



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORES PF-UFES

PARECER n. 00560/2022/PROC UFES/PGF/AGU

NUP: 23068.087523/2022-97

INTERESSADOS: FUNDAÇÃO ASSISTENCIAL DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DA FAZENDA - ASSEFAZ

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

EMENTA:

TERMO DE ADESÃO AO CONVÊNIO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE- ASSEFAZ – FUNDAÇÃO ASSISTENCIAL DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Prestação de assistência à saúde suplementar aos servidores ativos e inativos da UFES, bem como a seus dependentes e pensionistas.

Pela possibilidade jurídica de formalização do Termo de Adesão ao Convênio, desde que observadas as orientações delineadas no corpo do presente parecer.

Senhor Procurador Chefe:

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de minuta de **TERMO ADESÃO AO CONVÊNIO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE- ASSEFAZ – FUNDAÇÃO ASSISTENCIAL DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DA FAZENDA**, objetivando a prestação de assistência à saúde suplementar aos servidores e empregados do PATROCINADOR (UFES), ativos ou inativos, e seus respectivos dependentes e agregados do grupo familiar definidos, bem como aos pensionistas, na forma da Portaria Normativa nº 1, de 9 março de 2017, proporcionando possibilidade de ingresso aos Planos de Saúde da ASSEFAZ, com adesão espontânea e opcional (seq. 7 e 12).

2. O pedido de exame fundamenta-se no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*: “As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

3. É a síntese do necessário.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Da assistência à saúde

4. A Constituição da República de 1988 assegura a todos o direito à saúde: **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:**

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de

outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

5. Na esfera federal, o direito de assistência à saúde dos servidores públicos federais está prevista no artigo 230, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990:

LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990

Art. 230. A assistência à saúde do servidor, ativo ou inativo, e de sua família compreende assistência médica, hospitalar, odontológica, psicológica e farmacêutica, terá como diretriz básica o implemento de ações preventivas voltadas para a promoção da saúde e será prestada pelo Sistema Único de Saúde – SUS, diretamente pelo órgão ou entidade ao qual estiver vinculado o servidor, ou mediante convênio ou contrato, ou ainda na forma de auxílio, mediante ressarcimento parcial do valor despendido pelo servidor, ativo ou inativo, e seus dependentes ou pensionistas com planos ou seguros privados de assistência à saúde, na forma estabelecida em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 11.302 de 2006)

§ 1º Nas hipóteses previstas nesta Lei em que seja exigida perícia, avaliação ou inspeção médica, na ausência de médico ou junta médica oficial, para a sua realização o órgão ou entidade celebrará, preferencialmente, convênio com unidades de atendimento do sistema público de saúde, entidades sem fins lucrativos declaradas de utilidade pública, ou com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 2º Na impossibilidade, devidamente justificada, da aplicação do disposto no parágrafo anterior, o órgão ou entidade promoverá a contratação da prestação de serviços por pessoa jurídica, que constituirá junta médica especificamente para esses fins, indicando os nomes e especialidades dos seus integrantes, com a comprovação de suas habilitações e de que não estejam respondendo a processo disciplinar junto à entidade fiscalizadora da profissão. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 3º Para os fins do disposto no caput deste artigo, ficam a União e suas entidades autárquicas e fundacionais autorizadas a: (Incluído pela Lei nº 11.302 de 2006)

I - celebrar convênios exclusivamente para a prestação de serviços de assistência à saúde para os seus servidores ou empregados ativos, aposentados, pensionistas, bem como para seus respectivos grupos familiares definidos, com entidades de autogestão por elas patrocinadas por meio de instrumentos jurídicos efetivamente celebrados e publicados até 12 de fevereiro de 2006 e que possuam autorização de funcionamento do órgão regulador, sendo certo que os convênios celebrados depois dessa data somente poderão sê-lo na forma da regulamentação específica sobre patrocínio de autogestões, a ser publicada pelo mesmo órgão regulador, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da vigência desta Lei, normas essas também aplicáveis aos convênios existentes até 12 de fevereiro de 2006; (Incluído pela Lei nº 11.302 de 2006)

II - contratar, mediante licitação, na forma da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, operadoras de planos e seguros privados de assistência à saúde que possuam autorização de funcionamento do órgão regulador; (Incluído pela Lei nº 11.302 de 2006)

III - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 11.302 de 2006)

§ 4º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 11.302 de 2006)

§ 5º O valor do ressarcimento fica limitado ao total despendido pelo servidor ou pensionista civil com plano ou seguro privado de assistência à saúde. (Incluído pela Lei nº 11.302 de 2006) (sublinhei)

6. Esse dispositivo legal foi regulamentado pelo Decreto nº 4.978, de 3 de fevereiro de 2004, recentemente alterado pelo Decreto nº 11.115, de 30 de junho de 2022. Destacam-se alguns dispositivos relevantes:

DECRETO Nº 4.978, DE 3 DE FEVEREIRO DE 2004:

"Art. 1º A assistência à saúde do servidor ativo ou inativo e de seus dependentes ou pensionistas, de responsabilidade do Poder Executivo federal, de suas autarquias e de suas fundações públicas, será prestada mediante:

I - convênios com entidades fechadas de autogestão, sem fins lucrativos, assegurada a gestão participativa; ou

II - contratos, respeitado o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§ 1º O custeio da assistência à saúde do servidor de que trata o caput deste artigo é de responsabilidade da União, de suas autarquias e fundações e de seus servidores.

§ 2º O valor a ser despendido pelos órgãos e entidades da administração pública federal, suas autarquias e fundações públicas, com assistência à saúde de seus servidores e dependentes, não poderá exceder à dotação específica consignada nos respectivos orçamentos.

§ 3º Em nenhuma hipótese poderá qualquer beneficiário usufruir mais de um plano de assistência à saúde custeado, mesmo que parcialmente, com recursos provenientes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. (sublinhei)

"Art. 3º O Ministério da Economia, por meio do órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipeç, poderá celebrar convênios na forma do disposto no inciso I do **caput** do art. 1º, em nome da União, com entidades fechadas de autogestão por ela patrocinadas.

§1º Os convênios celebrados na forma prevista no **caput** abrangerão todos os órgãos da administração pública federal direta.

§ 2º As autarquias e as fundações públicas federais poderão aderir, na condição de patrocinadoras, a convênio firmado pela União na forma prevista no **caput**." (NR)

"Art. 3º-A O órgão central do Sipeç poderá editar normas complementares à execução deste Decreto." (NR)

"Art. 4º-A Os convênios firmados na forma prevista no art. 3º não afastam ou impedem a celebração de convênios firmados entre os órgãos e as entidades de saúde, nem impedem a contratação na forma do disposto no inciso II do **caput** do art. 1º." (NR)

7. A Portaria Normativa nº 1, de 9 de março de 2017, do Secretário de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (transformado em Ministério da Economia), estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC sobre a assistência à saúde suplementar do servidor do poder executivo federal. Citam-se os seguintes trechos:

PORTARIA NORMATIVA Nº 1, DE 9 DE MARÇO DE 2017:

Seção I Das Disposições Iniciais

Art. 1º Os procedimentos adotados pelos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, relativos à assistência à saúde suplementar do servidor do poder executivo federal, do militar da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos extintos Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima, ativo ou inativo, de sua

família e do pensionista, deverão observar as disposições desta Portaria Normativa.

Parágrafo único. Os servidores ativos e inativos, os militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos extintos Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima, bem como seus dependentes, e os pensionistas são considerados beneficiários, para efeitos desta Portaria Normativa.

Art. 2º A assistência à saúde dos beneficiários de que trata o art. 5º desta Portaria Normativa será prestada pelo Sistema Único de Saúde - SUS, e, de forma suplementar, a cargo dos órgãos e entidades do SIPEC, mediante:

I - convênio com operadoras de plano de assistência à saúde, organizadas na modalidade de autogestão, nos termos do art. 230 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

II - contrato com operadoras de plano de assistência à saúde, observado o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

III - serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade; ou

IV - auxílio de caráter indenizatório, por meio de ressarcimento.

§1º A celebração de convênios com operadoras de plano de assistência à saúde organizadas na modalidade de autogestão somente é cabível entre a União, incluindo suas autarquias e fundações, e entidades por elas patrocinadas, na forma do regulamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS

. § 2º Nos casos de serviço prestado diretamente, cada órgão ou entidade do SIPEC deverá editar regulamento ou estatuto de gestão próprio, observadas as normas previstas nesta Portaria Normativa, ressalvados os casos previstos em lei específica. (...)

Seção VI Dos Convênios

Art. 14. Para a celebração de convênios com órgãos da União, suas autarquias e fundações, nos termos do art. 230 da Lei nº 8.112, de 1990, as operadoras de planos de saúde deverão atender as seguintes condições:

I - ser classificadas como entidades de autogestão, nos termos das normas da Agência Nacional de Saúde Suplementar ANS;

II- não ter finalidade lucrativa; e

II - possuir autorização de funcionamento expedida pela Agência Nacional de Saúde - ANS, ou comprovar regularidade em processo instaurado na referida Agência, com permissão para comercialização.

Seção XI Das Disposições Finais

Art. 34. Caberá aos órgãos e entidades do SIPEC a fiscalização dos convênios e contratos referidos nesta Portaria Normativa, nos termos da legislação vigente.

Art. 35. Para o cumprimento do disposto no artigo anterior, cada órgão ou entidade do SIPEC designará um representante para atuar junto à operadora conveniada ou contratada, nos termos dos convênios e contratos.

Parágrafo único. A fiscalização dos convênios ou contratos inclui a verificação periódica de seu cumprimento de acordo com as regras estabelecidas na legislação pertinente, nesta Portaria Normativa e nas normas da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, com a expedição, sempre que justificável, de parecer técnico, o qual poderá ser solicitado pelo órgão central do SIPEC.

Art. 36. Os convênios e contratos vigentes somente serão renovados mediante o cumprimento das disposições contidas nesta Portaria Normativa.

Art. 37. Os recursos orçamentários para o custeio da assistência à saúde suplementar de que trata esta Portaria Normativa serão calculados mensalmente com base no número de beneficiários, conforme art. 5º desta Portaria Normativa, devidamente cadastrados no SIAPE, sendo o valor per capita estabelecido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§ 1º Os órgãos e entidades do SIPEC ficam obrigados a atualizar, no sistema-SIAPE, o módulo de dependentes e o cadastro do servidor, do

militar de ex-Território e do pensionista titulares dos planos de saúde.

§ 2º É vedado o custeio da saúde suplementar de beneficiário não cadastrado no módulo de dependentes do sistema-SIAPE, exceto na hipótese de não cadastramento por indisponibilidade temporária do sistema.

§ 3º Na hipótese de não cadastramento de beneficiário por indisponibilidade do sistema, o cadastramento deverá ser efetuado tão logo esteja o sistema disponível novamente. (sublinhei)

8. Portanto, é necessária a confluência de requisitos específicos para a celebração do pretendido instrumento. O convênio deve ter por objeto exclusivo a assistência à saúde e deve ser firmado com entidade fechada de autogestão, nos termos das normas estipuladas pela Agência Nacional de Saúde – ANS, sem fins lucrativos, com gestão compartilhada, patrocinada pelo órgão convenente e, ainda, possuir autorização de funcionamento pela agência reguladora.

9. Nesse ponto, convém destacar a manifestação emitida pelo Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos – DECOR, da Consultoria-Geral da União, nos termos do Parecer nº 00008/2020/DECOR/CGU/AGU (NUP nº 21000.016050/2019-05), o qual reconheceu ser juridicamente possível que a União celebre convênio com entidades exclusivamente para a prestação da assistência à saúde do servidor, ativo ou inativo, e de sua família, na condição de patrocinador-instituidor ou patrocinador por adesão, desde que presentes do requisitos legais, conforme se extrai da ementa:

EMENTA: POSSIBILIDADE JURÍDICA DE A UNIÃO, NA CONDIÇÃO DE PATROCINADORA POR ADESÃO, CELEBRAR CONVÊNIO COM ENTIDADES PARA A EXCLUSIVA PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL, ATIVO OU INATIVO. ART. 230, CAPUT E § 3º, INC. I, DA LEI N.º 8.112/90. I. A Constituição Federal garante a todos o direito à saúde (arts. 6º, 196 e 197). Para regulamentar a assistência à saúde dos servidores públicos federais, está o disposto no art. 230 da Lei n.º 8.112/90, que prescreve a celebração de convênios com entidades prestadoras de tais serviços como uma das possibilidades de garantir o direito.

II. Para celebrar convênios desta natureza, além de observar a legislação geral de regência da matéria no que couber - Decreto n.º 6.170/2007 e Portaria Interministerial n.º 424/2016, também deverá atentar-se a União para as disposições específicas do art. 230, da Lei n.º 8.112/90, da Lei 9.656/98, do Decreto n.º 4.978/2004, da Portaria Normativa SEGES/MP nº 1/2017, e da Resolução Normativa ANS n.º 137/2006.

III. Em linhas gerais, para tanto, as operadoras de planos de saúde deverão ser classificadas como entidades fechadas de autogestão, nos termos das normas da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS; não ter finalidade lucrativa; e possuir autorização de funcionamento expedida pela ANS, ou comprovar regularidade em processo instaurado na referida Agência, com permissão para comercialização. E os instituidores e os patrocinadores devem guardar relação com o objeto do estatuto da autogestão, o qual não poderá permitir a participação de empresas que não guardem correlação entre si quanto ao seu ramo de atividade, sendo admitidas empresas fornecedoras participantes da cadeia produtiva do bem ou serviço oferecido pela empresa instituidora, quando esta for sua única contratante.

IV. Análise das decisões do TCU: Acórdão 458/2004-TCU-Plenário, Acórdão 2855/2016-TCU Plenário e Acórdão 2491/2018-TCU-Plenário, e STF: ADI nº 5086/DF.

V. É juridicamente possível que a União celebre convênio com entidades exclusivamente para a prestação da assistência à saúde do servidor, ativo ou inativo, e de sua família, na condição de patrocinador-instituidor ou patrocinador por adesão, desde que observados todos os apontamentos apresentados neste Parecer. (destaquei)

10. Ultrapassados esses pontos, no que concerne às formalidades relacionadas à minuta do termo de adesão ao convênio em exame (seq. 7) cabe enfatizar, ainda, a necessidade de

cumprimento das disposições previstas no ordenamento jurídico aplicáveis aos convênios tradicionais.

11. Recomenda-se à área técnica que, previamente à formalização do Termo de Adesão ao Convênio nº 01/2022, certifique-se de que a documentação anexada aos presentes autos esteja apta a demonstrar que a Fundação ASSEFAZ não incorre em nenhuma das vedações inculpidas no artigo 2º do Decreto nº 6.170, de 2007, bem como que a Entidade, e seus dirigentes, cumprem as exigências dispostas no artigo 6º-B, do mesmo Decreto nº 6.170, de 2007.

12. É importante destacar, também, que por força do disposto no artigo 116, da Lei nº 8.666, de 11 de junho de 1993, que as disposições e diretrizes fixadas na Lei de Licitações e Contratos aplicam-se, no que couber, "aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.". Nesse sentido, consta do preâmbulo do Instrumento de Convênio nº 01/2022 a previsão de aplicação, no que couber, da Lei nº 8.666, de 1993.

13. O artigo 116, da Lei nº 8.666, de 1993, em seu § 1º, estabelece a **prévia aprovação de competente plano de trabalho para assinatura do convênio e instrumentos afins**, que deverá conter determinados requisitos, dentre eles, a identificação do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases da execução, o plano de aplicação dos recursos financeiros, o cronograma de desembolso, a previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas.

14. Considerando que trata-se de documento de caráter eminentemente discricionário, cujo conteúdo é de competência e responsabilidade exclusiva da Administração, a análise jurídica prosseguirá, condicionando-se sua validade à adoção providência indicada.

15. Faz-se necessária a justificativa por escrito para a celebração, bem como a autorização prévia assinada pela autoridade competente para celebrar o Termo de adesão.

16. Não cabe a este Órgão de Assessoramento Jurídico avaliar ou emitir juízo sobre a necessidade de celebração do ajuste, pois essa tarefa envolve aspectos de caráter eminentemente técnicos, além de ponderação de conveniência e oportunidade. São, por isso, de competência exclusiva da Administração.

17. Importante consignar que todas as certidões de regularidade devem estar plenamente válidas quando da efetiva assinatura do termo de adesão ao Convênio nº 01/2022.

III - CONCLUSÃO

18. Em conclusão, a Procuradoria Federal junto à UFES, órgão de execução da Procuradoria Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União – AGU, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo deste órgão jurídico, e em atendimento ao que estabelece o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, restrita a presente análise aos aspectos jurídico-formais da minuta acostada (seq. 7) manifesta-se favoravelmente à aprovação, observadas as condicionantes deste opinativo, **mediante decisão final da autoridade competente**.

19. Adotadas ou não as providências recomendadas, não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria para verificação do cumprimento das recomendações consignadas, conforme Enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas consultivas da AGU, nada obstando seja formulada nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica.

À consideração superior.

Vitória, 11 de outubro de 2022.

HELEN FREITAS DE SOUZA

PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068087523202297 e da chave de acesso e7168718



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
HELEN FREITAS DE SOUZA - SIAPE 2173004
Procuradoria Federal - PF
Em 17/10/2022 às 12:35

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/584625?tipoArquivo=O>