



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA/MG
PROCURADORIA FEDERAL/UFU

AV. JOÃO NAVES DE ÁVILA, 2121 - B. SANTA MÔNICA - REITORIA - BLOCO 3P - CAMPUS SANTA MÔNICA UBERLÂNDIA/MG - CEP. 38.400-902 - TELEFONE: (34)3239-4851.

PARECER n. 00045/2022/PF/UFU/PFFUFUB/PGF/AGU

NUP: 23117.007558/2022-28

INTERESSADOS: PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS - PROGEP/UFU

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: I. Consulta Jurídica. Direito Administrativo. Servidor Público. II. Público elegível para participação em cursos de capacitação oferecidos pela UFU. III. Decreto n. 9.991/19. Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Plano de Desenvolvimento de Pessoas destinado ao desenvolvimento e capacitação do servidor público. IV. Cessão de servidores da UFU à EBSEH. Responsabilidade da empresa pública quanto à gestão administrativa dos servidores públicos cedidos. Qualificação da gestão no Hospital Universitário. V. Participação dos empregados públicos da EBSEH nas ações vinculadas ao Plano de Desenvolvimento de Pessoas. Impossibilidade. VI. Considerações.

Senhora Procuradora-Chefe,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta jurídica encaminhada pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), por meio do Ofício n. 102/2022/PROGEP/REITO-UFU (3355463), que solicita análise jurídica sobre os questionamentos apontados no Ofício n. 22/2022/DICAP/DIRPA/PROGEP/REITO-UFU (3355238), oriundo da Divisão de Capacitação de Pessoal (DICAP).

2. No mencionado Ofício, a Coordenadora da DICAP expõe dúvidas inerentes ao público elegível para participação nos cursos de capacitação oferecidos pela UFU, informando que, "com a implantação da EBSEH no Hospital de Clínicas da Universidade, vários servidores efetivos foram cedidos para que a transição de gestão e o acompanhamento das atividades fossem realizados com o menor impacto possível".

3. Nesse passo, entendendo que "esses servidores, mesmo cedidos, ainda necessitam ser continuamente capacitados e essa é uma das responsabilidades da Divisão de Capacitação", a consulente formula os seguintes quesitos:

(...)

2. A primeira questão levantada é: esses servidores federais cedidos à EBSEH podem participar das ações oferecidas pela DICAP?

3. A segunda questão é: os funcionários da EBSEH sendo considerados empregados públicos e dividindo o ambiente e as responsabilidades com servidores efetivos, podem participar das ações? (...)

4. Os autos estão instruídos apenas com os documentos já citados.

5. É o breve relatório. Segue manifestação.

2. ANÁLISE JURÍDICA

6. O exame desta Procuradoria é feito nos termos do art. 10, § 1º, da Lei n. 10.480/02, c/c o art. 11, da Lei Complementar n. 73/93. Subtrai da competência institucional deste Órgão Jurídico análises que importem considerações de ordem técnica, próprias dos Órgãos de Administração da UFU, e aquelas referentes ao juízo de conveniência e oportunidade de seus gestores.

7. O parecer jurídico não vincula o gestor, que deve examiná-lo, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração, e, portanto, não afasta, por si só, a sua responsabilidade por atos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas da União (Acórdãos TCU n. 206/2007 - Plenário e n. 19/2002 - Plenário).

8. No mérito, a Divisão de Capacitação de Pessoal, ligada à PROGEP/UFU, possui como missão "planejar e desenvolver ações de formação e desenvolvimento profissional que possibilitem aos servidores efetivos da Universidade Federal de Uberlândia melhor desempenho e bem-estar no exercício de suas atividades". (Disponível em: <http://www.progep.ufu.br/capacitacao>)

9. Considerando que a UFU é uma fundação pública, integrante da administração federal indireta, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), as ações promovidas pela DICAP deverão observar a regulamentação trazida pelo Decreto n. 9.991/19, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei n. 8.112/90 (Regime Jurídico Único), quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.

10. O objeto e o âmbito de aplicação do citado Decreto estão definidos em seu art. 1º, *caput*, *in verbis*:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP, com o objetivo de promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas

competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (grifo nosso)

11. Consoante previsto no art. 3º do Decreto n. 9.991/19, o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) é o instrumento da PNDP, que deve ser elaborado anualmente com a planificação das necessidades de desenvolvimento identificadas pelos órgãos e entidades, devendo estar alinhado à estratégia da organização.

12. Nos termos do Decreto n. 9.991/19, o PDP destina-se ao desenvolvimento e capacitação do servidor público, entendido como a pessoa legalmente investida em cargo público, de acordo com o art. 2º da Lei n. 8.112/90. Quando ocupante de cargo público efetivo, o servidor integra os quadros da Administração com vínculo permanente. Se ocupante unicamente de cargo público em comissão, será reconhecido como servidor público sem vínculo ou com vínculo precário.

13. O servidor público ocupante de cargo efetivo é alcançado pela política de capacitação de pessoas em sua integralidade. Já o servidor ocupante unicamente de cargo público em comissão, apenas parcialmente, considerando a precariedade de sua condição, que autoriza a Administração proceder à sua livre nomeação ou exoneração.

14. Por sua vez, o empregado público é aquele que tem sua relação de trabalho regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452/1943, e legislação trabalhista correlata. Empregado Público não é servidor público, visto que não ocupa cargo público.

15. A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) é uma empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio. Portanto, o quadro funcional da EBSERH é composto, majoritariamente, por empregados públicos, contratados via processo seletivo próprio, com a relação de trabalho regida pela CLT.

16. Além dos empregados públicos, os servidores públicos efetivos cedidos por Instituições Federais de Ensino ou instituições congêneres, que tenham firmado contrato de gestão com a referida empresa pública para a prestação dos serviços relacionados às suas competências, também poderão compor a força de trabalho da EBSERH.

17. No caso da UFU, sinala-se que foi assinado um Contrato de Gestão Especial com a EBSERH (Processo SEI n. 23117.028539/2018-59 - Doc. SEI n. 0456870), no ano de 2018, objetivando a transferência, conforme plano de transição estabelecido no ajuste, da gestão do Hospital de Clínicas desta Universidade, com amparo, em especial, na Lei n. 12.550/11.

18. Feitas essas considerações preliminares, passa-se à análise dos pontos delineados na presente consulta jurídica encaminhada pela PROGEP, quais sejam:

- o *a) servidores federais cedidos à EBSERH podem participar das ações oferecidas pela DICAP?*

19. A cessão de servidores e empregados públicos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional consiste em ato autorizativo, de caráter discricionário, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ou para atender a situações previstas em leis específicas, em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem alteração da lotação no órgão de origem.

20. Nesse turno, a cessão de servidores da UFU à EBSERH encontra fundamento no art. 93, da Lei n. 8.112/90, e no art. 7º, da Lei n. 12.550/12, *in verbis*:

Lei n. 8.112/90

Art. 93. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses:

- I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;
- II - em casos previstos em leis específicas.

Lei n. 12.550/12

Art. 7º No âmbito dos contratos previstos no art. 6º, os servidores titulares de cargo efetivo em exercício na instituição federal de ensino ou instituição congênera que exerçam atividades relacionadas ao objeto da EBSERH podem ser a ela cedidos para a realização de atividades de assistência à saúde e administrativas.

§1º Ficam assegurados aos servidores referidos no caput os direitos e as vantagens a que façam jus no órgão ou entidade de origem.

21. O ato de cessão transfere o exercício dos servidores para outro órgão ou entidade, de sorte que, a despeito das atividades laborais serem executadas nas dependências do Hospital de Clínicas da UFU, os servidores estão em efetivo exercício fora da UFU, na Empresa Pública Federal contratada pela Universidade para gerir a Unidade Hospitalar.

22. Nesse sentido, analisando o contrato de gestão entabulado entre a UFU e a EBSERH, deflui-se que, além da cláusula quinta, parágrafo terceiro, estabelecer que compete à Empresa Pública a gestão administrativa dos servidores públicos cedidos, a cláusula sexta, III, impõe como sua responsabilidade "qualificar a Gestão no Hospital Universitário".

23. Ressalta-se, ainda, que a cláusula décima determina a incomunicabilidade dos atos de gestão de recursos humanos, de modo que "a contratação, a qualquer tempo, de mão de obra, por qualquer das SIGNATÁRIAS, não implicará em relação entre aqueles contratados e a outra parte deste Contrato, **não havendo, em nenhuma hipótese, a transferência de quaisquer ônus em relação às referidas contratação de mão de obra**", o que deixa evidente a completa separação entre as obrigações em matéria de pessoal da UFU e da EBSERH.

24. Tratando de pessoa jurídica de direito privado distinta da Universidade, a relação da EBSERH com a UFU deve ser mantida nos estritos termos da legislação em vigor e do contrato de gestão firmado entre as partes, para o alcance das finalidades nele estabelecidas, não havendo espaço para

que a Universidade, por meio de sua estrutura física, de pessoal e com seus recursos financeiros, forneça qualquer tipo de apoio extracontratual à empresa pública.

25. Logo, em tese, os servidores federais cedidos à EBSEERH não podem participar das ações oferecidas pela DICAP, porquanto compete à própria EBSEERH, e não mais à UFU, promover ações de qualificação de seus empregados públicos lotados no hospital, inclusive daqueles que foram formalmente cedidos.

- *b) os funcionários da EBSEERH sendo considerados empregados públicos e dividindo o ambiente e as responsabilidades com servidores efetivos, podem participar das ações?*

26. Os empregados públicos, categoria de agentes públicos não regida pelo Regime Jurídico Único (Lei n. 8.112/1990), por constituírem força de trabalho de empresas públicas ou de sociedades de economia mista, entidades da administração indireta não integrantes do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC, a princípio, não foram alçados à condição de beneficiários da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), instituída pelo Decreto n. 9.991/19.

27. Destarte, considerando que as ações desenvolvidas pela DICAP estão pautadas em um Plano de Desenvolvimento de Pessoas que integra a PNDP, eventual autorização do gestor para a participação dos empregados públicos da EBSEERH nas ações de capacitação da UFU poderia configurar afronta ao princípio da legalidade, dada a ausência de previsão no regulamento próprio.

28. Inerente ao Estado de Direito, o princípio da legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, pois deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei.

29. Na lição de Hely Lopes Meirelles, os diferentes significados que a legalidade têm no Direito Privado e no Direito Público podem ser resumidos da seguinte forma: "Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza". (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 86).

30. Em complemento, destacam-se as palavras do administrativa Alexandre Mazza, *in verbis*:

(...) a relação do agente público com a lei é de subordinação, razão pela qual os regramentos estabelecidos pelo legislador desenham limites positivos para as atividades públicas. Por isso, a ausência de disciplina legal sobre certo comportamento significa no âmbito da Administração Pública uma proibição de agir. O legislador define normas públicas proibitivas somente para excepcionar permissões gerais ou rechaçar comportamentos vedados pela falta de norma específica. No Direito Público existe uma norma geral proibitiva implícita na medida em que a falta de regra específica atrai a incidência um comando proibitivo genérico.

(MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 3d. São Paulo: Saraiva. 2013, p. 90)

31. Tratando da necessidade de observância do princípio da legalidade, cumpre anotar que o Direito Administrativo brasileiro não é codificado. Por isso, as funções sistematizadora e unificadora de leis, em outros ramos desempenhados por códigos, no Direito Administrativo cabem aos princípios.

3. CONCLUSÃO

32. Pelo exposto, s.m.j., manifesta-se no seguinte sentido:

a) em tese, os servidores federais cedidos à EBSEERH não podem participar das ações oferecidas pela DICAP, porquanto compete à própria EBSEERH, e não mais à UFU, promover ações de qualificação de seus empregados públicos lotados no hospital, inclusive daqueles que foram formalmente cedidos;

b) os empregados públicos, categoria de agente público não regida pelo Regime Jurídico Único (Lei n. 8.112/1990), por constituírem força de trabalho de empresas públicas ou de sociedades de economia mista, entidades da administração indireta não integrantes do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC, não foram alçados à condição de beneficiários da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), instituída pelo Decreto n. 9.991/19; e,

c) considerando que as ações desenvolvidas pela DICAP estão pautadas em um Plano de Desenvolvimento de Pessoas que integra a PNDP, eventual autorização do gestor para a participação dos empregados públicos da EBSEERH nas ações de capacitação da UFU poderia configurar afronta ao princípio da legalidade, dada a ausência de previsão no regulamento próprio.

33. À consideração superior.

Uberlândia, 10 de fevereiro de 2022.

(assinado eletronicamente)
LUÍS HENRIQUE ASSIS NUNES
PROCURADOR FEDERAL
SIAPE 1.903.674

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23117007558202228 e da chave de acesso 5c70bf3d

Documento assinado eletronicamente por LUIS HENRIQUE ASSIS NUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 817321780 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a):



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA/MG
PROCURADORIA FEDERAL/UFU

AV. JOÃO NAVES DE ÁVILA, 2121 - B. SANTA MÔNICA - REITORIA - BLOCO 3P - CAMPUS SANTA MÔNICA UBERLÂNDIA/MG - CEP. 38.400-902 - TELEFONE: (34)3239-4851.

DESPACHO n. 00025/2022/PF/UFU/PFFUFUB/PGF/AGU

NUP: 23117.007558/2022-28

INTERESSADOS: PROGEP - PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA/UFU

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Aprovo o **PARECER n. 00045/2022/PF/UFU/PFFUFUB/PGF/AGU**, da lavra do Procurador Federal Luís Henrique Assis Nunes.
2. Restitua-se à origem.

Uberlândia, 10 de fevereiro de 2022.

(assinado digitalmente)
BIANCA DUARTE TEIXEIRA LOBATO
PROCURADORA-CHEFE
SIAPE 1.553.209

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23117007558202228 e da chave de acesso 5c70bf3d

Documento assinado eletronicamente por BIANCA DUARTE TEIXEIRA LOBATO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 818876173 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BIANCA DUARTE TEIXEIRA LOBATO. Data e Hora: 11-02-2022 14:20. Número de Série: 55273274907153266770179331206. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
