

**Referência:** Solicitação de Esclarecimentos – GED 004142/2023

**Interessado:** Assessoria da Presidência da DIREX

**Assunto:** Marcha dos Prefeitos: Dúvidas e ajustes.

### **PARECER Nº. 000089/2023**

**Administrativo.** Análise jurídica das dúvidas apresentadas pelos Prefeitos no evento denominado “Marcha dos Prefeitos”.

#### **I. RELATÓRIO**

1. O Assessor da Presidência da DIREX, por meio do documento expedido em 31/03/2023, anexado ao GED 004142/2023, solicitou a esta Assessoria Jurídica análise e parecer acerca das dúvidas apresentadas pelos Prefeitos no evento denominado “Marcha dos Prefeitos”, ocorrido entre 27 e 30 de março de 2023.
2. A ação proposta no referido documento visa esclarecer dúvidas aos prefeitos municipais, para viabilizar a celebração de convênio entre a GEAP e as Prefeituras, de forma a ofertar planos de assistência à saúde aos servidores municipais desses Entes.
3. É o breve relatório. Passamos à análise da demanda.

#### **II. MANIFESTAÇÃO**

4. Frente às dúvidas apresentadas na “Marcha dos Prefeitos”, esta Assessoria Jurídica apresenta os seguintes apontamentos e respostas:

##### **“1. Qual previsão legal dentro do estatuto da Fundação Geap sobre os convênios com municípios?”**

**Resposta:** A referida previsão está entabulada no §1º do Art. 7º do Estatuto GEAP Autogestão, que possibilita a GEAP celebrar convênios de assistência à saúde com “órgãos e entidade da Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas respectivas

autarquias e fundações de direito público e ainda nos termos do que permitir a regulamentação setorial.”

**“2. Legalidade dos municípios em conveniar com Fundação Geap sem licitação pública, quais fundamentos sustentam tal assertiva?”**

**Resposta:** Ante o questionamento supracitado, segue um breve resumo, cronológico, acerca da legislação utilizada como base para a celebração de convênios entre a GEAP e órgãos/entidades públicas, inclusive os municipais, sem a necessidade de processo licitatório, bem como o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, senão vejamos:

Inicialmente, vale registrar que o artigo 230 da Lei nº 8.112/90 preconiza que a União e suas entidades autárquicas e fundacionais devem proporcionar ao servidor, ativo ou inativo e a sua família, assistência à saúde, seja ela diretamente pelo órgão ou entidade, ou mediante a celebração de convênio ou contrato, tudo conforme pode ser verificado a seguir:

*“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 resarcimento 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.” (Os grifos são meus).*

Para atender ao disposto no artigo encimado, a União e suas entidades autárquicas e fundacionais ficaram autorizadas a **celebrar convênios com operadoras de saúde na modalidade autogestão, por elas patrocinadas, ou contratar, mediante licitação, operadoras de planos de mercado e seguros privados de assistência à saúde**, nos termos do § 3º, incisos I e II do artigo 230, já mencionado:

*“§ 3º Para os fins do disposto no caput deste artigo, ficam a União e suas entidades autárquicas e fundacionais autorizadas a:*

*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***



37, inciso XXI, da Constituição da República, por afastar o procedimento, dentre outras supostas inconstitucionalidades.

Em 07/06/2021, o relator, Ministro Dias Toffoli, votou pelo não conhecimento da ADI 5.086/DF, sendo acompanhado por mais nove ministros da Suprema Corte, no inteiro teor do voto foi exaltado o direito desta Fundação de celebrar convênio direto com a Administração Pública Direta e Indireta de quaisquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sem a necessidade de participar de processo licitatório. Confira-se trecho do julgado:

## **“2.2. Da improcedência do pedido**

**O requerente fundamenta a petição inicial sob os argumentos de que, em suma, a norma questionada teria** (i) usurpado a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação; **(ii) estipulado indevidamente hipótese de contratação direta pela Administração Pública;** (iii) contrariado a separação dos poderes, ao desconsiderar decisões do TCU e do STF que consideraram ilegais os convênios firmados pela GEAP; e (iv) violado os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, ao criar uma reserva de mercado que barraria a participação de outras empresas na prestação dos mesmos serviços.

Como restará demonstrado, o Decreto s/nº, de 7 de outubro de 2013, ao disciplinar a forma de patrocínio da União à GEAP – Autogestão em Saúde, não estipulou hipótese inédita de contratação direta, mas limitou-se a fazer remissão a instituto já previsto em lei e na Constituição, qual seja, o convênio administrativo.

*Nos termos do art. 196 da Constituição Federal, 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”.*

**Além de dispor sobre os serviços públicos de saúde, a Constituição, no caput do art. 199, possibilita a participação da iniciativa privada no setor, a qual se dará, nos termos do parágrafo único, “de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio , tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos ”.**

**A assistência à saúde de servidores públicos federais é disciplinada pelo art. 230 da Lei nº 8.112/1990, que admite a prestação dos respectivos serviços “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 ”.**

**Extrai-se, ainda, do dispositivo de lei, a autorização (i) para que a União celebre convênios com entidades de autogestão por ela patrocinadas, visando a prestação de serviços de assistência à saúde para os seus servidores, ou (ii) para que firme contratos, mediante licitação, para que o serviço seja prestado por operadoras de planos e seguros privados.**

(...)

Para que não restem dúvidas quanto ao tema, registro que as características exigidas pelo art. 230 da Lei nº 8.112/1990 e pelo Decreto nº 4.978/2004 para que uma entidade possa estabelecer convênios com a administração pública para prestação de serviços de assistência à saúde são: (i) natureza de entidade fechada de autogestão; (ii) sem fins lucrativos; (iii) com gestão participativa; e (iv) patrocínio do órgão interessado.

**Consta do Estatuto da GEAP – Autogestão em Saúde tratar-se de uma “Fundação com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, qualificada juridicamente como operadora de plano de saúde, na modalidade de autogestão multipatrocínada, com autonomia patrimonial, administrativa e financeira” (art. 1º).**

**Ainda, quanto aos patrocinadores dos planos de saúde, o estatuto arrola os “órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas respectivas autarquias e fundações de direito público ” (art. 7º, § 1º).**

Quanto à gestão participativa, verifica-se a inclusão de patrocinadores e beneficiários na formação do patrimônio (art. 9º) e na composição do Conselho de Administração (art. 16, § 1º) e do Conselho Fiscal (art. 20, § 1º).

**Como se vê, a GEAP – Autogestão em Saúde está inserida na hipótese do art. 1º, inc. I, do Decreto nº 4.978/2004, cujo teor remete a uma das formas de prestação de serviços de assistência à saúde autorizadas pelo art. 230, § 3º, da Lei nº 8.112/1990. Portanto, não haveria qualquer vedação para que a instituição firmasse convênios para a prestação de tais serviços aos servidores da administração pública federal, sem a necessidade de realização de procedimento licitatório, eis que superados os óbices indicados pelo Tribunal de Contas da União e por este Supremo Tribunal para tanto. (Os grifos são meus)**

Ante a legislação apresentada, bem como levando-se em consideração o entendimento da Suprema Corte acerca do tema, vale relembrar o que dispõe o Estatuto da GEAP acerca da possibilidade de celebração de Convênio entre a GEAP e os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, *in verbis*:

## **ESTATUTO GEAP AUTOGESTÃO EM SAÚDE**

*“Art. 7º Patrocinadores são as pessoas jurídicas que aderem aos planos de saúde administrados pela Fundação mediante convênio por adesão e participam, total ou parcialmente, do custeio dos referidos planos.*

§ 1º Poderão ser Patrocinadores de planos administrados pela Fundação, mediante a celebração do respectivo convênio por adesão, órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas respectivas autarquias e fundações de direito público e ainda nos termos do que permite a regulamentação setorial.” (os grifos são meus)

Ademais, o art. 13 da Resolução Normativa nº 137/2006, da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, ao tratar das entidades de autogestão no âmbito do sistema de saúde suplementar, asseverou que a formalização da condição de patrocinador será efetivada somente por meio de convênio de adesão, ou seja, sem a necessidade de participar em processo licitatório.

Vejamos:

*"Art. 13 A formalização da condição do patrocinador será efetivada por meio de convênio de adesão.*

*Parágrafo único. O convênio de adesão é o instrumento por meio do qual as partes pactuam direitos e obrigações recíprocos para a administração e execução do plano privado de assistência à saúde."*

Por fim, pode-se concluir que **a GEAP, por ser uma Fundação de direito privado sem fins lucrativos, classificada como Operadora de Plano de Saúde na modalidade autogestão multipatrocínada, não está obrigada a participar de processo licitatório para ofertar seus Planos de Saúde, mas sim adstrita a celebração de convênios com órgãos e entidades da Administração Pública para fornecer aos seus beneficiários à assistência à saúde prevista no seu objeto estatutário, tudo com fulcro nos seguintes normativos e julgado:**

1. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;**
2. **Lei nº 8.112/90;**
3. **Lei nº 9.656/98;**
4. **Lei nº 13.303/2016;**
5. **Estatuto da GEAP Autogestão em Saúde;**
6. **Regimento Interno desta Fundação;**
7. **Decreto-Lei nº 200/67;**
8. **Decreto nº 4.978/2004;**
9. **RN nº 137/2006 da ANS;**
10. **ADI 5.086/DF, julgada no Supremo Tribunal Federal.**

**"3. Qual posicionamento dos Tribunais de Contas de cada Estado e de alguns municípios sobre o tema? Pois, como exemplo, o TCE do Estado do Paraná,**

**tinha posicionamento no passado pela legalidade do ato, porém tal benefício deveria ser estendido a população.”**

**Resposta:** Sobre o questionamento em tela, esta ASJUR solicita, gentilmente, que V.S.<sup>a</sup> liste quais os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais deseja obter as referidas informações, haja vista a existência de 33 (trinta e três) cortes de contas em nosso país.

**Acerca do tema, vale salientar que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2491/2018-TCU-Plenário, de 31.10.2018, mudou seu entendimento em relação a matéria, firmando entendimento de forma definitiva e favorável acerca da possibilidade de a GEAP firmar convênio de adesão com a administração pública, de forma direta, sem a obrigatoriedade de participar de processo licitatório.**

**Dessa forma, constata-se que foi reconhecido pelo TCU o fato de a GEAP Autogestão em Saúde ser elegível à participação preferencial junto ao sistema único de saúde, sem a necessidade de processo licitatório, para fornecer planos de saúde aos servidores públicos da Administração Direta e Indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do que dispõe o art. 199, §1º da Constituição Federal, o §3º, do inciso I, do art. 230, da Lei nº 8.112/90, o art. 1º, I, do Decreto 4.978/2004, o art. 13 da Resolução Normativa nº 137/2006, da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e o Decreto Presidencial sem número de 7.10.2013.**

**“4. Qual entendimento dos TCEs sobre incidência do benefício aos servidores em relação ao limite prudencial de gastos dentro da folha de pagamentos?”**

**Resposta:** O auxílio-saúde disponibilizado aos servidores dos órgãos públicos, por ter natureza indenizatória, não integra o limite de gastos com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF - Lei Complementar nº 101/2000, uma vez que tal limite só se aplica aos gastos de espécie remuneratórias.

Acerca do tema, vamos o que dispõe o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, *in verbis*:

***“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”***

Corroborando com o entendimento apresentado acima, esta ASJUR expõe uma consulta realizada ao Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, por meio da qual o referido órgão colegiado foi questionado sobre quais as verbas, e suas respectivas naturezas, relativas às despesas com pessoal, devem ser consideradas para os fins de descumprimento do limite prudencial e máximo estabelecido pela LRF, senão vejamos:

*“O [Pleno do Tribunal de Contas](#) respondeu, na última quarta-feira (16), a uma Consulta realizada pelo presidente da Câmara Municipal de Pombos sobre os limites de gastos com pessoal do Poder Público. O relator do processo foi o conselheiro Carlos Neves.*

*Em sua consulta (nº 22100010-0) o gestor questionou quais verbas, e suas respectivas naturezas, relativas às despesas com pessoal, devem ser consideradas para os fins de descumprimento ao limite prudencial e máximo estabelecido pela [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) (LRF).*

*Ele ainda perguntou se os municípios podem estabelecer verbas de natureza indenizatória para composição de remuneração de seus agentes públicos, e, caso seja possível, quais requisitos deverão ser preenchidos e, para efeitos contábeis, como deverá ser realizada a contabilização destas verbas de natureza indenizatória para fins de despesa total de pessoal?*

*Em sua resposta, com base em parecer do Ministério Público de Contas assinado pelo Gilmar Lima, o relator apontou que, de acordo com o art. 18 da LRF, “entende-se como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, hora extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”.*

***De acordo com o voto, as verbas indenizatórias, caracterizadas por serem eventuais, compensatórias, isoladas e impessoais, não integram a base de cálculo da despesa total com pessoal. “O Manual de Demonstrativos Fiscais disponibiliza uma lista de caráter não exaustivo com alguns dos gastos considerados indenizatórios, a exemplo de ajuda de custo, auxílio-alimentação, auxílio-educação, diárias, serviços de saúde”.*** (os grifos são meus)

A consulta supracitada pode ser verificada no site do próprio Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, no link: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais->

[noticias-invisivel/382-2022/marco/6445-pleno-responde-consulta-sobre-despesa-com-pessoal.](noticias-invisivel/382-2022/marco/6445-pleno-responde-consulta-sobre-despesa-com-pessoal)

Seguindo esse mesmo entendimento, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Goiás, por meio do Acórdão – Consulta nº 00004/2020, se pronunciou de forma negativa acerca da inclusão de verbas de natureza indenizatórias, como é o caso do auxílio-saúde, no limite de gastos com pessoal previsto na LRF, tudo conforme demonstrado a seguir:

*“É mister esclarecer, ainda, que não fazem parte desse conjunto, isto é, não são classificados como Despesa Bruta com Pessoal, os pagamentos de natureza indenizatória e os benefícios assistenciais.*

*Não se considera despesa bruta com pessoal os pagamentos de natureza indenizatória, que têm como característica compensar dano ou ressarcir gasto do servidor público, em função do seu ofício, e os benefícios assistenciais. (STN, 2019, p. 491).*

*Nota-se que, nesse caso, é imprópria a utilização do termo dedução, pois não é possível subtrair, retirar, diminuir algo que não foi incluído na Despesa Total com Pessoal. Isso pode ser depreendido do disposto na página número 496 do MDF: “No demonstrativo em referência serão deduzidas [...] apenas as seguintes despesas com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas [...]”*

O Acordão supra pode ser verificado no link: <https://www.tcmgo.tcc.br/site/wp-content/uploads/2020/05/AC-CON-004-20.pdf>.

Ainda nessa mesma seara, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, por meio do Parecer nº 226/2016, anexo, respondeu uma consulta da Câmara Municipal de Carmópolis, mediante a qual foi questionada sobre a natureza jurídica não remuneratória do auxílio-saúde e a não inclusão dessa vantagem no limite de gastos com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, vejamos:

*“11 Acerca da natureza jurídica do auxílio-saúde, o entendimento deste signatário é o de que se trata de vantagem não remuneratória e sim indenizatória.*

*(...)*

*15. Nossa convicção parte do referencial de exclusão: o que diz respeito a uma contraprestação pelo trabalho prestado é, logicamente, despesa de caráter remuneratório. O que não diz respeito, não a é. E não sendo, não deve integrar o cálculo das despesas com pessoal para os efeitos legais.*

*16. Nessa toada, emerge o entendimento ministerial de serem considerados como despesa de caráter indenizatório todos os pagamentos que se opõem a esse conceito de despesa remuneratória e configuram uma recomposição do*

**patrimônio do Servidor, injustamente diminuído em função do seu vínculo de trabalho com o Poder Público.**

**17. E sendo não remuneratório o pagamento do auxílio-saúde e correspondendo tal vantagem a um benefício de caráter indenizatório nos moldes do supracitado entendimento, temos que a despesa com tal benefício está automaticamente excluída do cômputo de gastos com pessoal, para os efeitos do art. 18 da lei de Responsabilidade Fiscal, como assim para efeito da aplicação do limite do art.29-A. §1º da Constituição Federal .**

**18. Opinião essa que predomina na doutrina nacional, além de ser o entendimento adotado na legislação federal e também por este Sodalício (cujos valores dos auxílio-saúde não integram a despesa com pessoal), sendo inclusive defendido pela Secretaria do Tesouro Nacional, a qual, a partir do Acórdão TCU 894/2012-Plenário, orienta que os pagamentos de natureza indenizatória não configuram despesa de pessoal, assim como os benefícios considerados assistenciais.**

**19. Portanto, a resposta ao Quesito 2 é negativa, em termos de integrar o limite em questão, em conformidade com os argumentos supra consignados.” (os grifos são meus)**

Por fim, registra-se trechos do Acórdão Tribunal de Contas da União - TCU nº 894/2012 - Plenário, por meio do qual Ministro-Relator, Dr. Valmir Campelo, ao analisar a adequação da atual sistemática de enquadramento da despesa com pagamento de benefícios assistenciais no contexto do art. 18 da LRF, esclareceu:

*“Tratam os autos de levantamento de auditoria realizado na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e na Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com o objetivo de avaliar a adequação da atual sistemática de enquadramento da despesa com pagamento de benefícios assistenciais no contexto do art. 18 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em observância ao deliberado por meio do Acórdão nº 1.302/2010-TCU-Plenário (TC-011.836/2010-5).*

*(...)*

*3. Na instrução inicial do feito, o Auditor da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), à luz das informações prestadas pelos referidos órgãos centrais de orçamento e contabilidade, manifestou-se sobre o mérito da referida sistemática de enquadramento da despesa, na forma abaixo transcrita:*

***“IV - considerações finais***

*(...)*

***Em análise de mérito, esta equipe técnica entendeu que a característica fundamental para que uma despesa seja caracterizada como despesa de pessoal é a sua natureza remuneratória.***

*(...)*

*4. A Diretora da 3ª Divisão da aludida unidade técnica concordou parcialmente com o parecer da instrução, mas salientou discordâncias e sugeriu mudanças no encaminhamento então proposto, a saber:*

*(...)*

***24. Em razão do exposto, verifica-se que, em que pese integrarem o Plano de Seguridade Social do Servidor, não constituem atualmente benefícios previdenciários: o auxílio-funeral, o auxílio natalidade e a assistência saúde. De igual forma, apesar de não previsto na Lei 8.112/90, estando consignado no Decreto nº 977, de 10 de setembro de 1993, não pode ser considerado previdenciário o auxílio pré-escolar. Assim, salvo melhor juízo, tais benefícios***

não devem ser computados para fins de apuração da despesa de pessoal nos termos do art. 18 da LRF.

(...)

26. Por todo o exposto, proponho adoção dos seguintes encaminhamentos à matéria:

**26.1. firmar entendimento que as despesas concernentes a ativos, inativos e pensionistas da União relativas ao auxílio invalidez e aos benefícios previdenciários, inclusive salário-família e auxílio-reclusão, integram a despesas de pessoal para fins do que estabelece o art. 18 da Lei Complementar 101/2000, não devendo ser contabilizados para esse fim os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, bem como a benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados pelo auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde:**

5. O Secretário em Substituição da Semag posicionou-se de acordo com a análise realizada pela Diretora da 3ª Divisão, opinando nos seguintes termos:

(...)

**16. De outra sorte, o referido art. 185 da Lei 8.112/1990 traz, ainda, os seguintes benefícios, não enumerados no art. 18 da Lei 8.213/1991: auxílio-funeral, auxílio-natalidade e assistência à saúde. Esses benefícios não se classificam, portanto, como benefícios previdenciários e tampouco se enquadram no conceito de despesa de pessoal insculpido no art. 18 da LRF. O raciocínio aplica-se, ainda, à assistência pré-escolar, prevista no Decreto 977/1993, mas não pela Lei 8.213/1991.**

(...)

6. Com fundamento nas razões acima e no disposto no art. 45, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 248 do Regimento Interno e no art. 4º da Portaria-SEGECEX 13/2011, a Semag formulou proposta de encaminhamento no sentido de:

**"a) cientificar a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de que as despesas concernentes a ativos, inativos e pensionistas da União relativas ao auxílio-invalidez e aos benefícios previdenciários, inclusive salário-família e auxílio-reclusão, integram a despesas de pessoal para fins do que estabelece o art. 18 da Lei Complementar 101/2000, não devendo ser contabilizados para esse fim os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados pelo auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990;**

(...)

7. O Ministério Público junto ao Tribunal, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, pronunciou-se "favoravelmente ao encaminhamento lançado pelo Titular da Semag às fls. 68/71, que, a nosso ver, propõe um correto enquadramento de despesas para os fins do artigo 18 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), além de uma melhor redação para as medidas saneadoras".

É o Relatório.

#### VOTO

Cuida-se de levantamento de auditoria realizado nos órgãos centrais de orçamento e contabilidade, Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com o objetivo de avaliar a adequação da atual sistemática de enquadramento da despesa com pagamento de benefícios assistenciais no contexto do art. 18 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em observância ao deliberado por meio do Acórdão nº 1.302/2010-TCU-Plenário (TC 011.836/2010-5).

2. No referido trabalho de fiscalização, executado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), foram analisadas as despesas decorrentes dos seguintes benefícios: auxílio-funeral, auxílio-reclusão e auxílio-natalidade, regulamentados pela Lei 8.112/1990; auxílio-creche ou assistência pré-escolar, regulamentado pelo Decreto 977/1993; e auxílio-invalidez, disciplinado pela MP 2.215-10/2001 e pelo Decreto 4.307/2002.

(...)

4. Como se pode observar, a definição de despesa de pessoal positivada pela LRF é ampla e abrange quaisquer espécies remuneratórias com ativos, inativos e pensionistas; sendo incluídas todas as vantagens, vencimentos, salários, proventos, adicionais, gratificações, horas extras, encargos sociais e subsídios dos agentes públicos.

5. A aludida definição é fundamental para o cálculo e para o cumprimento dos mínimos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal pelos entes integrantes das três esferas de Governo, concorrendo para a prevenção de riscos e a correção de desvios que possam comprometer a responsabilidade da gestão fiscal no âmbito de toda a Federação, devendo ser observada por todos os entes que a compõem, nos termos do art. 1º, §2º, da LRF.

6. **Quanto ao mérito adoto do acima relatado como razões de decidir o que segue.**

**7. Os benefícios previdenciários harmonizam-se à definição de despesa com pessoal estabelecida no art. 18 da LRF, pois alcançam todos os segurados, sejam eles contribuintes obrigatórios ou facultativos, possuem natureza remuneratória e visam, essencialmente, substituir ou complementar a remuneração do segurado.**

(11)

13. Além desses, o art. 185 da Lei 8.112/1990 traz os seguintes benefícios, não enumerados no art. 18 da Lei 8.213/1991: auxílio-funeral, auxílio-natalidade e assistência à saúde. Portanto, esses benefícios não se classificam como previdenciários e tampouco se enquadram no conceito de despesa de pessoal fixado no art. 18 da LRF. O raciocínio aplica-se, ainda, à assistência pré-escolar, prevista no Decreto 977/1993, mas não pela Lei 8.213/1991

**14. Com base nessas razões e para fins do que estabelece o art. 18 da Lei Complementar 101/2000, sou de opinião de que as despesas concernentes a ativos, inativos e pensionistas da União relativas:**

a) ao auxílio-invalidez e aos benefícios previdenciários, inclusive salário-família e auxílio-reclusão devem ser contabilizadas:

b) ao auxílio-creche, à assistência pré-escolar e aos benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados pelo auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde, não devem ser contabilizados com base no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990.” (os grifos são meus).

O acordão supracitado está disponível em:  
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520894%252F2012/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>

**“5. Poderemos realizar convênios com Fundações ligadas a administração de unidades de saúde estaduais e municipais, que apresentem servidores públicos em seu quadro de colaboradores?”**

**Resposta:** Conforme explanado nas respostas dos questionamentos nº 1 e 2 deste expediente, a GEAP, de acordo com o que prevê o seu §1º do Art. 7º do Estatuto GEAP Autogestão, pode celebrar convênios de assistência à saúde com “órgãos e entidade da Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas respectivas autarquias e fundações de direito público e ainda nos termos do que permitir a regulamentação setorial.”

Dessa forma, se a Fundação for pública, ou seja, Fundação integrante da Administração Pública Indireta, consoante previsto na alínea “d” do inciso II do art. 4º do Decreto-Lei nº 200/1967, conclui-se que não existe óbice para a celebração de convênio entre a GEAP e a referida instituição. Entretanto, as Fundações que não integram a Administração Pública não possuem autorização legal/normativa para celebrar tais instrumentos com esta Fundação.

Registre-se o que prevê a alínea “d” do inciso II do art. 4º do Decreto-Lei nº 200/1967, *in verbis*:

*“Art. 4º A Administração Federal compreende:*

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

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

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

*Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.”*

**“6. Prefeituras se organizam através de Consórcios Públicos e Federações Regionais, órgãos que apresentam CNPJ próprios para comprar por exemplo medicamentos, contratação de pessoal, entre outras situações, há previsão legal para conveniarmos com estes órgãos?”**

**Resposta:** Os Consórcios Públicos e as Federações não integram o rol eletivo, previsto no §1º do Art. 7º do Estatuto GEAP Autogestão, de órgãos/entidades elegíveis para celebrar convênios de assistência à saúde com a GEAP. Entretanto, os órgãos e entidades que integram esses Consórcios e Federações, desde que sejam instituições integrantes da Administração Pública Direta ou Indireta, podem celebrar convênios diretos com a GEAP.

Nesses casos, o que a GEAP pode fazer é celebrar os convênios com esses órgãos/entidades e, respectivamente, agrupar os instrumentos pactuados com essas instituições, para fins de estudo de sinistralidade (que é realizado por meio de parecer atuarial, que verifica o custeio dos planos ofertados a esses órgãos/entidades e, consequentemente, estipula o valor dos planos que serão cobrados dos servidores em questão), bem como para fins de reajuste dos mencionados convênios, a exemplo do que foi feito com os Convênios celebrados com o Tribunal Regional Eleitoral De Roraima, o Ministério Público Do Estado De Roraima, a Defensoria Pública Do Estado De Roraima e o Tribunal De Contas Do Estado De Roraima, que tem o reajuste analisado de forma conjunta, conforme negociação realizada entre a GEAP e ambos os patrocinadoras.

Na sugestão apresentada no parágrafo anterior, propõe-se que sejam celebrados os convênios diretos com as entidades e/ou órgãos públicos integrantes do Consórcio ou da Federação, para fornecimento dos planos de saúde ofertados pela GEAP, e, consecutivamente, seja pactuado um termo de parceria ou instrumento congêneres com a Federação ou o Consórcio Público a qual os órgãos públicos fazem parte, cujo objeto deve ser o agrupamento dos convênios celebrados com os órgãos, a fim de formalizar tal ato e registrar que a sinistralidade e o reajuste desses instrumentos serão feitos de forma conjunta, como se eles pertencessem a uma única carteira.

**“7. Quais orientações (dentro de um passo a passo) poderemos oferecer aos gestores municipais na observação de um fluxo de procedimentos para assinatura de convênios, situações por exemplo ligadas a leis municipais, decretos, previsão orçamentária, alteração de PPA (Plano Plurianual) lei de Diretrizes Orçamentaria (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).”**

**Resposta:** Em resposta a solicitação em questão, essa ASJUR, visando atingir o objetivo de ampliar a carteira da Fundação, esclarece que a GEAP deve verificar as seguintes etapas:

a) Interesse da prefeitura na oferta de assistência à saúde aos seus servidores.

b) Análise da viabilidade econômico-financeira da celebração do convênio, que deve conter os seguintes pontos<sup>1</sup>:

- quantidade de beneficiários alvo;
- média salarial dos servidores alvo;
- rede disponível;
- escolha do melhor produto a ser ofertado ao convênio dentre os disponíveis;
- criação de um novo produto aderente a população do convênio, caso seja necessário.
- adesão compulsória.

c) Análise da viabilidade jurídica da celebração do convênio:

- verificação da legislação municipal no tocante à previsão legal do auxílio saúde aos seus servidores;
- elaboração de todo arcabouço jurídico, legislação municipal, visando possibilitar a celebração do convênio;
- consultoria para definição dos valores do per capita do município com a sugestão de decreto municipal;

<sup>1</sup> As métricas devem ser definidas pela GEPROC

- análise, se for o caso, da previsão orçamentária, bem como de uma possível alteração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentaria e da Lei Orçamentária Anual.
- d) Criação de produtos aderentes ao público-alvo, caso não exista um que melhor atenda a necessidade dos servidores dos municípios;
- e) Fluxo de Celebração do convênio (GEPROC).

**“8. Solicitamos, por favor, realizar em primeiríssima mão estudos do Estado de Minas Gerais, pois teremos evento naquele estado com Prefeitos agora no mês de abril.”**

**Resposta:** O estudo solicitado está em confecção e será concluído nos próximos dias, com a urgência necessária.

**“9. Informamos que faremos cartilha específica para ser entregue em nossa UAs estaduais através de nosso Departamento de Comunicação, gostaríamos que este material pudesse ter riqueza de informações através de Referências Bibliográficas sobre os temas.”**

**Resposta:** As Referências solicitadas estão listadas na resposta do questionamento nº 2 deste expediente, a saber:

1. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;**
2. **Lei nº 8.112/90;**
3. **Lei nº 9.656/98;**
4. **Lei nº 13.303/2016;**
5. **Estatuto da GEAP Autogestão em Saúde;**
6. **Regimento Interno desta Fundação;**
7. **Decreto-Lei nº 200/67;**
8. **Decreto nº 4.978/2004;**
9. **RN nº 137/2006 da ANS;**
10. **ADI 5.086/DF, julgada no Supremo Tribunal Federal.**

### **III. CONCLUSÃO**

5. Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica, por meio do item 4 deste Parecer, apresenta seus apontamentos, considerações e respostas acerca dos questionamentos retratados no documento expedido em 31/03/2023 pelo Assessor da Presidência da Diretoria Executiva.

6. É importante destacar que a atuação da ASJUR se dá em nível de assessoramento e de forma subsidiária, bem como são de índole opinativa suas avaliações e pareceres, em especial aqueles emitidos pela Gerência de Advocacia Consultiva, cujas manifestações devem ser limitadas de forma estrita ao objeto posto sob consulta, atentas às implicações jurídicas do tema, não tendo seu entendimento força cogente ou vinculante, prestando-se tão somente a contribuir com o processo de tomada de decisão pelo dirigente a cujo juízo e responsabilidade referem à matéria.

7. A ASJUR ressalta que, o presente Parecer é documento interno da GEAP e pode ser utilizado para embasar a elaboração de outros documentos ou auxiliar a formação de convencimento dos consulentes. Entretanto, este registro não deve ser repassado a terceiros fora do âmbito da GEAP, exceto se autorizado por esta Assessoria.

8. Este é o Parecer que submetemos à consideração da senhora Gerente de Advocacia Consultiva.

**Brasília-DF, 14 de abril de 2023.**

**Welton Mendes Santos**  
Advogado  
OAB/DF nº 58.415

**GACONS,**  
De acordo. À aprovação do Sr. Assessor Jurídico.

**Ana Cristina Melo Santiago**  
Gerente da Advocacia Consultiva  
OAB/DF nº 11.403

**ASJUR,**

01. Aprovo o Parecer nº 000089/2023, elaborado pelo advogado Welton M. Santos;
02. Encaminhe-se à Assessoria da Presidência da DIREX para conhecimento.

**Emilson Pereira Lins**

*Assessor Jurídico*

*OAB/DF nº 13.726*

## ASSINATURA(S) ELETRÔNICA(S)



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
<https://sped.geap.com.br/>  
informando o código CRC: 4A6631317A3058696168303D / Página 19 de 19



Assinado eletronicamente por: WELTON MENDES SANTOS, ADVOGADO, GACONS - GERÊNCIA DE ADVOCACIA CONSULTIVA, Data da Assinatura: 14/04/2023 18:11:44  
Pontos de autenticação: login: welton.santos; Senha de Acesso; IP: 10.10.13.5; GeoLocalização: Latitude: -15.80089 Longitude: -47.93172



Assinado eletronicamente por: ANA CRISTINA MELO SANTIAGO, GERENTE, GACONS - GERÊNCIA DE ADVOCACIA CONSULTIVA, Data da Assinatura: 14/04/2023 18:14:20  
Pontos de autenticação: login: ana.santiago; Senha de Acesso; IP: 10.10.13.5; GeoLocalização: Latitude: -15.80089 Longitude: -47.93172



Assinado eletronicamente por: EMILSON PEREIRA LINS, ASSESSOR, ASJUR - ASSESSORIA JURÍDICA, Data da Assinatura: 14/04/2023 18:47:44  
Pontos de autenticação: login: emilson.lins; Senha de Acesso; IP: 10.10.13.5