencionada acima, que a EBSEH somente presta serviços públicos de grande relevância, na área médico-hospitalar, sem explorar qualquer atividade econômica, em nenhuma hipótese.

Noutra banda, não obstante o seu mui digno papel, trata-se de estatal dependente, isto é, não tem autonomia para assumir gastos livremente, dependendo inteiramente do ente controlador – e da área econômica do Governo, ou seja, o MPOG – para assumir qualquer despesa. Como afirma o art. 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000, trata-se de empresa controlada que recebe do ente controlador (União/MEC) recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Em suma, definitivamente, a EBSEH não dispõe da possibilidade de assumir gastos que não estejam previamente previstos, sob pena de responsabilidade penal, crime de responsabilidade e improbidade administrativa. Outrossim, a empresa exerce sua atividade em regime eminentemente não concorrencial, gratuitamente atuando pelo SUS em hospitais universitários de todo o país.

## **2.2. Da ausência de previsão legal para aplicação da teoria menor da desconconsideração da personalidade jurídica ao administrador não sócio**

Os requisitos legais para instauração do incidente de desconconsideração da personalidade jurídica estão previstos no art. 50 do Código Civil, que dispõe:

Art. 50. Em caso de **abuso da personalidade jurídica**, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconSIDERÁ-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica

**beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso.**

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, desvio de finalidade é a utilização da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores e para a prática de atos ilícitos de qualquer natureza.

§ 2º Entende-se por confusão patrimonial a ausência de separação de fato entre os patrimônios, caracterizada por:

I - cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa;

II - transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto os de valor proporcionalmente insignificante; e

III - outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial.

§ 3º O disposto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo também se aplica à extensão das obrigações de sócios ou de administradores à pessoa jurídica.

§ 4º A mera existência de grupo econômico sem a presença dos requisitos de que trata o caput deste artigo não autoriza a desconsideração da personalidade da pessoa jurídica.

§ 5º Não constitui desvio de finalidade a mera expansão ou a alteração da finalidade original da atividade econômica específica da pessoa jurídica.

São, portanto, REQUISITOS: a demonstração do abuso da personalidade jurídica, que se caracteriza pelo desvio de finalidade, que é ato intencional dos sócios de fraudar terceiros com o uso abusivo da personalidade jurídica; a demonstração da confusão patrimonial, onde inexistente separação entre o patrimônio da pessoa jurídica e os de seus sócios; e a demonstração do benefício direto ou indireto pela prática do abuso.

**O ônus de demonstrar o preenchimento de tais requisitos é da parte que requer a instauração do incidente**, conforme se observa no art. 134, § 4º do CPC. Vejamos:

Art. 134. O incidente de desconconsideração é cabível em todas as fases do processo de conhecimento, no cumprimento de sentença e na execução fundada em título executivo extrajudicial.

§ 4º **O requerimento deve demonstrar o preenchimento dos pressupostos legais específicos** para desconconsideração da personalidade jurídica.

Assim, pela simples leitura dos dispositivos legais acima, chega-se à conclusão que não existe respaldo jurídico para o requerimento de desconconsideração da pessoa jurídica da EBSEH e extensão de suas obrigações ao Diretor Presidente e demais administradores da empresa. Primeiro, porque não foram demonstrados na inicial o abuso da personalidade jurídica. Depois, porque, sem abuso, não há benefício.

Sabe-se que, como regra, nos processos trabalhista, à semelhança relações consumeristas, aplica-se a “teoria menor” da desconconsideração da personalidade jurídica, fundamentada no art. 28, § 5º do Código de Defesa do Consumidor, que diz:

Art. 28. O juiz poderá desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade quando, em detrimento do consumidor, houver abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração.

§ 5º Também poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica **sempre que sua personalidade for, de alguma forma, obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados aos consumidores.**

Por essa teoria, basta que haja obstáculo ao pagamento das verbas de natureza trabalhista para que a desconsideração seja realizada, não sendo necessário que sejam demonstrados abuso de direito, excesso

de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito, ou violação dos estatutos ou contrato social.

No entanto, essa teoria não pode ser aplicada quando o objetivo é a extensão das obrigações sociais ao **administrador não sócio**. No presente caso, pretende a Reclamante que a personalidade jurídica seja desconsiderada com o fito de atacar o patrimônio dos administradores (Presidente e outros Diretores) e não do sócio, que é a União.

Assim sendo, seja porque incabível o incidente da desconsideração da personalidade jurídica para extensão de obrigações a Ente Federado, seja porque o que se requer é a responsabilização de administradores não sócios, inaplicável no caso a teoria menor da desconsideração.

Nesse sentido, o STJ tem entendimento consolidado de que a extensão das obrigações sociais aos bens do administrador não sócio **só é possível se demonstrados todos os requisitos do art. 50 do Código Civil:**

CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. RECURSO MANEJADO SOB A ÉGIDE DO NCP. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE ROMPIMENTO CONTRATUAL E INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. FASE DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. RELAÇÃO DE CONSUMO. AUSÊNCIA DE ATIVOS FINANCEIROS DA EMPRESA EXECUTADA. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022, II, DO NCP. NÃO CONFIGURADA. **DESCONSIDERAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA. ART. 28, § 5.º, DO CDC (TEORIA MENOR) QUE NÃO EXIGE A PRÁTICA DE ATOS FRAUDULENTOS, MAS NÃO POSSUI A HIPÓTESE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO ADMINISTRADOR. ART. 50 DO CC (TEORIA MAIOR) QUE PERMITE A RESPONSABILIZAÇÃO DO ADMINISTRADOR NÃO-SÓCIO, MAS EXIGE QUE AS OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS TENHAM SIDO**

**REALIZADAS COM EXCESSO DE PODER OU DESVIO DO OBJETO SOCIAL. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE NÃO INDICOU NENHUMA PRÁTICA DE ATO IRREGULAR OU FRAUDULENTO PELO ADMINISTRADOR NÃO-SÓCIO. RESPONSABILIZAÇÃO INDEVIDA. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (...) 9. Recurso especial conhecido e parcialmente provido." (REsp 1.658.648/SP, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, julgado em 7/11/2017, DJe 20/11/2017 - grifou-se).**

Em verdade, o que se tem é que o instituto da desconsideração da personalidade jurídica é frequentemente confundido com outras hipóteses em que se atribui aos sócios a responsabilidade ordinária da sociedade. A desconsideração propriamente dita está necessariamente associada à fraude e ao abuso de direito, com desvirtuamento da função social da pessoa jurídica, criada com personalidade distinta da de seus sócios.

Assim, o que se convencionou chamar de 'teoria menor' só impropriamente pode ser relacionado ao instituto da desconsideração da personalidade jurídica. Trata-se, na verdade, de responsabilidade extraordinária e subsidiária dos sócios por dívidas sociais de origem consumerista ou ambiental, fruto de uma opção político-legislativa de não submeter essas específicas obrigações ao regime de limitação de responsabilidade que vigora em certos tipos societários.

Em outras palavras, não existindo na lei a opção extraordinária de extensão, a única opção de responsabilização do administrador não sócio seria aplicar a teoria da desconsideração, com a demonstração de fraude e/ou abuso de direito, bem como o desvirtuamento da função social da pessoa jurídica. Portanto, como o art. 28, §5º do CDC, que regulamente a "teoria menor", não previu a possibilidade de sua aplicação ao administrador não sócio, a única opção de se chegar ao seu patrimônio é por meio da demonstração dos requisitos ordinário do art. 50 do Código Civil.

**A impossibilidade de aplicação da teoria menor aos administradores não sócios – SITUAÇÃO QUE ABRANGE TODA A DIRETORIA DA EBSEERH, incluindo seus administradores, seu**

presidente e vice-presidente – **é reconhecida na jurisprudência trabalhista. Neste caso, refuta-se veementemente a teoria menor do incidente de desconsideração da personalidade jurídica:**

DESCONSIDERAÇÃO DA  
PERSONALIDADE JURÍDICA.  
ADMINISTRADOR NÃO SÓCIO. (...) **Desse modo, o fato de a pessoa jurídica não ter quitado o débito exequendo não é suficiente a configurar as possibilidades legais para desconsideração da personalidade jurídica em face dos administradores não sócios. Mesmo diante de uma execução frustrada contra empresa executada, somente se mostra possível avançar no patrimônio do administrador não sócio caso demonstrada eventual confusão patrimonial entre este e a executada, desvio de recursos ou transferência de bens ou qualquer manobra que evidenciasse tentativa de ocultar o patrimônio pessoal, observado as normas de direito civil já apontadas.** Agravo de petição do exequente não provido.(TRT-2 10005051920175020059 SP, Relator: MARIA DE FATIMA DA SILVA, 17ª Turma - Cadeira 2, Data de Publicação: 15/07/2022)

A farta jurisprudência acerca do tema tem apoio no próprio **entendimento do c. TST**, que já decide reiteradamente que, **com respeito ao administrador não sócio, somente pode ser aplicada a teoria maior da desconsideração da personalidade jurídica**, ou seja, só nos casos em que houver fraude ou confusão patrimonial, algo que é inadmissível quando se está tratando da esfera da administração pública. Veja-se a lapidar ementa de recente acórdão do TST abaixo transcrita:

I - AGRAVO DO EXECUTADO. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. EXECUÇÃO. (...) 2. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM . INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA.

PROCURADOR DE EMPRESA  
ESTRANGEIRA NO BRASIL.  
CONSTITUIÇÃO NA FORMA DO ART.  
1.138 CÓDIGO CIVIL.  
**RESPONSABILIDADE DO  
ADMINISTRADOR NÃO SÓCIO.  
INAPLICABILIDADE DA TEORIA  
MENOR ( CDC, ART. 28, § 5º). RESP  
1.862.557/DF. INCIDÊNCIA DA TEORIA  
MAIOR ( CCB, ARTS. 50 E 1.016).  
IMPOSSIBILIDADE DE  
RESPONSABILIZAÇÃO DO  
ADMINISTRADOR NÃO SÓCIO APENAS  
COM A DEMONSTRAÇÃO DE  
INSOLVÊNCIA DA EMPRESA.  
NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA  
CULPA, DO DESVIO DE FINALIDADE  
OU CONFUSÃO PATRIMONIAL.  
VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO  
LEGAL. TRANSCENDÊNCIA JURÍDICA  
DEMONSTRADA. (...). Em relação ao  
administrador não sócio, não se admite a  
adoção da Teoria Menor da Desconsideração  
da Personalidade Jurídica ( CDC, art. 28, §  
5º). (...). Com efeito, o administrador não  
sócio da empresa executada somente pode  
ser responsabilizado se restar comprovado o  
abuso da personalidade jurídica,  
caracterizado pelo desvio de finalidade ou  
pela confusão patrimonial, bem como pela  
culpa no desempenho de suas funções -  
conforme Teoria Maior adotada pelos arts.  
50 e 1.016 do CCB -, cuja comprovação  
restou prejudicada, diante do entendimento  
do TRT de que incidiria a norma do art. 28,  
§ 5º, do CDC. Tratando-se, pois, de  
microssistemas independentes, o art. 50 do  
CCB não pode ser analisado em conjunto  
com o parágrafo 5º do art. 28 do CDC . 4 .  
Desse modo, porquanto atribuída  
responsabilidade patrimonial ao  
representante legal da empresa estrangeira  
no Brasil, sem observância do devido**

**processo legal, resulta configurada afronta ao art. 5º, LIV, da Constituição da Republica. Recurso de revista conhecido e provido.** (TST - RR: 00000017420175140001, Relator: Hugo Carlos Scheuermann, Data de Julgamento: 14/09/2022, 1ª Turma, Data de Publicação: 16/09/2022)

Repita-se, por mais que se queira penalizar a empresa com a instauração absurda do incidente ora discutido, a verdade é que **não existe mínimo indício de que teria havido algum ato fraudulento para ocultação do patrimônio da empresa**, que tem suas finanças obrigatoriamente registradas na conta única do tesouro nacional, por imposição de lei. **Tampouco existe aí algum situação que se entrevê algum tipo de situação onde haja confusão patrimonial por parte dos membros da diretoria**, o que seria algum tipo escandaloso de improbidade administrativa, o que também está longe de acontecer no caso concreto, valendo dizer que seus atos são fiscalizados por conselho fiscal, pelo Ministério Público e por diversas instâncias de auditoria interna e externa, CGU, TCU, MPT, Justiça Federal, como qualquer ente integrante da administração pública federal.

A própria lei define desvio de finalidade como a utilização da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores e para a prática de atos ilícitos de qualquer natureza e confusão patrimonial a ausência de separação de fato entre os patrimônios, práticas que, como dito, são impossíveis de ocorrer no caso concreto, especialmente porque os diretores da empresa Reclamada são gestores públicos, sujeitos a todas as instâncias internas e externas de controle, seja no âmbito ético, institucional, administrativo e político.

De se frisar, ainda, que o objetivo do incidente de desconconsideração da personalidade jurídica, acaso instaurado com a inclusão dos sócios não gestores, importará ele mesmo em um exemplo da utilização desvirtuada e com desvio de finalidade do instituto, pois não será praticado com o objetivo de garantir o patrimônio apto ao cumprimento da obrigação trabalhista, mas sim de pressionar a diretoria a aprovar o pagamento do débito em desconformidade com os preceitos constitucionais que determinam que os débitos fazendários devem ser pagos pela sistemática dos precatórios.

Também por estas razões, requer seja indeferido o pedido de instauração do incidente de desconconsideração da personalidade jurídica

da Ebserh em desfavor de seus membros diretores, administradores e presidência.

### **2.3 Da desconconsideração da personalidade jurídica e do pagamento pelo regime de precatórios**

A instauração do incidente de desconconsideração da personalidade jurídica para que o patrimônio do sócio da empresa Reclamada traz, ainda, uma situação que demonstra um impedimento tautológico, que demonstra ainda a inexistência de óbices por parte da empresa quanto ao pagamento do seu débito.

Veja-se que a Ebserh não está se furtando ao pagamento – em nenhum momento o fez. O que pretende é que o débito seja honrado pelo meio correto, pela sistemática de precatórios, prevista na Constituição Federal, art.100.

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Ora, o instituto da desconconsideração da personalidade jurídica visa, em primeiro momento, a extensão das obrigações empresariais aos **SÓCIOS DA EMPRESA**.

Conforme exaustivamente demonstrado, o único sócio da EBSERH é a União. Assim, em outras palavras, o efeito prático da aplicação do incidente ao presente caso seria permitir que as obrigações trabalhistas fossem pagas pelo **regime de precatórios**, importante destacar que **HÁ CONSENSO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL** de que as estatais dependentes, apesar de possuírem personalidade jurídica de direito privado, enquadram-se em

espécie de REGIME HÍBRIDO, **possuindo equiparação de FAZENDA PÚBLICA**<sup>4</sup>.

Na seara doutrinária pode-se citar Leonardo Carneiro da Cunha<sup>5</sup>:

A execução contra a Fazenda Pública tem seu regime jurídico disciplinado pela Constituição Federal, que estabelece ser necessária a expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor. E, para que se possa garantir o pagamento dos créditos inscritos em precatório ou constantes de requisições de pequeno valor, a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aferirão mensalmente, em base anual, o comprometimento de suas respectivas receitas correntes líquidas com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor” (CF, art. 100, § 17, incluído pela EC 94/2016).<sup>3</sup> Os bens públicos são revestidos dos atributos da inalienabilidade e impenhorabilidade, motivo pelo qual se revela inoperante, em face da Fazenda Pública, a regra de responsabilidade patrimonial prevista no art. 789 do CPC.

**Desse modo, a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública está estruturada de modo especial, não havendo penhora nem apropriação ou expropriação de bens para alienação judicial, a fim de satisfazer o crédito executado.**

Enfim, a execução contra a Fazenda Pública rege-se por regras próprias, que serão examinadas no presente capítulo.

Por mais que esse nobre juízo entenda que há coisa julgada sobre o reconhecimento da fazenda pública, em linha com o CPC,

---

<sup>4</sup> Em razão da atualização legislativa promovida pela Lei nº 15.233, de 7 de outubro de 2025, que consolidou o entendimento dos tribunais ao estabelecer, no art. 16, a aplicação à Fazenda Pública das prerrogativas processuais da Fazenda Pública, bem como o regime de impenhorabilidade de seus bens, serviços e rendas, a argumentação foi reduzida da publicação.

<sup>5</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Fazenda Pública em juízo*. 14. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 338–339.

defende-se a **teoria de isolamento dos atos processuais**, aplicando-se o Princípio do *Tempus Regit Actum*, expressamente previsto no art. 14 do CPC/2015, entendendo que não há coisa julgada sobre MATÉRIA PROCESSUAL.

Defende-se também que, **havendo a ação transitado em julgado posteriormente aos parâmetros estabelecidos no julgamento das Arguições de Preceito Fundamental nos 387, 437 e 616, torna-se inexigível o comando exequendo no que se refere à execução direta da reclamada sem as prerrogativas cabíveis à Fazenda Pública em juízo, por violar tese firmada pela Suprema Corte em controle concentrado de constitucionalidade**. Determina a CLT:

Art. 884 - Garantida a execução ou penhorados os bens, terá o executado 5 (cinco) dias para apresentar embargos, cabendo igual prazo ao exequente para impugnação.

§ 5o **Considera-se inexigível o título judicial fundado em lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal ou em aplicação ou interpretação tidas por incompatíveis com a Constituição Federal.**

**O pagamento por precatório é forma de processamento do pagamento de quantia certa previsto constitucionalmente para a fazenda pública.** Logo, nada impede que esta forma de pagamento seja reconhecida na EXECUÇÃO, a qual é considerada na doutrina um novo processo, formado por novos atos, inclusive possibilitando novas decisões, sobretudo em questões processuais.

Desta forma, o pedido de instauração do incidente de desconSIDERAÇÃO da personalidade jurídica ora sob análise, na verdade vai inteiramente ao encontro ao que a Reclamante vem postulando durante todo o processo: que, **para satisfazer o crédito da reclamante e cumprir com seus deveres de cooperação processual, o crédito deve ser adimplido por meio de expedição de precatório.**

Neste ponto, unem-se tautologicamente os pedidos de instauração do incidente e de reconhecimento das prerrogativas da fazenda pública, já que ambos redundarão, ao final, no pagamento por precatório.

Mister enfatizar que o n. juízo adota a posição de que teria a sentença da fase de conhecimento já teria transitado em julgado, motivo pelo qual não mais seria possível requerer-se o pagamento por meio de precatório.

Contudo, o que ser requer é que sejam reconhecidas as **Prerrogativas Processuais Atinentes à Execução**, sobre as quais não há coisa julgada, qual seja, o pagamento via precatório reconhecido pelo STF para estatal dependente, e por consequência, a possibilidade de oferecer embargos à execução sem necessidade de garantir o juízo.

Pelo exposto, vem, em cooperação processual, solicitar o reconhecimento das prerrogativas da Fazenda Pública em fase de execução, considerando a natureza de estatal dependente, prestadora de serviço gratuito de saúde, em regime não concorrencial, para que o adimplemento da obrigação de pagar quantia certa seja realizado por Precatório.

### 3 DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer:

PREFACIALMENTE, o **reconhecimento da ilegitimidade passiva ad causam** dos ex-administradores e ex-diretores da empresa para figurarem na presente intervenção, extinguindo sem julgamento de mérito o presente incidente;

No MÉRITO, a **improcedência do incidente** diante da inexistência de previsão legal de aplicação da teoria menor da desconsideração aos administradores não sócios e pela não configuração em absoluto das hipóteses constitutivas da teoria maior aos gestores administradores públicos da empresa pública.

Registre-se que, a empresa não se furta ao pagamento do débito e o pagamento pela via do incidente representará o pagamento pela via dos precatórios, pois o sócio único da empresa, **a União Federal**, só pode pagar seus débitos pela via dos precatórios, como a Reclamada vem requerendo ao longo do processo, em obediência ao princípio da cooperação, da teoria do isolamento dos atos processuais, da previsão legal de inexigibilidade do título judicial que se fundamenta em dispositivo que, em controle concreto de constitucionalidade, é declarado inconstitucional.

Finalmente, diante de todos os argumentos expendidos, caso não opte esse i. juízo pela extinção do incidente de desconsideração da

personalidade jurídica, requer o endereçamento único e exclusivo em desfavor da União Federal, postando-a no polo passivo e determinando sua competente citação.

## **INCIDENTE DE EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE – ACÚMULO DE CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS**

Cristiana Meira Monteiro<sup>1</sup>  
Juliana Melissa Lucas Vilela e Melo<sup>2</sup>

### **1 SÍNTESE DOS FATOS**

Trata-se de cumprimento de sentença proposto em face da Excipiente, visando à execução de obrigação de pagar supostamente fixada em acórdão contra a Ebserh. Contudo, a execução não deve ser direcionada à empresa pública, mas ao Hospital das Forças Armadas (HFA)/União, pois o mandado de segurança originário teve como ato coator a negativa do HFA em conceder progressão funcional à impetrante, em razão da jornada superior a 60 horas semanais. O pedido inicial limitou-se à implementação da progressão e aos efeitos remuneratórios decorrentes, exclusivamente vinculados ao HFA, não havendo qualquer obrigação imposta à Ebserh. O acórdão transitado em julgado confirmou tal entendimento, condenando apenas o HFA a efetivar a progressão e pagar os valores retroativos desde abril/2014. A tentativa da exequente de incluir a Ebserh na execução configura inovação indevida e litigância de má-fé, pois extrapola os limites da coisa julgada.

### **2 CABIMENTO**

A exceção de pré-executividade é medida processual que, a despeito de não estar devidamente formalizada nos códigos legislados, é amplamente reconhecida e aceita pela jurisprudência, desde que

---

<sup>1</sup>Advogada com 21 anos de experiência, graduada em Direito pelo UNICEUB/DF, com pós-graduação em Direito do Trabalho e Previdenciário pela mesma instituição e em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho pela PUC-RS. Atua como advogada pública na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), exercendo atualmente a chefia do Setor Jurídico de Judicialização da Saúde, vinculado à Consultoria Jurídica (Conjur).

<sup>2</sup>Advogada com 19 anos de experiência, graduada pela PUC-MG, mestre em Gestão de Serviços de Saúde pela UFMG, com MBA em Licitações e Contratos e pós-graduações em Direito Público e Privado. Atua como advogada pública na Ebserh, tendo chefiado o Setor Jurídico do Hospital das Clínicas da UFMG, o Setor de Judicial Administrativo da Consultoria Jurídica da empresa, e atualmente ocupa o cargo de Chefe da Divisão Jurídica de Contencioso Judicial da Conjur.

atendidos determinados requisitos, já estabelecidos pelo E. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Com efeito, ao julgar o Resp n. 1.110.925 – SP, a 1ª Seção daquela Corte Superior assim se pronunciou sobre o cabimento e requisitos de conhecimento da exceção de pré-executividade, a saber:

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL SÓCIO-GERENTE CUJO NOME CONSTA DA CDA. PRESUNÇÃO DE RESPONSABILIDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA ARGUIDA EM EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. INVIABILIDADE. PRECEDENTES.

1. **A exceção de pré-executividade é cabível quando atendidos simultaneamente dois requisitos, um de ordem material e outro de ordem formal**, ou seja: (a) é indispensável que a **matéria invocada seja suscetível de conhecimento de ofício pelo juiz**; e (b) é **indispensável que a decisão possa ser tomada sem necessidade de dilação probatória**.
2. (...).
3. Recurso Especial provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC. – grifo nosso

Como visto, o acórdão, que por força do art. 927, V, do CPC<sup>3</sup>, tem sua observância obrigatória por todos os magistrados brasileiros, indica expressamente os requisitos material e formal para conhecimento da medida. Havendo compatibilidade entre a matéria objeto de discussão, bem como não havendo penhora de bens, evidente o seu cabimento.

Portanto, no caso em concreto, a medida é absolutamente cabível, conforme se passa a demonstrar.

Inicialmente, é preciso observar que a primeira premissa que se trata aqui é a da ilegitimidade passiva da EBSERH na presente execução, na medida em que a obrigação de pagar prevista no mandado de segurança está direta e exclusivamente formulada e direcionada ao HFA/UNIÃO, conforme restou demonstrado nas linhas anteriores. A

---

<sup>3</sup> Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: (...)

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

ilegitimidade passiva é questão de ordem pública, a ser conhecida de ofício.

Ademais, ainda quanto à matéria, importa observar que o direcionamento do cumprimento de sentença a pessoa estranha àquela expressamente indicada no título judicial representa evidente violação aos limites subjetivos da coisa julgada proferida, bem como a execução de direitos que não foram tratados, tampouco reconhecimentos, no título executivo (limites objetivos da coisa julgada), o que também se configura em matéria de ordem pública, passível de conhecimento de ofício por esse MM. Juízo.

No que diz respeito ao requisito formal, previsto no julgado em questão, importa verificar que, de fato, toda a matéria aqui aventada dispensa dilação probatória, posto que se busca apenas o reconhecimento estrito dos limites da lide e da coisa julgada. Não é necessária qualquer dilação probatória para que se reconheça o evidente equívoco do direcionamento e objeto da ordem de pagamento à EBSERH.

Por fim, é preciso observar que não existe penhora realizada nos autos, inclusive e principalmente porque, dado à natureza da EBSERH, conforme indicado em preliminar na presente manifestação, a Excipiente deve ser tratada com as prerrogativas da Fazenda Pública. Dito isso, evidente que não pode sofrer penhora, cabendo a execução de seus débitos pelo regime de precatórios, previsto no art. 100, da Constituição Federal.

Evidenciado, portanto, o cabimento da presente exceção, roga-se o seu regular conhecimento e provimento, nos termos que passa a expor.

### **3 MÉRITO DA PRESENTE EXCEÇÃO.**

#### **3.1 Ilegitimidade passiva da Ebserh**

Conforme restou demonstrado em linhas anteriores, todo o pedido e a causa de pedir do mandado de segurança em tela se deram em razão de atos praticados pela gestão do HFA. Veja-se, inclusive, que o próprio acórdão determina que a progressão e seus efeitos pecuniários retroajam a abril/2014, ou seja, a data que o HFA informou à Impetrante que sua progressão não seria possível.

Nesse ponto, merece análise do documento mencionado pela Impetrante em sua inicial, em que se verifica que a ação impeditiva se deu no âmbito do HFA, jamais da Ebserh. Portanto, o fundamento do pedido formulado, que inclusive vincula a abril/2014, somente faz sentido em face do HFA. **Na época, inclusive, a autora era empregada da Excipiente, não havendo qualquer queixa com relação a esse fato, tendo-se intimado a Excipiente, como a própria autora indica na inicial, apenas “para que tome conhecimento da situação exposta, bem como para que não restrinja, futuramente, qualquer direito da mandatária”.**

Veja-se, ainda, que a obrigação de pagamento eventuais efeitos remuneratórios devidos à Excepta foram impostos exclusivamente em face do HFA, como não poderia deixar de ser, em respeito ao princípio da congruência entre pedido e deferimento.

Conforme a narrativa da Excepta, quem a estava compelindo a tomar qualquer decisão não era a Excipiente, mas o HFA. O pedido de desligamento dos quadros da Excipiente decorreu de uma decisão unilateral da Excepta, cujas consequências pecuniárias e eventuais responsabilidades não tem qualquer relação com o título executivo judicial que ora se pretende executar, tampouco com qualquer conduta da Ebserh.

Cumprе refrisar, pela relevância: **a Excepta pediu o desligamento da Ebserh em decorrência de pressões sofridas pelo HFA**, segundo ela própria, conforme notícia em petição protocolada após a interposição de apelação, **ainda em julho/2016, mais de dois anos depois do ajuizamento do mandado de segurança**. Com efeito, após a sentença e com a cassação da liminar, a Impetrante peticionou nos autos rogando a concessão de efeito suspensivo à apelação, narrando o seguinte:

Acontece que o Recurso de Apelação foi distribuído à Egrégia Turma no dia 24/06/2016 e está concluso para relatório e voto. Todavia, no interstício de tempo entre a sentença que denegou o MS e caçou (sic) a liminar, a Apelante vem sofrendo pressão do Hospital das Forças Armadas para fazer opção por um dos vínculos, tendo, inclusive, sido estipulado o prazo final do dia 20/07/2016 para escolha, sob pena de demissão.

**Acontece que se a Apelante for obrigada a fazer a opção neste momento, terá que pedir demissão de um dos vínculos, o que acarretará na impossibilidade de reintegração, caso venha a obter êxito ao fim do processo, ocasionando à Requerente prejuízo de ordem irreparável. – grifos no original**

A referida petição é datada de 14/07/2016 e foi instruída com documentos encaminhados à Excepta exclusivamente pelo HFA/UNIÃO. Não consta dos referidos documentos qualquer comunicação da EBSEERH impondo qualquer decisão ou postura à requerida. **Repita-se: no pedido formulado em 2016, a autora atribuiu eventual pressão ou assédio para decidir sua situação funcional exclusivamente ao HFA/UNIÃO**, juntando documentos direcionados a ela, encaminhados exclusivamente pela União. Não trouxe, portanto, qualquer informação de que estivesse sendo impelida pela EBSEERH a agir de qualquer forma, o que de fato não ocorreu.

Portanto, o que se observa é que, em junho/2016, a autora ainda era empregada da Ebserh, sendo certo que recebeu seus salários normalmente durante todo o período. Somente em 01/08/2016 a obreira pediu o seu desligamento dos quadros de empregados da Excipiente, tendo como último dia de trabalho 31/08/2026. Até essa data, a empregada seguia recebendo sua remuneração, normalmente.

Assim, considerando o teor do v. acórdão que ora se executa, resta evidente a ilegitimidade passiva da Excipiente, posto que o julgado não se refere aos salários da obreira junto à Excipiente, mas ao objeto do mandato de segurança, qual seja, o direito de progredir na carreira dentro do seu vínculo mantido com o HFA.

De todo o exposto, resta evidente a violação aos termos do art. 535, II, do CPC, já que a Excipiente não é parte legítima no presente cumprimento de sentença, no que tange às obrigações de pagar deferidas no referido título.

### **3.2 Da ausência de título executivo judicial. da inexecuibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação. da violação à coisa julgada.**

Ainda em consonância com a ilegitimidade passiva da Excipiente quanto à obrigação de pagar, é preciso observar que o que a

Impetrante busca no presente cumprimento de sentença é o reconhecimento de direito que não encontra lastro no título judicial, em evidente ferimento de morte à coisa julgada proferida nos autos. A **inovação jurídica do título executivo judicial** é latente e não pode ser admitida, senão vejamos.

Importante destacar que a Impetrante, via mandado de segurança, provocou a jurisdição pelo exercício do direito de ação. Traçou na petição inicial os limites da lide, que, segundo o princípio da congruência, impõe os limites da sentença e, obviamente, o da execução. Pois bem! Os pedidos da inicial são:

a) Seja concedida a antecipação de tutela para garantir à Impetrante a **progressão funcional e a percepção da remuneração respectiva, com efeitos retroativos até abril de 2014**, visto a legalidade da acumulação dos cargos, até o julgamento final da lide;

(...)

d) No mérito, seja mantida a tutela antecipada, ou no caso desta não ter sido concedida, seja **concedida a Segurança para reconhecer o direito da Requerente à progressão funcional, a compatibilidade entre os dois empregos, e, por conseguinte, a legalidade e manutenção da acumulação dos dois empregos exercidos pela Impetrante**, nos termos da alínea “c”, inciso XVI do Art. 37 da CF; - grifo nosso

E em face desses pedidos foi proferido v. acórdão:

Diante do exposto, **dou provimento à apelação** para, reformando a sentença, conceder a segurança e **declarar a legalidade da cumulação dos dois empregos de Técnica de Enfermagem** que a impetrante possui (um junto ao Hospital das Forças Armadas, e outro junto à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH), desde que não haja sobreposição de jornada, devendo a impetrada a se abster de adotar qualquer procedimento que obrigue a servidora a reduzir sua jornada de

trabalho ou a optar por somente um dos cargos.  
**Condeno a impetrada, ainda, a proceder à implementação da progressão funcional da impetrante, com o conseqüente pagamento dos efeitos remuneratórios correspondentes, de forma retroativa a abril de 2014.** – grifo nosso

**Diante da presente sucessão de atos processuais, o título executivo judicial formou-se e é com base neste que o cumprimento de sentença se deve, data máxima vênia, se limitar.**

É preciso observar que **o v. acórdão executado tem duas obrigações distintas claramente postas: uma obrigação de fazer, que se consubstanciou na obrigação de ambas as impetradas de “se abster de adotar qualquer procedimento que obrigue a servidora a reduzir sua jornada de trabalho ou a optar por somente um dos cargos”; e outra obrigação de dar (pagar), consubstanciada na “implementação da progressão funcional da impetrante, com o conseqüente pagamento dos efeitos remuneratórios correspondentes, de forma retroativa a abril de 2014”.**

Da análise do título, verificamos, estreme de dúvidas, que **não há obrigação de pagar por parte da EBSERH. Quanto à obrigação de pagar, clara e inequivocamente tal determinação deve ser direcionada ao HFA/UNIÃO, posto que foi esse quem negou à Excepta a sua progressão funcional na carreira, o que ocorreu em abril/2014. É cristalino que o objeto da obrigação de dar, como demonstrado nas linhas anteriores à exaustão, foi direcionado exclusivamente ao HFA/UNIÃO, conforme se depreende com tranquilidade da leitura do v. acórdão.**

Outrossim, em NENHUM MOMENTO foi dito que a Excepta tem direito ao recebimento dos valores pleiteados referentes aos salários supostamente devidos pela Exceptante, decorrentes do desligamento por aquela solicitado em agosto/2016. Segundo a narrativa da autora, esse pedido de demissão teria ocorrido por pressão do HFA e da EBSERH.

Ocorre que **eventual prejuízo decorrente do pedido de desligamento feito pela obreira não foi objeto de apreciação pelo v. acórdão executado.** E sequer poderia ser atribuído à Ebserh, que não deu causa aos fatos narrados. Ora, Excelência, porque a Eg. 1ª Turma do TRF1 mandaria a Excipiente pagar o salário da obreira desde abril

de 2014, se nessa data a Impetrante estava plenamente laborando e recebendo adequada remuneração? Não havia nos autos qualquer notícia de que a Excipiente estava impedindo de qualquer forma a progressão funcional da Excepta, inclusive porque a mesma era recém-contratada, como ela própria descreve em sua petição inicial. Não foi esse o objeto do pleito obreiro!

Assim sendo, a conclusão é a seguinte: **a Excepta ajuizou cumprimento definitivo de sentença que reconhece a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa sem ter título executivo judicial que assim disponha.**

O Código de Processo Civil estabelece:

Art. 515. **São títulos executivos judiciais**, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título:

**I - as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia**, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa;

(...) Art. 523. No caso de **condenação em quantia certa, ou já fixada em liquidação, e no caso de decisão sobre parcela incontroversa**, o cumprimento definitivo da sentença far-se-á a requerimento do exequente, sendo o executado intimado para pagar o débito, no prazo de 15 (quinze) dias, acrescido de custas, se houver.

§ 1º Não ocorrendo pagamento voluntário no prazo do caput, o débito será acrescido de multa de dez por cento e, também, de honorários de advogado de dez por cento. – grifo nosso

Considerando que a Excepta ajuizou cumprimento de sentença nos termos do art. 523 do CPC, **sem ter título executivo judicial que reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, é notória a nulidade.**

Aplicam-se ao caso também os artigos do Código de Processo Civil abaixo transcritos:

Art. 783. A execução para cobrança de crédito fundar-se-á sempre em título de obrigação certa, líquida e exigível.

Art. 786. A execução pode ser instaurada caso o devedor não satisfaça a obrigação certa, líquida e exigível consubstanciada em título executivo.

A jurisprudência está no mesmo sentido:

[...] **Sentença que não estabeleceu obrigação de pagar e tampouco reconheceu existência de dívida – Ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido do processo – Inteligência dos artigos 513 e 515 do CPC – Vício que determina seja extinto, ex officio, o cumprimento de sentença – Aplicação do art. 485, inciso IV, do CPC –** [...] (TJSP; Agravo de Instrumento 2152921-41.2022.8.26.0000; Relator (a): Erbeta Filho; Órgão Julgador: 15ª Câmara de Direito Público; Foro de Paulínia - 1ª Vara; Data do Julgamento: 17/08/2022; Data de Registro: 17/08/2022)

Ademais, a forma como a Excepta promove o pedido, em verdade, extrapola os limites da coisa julgada, em afronta ao art. 502, do CPC, posto que fundamenta o seu pedido de cumprimento de sentença no fato de ter ela pedido desligamento da EBSERH em razão da pressão sofrida pelo HFA. Mas esse pedido não tem relação com a presente ação mandamental, notadamente porque **o desligamento da Impetrante foi voluntariamente realizado por ela, mais de dois anos depois do ajuizamento do *mandamus*.**

O que busca a Excepta é a indenização por suposto e eventual prejuízo sofrido em decorrência dos fatos **praticados pelo HFA/UNIÃO exclusivamente. Essa situação não é objeto da presente ação nem foi sequer aventada pelo v. acórdão ora executado**, tampouco existe qualquer pronunciamento judicial reconhecendo direito de salários por período não trabalhado, ou qualquer direito indenizatório que assim se assemelhe.

O cumprimento de sentença, portanto, limita-se a averiguar eventual perda remuneratória que tenha a obreira sofrido **junto ao seu**

**contrato com o HFA de abril de 2014 até os dias atuais**, sem qualquer relação com salários pagos pela Excipiente, que, como dito pela própria obreira, somente compôs o polo passivo do *mandamus* “para que tome conhecimento da situação exposta, bem como para que não restrinja, futuramente, qualquer direito da mandatária”.

Portanto, é evidente que o pedido formulado no cumprimento de sentença não encontra respaldo no título executivo judicial existente, de forma que não se pode admitir o prosseguimento do cumprimento de sentença nos moldes determinados pela decisão, conforme entendimento cristalino e farto da jurisprudência pátria, *in verbis*:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - COISA JULGADA EM SENTIDO MATERIAL - INDISCUTIBILIDADE, IMUTABILIDADE E COERCIBILIDADE: ATRIBUTOS ESPECIAIS QUE QUALIFICAM OS EFEITOS RESULTANTES DO COMANDO SENTENCIAL - PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL QUE AMPARA E PRESERVA A AUTORIDADE DA COISA JULGADA - EXIGÊNCIA DE CERTEZA E DE SEGURANÇA JURÍDICAS - VALORES FUNDAMENTAIS INERENTES AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO - EFICÁCIA PRECLUSIVA DA "RES JUDICATA" - "TANTUM JUDICATUM QUANTUM DISPUTATUM VEL DISPUTARI DEBEBAT" - CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE DE REDISSCUSSÃO DE CONTROVÉRSIA JÁ APECIADA EM DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO, AINDA QUE PROFERIDA EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - A QUESTÃO DO ALCANCE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 741 DO CPC - MAGISTÉRIO DA DOCTRINA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. **A sentença de mérito transitada em julgado só pode ser desconstituída mediante ajuizamento de**

**específica ação autônoma de impugnação (ação rescisória)** que haja sido proposta na fluência do prazo decadencial previsto em lei, pois, com o exaurimento de referido lapso temporal, estar-se-á diante da coisa soberanamente julgada, insuscetível de ulterior modificação, ainda que o ato sentencial encontre fundamento em legislação que, em momento posterior, tenha sido declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, quer em sede de controle abstrato, quer no âmbito de fiscalização incidental de constitucionalidade. - A superveniência de decisão do Supremo Tribunal Federal, declaratória de inconstitucionalidade de diploma normativo utilizado como fundamento do título judicial questionado, ainda que impregnada de eficácia "ex tunc" - como sucede, ordinariamente, com os julgamentos proferidos em sede de fiscalização concentrada (RTJ 87/758 - RTJ 164/506-509 - RTJ 201/765) -(grifamos)

Ademais, ainda que assim não fosse, é preciso observar que o próprio instituto do mandado de segurança não comporta o efeito que a *Excepta* busca nos presentes autos. Com efeito, importa transcrever aqui o teor dos enunciados das Súmulas nros. 269 e 271, do Eg. STF, *in verbis*:

SÚMULA 269 - O MANDADO DE SEGURANÇA NÃO É SUBSTITUTIVO DE AÇÃO DE COBRANÇA.

SÚMULA 271 - Concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria

**Não há previsão no v. acórdão de obrigação de pagamento de salários integrais.** Mesmo em face do HFA não há tal obrigatoriedade, posto que o comando legal fala claramente em progressão na carreira, pelo que estamos falando em **diferenças**

**salariais devidas pelo atingimento de marcos objetivos decorrente do tempo de vínculo.**

Diante do exposto, requer que o presente incidente seja extinto sem julgamento do mérito nos termos do art. 485, inciso IV, do CPC, pois não possui título executivo judicial que reconheça obrigação de pagar quantia certa, afrontando, assim, os pressupostos de constituição e desenvolvimento regular do processo. Trata-se de caso de nulidade absoluta que pode ser reconhecida em qualquer grau de jurisdição, posto que não se convalida. Resta ainda evidente a violação aos termos da coisa julgada pretendida pela Excepta, em flagrante violação aos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal e art. 485, IV, e 502, do CPC.

**3.3 Enriquecimento sem justo motivo. *bis in idem*. desligamento da ebserh por vontade própria. aplicação análoga do tema 671/stf.**

O que pretende a Excepta é o pagamento de salários relativamente ao período em que não prestou serviços à Excipiente, o que evidentemente não se pode admitir. Senão vejamos.

Ainda que se admita que o pedido de demissão da Impetrante decorra de eventual fato ilegal, o que não ocorreu como já demonstrado nos tópicos anteriores, não se pode admitir que a obreira busque o pagamento de remuneração sem a respectiva prestação de trabalho. Mais que isso: não se pode admitir que busque receber remuneração de período em que ainda era empregada e recebeu os salários devidos à época. Vejamos.

Com efeito, o que se depreende do pedido formulado é justamente a tentativa de receber por período já quitado, bem como por período em que não houve prestação de serviços, em razão do desligamento voluntário da Impetrante junto à EBSEH.

Como se verifica, a Excepta claramente se refere ao período anterior à sua **nova contratação**. No entanto, é preciso fazer a diferenciação dos períodos em que a Excepta efetivamente esteve desligada da empresa e o período previsto no acórdão executado.

Pela relevância, merece recapitularmos que em 14/07/2016 a Excepta peticiona nos autos informando que vem sendo pressionada pelo HFA a fazer uma opção pelos vínculos existentes.

Ora, Excelência, se a Impetrante afirma que estava sendo pressionada a escolher por um dos dois vínculos (HFA ou EBSEH), é

porque, nesse momento, ela ainda mantinha os dois vínculos empregatícios, como de fato mantinha. Que salários são esses, então, que a autora pretende receber novamente, sem qualquer lastro na coisa julgada constante dos autos? Evidente a impropriedade do pedido!

Portanto, quanto ao período de abril/2014 até 31/08/2016 (último dia de trabalho da Excepta junto à EBSERH em razão de seu pedido de desligamento), resta evidente a tentativa de enriquecimento sem justo motivo da autora (art. 884 do Código Civil), ante a inexistência de direito, pelos próprios fundamentos da ação. Os limites da lide são, claramente, matéria de ordem pública, cujo conhecimento por esse MM. Juízo é evidentemente permitido.

A partir do seu desligamento, não houve prestação de labor em favor da Excipiente, pelo que não se poderia falar em pagamento de remuneração. Isso porque Excepta é pessoa MAIOR e plenamente CAPAZ, sendo que no momento de sua declaração de vontade de desligamento do emprego não apresentava qualquer restrição na sua capacidade civil. Além disso, ela possui idade e grau de instrução (nível superior) suficientes para compreender os efeitos do pedido de desligamento, documento por ela assinado sem qualquer tipo de coerção exercida pela Excipiente.

Justamente por esse motivo, não há que se falar em reintegração da autora aos quadros de Excipiente, em setembro de 2022, como pretendido pela Excepta, mas meramente em nova contratação da obreira. Não houve reintegração da autora, posto que ela jamais foi dispensada pela Excipiente. Portanto, não se falando em reintegração, não se poderia falar em continuidade de contrato ou direito a progressões a serem impostos à Excipiente.

Vale destacar que a reintegração consiste na reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado ou no cargo resultante de sua transformação, quando invalidada sua demissão por decisão administrativa ou judicial, com ressarcimento de todas as vantagens. Não é o caso dos autos, posto que a rescisão contratual da obreira não se deu por qualquer ato ilícito praticado pela Excipiente, mas por uma decisão sua. Da mesma forma, tal contratação posterior igualmente não decorre de determinação judicial, já que não consta do acórdão exequendo qualquer determinação nesse sentido.

Mesmo que se aceite o argumento de que a autora foi forçada pelo HFA a pedir o desligamento da Ebserh, o que se admite apenas por amor ao debate, o fato é que as consequências eventualmente

prejudiciais à obreira em decorrência desse fato não podem ser imputadas à EBSEERH, quiçá como um cumprimento de sentença em que em momento algum o Judiciário se debruçou sobre o tema. **Os atos praticados pelo HFA e os prejuízos financeiros dele decorrentes não podem afetar uma relação jurídica que é absolutamente distinta.**

Se pretende a Impetrante buscar eventual indenização decorrente do seu pedido de demissão, deve ajuizar regular ação nesse sentido, para somente então conseguir (ou não) a prolação de título executivo judicial que lhe reconheça tal direito. **Não é, todavia, o cumprimento de sentença nos presentes autos o meio próprio para alcançar esse objetivo**, de forma que não se pode falar em deferimento de pagamento de salários e progressões supostamente devidas pela Excipiente à Excepta em decorrência do período compreendido entre abril/2014 e setembro/2022.

A sua manifestação pedindo os pagamentos deixa claro que **foi a Impetrante quem escolheu por desligar-se da Excipiente, “numa verdadeira escolha de Sofia”**. Não obstante, essa escolha se deu não por ato da Excipiente, mas pela inexistência de decisão judicial que respaldasse a sua manutenção em ambos os vínculos.

Fato é que, determinar o pagamento de salários na importância de R\$ 624.495,15 (seiscentos e vinte e quatro mil, novecentos e noventa e cinco reais e quinze centavos) **sem a Excepta ter efetivamente laborado é contrário aos princípios da moralidade, da probidade e da boa-fé, constituindo enriquecimento ilícito.**

Importante ressaltar ainda que estamos tratando de erário público, de uma empresa pública federal que administra 41 hospitais universitários federais, sustentada integralmente de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS). Trata-se de empresa pública dependente, nos termos do quanto preconiza o art. 2º, III, da Lei Complementar n. 101/2000<sup>4</sup>, cuja finalidade de sua criação está igualmente definida em lei<sup>5</sup>. Portanto, a despeito de se tratar de empresa pública com

---

<sup>4</sup>Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: (...)

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

<sup>5</sup>Art. 3º A EBSEERH terá por finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim

personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, é indissociável tal patrimônio do interesse público, notadamente em razão de seus recursos serem integralmente utilizados a serviço da saúde pública e do SUS.

Ademais, *ad cautelam*, é importante trazer à baila o Tema 671 do STF (RE 724.347), que versa sobre o direito de candidatos aprovados em concurso público a indenização por danos materiais em razão de alegada demora na nomeação, efetivada apenas após o trânsito em julgado de decisão judicial que reconheceu o direito à investidura, fixou que “**o servidor não faz jus a indenização, sob o fundamento de que deveria ter sido investido em momento anterior, salvo situação de arbitrariedade flagrante**”.

Tal entendimento, aplicável em contratações envolvendo certames públicos, pode ser perfeitamente utilizado ao caso em concreto. Trata-se da tese que prevalece atualmente de que o Estado não está obrigado a indenizar o indivíduo que, muito tempo após a conclusão do concurso público, foi nomeado para assumir cargo público por força de decisão judicial, salvo em casos de flagrante arbitrariedade estatal. Este entendimento apoia-se na vedação ao enriquecimento sem causa, que impede que o candidato nomeado em decorrência de ordem jurisdicional seja remunerado por um período que não trabalhou. A remuneração não é um prêmio, mas sim uma contraprestação ao trabalho prestado. Logo, sem trabalho não pode ter lugar a correspondente remuneração.

É **regra**: o servidor **não faz jus a indenização**, sob o fundamento de que deveria ter sido investido em momento anterior. E seria indenizatória a verba, porque no período compreendido entre os dias 31/08/2016 (último dia de trabalho da Excepta, em razão de seu pedido de desligamento dos quadros da Excipiente) e 05/09/2022 (data em que a Excepta firmou novo contrato de trabalho com a Excipiente) não houve labor por parte da Impugnada em favor da EBSERH, de forma que não há falar em contraprestação.

A corroborar o que ora se expõe, veja-se o entendimento do TRF/1ª Região no que se refere ao pagamento de verbas em período não trabalhado, no precedente julgado nos autos do processo 0016323-

---

como a prestação às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, observada, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, a autonomia universitária.

70.2004.4.01.3300, Relator DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO, Órgão julgador QUINTA TURMA, Data da publicação 04/02/2022.

No mesmo sentido, o STJ entendeu no julgamento do AgInt no RE nos EDcl no REsp 1200520 / PR, Relatora Ministra LAURITA VAZ, **ÓRGÃO JULGADOR CE - CORTE ESPECIAL**, data da publicação DJe 20/09/2016.

E no STF no julgamento do AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 982.025, Relator Ministro Roberto Barroso, órgão julgador 1ª Turma, publicado no DJE de 25/08/2017.

De modo que, a **exceção** prevista no Tema 671/STF é para quando houve “**situação de arbitrariedade flagrante**”, o que não é o caso. Repita-se: a Excipiente apenas cumpriu estritamente comando judicial, de modo que não lhe pode ser imputada qualquer arbitrariedade e/ou ilegalidade. Quanto a isso não há o que discutir.

Pelo exposto, o pleito indenizatório deve ser indeferido, diante da inexistência de ato estatal arbitrário ou flagrantemente ilegal, sob pena de a beneficiária se enriquecer sem causa.

### **3.4 Nulidade de intimação quanto ao início do cumprimento de sentença.**

Na eventualidade das premissas anteriores serem superadas, o que se admite apenas em respeito à eventualidade, é preciso observar que houve uma evidente falha na intimação da Excipiente quanto ao início do cumprimento de sentença. Senão vejamos.

Quando do pedido de cumprimento de sentença da obrigação de pagar face à Excipiente, esse MM. Juízo admitiu a medida executiva, determinando a intimação da Excipiente para pagamento da medida.

Da decisão, verifica-se que, inicialmente, deveria ser proferida a intimação da Excepta, para fins de cumprimento da determinação de instruir a petição com demonstrativo discriminado e atualizado do crédito. Após essa medida, deveria a secretaria proceder à intimação da Excipiente para cumprimento voluntário da obrigação. Dito isso, a primeira intimação da decisão caberia exclusivamente à Impetrante, como de fato ocorreu. Veja-se que da certidão de intimação direcionada à Excepta consta a identificação do ID da decisão a que se refere, bem como a parte a quem foi direcionada e o prazo concedido.

Veja-se que, na forma devidamente preconizada pelo art. 269, *caput* e §2<sup>o</sup>, do CPC, restou certificado que o ofício eletrônico de encaminhamento da intimação indicava exatamente o ID da decisão que se dava ciência à excipiente, atingindo a finalidade de enviar “cópia da decisão” cujo teor se buscava dar conhecimento à parte. Portanto, verifica-se que o objetivo da intimação foi devidamente atingido.

Juntadas as informações pela Excepta, caberia à D. Secretaria dessa MM. 14<sup>a</sup> Vara Federal proceder à intimação da Excipiente para, querendo, pagar ou impugnar o pedido de cumprimento. Ocorre, todavia, que quando da intimação da Excipiente, além de falha na indicação dos advogados da empresa, o que será melhor debatido adiante, sequer foi indicado sobre qual decisão estariam as partes sendo cientificadas, tampouco a qual das rés a decisão se dirigia. **Não consta o ID da decisão sobre a qual a parte ré deveria ser cientificada, tampouco a quem se dirige a intimação e/ou o prazo de cumprimento da decisão**, diferentemente do que ocorreu quando da intimação da autora.

Com efeito, consta dos autos duas intimações: uma encaminhada aos advogados e outra para a União. O ofício de intimação encaminhado aos advogados não indica a qual das rés se dirige o ato. Essa medida somente aumenta a confusão e o prejuízo evidenciado nos autos, posto que não havia qualquer obrigação a ser cumprida pela Excipiente, conforme já amplamente demonstrado. Portanto, ainda que a Excipiente tivesse recebido eventual intimação, não se poderia, pelos vícios ora apontados e o contexto do feito, admitir que deveria presumir qualquer obrigação a si direcionada.

Ora, Excelência, com a devida vênia, não se pode exigir que as partes procedam a uma verdadeira investigação processual para identificar sobre que decisão a intimação se refere. As intimações, por serem atos que buscam dar ciência sobre os termos do processo, devem ser claras quanto ao seu conteúdo, sendo certo que, na forma preconizada pelo art. 269, §2<sup>o</sup>, do CPC, do instrumento de intimação (o ofício de intimação) deve constar cópia da decisão a que se refere, ainda que essa intimação se dê pelas vias eletrônicas.

---

<sup>6</sup>Art. 269. Intimação é o ato pelo qual se dá ciência a alguém dos atos e dos termos do processo. [...] § 2º O ofício de intimação deverá ser instruído com cópia do despacho, da decisão ou da sentença.

Com efeito, no caso do processo eletrônico, no mínimo a referência ao ID da decisão que se busca intimar deve constar do ofício eletrônico de intimação. Isso não ocorreu nos autos, em relação à Excipiente, conforme demonstrado. Há, portanto, uma evidente violação quanto às informações básicas que devem constar do ofício de encaminhamento da intimação, ensejando a evidente nulidade da mesma.

Como se isso não fosse o suficiente, é preciso identificar, ainda, que mesmo a intimação encaminhada aos advogados não atendeu aos ditames legais, senão vejamos.

Em petição, a Excipiente, por seu advogado, junta procuração e substabelecimento atualizados da empresa, rogando, expressamente que a publicação ocorresse em nome e na pessoa dos causídicos específicos.

Ocorre, todavia, que a intimação não observou o expresse pedido formulado em petição pela requerida. Com efeito, a intimação indicou advogados não apontados na petição referida, bem como deixou de fora outros que deveriam ter sido devidamente notificados. Portanto, a nulidade da intimação mais importante do feito (ordem de pagamento) está eivada de nulidade que, claramente, causou enorme prejuízo à excipiente.

Com efeito, trata-se de hipótese de nulidade expressamente prevista em lei, conforme se depreende da leitura do art. 272, §§2º e 5º, do CPC, *in verbis*:

Art. 272. Quando não realizadas por meio eletrônico, consideram-se feitas as intimações pela publicação dos atos no órgão oficial.

§ 2º **Sob pena de nulidade**, é indispensável que **da publicação constem os nomes das partes e de seus advogados**, com o respectivo número de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, ou, se assim requerido, da sociedade de advogados.

§ 5º **Constando dos autos pedido expresse para que as comunicações dos atos processuais sejam feitas em nome dos advogados indicados, o seu desatendimento implicará nulidade.** – grifo nosso

O tema não é novo, sendo certo que o E. STJ, em julgamento proferido por órgão qualificado, já sedimentou entendimento no sentido de que há, sim, nulidade quando há pedido expresso de publicação em nome de todos os advogados e, à falta de qualquer deles, exista alegação de prejuízo. Vejamos a ementa do julgado proferido pela 2ª Seção do STJ, nos autos do EAREsp n. 1.306.464/SP:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. REQUERIMENTO PRÉVIO DE INTIMAÇÃO EXCLUSIVA DE TRÊS PATRONOS DA PARTE. INTIMAÇÃO SOMENTE EM NOME DE DOIS ADVOGADOS. NULIDADE CONFIGURADA. JULGAMENTO: CPC/15.

[...] 5. **Invalidade da intimação, necessidade de que todos os advogados indicados sejam intimados.**

6. O acórdão embargado adotou de posicionamento segundo o qual o STJ teria firmado entendimento no sentido de que "não há obrigatoriedade de publicação em nome de todos os advogados relacionados na petição que pede intimação exclusiva, mas tão somente de um deles", firmado na vigência do CPC/1973. **Todavia, a situação fática a sob julgamento se enquadra perfeitamente na hipótese analisada no acórdão paradigma, segundo a qual configura-se nula a intimação quando existir prévio requerimento de publicação de intimação exclusiva para mais de um advogado habilitado nos autos e, no entanto, a publicação não observar a totalidade dos causídicos indicados, por força do que disciplina o art. 272, §5º, do CPC/2015.** Precedentes. – grifo nosso

7. Embargos de divergência no agravo em recurso especial acolhidos. (STJ. EAREsp 1.306.464/SP. Relatora: Min. Nancy Andrigli. Órgão julgador: 2ª Seção. Publicação: DJE de 09/03/2021).

Veja-se outros diversos precedentes no mesmo sentido de reconhece a nulidade evidente da intimação, em decorrência do prejuízo *in re ipsa* daí decorrente, proferidos ainda pelo E. STJ nos precedentes seguintes precedentes: AgInt no REsp 1795060/SP, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 20/08/2019, DJe 09/09/2019; AgInt no REsp 1771276/MG, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 20/05/2019, DJe 24/05/2019; AgInt nos EDcl no REsp 1685309/MT, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 05/02/2019, DJe 13/02/2019.

Portanto, a nulidade é medida que se impõe, sendo certo que esse é o primeiro momento em que a nulidade foi identificada, gerando prejuízos à excipiente, pelo que a prescrição contida no art. 278, do CPC<sup>7</sup>, restou atendida. Isso porque a Excipiente somente veio a ter conhecimento do presente cumprimento de sentença em razão das tentativas de constrição de créditos direcionadas a si.

Por fim, mas não menos importante, deve-se reconhecer, ainda, a nulidade da intimação pela inobservância aos termos do art. 535, *caput*, do CPC, em face dos termos da preliminar aventada nessa exceção, no sentido de reconhecer o devido tratamento da excipiente de forma análoga à Fazenda Pública. Reiterando-se a integralidade do teor da referida manifestação, observando-se essa condição, resta evidente a necessidade de que a intimação da Excipiente deve se dar na forma do dispositivo legal mencionado, qual seja, “na pessoa de seu representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico”. Não foi, por evidente, essa a forma de intimação da excipiente, o que somente reforma a nulidade da intimação em discussão.

Ainda que o julgado proferido no EAREsp n. 1.306.464/SP deixe expresso ser dispensado, vale salientar o prejuízo causado à Excipiente em razão da presente nulidade. É cristalino que, em razão dessa situação, não lhe foi oportunizado os prazos e meios próprios de impugnação da pretensão executória, o que não se pode admitir. Ademais, o valor pleiteado pela autora, além de indevido, é R\$ 624.495,15 (seiscentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e quinze centavos).

---

<sup>7</sup>Art. 278. A nulidade dos atos deve ser alegada na primeira oportunidade em que couber à parte falar nos autos, sob pena de preclusão.

Em assim sendo, de todo o quando exposto, é evidente a nulidade da intimação da Excipiente, face a inobservância dos termos das prescrições legais, na forma do art. 280, do CPC, pelo que se requer a nulidade de todos os atos de constrição, após a decisão de ID 1809483181. Requer, ainda, em razão da nulidade apontada, que seja reaberto integralmente o prazo da excipiente para a apresentação da regular impugnação ao cumprimento de sentença, na forma do art. 535, *caput*, do CPC, para que surtam seus efeitos jurídicos e legais.

#### 4 LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ.

Como é sabido, as hipóteses de cabimento de aplicação da referida multa encontram-se no art. 80 CPC/15. Vejamos:

Art. 80. Considera-se litigante de má-fé aquele que:

I - **deduzir pretensão** ou defesa **contra** texto expresso de lei ou **fato incontroverso**;

II - **alterar a verdade dos fatos**;

III - **usar do processo para conseguir objetivo ilegal**;

IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo;

V - proceder **de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo**;

VI - **provocar incidente manifestamente infundado**;

VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório. – grifos nossos

No caso em tela, não há dúvidas de que o direcionamento da obrigação de pagar à Excipiente decorre exclusivamente de uma tentativa da obreira de induzir em erro esse MM. Juízo. Numa única ação, a autora violou o art. 80 nos seus incisos I, II, III, V e VI, do CPC. Senão vejamos.

Com a devida vênia, quer nos parecer que a Excipiente tenta se utilizar do cumprimento de sentença para incluir pedido não realizado na *exordial*, para imputar obrigação de pagar à EBSERH que não constou do título executivo, e suscitar a tese de reintegração para percepção de valores no período que laborou perante a EBSERH (recebendo assim duas vezes) e pelo período compreendido entre o seu

pedido voluntário de demissão junto à Excipiente e a sua nova contratação em razão de nova decisão judicial.

A Impetrante altera a verdade dos fatos (ao atribuir à Excipiente obrigação de pagamento), provocando incidente frente à excipiente manifestamente infundado (ante à evidente ilegitimidade passiva da Ebserh), fazendo-o de forma claramente temerária (ao cobrar valores que não foram objeto da coisa julgada), aduzindo fatos que são indiscutivelmente incontrovertidos nos autos, posto que alcançados pelo véu da coisa julgada (uma vez que é indisputável que os atos praticados e a obrigação de pagar sempre foram direcionados ao HFA), com clara intenção de atingir objetivo ilegal (recebimento de salários quando ainda era contratada e de período em que estava desligada da Ebserh).

A litigância de má-fé é tamanha que merece ser utilizada como exemplo do que não se faz em juízo nos bancos acadêmicos! Uma única ação conseguiu contemplar praticamente todos os incisos do art. 80, do CPC. Tamanha atitude processualmente desleal não pode ser admitida, tampouco deve ser minimizada. A ação desse Judiciário deve ser firme e proporcional à deslealdade processual, notadamente porque esse MM. Juízo de fato acabou sendo envolvido na distorção de fatos trazidos pela autora.

Por essa razão, a Excepta deve ser condenada a pagar multa por litigância de má-fé, em percentual a ser aplicado por este MM. Juízo, por usar do processo para conseguir objetivo ilegal, alterando a verdade dos fatos, em incidente manifestamente infundado contra a excipiente, fazendo-o de forma claramente temerária, aduzindo fatos que são indiscutivelmente incontrovertidos nos autos, nos termos do art. 80, incisos I, II, III, V e VI, c/c art. 81 do CPC.

## **5 DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA**

Dispõe o Código de Processo Civil:

Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

§ 1º São devidos honorários advocatícios na reconvenção, no cumprimento de sentença, provisório ou definitivo, na execução, resistida ou não, e nos recursos interpostos, cumulativamente.

§ 2º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez e o máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa, atendidos: (...)

Diante do exposto, não há dúvidas de que a Excipiente provocou a jurisdição pleiteando provimento que não lhe pertence. Iniciou cumprimento de sentença (obrigação de pagar) incluindo indevidamente a EBSERH, parte comprovadamente ilegítima para figurar nesta fase processual, ofendendo coisa materialmente julgada, atacou conduta escorreta desta Excipiente, fundada em ato administrativo devidamente motivado, com inteira observância de decisão judicial.

Fez pedido de pagamento de salários na importância exorbitante de R\$ 624.495,15 (seiscentos e vinte e quatro mil, novecentos e noventa e cinco reais e quinze centavos) sem ter realizado a contraprestação laboral.

Evidente, portanto, que são devidos honorários de sucumbência, a parte vencida deve arcar com esse ônus. Requer o pagamento no percentual de 20 % (vinte por cento) sobre a importância indevidamente pleiteada pela Excipiente - R\$ 624.495,15 (seiscentos e vinte e quatro mil, novecentos e noventa e cinco reais e quinze centavos).

## **6 CONCLUSÃO**

Ante o exposto, roga-se pelo conhecimento da presente exceção de pré-executividade, pelo seu cabimento, e provimento de seus pleitos nos seguintes termos:

- a. Seja reconhecida a ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento regular do cumprimento de sentença, ante a inexistência de título executivo judicial que reconheça obrigação da Excipiente de pagar quantia certa, em flagrante violação aos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal e art. 502, do CPC, com a consequente extinção da medida executória, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 485, inciso IV, do CPC;
- b. Seja reconhecida a ilegitimidade passiva da Ebserh para figurar na condição de executada no presente cumprimento, em face da desobediência aos termos da coisa julgada e o enriquecimento sem justo

motivo que a obreira busca, nos termos da fundamentação, com a consequente extinção do presente cumprimento de sentença em relação à excipiente, na forma do art. 485, VI, do CPC;

c. Subsidiariamente, roga-se que, caso não se entenda pelo reconhecimento dos pleitos do item anterior, seja reconhecida a nulidade da intimação para pagamento da quantia pretendida, como forma de reabrir-se o prazo para a oposição de impugnação ao cumprimento de sentença, nos termos da lei;

d. A condenação da Excepta a multa por litigância de má-fé, nos termos do art. 80, I, II, III, V e VI, c/c art. 81, todos do CPC, nos termos da fundamentação supra;

e. Na forma do art. 338, do CPC, que a presente medida executiva seja direcionada a quem de direito, a saber, ao Hospital das Forças Armadas/União Federal, na forma do quanto fixado em decisão judicial;

f. A condenação da requerida em honorários advocatícios, incidentes no importe de 20% sobre o valor pretendido pela Excepta.

Nestes termos, pede deferimento.

## **APELAÇÃO EM AÇÃO ANULATÓRIA AJUIZADA POR FORNECEDOR, EM RAZÃO DE GLOSAS REALIZADAS EM CONTRATO DE PRESTAÇÃO E SERVIÇOS CONTÍNUOS<sup>1</sup>**

Cristiana Meira Monteiro<sup>2</sup>  
Juliana Melissa Lucas Vilela e Melo<sup>3</sup>

### **1 SÍNTESE FÁTICA**

Trata-se de ação que visa à declaração de nulidade das glosas aplicadas pela Administração em contrato de prestação de serviços de nutrição hospitalar, sob alegação de divergência no número de empregados em relação à planilha de custos. A sentença julgou procedente o pedido, reconhecendo que, na modalidade empreitada por preço global, a planilha é mera referência, não vinculando a execução contratual, e que não houve prejuízo na qualidade ou quantidade do serviço prestado. Determinou-se a nulidade das glosas e a devolução dos valores retidos, por ausência de contraditório e ampla defesa no processo administrativo.

### **2 MÉRITO DO RECURSO**

**2.1 Legalidade das glosas. princípio da vinculação à proposta. alocação de mão de obra como parte das atividades a serem desolvidas. normativas aplicáveis.**

Para melhor compreensão e impugnação da sentença, trataremos inicialmente da questão sobre a previsão de alocação de mão

---

<sup>1</sup>Peça processual emitida no processo judicial nº 1011363-49.2021.4.01.3400, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup> Advogada com 21 anos de experiência, graduada em Direito pelo UNICEUB/DF, com pós-graduação em Direito do Trabalho e Previdenciário pela mesma instituição e em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho pela PUC-RS. Atua como advogada pública na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), exercendo atualmente a chefia do Setor Jurídico de Judicialização da Saúde, vinculado à Consultoria Jurídica (Conjur).

<sup>3</sup> Advogada com 19 anos de experiência, graduada pela PUC-MG, mestre em Gestão de Serviços de Saúde pela UFMG, com MBA em Licitações e Contratos e pós-graduações em Direito Público e Privado. Atua como advogada pública na Ebserh, tendo chefiado o Setor Jurídico do Hospital das Clínicas da UFMG, o Setor de Judicial Administrativo da Consultoria Jurídica da empresa, e atualmente ocupa o cargo de Chefe da Divisão Jurídica de Contencioso Judicial da Conjur.

de obra como questão obrigatória no contrato, para depois tratar sobre a legalidade das glosas da forma como foram operadas.

Com a devida vênia, a r. sentença equivoca-se quando indica que o contrato não traz previsão de obrigatoriedade de alocação de mão de obra. É preciso verificar que o contrato em questão não foi executado sob o regime de empreitada de preço global, como tenta fazer crer a Apelada. **Ao contrário, o referido contrato observa objeto de prestação de serviços continuados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra.**

Com efeito, o contrato firmado indica expressamente qual o objeto da prestação, a saber:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

Contratação de empresa para **a Prestação de Serviços Contínuos** de Nutrição e Alimentação Hospitalar, visando o fornecimento de Dietas Normais, Dietas Especiais, Dietas Enterais, Fórmulas Infantis e Manipulação de Leite Humano, destinadas a Pacientes Internados e Ambulatoriais, Acompanhantes, Funcionários, Internos e Residentes, para atender as necessidades do Hospital Universitário de Brasília.

Com efeito, o objeto é a prestação de serviços contínuos, ou seja, serviços não se limitam ao fornecimento de alimentos, mas a sua distribuição, alocação, produção, manutenção de espaços, dentre outras obrigações.

Da leitura do TR é possível verificar que os serviços em questão deveriam ser realizados dentro das dependências do HUF, com fornecimento, também, de equipamento, além do atendimento à normas regulatórias a serem observadas, tais como normativas relativas à fiscalização profissional de nutrição. Ademais, havia a necessidade de **postos de trabalho com dedicação exclusiva**, sendo certo que o TR previu longamente, inclusive, as obrigações da recorrida acerca de dos empregados que estariam dedicados a essa atividade, conforme será verificado adiante.

Merece observância, ainda, o item 1.1.1 e seguintes do TR, *in verbis*:

1.1.1. A operacionalização e desenvolvimento de todas as etapas que envolvem produção e distribuição de dietas normais, especiais, terapia nutricional via oral, dietas enterais e fórmulas infantis no Centro de Produção de Refeições, no Refeitório e no Centro de Nutrição Enteral;

1.1.2. A disponibilização de mão-de-obra para a operacionalização e desenvolvimento das etapas que envolvem recolhimento, porcionamento, distribuição, e controle de qualidade do leite humano no Banco de Leite Humano (BLH); (...)

1.1.5. A disponibilização de mão de obra especializada, todos os equipamentos e móveis necessários para a perfeita execução dos serviços que se fizerem necessários a este Termo de Referência, assim como todos os insumos de caráter administrativo que viabilizem a execução do serviço (impressoras, etiquetas, papel, fita, canetas marcadoras, etc.); (...)

1.1.13. Disponibilização de mão-de-obra de apoio à nutrição clínica através de técnicos em nutrição e dietética;

**A previsão contratual de dedicação exclusiva de mão de obra era tão evidente que a cláusula décima segunda do contrato firmado previa expressamente a repactuação, com possibilidade de oneração da Administração em razão de reajustes convencionais incidentes sobre a folha de pagamento. Vejamos tais disposições:**

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA DA REPACTUAÇÃO Dada a especificidade do presente Objeto, o reequilíbrio da equação econômico-financeira dar-se-á através da aplicação dos institutos da Repactuação (Art. 54 da In nº 005/2017) e do Reajuste em sentido estrito (Art. 61 da In nº 005/2017).

[...] PARÁGRAFO QUINTO - Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, com datas-bases diferenciadas, a repactuação deverá ser dividida em tantos quanto forem os Acordos, Convenções ou

Dissídios Coletivos de Trabalho das categorias envolvidas na contratação. A repactuação para reajuste do contrato em razão de novo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho deve repassar integralmente o aumento de custos da mão de obra decorrente desses instrumentos.

[...] PARÁGRAFO SÉTIMO - É vedada a inclusão, por ocasião da repactuação, de benefícios não previstos na proposta inicial, exceto quando se tornarem obrigatórios por força de instrumento legal, Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, desde que observado o disposto no art. 6º da In nº 005/2017.

Para que não parem dúvidas sobre o regime de dedicação exclusiva, é preciso verificar que o contrato em questão, no trecho que acima foi transcrito, expressamente menciona o teor do art. 54, da IN 5, que trata sobre a hipótese de incidência da repactuação nos contratos. Vejamos o que diz a norma:

Art. 54. **A repactuação de preços**, como espécie de reajuste contratual, **deverá ser utilizada nas contratações de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra**, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano das datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir. – grifo nosso

Ora, Excelência, se o contrato administrativo previa, inclusive, repactuação em razão de convenção coletiva de trabalho, reajustes remuneratórios e outros, como afirmar que o quantitativo de empregados indicados na proposta comercial era meramente estimativo? Se o contrato previa regime de dedicação exclusiva de mão de obra, como sustentar que os postos de trabalho constantes da proposta comercial eram meramente estimativos? Evidentemente que não eram! **Tais postos estavam sob dedicação exclusiva e jamais poderiam ser reduzidos, independentemente de qualquer discussão sobre perda ou não de qualidade e/ou eficiência.**

Não se pode concluir que a ausência de indicação de quantitativos de postos de trabalho no Edital ou TR indicam se tratar de empreitada por preço global. Isso jamais ocorreu no presente caso, que sempre deixou claro que caberia a fixação de postos com dedicação exclusiva, o que está cristalino nos documentos do Pregão. Tanto que, para que houvesse a adequada mensuração dos postos de trabalho necessários pelos próprios licitantes, a Apelante forneceu no TR todas as informações sobre quantitativos de refeições servidas por dia, número de leitões, previsão de alimentação para acompanhantes, vagas no banco de leite e tudo o quanto fosse necessário para que a empresa vencedora pudesse adequadamente mensurar e precificar seus serviços.

O argumento da Apelada, acolhido em sentença, de que o quantitativo de postos de trabalho indicados na proposta comercial era meramente estimativo, não encontra lastro nas regras editalícias.

Analizando a **cláusula 8 do TR, temos a relação de obrigações e responsabilidades da contratada**. A atenta leitura das obrigações ali constantes, notadamente as aqui transcritas, nos dão clara noção de que **os postos de trabalho deveriam ser mantidos rigorosamente durante a execução do contrato**, na medida que haveria dedicação exclusiva dos mesmos dentro da recorrente, com controle sobre obrigação de imediata substituição dentre outros. Vejamos:

8.1 A empresa contratada deverá executar o objeto do contrato de forma ininterrupta com eficiência, eficácia e presteza, dentro dos padrões exigidos pela contratante, **obrigando-se especialte a:** [...]

8.1.131 **Prover a substituição imediata de funcionários** em caso de folgas, faltas, férias, demissões, licenças e qualquer outro afastamento de pessoal da área técnica, operacional e administrativa, **mantendo sempre o quadro de pessoal completo e observar sempre para que a substituição seja realizada entre funcionários da mesma função e capacidade técnica**, bem como os pré-requisitos para o cargo; [...]

8.1.134 **Manter no Hospital arquivo de cópia dos exames admissionais, periódicos,**

**demissionais, mudança de função e retorno ao trabalho, [...]**

**8.1.135 Apresentar mensalmente relatórios com os resultados dos exames admissionais, periódicos, demissionais, por mudança de função, [...]**

**8.1.137 Apresentar, para fins de fiscalização, todo e qualquer documento relativo aos funcionários que estejam ou tenham estado a serviço da contratada nas dependências da contratante como [...]**

**8.1.141 Fornecer aos seus empregados uniformes que estejam em conformidade com as estações do ano, [...]**

**8.1.154 Manter copeiras nas áreas externas do CNE diariamente e em todos os turnos para higienização e distribuição de fórmulas infantis e de nutrição enteral; (...)**

**8.1.158 Apresentar para aprovação a escala diária e mensal dos funcionários do serviço a contratante, [...].**

Como se verifica, o TR previu como obrigações da contratada questões relacionadas diretamente ao controle de empregados e manutenção dos postos, sendo evidente que tais postos seriam de dedicação exclusiva e, portanto, vinculativos à execução ao contrato durante toda a vigência do mesmo. A que postos se referiria o TR senão àqueles aos quais a contratada voluntariamente se obrigou, quando da apresentação da sua proposta? Se existe obrigação de reposição de pessoal é justamente porque os quantitativos são obrigatórios e vinculantes, fato que era de conhecimento de todas as licitantes quando do certame.

Importante verificar, ainda, que **o TR previu na cláusula 13 o INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR), onde ficou expresso a existência, sim, de postos de trabalho expressos e vinculados ao contrato, conforme apresentação de propostas.**

Ora, Excelências, se a quantidade de postos de trabalho indicada na proposta era meramente estimativa, como tenta fazer crer a recorrida e restou reconhecido na sentença, por que estava previsto no contrato pontuação no caso de não substituição imediata de postos de trabalho? Evidente que isso ocorre justamente porque havia obrigação

de manutenção de postos de trabalho, conforme a proposta apresentada! Por isso havia a possibilidade de penalidade da empresa contratada no caso de não substituição dos postos, porque era obrigatória a fixação de postos de trabalho dentro do HUF, como parte da obrigação de prestação de serviços contínuos ao qual a autora se obrigou.

Importa, ainda, para melhor compreendermos a lógica sobre a qual o Edital e o TR da competição se estruturam, analisar o item 8.2 do TR, que trata de mão de obra. O referido item indica um quantitativo mínimo e funções que não poderiam, de forma alguma, deixar de serem previstas na proposta. No entanto, essas previsões não limitam os postos de trabalho, mas apenas indicam o seu mínimo a ser previsto.

A leitura isolada do referido dispositivo como sendo os únicos postos de trabalhos exigidos pelo Edital é equivocada e não reflete a realidade do certame. Foi exigido dos competidores que eles estabelecessem os quantitativos de postos necessários para a execução do contrato, dentro da sua melhor organização de produtividade. Certo é tal previsão está em acordo com os termos do subitem 7.3, do Anexo VII-A, da Instrução Normativa n. 5 de 2017 (IN 5), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que “dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”.

O Anexo em questão estabelece as diretrizes gerais para a elaboração do ato convocatório. Importa verificar que a referida elaboração deve sempre ter por diretriz a ampliação da concorrência e a busca da melhor proposta para a Administração, de forma a não criar restrições e permitir que o mercado apresente, dentro do quanto possível, soluções mais econômicas e eficientes para o produto ou serviço que se busca contratar.

Dito isso, o subitem 7.3, do Anexo VII-A da IN 5, assim preceitua:

7.3. De acordo com as regras previstas nesta Instrução Normativa, o ato convocatório **deverá permitir que os licitantes possam apresentar produtividades diferenciadas daquela estabelecida pela Administração como referência**, desde que não alterem o objeto da contratação, não contrariem dispositivos legais vigentes e, **caso não estejam**

**contidas nas faixas referenciais de produtividade, comprovem a exequibilidade da proposta; - grifos nossos**

A não indicação de quantitativo específico de postos de trabalho pela recorrente se deu justamente porque poderia vir dos próprios licitantes a apresentação de produtividades diferenciadas, que tornem mais competitiva as suas propostas, sem prejuízo do objeto contratado e das normas legais aplicáveis, além da necessária eficiência na prestação de serviços. Esse, justamente, o fundamento de haver previsão de postos de trabalho com dedicação exclusiva, mas não a sua designação em quantitativos e cargos expressos. Esse, também, o mesmo motivo pelo qual o Anexos VI do TR ndica expressamente que sejam designados quais postos de trabalho seriam alocados na execução do contrato, com valores e quantitativos, custos envolvidos, justamente para que fosse possível a aferição do IMR (cláusula 13 do TR), conforme debatido em linhas anteriores.

Para melhor exemplificar do que estamos tratando, imagine-se que o Edital tivesse previsto a necessidade de 6 cozinheiros como postos de trabalho fixos. No entanto, uma determinada empresa, que se utiliza de um maquinário especial de cozimento, poderia atender à demanda indicada no TR com apenas 3 cozinheiros. Veja-se que dentro do escopo da licitação em questão estava também o fornecimento de toda a estrutura de maquinário e utensílios necessários para a realização das atividades.

O que o item da IN 5 acima transcrito indica é que o Edital, ao ser elaborado, deve considerar a possibilidade de que os competidores tenham métodos produtivos diferenciados que tornem as suas propostas mais competitivas que de outros licitantes. Assim, usando nosso exemplo acima, o ideal seria não haver previsão de número de cozinheiros, já que a licitante pode apresentar proposta mais competitiva e econômica para a Administração Pública.

E foi justamente com essa finalidade que o Edital do Pregão Eletrônico n. 116/2017 não previu, especificamente, quantidade de postos, donde não se pode concluir que tais postos, uma vez indicados pelo licitante vencedor, poderiam sofrer alteração, para redução, durante o curso do contrato, como fez a recorrida. Isso porque de tal flexibilidade, que se admite na fase de apresentação de propostas, não

decorre alteração da natureza de mão de obra alocada com dedicação exclusiva após a celebração do contrato.

Ao abrir aos competidores a indicação de quais e quantos postos de trabalho seriam necessários para a execução do contrato, a recorrente não abriu mão de exigir que, ao longo do contrato firmado, tais postos fossem executados integralmente. Muito ao contrário, essa vinculação estabelecida na proposta tornou-se lei entre as partes, com a assinatura do contrato. Isso decorre, inclusive, da própria leitura dos subitens 7.4 e seguintes, do Anexo VII-A da IN 5, senão vejamos:

7.4. Para efeito do subitem 7.3 acima, o ato convocatório deverá prever a **possibilidade de adequação técnica da metodologia empregada pela contratada, visando assegurar a execução do objeto**, desde que mantidas as condições para a justa remuneração do serviço;

7.5. **A apresentação das propostas nos termos do subitem 7.4 acima implica obrigatoriedade do cumprimento das disposições nelas contidas**, assumindo o proponente o compromisso de executar os serviços nos seus termos, **bem como de fornecer todos os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios necessários, em qualidade e quantidades adequadas à perfeita execução contratual, promovendo, quando requerido, sua substituição**; - grifo nosso

Retomando o exemplo que demos sobre maquinário e número de postos, o subitem 7.5 acima transcrito estabelece exatamente essa lógica: se a empresa apresentou proposta em que o número de postos de trabalho era de 3 empregados em razão da utilização do maquinário X, não poderá, posteriormente, retirar o referido maquinário da execução do contrato, tanto quanto não poderá reduzir o número de empregados vinculados à atividade. O que a referida norma estabelece é que, justamente, há vinculação da proposta nos seus estritos termos.

Essa vinculação decorre do fato de que a análise de exequibilidade da mesma se estabelece a partir de tais quantitativos. É

o que se depreende da leitura do subitem 7.6 e seguintes do mesmo Anexo VII-A da IN 5. Vejamos:

**7.6. A análise da exequibilidade da proposta de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra** deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final;

**7.7. O modelo de planilha de custos e formação de preços previsto no Anexo VII-D desta Instrução Normativa deverá ser adaptado às especificidades do serviço** e às necessidades do órgão ou entidade contratante, de modo a permitir a identificação de todos os custos envolvidos na execução do serviço, e constituirá anexo do ato convocatório a ser preenchido pelos proponentes;

Nesse ponto, merece destaque o fato de que a planilha de formação de preços apresentada pelo recorrido no Anexo VII tem rigorosamente o mesmo formato e segue as mesmas premissas do Anexo VII-D da IN 5.

Tal exigência compôs rigorosamente o anexo do Edital do Pregão Eletrônico 116/2017, conforme se verifica do Anexo VI, anexado aos autos com a contestação.

Portanto, sendo evidente que o contrato previa alocação de postos de trabalho com dedicação exclusiva, a consequência **jurídica é que a proposta vincula o contratante em seus estritos termos e quantitativos, pelo que era obrigação da empresa manter os 101 empregados previstos na proposta vencedora. A própria recorrida indica os cargos e quantitativos eram necessários, conforme se verifica do Anexo VII da proposta da empresa.**

A composição geral dos custos novamente indicou o valor do custo de mão de obra e replica o valor de R\$ 303.978,08 (trezentos e três mil, novecentos e setenta e oito reais e oito centavos) a esse título, conforme se verifica da planilha COMPOSIÇÃO GERAL DOS CUSTOS, agora obtido pela soma do item 1 (custo de mão de obra) com o item 2 (custos indiretos, tributos e lucro sobre a mão de obra).

Portanto, o que se observa é que jamais poderia ser admitido que no curso do contrato a Apelada tenha reduzido o número de postos de trabalho sem o regular abatimento de tais valores do montante devido à recorrida. É evidente o enriquecimento sem justo motivo, na medida em que a vinculação se deu aos estritos termos da proposta aceita pela recorrente. Não se olvide que estamos tratando de contratos administrativos, em que as previsões de lucro estão previamente estabelecidas pelas partes.

Não se pode admitir que pretenda a recorrida aumentar a sua lucratividade no contrato com a redução dos postos de trabalho contratados. Portanto, se a autora se vinculou para prestar serviços utilizando-se de 101 profissionais, caberia a ela manter esse quantitativo até o fim do contrato. No entanto, **é incontroverso nos autos que a recorrida reduziu o número de postos de trabalho no curso da sua execução, tendo em vista que os fundamentos da presente ação se limitam a i) tentar enquadrar o regime de execução do contrato à empreitada por preço global, o que claramente não é o caso, ii) a suposta inexistência de prejuízo ao erário, consubstanciado na inexistência de queixas quanto à qualidade dos serviços prestados.**

Portanto, é inconteste que a Apelada, de fato, reduziu o quantitativo de pessoas na execução do contrato de trabalho, sem proporcional redução dos valores cobrados da Ebserh, em evidente violação aos termos do art. 884, do Código Civil. Inconteste, ainda, que o contrato em questão previa a alocação de postos fixos de trabalho, com dedicação exclusiva de mão de obra, o que não permite a redução de tais postos na execução do contrato.

Em razão disso, resta evidente que deve ser reformada a decisão de piso, para julgar improcedente o pleito de anulação das glosas realizadas, posto que as mesmas se deram dentro dos estritos ditames legais. É o que se requer.

## **2.2 Inexistência de nulidade do processo de glosa. simples conta aritmética. inexistência de penalidade.**

A sentença, equivocadamente, entendeu que as glosas deveriam ser realizadas após a oitiva da empresa recorrida.

Com a devida vênia, não deve prevalecer tal entendimento, inclusive e justamente porque **a oitiva da empresa autora se deu antes de qualquer glosa**. Senão vejamos.

Com efeito, em setembro de 2018, numa atividade de fiscalização rotineira, verificou-se que havia divergência entre os postos de trabalho executados e os que haviam sido apresentados pela empresa autora na planilha de formação de custos.

Ao contrário do quanto dito em sentença, a empresa foi notificada para prestar esclarecimentos a respeito, conforme se verifica da notificação encaminhada em 03/10/2018. A resposta da recorrida veio em 09/10/2018.

Em razão da resposta, a empresa foi notificada a realizar a readequação da execução do contrato, conforme se verifica do Ofício n. 024/2018 encaminhado. A resposta da empresa foi apresentada em 24/10/2018, sendo certo que até então nenhuma glosa se operou no contrato. Somente após a afirmação expressa da autora de que não faria os ajustes contratuais, por entender que os valores e quantitativos da proposta eram meramente estimativos é que a recorrida passou a operar as glosas, dali por diante.

As glosas não são penalidades, são descontos pela ausência de prestação dos serviços e estão expressamente previstas nas regras do Edital ao qual se vinculou a autora. Com efeito, a previsão das glosas consta do item 13.3.3 do TR que assim preceitua:

13.3.3. A glosa poderá ser aplicada mensalmente de acordo com a pontuação do período/mês, não sendo possível o acúmulo de pontuação entre períodos/meses;

Considerando que a empresa confessou não estar mantendo nos postos de trabalho o quantitativo indicado no contrato, surge o direito de compensação de tal descumprimento na glosa das cobranças como consequência imediata dos termos do contrato. Trata-se de devida contraprestação dos serviços.

A partir daí, o processo e as motivações da APELADA foram analisados e julgados pela autoridade administrativa. Neste passo, foi recebida a manifestação recursal da empresa em 23/10/2020, apesar de denominada defesa prévia, seguindo-se a partir daí o iter previsto na lei do processo administrativo, até que, no dia 09/11/2020, a autoridade

competente da área, o gerente administrativo do hospital, proferiu decisão definitiva denegando o recurso administrativo interposto.

Desta forma, considerou a autoridade máxima do hospital que as glosas aplicadas às faturas emitidas em desalinho com o que fora contratado poderiam ser mantidas, já que o serviço terceirizado deveria atender as necessidades do HUF e ser executado nos moldes de sua contratação. Julgada correta a aplicação da glosa, os valores pagos durante os meses de julho de 2018 a julho de 2020 - R\$ 112.888,44 (cento e doze mil oitocentos e oitenta e oito reais e quarenta e quatro centavos) - e de julho de 2020 a setembro de 2020 – R\$ 69.054,96 (sessenta e nove mil, cinquenta e quatro reais e noventa e seis centavos) - foram abatidos, totalizando a quantia reclamada de R\$181.943,40 (cento e oitenta e um mil novecentos e quarenta e três reais e quarenta centavos).

Observa-se, portanto, que não é verdadeiro o entendimento de que a autora não teria tido o devido contraditório e ampla defesa. Ao contrário, antes de qualquer situação, houve a evidente interpelação da recorrida para que explicasse o contexto da situação em tela. Foi garantido, antes das glosas, que a empresa explicasse o fundamento da discrepância identificada. Confirmada a alocação a menor de empregados, todo o resto resultou apenas e tão somente de uma aplicação da letra fria do contrato administrativo firmado.

No curso da discussão do processo administrativo, ainda houve notificação por parte da APELADA para o HUF, resultando daí uma reunião entre as partes, a qual foi realizada virtualmente, em 26/02/2021. Naquela oportunidade, a RECORRIDA se comprometeu, a formular novo requerimento ou, até mesmo, apresentar novo recurso administrativo, mas não o fez, preferindo ajuizar a presente demanda. Conclui-se daí que foram atendidos todos os princípios informadores do processo administrativo, tendo sido facultado à APELADA se manifestar previamente sobre o descumprimento contratual, tendo sido possibilitado ainda que fosse apresentado recurso administrativo para a autoridade superior à que aplicou a glosa.

Finalmente, em reunião, ainda foi oportunizada a apresentação de uma nova manifestação recursal, porém a empresa abdicou de interpor o recurso – certamente para poder alegar que seus direitos ao contraditório e ampla defesa foram cassados, o que não é a realidade, conforme se verifica.

Comprova-se, assim, que foram respeitados integralmente os princípios informadores do processo administrativo, já que houve manifestação prévia da Autora, também foi dado a ela a oportunidade de apresentar recurso administrativo contra a decisão administrativa da glosa e, por fim, ainda foi assegurada mais uma instância recursal, da qual ela não se serviu.

O exame do desenvolvimento do processo que culminou com a aplicação das glosas respeitou, de igual modo, os princípios informadores do processo administrativo, previstos na Lei 9.784/1999.

Foi atendido o devido processo legal, pois a glosa foi aplicada segundo os requisitos mínimos necessários para que não ocorressem arbitrariedades, com preservação dos direitos de ambas as partes. Também houve observância ao contraditório e ampla defesa, tendo sido garantido à RECORRIDA livre e completa manifestação sobre as acusações que lhe foram imputadas. Em outras palavras, ela pode se defender, pelos métodos legais, das acusações de descumprimento contratual. Da mesma forma, atendido o princípio da legalidade, pois não houve nenhuma atuação que se situasse fora do que estipulam as leis, sem aviltamento de competências ou procedimentos. O princípio da motivação também foi atendido, já que os fundamentos para a aplicação da glosa foram explicitados e fundamentaram a ratificação da decisão administrativa.

Por fim, há que se dizer que houve respeito aos direitos da empresa, como previsto no art. 3º da Lei do processo administrativo:

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.

Ela foi cientificada dos atos administrativos, sempre foi tratada com respeito e urbanidade, pôde trazer suas alegações, apresentar documentos, manifestações e recursos, até mesmo sendo representada por advogado em reunião com a administração do HUF.

Portanto, era mandatório à Administração que procedesse às glosas em questão, tendo em vista que a obrigação de manter o quantitativo de postos de trabalho vinculados ao contrato era inconteste, conforme se demonstrou em linhas anteriores. Ora, Excelências, havendo a confirmação de descumprimento do contrato, a prejuízo da Administração, após oitiva da empresa que não negou tal desalocação, porque deveria a Ebserh seguir pagando a integralidade da cobrança? Sob qual fundamento legal se deveria impor à recorrente o pagamento por postos de trabalho que sabidamente não estão preenchidos junto ao contrato? Não há! A obrigação é oposta, de preservação ao erário!

Nesse ponto, merece reforço o fato de que a Autora não debate o valor das glosas, não nega os quantitativos indicados pela recorrente, de forma que é inconteste tais parâmetros, a demonstrar o acerto dos valores pretendidos. Portanto, forçoso verifica, nos termos do art. 344, do CPC, que os valores são incontroversos, na medida em que não existe irresignação quanto aos quantitativos apurados na ação fiscalizatória.

Dito isso, resta evidente que a conduta da recorrente está pautada na legislação federal e constitucional, posto que não é obrigada a pagar por serviços que não foram prestados. O contraditório e a ampla defesa foram devidamente cumpridos, na medida em que a recorrida foi ouvida antes de sofrer a glosa, tendo sido oportunizado, ainda, a sua regularização contratual antes dos descontos previstos.

Logo, não há que se falar em qualquer irregularidade no caso em tela. A bem da verdade o que se identifica é uma equipe de fiscalização extremamente diligente e preparada, comprometida com os princípios reguladores da Administração Pública, buscando que o contrato administrativo firmado seja cumprido com regularidade e eficiência, notadamente como forma de proteção aos beneficiados em derradeira análise, quais sejam, toda a coletividade SUS atendida pelo

Hospital Universitário, além dos residentes e alunos que estão em processo de formação na instituição.

Assim, roga-se seja reformada a r. sentença de piso, para que se reconheça o acerto do procedimento administrativo adotado, pautado na lei e no contrato firmado, em que houve a garantia do contraditório e ampla defesa, nos termos da lei.

### **2.3 Da impossibilidade de revisão judicial do ato administrativo. Inexistência de ato ilícito praticado. Doutrina Chenery. Ofensa ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CR/88)**

O que se verifica no presente caso é que a Apelada pretende que o Poder Judiciário intervenha diretamente nas decisões administrativas da Ebserh, na gestão dos assuntos que lhe foram atribuídas pelo ordenamento jurídico.

Dentro do contexto envolvendo a contratação pública de um serviço extremamente técnico, pede-se *venia* para destacar a Teoria Chenery, que defende a impossibilidade de o Poder Judiciário anular um ato praticado pela Administração Pública, sob o argumento de que ele não se valeu de metodologia técnica.

Isso porque, em temas envolvendo questões técnicas e complexas, *concessa venia*, os Tribunais não gozam de *expertise* para efetivamente avaliar a correção dos critérios adotados pela Administração. Como consequência, as escolhas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário. Foi nesse sentido como decidiu o Egrégio Superior Tribunal de Justiça, à luz da doutrina Chenery:

A interferência judicial para invalidar a estipulação das tarifas de transporte público urbano viola a ordem pública, mormente nos casos em que houver, por parte da Fazenda estadual, esclarecimento de que a metodologia adotada para fixação dos preços era técnica. **Segundo a “doutrina Chenery”, o Poder Judiciário não pode anular um ato político adotado pela Administração Pública sob o argumento de que ele não se valeu de metodologia técnica. Isso porque,**

**em temas envolvendo questões técnicas e complexas, os Tribunais não gozam de expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos ou não.** Assim, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário”. (STJ, AgInt no AgInt na SLS 2240-SP, Corte Especial, Relator(a): Min. Laurita Vaz, Julgado em 07/06/2017 - Info 605). (grifo nosso)

É certo que na condução das licitações cabe aos gestores o estabelecimento prévio das normas aplicáveis e requisitos exigíveis e, em conclusão, firmar contrato administrativo com aquele que observou todas as regras aplicáveis, tudo tem do como principal objetivo a obtenção da melhor oferta em face do interesse público.

Ato contínuo, após firmada contratação, as obrigações permanecem, notadamente a de fiscalizar se o serviço contratado está sendo prestado nos moldes previamente estabelecidos e, para tantos, são estabelecidos, desde o momento da seleção, instrumentos objetivos e técnicos de acompanhamento da execução contratual.

No mesmo sentido, em sendo identificados vícios, impositivo que a Administração reveja o ato irregular, corrigindo em tempo e adequando a situação, tudo como forma de manter a efetiva legalidade.

Os procedimentos adequados no caso em tela, além de se enquadrarem perfeitamente às previsões legais e jurisprudenciais, evidenciam atuação dos agentes públicos envolvidos pautadas especialmente pelos **Princípios da Legalidade, da Eficiência e da Impessoalidade, na medida em que assegura o efetivo e fiel cumprimento aos termos do que fora estabelecido na contratação.**

No caso dos autos, a Administração baixou o edital do certame em estrito cumprimento do dever legal, primando pelos preceitos constitucionais da isonomia e impessoalidade em relação aos licitantes, buscando os parceiros que comprovassem ser mais qualificados e vantajosos ao interesse público e, ao final, contratando a empresa vencedora.

**A Empresa contratada, passa-se a execução do contrato, momento em que permanece a exigência de observância das regras e princípios.**

De modo que restou evidenciado que a Apelante, por meio de seus prepostos, **atuou de forma lícita, célere e necessária na fiscalização do contrato administrativo.**

De outro modo, caso a Apelante assim não o fizesse, aí sim estaria agindo em descompasso com o ordenamento legal e, como consequência, passível de penalização.

O que resta demonstrado, pois, é uma efetiva e diligente atuação de toda a equipe envolvida no acompanhamento da execução contratual, em fiel observância aos termos dos regramentos aplicados.

**Portanto, não pode agora a Apelada pretender, ou o Judiciário determinar, com todo respeito, que a Administração Pública anule atos regulares de fiscalização.**

Por força do princípio constitucional da separação dos poderes estatais, o Poder Judiciário não pode intervir em questões que constituam matéria sob reserva de governo ou que consubstanciem atos funcionalmente político-administrativos.

Assevera-se que o Judiciário não pode interferir no mérito do ato administrativo, uma vez ser este o campo de liberdade constante na lei para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, decida entre duas ou mais soluções admissíveis perante a situação vertente, tendo em vista o exato entendimento da finalidade legal.

A atuação do Poder Judiciário no controle dos atos administrativo cinge-se aos aspectos de legalidade e moralidade, sendo vedado adentrar no âmbito do mérito. Com isso, tem-se a preservação da autonomia do administrador público, no uso dos poderes que lhe foram conferidos, em definir os rumos da administração e o atendimento do interesse público segundo a conveniência e oportunidade.

Sobre o tema, destacamos elucidativa passagem do voto proferido pelo eminente Ministro Luiz Fux, no RE 632.853/CE:

**Por outro lado, é certo que o Poder Judiciário não pode substituir a Administração Pública. Em primeiro lugar, um braço estatal que concentrasse todas as**

**prerrogativas de autoridade dificilmente seria compatível com a ideia de Estado de Direito. O postulado da Separação dos Poderes surge aí como instrumento de racionalização e moderação no exercício do poder, essencial para a própria existência da liberdade individual, como historicamente registrado por Montesquieu na clássica obra “Do Espírito das Leis”. (grifo nosso)**

O posicionamento do Excelso Supremo Tribunal Federal é deveras acertado, pois quando o Poder Judiciário profere uma decisão flexibilizando a norma do Edital, ou seja, substitui a decisão da Administração em situação em que não houve ilegalidade, viola-se os princípios da vinculação ao edital e da isonomia (art. 5º, *caput*, CR/88) e, principalmente, a segurança jurídica do procedimento licitatório.

Para além da interferência no mérito administrativo e primando pelo princípio constitucional da isonomia (art. 5º, *caput*, CR/88), como corolário dos atos administrativos, tem-se que não assiste razão à impetrante, vez que o pretense provimento judicial implicaria em tratamento prejudicial a determinado licitante em detrimento do próprio interesse público envolvido.

**Isto porque, não há motivos para intervenção do Poder Judiciário no caso *sub judice*, porquanto não houve e não há nenhuma irregularidade ou ilegalidade por parte da Apelante que pudesse comprometer a lisura e a legalidade dos procedimentos adotados.**

Desta feita, caracterizar se houve ou não cumprimento do contratado é competência única da Administração, por intermédio da equipe de fiscalização e, do mesmo modo, da gestão do hospital universitário, o que, repita-se, foi realizado com base nos Princípios da Legalidade, Isonomia e Transparência.

Firme em tais argumentos roga-se seja reformada a r. sentença de piso, para que se reconheça o acerto do procedimento administrativo adotado, pautado na lei e no contrato firmado, em que houve a garantia do contraditório e ampla defesa, nos termos da lei.

### **3 CONCLUSÃO**

Ante o exposto, roga-se pelo conhecimento e provimento do presente recurso para que:

- a) Seja reformada a sentença para julgar improcedente a ação, com a consequente autorização da recorrente em proceder às glosas dos valores apurados na fiscalização, nos termos da fundamentação supra;
- b) Seja provido o presente apelo para que seja reconhecido os benefícios da Fazenda Pública em favor da recorrente, sob pena de violação aos termos do art. 927, I, do CPC, e o art. 102, §2º, da Constituição Federal, nos termos da lei e da fundamentação supra. Na remota hipótese de assim não se entender, o que não se espera, a Apelante pede para que, nos termos do art. 1.007, § 6º, do CPC, seja-lhe concedido o prazo de 5 (cinco) dias para efetuar o preparo não realizado neste momento por justo impedimento.

Nestes termos, pede deferimento.

## RECURSO DE REVISTA – ADICIONAL DE INSALUBRIDADE: DEFINIÇÃO DO GRAU E DA BASE DE CÁLCULO

Marc André Zeller<sup>1</sup>

### 1 RAZÕES DO RECURSO DE REVISTA

Trata-se de recurso de revista interposto contra acórdão da 7ª Turma do TRT da 3ª Região, que majorou o adicional de insalubridade para grau máximo (40%), fixou o salário-base como parâmetro de cálculo e restringiu prerrogativas da Fazenda Pública à Ebserh. O acórdão deve ser reformado por contrariar a Súmula 448, I, do TST, ao conceder adicional em grau máximo sem comprovação de contato permanente com pacientes em isolamento, sendo necessária a classificação da atividade insalubre na relação oficial do Ministério do Trabalho. Também afronta a Súmula Vinculante 4 ao adotar salário-base como referência, quando a base legal é o salário-mínimo, conforme entendimento consolidado pelo TST e princípio da legalidade aplicável à Administração Pública. Ademais, ao negar prerrogativas processuais da Fazenda Pública à Ebserh, a decisão desconsidera posicionamentos do Pleno do TST e do STF que reconhecem tais prerrogativas em razão da natureza pública da empresa e da prestação de serviços essenciais. Requer-se, assim, o conhecimento e provimento do recurso para afastar a majoração do adicional, fixar o salário-mínimo como base de cálculo e assegurar à Ebserh as prerrogativas da Fazenda Pública<sup>2</sup>, nos termos das alíneas “a” e “c” do art. 896 da CLT.

---

<sup>1</sup>Graduado em Direito pela Universidade de Itaúna. Pós-graduado em Direito Público, Direito Constitucional, Direito Processual Civil, Direito do Trabalho, Direito Tributário e Direito Empresarial. Atuou como advogado da Empresa Mineira de Comunicação Ltda. de 2006 a 2017. Desde 2017, é advogado da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH, onde atualmente exerce a função de Chefe da Unidade Jurídica de Apoio à Rede 5. E-mail: marc.zeller@ebserh.gov.br.

<sup>2</sup>Em razão da atualização legislativa promovida pela Lei nº 15.233, de 7 de outubro de 2025, que consolidou o entendimento dos tribunais ao estabelecer, no art. 16, a aplicação à Ebserh das prerrogativas processuais da Fazenda Pública, bem como o regime de impenhorabilidade de seus bens, serviços e rendas, os trechos específicos sobre o tema foram excluídos da publicação.

## 2 DAS PRELIMINARES

### 2.1 Dos pressupostos intrínsecos do Recurso de Revista – Do prequestionamento da controvérsia objeto do Recurso de Revista

Em atenção ao inciso I do §1º-A do art. 896 da CLT, à Súmula n. 297 do TST e à Instrução Normativa n. 23 do TST, destaca-se o preenchimento dos pressupostos intrínsecos do recurso de revista, com a indicação do trecho da decisão recorrida que consubstancia o prequestionamento da controvérsia objeto do recurso.

A 7ª Turma do TRT da 3ª Região adotou tese explícita quanto à majoração do adicional de insalubridade, sem a comprovação do contato permanente com pacientes em isolamento por doença infectocontagiosa, contrariando a Súmula n. 448, I, do TST, conforme indicado no trecho do acórdão proferido no julgamento do recurso ordinário.

Dessa forma, houve manifestação expressa da Turma Julgadora quanto ao pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo, sem a comprovação do contato permanente com paciente em isolamento por doença infectocontagiosa, em dissonância com o entendimento consolidado na Súmula n. 448, I, do TST.

Ademais, o Tribunal *a quo* adotou tese explícita acerca da adoção do salário básico do empregado como base de cálculo do adicional de insalubridade, contrariando a Súmula Vinculante n. 4, conforme indicado nos trechos do acórdão proferido no julgamento do recurso ordinário e dos embargos de declaração, que se transcrevem.<sup>3</sup>

Dessa forma, houve manifestação expressa da Turma Julgadora quanto à arguição de utilização do salário-mínimo como base de cálculo do adicional de insalubridade, ainda que, por liberalidade ou em decorrência de norma interna, a empresa tenha realizado o pagamento do adicional com base de cálculo mais benéfica, em razão da tese jurídica fixada na Súmula Vinculante n. 4.

À vista do exposto, encontra-se suprido o requisito estabelecido pelo inciso I do §1º-A do art. 896 da CLT, pela Súmula n. 297 do TST e pela Instrução Normativa n. 23 do TST, quanto à indicação dos trechos da decisão recorrida que consubstanciam o prequestionamento da controvérsia objeto do recurso de revista, por

---

<sup>3</sup>Trecho do acórdão proferido no julgamento do recurso ordinário e dos embargos de declaração, nos autos do processo judicial n. 0010994-69.2023.5.03.0003.

contrariar a Súmula n. 448, I, do TST, por contrariar a Súmula Vinculante n. 4 e por afrontar o art. 173, §1º, inc. II, da CR/88 e o art. 150, *caput*, da CR/88.

## **2.2 Dos pressupostos intrínsecos do Recurso de Revista – Da indicação da contrariedade à Súmula Vinculante e da afronta direta e literal à Constituição Federal**

A decisão proferida em grau de recurso ordinário deve ser reformada por contrariar Súmula do TST, por contrariar Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal e por afrontar de forma direta e literal a Constituição Federal, nos termos do art. 896, alíneas “a” e “c”, da CLT.

Em observância à alínea “b” do inciso II da Instrução Normativa n. 23 do TST, passa-se à indicação da Súmula do TST, da Súmula Vinculante e dos dispositivos da Constituição da República que colidem com a decisão regional recorrida.

A Súmula de jurisprudência uniforme do TST contrariada é a Súmula n. 448, I, do TST, ao determinar o pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo, sem a comprovação do contato permanente com paciente em isolamento por doença infectocontagiosa, uma vez que “não basta a constatação da insalubridade por meio de laudo pericial para que o empregado tenha direito ao respectivo adicional, sendo necessária a classificação da atividade insalubre na relação oficial elaborada pelo Ministério do Trabalho”.

A Súmula Vinculante contrariada é a Súmula Vinculante n. 4 do STF, na linha das decisões proferidas por aquele Tribunal no sentido de que a vinculação do adicional de insalubridade ao salário-mínimo ofende a parte final do inciso IV do art. 7º da CR/88, sendo permitida sua utilização até a edição de lei que discipline a base de cálculo (Acórdão no processo RE 565.714/SP, Relatora Ministra Cármen Lúcia), e de que não é possível a substituição do salário-mínimo, seja como base de cálculo, seja como indexador, antes da edição de lei ou celebração de convenção coletiva que regule o adicional de insalubridade (Acórdão no processo Rel 6.266-MC/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes), como reconhecido no julgado da SBDI-I do TST, no processo Ag-E-ED-ARR-849-74.2012.5.04.0014, restando preenchido o requisito da alínea “a” do art. 896 da CLT para a interposição do recurso de revista.

Os artigos da Constituição Federal afrontados são os seguintes: o art. 173, §1º, inc. II, da CR/88 e o art. 150, *caput*, da CR/88, conforme entendimento do STF de que a sujeição integral das empresas públicas e sociedades de economia mista ao regime jurídico próprio das empresas privadas, nos termos do art. 173, §1º, II, da Constituição Federal, não se aplica a todos os casos, mas apenas àquelas situações em que o Poder Público atua no campo da atividade econômica em sentido estrito. Esse entendimento foi firmado, entre outros, nas decisões proferidas nas ADIs 1552 MC/DF (Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 17.04.1998, Tribunal Pleno) e 1642 (Rel. Min. Eros Grau, DJ 19.09.2008, Tribunal Pleno).

O STF, sob a relatoria da Exma. Sra. Ministra Cármen Lúcia, ao julgar a ADI 4895/DF, na qual foi declarada a constitucionalidade dos arts. 1º a 17 da Lei n. 12.550/2011 (que autorizou o Poder Executivo a criar a Ebserh), embora não estivesse apreciando a possibilidade de aplicação de qualquer prerrogativa da Administração Pública à referida empresa, indicou o reconhecimento de que se trata de empresa prestadora de serviço público, e não de entidade voltada à exploração de atividade econômica.

No julgamento da ADPF 437/CE, a Ministra Rosa Weber consignou: “É imperioso observar, no entanto, o entendimento pacífico desta Suprema Corte no sentido de que ‘as empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica’ (RE 407.099/RS, Relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgamento em 22.6.2004, DJ 6.8.2004). A partir dessa distinção, a jurisprudência firmou-se no sentido de que somente as empresas públicas que exploram atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, nos moldes do art. 173, §1º, II, da Lei Maior.”

Assim, por se tratar de empresa pública federal, com capital social integralmente sob a propriedade da União, que desempenha atividade típica de Estado, não possui finalidade lucrativa e atua em regime não concorrencial, características expressamente reconhecidas pelo Pleno do TST, no julgamento do processo E-RR-252-19.2017.5.13.0002, e pelo STF, nas reclamações RCL 67.280/PI, RCL 67.222/MG, RCL 67.158/PI, RCL 67.241/PI e RCL 68.615/PE, todas ajuizadas por esta Estatal, bem como nos julgamentos das ADPFs n. 387/PI, 437/CE, 530/PA e 789, a Ebserh não se enquadra nas restrições impostas pelo art. 173, §1º, inc. II, da CR/88, mas, sim, nas benesses

previstas no caput do art. 175 da CR/88, restando preenchido o requisito da alínea “c” do art. 896 da CLT para a interposição do recurso de revista.

Desta forma, comprova-se o preenchimento do requisito intrínseco do recurso de revista com a indicação da Súmula de jurisprudência uniforme do TST, da Súmula Vinculante e os dispositivos da Constituição da República afrontados pela decisão proferida pela 7ª Turma do TRT da 3ª Região, conforme exigido pela alínea ‘b’ do inc. II da Instrução Normativa n. 23 do TST.

### **2.3 Dos Pressupostos intrínsecos do Recurso de Revista – Da transcendência do Recurso de Revista – Dos reflexos gerais de natureza política**

Dispõe o art. 896-A da CLT: “O Tribunal Superior do Trabalho, no recurso de revista, examinará previamente se a causa oferece transcendência com relação aos reflexos gerais de natureza econômica, política, social ou jurídica”.

Por sua vez, o parágrafo único do referido dispositivo define os indicadores de transcendência do recurso de revista, nos seguintes termos:

§1º São indicadores de transcendência, entre outros:

- I - econômica, o elevado valor da causa;
- II - política, o desrespeito da instância recorrida à jurisprudência sumulada do Tribunal Superior do Trabalho ou do Supremo Tribunal Federal;
- III - social, a postulação, por reclamante-recorrente, de direito social constitucionalmente assegurado;
- IV - jurídica, a existência de questão nova em torno da interpretação da legislação trabalhista.

O instituto da transcendência foi estabelecido no TST com o objetivo de selecionar as questões que extrapolam o interesse meramente individual, caracterizando a transcendência econômica ou social, diante de situações de macrolesão, e que exigem posicionamento da Corte Superior quanto à interpretação do ordenamento jurídico

trabalhista pátrio, com vistas à fixação de teses jurídicas que atribuam conteúdo normativo aos dispositivos da CLT e à legislação trabalhista extravagante (transcendência jurídica), bem como assegurem a observância da jurisprudência já pacificada pelos Tribunais Regionais do Trabalho (transcendência política).

No caso em tela, as teses jurídicas fixadas enquadram-se na transcendência política, uma vez que, ao divergir da jurisprudência do TST e do STF, a 7ª Turma do TRT da 3ª Região contrariou a Súmula n. 448, I, do TST, a Súmula Vinculante n. 4 do STF e afrontou o art. 173, §1º, inc. II, da CR/88 e o art. 150, *caput*, da CR/88.

A primeira tese, referente à impossibilidade de pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo sem a comprovação do contato permanente com paciente em isolamento por doença infectocontagiosa, por contrariar a Súmula n. 448, I, do TST, possui transcendência política reconhecida pelo TST, conforme demonstrado pela seguinte ementa:

AGRAVO EM RECURSO DE REVISTA. ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.467/2017. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. DECISÃO EM CONFORMIDADE COM ENTENDIMENTO PACIFICADO DESTA CORTE SUPERIOR. 1. Tendo em vista a finalidade precípua desta instância extraordinária na uniformização de teses jurídicas, a existência de entendimento sumulado ou representativo de iterativa e notória jurisprudência, em consonância com a decisão recorrida, configura impeditivo ao provimento do presente agravo, por imperativo legal. 2. Na hipótese dos autos, o Tribunal Regional destacou que o contato da reclamante com pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas não ocorria de forma permanente. Nesse sentido, o acórdão regional, nos moldes em que proferido, encontrava-se em desconformidade com a Súmula 448, I, do TST, [...], razão pela qual conhecido e provido o recurso de revista da reclamada. Mantém-se a

decisão recorrida. Agravo conhecido e desprovido. (Ag-RR-20560-79.2019.5.04.0124, 5ª Turma, Relatora Ministra Morgana de Almeida Richa, DEJT 16/06/2023).

A segunda tese arguida, de que o salário-mínimo deve ser utilizado como base de cálculo do adicional de insalubridade até a edição de lei ou norma coletiva em sentido contrário, ainda que, por liberalidade ou em decorrência de norma interna, a empresa tenha realizado o pagamento do adicional com base de cálculo mais benéfica em momento pretérito, por se tratar de Administração Pública adstrita ao princípio da legalidade, possui transcendência política reconhecida pelo TST, como se denota da seguinte ementa:

RECURSO DE REVISTA. ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.467/2017. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. BASE DE CÁLCULO. NORMA INTERNA MAIS FAVORÁVEL. SÚMULA VINCULANTE N º 4 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. APLICABILIDADE. TRANSCENDÊNCIA POLÍTICA. Cinge-se a controvérsia sobre a base de cálculo do adicional de insalubridade. Em razão da tese jurídica fixada na Súmula Vinculante nº 04 e do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Reclamação 6266-DF, esta Corte Superior firmou o entendimento de que a base de cálculo do adicional de insalubridade é o salário mínimo, na forma do art. 192 da CLT, salvo expressa previsão diversa em lei específica ou em instrumento coletivo. Desse modo, ainda que haja previsão em norma interna mais benéfica, o salário mínimo deve ser utilizado como base de cálculo do adicional de insalubridade. Julgados da 5ª Turma e da SBDI-1 desta Corte. Recurso de revista conhecido e provido. (TST. RR--20904-23.2019.5.04.0104. 5ª Turma. Relator: Ministra Morgana de Almeida Richa. Julgado em 12/04/2023)

Isto posto, requer-se o conhecimento do recurso de revista, por estar comprovada a transcendência da matéria pelas teses arguidas, as quais excedem o alcance desta ação e impactam diretamente as decisões proferidas pelos Tribunais Regionais do Trabalho e por este Tribunal Superior do Trabalho.

### **3 DAS RAZÕES PARA A REFORMA DO ACÓRDÃO RECORRIDO**

#### **3.1 Da impossibilidade de pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo sem comprovação de contato permanente com paciente em isolamento por doença infectocontagiosa – Laudo pericial afastou a insalubridade em grau máximo – Do voto divergente registrado no Acórdão – Da contrariedade à súmula de jurisprudência uniforme do TST (Súmula n. 448, I)**

O Tribunal Regional deferiu o pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo, sem comprovação do contato permanente com pacientes em isolamento por doença infectocontagiosa, em contrariedade à Súmula n. 448, I, do TST.

Diante disso, ao determinar o pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo apenas pela exposição a riscos biológicos, sem qualquer comprovação de contato permanente com pacientes em isolamento por doença infectocontagiosa, em desacordo com o Laudo Pericial, a decisão do TRT da 3ª Região acabou por contrariar o entendimento consolidado na Súmula n. 448, I, do TST.

A jurisprudência consolidada do TST é firme quanto à impossibilidade de pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo sem a comprovação do contato permanente com paciente em isolamento por doença infectocontagiosa, por contrariar a Súmula n. 448, I, do TST, como comprovado pela seguinte ementa.

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. APELO INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DAS LEIS N.os 13.015/2014 E 13.105/2015 (NOVO CPC). PROCESSO SUBMETIDO AO RITO SUMARÍSSIMO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE.DIFERENÇAS DO GRAU MÉDIO PARA O GRAU MÁXIMO.

[...] A partir do previsto na Portaria n.º 3.214/78, alínea "a", do Anexo 14 da NR-15 do MTE, nem todo o trabalho desempenhado em local onde há pacientes com doenças infectocontagiosas enseja o enquadramento da atividade como insalubre em grau máximo. É imprescindível que o contato com o paciente contaminado, ou com seus objetos de uso não previamente esterilizados, ocorra de forma permanente, e em área de isolamento.[...]. Logo, ao concluir de forma diversa, o Regional contrariou o item I da Súmula n.º 448 desta Casa. Precedentes. Recurso de Revista conhecido e provido" (RR-11092-69.2015.5.03.0024, 4ª Turma, Relatora Ministra Maria de Assis Calsing, DEJT 30/06/2017).

O inciso I da Súmula n. 448 do TST estabelece que, para o deferimento do adicional de insalubridade em grau máximo, é necessário que a classificação da atividade insalubre esteja prevista na relação oficial elaborada pelo Ministério do Trabalho.

Dessa forma, para a obtenção do adicional de insalubridade, é necessário que o agente nocivo à saúde esteja incluído na relação oficial do MTE, aplicando-se a OJ n. 173 da SDI-I do TST quando a atividade desenvolvida não constar na referida listagem, como se vê:

173. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. ATIVIDADE A CÉU ABERTO. EXPOSIÇÃO AO SOL E AO CALOR. [...]

I – Ausente previsão legal, indevido o adicional de insalubridade ao trabalhador em atividade a céu aberto, por sujeição à radiação solar (art. 195 da CLT e Anexo 7 da NR 15 da Portaria N° 3214/78 do MTE).

Conforme a relação oficial elaborada pelo Ministério do Trabalho, nem todo trabalho desempenhado em local onde há pacientes com doenças infectocontagiosas enseja o enquadramento da atividade como insalubre em grau máximo.

Inclusive, a colenda Oitava Turma do TRT da 3ª Região ressaltou que não basta a mera afirmação de exposição a agentes biológicos para a concessão do adicional de insalubridade em grau máximo, sendo necessário avaliar qualitativamente a atividade insalubre, nos parâmetros do Anexo 14 da NR-15 do MTE, conforme constou:

EMENTA: INSALUBRIDADE EM GRAU MÁXIMO. AUSÊNCIA DE CONTATO PERMANENTE COM PACIENTES EM ISOLAMENTO POR DOENÇAS INFECTO-CONTAGIOSAS. NÃO CARACTERIZAÇÃO. Sabidamente, não basta a afirmação da exposição aos agentes biológicos para que o empregado tenha direito ao adicional de insalubridade em grau máximo. Para isso, faz-se necessário avaliar qualitativamente a atividade insalubre nos parâmetros oficiais elaborados pelo Ministério do Trabalho. [...]Se o Reclamante não labora nesses exatos termos, torna-se indevido, portanto, o adicional postulado em seu grau máximo. (TRT da 3.ª Região; Processo: 0001879-38.2013.5.03.0047 RO; Data de Publicação: 21/03/2014; Órgão Julgador: Oitava Turma; Relator Ana Maria Amorim Reboucas; Revisor: Sercio da Silva Pecanha)

De fato, a insalubridade por agentes biológicos é caracterizada pela avaliação qualitativa, uma vez que não existem meios ou técnicas disponíveis para a realização de medições que permitam apurar quantitativamente o nível de exposição ao agente.

Entretanto, a frequência de contato exigida para a caracterização da insalubridade está expressamente prevista no Anexo 14 da NR-15 do MTE, devendo ser permanente, com contato habitual com pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas, conforme destacado pelo TRT da 3ª Região:

Ementa: ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. AGENTES BIOLÓGICOS. GRAU MÁXIMO. NÃO CONFIGURAÇÃO. Comprovado que as

atividades da reclamante não importavam no contato habitual com pacientes em isolamento, por doenças infectocontagiosas, não se pode enquadrá-las como insalubres em grau máximo, para os fins do Anexo 14 da NR 15, da Port. 3214/78 do MTE. (TRT da 3.<sup>a</sup> Região; PJe: 0011123-91.2017.5.03.0033 (AP); Disponibilização: 30/05/2019; Órgão Julgador: Quinta Turma; Redator: Julio Bernardo do Carmo)

Nos termos do Anexo 14 da NR-15, para a caracterização da insalubridade em grau máximo, é necessário o contato permanente do profissional de saúde com pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas e/ou com objetos de uso desses pacientes que não tenham sido previamente esterilizados.

O acórdão proferido pelo TRT da 3<sup>a</sup> Região deferiu o adicional de insalubridade em grau máximo apenas pela exposição a riscos biológicos, sem qualquer comprovação de contato permanente com pacientes em isolamento por doença infectocontagiosa, o que afasta a possibilidade de majoração do adicional de insalubridade para o grau máximo, por contrariar a Súmula n. 448, I, do TST.

Apesar de o Laudo Pericial ter afastado a insalubridade em grau máximo, em razão da ausência de contato permanente da reclamante com pacientes em isolamento por doença infectocontagiosa durante as atividades realizadas na Unidade Coronariana, o Tribunal de Origem desconsiderou a conclusão pericial com base apenas no depoimento de uma testemunha, que relatou exposição à insalubridade em grau médio, decorrente de contato com doenças infectocontagiosas de transmissão por contato, que não exigem isolamento em quarto privativo, como HIV, hepatite, bactérias multirresistentes, CAPS, MARSAs, para as quais a ANVISA recomenda apenas a higienização das mãos, o uso de avental, luvas de precaução e o distanciamento entre os leitos como medidas de prevenção ao contágio, conforme se depreende do depoimento registrado no acórdão.

A mera exposição a pacientes com doenças infectocontagiosas não enseja o pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo (40%), mas apenas o direito à concessão da insalubridade em grau médio (20%), conforme previsto no Anexo 14 da NR-15 do MTE: “Insalubridade em grau médio: trabalho e operações

em contato permanente com pacientes em hospitais, serviços de emergência, enfermarias e ambulatórios”, percentual já recebido pela reclamante.

A Portaria Ministerial n. 3.214/78, NR-15, Anexo 14, considera como insalubre, em grau máximo, o trabalho realizado em contato permanente com pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas, bem como com objetos de seu uso não previamente esterilizados. Portanto, ao não comprovar o contato permanente com paciente em isolamento por doença infectocontagiosa confirmada, a decisão do TRT da 3ª Região contraria o entendimento consolidado na Súmula n. 448, I, do TST.

Assim, diversamente do que foi afirmado na fundamentação do acórdão, no sentido de que bastaria o contato habitual da reclamante com pacientes portadores de doenças infectocontagiosas para fazer jus ao adicional de insalubridade em grau máximo (“é possível reconhecer o seu direito ao adicional de insalubridade em grau máximo se demonstrado o contato que gera a percepção da parcela em percentual mais vantajoso, caso dos autos, tendo em vista o contato habitual da reclamante com pacientes portadores de doenças infectocontagiosas”), a Portaria Ministerial n. 3.214/78, NR-15, Anexo 14, prescreve que a doença infectocontagiosa deve exigir isolamento, o que não é o caso de pacientes portadores de HIV ou hepatite.

Além disso, a justificativa para o deferimento da insalubridade em grau máximo, sob o argumento de se tratar de um problema de saúde pública, não procede, pois desconsidera a previsão expressa constante no Anexo 14 da NR-15 do MTE, que exige o contato permanente com pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas para a concessão do adicional de insalubridade de 40%, em conformidade com a Súmula n. 448, I, do TST.

Por outro lado, em expressa contrariedade à Súmula n. 448, I, do TST e ao Anexo 14 da NR-15 do MTE, o acórdão fundamentou o deferimento do adicional de insalubridade em grau máximo na suposta impossibilidade de evitar o contato da autora com agentes etiológicos, bem como no depoimento testemunhal de que “o atendimento a pacientes infectados com bactérias multirresistentes ocorre em todo plantão”.

Porém, não se trata de evitar o contato da autora com agentes etiológicos, próprio do ambiente hospitalar, no qual se reconhece a insalubridade em grau médio (20%), mas sim da impossibilidade de

caracterização da insalubridade em grau máximo quando a doença infectocontagiosa não exige isolamento. É o caso, por exemplo, de pacientes portadores de dengue, hepatite, HIV ou doença de Chagas, cuja condição não enseja o enquadramento previsto no Anexo 14 da NR-15 do MTE, sendo, portanto, indevido o adicional de insalubridade em grau máximo, por afronta à Súmula n. 448, I, do TST.

Ademais, o fato de a autora atender pacientes infectados com bactérias multirresistentes não configura insalubridade em grau máximo, por não se enquadrar como doença infectocontagiosa que exija isolamento, conforme exigido pela Súmula n. 448, I, do TST e pelo Anexo 14 da NR-15 do MTE.

A afirmação de que a natureza das funções de técnico em enfermagem expõe a profissional ao contato com pacientes portadores de doenças infectocontagiosas que podem ser transmitidas por vírus e bactérias enseja o pagamento do adicional de insalubridade em grau médio (20%), e não em grau máximo (40%), cuja concessão exige que a doença infectocontagiosa acarrete a necessidade de isolamento para tratamento, como ocorre, por exemplo, nos casos de COVID-19, Ebola, sarampo, rubéola, varicela e tuberculose, não constatados pela prova pericial, conforme exigido pela Súmula n. 448, I, do TST.

Por fim, de forma acertada e em conformidade com a Súmula n. 448, I, do TST, o Exmo. Juiz Convocado destacou que a Unidade Coronariana – UCO não era destinada ao tratamento de doenças infectocontagiosas e que o Perito Oficial constatou que o número de pacientes portadores de doenças infectocontagiosas internados na UCO não denota habitualidade dessas ocorrências no setor. Ressaltou, ainda, que as atividades desenvolvidas pela autora não são consideradas insalubres em grau máximo, conforme se depreende da fundamentação do voto divergente.

Assim, diante da dissonância com o entendimento sumulado, deve o acórdão recorrido ser reformado para indeferir o pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo, em razão da ausência de contato permanente com pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas, nos termos do Anexo 14 da NR-15 do MTE.

Em atenção aos incisos II e III do §1º-A do art. 896 da CLT, apresenta-se a demonstração analítica de todos os fundamentos jurídicos da decisão recorrida, a súmula de jurisprudência uniforme contrariada e as razões do pedido de reforma do acórdão:

SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA UNIFORME  
ITEM I DA SÚMULA 448 DO TST  
ATIVIDADE INSALUBRE. CARACTERIZAÇÃO.  
PREVISÃO NA NORMA REGULAMENTADORA  
Nº 15 DA PORTARIA DO MINISTÉRIO DO  
TRABALHO Nº 3.214/78. INSTALAÇÕES  
SANITÁRIAS.

I - Não basta a constatação da insalubridade por meio de laudo pericial para que o empregado tenha direito ao respectivo adicional, sendo necessária a classificação da atividade insalubre na relação oficial elaborada pelo Ministério do Trabalho.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA DECISÃO RECORRIDA	RAZÕES DO PEDIDO DE REFORMA
<p>Ademais, da prova testemunhal afere-se que o contato da reclamante com pacientes portadores de doenças infectocontagiosas era mais frequente do que o atestado pela perícia, notadamente em decorrência da estrutura do setor de trabalho.</p> <p>[...] Com efeito, mesmo que o trabalhador não esteja exercendo suas atividades em área de isolamento, é possível reconhecer o seu direito ao adicional de insalubridade em grau máximo se demonstrado o contato que gera a percepção da parcela em percentual mais vantajoso, caso dos autos, tendo em vista o contato habitual da reclamante com</p>	<p>A mera exposição a pacientes com doenças infectocontagiosas não enseja o pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo (40%), mas apenas o direito à concessão da insalubridade em grau médio (20%), conforme previsto no Anexo 14 da NR-15 do MTE: “Insalubridade em grau médio: trabalho e operações em contato permanente com pacientes em hospitais, serviços de emergência, enfermarias e ambulatórios”, percentual já recebido pela reclamante.</p> <p>A Portaria Ministerial n. 3.214/78, NR-15, Anexo 14, considera como insalubre, em grau máximo, o trabalho realizado em contato permanente com pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas, bem como com objetos de seu uso não previamente esterilizados. Portanto, ao não comprovar o contato permanente com paciente em isolamento por doença infectocontagiosa confirmada, a decisão do TRT da 3ª Região contraria o entendimento consolidado na Súmula n. 448, I, do TST.</p> <p>Diversamente do que foi afirmado na fundamentação do acórdão, de que bastaria o contato habitual da reclamante com pacientes portadores de doenças infectocontagiosas para o reconhecimento do direito ao adicional de insalubridade em grau máximo, a Portaria Ministerial n. 3.214/78, NR-15, Anexo 14, prescreve que a doença infectocontagiosa deve exigir isolamento. Essa condição não se verifica em casos de pacientes portadores de HIV ou hepatite, os quais não demandam isolamento, razão pela qual não se configura a insalubridade em grau máximo, conforme estabelece a Súmula n. 448, I, do TST.</p> <p>A justificativa para o deferimento da insalubridade em grau máximo, sob o argumento de se tratar de um problema de</p>

<p>pacientes portadores de doenças infectocontagiosas. [...] No contexto, frise-se que o anexo 14 da NR 15 da Portaria n. 3.214/78 do antigo MTE continua atribuindo insalubridade em grau máximo ao trabalho ou operações em contato permanente com pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas. E consoante depoimento firma da testemunha ouvida, a reclamante atuava em locais com pacientes isolados porque portadores de doenças contagiosas. No cenário, e pelos fundamentos expostos, restou provado o contato habitual da autora, ainda que de forma intermitente, com pacientes em isolamento portadores de doenças infectocontagiosas, razão pela qual são devidas as diferenças de adicional de insalubridade pleiteadas. Registro, por fim, que o uso de EPIs não é capaz de eliminar/neutralizar os agentes biológicos aos quais a trabalhadora encontra-se exposta, pelo que são inócuos quaisquer argumentos relativos ao</p>	<p>saúde pública, não procede, pois desconsidera a previsão expressa constante no Anexo 14 da NR-15 do MTE, que exige o contato permanente com pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas para a concessão do adicional de insalubridade de 40%, em conformidade com a Súmula n. 448, I, do TST.</p> <p>Não se trata de evitar o contato da autora com agentes etiológicos, próprio do ambiente hospitalar, no qual se reconhece a insalubridade em grau médio (20%), mas sim da impossibilidade de caracterização da insalubridade em grau máximo quando a doença infectocontagiosa não exige isolamento. É o caso, por exemplo, de enfermidades como dengue, hepatite, HIV e doença de Chagas, cuja natureza não demanda isolamento, razão pela qual o enquadramento em grau máximo de insalubridade afronta a Súmula n. 448, I, do TST.</p> <p>O fato de a autora atender pacientes infectados com bactérias multirresistentes não configura insalubridade em grau máximo, por não se enquadrar como doença infectocontagiosa que exija isolamento, conforme exigido pela Súmula n. 448, I, do TST e pelo Anexo 14 da NR-15 do MTE.</p> <p>A afirmação de que a natureza das funções de técnico em enfermagem expõe o profissional ao contato com pacientes portadores de doenças infectocontagiosas, transmissíveis por vírus e bactérias, enseja o pagamento do adicional de insalubridade em grau médio (20%), e não em grau máximo (40%), cuja concessão exige que a doença infectocontagiosa acarrete a necessidade de isolamento para tratamento, como ocorre, por exemplo, nos casos de COVID-19, Ebola, sarampo, rubéola, varicela e tuberculose, não constatados pela prova pericial, conforme exigido pela Súmula n. 448, I, do TST.</p> <p>A testemunha não registrou o contato permanente com pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas, mas apenas o contato com pacientes infectados por doenças infectocontagiosas que não exigem isolamento.</p> <p>O contato eventual com pacientes em isolamento por doença infectocontagiosa não enseja o enquadramento da atividade como insalubre em grau máximo, por contrariar a Súmula n. 448, I, do TST.</p> <p>Improcedência do adicional de insalubridade em grau máximo, uma vez que não havia contato permanente com pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas.</p> <p>O labor habitual em ambiente com pacientes portadores de doenças infectocontagiosas não enseja o pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo (40%), mas apenas o direito à concessão da insalubridade em grau médio (20%).</p>
--	--

<p>fornecimento adequado de equipamentos de proteção individual.</p>	<p>A partir do previsto na Portaria n. 3.214/78, alínea “a” do Anexo 14 da NR-15 do MTE, nem todo trabalho desempenhado em local onde há pacientes potencialmente portadores de doenças infectocontagiosas enseja o enquadramento da atividade como insalubre em grau máximo.</p> <p>Inexistindo contato permanente com pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas confirmadas, é indevido o adicional de insalubridade em grau máximo.</p> <p>A reclamante já recebe o adicional de insalubridade em grau médio, em razão do exercício da função de técnica em enfermagem, com contato permanente com pacientes em ambiente hospitalar, conforme previsto no Anexo 14 da NR-15 do MTE.</p> <p>A Súmula n. 47 do TST assegura o adicional de insalubridade pelo trabalho executado em condições insalubres, mas não determina o grau da insalubridade, podendo este ser o grau médio (20%), em razão do contato permanente com pacientes em hospitais.</p>
--	--

Isto posto, requer-se a reforma do acórdão recorrido, com a improcedência do adicional de insalubridade em grau máximo, diante da ausência de comprovação, no próprio acórdão, de que a reclamante mantinha contato permanente com pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas confirmadas, sob pena de afronta ao entendimento consolidado na Súmula n. 448, I, do TST.

### **3.2 Da adoção do salário-mínimo como base de cálculo do adicional de insalubridade, ainda que haja previsão em norma interna mais benéfica – Da ausência de previsão em lei específica ou em instrumento coletivo que fixe a base de cálculo do adicional de insalubridade – Da aplicação do princípio da legalidade**

O acórdão recorrido deu provimento ao recurso ordinário para determinar que a base de cálculo do adicional de insalubridade deverá considerar o salário básico da reclamante, sob a fundamentação de prevalência da condição mais benéfica.

Todavia, ao proferir o acórdão, o Tribunal Regional acabou por contrariar a Súmula Vinculante n. 4 e a jurisprudência do TST, segundo as quais a base de cálculo do adicional de insalubridade deve ser o salário-mínimo, ainda que, por liberalidade ou em decorrência de norma interna, a empresa tenha realizado o pagamento do adicional com base de cálculo mais benéfica, por se tratar de Administração Pública

adstrita ao princípio da legalidade, conforme reconhecido no julgado da SBDI-I do TST, no processo Ag-E-ED-ARR-849-74.2012.5.04.0014.

Assim, em razão da tese jurídica fixada na Súmula Vinculante n. 4 e do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Reclamação n. 6.266/DF, o TST firmou entendimento de que a base de cálculo do adicional de insalubridade é o salário-mínimo, nos termos do art. 192 da CLT, salvo expressa previsão diversa em lei específica ou em instrumento coletivo.

Portanto, ainda que haja previsão em norma interna mais benéfica, o salário-mínimo deve ser utilizado como base de cálculo do adicional de insalubridade na Administração Pública, conforme se depreende da jurisprudência do TST -RR-519-80.2018.5.19.0004 (5ª Turma, Relator Ministro Breno Medeiros, DEJT 17/03/2023).

Dessa forma, a decisão regional que determina a utilização do salário-base como parâmetro para o cálculo do adicional de insalubridade contraria o entendimento consagrado na Súmula Vinculante n. 4, devendo ser provido o recurso de revista para determinar a adoção do salário-mínimo como base de cálculo do referido adicional.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal aprovou a Súmula Vinculante n. 4, consagrando o entendimento de que o salário-mínimo não pode ser utilizado como indexador da base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial. Em razão disso, o TST alterou a redação da Súmula n. 228 para definir que o adicional de insalubridade seria calculado sobre o salário básico do empregado.

Porém, na Reclamação n. 6.266/DF, o excelso STF registrou não ser possível a substituição do salário-mínimo, seja como base de cálculo, seja como indexador, antes da edição de lei ou celebração de convenção coletiva que regulamente o adicional de insalubridade, tendo suspenso a eficácia da Súmula n. 228 do Tribunal Superior do Trabalho, que determinava a incidência do adicional de insalubridade sobre o salário básico.

Portanto, a controvérsia acerca da base de cálculo do adicional de insalubridade foi decidida pelo STF, que firmou entendimento no sentido de que, até a edição de lei que venha a regulamentar o pagamento do adicional de insalubridade, e na ausência de regra convencional que preveja expressamente base de cálculo diversa, esta continuará sendo o salário-mínimo.

Assim, como o Poder Judiciário não pode substituir o legislador para definir critério distinto, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, o salário-mínimo permanece como base de cálculo do adicional de insalubridade, até que sobrevenha lei ou norma coletiva em sentido contrário, ainda que, por liberalidade ou em decorrência de norma interna, a empresa tenha adotado base de cálculo mais benéfica em momento pretérito.

Diante disso, prevalece o critério de que a base de cálculo do adicional de insalubridade, na ausência de previsão normativa coletiva ou legal que, de forma expressa e específica, estabeleça parâmetro diverso, deve ser o salário-mínimo, conforme já decidido pela SBDI-I do TST no processo Ag-E-ED-ARR-849-74.2012.5.04.0014, publicado no DEJT em 11.09.2020, cuja ordem subjetiva envolvia empresa pública com características similares à Ebserh.

Ocorre que os mesmos parâmetros definidos pela SBDI-I do TST no referido julgamento, que fixaram o salário-mínimo como base de cálculo do adicional de insalubridade, diante da ausência de norma coletiva ou legal que, de forma expressa e específica, preveja critério diverso, estão presentes no caso em tela, conforme se comprova:

- a) Após a edição da Súmula Vinculante n. 4, até que sobrevenha nova lei dispondo sobre a base de cálculo do adicional de insalubridade, e não havendo previsão normativa nesse sentido, tal parcela deverá ser calculada sobre o salário-mínimo nacional;
- b) Somente a edição de lei ou a previsão em norma coletiva podem alterar a base de cálculo do adicional de insalubridade;
- c) A Ebserh possui estrutura essencial integralmente constituída por capital da União, é vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e tem como finalidade a prestação de serviços gratuitos na área da saúde à comunidade, além de oferecer às instituições públicas federais de ensino ou congêneres serviços relacionados ao ensino e à formação de profissionais no âmbito da saúde pública, conforme as diretrizes da Lei n. 12.550/2011, estando, portanto, submetida aos estritos comandos do princípio da legalidade (art. 37 da Constituição da República);
- d) Norma interna de empresa pública prestadora de serviço público que fixa o salário-base como referência para o cálculo do adicional de insalubridade não se enquadra no conceito de lei ou norma coletiva apta a autorizar a alteração da base de cálculo do referido adicional.

Além disso, deve-se observar a natureza jurídica da Ebserh, constituída integralmente por capital da União e vinculada ao Ministério da Educação, tendo como finalidade a prestação de serviços gratuitos na área da saúde à comunidade, bem como a prestação, às instituições públicas federais de ensino ou congêneres, de serviços relacionados ao ensino e à formação de profissionais no âmbito da saúde pública, conforme estabelecido no art. 3º da Lei Federal n. 12.550/2011. Dessa forma, submete-se aos estritos comandos impositivos do princípio da legalidade (*caput* do art. 37 da CR/88), segundo o qual não é permitido atuar senão nos específicos limites legais.

Impende destacar decisão proferida pelo TRT da 20ª Região, em incidente de uniformização de jurisprudência, na qual se reconheceu a impossibilidade de a Administração Pública fixar o salário-base do empregado como parâmetro para o cálculo do adicional de insalubridade, por estar vinculada ao princípio da legalidade, como se vê:

INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA - ENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - BASE DE CÁLCULO DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE - Resta impossibilitada a determinação de que o adicional de insalubridade seja calculado sobre o salário-base de empregado de ente integrante da Administração Pública, ainda que para o pagamento de diferenças de tal adicional, eis que, consoante decisão do STF, o parâmetro de base de cálculo para pagamento é o salário mínimo, na forma do art. 192 da CLT, e o ente público está vinculado ao princípio da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal. (TRT/20ª Região – Incidente de Uniformização de Jurisprudência n.º 0000383-39.2016.5.20.0000, Relator: Desembargador Jorge Antônio Andrade Cardoso, Data da Publicação: 16/11/2017).

Destaca-se que o referido incidente de uniformização de jurisprudência foi recentemente aplicado à Ebserh, em processo

análogo, no qual o TRT da 20ª Região analisou a impossibilidade de utilização do salário básico do empregado como base de cálculo do adicional de insalubridade, por se tratar de empregado da Administração Pública, conforme se demonstra:

EMENTA: DA INSURGÊNCIA (CLT, ARTS. 893 II E 895, I) DO(A) SUSCITANTE DO DISSÍDIO(CLT, ART. 3º.) DO "INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA - ENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - BASE DE CÁLCULO DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE - "Resta impossibilitada a determinação de que o adicional de insalubridade seja calculado sobre o salário-base de empregado de ente integrante da Administração Pública, ainda que para o pagamento de diferenças de tal adicional, eis que, consoante decisão do STF, o parâmetro de base de cálculo para pagamento é o salário mínimo, na forma do art. 192 da CLT, e o ente público está vinculado ao princípio da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal." (IUJ-0000383-39.2016.5.20.0000, REDATOR: DES. JORGE ANTONIO ANDRADE CARDOSO). "*In casu*", mesmo não sendo a EBSEERH ente da administração pública, é incontroverso nos autos que o(a) laborista prestava/presta seus serviços em âmbito de entidade pública federal, qual seja, o Hospital Universitário ligado à UFS, razão pela qual, por analogia, bem se presta ao caso o entendimento ora esposado. (TRT/20ª Região – Processo: 0000876-76.2017.5.20.0001 (PJe) - Relator(a): JOAO AURINO MENDES BRITO - Publicação: 22/07/2020)

Apesar do equívoco quanto à natureza jurídica da Ebserh, empresa pública federal integrante da Administração Pública indireta, o TRT da 20ª Região assentou a impossibilidade de se determinar o pagamento do adicional de insalubridade calculado sobre o salário-base do empregado, diante da ausência de lei que assim o estabeleça.

Dessa forma, o pagamento do adicional de insalubridade sobre o salário básico não encontra amparo legal e deve ser rechaçado pelo Poder Público, uma vez que este deve observar o princípio da legalidade e adotar o salário-mínimo como base de cálculo, conforme previsto no art. 192 da CLT e no entendimento pacífico do TST e do STF.

Assim, por se tratar de empresa pública federal prestadora de serviço público, deve-se respeitar a aplicação da Súmula Vinculante n. 4 para a definição da base de cálculo do adicional de insalubridade, observando-se as limitações de ordem legal e infraconstitucional que restringem o poder regulamentar do ente público.

Impende destacar que, em recente decisão proferida em 11.06.2024, no processo n. RRAg-20506-91.2020.5.04.0702, sob a relatoria do Ministro Evandro Valadão, a 7ª Turma do TST deu provimento ao recurso de revista da Ebsersh para determinar que, na ausência taxativa de previsão normativa coletiva ou legal que, de forma expressa e específica, preveja parâmetro diverso, prevalece o critério de que a base de cálculo do adicional de insalubridade deve ser o salário-mínimo, em conformidade com o precedente da SBDI-I do TST no processo Ag-E-ED-ARR-849-74.2012.5.04.0014.

Em atenção aos incisos II e III do §1º-A do art. 896 da CLT, apresenta-se a demonstração analítica de todos os fundamentos jurídicos da decisão recorrida, a súmula vinculante contrariada e as razões do pedido de reforma do acórdão:

**SÚMULA VINCULANTE CONTRARIADA**

Súmula Vinculante n. 4.

Salvo nos casos previstos na Constituição, o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA DECISÃO RECORRIDA	RAZÕES DO PEDIDO DE REFORMA
No que diz respeito à base de cálculo da verba, considerando que a autora foi admitida anteriormente à revogação de norma interna que estabelecia a apuração do adicional de insalubridade sobre o salário básico do empregado (admissão em	A decisão contraria a Súmula Vinculante n. 4, na linha das decisões proferidas pelo STF, no sentido de que a vinculação do adicional de insalubridade ao salário-mínimo ofende a parte final do inciso IV do art. 7º da Constituição Federal, sendo permitida sua utilização até a edição de lei que discipline a base de cálculo (Acórdão no processo RE 565.714/SP, Relatora

<p>5/10/2015), incide a Súmula 46 deste TRT, que dispõe: "A base de cálculo do adicional de insalubridade é o salário mínimo, enquanto não sobrevier lei dispondo de forma diversa, salvo critério mais vantajoso para o trabalhador estabelecido em norma coletiva, condição mais benéfica ou em outra norma autônoma aplicável". Ademais, as fichas financeiras demonstram que a parcela sempre foi calculada sobre o salário base, condição benéfica incorporada ao patrimônio jurídico da obreira, ao amparo dos artigos 7º, VI da CR e 468 da CLT. De toda sorte, e embora não se destine a medida intentada ao debate de teses, tampouco ao reexame de questão devidamente enfrentada e superada, para plena entrega da prestação jurisdicional elucidado que não há, no caso, vulneração alguma à Súmula Vinculante n. 4 do STF. E isso, simplesmente, porque a controvérsia se resolveu ao enfoque da condição mais benéfica antes praticada, quando calculado o adicional de insalubridade sobre o salário básico, norma alterada somente após a admissão da autora e que, dessa forma, não lhe atinge (artigos 7º, VI da CR e 468 da CLT). Compreensão da qual, a propósito, não destoa a jurisprudência do TST.</p>	<p>Ministra Cármen Lúcia), e de que não é possível a substituição do salário-mínimo, seja como base de cálculo, seja como indexador, antes da edição de lei ou celebração de convenção coletiva que regulamente o adicional de insalubridade (Acórdão no processo Rcl 6.266-MC/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes). A jurisprudência do TST determina que o salário-mínimo deve ser utilizado como base de cálculo do adicional de insalubridade, ainda que haja previsão em norma interna mais benéfica. Prevalece o critério de que a base de cálculo do adicional de insalubridade, na ausência taxativa de previsão normativa coletiva ou legal que, de forma expressa e específica, estabeleça parâmetro diverso, deve ser o salário-mínimo, conforme já decidido pela SBDI-I do TST no processo Ag-E-ED-ARR-849-74.2012.5.04.0014, publicado no DEJT em 11.09.2020, cuja ordem subjetiva envolvia empresa pública com características similares à Ebserh. Aplica-se o princípio da legalidade, que restringe o poder regulamentar do ente público. Resta impossibilitada a determinação de que o adicional de insalubridade seja calculado sobre o salário-base de empregado vinculado à Administração Pública, ainda que para fins de pagamento de diferenças dessa parcela, uma vez que, conforme decisão do STF, o parâmetro de base de cálculo para o pagamento é o salário-mínimo, nos termos do art. 192 da CLT, estando o ente público vinculado ao princípio da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal.</p>
--	--

À vista de todo o exposto, requer-se a reforma do acórdão recorrido, por ter utilizado o salário básico do empregado como base de cálculo do adicional de insalubridade, em contrariedade à Súmula Vinculante n. 4 e em sentido contrário à jurisprudência do TST, que estabelece que a base de cálculo do adicional de insalubridade deve ser o salário-mínimo, ainda que, por liberalidade ou em decorrência de norma interna, a empresa tenha realizado o pagamento do adicional com

base de cálculo mais benéfica, por se tratar de Administração Pública adstrita ao princípio da legalidade.

### **3.3 Do reconhecimento de todas as prerrogativas da fazenda pública à Ebserh – Da afronta direta e literal à Constituição Federal – Da aplicação da decisão proferida pelo pleno do TST – dos precedentes do STF – Das reclamações ajuizadas pela Ebserh para garantir a autoridade das decisões do STF<sup>4</sup>**

## **4 DOS PEDIDOS**

Em vista da argumentação delineada, requer a Ebserh:

- o conhecimento do recurso de revista em seu juízo de admissibilidade, por preencher os pressupostos extrínsecos e intrínsecos e, no mérito, a procedência para:
- reformar o acórdão recorrido, para indeferir o pedido de adicional de insalubridade em grau máximo, ante a ausência de comprovação, no acórdão, de que a reclamante mantinha contato permanente com pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas confirmadas, sob pena de contrariar o entendimento consolidado na Súmula n. 448, I, do TST;
- reformar o acórdão recorrido, para adotar o salário-mínimo como base de cálculo do adicional de insalubridade, ainda que, por liberalidade ou em decorrência de norma interna, a empresa tenha realizado o pagamento do adicional com base de cálculo mais benéfica, por se tratar de Administração Pública adstrita ao princípio da legalidade, sob pena de contrariar a Súmula Vinculante n. 4 e a jurisprudência do TST;
- reformar o acórdão recorrido, para aplicar todas as prerrogativas processuais da Fazenda Pública à Ebserh, diante da recente jurisprudência do STF, assentada nas reclamações RCL 67280/PI, RCL 67222/MG, RCL 67158/PI, RCL 67241/PI e RCL 68.615/PE,

---

<sup>4</sup>Em razão da atualização legislativa promovida pela Lei nº 15.233, de 7 de outubro de 2025, que consolidou o entendimento dos tribunais ao estabelecer, no art. 16, a aplicação à Ebserh das prerrogativas processuais da Fazenda Pública, bem como o regime de impenhorabilidade de seus bens, serviços e rendas, o tópico foi excluído da publicação.

bem como da jurisprudência do TST fixada pelo Pleno no processo E-RR-252-19.2017.5.13.0002, sob pena de afronta direta e literal ao art. 173, §1º, inc. II, da CR/88 e ao art. 150, *caput*, da CR/88.

## **AÇÃO RESCISÓRIA AJUIZADA COM FUNDAMENTO NO TEMA 1.046 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL<sup>1</sup>**

João Aureliano Dias Filho<sup>2</sup>  
Larissa Lôbo Ramos<sup>3</sup>  
Leandro Weder da Silva Marra<sup>4</sup>  
Rebecca Coutinho Nery Dantas Monteiro<sup>5</sup>  
Thiago Lopes Cardoso Campos<sup>6</sup>

### **1 DO PROCESSO MATRIZ E DA DECISÃO RESCINDENDA**

Em 01/12/2019, o sindicato ajuizou ação coletiva contra a Ebserh alegando nulidade das compensações de jornada previstas nos Acordos Coletivos de Trabalho firmados entre 2014 e 2017, que autorizavam escalas 12x36 e 24x72 para empregados em condições insalubres, sem a licença prévia exigida pelo art. 60 da CLT e pela Súmula 85, VI, do TST. Requereu a declaração de nulidade dessas

---

<sup>1</sup>Peça processual emitida no processo judicial n. 0001315-19.2024.5.21.0000, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup>Bacharel em Direito pela Universidade Paulista - UNIP (2012). MBA em Gestão Estratégica da Advocacia. Advogado inscrito na OAB/DF desde 2012. Chefe do Serviço Jurídico de Contencioso Trabalhista da Ebserh. E-mail: joao.dias@ebserh.gov.br

<sup>3</sup>Advogada e Consultora Jurídica da Ebserh. Especialista em Direito Corporativo pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - IBMEC e em Direito Processual Civil pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Possui experiência e competências nas áreas de Direito Público, Direito Societário, Licitações e Contratos Administrativos, Governança Corporativa, Controladoria e Gestão de Riscos Institucionais e Modelagem jurídica de Projetos de interesse público. Email: larissa.lobos@ebserh.gov.br

<sup>4</sup>Bacharel em Direito Pela UCB. Pós-graduado em Direito Processual Pela PUC-MG. Advogado inscrito na OAB/DF desde 2013. Chefe do Setor Jurídico Trabalhista de Tribunais Superiores da Ebserh. E-mail: leandro.marra@gmail.com

<sup>5</sup>Advogada. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (2010). Possui pós-graduação em Direito e Processo do Trabalho, em Direito Público e em Processo Civil. Advogada da EBSEH. Chefe da Divisão Jurídica Trabalhista Regional 2 na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. E-mail: rebecca.dantas@ebserh.gov.br

<sup>6</sup>Advogado sanitarista e Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Especialista em direito sanitário pela IDISA-Sírio Libanês e mestrando em Saúde Coletiva na Universidade Federal de Campinas UNICAMP. Vice- Presidente do Instituto de Direito Sanitário Aplicado IDISA. Email: thiago.campos@anvisa.gov.br

cláusulas e o pagamento das horas excedentes à oitava diária como extras, com reflexos legais, até 10/11/2017.

A 3ª Vara julgou procedentes os pedidos, declarando nulas as compensações de jornada para empregados em atividades insalubres até a data indicada, condenando a Ebserh ao pagamento das horas extraordinárias e reflexos em DSR, férias + 1/3, 13º salário e FGTS, além de honorários advocatícios. Em embargos, foi acolhida a prescrição quinquenal, limitando a condenação às verbas posteriores a 01/12/2014.

Interpostos recursos ordinário pela Ebserh e adesivo pelo sindicato, a 1ª Turma do TRT da 21ª Região manteve a sentença, apenas concedendo gratuidade ao sindicato e determinando a aplicação de juros de mora até decisão do STF sobre correção monetária. O trânsito em julgado ocorreu em 02/02/2021.

Pois bem, com a anulação de cláusulas referentes às jornadas especiais (“12x 36” e “24 x 72”) e ao sistema de compensação de horas, **decidiu-se pela invalidade de parte da norma coletiva da EMPRESA que, pontualmente, transacionou o afastamento da incidência da legislação trabalhista em matéria disponível (art. 60 da CLT e Súmula 85, VI, do TST).**

No entanto, ao fazê-lo, **a decisão rescindenda deixou incólume todas as outras disposições normativas favoráveis à categoria profissional, com afronta, desse modo, ao carácter sinalagmático dos ajustes.**

Portanto, uma vez que **afastou a validade de normas coletivas da EBSERH que ajustaram a limitação pontual a direito trabalhista não assegurado na Constituição**, em seu conteúdo, a decisão rescindenda se revelou contrário ao **art. 7º, III e XXVI, da Constituição**, bem como à **tese fixada no Tema 1.046 da Tabela de Repercussão Geral do STF**, qual seja:

**São constitucionais os acordos e as convenções coletivos** que, ao considerarem a **adequação setorial negociada, pactuam limitações ou afastamentos de direitos trabalhistas**, independentemente da explicitação especificada de vantagens compensatórias, **desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis.**  
(destacamos)

Ou seja, a sentença confirmada pelo acórdão que se pretende rescindir **obriga a EBSEH com fundamento em interpretação inconstitucional de normas coletivas**, de modo a afrontar **decisão do STF em controle difuso de constitucionalidade e pelo sistema de repercussão geral**.

## **2 TRAMITAÇÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.121.633 GOIÁS**

Esse recurso extraordinário foi interposto a fim de impugnar decisão do Tribunal Superior do Trabalho que, ao confirmar o acórdão do Regional, afastou acordo coletivo no qual as partes transacionaram acerca do não pagamento das chamadas horas *in itinere*.

Inconformada com essa decisão, a empresa condenada interpôs o apelo extremo com fundamento no art. 102, III, “a”, da CF, no qual alegou violação aos arts. 5º, II, LV, XXXV, e 7º, **XIII e XXVI, da CF/88**; bem como à Súmula Vinculante 10. Para tanto, conforme explicita o Min. Alexandre de Moraes, a recorrente fundamentou que:

- (a) não pode o Poder Judiciário conferir conteúdo diverso ao acordo de vontade das partes;
- (b) a descaracterização do acordo pela recorrente e o Sindicato da categoria profissional violou o artigo 7º, XXVI, que elevou o Acordo Coletivo ao patamar constitucional;
- (c) a cláusula que veda o pagamento de horas *in itinere* não pode ser vista de forma isolada, visto que o Acordo, em sua totalidade, é favorável ao empregado;
- (d) a invalidação do acordo firmado entre as partes gera insegurança jurídica e excessivo ônus financeiro.

Após isso, condenada por litigância de má-fé, a recorrente complementou as razões recursais, para requerer a suspensão do processo no que diz respeito à ultratividade das normas coletivas, haja

vista a liminar proferida na ADPF 323 ajuizada em face da Súmula 277 do TST.

Inicialmente, o relator do recurso extraordinário (min. Gilmar Mendes) negou seguimento ao apelo, por entender que a análise das razões recursais demandaria o reexame de fatos e provas, assim como de cláusulas do acordo coletivo (óbices das súmulas 279 e 454 do STF).

Inconformada, a empresa interpôs agravo interno. E em pronunciamento no Plenário Virtual, o relator reconsiderou a decisão inicial, para julgar diretamente o recurso extraordinário, eis que entendeu prejudicado o agravo.

Assim, **por violação ao art. 7º, XXVI, da CF**, o ministro Gilmar Mendes votou pelo provimento do recurso extraordinário e, conseqüentemente, pela improcedência do pedido autoral no que se refere ao pagamento das horas *in itinere*. Ao fazê-lo, foi acompanhado pela maioria do Plenário.

Por oportuno, destaque-se que, em **03/05/2019**, ao analisar esse mesmo recurso, o Supremo reconheceu a repercussão geral de discussões relativas à **“validade de norma coletiva de trabalho que limita ou restringe direito trabalhista não assegurado constitucionalmente”** (Tema 1.046 da respectiva tabela).

Já em **02/06/2022**, no julgamento do mérito do apelo, a Corte Suprema fixou a tese de que:

**São constitucionais os acordos e as convenções coletivos** que, ao considerarem a **adequação setorial negociada, pactuam limitações ou afastamentos de direitos trabalhistas**, independentemente da explicitação especificada de vantagens compensatórias, **desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis.**

(ARE 1121633, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02-06-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023) (destacamos)

O trânsito em julgado dessa decisão do Supremo ocorreu no dia **09/05/2023**. Feitas essas considerações iniciais, cumpre explicitar o alcance da tese fixada nesse julgamento.

### **3 DO ALCANCE DA TESE FIXADA NO ARE 1.121.633 (TEMA 1.046)**

Como dito, o STF reconheceu a repercussão geral das discussões relativas à “validade de norma coletiva de trabalho que limita ou restringe direito trabalhista não assegurado constitucionalmente” (Tema 1.046).

Ao fazê-lo **não se limitou, obviamente, às cláusulas de acordos e convenções coletivas de trabalho que discutem horas *in itinere***. Nesse sentido, explicou o **min. Gilmar Mendes**:

Na origem, o caso concreto refere-se ao afastamento de acordo coletivo no qual as partes transacionaram acerca do pagamento das chamadas horas *in itinere*. Apesar da situação fática específica, o fundamento constitucional desta demanda é idêntico ao de diversas outras que diariamente chegam a esta Corte e à Justiça do Trabalho.

Daí a relevância da unificação da matéria em tema de repercussão geral que consolide o entendimento que o Supremo Tribunal Federal vem desenvolvendo nos últimos anos. **O tema 1.046 sedimentará, de forma clara, a evolução da jurisprudência sobre a controvérsia constitucional – isto é, sobre a prevalência de acordos e convenções coletivas – conferindo maior segurança jurídica às partes e ditando os rumos das demandas que tenham esse tema por objeto. Feitos esses esclarecimentos quanto à questão constitucional, entendo que o tema 1.046, ora debatido, possui alcance amplo, não se restringindo às particularidades do caso concreto e tampouco apenas à**

**negociação coletiva que verse sobre horas in itinere. (grifos nossos)**

E ao tratar do posicionamento da **SBDI 1 do TST** sobre a amplitude do tema, o min. Gilmar Mendes acrescentou:

(...) Na situação posta em exame, o reconhecimento da existência de repercussão geral do tema 1.046 se deu em virtude da evolução de interpretações conferidas à temática da validade de acordos e de convenções coletivas.

**Não por outro motivo, o próprio Tribunal Superior do Trabalho (TST) filiou-se ao posicionamento de que o tema 1.046 da repercussão geral ultrapassa a discussão acerca da flexibilização do pagamento de horas in itinere.**

Após ter sido por mim prolatada decisão que determinou a suspensão nacional dos processos relacionados ao tema, a SBDI-I do TST decidiu em questão de ordem que a “suspensão nacional determinada no bojo dos autos em que analisado o Tema 1.046 da repercussão geral (STF-ARE-1121633) abarca todos os processos que versam sobre idêntica matéria para a qual foi reconhecida a repercussão geral, qual seja, a validade de norma coletiva que limita ou restringe direito trabalhista não garantido na Constituição Federal”.

[...] **A SBDI-I, em sua composição plena, ao analisar questão de ordem, decidiu, por maioria, que a suspensão nacional determinada no bojo dos autos em que analisado o Tema 1.046 da repercussão geral (STF-ARE-1121633) abarca todos os processos que versam sobre idêntica matéria para a qual foi reconhecida a repercussão geral, qual seja, a validade de norma coletiva que limita ou restringe direito trabalhista não garantido na Constituição Federal. [...]** TST-E-RR-819-71.2017.5.10.0022, SBDI-I,

rel. Min. Alberto Luiz Bresciani de Fontan  
Pereira, 10.10.2019.” (destacamos)

**Vê-se, portanto, que o Tema 1.046 “possui alcance amplo, não se restringindo [...] apenas à negociação coletiva que verse sobre horas in itinere”.**

No caso dos autos, discute-se a interpretação inconstitucional feita pela 3ª VARA DO TRABALHO em relação às normas coletivas da EBSEERH. A sentença (confirmada pelo acórdão rescindendo) entende pela prevalência do art. 60 da CLT (com redação anterior à Reforma) sobre os ajustes realizados em ACTs assinados pela EMPRESA, porém o aludido dispositivo celetista não versa sobre direito indisponível.

Em outros termos, a 3ª VARA DO TRABALHO anulou cláusulas dos ACTs alusivas às jornadas especiais (“12 x 36” e “24 x 72”) e ao sistema de compensação de horas, por entender desrespeitada a exigência de autorização ministerial para a prorrogação de atividades insalubres (art. 60/CLT), norma disponível. Logo, patente a afronta ao art. 7º, XIII e XXVI, da Constituição e, ainda, a desconformidade com o julgamento do STF do qual resultou tese fixada no Tema 1.046, razão pela qual se move a presente ação.

#### **4 DA CONCESSÃO DE PRERROGATIVAS DE FAZENDA À EBSEERH<sup>7</sup>**

### **5 DA ADMISSIBILIDADE E DA COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DA PRESENTE AÇÃO RESCISÓRIA**

#### **5.1 Aderência ao tema 1.046**

A tese oriunda do julgamento do ARE 1.121.633/GO é **vinculante** e tem efeitos *erga omnes*. Justamente por isso, não sofre limitações de ordem temporal, mormente se se considerar que remanesce da aplicação do texto constitucional, a saber, art. 7º, XXVI,

---

<sup>7</sup>Em razão da atualização legislativa promovida pela Lei nº 15.233, de 7 de outubro de 2025, que consolidou o entendimento dos tribunais ao estabelecer, no art. 16, a aplicação à Ebserh das prerrogativas processuais da Fazenda Pública, bem como o regime de impenhorabilidade de seus bens, serviços e rendas, o tópico foi excluído da publicação.

da CF, vigente desde 1988. **Seus efeitos alcançam, por conseguinte, contratos de trabalho encerrados antes da Lei n. 13.467/2017 (Reforma Trabalhista).**

Pois bem, o **art. 7º, XIII**, da CF é claro ao dispor:

São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social [...] duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, **facultada a compensação de horários** e a redução da jornada, **mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho** (grifos nossos)

É evidente, portanto, que **direito atrelado à jornada de trabalho não deve ser caracterizado como indisponível**, pois pode ser objeto de negociação coletiva, de forma a atrair a **prevalência do negociado sobre o legislado**.

Desse modo, mesmo em atividades insalubres, **é válida a jornada de 12 x 36 (ou outra semelhante) estipulada em norma coletiva, ainda que sem a intervenção estatal (art. 60/CLT, com redação anterior à Reforma).**

Nesse sentido, são didáticas ponderações feitas pelo **ministro Luiz José Dezena da Silva** na 1ª Turma do TST, ao prolatar o voto condutor do acórdão resultante do julgamento do **ARR-446-40.2014.5.23.0036**. Vejamos:

[...] Discute-se, em síntese, a validade de norma coletiva que instituiu jornada de trabalho na escala 12 x 36 em ambiente insalubre (no caso, hospitalar), sem autorização prévia do Ministério do Trabalho.

O caso examinado antecede a edição da Lei n.º 13.467/2017 e a recorrente invoca a disciplina do art. 60 da CLT, à época vigente sem seu parágrafo único, nos seguintes termos:[...]

Em atenção ao dispositivo em questão, a jurisprudência desta Corte havia se firmado no sentido de serem inválidos os acordos de

**compensação de jornada em atividade insalubre, sem permissão da autoridade competente, ainda que firmados mediante norma coletiva (Súmula n.º 85, VI, do TST). Agora, contudo, diante da tese firmada pelo STF no Tema 1.046 da Repercussão Geral com efeito vinculante, outra é a compreensão.**

**Isso porque em se tratando de direito atrelado à jornada de trabalho, ele não é caracterizado como indisponível, podendo ser objeto de negociação em âmbito coletivo. Em outros termos, deve prevalecer o negociado sobre o legislado. (grifos nosso)**

Nessa mesma ordem de ideias, ao evidenciar a **aderência ao Tema 1046**, sobre a **jornada “12x36”** e o **art. 60 da CLT (com texto anterior à Reforma)**, a ilustre **min. Cármen Lúcia** proferiu decisão na **Rcl 45166** (julgamento: 18/12/2020, publicação: 08/01/2021), da qual, para o debate aqui proposto, importa destacar o seguinte trecho do relatório:

**[...] Ressalta que “a Fundação nada mais fez do que cumprir ditos acordos coletivos, na mais evidente boa-fé, acreditando na sua legalidade, sendo certo que o v. Acórdão, data vênua, nega vigência ao art. 7º, XXVI, da CF, criando uma situação na qual impera a insegurança jurídica. Isto porque a jornada de trabalho compensatória de 12x36 sempre foi fruto de negociação coletiva e não corresponde a uma prorrogação de jornada propriamente dita para os fins previstos no art. 60 da CLT, mas sim a um regime especial de jornada de trabalho” [...] (destaques acrescidos)**

Da leitura do trecho acima transcrito, percebe-se que lá (na Rcl 45166) também se analisou a aderência ao Tema 1.046 da discussão relativa ao confronto de norma coletiva sobre jornada especial

(“12X36”, v. g.) e a disposição do art. 60 da CLT (redação anterior à Lei n. Lei 13.467/2017). E ao fazê-lo, a ilustre ministra Cármen Lúcia proferiu a seguinte decisão:

**[...] Embora o acórdão reclamado tenha se limitado a tratar a controvérsia como sendo apenas de aplicação da lei no tempo, constata-se que a questão controvertida na origem é a mesma tratada no paradigma de repercussão geral do Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.121.633-RG, Tema 1.046. Cuida-se da validade de normas coletivas de trabalho pelas quais se flexibilizam direitos trabalhistas.**

Em reclamações análogas à presente, os Ministros deste Supremo Tribunal têm deferido a suspensão do andamento dos processos.

Na Reclamação n. 34.564-MC, o Ministro Gilmar Mendes ressaltou:

**[...] Na Reclamação n. 37.497/MG, na qual se impugna marcação de audiência de instrução em reclamação trabalhista, o Relator, Ministro Luiz Fux, decidiu: [...] Pelo exposto, julgo procedente a reclamação para cassar a decisão proferida pela Décima Turma do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região na Reclamação Trabalhista n. 0010488-43.2020.5.03.0086 e determinar seja a ação suspensa até decisão de mérito a ser proferida no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.121.633-RG, Tema 1.046, ressalvada eventual necessidade de produção antecipada de provas para evitar perecimento de direito. (Destacamos)**

Nesse mesmo sentido, no julgamento da **Rcl 44715** (julgamento: 17/11/2020, publicação: 23/11/2020), o ilustre **min. Alexandre de Moraes**. Confira-se:

**[...] Na referida ação, conforme se extrai do documento anexo, o Sindicato autor, pretende, dentre outras, a declaração de**

**invalidade da jornada 12 x 36 nos contratos firmados antes da lei 13.467/2017. [...]**

**Na presente hipótese, assiste razão à Reclamante. Os documentos demonstram que a presente demanda versa sobre validade de norma, previstas em acordo coletivo de trabalho (doc. 32), em que se pactuou o regime de 12x36 horas, matéria relacionada diretamente ao Tema 1046 da Repercussão Geral.(grifos nossos)**

Em harmonia com esse entendimento, também estão as seguintes decisões de ministros do STF: **Rcl 51731 MC**. Relator(a): Min. ANDRÉ MENDONÇA. Julgamento: 09/05/2022. Publicação: 10/05/2022; **Rcl 39990**. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA. Julgamento: 16/03/2020. Publicação: 22/04/2020; **Rcl 45187**. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 01/03/2021. Publicação: 03/03/2021; **Rcl 45022 MC**. Relator(a): Min. NUNES MARQUES. Julgamento: 16/12/2020. Publicação: 07/01/2021; **Rcl 46419**. Relator(a): Min. NUNES MARQUES. Julgamento: 25/08/2021. Publicação: 31/08/2021.

A decisão monocrática prolatada pela ministra Cármen Lúcia na **Rcl 39990** foi, aliás, confirmada em decisão unânime pela **Segunda Turma do STF**.

**Indubitável, por conseguinte, a aderência do debate em apreço – validade de norma coletiva que estabelece compensação de jornada, ainda que sem autorização nos moldes do art. 60 da CLT – à tese vinculante oriunda do julgamento do ARE 1.121.633/GO (Tema 1.046).**

Anote-se, por oportuno, que a aderência ao tema também será demonstrada nos tópicos seguintes, notadamente na fundamentação do mérito da presente inicial.

## **5.2 Cabimento da ação rescisória e prazo para o respectivo ajuizamento**

Segundo a norma adjetiva, quanto à execução, considera-se inexigível a obrigação contida em título executivo judicial fundado em

interpretação de norma tida como incompatível com a CF pelo Supremo, ainda que em controle difuso de constitucionalidade. Vejamos o que diz o CPC:

Art. 525. Transcorrido o prazo previsto no art. 523 sem o pagamento voluntário, inicia-se o prazo de 15 (quinze) dias para que o executado, independentemente de penhora ou nova intimação, apresente, nos próprios autos, sua impugnação.

[...] III - inexecutibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação;

[...] § 12. Para efeito do disposto no inciso III do § 1º deste artigo, **considera-se também inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso.** (destacamos)

Essa disposição é repetida pelo art. 535, § 5º, do CPC, que trata da defesa da Fazenda Pública na execução. E como se sabe, há previsão semelhante no art. 884, § 5º, da CLT.

Pois bem. Primeiro, cumpre destacar que, conforme a melhor doutrina, **acordos e convenções coletivas de trabalho são diplomas “desveladores” de normas jurídicas típicas**, pois trazem em si disposições **gerais, abstratas, impessoais e aptas a regularem (inclusive, *ad futurum*) relações trabalhistas.**

Nesse sentido, leciona o **doutrinador e ministro do TST Maurício Godinho Delgado:**

[...] **As convenções coletivas, embora de origem privada (normas autônomas), criam regras jurídicas, isto é, preceitos gerais, abstratos, impessoais, dirigidos a normatizar *ad futurum*. Correspondem, conseqüentemente, à noção de lei em sentido**

**material, traduzindo ato-regra ou comando abstrato. São, desse modo, do ponto de vista substantivo (seu conteúdo), diplomas desveladores de normas jurídicas típicas, tal como a sentença normativa.** Do ponto de vista formal, porém, despontam as convenções coletivas de trabalho como acordos de vontade, contratos – na linha dos atos jurídicos (negócios jurídicos) privados bilaterais ou plurilaterais.

A CLT também trata, analiticamente, do **acordo coletivo de trabalho**: “é facultado aos sindicatos representativos de categorias profissionais celebrar acordos coletivos com uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, que estipulem condições de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa ou das empresas acordantes às respectivas relações de trabalho” (art. 611, § 1º, CLT).

[...] **Os acordos coletivos constroem-se por empresa ou empresas, em âmbito mais limitado do que o das convenções, com efeitos somente aplicáveis à(s) empresa(s) e trabalhadores envolvidos.** Do ponto de vista formal, traduzem acordo de vontades (contrato lato sensu) – à semelhança das convenções –, embora com especificidade no tocante aos sujeitos pactuantes e âmbito de abrangência. **Do ponto de vista substantivo (seu conteúdo), também consubstanciam diplomas desveladores de normas jurídicas típicas, qualifica por serem gerais (em seu âmbito mais delimitado, é verdade), abstratas, impessoais e dirigidas à regulação ad futurum de relações trabalhistas.** (DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho.** – 15ª ed. – São Paulo: LTr, 2016, pp. 159-165) (Destacamos)

Aliás, inicialmente, o ilustre ministro Gilmar Mendes negou seguimento ao Recurso Extraordinário n. 1.121.633 / GO também com

base na Súmula 454 do STF, cuja redação é esta: “Simples interpretação de cláusulas contratuais não dá lugar a recurso extraordinário”.

Mas, após irrisignação da empresa recorrente, o ilustre Ministro entendeu prejudicado o agravo por ela interposto e julgou diretamente o recurso extraordinário, ou seja, superou o obstáculo da Súmula 454 do STF, para fixar a tese ora discutida, qual seja:

**São constitucionais os acordos e as convenções coletivas** que, ao considerarem a **adequação setorial negociada, pactuem limitações ou afastamentos de direitos trabalhistas**, independentemente da explicitação especificada de vantagens compensatórias, **desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis.**  
(Grifamos)

Por conseguinte, obviamente, **no Tema 1.046, o Supremo reconheceu que convenções e acordos coletivos de trabalho são leis em sentido material.**

Lado outro, sabe-se que o STF passou a adotar a “abstrativização” do controle difuso de constitucionalidade, mormente quando o julgamento ocorre pelo **sistema da repercussão geral**, haja vista que, conforme assevera o ministro Barroso, “**uma decisão do Pleno do Supremo Tribunal Federal, seja em controle incidental ou em ação direta, deve ter o mesmo alcance e produzir os mesmos efeitos**” (BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro, 2016, p. 168). Vide temas 881 e 855.

Logo, não há dúvidas que a tese fixada no **Tema 1.046 tem efeitos vinculantes e eficácia erga omnes**, pois emanada de julgamento pelo Pleno do STF, de modo a observar, inclusive, o **Enunciado n. 58** do Fórum Permanente de Processualista Civil: “**Art. 525, §§ 12 e 13; Art. 535, §§ 5º e 6º As decisões de inconstitucionalidade a que se referem os art. 525, §§ 12 e 13 e art. 535 §§ 5º e 6º devem ser proferidas pelo plenário do STF. (Grupo: Sentença, Coisa Julgada e Ação Rescisória)**”.

Feitas essas considerações iniciais, cumpre anotar que **a sentença e o acórdão se encontram fundamentados em interpretação inconstitucional de norma coletiva válida, de modo a contrariar a tese firmada no ARE 1.121.633 (TEMA 1.046).**

Confira-se no processo matriz:

**SENTENÇA [...]**

Inicialmente, ressalto que não vislumbro qualquer incompatibilidade do art. 60 da CLT com a Constituição Federal de 1988, eis que está em plena harmonia com os princípios da proteção ao trabalhador, que devem prevalecer sobre a liberdade sindical. Assim, rechaço o argumento em realce.

[...] Restou incontroverso que os hospitais [...] não providenciaram licença prévia junto às autoridades competentes, embora muitos de seus empregados atuem em condições insalubres, em escalas de revezamento de 12 x 36 ou 24 x 72. [...]

Vale registrar que a norma supratranscrita tem como escopo maior a proteção da higidez física e mental do trabalhador, pois limita a eficácia das prorrogações das jornadas insalubres, mesmo avençadas em negociação coletiva, à inspeção prévia das autoridades competentes.

A partir disso, e tendo em vista que a negociação coletiva se sujeita aos limites balizadores estabelecidos pelos princípios constitucionais e, ao menos até a vigência da Lei 13.467/2017, não poderia prevalecer sobre a lei, restam afastados qualquer argumento no sentido de que os turnos de revezamento seriam mais vantajosos aos trabalhadores, ou até comemorados pelas entidades sindicais. [...]

Em situações análogas já se posicionaram as duas Turmas de Julgamento deste Regional, verbis: [...]

**Oportuno registrar que Súmula nº 349 do TST, que dispensava a inspeção prévia da autoridade competente nas hipóteses de compensação de jornada, foi cancelada em 27.05.2011, o que foi motivado após um movimento de reposicionamento da Corte, [...]**

### **ACÓRDÃO RESCINDENDO**

**[...] A Súmula nº 349 do TST, que dispensava a inspeção prévia da autoridade competente nas hipóteses de compensação de jornada, foi cancelada em 27.05.2011, indicando significativa alteração na jurisprudência da Corte superior, conforme se infere das seguintes decisões (proferidas após o cancelamento do verbete):**

**[...] Assim, não há falar em desnecessidade da inspeção prévia prevista no art. 60 da CLT nos casos de acordo de compensação de jornada, ainda que firmados mediante negociação coletiva, nos moldes legalmente previstos. Na realidade, antes de a empresa (e sindicato profissional) celebrarem acordo para esse fim, deveria ter havido a prévia inspeção pela autoridade administrativa, com vistas ao cumprimento cumulativo dos pressupostos legais para validade do ato.**

Com efeito, os fatos são regidos pela norma vigente à época de sua ocorrência ( ) e, assim sendo, não se verifica qualquer incompatibilidade tempus regit actum da redação do art. 60 em vigor ao tempo da pactuação coletiva com o ordenamento constitucional, que visa justamente resguardar aos trabalhadores em condições especiais de trabalho.

Ainda, o fato de o estabelecimento de escalas de trabalho refletir o interesse da categoria profissional não retira a obrigatoriedade de cumprimento dos requisitos administrativos, notadamente relacionados à saúde e segurança do trabalho.

**A partir disso e conforme item VI, da Súmula 85 do TST, "Não é válido acordo de compensação de jornada em atividade insalubre, ainda que estipulado em norma coletiva, sem a necessária inspeção prévia e permissão da autoridade competente, na forma do art. 60 da CLT". (Destacamos)**

Afirma-se a inconstitucionalidade dos aludidos títulos não apenas pelo que consta nos capítulos anteriores, mas, também, pelos acréscimos de fundamentação contidos nos tópicos seguintes da presente ação rescisória.

Logo, patente o cabimento da presente ação rescisória com fundamento nos §§ 12º a 15 do art. 525 (c/c art. 884, § 5º, da CLT c/c art. 535, inc. III, §§ 5º a 8º, ambos do CPC).

Quanto à tempestividade no presente caso, observe-se que, na hipótese de a ação rescisória ser fundamentada na inconstitucionalidade evidenciada por superveniente decisão do Supremo, o prazo para ajuizamento é contado conforme **o § 15 do art. 525 do CPC c/c o art 975, caput, do CPC**:

Art. 525. [...] § 15. Se a decisão referida no § 12 for proferida após o trânsito em julgado da decisão exequenda, caberá ação rescisória, **cujo prazo será contado do trânsito em julgado da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal.**

[...] Art. 975. O direito à rescisão se extingue em 2 (dois) anos contados do trânsito em julgado da última decisão proferida no processo.  
(Destacamos)

A mesma disposição do citado § 15 do art. 525 se encontra no § 8º do art. 535 do CPC.

No caso em concreto, de fato, o trânsito em julgado ocorreu no dia 02/02/2021, conforme certidão.

No entanto, no **ARE 1121633**, houve o **trânsito em julgado em 09/05/2023**, de modo que se viabiliza o ajuizamento da ação rescisória até o dia 09/05/2025, consoante o § 15 do art. 525 do CPC c/c o art 975, *caput*, do CPC.

Aliás, a SBDI 2 entende que o ajuizamento de ação rescisória fundamentada no § 12º do art. 525 do CPC antes do trânsito em julgado da decisão do Supremo evidencia ausência de interesse de agir. Confira-se:

RECURSO ORDINÁRIO EM AÇÃO RESCISÓRIA CALCADA NO ART. 525, §§ 12 E 15, DO CPC. AFRONTA A PRECEDENTE VINCULANTE ORIUNDO DO STF. TERCEIRIZAÇÃO. ATIVIDADE-FIM. ILICITUDE. INOBSERVÂNCIA DA TESE FIRMADA PELO STF NO JULGAMENTO DA ADPF 324 E DO RE-958252 (TEMA 725 DA TABELA DE REPERCUSSÃO GERAL). 1. **O § 15 do art. 525 do CPC estabelece que o prazo decadencial para o ajuizamento da ação rescisória na excepcional hipótese nele prevista "será contado do trânsito em julgado da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal", donde se conclui que o ajuizamento a ação rescisória fundada no referido dispositivo de lei pressupõe o trânsito em julga da decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal.** A presente ação rescisória foi ajuizada antes do trânsito em julgado das decisões proferidas no julgamento da ADPF 324 e do RE-958.252. Dessa forma, ajuizada a ação rescisória antes de implementada a condição exigida pela norma para o seu cabimento, constata-se a ausência de interesse processual da autora, impondo a extinção do processo, sem resolução de mérito, nos termos do inc. VI do art. 485 do CPC. Processo extinto, sem resolução de mérito" (ROT-12250-61.2020.5.03.0000, Subseção II Especializada em Dissídios Individuais, Relator Ministro Sergio Pinto Martins, DEJT 19/05/2023). (Grifos nossos)

Patente, por conseguinte, a tempestividade da presente ação rescisória, eis que observar a disposição do § 15 do art. 525 do CPC (ou § 8º do art. 535).

### **5.3 Do depósito prévio (e da sua desnecessidade)**

Como dito em linhas anteriores, por ser estatal equiparada à Fazenda Pública, a EBSEERH não deve ser compelida a realizar o depósito prévio de que trata o art. 836, *caput*, da CLT. (Sobre o aspecto, vide o tópico “DA CONCESSÃO DE PRERROGATIVAS DE FAZENDA À EBSEERH” da presente inicial.)

No entanto, pela eventualidade e para fins argumentativos, importa discutir o valor do aludido depósito.

Com feito, o art. 836, *caput*, da CLT e o art. 968, § 1º, do CPC dispõem, respectivamente:

Art. 836. É vedado aos órgãos da Justiça do Trabalho conhecer de questões já decididas, excetuados os casos expressamente previstos neste Título e a ação rescisória, que será admitida na forma do disposto no Capítulo IV do Título IX da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, sujeita ao depósito prévio de **20% (vinte por cento) do valor da causa**, salvo prova de miserabilidade jurídica do autor. (Redação dada pela Lei nº 11.495, de 2007)

Art. 968. [...]

II - depositar a importância de cinco por cento sobre o valor da causa, que se converterá em multa caso a ação seja, por unanimidade de votos, declarada inadmissível ou improcedente. [...]

§ 2º **O depósito previsto no inciso II do caput deste artigo não será superior a 1.000 (mil) salários-mínimos.** (Destacamos)

Vê-se, assim, que a lei exige o prévio depósito de 20% do valor da causa, salvo ante a hipossuficiência financeira da parte autora. E de toda sorte, o montante não pode superar 1.000 salários-mínimos.

Essa matéria é regulamentada pela **Instrução Normativa n. 31 do TST**, nos seguintes termos:

Art. 2º O valor da causa da ação rescisória que visa desconstituir decisão da fase de conhecimento corresponderá:

**[...] II - no caso de procedência, total ou parcial, ao respectivo valor arbitrado à condenação.**

Art. 3º O valor da causa da ação rescisória que visa desconstituir decisão da fase de execução corresponderá ao valor apurado em liquidação de sentença.

Art. 4º O valor da causa da ação rescisória, quer objetive desconstituir decisão da fase de conhecimento ou decisão da fase De execução, **será reajustado pela variação cumulada do INPC do IBGE até a data do seu ajuizamento.** (Destacamos)

Por oportuno, sobre os arts. 2º, 3º e 4º da IN 31, a **Subseção II Especializada em Dissídios Individuais do TST** esclarece:

RECURSO ORDINÁRIO EM AÇÃO RESCISÓRIA. IMPUGNAÇÃO DO VALOR DADO À CAUSA NA AÇÃO RESCISÓRIA. ACÓRDÃO RESCINDENDO PROFERIDO NA FASE DE CONHECIMENTO. VALOR CORRESPONDENTE À CONDENÇÃO, E NÃO À POSTERIOR LIQUIDAÇÃO. 1. **Dispõe o art. 2º, II, da IN 31/2007 deste TST que o valor da causa da ação rescisória que visa a desconstituir decisão da fase de conhecimento corresponderá, no caso de procedência, total ou parcial, ao respectivo valor arbitrado à condenação.** 2. A IN nº 31/2007 não impõe à causa o valor apurado em liquidação de sentença às reclamações que estejam " em fase de execução ". Ao contrário, deve-se colocar o valor da liquidação à ação rescisória que " visa desconstituir decisão da fase de execução ". [...]

RECURSO ORDINÁRIO EM AÇÃO RESCISÓRIA AJUIZADA SOB A ÉGIDE DO CPC DE 2015. IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA. PRETENSÃO RESCISÓRIA VOLTADA CONTRA DECISÃO PROFERIDA NA FASE DE CONHECIMENTO. VALOR

PROVISORIAMENTE ARBITRADO À CONDENAÇÃO. COMPREENSÃO DOS ARTIGOS 2º, II, E 4º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 31/2007 DO TST. 1. **Nos termos dos artigos 2º, II, e 4º da IN 31/2007 do TST, c/c art. 789, §2º, da CLT, e em conformidade com a jurisprudência da SBDI-2/TST, o valor da causa da ação rescisória que visa desconstituir decisão prolatada na fase de conhecimento deve corresponder ao valor provisoriamente arbitrado à condenação, reajustado pela variação cumulada do INPC do IBGE. [...]** (ROT-178-51.2021.5.05.0000, Subseção II Especializada em Dissídios Individuais, Relator Ministro Douglas Alencar Rodrigues, DEJT 11/12/2023). (Destacamos)

Pois bem, **na espécie, pretende-se desconstituir decisões da fase de conhecimento**, e não da execução, de modo que, ao se levar em conta a procedência do pleito autoral no processo matriz, trata-se de caso de incidência do **art. 2º, II, da IN 31 do TST**, razão pela qual cumpre observar que a sentença rescindenda dispõe:

CUSTAS PROCESSUAIS, NO VALOR DE R\$800,00, CALCULADAS COM BASE EM **R\$40.000,00, VALOR ATRIBUÍDO À CAUSA E ARBITRADO À CONDENAÇÃO** PARA FINS RECURSAIS, A CARGO DA RECLAMADA. (Destacamos)

Ressalte-se que esse valor não foi alterado pelo acórdão. Ou seja, no caso, em tese, seria necessário o depósito prévio do montante de **R\$ 10.376,34** reajustados pela variação cumulada do INPC do IBGE (com auxílio da “Calculadora do Cidadão” do BACEN).

No entanto, não se pode olvidar que, como dito em linhas anteriores, **estatais equiparadas à Fazenda Pública são isentas da realização do depósito de que trata o art. 836, caput, da CLT, consoante já decidiu, inclusive, a SBDI 2 do TST**. Confira-se: **RO-1004033-44.2017.5.02.0000**, Subseção II Especializada em Dissídios

Individuais, Relatora Ministra Morgana de Almeida Richa, DEJT 05/05/2023.

Desse modo, em reforço, a EBSEERH requer a isenção de realização do depósito prévio de que trata o art. 836, *caput*, da CLT, por ser equiparada à Fazenda Pública.

#### 5.4 A competência

Na Justiça Trabalhista, a competência para julgamento da ação rescisória ou é do Tribunal Regional do Trabalho ou é do Tribunal Superior do Trabalho. Nesse sentido, Carlos Henrique Bezerra Leite leciona (Curso de direito processual do trabalho. – 13. ed. – São Paulo: Saraiva, 2015. p. 1853):

(...) Na Justiça do Trabalho, a competência originária para processar e julgar a ação rescisória é dos Tribunais. Isso quer dizer que a ação rescisória jamais será julgada por Vara do Trabalho ou por juiz de direito investido na jurisdição trabalhista.

A competência originária para a ação rescisória da sentença ou acórdão regional que aprecia o mérito é sempre do próprio Tribunal Regional do Trabalho.

Se o acórdão do TST não apreciar o mérito da causa, como ocorre, v.g., quando aquela Corte não conhece do recurso interposto, a ação rescisória voltar-se-á contra o acórdão regional que tenha adentrado no mérito, sendo competente o TRT para processá-la e julgá-la.

Da decisão regional que vier a ser proferida na ação rescisória, caberá recurso ordinário para o Tribunal Superior do Trabalho (Lei n. 7.701/88, arts. 2º, II, b, e 3º, III, a). (...)

De fato, o item I da Súmula 192 do TST esclarece:

SUM-192      AÇÃO      RESCISÓRIA.  
COMPETÊNCIA (atualizada em decorrência do CPC de 2015) - Res. 212/2016, DEJT divulgado em 20, 21 e 22.09.2016

I - Se não houver o conhecimento de recurso de revista ou de embargos, a competência para julgar ação que vise a rescindir a decisão de mérito é do Tribunal Regional do Trabalho, ressalvado o disposto no item II.

Desse modo, a competência para rescindir o acórdão do 2º grau não levado ao TST por recurso de revista é do próprio TRT.

Logo, no caso, a competência para julgar a presente ação rescisória é, indubitavelmente, do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região, do que decorre a necessidade de consulta ao Regimento Interno deste Egrégio Regional.

Lê-se no **RITRT21**:

(...) Art. 19. Compete ao **Tribunal Pleno**:

I – Processar e julgar, originariamente:

(...) c) as ações rescisórias dos seus próprios acórdãos, **das Turmas e das sentenças dos Juízes do Trabalho**; (...)

Art. 166. Protocolizada e autuada a petição inicial no sistema PJe-JT, **será excluído da distribuição o magistrado que tenha sido Relator ou Redator do acórdão rescindendo ou, ainda, que tenha proferido a sentença na primeira instância.** (...) (Grifos nossos)

A disposição do art. 166, *caput*, do RITST está em harmonia com o disposto no parágrafo único do art. 971 do CPC. Vejamos:

Art. 971. Na ação rescisória, devolvidos os autos pelo relator, a secretaria do tribunal expedirá cópias do relatório e as distribuirá entre os juízes que compuserem o órgão competente para o julgamento.

Parágrafo único. **A escolha de relator recairá, sempre que possível, em juiz que não haja participado do julgamento rescindendo.**

(Destacamos)

Oportuno dizer, por consequência, que a sentença rescindenda foi prolatada pela **ilustre magistrada Derliane Rego Tapajós** e confirmada por acórdão da relatoria do **nobre desembargador Décio Teixeira de Carvalho Júnior**.

Vê-se assim que, no TRT21, a competência para apreciar a presente ação é do **Pleno** da Corte.

## **6 DO MÉRITO**

### **6.1 Da inconstitucionalidade da sentença rescindenda**

Na espécie, a análise da inconstitucionalidade da decisão rescindenda é feita à luz do **art. 7º, XIII e XXVI**, da Constituição, bem como do entendimento do Supremo consubstanciado no **ARE 1.121.633 (tema 1.046)**.

Os incisos XIII e XXVI do art. 7º da Constituição dispõem:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...) XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, **facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;**

(...) XXVI - **reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;** (Grifos nossos)

Já a tese fixada no ARE 1.121.633 (tema 1.046) é, como dito em momentos anteriores, a seguinte:

**São constitucionais os acordos e as convenções coletivas** que, ao considerarem a **adequação setorial negociada, pactuem limitações ou afastamentos de direitos trabalhistas**, independentemente da explicitação especificada de vantagens compensatórias, **desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis.**

(Destacamos)

Consagrou-se, desse modo, o entendimento de que **o negociado (coletivamente) deve prevalecer sobre o legislado**, bem como os respectivos limites desse ajuste.

Há muito busca-se fazer prevalecer a negociação coletiva, inclusive sobre a atuação da Justiça do Trabalho, como se observa com a exigência do “comum acordo” para ajuizamento de dissídios de natureza econômica (§ 2º do art. 114 da CF), inovação da Emenda Constitucional n. 45/2004, cuja constitucionalidade é reconhecida pelo Supremo e pela própria Justiça do Trabalho. A respeito, no julgamento do ARE 1121633, o ministro Gilmar Mendes assevera:

(...) Ao analisar a exigência de “mútuo acordo” para a instauração de dissídio coletivo, inserida na nova redação do §2º do art. 114 (“Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente”), consignei que um dos objetivos da Reforma do Poder Judiciário (EC 45) foi justamente diminuir o poder normativo da Justiça do Trabalho, privilegiando a autocomposição.

No caso, restou entendido que, **na composição da resolução de conflitos coletivos, deve ser privilegiada a normatização autônoma, evitando a imposição do poder estatal.**

(...) (Destacamos)

Certo é que essa prevalência da negociação coletiva deve observar, pelo menos, três balizas básicas, conforme lições do ilustre ministro Gilmar Medes (ARE 1.121.633), quais sejam:

I) Princípio da equivalência entre negociantes.  
Inaplicabilidade do princípio protetivo ou da primazia da realidade;

- II) Teoria do conglobamento na apreciação de normas coletivas. Impossibilidade de interpretação baseada na dissecação de compensações individuais;
- III) Disponibilidade ampla dos direitos trabalhistas em normas coletivas, resguardado o patamar mínimo civilizatório.

Deveras, no âmbito trabalhista, busca-se justificar o protecionismo conferido aos trabalhadores pela ausência de equivalência entre estes sujeitos e o capital. Entende-se, por exemplo, que a empresa (detentora dos recursos financeiros) pode fazer prevalecer seus interesses em prejuízo aos empregados (financeiramente hipossuficientes). Por essa razão, deve-se proteger os trabalhadores, a fim de se estabelecer equilíbrio entre tais partes. Essa compreensão é, em certa medida, pacífica no que diz respeito às relações de trabalho individuais. A bem da verdade, busca-se apenas mitigar tal entendimento em determinadas circunstâncias, como na hipótese, *v. g.*, do parágrafo único do art. 444 da CLT:

Art. 444 As relações contratuais de trabalho podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha às disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis e às decisões das autoridades competentes.

Parágrafo único. A livre estipulação a que se refere o caput deste artigo aplica-se às hipóteses previstas no art. 611-A desta Consolidação, com a mesma eficácia legal e preponderância sobre os instrumentos coletivos, no caso de empregado portador de diploma de nível superior e que perceba salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

No entanto, outra é a lógica regente das relações coletivas de trabalho, eis que nelas há clara **equivalência entre os negociantes coletivos**, com razoável **paridade de armas**, mormente quando se leva em conta que apenas as categorias profissionais têm a seu favor a greve

(Lei n. 7.783/1989), para fazer valer os respectivos interesses. Não há dúvidas de que a paralização coletiva das atividades laborais é instrumento apto a equilibrar na balança a relação entre o trabalho e o capital.

Por essa razão, obviamente, **a lógica protecionista que se justifica, em certa medida, nas relações individuais é incompatível com a negociação coletiva**, cuja importância tem envergadura constitucional (art. 7º, XXVI, da CF), como explicitado logo no início do presente tópico.

Nessa ordem de ideias, leciona o ministro do TST e doutrinador Maurício Goldinho Delgado (Curso de Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2017, p.1493):

[...] a lisura na conduta negocial atinge qualquer das duas partes coletivas envolvidas. **Não se pode aqui, regra geral, invocar o princípio tutelar (próprio ao Direito Individual) para negar validade a certo dispositivo ou diploma anteriormente celebrado na negociação coletiva - as partes são teoricamente equivalentes** (ao contrário do que ocorre no ramo trabalhista individual). (Destacamos).

Logo, como explicita o ilustre ministro Gilmar Mendes (ARE 1121633), viola a Constituição (art. 7º, XXVI) e, em consequência, **desestimula a negociação coletiva “[...] a anulação de acordos, na parte em que supostamente interessam ao empregador, mantidos os ônus assumidos no que diz respeito ao trabalhador [...]”**.

Com efeito, no caso concreto, observa-se pela juntada de cópias no processo matriz que, nos ACTs assinados pela EBSERH, são comuns cláusulas favoráveis aos empregados, tais como reajustes, antecipação de 13º salário, auxílios (alimentação, pré-escola, assistência médica/odontológica, à pessoa com deficiência), abonos, licença para acompanhar pessoa da família e o próprio sistema de compensação (“escala 12 x 36” ou “24 x 72”).

Aliás, sobre as vantagens da “escala 12 x 36”, o STF já se pronunciou do seguinte modo:

**[...] A jornada de 12 (doze) horas de trabalho por 36 (trinta e seis) horas de descanso não afronta o art. 7º, XIII, da Constituição da República, pois encontra-se respaldada na faculdade, conferida pela norma constitucional, de compensação de horários. 2. A proteção à saúde do trabalhador (art. 196 da CRFB) e à redução dos riscos inerentes ao trabalho (art. 7º, XXII, da CRFB) não são “ipso facto” desrespeitadas pela jornada de trabalho dos bombeiros civis, tendo em vista que para cada 12 (doze) horas trabalhadas há 36 (trinta e seis) horas de descanso e também prevalece o limite de 36 (trinta e seis) horas de jornada semanal. (ADI 4842, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 14-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 07-08-2017 PUBLIC 08-08-2017) (Destacamos)**

Nos ambientes hospitalares, especificamente, a vantagem da aludida escala é evidenciada pela grande adesão de entes sindicais e trabalhadores da saúde ao modelo, como é de conhecimento geral.

Não obstante, como bem observa o ministro Luís Roberto Barroso (ARE 1.121.633), **as vantagens reconhecidas aos empregados na negociação coletiva são presumidas.** Vejamos:

(...)Aqui, levo em conta uma observação que havia feito, reiterada pelo Ministro Gilmar Mendes: **uma negociação é um pacote completo. Não é possível fazer recortes e querer ficar só com a parte boa. O benefício mútuo, na negociação, é presumido, está implícito. [...] Parte-se do pressuposto de que as negociações são de boa-fé entre partes que estão, como disse o Ministro Gilmar em sua decisão, em equivalência e, consequentemente, são acordos válidos, que devem produzir todos os seus efeitos. (...)** (Grifos nossos).

Evidenciada, portanto, mais uma das injustiças da decisão rescindenda que importa em inconstitucionalidade por ofensa ao art. 7º, XIII e XXVI, da CF. Isso porque, ao onerar sobremaneira a EBSEH com a anulação parcial, a sentença ora combatida deixou ilestras todas as benesses aos empregados e demais obrigações da Empresa contidas nos instrumentos coletivos.

Ademais, como bem explica o ministro Alexandre de Moraes por ocasião do julgamento do RE 1.251.927 (publicado no dia 19/01/2021).

(...) supor que a cláusula [de uma negociação coletiva] não foi devidamente compreendida pelos trabalhadores, por faltar-lhe a demonstração matemática das suas consequências é, no mínimo, menosprezar a capacidade do sindicato de cumprir o papel de representar a categoria e negociar os melhores termos do acordo, como lhe autoriza e garante o art. 8º, III e VIII, CF.

Tal entendimento desprestigia o modelo justalabalhista proposto pela Constituição de 1988, que reconhece os mecanismos de negociação coletiva como instrumento de solução de conflitos. (...)

Que seja reconhecida a inconstitucionalidade da decisão ora vergastada, por **ofensa ao princípio da equivalência entre negociantes**, bem como determinado o corte rescisório, para se desconstituir o julgamento na parte em que anula as cláusulas dos ACTs assinados pela EBSEH.

Quanto à teoria do conglobamento e a “impossibilidade de interpretação baseada na dissecação de compensações individuais”, deve-se ter em mente que **acordos e convenções coletivas de trabalho nascem de concessões mútuas e, em consequência, têm caráter sinalagmático**, de modo que não se pode anular parte desses instrumentos em prejuízo apenas de um dos acordantes, bem como não se deve interpretar as vantagens/desvantagens nelas contidas apenas

pela leitura isolada de cláusula. Importa levar em conta o conjunto dos ajustes feitos pelos atores coletivos.

**Ou seja, a adequação setorial negociada deve ser encontrada no conjunto das disposições coletivas, independente, aliás, da existência de cláusulas compensatórias expressas, como se constada da clara dicção da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1.046).**

Sobre o **caráter sinalagmático** desses instrumentos coletivos, o saudoso **ministro Teori Zavascki** leciona por ocasião do julgamento do **RE 590.415** (pp. 39-40 do acórdão):

(...) Considerando a natureza eminentemente sinalagmática do acordo coletivo, a anulação de uma cláusula tão sensível como essa demandaria certamente a ineficácia do acordo em sua integralidade, inclusive em relação às cláusulas que beneficiam o empregado. Aparentemente, o que se pretende é anular uma cláusula, que poderia ser contrária ao interesse do empregado, mas manter as demais. Não vejo como, num acordo que tem natureza sinalagmática, fazer isso sem rescindir o acordo como um todo. (...)

Não observar tal baliza da negociação coletiva também represente ofensa ao **art. 7º, XXVI, da CF**. Daí mais uma razão para se levar a efeito o corte rescisório no caso em apreço, eis que se trata de vício do qual também padece a decisão rescindenda.

No mais, a ampla abrangência da negociação coletiva deve observar o “patamar mínimo civilizatório”. E sobre o aspecto, mais uma vez o **ministro Gilmar Medes (ARE 1121633)** esclarece:

[...] ainda que de forma não exaustiva, entendo que a jurisprudência do próprio TST e do STF considera possível dispor, em acordo ou convenção coletiva, ainda que de forma contrária a lei sobre aspectos relacionados a: (i) remuneração (reduzibilidade de salários, prêmios, gratificações, adicionais, férias) e (ii) **jornada (compensações de jornadas de trabalho, turnos ininterruptos de**

**revezamento, horas in itinere e jornadas superiores ao limite de 10 horas diárias, excepcionalmente nos padrões de escala doze por trinta e seis ou semana espanhola). (Destacamos).**

Vê-se, assim, que as compensações de jornada e as denominadas “escalas de 12X36” (ou semelhantes) são clássicas hipóteses de disponibilidade do direito negociado, haja vista o art. 7º, XIII, da CF.

Com efeito, **evidenciam essa disponibilidade as disposições dos incisos I e XIII do art. 611-A da CLT (texto da Reforma)**, cuja constitucionalidade não se questiona. Vejamos o teor desses dispositivos:

Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre: (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

I - pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017) [...]

XIII - prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

Por oportuno, acrescente-se que, atualmente (desde a Reforma Trabalhista), o art. 60 da CLT também evidencia essa disponibilidade. Vejamos:

Art. 60 - Nas atividades insalubres, assim consideradas as constantes dos quadros mencionados no capítulo "Da Segurança e da Medicina do Trabalho", ou que neles venham a ser incluídas por ato do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, quaisquer prorrogações só poderão ser acordadas mediante licença prévia das autoridades competentes em matéria de higiene do trabalho, as quais, para esse efeito, procederão aos necessários exames

locais e à verificação dos métodos e processos de trabalho, quer diretamente, quer por intermédio de autoridades sanitárias federais, estaduais e municipais, com quem entrarão em entendimento para tal fim.

Parágrafo único. **Excetua-se da exigência de licença prévia as jornadas de doze horas de trabalho por trinta e seis horas ininterruptas de descanso.** (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017) (Destacamos).

No sentido de que a “escala 12 x 36” se amolda no âmbito da disponibilidade, encontra-se o entendimento da **SBDI 2**. Aquela Subseção entende que, mesmo se a situação tenha ocorrido antes da vigência da Lei n. 13.467/2017, a ausência de modulação dos efeitos pelo STF determina a **incidência imediata da tese fixada no ARE 1.121.633 (Tema 1.046)**, dado o caráter **vinculante e erga omnes**.

Vê-se, portanto, que foi superado pela tese fixada no ARE 1.121.633 (Tema 1.046) o inconstitucional entendimento fundado na Súmula 85, VI, do TST, no cancelamento da Súmula 349 da mesma corte e no antigo art. 60 da CLT (texto anterior à Reforma).

No mais, cumpre dizer que a discussão travada na ADPF 422 é sobre a recepção ou não do art. 60 da CLT (na redação original) pela Constituição de 88 e, desse modo, não se confunde com a no ARE 1.121.633 (Tema 1.046), atinente às negociações coletivas, muito embora, por outros caminhos, também possa redundar o julgamento dessa Arguição na inconstitucionalidade de decisões judiciais que fazem prevalecer o aludido dispositivo celetista sobre negociações coletivas, em claro desrespeito ao art. 7º, XIII e XXVI, da CF.

Evidente, portanto, que a decisão rescindenda desrespeita a disposição do **art. 7º, XIII e XXVI**, da CF. Dessarte, também por essa razão, na espécie, deve-se desconstituir a coisa julgada.

## **6.2 Da improcedência dos pedidos da entidade sindical no processo matriz**

Os pedidos da ENTIDADE SINDICAL devem ser julgados totalmente improcedentes. Vejamos.

Ao contrário do que alega o Sindicato, as cláusulas negociais não padecem de nulidade, como se demonstra logo a seguir.

Não há a menor sombra de dúvida que a modificação da “duração do trabalho normal” pode ser pactuada por convenção ou acordo coletivo, por intermédio de “compensação de horários”.

Confira-se, por oportuno, a dicção constitucional:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...] XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a **compensação de horários** e a redução da jornada, **mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho**; (Destacamos)

E justamente no exercício dessa garantia dada pela Constituição, a EBSEH e as respectivas ENTIDADES SINDCAIS firmaram ACTs nos quais constam previstas jornadas especiais de trabalho, cujos respetivos requisitos foram delimitados pelas normas coletivas em debate, porém sem contemplar a exigência encontrada no art. 60/CLT (com redação anterior à Reforma), como se observa, exemplificativamente, no documento de ID... do processo matriz:

[...]

Desse modo, anular cláusulas de “compensação de horários” previstas em acordo coletivo de trabalho em razão de requisito não entabulado pelos entes coletivos revela-se nítida afronta ao art. 7º, III, da Constituição Federal.

Outrossim, também é indubitável que a disposição do **art. 60 da CLT (com redação anterior à Reforma)** se traduz em **direito infraconstitucional e disponível**.

E o art. 611-A da CLT (texto advindo da Reforma Trabalhista) expressa:

Art. 611-A. **A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre:** (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017) (...)  
**XIII - prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das**

**autoridades competentes do Ministério do Trabalho;**(Destacamos).

Não se tem notícias de que a constitucionalidade dessas mudanças promovidas pela Reforma é questionada, notadamente não por Cortes Superiores. Reforçam, portanto, a disponibilidade do alegado direito à “licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho”, para “prorrogação de jornada em ambientes insalubres”.

Ademais, não se pode querer descolar-se da realidade ao ponto de ignorar que a “jornada de 12 x 36” é uma prática, há muito, corriqueira e tradicional nos ambientes hospitalares.

Nessa ordem de ideias, é a jurisprudência do TST, como já demonstrado em tópicos anteriores.

Especificamente quanto à “escala de 24x72”, obviamente, o entendimento é o mesmo (*ubi eadem ratio ibi idem jus*).

Confira-se julgamento no qual, à luz do Tema 1.046, houve o reconhecimento da validade de norma coletiva que tratou dos meandros da aludida escala:

**[...] HORAS EXTRAORDINÁRIAS. ESCALA DE 24X72. NORMA COLETIVA PREVENDO ADOÇÃO DO DIVISOR 220. VALIDADE. INCIDÊNCIA DA TESE JURÍDICA. TEMA 1046 - TABELA DE REPERCUSSÃO GERAL – STF. [...] No caso vertente, o Tribunal Regional declarou a validade da cláusula convencional que estabeleceu o divisor 220 para a escala de 24X72 e consignou que, uma vez que a sobrejornada já era quitada com a observância do módulo semanal de 40 horas, e o divisor 220, tal qual previsto nas normas coletivas da categoria, afigura-se indevido o pleito de diferenças, com base na aplicação do divisor 192. III. A partir das diretrizes expendidas pela Suprema Corte, constata-se que o objeto da norma coletiva em tela não se caracteriza como direito absolutamente indisponível infenso à negociação coletiva. Portanto, o Tribunal de origem prolatou**

**decisão em conformidade com o precedente vinculante firmado pelo STF no ARE 1121633 (Tema 1.046 da Tabela de Repercussão Geral)**, razão pela qual não se viabiliza processamento do recurso de revista. IV. Recurso de revista de que não se conhece " (RR-100512-02.2016.5.01.0026, 7ª Turma, Relator Ministro Evandro Pereira Valadao Lopes, DEJT 15/12/2023).(Grifos nosso)

Não se ignora que a Súmula 85, VI, do TST dispõe: “Não é válido acordo de compensação de jornada em atividade insalubre, ainda que estipulado em norma coletiva, sem a necessária inspeção prévia e permissão da autoridade competente, na forma do art. 60 da CLT”.

No entanto, ante a tese fixada no julgamento do ARE 1.121.633/GO (Tema 1.046), é clarividente a inconstitucionalidade do aludido enunciado sumular oriundo da corte superior trabalhista.

Por tais motivos, o pleito de anulação das cláusulas dos ACTs assinados pela EBSEERH deve ser julgado improcedente.

Em consequência, também devem ser julgados improcedentes os pedidos de condenação da EMPRESA no pagamento das horas extras e reflexos, valores que somente seriam devidos caso, erroneamente, fossem mantidas as anulações das cláusulas das normas coletivas em debate.

Não se ignora que na decisão rescindenda há condenação da EMPRESA ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais. No 2º grau, essa sentença foi confirmada.

Como consequência da desconstituição da sentença rescindenda e, lado outro, da total improcedência dos pleitos do SINDICATO no processo matriz, a EBSEERH também deve ser absolvida da condenação ao pagamento de honorários sucumbenciais.

Ademais, ainda por ser consectário lógico, que sejam devolvidos os valores depositados pela EBSEERH para interpor recursos no processo origem (inteligência da segunda parte do § 1º do art. 899 da CLT).

## **7 DA TUTELA DE URGÊNCIA**

O art. 969 do CPC dispõe: “**A propositura da ação rescisória não impede o cumprimento da decisão rescindenda, ressalvada a concessão de tutela provisória**”.

Como é cediço, “[a] **tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo**” (art. 300, caput, do CPC, com destaques).

No caso dos autos, a probabilidade do direito é fartamente demonstrada pelos tópicos anteriores da presente ação. Cumpre, assim, dar ênfase aos aspectos que evidenciam o risco de dano ou ao resultado útil do processo.

Pois bem, a condenação constante no processo matriz abarca **3 filiais da EMPRESA AUTORA** da presente ação rescisória.

Ao se considerar esse aspecto e, ainda, o período de abrangência do título (dez/2014 a nov/2017), estima-se **cerca de 1.800 pretensos substituídos** no processo de origem.

De início, a execução do título executivo foi coletivamente promovida pelo SINDICATO RÉU (autor na ação coletiva de origem). E nela, pediu-se **R\$ 75.973.855,94** (setenta e cinco milhões, novecentos e setenta e três mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais, e noventa e quatro centavos).

Em tese, esse valor ainda deve ser atualizado.

Acontece que, **em 2023**, da “**Contratualização SUS**”, juntos, os 3 hospitais citados receberam o total de **73,6 milhões**.

Ou seja, **por si só, o débito apurado no processo matriz seria capaz de colapsar essas 3 unidades hospitalares administradas pela EBSEH no Rio Grande do Norte, com graves prejuízos aos assistidos pelo SUS**.

Lado outro, cumpre assinalar que o montante foi devidamente impugnado pela EBSEH, mas às custas de **ádua empreitada levada a efeito por advogados, contadores e apoios administrativos da EMPRESA**, o que se evidenciou, inclusive (mas não apenas), pelo fato de que, à época da impugnação, o processo matriz já somava mais de **25 mil folhas** (com decisões, despachos, petições e, principalmente, documentos), número atualmente já superado por mais de **40 mil páginas** e em constante crescimento.

Ocorre que, não bastasse isso, iniciou-se o ajuizamento de **diversas execuções individuais** do título judicial.

**A última leva de execuções individuais** ajuizadas datam do final do ano de 2023 e, com a intimação da empresa e início dos prazos processuais em janeiro/2024, **quase colapsou um Serviço e uma Assessoria da CONJUR da EBSEERH, com nova sobrecarga a advogados, contadores e apoios administrativos.**

Nessa ocasião (final de 2023 e início do corrente ano, 2024), **até mesmo o ilustre Juízo da 3ª VARA DO TRABALHO viu-se em risco de sofrer com a sobrecarga de execuções individuais.** Tanto que, inusitadamente, declinou da própria competência espontaneamente reconhecida em momento anterior, para, de ofício, declarar-se incompetente e, ainda, suscitar IRDR, tudo a fim de não julgar os feitos decorrentes do processo matriz.

E não se ignora a **possibilidade de pulverização completa da execução coletiva**, com potencial danoso elevadíssimo, principalmente quando se leva em conta o número de pretensos substituídos.

Lado outro, importa também destacar a **possibilidade lesiva dos valores discutidos (mais de 75 milhões de reais) quando se leva em conta que, no feito originário, injustamente, a EBSEERH não foi contemplada com as prerrogativas de Fazenda Pública.**

**Há inegável risco de grave dano à EBSEERH quando se leva em conta a chance de ela, a qualquer momento, ser intimada para, em 15 dias, com cominação de multa de 12% por atraso, garantir ou pagar execução que supera 75 milhões de reais, sob pena de penhora.**

**E não há dúvidas que esses relevantíssimos serviços públicos prestados pela EBSEERH podem ser prejudicados pela execução forçada de débito que pode chegar a mais de 75 milhões de reais. E a situação ainda se revela pior quando se leva em conta que tal execução é lastreada em título claramente inconstitucional (Tema 1.046).**

Desse modo, a EBSEERH requer a imediata suspensão do processo matriz, a fim de se evitar, até a decisão definitiva na presente ação rescisória, qualquer ato de execução/construção fundamentado na decisão rescindenda.

Que sejam suspensas as execuções individuais (presentes e futuras), para se evitar, igualmente, execuções forçadas com lastro no título judicial (eivado de qualificada inconstitucionalidade).

Pela urgência, pugna pela análise liminar e *inaudita altera pars*.

## 8 CONCLUSÃO

Ante o exposto, requer:

- a. seja liminarmente deferida a tutela de urgência requerida, *inaudita altera pars*, com a imediata suspensão do processo matriz, a fim de se evitar, até a decisão definitiva na presente ação rescisória, qualquer ato de execução/construção fundamentado na decisão rescindenda.
- b. igualmente, que sejam suspensas as execuções individuais (presentes e futuras), para se evitar, igualmente, execuções forçadas com lastro no título judicial formado (eivado de qualificada inconstitucionalidade);
- c. o recebimento e a total procedência desta ação rescisória, com confirmação da liminar deferida, para se desconstituir a decisão rescindenda, haja vista a inconstitucionalidade do aludido título judicial (Tema 1.046), a fim de que sejam julgados totalmente improcedentes todos os pleitos do SINDICATO no processo matriz, com a completa absolvição da EBSERH, inclusive com relação aos honorários advocatícios indevidamente fixados naquele feio;
- d. pugna pela concessão de prerrogativas de Fazenda Pública à EBSERH na presente ação, inclusive, mas não apenas, com dispensa do depósito prévio (art. 836, *caput*, da CLT);
- e. a citação do RÉU para, caso queira, contestar a presente ação;
- f. que o SINDICATO RÉU SEJA condenado a arcar com os ônus da sucumbência, inclusive com o pagamento de honorários advocatícios no importe de 20%, nos termos do art. 85 do CPC;
- g. a intimação do Ministério Público do Trabalho (art. 967, parágrafo único, do CPC c/c art. 178, I, do mesmo diploma);
- h. a intimação da União Federal para intervir como terceira interessada, notadamente em razão da potencial repercussão nos cofres federais, haja vista que a Ebserh é uma empresa pública federal totalmente dependente do Tesouro Nacional;
- i. a tramitação da presente ação rescisória sob sigilo de Justiça (art. 189, IV, do CPC);
- j. que a 3ª VARA DO TRABALHO seja oficiada do ajuizamento da presente ação.

Protesta pela produção de todas as provas em Direito admitidas.

Dá-se à causa o valor de **R\$ 51.881,70 (cinquenta e um mil, oitocentos e oitenta e um reais, e setenta centavos)**, *ex vi* art. 2º, II, c/c art. 4º, ambos da IN n. 31 do TST.

## **RECURSO EM AUTO DE INFRAÇÃO TRABALHISTA – PERCENTUAL MÍNIMO DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA<sup>1</sup>**

Alan Mota Noronha<sup>2</sup>

### **1 DOS FATOS**

Em 08/11/2024, a recorrente foi notificada da decisão de 1ª instância que julgou procedente o Auto de Infração, por suposto descumprimento do art. 93 da Lei nº 8.213/91, ao não preencher de 2% a 5% dos cargos com pessoas com deficiência ou reabilitadas. Apesar da defesa apresentada, demonstrando que a não observância do percentual decorreu de fatores alheios à sua vontade e governabilidade, a autoridade competente manteve integralmente a atuação.

### **2 DOS MOTIVOS DE FATO E DE DIREITO**

#### **2.1 Da natureza jurídica da atuada**

A Atuada é uma entidade pública criada pela Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, vinculada ao Ministério da Educação. A Atuada desempenha um papel fundamental em dois dos principais direitos fundamentais e deveres do Estado, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988: saúde e educação.

No âmbito da educação, a Atuada apoia atividades de ensino, pesquisa, extensão e formação de pessoas. Esta atuação é realizada mediante a celebração de contratos com instituições federais de ensino ou instituições congêneres, conforme o artigo 6º da lei que a autorizou.

No campo da saúde, a Atuada presta assistência à população, atuando exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Isto ocorre através de contratos celebrados com gestores de saúde, que estabelecem metas de desempenho institucional direcionadas à implementação das diretrizes da Política Nacional de

---

<sup>1</sup>Peça processual emitida no processo MTE n. 14152.084232/2023-88, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará. Pós Graduado em processo Civil. Advogado da Ebserh. Chefe do Setor Jurídico de Apoio à Rede.

Atenção Hospitalar (PNHOSP), sob as normas do Ministério da Saúde, nos termos da Portaria de Consolidação MS/GM nº 2, de 2017.

Merece destaque, ainda, o fato de que a Autuada é dependente do tesouro nacional, ou seja, se amolda à previsão contida no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, segundo a qual empresa estatal dependente é a "empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária".

Isto significa dizer que, além de atuar exclusivamente na prestação de serviços públicos, no âmbito do SUS, as despesas da Autuada são totalmente custeadas com recursos oriundos do orçamento da União, assemelhando-se à própria Administração Direta ou autárquica.

Nesse sentido, em se tratando das empresas estatais (aí incluídas as empresas públicas) a jurisprudência, especialmente a do Supremo Tribunal Federal, posiciona-se no sentido de que é necessário realizar a distinção entre empresas estatais que prestam serviço público e empresas estatais que empreendem atividade econômica em sentido estrito.

É que, tal como registrou o Supremo Tribunal Federal na ocasião, as empresas públicas que exploram atividade econômica se sujeitam ao regime jurídico próprio das empresas privadas (art. 173, § 1º, da CR/88), ao passo que as empresas públicas prestadoras de serviço público devem ser vistas, em verdade, como se tivessem natureza jurídica de autarquia (art. 175, caput, da CR/88).

## **2.2 Da necessidade de reforma da decisão de 1ª instância. Não atingimento do percentual mínimo de PCDS em seu quadro de pessoal decorrente de circunstâncias alheias à sua vontade e governabilidade**

A decisão impugnada equivocadamente interpreta as circunstâncias enfrentadas pela Autuada como "dificuldades" que não eximem o cumprimento da norma. No entanto, como comprovado nos autos, a recorrente enfrenta impossibilidade objetiva, conforme definida no art. 501 da CLT, devido à ausência de candidatos PCDs aprovados nos concursos públicos realizados para diversos cargos.

Conforme já destacado quando da apresentação da defesa, a Autuada adota todas as medidas administrativas ao seu alcance para atingir o percentual mínimo de empregados reabilitados ou pessoas com deficiência em seu quadro de pessoal.

Neste aspecto, vale reiterar que o acesso aos empregos públicos da Autuada dá-se mediante prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal de 1988 e art. 10, da Lei nº 12.550/11.

O respectivo mandamento constitucional, por si só, já enseja limitação nas contratações efetuadas pela empresa pública para o seu quadro de pessoal, de modo que se mostra razoável uma atuação diferenciada do r. órgão fiscalizador na análise do cumprimento do percentual mínimo da cota PCD, especialmente porque, ao longo da instrução do procedimento, a recorrente comprovou a adoção de inúmeras medidas administrativas que, inclusive, culminaram com significativa evolução no quantitativo de PCDs no quadro de pessoal da AUTUADA.

Não por outra razão, a jurisprudência pátria converge para entendimento neste sentido, como, por exemplo, a decisão na Ação Civil Pública n. 658200-89.2009.5.09.0670, proferida pela SDI-1 do Tribunal Superior do Trabalho:

“(…) Conquanto seja ônus da empregadora cumprir a exigência prevista no art. 93 da Lei 8.213/91, ela não pode ser responsabilizada pelo insucesso, quando comprovado que desenvolveu esforços para preencher a cota mínima, sendo indevida a multa, bem como a condenação no pagamento de indenização por dano moral coletivo”. (grifo nosso).

No mesmo sentido, o TRT da 3ª Região assim já decidiu:

ART. 93 DA LEI 8.213/91. DESCUMPRIMENTO. AUTO DE INFRAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA. POSSIBILIDADE. O descumprimento da quota prevista no art. 93 da Lei 8.213/91 não enseja a lavratura de auto de infração, e conseqüente aplicação de multa administrativa, quando comprovado, inequivocamente, que a

empresa ofertou as vagas reservadas aos trabalhadores reabilitados ou deficientes habilitados, não logrando êxito em preenchê-las por fato alheio à sua vontade, qual seja, o desinteresse de candidatos habilitados. (TRT 3ª Região. Terceira Turma. 0000295-76.2014.5.03.0183 RO. Recurso Ordinário. Rel. Desembargadora Camilla G. Pereira Zeidler. DEJT/TRT3/Cad.Jud 22/09/2014 P.60). “Como se verifica, a empresa empreendeu esforços para completa implementação da medida, não sendo possível debitar à sua conta o não preenchimento dos cargos para PCD” (PJe: 0010873-67.2019.5.03.0169)

Ao contrário do que afirma a decisão, a Autuada não se limitou a disponibilizar vagas em editais, mas adotou diversas medidas administrativas para promover a inclusão de PCDs, no entanto não tendo atingido por circunstâncias alheias à sua vontade e governabilidade. Veja-se:

- I – lançamento de editais de concurso público para provimento de pessoal efetivo com previsão de 10% (dez) das vagas para a cota PCD – cota ampliada (anexo);
- II – Exclusão da cláusula de barreira nos editais de concurso público para candidatos concorrentes na lista específica PCD, o que permite alcançar um maior número de aprovados em cadastros de reserva (anexo);
- III – Previsão de cota de 10% para PCD no processo seletivo para residência médica e multiprofissional - ENARE (anexo);
- IV – Previsão expressa em processo seletivo para Estagiário (anexo);
- V – Previsão expressa em processo seletivo para Aprendiz (anexo);
- VI – Implementação de regras de convocação prioritária, conforme acordo homologado judicialmente.

Essas medidas demonstram a boa-fé da recorrente e excedem o cumprimento formal da obrigação, estando alinhadas com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Apesar disso, historicamente, constata-se um quantitativo reduzido ou, até mesmo, inexistência de candidato inscrito nas vagas reservadas para PCD's em relação a alguns cargos, especialmente na área médica e, por conseguinte, isso implica não haver listagem de classificados no resultado final.

No Concurso Nacional 01/2019, por exemplo, dos 85 (oitenta e cinco) cargos médicos previstos apenas 09 (nove) continham candidatos PCD's classificados no resultado final (anexo).

Este cenário comprova de forma robusta que o não atingimento da cota mínima de beneficiários reabilitados ou pessoas com deficiência, habilitadas, conforme art. 93 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, é em decorrência de fatores fora da ingerência da empresa, caracterizando força maior e, portanto, excludentes de responsabilidade.

### **2.3 Da necessidade de reforma da decisão de 1ª instância. Acordo celebrado nos autos de ação civil pública**

Ainda dentro das medidas adotadas pela recorrente visando o acréscimo de pessoas com deficiência no seu quadro de pessoal, pontua-se que a Autuada celebrou acordo com o Ministério Público do Trabalho, no qual foram redefinidas as regras de convocação nos concursos públicos organizados pela Estatal, estabelecendo condições prioritárias de convocação, justamente visando atingir o percentual mínimo previsto no art. 93 da lei 8.213/91, com as seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA. Para os Concursos 01/2016 (CH-UFPA) e 02/2016 (HUACUFCG), o Concurso Nacional nº 01/2019 e o Concurso Público nº 02/2019 (HU-UFU) será adotada nova regra de convocação, observando, para os candidatos PCD, a seguinte proporção de convocação: 100% para os cargos de médico; 20% para os cargos de enfermeiro e técnico de enfermagem e, por fim, 40% para os demais cargos.

§1º. Para o cargo de médico, serão convocados prioritariamente todos os candidatos classificados como PCD, até que se esgote o cadastro de reserva.

§2º. Para os cargos de enfermeiro e técnico em enfermagem, será observada a seguinte ordem, a qual garante um percentual de vagas para PCDs da ordem de 20% do total de vagas: 1º: AMPLA; 2º: PCD; 3º: PNP; 4º: AMPLA; 5º: AMPLA; 6º: PCD; 7º: AMPLA; 8º: PNP; 9º: AMPLA; 10: AMPLA; 11: AMPLA; 12: PCD; 13º: PNP; 14º: AMPLA; 15º: AMPLA; 16º: PCD; (...)

§3º. Para os demais cargos, será observada a seguinte ordem, a qual garante um percentual de vagas para PCDs da ordem de 40% do total de vagas: 1º: AMPLA; 2º: PCD; 3º: PNP; 4º: AMPLA; 5º: PCD; 6º: AMPLA; 7º: PCD; 8º: PNP; 9º: AMPLA; 10º: PCD; 11: AMPLA; 12º: PCD; 13º: PNP; 14º: AMPLA; 15º: PCD; (...)

CLÁUSULA SEGUNDA. Para os próximos concursos públicos a serem realizados, e até que a empresa consiga alcançar o percentual de 5% de empregados PCDs em seu quadro, a Autuada se compromete a adotar regra de convocação de 10% de candidatos aprovados na listagem de PCD, por cada cargo, nos seguintes termos (ordem de convocação de aprovados): 1º - ampla; 2º - PCD; 3º - PNP; 4º – ampla; 5º – ampla; 6º – ampla; 7º – ampla; 8º – PNP; 9º – ampla; 10 - ampla; 11 - PCD; 12 - ampla; (...).

CLÁUSULA TERCEIRA. Para os próximos concursos públicos a serem realizados, e até que a empresa consiga alcançar o percentual de 5% de empregados PCDs em seu quadro, a empresa se compromete a não incluir, nos editais, cláusula de barreira decorrente da nota para os candidatos PCD, considerando-se aprovados todos aqueles que atingirem a nota mínima.

CLÁUSULA QUARTA. A Autuada se compromete, ainda, a proceder a convocações para reposição dos cargos que vagarem da lista

de mesma natureza, enquanto existirem candidatos aprovados naquela categoria.

Além de servir como mais um exemplo das medidas adotadas pela Autuada visando o adequado cumprimento do percentual mínimo previsto no art. 93 da lei 8.213/91, o acordo judicial celebrado nos autos da respectiva ação civil pública invalida por completo o respectivo auto de infração, porquanto possuem o mesmo objeto.

Isso porque a homologação judicial de acordo com cláusulas específicas acerca da alegada infração produz efeito material de coisa julgada, de modo que confere imutabilidade à decisão, devendo ser verificado o seu estrito cumprimento nos autos da respectiva ação judicial, impossibilitando, desta forma, a lavratura de auto de infração sobre a mesma matéria coberta pela respectiva avença.

Equivocadamente, a decisão desconsidera os efeitos de coisa julgada do acordo judicial homologado nos autos da Ação Civil Pública, celebrado entre a Autuada e o MPT, por, supostamente, não ter sido anexado o documento em questão.

Causa estranheza à autuada o afastamento desse argumento com base na suposta ausência de conhecimento do conteúdo do acordo. Primeiramente porque a peça defensória transcreveu o acordo judicial, assim como anexou laudo pericial no qual foi atestado o seu cumprimento. Além disso, conforme comprova o e-mail anexo, durante a fiscalização indireta o acordo foi disponibilizado ao Auditor Fiscal do Trabalho, após trocas de e-mails, devendo compor o processo administrativo de fiscalização. Ressalta-se, inclusive, que foi realizada reunião, via Teams, com o aludido AFT, na qual a questão foi devidamente exposta.

A fim de ver respeitado o seu direito à segurança jurídica amparado pela coisa julgada material decorrente da celebração de acordo judicial nos autos da Ação Civil Pública, mais uma vez, a autuada apresenta o aludido acordo, por meio da juntada de cópia integral dos autos, a fim de que seja reconhecida a nulidade do auto de infração atuado com base na mesma questão fática.

#### **2.4 Da necessidade de reforma da decisão de 1ª instância. Quantitativo de empregados PCDS superior ao apontado no auto de infração. Reflexo no valor da multa arbitrada**

Em observância ao princípio da eventualidade, há de se destacar que, conforme comprovado quando da apresentação de defesa em face do respectivo auto de infração, o quantitativo de empregados PCDs no quadro de pessoal da recorrente era bastante superior ao apontado pelo auditor fiscal do trabalho (anexo).

Na ocasião, o auditor relatou que havia apenas 871 empregados PCDs no quadro de pessoal da Autuada. No entanto, conforme a defesa apresentada em 29/06/2023, o número real de empregados nessa condição era de 1.392. Esse erro resultou em um aumento significativo no valor da multa, pois desconsiderou 521 empregados no cálculo.

Percebe-se, aliás, que o relatório da análise formulada pelo auditor fiscal ignorou solenemente a informação trazida pela recorrente quanto ao número de empregados PCDs que existiam na época em seu quadro de pessoal.

O agente calculou, portanto, uma multa baseada num suposto déficit de 1.183 empregados, quando esse número, na verdade, deveria ser reconhecido, se fosse o caso, no quantitativo de 662 empregados, fato este que exige um novo cálculo para a multa arbitrada.

### **3 PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Diante do exposto, requer-se que o presente recurso seja recebido, já que tempestivo e apresentado com legitimidade de representação, remetido à Coordenadoria-Geral de Recursos, nos termos do art. 40 da Portaria MTP n. 667-2021, para posterior julgamento, provimento e reforma da decisão de 1ª Instância, a fim de que o auto de infração nº 22.550.843-5 seja considerado totalmente improcedente.

Em respeito ao princípio da eventualidade, caso essa Coordenadoria-Geral de Recursos entenda pelo não provimento do presente recurso, requer-se que a multa arbitrada seja recalculada de acordo com os dados e informações constantes no item acima.

**CONTESTAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA  
PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO PARA  
DETERMINAR ABERTURA DE CAT FORA DO PRAZO  
LEGAL AOS EMPREGADOS QUE TESTARAM POSITIVO  
PARA COVID-19 DURANTE A PANDEMIA<sup>1</sup>**

Antônio Cícero da Cunha Neto<sup>2</sup>  
Rebecca Coutinho Nery Dantas<sup>3</sup>

## **1 SÍNTESE DOS FATOS**

A presente Ação Civil Pública versa sobre suposta omissão da Ebserh na emissão de Comunicações de Acidente de Trabalho (CAT) relacionadas a casos de COVID-19 entre seus empregados durante a pandemia. O Ministério Público do Trabalho sustenta que a empresa deveria ter emitido CAT para todos os trabalhadores que testaram positivo e atuaram em contato direto com pacientes infectados, inclusive para casos futuros, sob pena de multa.

Contudo, não há comprovação donexo causal entre a doença e a atividade laboral, sendo certo que a contaminação pelo vírus pode ocorrer em qualquer ambiente, inclusive fora do trabalho. À época, a Medida Provisória nº 927/2020 afastava a presunção de doença ocupacional para COVID-19, exigindo prova específica, e sua suspensão pelo STF não implica reconhecimento automático da relação ocupacional.

A Ebserh adotou protocolos rigorosos, forneceu EPIs e realizou investigações técnicas por meio de seus setores de Medicina do Trabalho, concluindo pela inexistência de vínculo entre o

---

<sup>1</sup>Peça processual emitida no processo judicial n.º 0000194-44.2024.5.21.0003, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup>Graduado em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Possui pós-graduação em Direito e Processo do Trabalho e em Direito Processual Civil. Advogado lotado na Divisão Jurídica Trabalhista Regional 2 da Consultoria Jurídica da Ebserh. E-mail: antonio.cneto@ebserh.gov.br;

<sup>3</sup>Graduado em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Possui pós-graduação em Direito e Processo do Trabalho e em Direito Processual Civil. Advogado lotado na Divisão Jurídica Trabalhista Regional 2 da Consultoria Jurídica da Ebserh. E-mail: antonio.cneto@ebserh.gov.br;

adocimento e a atividade profissional. Assim, não há fundamento fático ou jurídico para impor a emissão indiscriminada de CATs, razão pela qual se requer a improcedência da demanda.

## **2 PRELIMINARMENTE**

### **2.1 Não cabimento de Ação Civil Pública - Direitos individuais heterogêneos**

Como é cediço, o Código de Defesa do Consumidor indica quando a defesa coletiva será exercida, a saber:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

No caso dos autos, busca o *Parquet* a condenação desta empresa pública federal a emitir CAT, de forma automática, quando o empregado for diagnosticado com Covid-19 e tenha contato direto com pacientes infectados pela doença.

Ocorre que, conforme será a seguir fundamentado, para que haja a emissão de CAT, a legislação vigente determina a observância de nexos entre o trabalho diretamente desempenhado e a doença. Desse modo, para saber se efetivamente o pleito poderia ser atendido, emissão

de CAT em razão de diagnóstico por Covid-19, necessária franca dilação probatória, objetivando estabelecer quais empregados tiveram efetivonexo causal em relação à contaminação por Covid-19 e o trabalho realizado em um dos hospitais universitários da rede Ebserh, afinal, por exemplo, muitos dos empregados acometidos por tal doença exercem atividades assistenciais ou médicas em outras unidades hospitalares e de saúde, locais que não sabemos se atuam na efetiva proteção do empregado com o fornecimento de EPI's.

Em outros casos, também, não saberemos por meio de uma ação coletiva se o empregado quando diagnosticado com a doença teve contato direto com pessoa do seu convívio social confirmado com Covid-19, além de outros fatores.

Os direitos afrontados alegados pelo MPT ou são amplamente genéricos, o que dificultam a defesa, ou pertencem exclusivamente à individualidade de cada empregado, não sendo tecnicamente entendido por individual homogêneo, coletivo ou difuso, **notadamente quando a legislação preconiza a necessária relação de nexode causalidade para a emissão da CAT.**

Nesse compasso, prevalecendo a característica individual de cada empregado em relação aos demais, não encontra guarida interesse do MPT para, por meio de ação coletiva, postular direitos eminentemente individuais, posto sua heterogeneidade.

Assim, ao contrário do que se defende na inicial, eventual direito ao reconhecimento de nexode causalidade não envolve um DIREITO COLETIVO ou GERAL, mas direitos individuais que dependem da avaliação específica de cada trabalhador.

Deste modo, resta evidenciado que a tutela objetivada na presente ação depende de análise individualizada de cada situação fática e jurídica dos supostos substituídos e titulares da pretensão, o que afasta, por consequência, a legitimação do MPT pleitear a condenação da empresa na emissão de CAT em razão da pandemia em uma ação coletiva.

A manutenção da ação, na verdade, induz em grave prejuízo ao direito ao contraditório e à ampla defesa da demandada, posto que, diante de uma coletividade heterogênea, não conseguirá defender-se de todas as situações possíveis que poderão ser encontradas na prática.

Assim, não havendo homogeneidade, no sentido de modo e quantidade, em eventuais direitos que possam ser buscados em favor dos substituídos, o modo escorreito destes buscarem supostos direitos

dá-se exclusivamente por ação individual, sendo completamente inadequada a via processual coletiva para pleitear direitos individuais específicos.

Do exposto, requer-se o reconhecimento da ausência de interesse processual da parte autora, para que seja reconhecido o não cabimento de ação coletiva para o caso em tela e, ato contínuo, a extinção do processo sem resolução do mérito (artigo 485, inciso VI do CPC).

## **2.2 Delimitação da decisão. Hospitais Universitários da Ebserh no Rio Grande do Norte**

Caso haja qualquer tipo de deferimento da tutela pretendida, o que se admite para fins de argumentação, e, considerando ainda os termos trazidos na inicial, requer a delimitação dos efeitos apenas aos HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS NO RIO GRANDE DO NORTE, notadamente em razão de os fatos narrados relacionarem-se tão somente àqueles hospitais escola.

## **3 DA PRESCRIÇÃO**

A referida demanda foi ajuizada tão somente em **08/04/2024**, nesses moldes plenamente aplicável o disposto no artigo 11 da CLT c/c artigo 7º, XXIX, da CF, ante a configuração notória da prescrição bial dos contratos de trabalho extintos.

## **4 DA NECESSÁRIA CONCESSÃO DAS PRERROGATIVAS DE FAZENDA PÚBLICA À EBSEH<sup>4</sup>. ENTENDIMENTO DO PLENO DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO QUANTO À EBSEH. DO ENTENDIMENTO DO STF. PRECEDENTE VINCULANTE, ARTIGO 927, V, DO CPC.**

## **5 DO MÉRITO**

---

<sup>4</sup>Em razão da atualização legislativa promovida pela Lei nº 15.233, de 7 de outubro de 2025, que consolidou o entendimento dos tribunais ao estabelecer, no art. 16, a aplicação à Ebserh das prerrogativas processuais da Fazenda Pública, bem como o regime de impenhorabilidade de seus bens, serviços e rendas, o tópico foi excluído da publicação.

## 5.1 Da ausência de obrigatoriedade legal de emissão de CAT em razão de COVID 19 sem observar o nexo de causalidade

A lei define acidente do trabalho por meio do artigo 19 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, a saber:

Art. 19. Acidente do trabalho é o **que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa** ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, **provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.**

Ainda, a própria lei determina o que é considerado como acidente de trabalho, excluindo também os casos que não serão considerados como acidente de trabalho, senão vejamos:

Art. 20. **Consideram-se acidente do trabalho**, nos termos do artigo anterior, as seguintes entidades mórbidas:

[...] II - **doença do trabalho**, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado **e com ele se relacione diretamente**, constante da relação mencionada no inciso I.

§ 1º **Não são consideradas como doença do trabalho:**

[...] d) a **doença endêmica** adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, **salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho.**

No caso dos presentes autos, o MPT busca a condenação desta empresa pública federal para que emita, de forma imediata e sem a observância de qualquer critério, a emissão de CATs a todos empregados que tenham testado positivo para Covid-19 durante a emergência em saúde pública de importância nacional (ESPIN) e que

CONTESTAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO PARA DETERMINAR ABERTURA  
DE CAT FORA DO PRAZO LEGAL AOS EMPREGADOS QUE TESTARAM  
POSITIVO PARA COVID-19 DURANTE A PANDEMIA

atuassem em contato direto com pacientes infectados pela doença, ressalvados os casos em que a contaminação tenha acontecido em período no qual o empregado estivesse afastado do trabalho.

Ocorre que se percebe facilmente pelo destaque acima que a lei é bastante clara no sentido de que, para que a doença endêmica, como é o caso da Covid-19, seja considerada doença do trabalho, é requisito inafastável a comprovação de que é resultante de **nexo de causalidade**.

Não à toa, inclusive, o artigo 21-A da mesma lei supracitada, reitera a necessidade de nexo de causalidade para caracterização da natureza acidentária entre o trabalho e o agravo:

Art. 21-A. A perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de **nexo técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo**, decorrente da relação entre a atividade da empresa ou do empregado doméstico e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças (CID), em conformidade com o que dispuser o regulamento.

A emissão da comunicação de acidente de trabalho (CAT) corresponde à comunicação oficial da empresa aos órgãos fiscalizadores e ao empregado, **reconhecendo o nexo causal entre o trabalho e a doença**, o que necessita, para tanto, da **constatação inequívoca dessa relação**.

Tal entendimento, da necessidade de observar o nexo causal para comprovação da doença ocupacional, é reiterado por este **Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região**, senão vejamos:

[...] **DOENÇA OCUPACIONAL. NEXO CAUSAL ENTRE A LESÃO E AS ATIVIDADES EXERCIDAS NO ÂMBITO DA EMPRESA. COMPROVAÇÃO. ÔNUS DO EMPREGADO. LAUDO PERICIAL NEGATIVO. Para o reconhecimento de**

**doença ocupacional, faz-se imprescindível a verificação de nexos causal entre o dano sofrido e as atividades laborais do empregado. [...]** (TRT-21 - ROT: 00009925820195210042, Relator: CARLOS NEWTON DE SOUZA PINTO, Segunda Turma de Julgamento OJ de Análise de Recurso)

Desse modo, é preciso afastar o entendimento trazido pelo *Parquet* de que não é necessário observar o nexo de causalidade para emitir CAT a empregado diagnosticado com Covid-19, notadamente quando estamos tratando do período de pandemia.

Diferentemente do entendimento autoral, a suspensão do artigo 29 da Medida Provisória nº 927 pelo Supremo Tribunal Federal, que não foi convertida em lei, frise-se, e até mesmo a inclusão da COVID-19 na lista das doenças relacionadas ao trabalho pela Portaria GM/MS nº 1.999/2023, **apenas em 2023**, não autorizam o reconhecimento da referida doença como do trabalho, de forma automática, sem que haja a constatação pelo empregador do nexo técnico epidemiológico, afinal a lei, como salientado em linhas atrás, é bastante clara ao determinar a **constatação inequívoca dessa relação entre o trabalho e a doença**, principalmente quando estamos tratando de doença que, no momento pandêmico, estava totalmente vinculada ao convívio social (artigo 20, §1º, “d”, Lei 8.213/91).

**Em outras palavras, pela legislação acima mencionada, verifica-se a necessidade de se constatar o nexo de causalidade entre a doença adquirida e a atividade laboral desenvolvida.**

Nesse sentido, eis o entendimento proferido pelo TRT 9 sobre a referida questão:

**EMISSÃO DE CAT. INFECÇÃO POR COVID-19. PROVA DE NEXO DE CAUSALIDADE. NECESSIDADE. [...]**

**Mencione-se, ainda, que o art. 29 da Medida Provisória nº 927, que estabelecia que "os casos de contaminação pelo coronavírus (covid 19) não serão considerados ocupacionais, exceto mediante comprovação do nexo causal" teve sua aplicação suspensa pelo Supremo Tribunal Federal. Entretanto,**

**referida decisão não autoriza o reconhecimento da COVID-19 como doença do trabalho, de forma automática, uma vez que apenas admitiu a possibilidade de reconhecimento pelo órgão previdenciário, com base no nexó técnico epidemiológico, da doença ocupacional, invertendo, assim, o ônus probatório quanto à efetiva relação de causalidade com as atividades laborativas. Nesse contexto, não há respaldo legal para que o empregador proceda a emissão de CAT, sem constatação de nexó técnico epidemiológico, a todos os empregados que foram acometidos pela Covid-19, mormente se considerado que a contaminação pelo vírus SARS-COV-2 se está atrelada ao convívio social, o que não ocorre somente no ambiente de trabalho, de modo que o reconhecimento do nexó de causalidade da doença deve ser aferida no caso concreto, não sendo possível estabelecer, de forma geral, que todos os casos de contaminação dos empregados da ré ensejariam a emissão da CAT por parte do empregador. [...] (TRT-9 - ROT: 00000601420225090652, Relator: ARCHIMEDES CASTRO CAMPOS JUNIOR, Data de Julgamento: 29/06/2023, 5ª Turma, Data de Publicação: 14/07/2023)**

**É preciso consignar que a manifestação do Superior Tribunal Federal (STF) no Julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN's de nº. 6342, 6344, 6346, 6348, 6349, 6352 e 6354) decidindo pela suspensão da eficácia do artigo 29 da Medida Provisória n. 927/2020, não afasta, em qualquer passagem, a necessidade de se analisar o caso concreto, buscando, dessa forma, analisar a forma como o obreiro exercia seu ofício, bem como se a empresa adotou as medidas cabíveis para prevenção da contaminação do funcionário.**

Em virtude do caráter pandêmico, a contaminação pela COVID-19 ultrapassa o ambiente laboral, o que impede o reconhecimento do nexó causal de forma genérica e ampla, devendo ser demonstrado o aumento do risco de exposição ao coronavírus

conforme atividades profissionais desempenhadas por cada trabalhador.

É relevante perpetrar que a transmissão comunitária da doença funciona como risco concorrente e até excludente da causalidade entre o desempenho do trabalho e a infecção do empregado. A disseminação da COVID-19 tomou proporção mundial com transmissão por variadas formas, seja por contato pessoal, familiar ou social, não podendo ser atribuído o nexos de causalidade ao trabalho quando constatado que o trabalhador não estava exposto de forma direta ao vírus.

**Não há nenhuma norma que estabeleça presunção de nexos de causalidade entre as contaminações por Covid-19 e o desempenho do labor. Nesse sentido, a natureza acidentária deve ser verificada no caso concreto, sempre em obediência aos preceitos normativos que regulamentam a situação.**

**Isto se revela de maneira ainda mais contundente em relação à EBSEERH, considerando que integra a Administração Pública e, em decorrência disso, está sujeita ao princípio da legalidade administrativa, estampado no art. 37, CF.**

**Não há como presumir que todo trabalhador infectado tenha sofrido um acidente de trabalho, no caso, contaminação pelo coronavírus, como entendido pelo MPT, o que desde já se rechaça, pelo simples fato de trabalhar em ambiente hospitalar.**

Para tanto, e diferentemente do que tenta induzir o MPT, esta empresa pública federal desde o início da pandemia emitiu CAT's para empregados acometidos por Covid-19, mas desde que, **como determina a lei**, observado o nexos técnico epidemiológico da doença com a atividade desempenhada pelo empregado em seus hospitais universitários.

As CATs foram e são emitidas segundo orientação contida na Nota Técnica - SEI nº 5/2020/SGQ/CGC/DAS-EBSEERH, anexo 12/parte 3 - INVESTIGAÇÃO E REGISTRO DE ACIDENTE DE TRABALHO POR COVID-19, com o objetivo de identificar o nexos de causalidade.

O Serviço de Saúde Ocupacional e Segurança do Trabalho da Ebserh - SOST procede com a investigação de doença do trabalho dos casos confirmados de COVID-19. Para tal, o médico do trabalho ou médico examinador realiza anamnese do trabalhador, além de solicitar

de parecer do especialista e/ou realização de exames complementares, conforme a necessidade.

Com auxílio de outros setores, o SOST realiza a coleta de dados necessários e preenche o **Relatório de Investigação de Acidentes do Trabalho - RIAT**. Durante a investigação, é feita a avaliação no posto de trabalho do colaborador e, quando for o caso, junção de documentos que evidenciem a implantação das medidas de proteção e de controle de risco, visando avaliar a existência denexo causal.

A investigação poderá se concentrar em identificar se o profissional teve contato com paciente ou profissional da instituição com suspeita ou confirmação de COVID-19, se houve exposição a material biológico contaminado, se o trabalhador participou de treinamentos sobre os cuidados de segurança no manejo de pacientes e sobre paramentação e desparamentação dos Equipamentos de Proteção Individual, se ocorreu adequadamente a entrega e o uso dos EPIs, entre outras circunstâncias que o profissional investigador do acidente julgar necessária. E com intuito de promover a padronização das condutas médicas, isso é, auxiliar na uniformização da avaliação acerca donexo causal, a Eberh definiu Fluxograma para Abertura de CAT – COVID-19, para dinamizar a tomada de decisões da gestão hospitalar.

O RIAT é composto de perguntas a serem observadas na investigação, direcionando o profissional que está realizando a avaliação. Uma vez evidenciado onexo causal e a ocorrência do acidente de trabalho, pelo médico do trabalho ou médico examinador por ele designado no PCMSO, a CAT é emitida pela Unidade de saúde ocupacional e segurança do trabalho. De acordo com o fluxograma estabelecido pela empresa, quando do preenchimento do RIAT caso os itens 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 23 e 24, tiverem "NÃO" como resposta não haverá a emissão da CAT.

Uma vez evidenciada pelo médico do trabalho ou médico examinador a ocorrência do acidente de trabalho, a CAT é registrada pela SOST. A suspeita ou confirmação de infecção por COVID-19, bem como todo caso de acidente de trabalho ocorrido com quaisquer categorias profissionais, envolvendo exposição direta ou indireta do trabalhador a material biológico (orgânico) potencialmente contaminado por patógenos (vírus, bactérias, fungos, príons e protozoários), por meio de material perfuro-cortante ou não, além da emissão da CAT, devem ser notificados ao SINAN - Sistema de

Informação de Agravos de Notificação e os afastamentos registrados no SIGP – Sistema Integrado de Gestão de Pessoas.

Ademais, outro fato bastante importante para se estabelecer o nexó causal entre a COVID-19 e o labor realizado em prol da demandada é se o empregado desempenha suas funções laborais tão somente para hospital desta empresa pública federal. **Ora, como garantir que os trabalhadores de saúde, que culturalmente exercem suas atividades laborais em mais de um vínculo empregatício, muitas vezes acumulando funções em três ou mais locais, foram contaminados especificamente enquanto trabalhavam em uma filial da Ebserh?**

Como restará detidamente mencionado em tópico próprio, a Ebserh cumpriu e cumpre as normas de proteção do trabalhador, mas que garantia temos que o empregado, no seu outro vínculo, tem observado as normas de proteção ou de que no seu outro (s) emprego (s) não atende diretamente pacientes Covid-19?

Nesses moldes, a investigação realizada pela Ebserh está em completa consonância com o que determina a legislação.

De qualquer sorte, o MPT traz, a título de exemplificação, alguns RIAT's no contexto do Covid-19 da Ebserh em que não foram emitidos CAT's buscando destacar suposta irregularidade por parte desta empresa pública federal.

Todavia, numa análise acurada desses documentos, vislumbra-se que as investigações foram realizadas por profissionais competentes e, a teor da determinação legal, não foi constatada o nexó de causalidade apta a ensejar a conclusão irrefutável de que a contaminação do empregado se deu em razão da atividade exercida no hospital universitário.

Primeiro, insta salientar que algumas folhas não estão tão legíveis, mas em alguns casos percebe-se que os empregados nem mesmo eram profissionais de saúde, a exemplo da colaboradora das fls. 109 e seguintes deste processo judicial.

Do mesmo modo, das fls. 129 e ss deste processo judicial.

Em outro caso, em que pese se tratar de profissional de saúde, restou evidenciado que não laborava diretamente no atendimento a paciente Covid-19, a exemplo da profissional psicóloga trazida nas fls. 113 e ss deste processo judicial:

**Por fim, veja-se que, até mesmo no caso de empregado que trabalhou em setor que atendia pacientes Covid-19, depois da**

**investigação não se podia ter certeza irrefutável de que a contaminação ocorreu diretamente no trabalho.**

**A exemplo, citamos a trabalhadora indicada pelo MPT nas fls. 159 e seguintes em que expressamente a empregada diz que teve contato no seu convívio social com pessoa confirmada com Covid-19.**

**Além disso, a própria empregada indica, entre outras coisas, que: (i) não laborou com outro profissional suspeito ou confirmado com Covid-19; (ii) durante assistência a paciente suspeito ou confirmado de Covid-19 o colaborador não teve acidente com material biológico; (iii) não esteve presente durante procedimento gerador de aerossol (intubação traqueal, aspiração de vias aéreas, coleta de escarro e etc) realizado em paciente suspeito ou confirmado de Covid-19; (iv) não houve indisponibilidade de EPI no atendimento de pacientes com suspeita ou confirmado.**

**Neste caso tratado, por exemplo, não tem como ter a certeza que a empregada foi contaminada por Covid-19 no labor desempenhado em uma das filiais da Ebserh, o que afasta, dessa forma, a obrigatoriedade de emissão de CAT pela Ebserh, conforme a legislação vigente, o que afasta também a alegação trazida pelo MPT na seguinte passagem:**

“Outro ponto a se considerar é a própria análise do nexa de causalidade feita pelo Setor de Medicina dos hospitais em questão, uma vez que concluiu pela inexistência de vínculo entre o adoecimento do trabalhador e a atividade exercida, mesmo em situações em que havia contato do empregado com pacientes positivados a menos de 1 metro, ou em situações geradoras de aerossóis, como se denota dos Relatórios de Investigação de Acidente de Trabalho - RIAT em anexo (Doc. 07).”

Entretanto, em vários casos a investigação realizada pelos hospitais universitários constatou-se o nexa causal e emitiu a CAT, conforme se vislumbra dos documentos anexos.

Deste modo, diante do cenário narrado na inicial e os acontecimentos prévios à defesa, a demandada, desde já, destaca que a pretensão do MPT não deve prosperar sob nenhuma hipótese, pois em nenhum momento a empresa descumpriu qualquer determinação legal, devendo, portanto, ser julgada totalmente improcedente a demanda.

Pelo acima exposto, no caso deste r. Juízo entender pela necessária emissão de CAT para os empregados que tiveram contato com paciente Covid-19, roga para que tal determinação abranja tão somente empregados que laboraram em setores criados para atendimento direto a pacientes Covid-19, que não se encontravam afastados à época da contaminação e que exerciam suas atividades laborais tão somente em Hospital Universitário da Rede Ebsersh no Rio Grande do Norte.

## **5.2 Da ausência de negligência dos hospitais na proteção do trabalhador apta a ensejar emissão de CAT sem observância do nexa causal**

O MPT, num primeiro momento, em síntese, roga para que haja a emissão extemporânea de CAT em relação a todos os seus empregados que tenham testado positivo para COVID-19 durante a emergência em saúde pública de importância nacional (ESPIN) e que atuassem em contato direto com pacientes infectados pela doença, ressalvados os casos em que a contaminação tenha acontecido em período no qual o empregado estivesse afastado do trabalho.

De logo, nota-se que, em nenhuma passagem de sua peça inicial ou nos documentos juntados, o *Parquet* indicou negligência quanto ao dever de proteção da saúde dos empregados dos hospitais citados. Inclusive, assevera em mais de uma oportunidade que a utilização de EPI's era adequada pelos profissionais.

E aqui é preciso abrir parênteses.

A EBSEERH é uma Empresa Pública Federal 100% dependente de orçamento da União, vinculada ao Ministério da Educação, que administra alguns hospitais universitários brasileiros e tem sua atuação voltada a formação técnico profissional e o desenvolvimento da pesquisa dos estudantes das Universidades Federais na seara de formação em saúde.

Hospitais Universitários são hospitais escolas, ambiente extensão da academia, que prestam saúde de média e alta complexidade como meio para a atividade fim: **formação técnico profissional e desenvolvimento da pesquisa na seara acadêmica.**

Como a EBSEERH administra hospitais escolas, ela é vinculada ao MEC, entretanto na prestação da saúde a EBSEERH atende as diretrizes do SUS e do Ministério da Saúde.

As habilitações de prestação de saúde são feitas pelo Ministério da Saúde decorrente de cumprimento da grade de formação acadêmica proposta pela Universidade Federal. Por exemplo: a universidade tem especialização em cardiologia, os residentes e estudantes precisam desenvolver e treinar técnicas de cardiologia, logo, o hospital universitário precisa ser habilitado nesta especialidade, para a formação de especialista na área de cardiologia e como consequência o atendimento de pacientes.

**Todavia, diante da pandemia mundial do COVID-19, a Rede EBSEERH, à época composta de aproximadamente 40 unidades de Hospitais Universitários, passou, excepcionalmente, a fazer parte do plano de enfrentamento, direcionando parte de seus profissionais e estrutura para o enfrentamento da emergência do estado de pandemia mundial do novo corona-vírus (COVID-19), reconhecida pelo decreto da Organização Mundial de Saúde (OMS), dia 11 de março de 2020, o que não determina, em hipótese alguma, a obrigatoriedade de emissão de emissão de CAT pelo simples fato de profissionais terem sido diagnosticados com Covid-19.**

Ocorre que **não houve qualquer alegação por parte do MPT de negligência dos hospitais em evidência na proteção dos profissionais de saúde.**

**Não obstante a ausência de alegação nesse sentido, segue anexada farta documentação que demonstra** a adoção de medidas necessárias para prevenção do coronavírus no ambiente laboral, já no inícios da decretação da pandemia, entre março e abril de 2020, entre elas, entregas de EPI's, treinamentos e capacitações para enfrentamento da pandemia, envolvendo uso de EPI's e outras práticas, estabelecimento de fluxos de atendimento a pacientes suspeitos ou confirmados, assim como para a disponibilização e uso dos EPI's.

Ainda para enfrentamento à emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da Covid-19, a Ebserh, entre

outras medidas, publicou Instruções Normativas com o fito de enfrentar a referida emergência, inclusive para proporcionar maior proteção dos seus empregados, sendo oportuno destacar:

- (i) Dever de organizar campanhas de conscientização dos riscos e das medidas de prevenção para enfrentamento da emergência decorrente do COVID-19, observadas as informações e diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde e por esta empresa;
- (ii) Afastamento do local de trabalho de servidores e empregados públicos com sintomas gripais ou confirmados com COVID-19, munidos de atestado médico, a serem enviados por meio digital;
- (iii) **Trabalho remoto por servidores e empregados considerados vulneráveis** ou realocação para outras atividades não relacionadas à triagem e ao tratamento direto de pacientes suspeitos ou confirmados com COVID-19;
- (iv) Outras medidas de prevenção como **utilização de sistema de rodízio, trabalho remoto, melhor distribuição física da força de trabalho presencial, com o objetivo de evitar a concentração e a proximidade de pessoas no ambiente de trabalho; flexibilização dos horários de início e término da jornada de trabalho e/ou dos intervalos;**

A jurisprudência é bastante clara ao dispor que quando a Ré não é negligente quanto ao cumprimento do dever de proteção da saúde de seus empregados, sobretudo em razão do momento epidemiológico em destaque, não prospera a pretensão do autor de emissão de CAT para todos os empregados acometidos ou com suspeita de contaminação de COVID-19, senão vejamos:

COMUNICAÇÃO DE ACIDENTE DO  
TRABALHO - CAT. AÇÃO CIVIL  
PÚBLICA. PANDEMIA SARS-COV2 -  
COVID-19. **Existindo prova de que a ré não**

**está sendo negligente quanto ao cumprimento do dever de proteção da saúde de seus empregados, e o atual momento epidemiológico, não prospera a pretensão do autor de emissão de CAT para todos os empregados acometidos ou com suspeita de contaminação de COVID-19. (TRT-9 - ROT: 00009912220215090015, Relator: LUIZ ALVES, Data de Julgamento: 13/06/2023, 2ª Turma, Data de Publicação: 14/06/2023)**

EMISSÃO DE CAT. INFECÇÃO POR COVID-19. PROVA DE NEXO DE CAUSALIDADE. NECESSIDADE. [...] **Nesse contexto, não há respaldo legal para que o empregador proceda a emissão de CAT, sem constatação de nexos técnico epidemiológico, a todos os empregados que foram acometidos pela Covid-19, mormente se considerado que a contaminação pelo vírus SARS-COV-2 se está atrelada ao convívio social, o que não ocorre somente no ambiente de trabalho, de modo que o reconhecimento do nexo de causalidade da doença deve ser aferida no caso concreto, não sendo possível estabelecer, de forma geral, que todos os casos de contaminação dos empregados da ré ensejariam a emissão da CAT por parte do empregador.** Presumir-se que o acometimento pela Covid-19 enquadra-se como doença ocupacional, sem qualquer constatação de nexo técnico epidemiológico, afronta as disposições consoantes na Lei 8.213/91. **O réu comprovou a inserção de protocolo de enfrentamento à Covid-19 a ser observado em todas as unidades da empresa, nas hipóteses de trabalho presencial, por meio do qual elaborou diretrizes visando a prevenção de funcionários, colaboradores e clientes, com a recomendação de medidas de higienização dos ambientes, uso de equipamento de proteção individual, higienização de mãos, etc, comprovando, ainda, o fornecimento**

**amplo de EPI's (dentre eles máscaras de proteção) aos funcionários.** Recurso do autor, improvido.

(TRT-9 - ROT: 00000601420225090652,  
Relator: ARCHIMEDES CASTRO CAMPOS  
JUNIOR, Data de Julgamento: 29/06/2023, 5ª  
Turma, Data de Publicação: 14/07/2023)

**Ante todo exposto, resta evidente que a Ebserh sempre atuou durante o período pandêmico de maneira diligente, com protocolos claros de enfrentamento à Covid-19 e de prevenção de seus empregados, o que afasta eventual condenação de emissão de CAT para todos os empregados acometidos pela referida doença, sem comprovação do nexo causal.**

Pelo contrário, a prova constante dos autos é robusta em demonstrar que a EBSEH observou todas as medidas sanitárias determinadas pelo Poder Público a fim de proteger seus empregados, que orientou sobre condutas de higiene e comportamentos a serem tomados para reduzir os riscos de contágio, bem como que houve o fornecimento dos equipamentos de proteção individual adequados para seus subordinados, inclusive o que não foi em nenhuma oportunidade rechaçado pelo MPT.

**Outrossim, importante lembrar que os hospitais universitários no Rio Grande do Norte não são referência em doenças infectocontagiosas, sendo que o atendimento a pacientes com covid-19 notadamente após a pandemia praticamente inexistente, sendo que também não há qualquer prova em contrário nesse sentido.**

## **6 DA DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA**

É interessante destacar que a situação dos presentes autos não autoriza a inversão do ônus da prova, ou a distribuição dinâmica deste. De um lado, o MPT não pode ser compreendido como ente hipossuficiente. Outrossim, não está a entidade encarregada de missão probatória excessivamente árdua. A prova das suas alegações pôde ser plenamente realizada quando do ajuizamento da sua inicial.

Nesse sentido a jurisprudência:

CONTESTAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO PARA DETERMINAR ABERTURA  
DE CAT FORA DO PRAZO LEGAL AOS EMPREGADOS QUE TESTARAM  
POSITIVO PARA COVID-19 DURANTE A PANDEMIA

**LEGITIMAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DO SINDICATO. AÇÃO COLETIVA. APLICAÇÃO DO ART. 6º, VIII, DO CDC. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA INCABÍVEL. O sindicato autor, na qualidade de legitimado extraordinário, não se assemelha à parte hipossuficiente, não se equiparando a figura do consumidor.** Assim, não procede a pretensão de aplicação do art. 6º, inciso VIII, da Lei 8.078/90 (CDC), em ação de cumprimento. **Ausente, no caso concreto, qualquer causa processual a determinar a alteração do ônus da prova,** de modo que a regra de julgamento foi corretamente aplicada na sentença. Recurso ordinário a que se nega provimento. (TRT-2 -RO: 00000988720115020011 SP 00000988720115020011 A28, Relator: BIANCA BASTOS, Data de Julgamento: 11/12/2014, 9ª TURMA, Data de Publicação: 19/12/2014)

**RECURSO ORDINÁRIO. SINDICATO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. AUSÊNCIA DE PROVA MÍNIMA QUANTO AOS FATOS ALEGADOS. A distribuição da carga probatória de forma diversa da regra geral, somente pode ser estabelecida ope judicis, mediante decisão fundamentada, em que deverão ser justificadas as razões para tanto. [...]** (TRT-1 -RO: 00005804020125010007 RJ, Relator: Flavio Ernesto Rodrigues Silva, Décima Turma, Data de Publicação: 12/12/2017)

Ressalta-se que, diante da judicialização da controvérsia ora revolvida, necessária a observância das regras insculpidas no processo do trabalho e, por via de consequência, à submissão das regras de distribuição de ônus da prova nele prevista, nos termos do art. 818 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Nesse sentido, deve ser aplicada a regra do art. 373, inciso I, do novo Código de Processo Civil, e art. 852-D da Consolidação das

Leis do Trabalho, que determinam que o juiz considere ônus da parte autora a produção de provas de fatos constitutivos de seu direito, e não que a Administração Pública deva provar que tais fatos não ocorreram.

Isso para não levar as entidades administrativas à situação impossível de provar fato negativo absoluto, o que contraria todas as normas legais e constitucionais de devido processo legal, em especial o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

Por fim, quanto aos documentos juntados pelo MPT restaram impugnados, na medida dos argumentos expedidos ao longo da presente defesa, com os respectivos documentos comprobatórios.

## **7 DOS PEDIDOS**

Pelas razões acima expostas, pelos dispositivos legais invocados, documentos apresentados, ainda, por tudo o mais que certamente será suprido e acrescentado pelo brilhantismo de Vossa Excelência, requer sejam acolhidas as preliminares aventadas com o intuito de extinguir o processo sem resolução do mérito, com fulcro no artigo 485, inciso VI, do CPC, ante a impossibilidade de por meio de ação civil publicar tratar de direitos eminentemente heterogêneos.

Caso superada a preliminar suscitada, o que não se espera, requer a total improcedência do pleito formulado pelo demandante em relação à demandada EBSERH, notadamente por não se comprovar qualquer irregularidade nos procedimentos adotados pela Ebserh para se observar o nexo de causalidade entre a contaminação do empregado durante seu labor em hospital da Ebserh e a doença (Covid 19), requisito necessário para emitir a CAT conforme determina a legislação.

Ademais, no caso deste r. Juízo entender pela necessária emissão de CAT para os empregados que tiveram contato com paciente Covid-19, roga para que tal determinação abranja tão somente empregados que laboraram em setores criados para atendimento direto a pacientes covid 19, que não se encontravam afastados à época da contaminação, e que exerciam suas atividades laborais tão somente em hospital universitário da rede Ebserh no Rio Grande do Norte.

Requer a declaração da prescrição biennial dos contratos trabalhos já extintos.

Ademais requer o reconhecimento expresso das prerrogativas processuais de Fazenda Pública à EBSERH, como isenção de custas, depósito recursal, prazos, execução por precatório, e

demais consectários, conforme determinado em Acórdão proferido pelo Pleno do TST e pelo entendimento vinculante do STF.

Por extrema cautela, a EBSEH requer que eventual decisão favorável aos pleitos do Autor tenha sua eficácia limitada aos HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS NO RIO GRANDE DO NORTE, notadamente em razão de os fatos narrados relacionarem-se tão somente àqueles hospitais escola.

Requer provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, em especial as de cunho documental, depoimentos, a oitiva de testemunhas, sem prejuízo das outras eventualmente cabíveis.

# CONTESTAÇÃO EM AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER QUE DISCUTE A LEGITIMIDADE DE ENTE SINDICAL<sup>1</sup>

João Aureliano Dias Filho<sup>2</sup>  
Larissa Lôbo Ramos<sup>3</sup>  
Marcos Filipe Machado Cruz<sup>4</sup>  
Rebecca Coutinho Nery Dantas Monteiro<sup>5</sup>  
Thiago Lopes Cardoso Campos<sup>6</sup>

## 1 SÍNTESE FÁTICA

A Reclamante, entidade sindical de grau superior, alega que tem legitimidade exclusiva para representar os empregados da área da saúde da Ebserh nas negociações coletivas, conforme decisão judicial.

Contudo, a Reclamante sustenta que a Reclamada continua a permitir a participação de outras entidades sindicais nos fóruns de negociação, em seu prejuízo, violando assim a decisão judicial. No entanto, os fatos narrados pela Reclamante não refletem a realidade dos

---

<sup>1</sup>Peça processual emitida no processo judicial n.º 0000621-35.2024.5.10.0007, em versão adaptada para publicação.

<sup>2</sup>Advogado. Possui graduação em Direito pela Universidade Paulista - UNIP (2012). Possui Curso de MBA em Gestão estratégica da Advocacia. Advogado da EBSERH. Chefe do Serviço Jurídico de Contencioso Trabalhista na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. E-mail: joao.dias@ebserh.gov.br

<sup>3</sup>Advogada e Consultora Jurídica da Ebserh. Especialista em Direito Corporativo pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - IBMEC e em Direito Processual Civil pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Possui experiência e competências nas áreas de Direito Público, Direito Societário, Licitações e Contratos Administrativos, Governança Corporativa, Controladoria e Gestão de Riscos Institucionais e Modelagem jurídica de Projetos de interesse público. Email: larissa.lobo@ebserh.gov.br

<sup>4</sup>Advogado da Ebserh, com atuação na DJIPE em projetos jurídicos estratégicos e uso de tecnologias aplicadas ao Direito. Pós-graduado em Negociação, Mediação e Arbitragem (ESA/OAB-GO) e em Direito Público (Damasio). Foi professor de Direito Civil em instituição universitária em Goiânia. Atuou na Unimed, HC/UFG e PGEGO. Inglês avançado, espanhol e francês intermediários. E-mail: cruz.marcos@ebserh.gov.br.

<sup>5</sup>Advogada. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (2010). Possui pós-graduação em Direito e Processo do Trabalho, em Direito Público e em Processo Civil. Advogada da IEBSERH. Chefe da Divisão Jurídica Trabalhista Regional 2 na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. E-mail: rebecca.dantas@ebserh.gov.br

<sup>6</sup>Advogado sanitário e Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Especialista em direito sanitário pela IDISA-Sírio Libanês e mestrando em Saúde Coletiva na Universidade Federal de Campinas UNICAMP. Vice- Presidente do Instituto de Direito Sanitário Aplicado IDISA. Email: thiago.campos@anvisa.gov.br

procedimentos adotados pela Reclamada, que agiu e continua a agir de acordo com a legalidade e o respeito às decisões judiciais.

## **2. PRELIMINARES**

### **2.1. Breves considerações sobre a Ebserh**

A criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) foi autorizada pela Lei nº 12.550 de 15 de dezembro de 2011, como uma empresa pública vinculada ao Ministério da Educação (MEC), tendo como finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade. Além disso, presta serviços de apoio ao ensino, pesquisa, extensão, ensino-aprendizagem e formação de profissionais no campo da saúde pública para as instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres.

A Ebserh administra a maior rede de hospitais públicos do Brasil, composta por mais de 40 Hospitais Universitários Federais (HUFs), unificando dois dos maiores desafios do país: educação e saúde, melhorando a qualidade de vida de milhões de brasileiros por meio de uma gestão de excelência.

Os hospitais da Rede Ebserh são centros de referência de média e alta complexidade para o Sistema Único de Saúde (SUS), desempenhando um papel crucial na sociedade. Como hospitais vinculados a universidades federais, eles têm a responsabilidade não apenas de atender pacientes por meio do SUS, mas também de apoiar a formação de profissionais de saúde e o desenvolvimento de pesquisas científicas.

A Ebserh, sendo uma empresa estatal 100% dependente da União, cumpre rigorosamente seu dever de prestar serviços de assistência à saúde de forma integral, exclusivamente inseridos no âmbito do SUS, respeitando a autonomia universitária. A criação da Ebserh como uma empresa pública de direito privado elevou os HUFs a níveis mais altos de eficiência e controle administrativo, melhorando a transparência e a evidência de informações contábeis e financeiras.

Na assunção da gestão dos HUFs, os serviços assistenciais prestados são criteriosamente redimensionados para atender às necessidades locais e regionais, melhorando a sustentabilidade econômico-financeira desses hospitais. Houve significativos avanços na formação de profissionais e na geração de conhecimentos na área da

saúde, ampliando a oferta de programas de residência médica e multiprofissional. Atualmente, a Ebserh oferece mais de 7,5 mil vagas de residência em 1.020 programas, além de servir como campo de prática para mais de 60 mil graduandos de 32 Universidades Federais.

A integração dos HUFs à Ebserh resultou na ampliação da oferta de serviços à sociedade, preenchendo "vazios" assistenciais e ampliando a inserção no SUS para atender demandas locais sensíveis. Esse movimento reforça a missão da Ebserh de contribuir para a melhoria contínua da saúde pública no Brasil.

Nesses termos, a Ebserh demonstra sua vital importância para o sistema de saúde e a educação do país, sempre pautada pela eficiência e pela busca da excelência na prestação de serviços e na formação de profissionais.

## **2.2 Necessária concessão das prerrogativas de fazenda pública à ebserh. precedentes do tribunal superior do trabalho<sup>7</sup>**

### **3 AUSÊNCIA DE TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO MENCIONADA PELA RECLAMANTE**

A decisão judicial mencionada pela reclamante não transitou em julgado, o que impede que se considere a decisão como definitiva e plenamente eficaz. Dessa forma, não há que se falar em descumprimento de decisão judicial, uma vez que ainda não possui caráter de coisa julgada. A ausência de trânsito em julgado implica que a decisão judicial não possui força executória plena, sendo prematuro considerar qualquer descumprimento.

Ressalte-se que o trânsito em julgado é a condição pela qual uma decisão judicial se torna definitiva e não mais passível de recursos, conforme estabelecido nos artigos 502 e 506 do Código de Processo Civil (CPC). Ressalte-se que é após o trânsito em julgado é que uma decisão adquire força de coisa julgada, tornando-se imutável e exigível.

Portanto, no presente caso, a decisão mencionada pela Reclamante, ainda é passível de recursos no Tribunal Superior do Trabalho (TST) e no Supremo Tribunal Federal (STF). Até que esses

---

<sup>7</sup>Em razão da atualização legislativa promovida pela Lei nº 15.233, de 7 de outubro de 2025, que consolidou o entendimento dos tribunais ao estabelecer, no art. 16, a aplicação à Ebserh das prerrogativas processuais da Fazenda Pública, bem como o regime de impenhorabilidade de seus bens, serviços e rendas, o tópico foi excluído da publicação.

recursos sejam interpostos e definitivamente julgados, não se pode afirmar que a decisão transitou em julgado.

A ausência de trânsito em julgado implica que a decisão judicial não possui força executória plena, sendo, portanto, prematuro considerar qualquer descumprimento. A Reclamada, ao aguardar o desfecho dos recursos pendentes, está agindo em conformidade com o devido processo legal, garantindo que todas as partes possam exercer plenamente seus direitos de defesa e recurso.

A jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho reforça que uma decisão pendente de julgamento de recursos não pode ser considerada transitada em julgado, destacando que a eficácia plena de uma decisão judicial depende do trânsito em julgado, sendo que a pendência de recursos impede a execução definitiva da decisão.

Diante do exposto, a Reclamada sustenta que a decisão judicial mencionada pela Reclamante não pode ser considerada definitiva e exequível enquanto ainda há decisões passíveis de recursos no TST. A EBSERH, portanto, não está descumprindo qualquer decisão judicial, mas aguardando a conclusão do trâmite recursal para proceder conforme a determinação final. Requer-se, assim, que seja reconhecida a ausência de trânsito em julgado da decisão mencionada e, conseqüentemente, a improcedência das alegações de descumprimento pela Reclamada.

#### **4 INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA**

A reclamante optou por ajuizar uma nova ação de obrigação de fazer ao invés de buscar a execução provisória da decisão judicial que ainda não transitou em julgado. A via correta seria a execução provisória prevista no artigo 536 do Código de Processo Civil (CPC), que trata especificamente da execução de obrigação de fazer ou não fazer. A propositura de uma nova ação de obrigação de fazer é desnecessária e configura erro de procedimento, sendo a execução provisória o mecanismo adequado.

Além disso, o sistema processual brasileiro adota os princípios da economia processual e da celeridade, que visam evitar a prática de atos processuais desnecessários e garantir a rápida solução dos litígios. Ao ajuizar uma nova ação de obrigação de fazer, a Reclamante desconsidera esses princípios, uma vez que a execução

provisória poderia ser realizada de maneira mais eficiente e célere, sem a necessidade de duplicidade de processos.

A jurisprudência é pacífica no sentido de que, em situações como a presente, a via adequada é a execução provisória e não a propositura de uma nova ação de obrigação de fazer. O Tribunal Superior do Trabalho (TST) e os Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) têm reiteradamente decidido que a escolha da via inadequada para a satisfação provisória de um direito resulta em nulidade do feito. A propositura de uma nova ação, quando existe previsão legal para a execução provisória, é um erro procedimental que deve ser reconhecido e corrigido pela extinção do processo sem resolução do mérito.

Portanto, requer-se o reconhecimento da inadequação da via eleita e a extinção do presente processo sem resolução do mérito, com fundamento no artigo 485, inciso VI, do CPC.

## **5 CARÊNCIA DE AÇÃO POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR**

A Ebserh já está cumprindo suas obrigações conforme determinado pela legislação e pelas decisões judiciais pertinentes. Não há necessidade de intervenção judicial, uma vez que a reclamante não possui interesse jurídico imediato que justifique a propositura da presente ação. A carência de ação por falta de interesse de agir está prevista no artigo 17 do Código de Processo Civil (CPC).

Vale evidenciar que a reclamada tem cumprido rigorosamente suas obrigações legais e contratuais, incluindo aquelas decorrentes de decisões judiciais, especialmente no que diz respeito à representatividade sindical e à condução das negociações coletivas. A reclamante alega que a Ebserh estaria permitindo a participação indevida da CONDSEF/FENADSEF nas negociações, mas a Reclamada esclarece que essa participação é legítima e consensual, conforme estabelecido em regimento interno pactuado pelas entidades sindicais envolvidas.

Para que haja interesse de agir, é necessário que a intervenção judicial seja necessária para a proteção de um direito que está sendo lesado ou ameaçado de lesão. No presente caso, a Reclamante não demonstra um interesse jurídico imediato que justifique a propositura da ação, uma vez que a composição das mesas

de negociação já foi acordada de forma consensual entre as entidades sindicais.

**A jurisprudência dos tribunais brasileiros reforça que a ausência de interesse de agir leva à extinção do processo sem resolução do mérito. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em diversos julgados, tem afirmado que a falta de necessidade e utilidade da intervenção judicial caracteriza a carência de ação. No julgamento do PROCESSO Nº TST-Ag-ROT - 10993-98.2020.5.03.0000, o TST decidiu que “evidencia-se a ausência de interesse processual da autora (que só nasce com o trânsito em julgado do acórdão prolatado pelo Supremo Tribunal Federal), devendo ser o feito extinto, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil.”**

Diante do exposto, a Reclamada sustenta que a Reclamante carece de interesse de agir, uma vez que a Ebsersh já cumpre suas obrigações conforme estabelecido em lei e pelas decisões judiciais, e que a intervenção judicial não se mostra necessária ou útil. Requer-se, portanto, que seja reconhecida a carência de ação por falta de interesse de agir e que o processo seja extinto sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, inciso VI, do CPC.

## **6 NECESSIDADE DE CHAMAMENTO AO PROCESSO DAS OUTRAS ENTIDADES SINDICAIS REPRESENTATIVAS DOS EMPREGADOS DA EBSERH**

Para assegurar uma defesa ampla e representativa, a reclamada solicita o chamamento ao processo das outras entidades sindicais envolvidas nas negociações coletivas. Essas entidades possuem legitimidade e interesse jurídico para participar do processo, garantindo a representatividade adequada dos empregados da Ebsersh.

O princípio da ampla defesa e do contraditório, consagrado no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, assegura que todas as partes interessadas em um litígio tenham a oportunidade de se manifestar e defender seus interesses. No caso em questão, as entidades sindicais representativas dos empregados da Ebsersh são diretamente interessadas nos efeitos da decisão judicial, pois a ação proposta impacta a representatividade sindical e as condições de negociação coletiva que envolvem todos os empregados.

As outras entidades sindicais possuem legitimidade e interesse jurídico para participar do processo. Essas entidades representam diferentes categorias profissionais dentro da Ebserh e têm participado ativamente das negociações coletivas, conforme demonstrado pela documentação das reuniões da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP-Ebserh).

A jurisprudência trabalhista brasileira reconhece a importância da participação de todas as entidades sindicais representativas nas negociações coletivas. O Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem decidido que a exclusão de entidades sindicais de processos judiciais que impactam a representatividade sindical viola o princípio da legalidade e da representatividade. A inclusão de todas as entidades interessadas é essencial para garantir a legitimidade e a eficácia das decisões judiciais que afetam a coletividade dos trabalhadores.

A CLT, em seus artigos 611 e 611-A, assegura a participação de todas as entidades sindicais nas negociações coletivas de trabalho. A inclusão dessas entidades no processo é necessária para garantir que as especificidades de cada grupo de trabalhadores sejam consideradas, resultando em decisões mais justas e equilibradas.

O chamamento ao processo, previsto nos artigos 130 ao 132 do CPC, é um mecanismo processual que permite a inclusão de todas as partes interessadas no litígio, garantindo a ampla defesa e o contraditório. Aplicado ao caso em tela, o chamamento das outras entidades sindicais ao processo permitirá que todas as vozes sejam ouvidas e que os interesses de todos os trabalhadores da Ebserh sejam devidamente representados e protegidos.

Diante dos argumentos expostos, é evidente a necessidade de chamamento ao processo das outras entidades sindicais que representam os empregados da Ebserh. A participação dessas entidades é essencial para assegurar a ampla defesa e o contraditório, garantir a legitimidade e a eficácia das decisões judiciais, e promover uma solução justa e equilibrada para a coletividade dos trabalhadores.

Portanto, requer-se o chamamento ao processo das demais entidades sindicais.

## **7 MÉRITO**

### **7.1 Legitimidade e representatividade sindical**

A representatividade sindical no Brasil é assegurada pela Constituição Federal de 1988, especialmente em seus artigos 8º III e VI. A participação de diversas entidades sindicais nas negociações coletivas é essencial para garantir uma representação justa e equitativa de todos os trabalhadores. As demais entidades sindicais representam diferentes segmentos profissionais dentro da Ebserh, assegurando que todas as categorias tenham seus interesses defendidos nas negociações coletivas.

Além disso, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) reforça a importância da representatividade sindical, especialmente nos artigos 611 e 611-A, que tratam da negociação e celebração de convenções e acordos coletivos de trabalho. Esses dispositivos garantem que todas as entidades sindicais representativas dos trabalhadores possam participar dos processos negociais, promovendo um ambiente de diálogo inclusivo e democrático.

A Ebserh sempre buscou promover um ambiente de negociação coletiva que fosse inclusivo e representativo das diversas categorias profissionais que compõem seu corpo de empregados.

A inclusão dessas entidades reflete a necessidade de garantir que todas as categorias profissionais tenham seus interesses devidamente representados nas negociações coletivas. Essa diversidade de representação é fundamental para assegurar que as especificidades de cada grupo de trabalhadores sejam consideradas, resultando em acordos que atendam às necessidades e expectativas de toda a força de trabalho da Ebserh.

Portanto, a composição das mesas de negociação da MNNP-Ebserh e da Comissão de Negociação do ACT foi definida de maneira transparente e democrática, sendo consensualmente acordada pelas entidades sindicais participantes. As atas das reuniões realizadas confirmam que a composição das mesas de negociação foi discutida e acordada pelas partes, garantindo a representatividade ampla e inclusiva dos trabalhadores da Ebserh.

A aceitação das regras estabelecidas no Regimento Interno por todas as entidades sindicais envolvidas reforça a legitimidade dessa composição. O regimento da MNNP-Ebserh (anexo), e as solicitações de alterações, demonstram o compromisso da Ebserh em manter um processo de negociação justo e equitativo.

No mesmo sentido, a jurisprudência trabalhista brasileira apoia a participação múltipla de entidades sindicais nas negociações

coletivas. O Tribunal Superior do Trabalho (TST) em diversas decisões tem enfatizado a importância da representatividade ampla e inclusiva para garantir a legitimidade e a eficácia das negociações. A representatividade sindical ampla é essencial para assegurar que todas as vozes sejam ouvidas e que os acordos coletivos reflitam as necessidades de todos os trabalhadores.

Diversas decisões judiciais destacam que a inobservância das normas coletivas da categoria diferenciada revela verdadeira ofensa ao princípio da boa-fé objetiva, que deve sempre nortear os contratos de trabalho. Além disso, a jurisprudência do TST tem reafirmado a necessidade de inclusão de todas as entidades sindicais representativas para garantir um processo negocial justo e equilibrado.

Ressalte-se que a exclusão de entidades sindicais das negociações coletivas pode ter um impacto significativo na representatividade dos trabalhadores.

Evidencia-se, portanto, que a representação dessas entidades junto à empresa é importante à medida que as categorias se sentem ouvidas e participam dos processos de acordo coletivo, buscando maior engajamento na missão da empresa, tornando o processo de construção mais democrático e representativo. **Caso o pleito de exclusão seja atendido, os atuais 5.360 empregados de categorias profissionais administrativas restariam desguarnecidos de representação sindical.**

Não bastasse isso, a decisão judicial proferida nos autos do processo nº 0001310-10.2018.5.10.0001, **não excluiu a participação de outras entidades sindicais que também representam os interesses dos trabalhadores da Reclamada.** Tal entendimento é corroborado pelo consenso obtido nas negociações coletivas, que visa garantir a ampla representatividade dos trabalhadores.

A jurisprudência é pacífica neste sentido:

**1. REGISTRO SINDICAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO. ARQUIVAMENTO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA UNICIDADE. REPRESENTAÇÃO DISTINTA. DESMEMBRAMENTO OU DISSOCIAÇÃO. REPRESENTATIVIDADE. AGREGAÇÃO. ESPECIFICIDADE.** Ainda que assegurada a possibilidade de

desmembramento de um sindicato maior para formação de uma entidade sindical de base mais restrita, é preciso verificar, caso a caso, se o desmembramento reverterá ou não em fortalecimento da organização sindical. **Deve haver uma avaliação acerca da relevância do princípio da agregação na representação sindical, sem impossibilitar o desmembramento de entidade específica, desde que representativa. No caso concreto, o novo sindicato alcança a representação de categorias não contempladas pela entidade sindical registrada anteriormente, bem como tem mais representatividade. Impõe-se, assim, conceder o registro pretendido.** 2. Recursos conhecidos e desprovidos. (TRT-10 00007902120215100009, Relator: GRIJALBO FERNANDES COUTINHO, Data de Julgamento: 17/10/2022, Data de Publicação: 26/10/2022)

**Portanto, embora a decisão judicial tenha reconhecido a entidade sindical como representante legítima, tal reconhecimento não exclui a participação de outras entidades sindicais nas negociações coletivas.** A prática de incluir múltiplas entidades é uma medida que visa garantir a representatividade ampla e equitativa dos trabalhadores, conforme estabelecido pela legislação e pela jurisprudência. Requer-se, assim, o reconhecimento da legitimidade da participação de outras entidades sindicais nas negociações coletivas da Ebserh, em conformidade com os princípios constitucionais, a legislação vigente e a jurisprudência aplicável.

## **7.2. Regulamentos Internos**

Os regulamentos internos da Ebserh, incluindo o regimento da MNNP-Ebserh, são fundamentais para a governança corporativa e a condução das negociações coletivas. Esses regulamentos foram elaborados de maneira consensual, garantindo a representatividade e a participação equitativa das diversas entidades sindicais.

O regimento da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP-Ebserh) é um documento essencial que regula a composição, o

funcionamento e as atribuições da mesa de negociação. Esse regimento foi estabelecido com o objetivo de garantir a transparência, a representatividade e a eficácia nas negociações coletivas entre a Ebserh e as entidades sindicais.

Neste sentido, o regimento da MNNP-Ebserh define as regras de participação das entidades sindicais, os critérios para indicação de representantes e as diretrizes para a condução das reuniões. A elaboração e aprovação desse regimento foram realizadas de maneira consensual, com a participação ativa das entidades sindicais envolvidas.

Os critérios de indicação de representantes na MNNP-Ebserh são detalhadamente estabelecidos no regimento, assegurando que todas as categorias profissionais tenham uma representação adequada nas negociações coletivas.

Esses critérios asseguram que todas as entidades sindicais relevantes tenham voz nas negociações, promovendo um ambiente de diálogo inclusivo e equitativo.

Em 2023, houve tentativas de alterar o regimento da MNNP-Ebserh para refletir novas necessidades e circunstâncias, em especial as feitas na reunião ocorrida em 23/03/2023 (anexo). Essas tentativas de alteração visavam aprimorar o processo de negociação e garantir que ele permanecesse alinhado com os objetivos estratégicos da Ebserh e as expectativas das entidades sindicais.

No entanto, as tentativas de alteração do regimento foram frustradas devido à falta de consenso entre as entidades que compõem a mesa. Essa situação culminou em uma consulta à Consultoria Jurídica da Ebserh sobre o quórum necessário para deliberações em casos omissos do regimento. A Consultoria Jurídica entendeu que os casos omissos são deliberados por maioria simples, considerando que não há previsão de quórum qualificado no regimento vigente.

Essa interpretação foi fundamentada nos princípios de direito administrativo que regem a administração pública, incluindo a busca pela eficiência, transparência e participação democrática nas decisões. **A decisão de adotar a maioria simples para deliberações em casos omissos assegura que o processo decisório permaneça funcional e ágil, mesmo diante de divergências entre as entidades sindicais.**

**Deste modo, apesar das discussões e tentativas de alteração do regimento da MNNP-Ebserh, as alterações não foram efetivadas até o início das discussões do ACT 2024. Diante disso, a Ebserh propôs manter os critérios para a composição da Comissão**

**de Negociação do ACT definidos em 2023, garantindo a representatividade de todas as entidades sindicais envolvidas.**

**Conforme registrado nas atas das reuniões, a proposta da empresa incluía 28 representantes na MNNP-Ebserh e 31 representantes na Comissão de Negociação do ACT, distribuídos entre as entidades sindicais de forma proporcional e democrática. A proposta foi aceita pela maioria das entidades, exceto pela CNTS, que votou de forma contrária. No entanto, embasada no parecer da Consultoria Jurídica e considerando a maioria simples, a formação da Comissão de 2024 foi realizada nos termos propostos.**

Vale ressaltar que os regulamentos internos da Ebserh, incluindo o regimento da MNNP-Ebserh, são elaborados em conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis. Eles são baseados nos princípios constitucionais de representatividade sindical e autonomia das entidades sindicais, assegurados pela Constituição Federal de 1988 e pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A jurisprudência trabalhista brasileira apoia a validade e a importância dos regulamentos internos como instrumentos de governança corporativa e gestão de recursos humanos. O Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem reiteradamente afirmado que os regulamentos internos, quando elaborados de maneira consensual e transparente, possuem legitimidade e devem ser observados pelas partes envolvidas.

Denota-se que os regulamentos internos da Ebserh, especialmente o regimento da MNNP-Ebserh, são instrumentos fundamentais para assegurar a transparência, a representatividade e a eficácia nas negociações coletivas. Eles estabelecem diretrizes claras e equitativas para a participação das entidades sindicais, promovendo um ambiente de diálogo inclusivo e democrático.

A elaboração e a aprovação consensual desses regulamentos refletem o compromisso da Ebserh com a boa-fé objetiva e a transparência nas suas relações laborais. As tentativas de alteração do regimento e a consulta à Consultoria Jurídica demonstram a disposição da empresa em adaptar-se às novas necessidades e garantir a continuidade de um processo negocial justo e eficiente.

Requer-se, portanto, o reconhecimento da legitimidade e da validade dos regulamentos internos da Ebserh, em conformidade com

os princípios constitucionais, a legislação vigente e a jurisprudência aplicável.

### **7.3 Representação sindical das categorias diferenciadas e necessidade de participação plural nas negociações coletivas**

A representatividade das categorias diferenciadas é essencial para garantir que todas as especificidades de cada segmento profissional sejam consideradas nas negociações coletivas. A Ebserh promove a participação de múltiplas entidades sindicais, assegurando que todos os trabalhadores tenham seus interesses adequadamente defendidos.

Além disso, tratando-se a reclamada de empresa estatal com extrema importância no cenário brasileiro, deve cumprir privilegiada função social nas suas atuações que afetem a coletividade das pessoas nela empregadas, como no caso dos autos, de modo a conferir máxima eficácia à liberdade sindical e ao reconhecimento efetivo da negociação coletiva. Afinal, ao ser arrolada no inciso I do § 1º do art. 173 da Constituição Federal, a função social das empresas estatais, ganha especificidade e reforça a necessidade de atuação democrática, plural, dialógica e horizontal na gestão trabalhista de tais empresas.

Como decorrência lógica desta fato, durante as negociações, a participação de diversas entidades sindicais assegurou que as demandas específicas de cada grupo de trabalhadores fossem plenamente discutidas e incorporadas ao acordo final.

Argumenta-se que a participação de múltiplas entidades sindicais nas negociações coletivas é essencial para garantir uma representação justa e equitativa de todos os trabalhadores. Esse princípio assegura que todos os segmentos da categoria profissional sejam devidamente representados, promovendo um ambiente de negociação mais democrático e inclusivo.

Assim, acerca da representação sindical das categorias diferenciadas, destaca-se a importância de assegurar uma representação que contemple as especificidades de cada segmento profissional envolvido nas negociações coletivas.

As categorias diferenciadas são compostas por trabalhadores que possuem funções ou atividades específicas, distintas das demais categorias profissionais. No caso da Ebserh, a diversidade de funções desempenhadas pelos empregados requer a participação de múltiplas entidades sindicais que representam diferentes segmentos profissionais,

incluindo médicos, enfermeiros, farmacêuticos e técnicos administrativos. A representatividade sindical ampla e plural é essencial para garantir que todas as categorias diferenciadas tenham seus interesses adequadamente defendidos nas negociações coletivas. A inclusão de diversas entidades sindicais nas mesas de negociação permite que as particularidades de cada grupo de trabalhadores sejam consideradas, resultando em acordos que reflitam as necessidades específicas de cada categoria.

A jurisprudência trabalhista brasileira reforça a importância de se garantir a representatividade das categorias diferenciadas. O Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem decidido que a participação de múltiplas entidades sindicais nas negociações coletivas é fundamental para assegurar um processo justo e equitativo. Em diversos julgados, destaca-se a necessidade de incluir todas as entidades representativas das categorias envolvidas para garantir a legitimidade e eficácia das negociações.

A Ebserh adota práticas que promovem a representatividade das categorias diferenciadas, garantindo que todas as entidades sindicais tenham voz e influência nas decisões. A composição da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP-Ebserh) e da Comissão de Negociação do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) reflete essa política de inclusão, permitindo que diferentes perspectivas sejam ouvidas e consideradas.

Sobre este ponto, veja o que diz a jurisprudência:

**ENQUADRAMENTO SINDICAL. CATEGORIA PROFISSIONAL DIFERENCIADA.** O enquadramento sindical da categoria profissional é determinado, em regra, pela atividade econômica preponderante da empresa (art. 581, § 1º, CLT). A exceção ocorre em relação às categorias profissionais diferenciadas, que têm regulamentação específica em razão do trabalho diferenciado dos demais empregados da mesma empresa (art. 511, § 3º, da CLT). **Como ensina Victor Hugo Crisculo Boson: "A única exceção à realização do**

**enquadramento sindical a partir da atividade preponderante do empregador se trata dos casos de categoria profissional diferenciada. Referida exceção à categoria profissional genérica encontra-se normatizada pelo artigo 511, § 3º, da CLT. Pertence a categoria diferenciada o empregado que exerce profissão ou função diferenciada por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singulares"** (Conflitos jurídicos de representação sindical. Belo Horizonte: RTM, 2017, p. 39). (TRT-3 - ROT: 00103110420205030014 MG 0010311-04.2020.5.03.0014, Relator: Luiz Otavio Linhares Renault, Data de Julgamento: 27/06/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 04/07/2022.)

**REPRESENTAÇÃO SINDICAL. CRITÉRIO DE ESPECIFICIDADE. O critério de especificidade de categoria deve nortear a representação sindical (art. 570, parágrafo único, CLT), sendo parâmetro para solucionar a disputa entre sindicatos na representação de determinada categoria.** Assim, o sindicato voltado a representar os trabalhadores da categoria profissional diferenciada de capatazia, com ou sem vínculo de emprego, deve prevalecer sobre o que representa os empregados "em terra" dos operadores portuários". (TRT-2 10010853320185020441 SP, Relator: ADALBERTO MARTINS, 8ª Turma - Cadeira 2, Data de Publicação: 14/10/2020)

Nota-se que participação de múltiplas entidades sindicais nas negociações coletivas é indispensável para uma representação justa e equitativa de todos os trabalhadores. Portanto, a representação sindical das categorias diferenciadas é vital para a construção de acordos coletivos justos e equilibrados. A Ebserh, ao promover a participação plural das entidades sindicais, cumpre sua obrigação de assegurar que todos os trabalhadores tenham seus interesses representados de maneira adequada e eficaz. Requer-se, assim, que seja reconhecida a legitimidade da representatividade ampla e plural nas negociações coletivas da Ebserh, conforme os princípios constitucionais, a legislação vigente e a jurisprudência aplicável.

#### **7.4 Composição das mesas de negociação**

A composição das mesas de negociação da MNNP-Ebserh e da Comissão de Negociação do ACT foi definida de maneira transparente e democrática, sendo consensualmente acordada pelas entidades sindicais participantes. Essa composição reflete o compromisso da Ebserh com a representatividade ampla e inclusiva dos trabalhadores.

As atas das reuniões realizadas confirmam que a composição das mesas de negociação foi discutida e acordada pelas partes, garantindo a representatividade ampla e inclusiva dos trabalhadores da Ebserh. A aceitação das regras estabelecidas no Regimento Interno reforça a legitimidade dessa composição.

Resta evidenciado que em negociações coletivas, a composição da MNNP-Ebserh incluiu representantes de diversas entidades sindicais. Durante as discussões, cada entidade teve a oportunidade de apresentar suas pautas específicas, que foram documentadas nas atas e aceitas pelos participantes.

É importante pontuar que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 8º, assegura a liberdade de associação sindical e a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho. Além disso, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), especialmente em seus artigos 611-A e 620, estabelece a importância da representatividade sindical nas negociações coletivas, visando assegurar um processo justo e equitativo para todas as partes envolvidas.

Neste viés, a composição das mesas de negociação da MNNP-Ebserh e da Comissão de Negociação do ACT segue o Regimento Interno pactuado entre todas as entidades sindicais participantes. Esse regimento foi elaborado com o objetivo de garantir a representatividade e a participação equitativa das diversas entidades sindicais que representam os trabalhadores da Ebserh. A elaboração e aprovação desse regimento foram fruto de um processo democrático e consensual.

A Ebserh assegurou que a composição das mesas de negociação fosse equilibrada, incluindo representantes de diversas entidades sindicais. Essa diversidade de representação é fundamental para garantir que os interesses de todos os trabalhadores sejam adequadamente defendidos nas negociações coletivas.

As atas das reuniões realizadas confirmam que a composição das mesas de negociação foi discutida e acordada por todas as partes. Essas atas registram a anuência das entidades sindicais com a estrutura das mesas de negociação e a aceitação das regras estabelecidas no Regimento Interno. Dessa forma, a composição das mesas reflete um consenso construído de forma transparente e democrática.

A jurisprudência trabalhista brasileira apoia a importância da representatividade sindical nas negociações coletivas. O Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem reiteradamente reconhecido a legitimidade das negociações coletivas que observam a representatividade das entidades sindicais envolvidas, reafirmando a importância do equilíbrio e da participação equitativa das entidades sindicais.

Veja a a seguinte decisão em caso paradigma:

**OBRIGAÇÃO DA ECT MANTER COM A FENTECT PROCESSO PERMANENTE DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA. DESCUMPRIMENTO DE SENTENÇA NORMATIVA. INOCORRÊNCIA.** Apesar haver comando judicial obrigando a ECT a manter processo permanente de negociação com a FENTECT, em relação aos temas especificados na cláusula 46 da sentença normativa, **não houve determinação expressa de exclusão de outras entidades sindicais das negociações. Logo, a condição para o debate**

**dos temas era a presença da FENTEC, não havendo que se falar em descumprimento da sentença normativa por conta da presença dos sindicatos dos empregados nas negociações.** A farta prova documental demonstra que a FENTEC participou das reuniões da Mesa Nacional de Negociação Permanente MNNP, inclusive assinando o respectivo regimento e diversos acordos benéficos para categoria dos trabalhadores. **Nesse cenário, o provimento do recurso para afastar a nulidade dos atos praticados pela MNNP acordos e regimento interno é medida que se impõe.** Recurso conhecido e provido. (TRT-10 00000916220145100013 DF, Data de Julgamento: 04/11/2015, Data de Publicação: 12/02/2016)

Portanto, a composição das mesas de negociação da MNNP-Ebserh e da Comissão de Negociação do ACT foi definida de maneira a garantir a representatividade e a participação equitativa de todas as entidades sindicais envolvidas. Essa composição foi aceita por todas as partes, incluindo a CNTS, conforme registrado nas atas das reuniões. Requer-se, assim, que seja reconhecida a legitimidade e a adequação da composição das mesas de negociação, conforme os princípios constitucionais e a legislação vigente.

## **7.5 Critérios de indicação de representantes**

Os critérios para a indicação de representantes na MNNP-Ebserh são claramente definidos no regimento interno, assegurando que as categorias profissionais tenham uma representação adequada nas negociações coletivas. A diversidade de representação é fundamental para assegurar que as especificidades de cada grupo de trabalhadores sejam consideradas.

Neste viés, a indicação de representantes para a Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP-Ebserh) e para a Comissão de Negociação do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) está fundamentada em princípios constitucionais e legais que asseguram a representatividade e a participação democrática nas negociações

coletivas. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 8º, incisos III e VI, garante a liberdade sindical e a participação obrigatória dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho, enquanto a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), nos artigos 611 e 611-A, reforça a importância da representatividade sindical.

Portanto, a inclusão de diversas entidades sindicais reflete a diversidade das categorias profissionais representadas pela Ebserh. Cada uma dessas entidades representa um segmento específico da força de trabalho, trazendo à mesa de negociação perspectivas e demandas variadas que enriquecem o processo negocial.

A diversidade de representação é fundamental para assegurar que as especificidades de cada grupo de trabalhadores sejam consideradas, resultando em acordos coletivos que atendam às necessidades e expectativas de toda a força de trabalho da Ebserh. Esse modelo de representação plural é essencial para a legitimidade e a eficácia das negociações coletivas.

O processo de indicação de representantes segue procedimentos rigorosos estabelecidos no regimento interno da MNNP-Ebserh. As entidades sindicais devem formalizar a indicação de seus representantes por meio de ofícios, que são então validados pela coordenação da MNNP-Ebserh. Esse procedimento garante a transparência e a legitimidade das indicações, assegurando que todos os representantes tenham sido devidamente escolhidos e estão aptos a participar das negociações.

Além disso, o regimento interno prevê a possibilidade de substituição de representantes em casos de impedimento, assegurando a continuidade e a eficácia das negociações coletivas. A substituição deve ser formalmente comunicada e validada pela coordenação da MNNP-Ebserh, conforme os critérios estabelecidos no regimento.

A jurisprudência laboral apoia a necessidade de critérios claros e equitativos para a indicação de representantes sindicais nas negociações coletivas. O Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem reiteradamente afirmado que a representatividade ampla e inclusiva é essencial para a legitimidade e a eficácia das negociações coletivas.

A exclusão de entidades que historicamente tem desempenhado um papel crucial na representação dos empregados da Ebserh, pode comprometer a eficácia das negociações e gerar insatisfação entre os trabalhadores. A inclusão de todas as entidades

sindicais é uma prática que visa a promover a coesão e a participação democrática nas decisões que afetam a vida dos empregados.

Os critérios de indicação de representantes na MNNP-Ebserh são essenciais para assegurar a transparência, a representatividade e a eficácia das negociações coletivas. Esses critérios, estabelecidos no regimento interno e validados pelas entidades sindicais, garantem que todas as categorias profissionais tenham uma representação adequada e que as negociações sejam conduzidas de maneira inclusiva e equitativa.

A elaboração e a aprovação consensual desses critérios refletem o compromisso da Ebserh com a boa-fé objetiva e a transparência nas suas relações laborais. A jurisprudência trabalhista brasileira apoia a validade e a importância de critérios claros e equitativos para a indicação de representantes, assegurando que todos os interesses dos trabalhadores sejam adequadamente representados e defendidos nas negociações coletivas.

Requer-se, portanto, o reconhecimento da legitimidade e da validade dos critérios de indicação de representantes estabelecidos no regimento interno da MNNP-Ebserh, em conformidade com os princípios constitucionais, a legislação vigente e a jurisprudência aplicável.

## **7.6 Histórico de negociações coletivas**

A Ebserh promoveu um ambiente de negociação coletiva transparente e inclusivo desde a sua criação, assegurando a participação de todas as entidades sindicais representativas dos seus empregados. As negociações coletivas resultaram em importantes avanços para os trabalhadores, refletindo o compromisso da empresa com a valorização dos seus empregados.

Deste modo, desde a sua criação, a reclamada tem promovido um ambiente de negociação coletiva transparente e inclusivo, assegurando a participação de todas as entidades sindicais representativas dos seus empregados.

Conforme já delineado, desde a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP-Ebserh) e da Comissão de Negociação do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT), a Ebserh assegurou a participação de diversas entidades sindicais representativas dos trabalhadores.

A participação dessas entidades nas negociações coletivas é fundamentada na necessidade de garantir uma representatividade ampla e equitativa, considerando as especificidades de cada categoria profissional. Tal inclusão é vital para assegurar que todas as vozes sejam ouvidas e que os acordos coletivos reflitam as necessidades e expectativas de todos os empregados da Ebserh.

A Ebserh sempre conduziu as negociações coletivas com base nos princípios da boa-fé objetiva e da transparência, conforme estabelecido no artigo 422 do Código Civil Brasileiro. A empresa promoveu reuniões regulares com as entidades sindicais, documentando detalhadamente todas as discussões e decisões em atas que são acessíveis a todos os participantes. Esse compromisso com a transparência fortalece a confiança mútua e a cooperação entre a Ebserh e as entidades sindicais.

As negociações coletivas conduzidas pela Ebserh resultaram em importantes avanços para os trabalhadores, incluindo melhorias nas condições de trabalho, reajustes salariais e a implementação de benefícios adicionais. Esses acordos refletem o compromisso da empresa com a valorização dos seus empregados e a promoção de um ambiente de trabalho justo e equilibrado.

A participação ativa das entidades sindicais nas negociações permitiu que as especificidades de cada categoria profissional fossem adequadamente consideradas, resultando em acordos que atendem às necessidades de todos os trabalhadores da reclamada.

O histórico de negociações coletivas da reclamada evidencia o compromisso contínuo da empresa com a representatividade, a boa-fé e a transparência. A documentação detalhada das reuniões e a participação ativa das entidades sindicais refletem uma abordagem inclusiva e democrática, essencial para a construção de acordos coletivos que promovam o bem-estar dos trabalhadores e a eficiência operacional da Ebserh.

### **7.7 Boa-fé objetiva nas negociações coletivas**

A Ebserh sempre agiu de acordo com os princípios da boa-fé objetiva nas negociações coletivas, promovendo um ambiente de diálogo construtivo e transparente. Esse compromisso é evidenciado pela documentação detalhada das reuniões e pela busca contínua por consensos.

Em diversas negociações, promoveu reuniões regulares com as entidades sindicais, onde apresentou suas propostas de reajuste salarial e melhoria nas condições de trabalho de maneira transparente, permitindo que todas as partes analisassem e sugerissem ajustes, culminando em acordos coletivos amplamente aceitos.

Além disso, a adoção de práticas transparentes nas negociações coletivas, como a documentação detalhada em atas das reuniões e a promoção de um ambiente de diálogo construtivo, reflete a atuação da Ebserh de acordo com os princípios da boa-fé objetiva.

O princípio da boa-fé objetiva está previsto no artigo 422 do Código Civil Brasileiro, que impõe aos contratantes o dever de agir com lealdade, honestidade e transparência. Esse princípio é aplicável às relações trabalhistas e negociações coletivas, conforme reconhecido pela doutrina e jurisprudência. A boa-fé objetiva requer que as partes ajam de maneira a promover a confiança mútua e a cooperação, evitando práticas abusivas ou enganosas.

A jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST) reforça a importância da boa-fé objetiva nas negociações coletivas. Em decisões como a proferida no julgamento do PROCESSO Nº TST-RR-130000-16.2008.5.12.0013, o TST destacou que a inobservância das normas coletivas da categoria diferenciada revela verdadeira ofensa ao princípio da boa-fé objetiva, que deve sempre nortear os contratos de trabalho.

Neste sentido, a boa-fé objetiva é essencial para a manutenção de um ambiente negocial saudável e produtivo. A aplicação desse princípio visa garantir que as negociações sejam conduzidas de forma justa, respeitosa e cooperativa.

As decisões dos tribunais enfatizam a extrema necessidade de observância da boa-fé objetiva nesses casos:

**DIREITOS INSTITUÍDOS POR NORMA COLETIVA. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA. O princípio da boa-fé objetiva impõe aos contratantes uma conduta de acordo com os ideais de honestidade e lealdade, independentemente do subjetivismo do agente; em outras palavras, as partes contratuais devem agir conforme um modelo de conduta social, sempre respeitando a confiança e o interesse do**

**outro contratante. Dentro dessa perspectiva, devem prevalecer os termos acordados mediante negociação coletiva, que atenda mutuamente os interesses das categorias envolvidas, nos moldes do artigo 7.º, inciso XXVI, da Constituição Federal de 1988.**  
(TRT-10 - ROPS: 1141200601810007 DF  
01141-2006-018-10-00-7, Relator:  
Desembargadora MARIA REGINA  
MACHADO GUIMARÃES, Data de  
Julgamento: 14/03/2007, 1ª Turma, Data de  
Publicação: 30/03/2007)

Portanto, a reclamada tem atuado de acordo com os princípios da boa-fé objetiva nas negociações coletivas, buscando sempre o consenso e a transparência em suas interações com as entidades sindicais. A Reclamada tem promovido um ambiente de diálogo construtivo, visando a construção de acordos coletivos que atendam aos interesses de todas as partes envolvidas. Requer-se, assim, o reconhecimento de que a Ebserh tem agido de acordo com os princípios da boa-fé objetiva, conforme estabelecido pelo artigo 422 do Código Civil e pela jurisprudência aplicável.

### **7.8 Princípio da separação dos poderes**

O princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, estabelece que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Este princípio visa assegurar que cada poder exerça suas funções de forma autônoma, evitando a concentração de poder e promovendo o equilíbrio entre eles.

A doutrina clássica de Montesquieu, em sua obra "O Espírito das Leis", estabelece que a separação dos poderes é essencial para a prevenção do abuso de poder. No Brasil, essa premissa é fundamental para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

No contexto da presente demanda, a Reclamante busca que o Poder Judiciário intervenha na composição e na condução das mesas de negociação coletiva entre a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) e as entidades sindicais.

A intervenção do Poder Judiciário em questões que envolvem a administração pública, especialmente em matérias que exigem discricionariedade e avaliação de conveniência e oportunidade, é limitada pelo princípio da separação dos poderes. O artigo 2º da Constituição Federal veda a interferência do Judiciário em atos administrativos discricionários, salvo em casos de ilegalidade ou violação de direitos fundamentais.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiteradamente decidido que o Poder Judiciário não pode substituir a administração pública em suas decisões discricionárias, ressaltando que a função administrativa deve ser exercida com autonomia, respeitando os limites impostos pela legalidade e pela moralidade administrativa, sem a interferência indevida do Judiciário.

A Ebserh, como empresa pública vinculada ao Ministério da Educação, possui autonomia administrativa para conduzir suas negociações coletivas de trabalho. A decisão sobre a composição das mesas de negociação e a inclusão de diversas entidades sindicais são atos administrativos que envolvem a discricionariedade da gestão da Ebserh. A interferência judicial nesses atos poderia comprometer a autonomia administrativa da empresa, indo de encontro ao princípio da separação dos poderes e aos preceitos da Convenção nº 87 da OIT.

Portanto, a tentativa da Reclamante de obter uma intervenção judicial para modificar a composição das mesas de negociação coletiva representa uma indevida interferência em atos administrativos discricionários da Ebserh. Tal interferência viola o princípio da separação dos poderes, que visa garantir que cada poder exerça suas funções de forma independente e harmônica, bem como os preceitos da Convenção nº 87 da OIT, que protege a autonomia das entidades sindicais.

Requer-se, assim, o reconhecimento da improcedência do pedido da reclamante, garantindo-se à reclamada a autonomia necessária para conduzir suas negociações coletivas de trabalho, conforme os princípios constitucionais e a legislação vigente.

## **7.9 Impacto técnico e operacional**

A gestão eficiente e a operacionalidade da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) são diretamente influenciadas pela forma como as negociações coletivas e a

representatividade sindical são conduzidas. Este tópico detalha o impacto técnico e operacional da exclusão de entidades sindicais das negociações coletivas, especialmente a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal / Federação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (CONDSEF/FENADSEF), e como essa exclusão pode afetar a administração, a coesão e a eficácia das operações da Ebserh.

Desde sua criação, a Ebserh promove um ambiente de negociação coletiva inclusivo, assegurando a participação de diversas entidades sindicais representativas dos seus empregados.

Como já tautologicamente comprovado nos tópicos anteriores, a representatividade plural nas negociações coletivas é fundamental para assegurar que todas as categorias profissionais tenham seus interesses adequadamente representados. A diversidade de representação permite que as especificidades de cada grupo de trabalhadores sejam consideradas, resultando em acordos coletivos mais justos e equilibrados. A exclusão de entidades pode comprometer a representatividade e a legitimidade dos acordos firmados, gerando insatisfação entre os trabalhadores e potencialmente afetando a coesão interna da empresa.

A exclusão de entidades sindicais das negociações coletivas pode ter um impacto significativo na administração e nas operações da Ebserh. Os principais impactos incluem:

- A exclusão de entidades representativas pode levar a uma percepção de falta de legitimidade nos acordos coletivos, comprometendo a confiança dos trabalhadores na administração da Ebserh;
- A representatividade ampla assegura que todas as vozes sejam ouvidas e que os acordos reflitam as necessidades de todos os trabalhadores;
- A exclusão de entidades sindicais pode gerar insatisfação entre os trabalhadores, resultando em um aumento de conflitos internos e greves, afetando negativamente a prestação de serviços hospitalares;
- A participação ativa de entidades tem historicamente contribuído para a mitigação de

CONTESTAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO PARA DETERMINAR ABERTURA  
DE CAT FORA DO PRAZO LEGAL AOS EMPREGADOS QUE TESTARAM  
POSITIVO PARA COVID-19 DURANTE A PANDEMIA

conflitos e para a promoção de um ambiente de trabalho mais harmonioso;

- A insatisfação dos trabalhadores pode levar a uma diminuição da produtividade e da qualidade dos serviços prestados, afetando diretamente a eficiência operacional da Ebserh;
- A inclusão de diversas entidades sindicais nas negociações coletivas tem contribuído para a implementação de políticas e práticas que promovem a motivação e o engajamento dos empregados;
- A exclusão de entidades sindicais pode resultar em ações judiciais e administrativas, gerando custos adicionais e desgaste institucional;
- A jurisprudência trabalhista brasileira apoia a necessidade de representatividade ampla nas negociações coletivas, e a não observância desse princípio pode levar a decisões desfavoráveis à Ebserh em eventuais litígios.

A participação ativa de entidades sindicais nas negociações coletivas tem historicamente gerado resultados positivos para a Ebserh, incluindo:

- A inclusão de múltiplas entidades sindicais nas negociações permitiu a implementação de melhorias significativas nas condições de trabalho, beneficiando diretamente os trabalhadores e aumentando a eficiência operacional;
- As negociações coletivas resultaram na adoção de políticas inclusivas e práticas de gestão que promovem a diversidade e a igualdade de oportunidades, refletindo positivamente na imagem institucional da Ebserh;
- A representatividade ampla nas negociações coletivas contribuiu para o fortalecimento da cultura organizacional,

promovendo valores como a cooperação, o respeito e a transparência.

O impacto técnico e operacional da exclusão de entidades sindicais das negociações coletivas é substancial, afetando a representatividade, a legitimidade, a eficiência operacional e a coesão interna da Ebserh. A participação ativa de entidades sindicais é essencial para assegurar que as negociações coletivas sejam conduzidas de maneira justa, equitativa e eficaz, refletindo as necessidades e expectativas de todos os trabalhadores. Requer-se, portanto, o reconhecimento da importância da representatividade plural nas negociações coletivas e a manutenção da participação de todas as entidades sindicais relevantes, em conformidade com os princípios constitucionais, a legislação vigente e a jurisprudência aplicável.

## **8 PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Ante todo o exposto, requer:

- a)** O acatamento das preliminares arguidas, conforme fundamentação apresentada, especialmente quanto à tempestividade, ausência de trânsito em julgado da decisão mencionada pela Reclamante, inadequação da via eleita e carência de ação por falta de interesse de agir;
- b)** O reconhecimento expresso das prerrogativas processuais de Fazenda Pública à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH, conforme fundamentação exposta e precedentes jurisprudenciais apresentados;
- c)** O chamamento ao processo das demais entidades sindicais representativas dos empregados da Ebserh, conforme fundamentação e com base nos princípios da ampla defesa e do contraditório;
- d)** No mérito, caso não acolhidas as preliminares extintivas, requer a IMPROCEDÊNCIA TOTAL dos pleitos em relação à Ebserh, uma vez que a composição das mesas de negociação segue o regimento pactuado entre todas as entidades sindicais, conforme amplamente discutido e acordado;
- e)** A condenação da reclamante ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, bem como a condenação por litigância de má-fé, ao insistir na exclusão de entidades que representam

CONTESTAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO PARA DETERMINAR ABERTURA  
DE CAT FORA DO PRAZO LEGAL AOS EMPREGADOS QUE TESTARAM  
POSITIVO PARA COVID-19 DURANTE A PANDEMIA

legitimamente os empregados da reclamada, sem que haja decisão judicial definitiva a esse respeito;

**f)** A produção de todas as provas em direito admitidas, em especial a documental que ora se anexa, depoimento testemunhal, entre outras que se fizerem necessárias no decorrer da instrução processual;

**g)** Pleiteia-se, por fim, que todas as questões federais e constitucionais suscitadas sejam devidamente enfrentadas.



Edição digital disponível em:  
<https://revistajuridica.ebserh.gov.br>  
Acesso ilimitado.

## Ensino, pesquisa, inovação e saúde: Desafios jurídicos da Ebserh

Esta edição foi planejada a partir da Chamada Pública regida pelo Edital n.º 10/2025, dedicada à produção técnico-jurídica da Consultoria Jurídica da Ebserh. Foram selecionados, conforme critérios estabelecidos no edital, dez pareceres e dez peças processuais elaborados pelos advogados da Conjur ao longo de 2024, com avaliação realizada pela Comissão Editorial e por pareceristas do nosso banco. O propósito central deste número é valorizar o conhecimento jurídico aplicado no cotidiano institucional, evidenciando temas relevantes enfrentados na prática consultiva e processual da Rede Ebserh.

Além da produção técnico-jurídica, a Diretoria Executiva foi convidada a colaborar e participar deste número, por meio de relatos de casos e artigos que compõem a primeira seção de autores convidados. Nos seguintes temas: Exame Nacional de Residência Médica; minuta contratual master para pesquisa clínica patrocinada; regulação de convênios de ensino na Rede; e relações de trabalho na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

A segunda seção apresenta uma seleção de pareceres jurídicos que refletem a diversidade e complexidade das questões enfrentadas pela Consultoria Jurídica da Ebserh. São abordados temas como utilização de recursos para capacitação em hospitais universitários; critérios de desempate em licitações; disponibilização de prontuários; reequilíbrio econômico-financeiro em contratos, entre outros.

Por fim, a terceira seção reúne peças processuais que demonstram a atuação da Consultoria Jurídica em diferentes esferas do direito, incluindo contestações em ações civis públicas, embargos em ações monitórias, manifestações em incidentes de descon sideração da personalidade jurídica, recursos administrativos e apelações em processos estratégicos para a empresa.



**EBSERH**  
HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS

MINISTÉRIO DA  
EDUCAÇÃO

GOVERNO DO  
**BRASIL**  
DO LADO DO POVO BRASILEIRO