



Número: **1003833-10.2020.4.01.3600**

Classe: **AÇÃO CIVIL COLETIVA**

Órgão julgador: **3ª Vara Federal Cível da SJMT**

Última distribuição : **12/03/2020**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Resolução, Nulidade de ato administrativo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
ASSOCIACAO MATOGROSSENSE DOS ECONOMIARIOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS (AUTOR)		VERONICA AKEMI SHIMOIDA DE CARVALHO (ADVOGADO) GIULIA FONTANA BOLZANI (ADVOGADO) PRISCILA CARAN (ADVOGADO) MARCOS ALBERTO ROCHA GONCALVES (ADVOGADO) MELINA GIRARDI FACHIN (ADVOGADO) LIDIA SUELLEN NORONHA LIMA (ADVOGADO) CARLOS EDUARDO PIANOVSKI RUZYK (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (REU)			
CAIXA ECONOMICA FEDERAL (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
484413936	22/03/2021 15:51	Sentença Tipo A	Sentença Tipo A



Seção Judiciária de Mato Grosso
3ª Vara Federal Cível da SJMT

PROCESSO N.: 1003833-10.2020.4.01.3600.

CLASSE: AÇÃO CIVIL COLETIVA (63).

AUTOR: ASSOCIACAO MATOGROSSENSE DOS ECONOMIARIOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS.

REU: UNIÃO FEDERAL, CAIXA ECONOMICA FEDERAL.

SENTENÇA N. 250-A/2021, TIPO A

Trata-se de ACP interposta pela **ASSOCIACAO MATOGROSSENSE DOS ECONOMIARIOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS** em face da **UNIÃO**, com pedido de tutela de urgência, objetivando declarar a nulidade da Resolução CGPAR nº 23/2018 aos representados da Associação autora.

Narra a inicial que a Associação autora tem como associados os funcionários aposentados da CEF no Estado de Mato Grosso. A presente ação tem por escopo a declaração de nulidade da Resolução Interministerial CGPAR n. 23/2018, sob o argumento de que esta viola gravemente o direito à saúde dos representados pela associação requerente.

Argumenta que a referida Resolução, padece de invalidade diante da manifesta violação ao princípio constitucional da legalidade, pois cria deveres e impõe restrições dirigidas às empresas estatais sem previsão legal prévia, inovando o ordenamento jurídico e retirando direitos dos representados pela Associação autora no que diz respeito aos planos de saúde ofertados pelas empresas estatais aos seus funcionários, sejam aposentados ou ativos.

Narra que a Resolução viola a lei n. 13.303/2016, pois agride a liberdade administrativa da CEF, quanto à governança corporativa, e, sobretudo, a relação entre a empresa e a operadora “Saúde Caixa”, que também sofre ingerência indevida, além de violar a isonomia entre os funcionários estatais, definindo regras distintas, notadamente, para aqueles que ingressam nas empresas a partir do advento da Resolução.

Aduz que a Resolução foi publicada em 26 de janeiro de 2018, com a finalidade de “estabelecer diretrizes e parâmetros para o custeio das empresas estatais federais sobre benefícios de assistência à saúde aos empregados”, porém, o exame detidos dos seus artigos revela que na verdade se trata de resolução que extrapola os limites impostos pela CF/88 e pela lei ao exercício do poder regulamentar pelo poder executivo, criando deveres, impondo abstenções, definindo limites e, ainda, consequências derivadas do não atendimento das disposições ali constantes.



Sustenta que o Plano de Saúde ofertado pela CEF aos seus funcionários, sejam ativos ou inativos, é modelo de plano de saúde de “autogestão”, sendo que a cartilha do referido plano deixa claro a relevância no atendimento ao direito à saúde de seus usuários, amplamente reconhecida pela operadora e pela CEF.

Explica que os concursos públicos da CEF, historicamente, ofereciam o plano como um dos benefícios destinados aos aprovados que viessem a ser contratados, apresentando-se como um atrativo a interessados, bem como para os concursados aprovados e contratados e que os recursos para custeio do plano, são em regime de coparticipação (70% por parte da CEF e de 30% pelo usuário titular).

Aduz que a Resolução, busca, ilegalmente, impedir que a CEF e os seus funcionários (ativos e inativos), negociem livremente os termos de custeio e funcionamento do plano de saúde, impondo limitações, proibições e, ainda, determinando, os termos de futuros acordos coletivos, sobretudo quanto ao custeio do plano.

Veda também às estatais à oferta de planos de saúde em seus editais de concursos, além de proibir o ingresso de novos integrantes em planos de autogestão (como o Saúde Caixa) que não atenderem aos parâmetros fixados pela Resolução em seu artigo 9º.

Alega inconstitucionalidade da referida Resolução, especialmente de seu art. 3º, pois este estabelece limite para a participação das empresas estatais no custeio dos benefícios de assistência à saúde dos seus funcionários. Aduz que não pode uma Resolução, sem previsão legislativa, estabelecer tais limitações bem como deveres para os usuários de custeio remanescente.

Ressalta ainda que o parágrafo 3º da referida Resolução, proíbe que a contribuição da empresa estatal no custeio do plano de saúde não pode exceder a contribuição dos empregados, o que implicaria mudanças radicais nos percentuais de 70% a 30% os quais foram definidos por Acordos Coletivos, em livre negociação entre a CEF e o representante dos funcionários. Aduz ainda que esta prática, não apenas impõe à CEF a proibição de manutenção de sua prática histórica em acordos coletivos, de custeio de 70% das despesas do plano de saúde, como pode limitar a 50% o reembolso de despesas realizadas pelos usuários. Argumenta que o aumento imediato dos custos, se a Resolução permanecer em vigor, é evidente, podendo inviabilizar a manutenção dos seus usuários no plano de saúde.

Sustenta que o artigo 8º, por sua vez, veda as estatais a manutenção dos funcionários no plano de saúde após a extinção do contrato de trabalho, de modo que, aqueles que se aposentarem, não mais poderão gozar do direito, sem qualquer previsão legal que o autorize.

No que diz respeito ao artigo 9º, este estabelece condições também não previstas em lei, para oferta de planos pela modalidade de autogestão, pois impõe novas limitações quanto a quem serão os beneficiários dependentes do plano de saúde.

Aduz que além das limitações, a Resolução também impõe sanções em seu



artigo 10º, impondo a manutenção dos atuais planos “Saúde Caixa”, e vedação ao ingresso de novos empregados, admitindo para estes apenas a modalidade de reembolso, violando o princípio da isonomia.

No que tange ao artigo 11º, alega que este proíbe, sem base legal, que as estatais ofertem benefícios de assistência a saúde nos editais de concursos, contrariando prática histórica na CEF, em que todos os editais preveem o oferecimento do benefício aos novos concursados.

Impugna ainda o artigo 12º, pois ao tratar do reembolso das despesas, limita, sem previsão legal, o custeio pela estatal no máximo de 50% do valor, podendo o percentual ser ainda menor, uma vez que prevê a sujeição das estatais a percentual que venha a ser autorizado pela Secretaria de Governança das Empresas Estatais Federais.

Questiona também o artigo 14º, pois este estabelece dever de sujeição das contas das empresas em seus planos de autogestão a um Comitê de Auditoria, sem previsão legal a respeito.

Aduz ainda que a interferência inconstitucional na gestão das estatais e nos direitos dos funcionários, alcança seu ápice com o artigo 15, pois além de interferir nas negociações, determinando, de antemão, os seus termos, proíbe que sejam pactuados os termos relativos ao plano de saúde, incluindo custeio, coberturas, reembolsos, beneficiários, e, de resto, todas as demais questões que integram os direitos dos usuários.

Alega também ilegalidade no artigo 16, visto que impõe, sem base legal, as estatais promovam adequação de seus normativos internos aos termos da Resolução, ao passo que o artigo 17, estabelece prazo peremptório, para as empresas adequem seus planos de saúde aos termos do referido regulamento.

Argumenta que os termos do plano de saúde ofertado, assim, seriam arbitrariamente definidos, de modo unilateral, pela própria estatal, ou pela Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais, com supressão de direitos sem qualquer possibilidade de negociação com os titulares dos planos.

Aduz que também o artigo 4, 5, 6 e 7 e 13, da referida Resolução, também são ilegais, pois proíbe a instituição de benefício de assistência à saúde na modalidade de autogestão por RH, veda a participação das empresas estatais na condição de mantenedoras de operadora de benefício, estabelece número mínimo de beneficiários para instituição de plano de saúde por autogestão por operadora, sem lei permitindo e limita o custeio pela estatal dos planos de saúde contratados no mercado.

Por fim, aduz que todas essas regras repercutem diretamente no plano de saúde, com prejuízos aos funcionários aposentados e em atividade, de modo que ao pretender se substituir ao legislador, a CGPAR produziu Resolução manifestamente inconstitucional, e nula, em violação ao princípio da legalidade e usurpação de competência legislativa.



Intimada a UNIÃO manifestou-se em Id n. 217343954, alegando:

- Ilegitimidade ativa da Associação.

- Litisconsórcio necessário da CEF;

- Inadequação da via eleita, usurpação da competência do STF, para exercício de controle concentrado de constitucionalidade, pois pretende a declaração de inconstitucionalidade da Resolução n.º 23/2018 – CGPAR;

- Defende a legalidade da Resolução CGPAR 23/2018, a qual foi editada com base nas competências previstas para a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, criada pelo Decreto nº 6.021/2007 no Decreto nº 6.021/2007, dentre elas o objetivo de tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União.

- Aduz que a Resolução nº 23/2018 não inova no ordenamento jurídico, tendo em vista que a Resolução CCE nº 09/1996 já trazia disposições no sentido de limitação da participação da empresa estatal no custeio do benefício de assistência à saúde – BAS.

- Verificou-se que nos exercícios de 2014 a 2016 as empresas estatais federais ampliaram os gastos com custeio do BAS, sem a devida avaliação de suas capacidades administrativas e financeiras e conjugação de tal custo com os resultados da oferta do benefício. Assim, foi editada a resolução impugnada, a fim de conjugar o equilíbrio econômico-financeiro e atuarial com as boas práticas de gestão de pessoas e do mercado de saúde suplementar, buscando reorientar o modelo de gestão e do custeio do BAS, ficando resguardado o direito adquirido dos empregados.

- Defende que a Resolução nº 23/2018, ao estabelecer diretrizes e parâmetros para o custeio dos BAS, traduz boas práticas de governança, que são de observância obrigatória porque são espelhos dos princípios da eficiência e da economicidade. Se assim não o fosse, a norma não cumpriria sua função, que, no presente caso, é o aprimoramento da governança corporativa nas empresas estatais. Ou seja, se a União não pudesse estabelecer normas de observância obrigatória para as empresas estatais no que diz respeito a boas práticas de gestão, restaria esvaziado o instituto da governança corporativa. Alega que são apenas fixados percentuais máximos para custeio do BAS, vinculados à folha de pagamentos da empresa, o que aumenta a previsibilidade dos custos e mitiga o caráter exponencial da evolução dessa despesa e assegurando a sustentabilidade do benefício de assistência à saúde.

- Aduz que a autonomia das estatais deve ser assegurada, sem descuidar do plano geral do Governo, eis que essas empresas, como integrantes da administração indireta, são meios para a viabilização de tais planos. Ora, a fim de garantir que tal autonomia se perpetue, é razoável considerar a possibilidade da indicação de ajustes objetivamente estabelecidos, a partir de estudos técnicos. Portanto, devem os dispositivos da Lei 13.303/2016 ser entendidos como a impossibilidade do órgão ou ente de controle interferir nas atividades finalísticas da empresa, sendo certo que a Resolução não



desrespeita os dispositivos da referida lei. Pelo contrário, a Resolução em questão visa ao reequilíbrio do benefício de assistência à saúde oferecido pelas estatais, para permitir sua sustentabilidade a longo prazo.

Tutela deferida em Id n. 226541861, ocasião em que foi rejeitada a alegação de ilegitimidade ativa da Associação, bem como de Inadequação da via eleita. Foi reconhecido o Litisconsórcio necessário da CEF, determinando-se que o autor emendasse a inicial para a inclusão da referida Instituição Financeira, ficando esclarecido que, após a citação, caberá a CEF contestar ou ingressar como litisconsorte da Autora ou sua assistente litisconsorcial, se assim preferir, visto que não é possível saber de antemão se a CEF ficará ao lado dos seus empregados e defendendo sua autonomia ou se concorda com a União e defenderá a validade das normas da CGPAR.

Emenda à inicial em Id n. 248369874 requerendo a inclusão da CEF na lide.

Citada a CEF contestou em Id n. 295326893, sustentando:

- Sua ilegitimidade passiva, visto que a norma questionada não foi editada e nem pode ser alterada pela instituição financeira. Alega que o pedido não se direciona à CAIXA e que não há obrigação de fazer ou não fazer a ser cumprida por esta empresa pública federal. Assevera que todas as alterações ocorridas no Plano de Saúde "Saúde Caixa", decorreram de previsão expressa em Acordo Coletivo de Trabalho - ACT/2018-2020 não decorrendo de determinações contidas na Resolução CGPAR nº23.

- No mérito defende que as atuais condições de funcionamento do Saúde CAIXA estão reguladas por meio de regras definidas em Acordo Coletivo de Trabalho (ACT), desde 2004, no Manual Normativo interno RH222, Lei 9.656/98 e regramentos e diretrizes da ANS. As regras do Saúde CAIXA previstas no ACT e no Manual normativo RH 222 (Regulamento do Plano) definem a participação da CAIXA e dos beneficiários no custeio das despesas assistenciais em 70% e 30%, respectivamente, sendo a contribuição dos beneficiários composta por mensalidade e coparticipação.

- Defende a existência de teto de participação da CAIXA no custeio do benefício de assistência à saúde. Alega que a ausência de um limite de custeio para a CAIXA ou um limite superior ao previsto em seu Estatuto resulta em descumprimento dos níveis mínimos de capital exigidos pelo BACEN, e o mesmo teto previsto em Estatuto foi incluído no Acordo Coletivo de Trabalho 2018-2020.

- Discorre sobre a RESOLUÇÃO CGPAR Nº 23/2018, alegando que a CAIXA é uma empresa pública, estando subordinada às diretrizes estabelecidas pela CGPAR, a qual estabelece diretrizes e parâmetros para o custeio das empresas estatais federais sobre benefícios de assistência à saúde aos empregados. Aduz que o foco da Resolução CGPAR nº 23 não é a retirada de direitos dos trabalhadores, pelo contrário, a própria norma resguarda esse direito.

- Discorre sobre direito adquirido e negociação coletiva, asseverando que a própria Resolução ressalva o direito adquirido, ou seja, a citada resolução não impõe repercussões ao direito à saúde dos atuais empregados, aposentados e pensionistas da



CAIXA. Sustenta que a Constituição Federal estabelece o direito à saúde como direito fundamental de todo cidadão brasileiro, mas não determina que o empregador é o agente responsável por garantir esse direito e, nem tão pouco, orienta o nível de participação das empresas no custeio do benefício à saúde de seus trabalhadores. Da mesma forma, a Consolidação das Leis do Trabalho não estabelece percentuais de contribuição ao benefício de assistência à saúde dos empregados, nem mesmo regra de obrigatoriedade de concessão. Tão pouco a lei nº 9.656/1998 determina nível de participação das empresas no custeio dos benefícios de assistência à saúde ou para qual o público-alvo o benefício pode ser concedido, sendo essa uma prerrogativa da empresa a ser negociada com os trabalhadores. Defende que não há direito adquirido a modelo de plano de saúde ou regime de custeio, podendo o estipulante e a operadora redesenharem o sistema para evitar o seu colapso.

- Alega que eventuais alterações em formato de custeio promovidas por empresas estatais para adaptação à Resolução CGPAR nº 23/2018, ou, no caso da CAIXA, para atendimento ao Estatuto Social ou ao ACT, não se configuram como prejuízo ao direito adquirido dos trabalhadores, já que não há que se falar em direito adquirido sobre formato de custeio. A Resolução não impede a negociação dos termos do benefício de assistência à saúde com os empregados, uma vez que, a exemplo do ocorrido no ACT 2018/2020, as condições estabelecidas pela resolução CGPAR nº 23 vem sendo acordadas em negociação coletiva.

- Narra sobre o limite de participação da empresa estatal no custeio do benefício, discorrendo que o tema é tratado pela Resolução CGPAR nº 23 em seu art. 3º, o qual indica que a participação das empresas estatais federais no custeio do benefício de assistência à saúde, na modalidade autogestão, será limitada ao menor dos dois percentuais apurados sobre a folha de pagamento.

- Discorre sobre a concessão do benefício de assistência à saúde após o período de emprego, alegando que o art. 8º da Resolução CGPAR nº 23 determina que as empresas estatais federais não poderão mais disponibilizar o benefício de assistência à saúde após o período de emprego, respeitado o direito adquirido. Neste sentido, tem-se que os empregados, contratados durante a vigência dos MN RH 043 e 070, e os que já se encontravam na condição de aposentados, mantêm o direito adquirido ao benefício de assistência à saúde após o período de emprego. Entretanto, a mesma condição não pode ser estendida aos empregados contratados após o ACT 2018-2020, visto que tanto o acordo quanto os regulamentos internos existentes desde então explicitam que o benefício, para este público, não se estenderá para após o encerramento do contrato de trabalho com a CAIXA.

- Discorre sobre a legalidade de da mensalidade individual por faixa etária e/ou renda, amparada pelo art. 9º, inciso I, da Resolução CGPAR nº 23/2018, que determina que os planos de saúde das empresas estatais federais deverão adotar a mensalidade por beneficiário, por faixa etária e/ou renda.

- Discorre sobre os mecanismos financeiros de regulação e carência, alegando que é utilizada como parâmetro de solvência para o benefício, uma vez que impede que o beneficiário permaneça desligado do plano e só se vincule no momento em



que demandará um procedimento de alto custo para o plano.

- Narra sobre a limitação dos beneficiários, estabelecida pela Resolução CGPAR nº 23/2018, no art. 9º, inciso IV, indicando os tipos de dependentes que podem ser inscritos no plano de saúde das empresas estatais federais, sendo uma diretriz que não atinge diretamente os empregados, aposentados e pensionistas titulares, mas seus dependentes.

- Fala sobre a concessão do benefício de reembolso até a adaptabilidade do plano à CGPAR Nº 23, alegando que a Resolução indica que a participação da empresa estatal no custeio do plano de saúde do empregado, na modalidade de Reembolso, não poderá ser superior à participação do empregado, respeitando assim a paridade contributiva.

- Aduz que o art. 17º da Resolução CGPAR nº 23/2018 indica o prazo para adaptação de todas as determinações realizadas pela norma, defendendo que a CAIXA já está em processo de adaptação à referida resolução, sendo que, mesmo que a resolução estabeleça o prazo de 48 meses para adaptação, as alterações devem ser alvo de negociação coletiva. As primeiras adaptações do Saúde CAIXA à Resolução CGPAR n.º 23/2018 foram negociadas com as entidades sindicais no ACT 2018/2020.

Citada a UNIÃO contestou em Id 330828876 alegando:

- Inadequação da via eleita, alegando que o manejo da ação civil pública apenas é admissível para reparar danos ou impedi-los, com pleito imediato necessariamente condenatório por danos morais e patrimoniais (art. 1º da Lei nº 7.347/1985), sendo que no presente feito inexistente pedido indenizatório. Inadequação da via eleita por usurpação de competência do STF.

- Ilegitimidade Ativa da Associação Autora, alegando que neste caso a associação não atua na defesa dos seus associados, porquanto toda argumentação delineada é voltada, em realidade, para a defesa da Caixa Econômica (Saúde Caixa).

- Litisconsórcio passivo necessário da CEF.

- No mérito defende a legalidade da Resolução CGPAR 23/2018, a qual foi editada com base nas competências previstas para a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, criada pelo Decreto nº 6.021/2007 no Decreto nº 6.021/2007, dentre elas o objetivo de tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União.

- Aduz que a Resolução nº 23/2018 não inova no ordenamento jurídico, tendo em vista que a Resolução CCE nº 09/1996 já trazia disposições no sentido de limitação da participação da empresa estatal no custeio do benefício de assistência à saúde – BAS.

- Verificou-se que nos exercícios de 2014 a 2016 as empresas estatais federais ampliaram os gastos com custeio do BAS, sem a devida avaliação de suas



capacidades administrativas e financeiras e conjugação de tal custo com os resultados da oferta do benefício. Assim, foi editada a resolução impugnada, a fim de conjugar o equilíbrio econômico-financeiro e atuarial com as boas práticas de gestão de pessoas e do mercado de saúde suplementar, buscando reorientar o modelo de gestão e do custeio do BAS, ficando resguardado o direito adquirido dos empregados.

- Defende que a Resolução nº 23/2018, ao estabelecer diretrizes e parâmetros para o custeio dos BAS, traduz boas práticas de governança, que são de observância obrigatória porque são espelhos dos princípios da eficiência e da economicidade. Se assim não o fosse, a norma não cumpriria sua função, que, no presente caso, é o aprimoramento da governança corporativa nas empresas estatais. Ou seja, se a União não pudesse estabelecer normas de observância obrigatória para as empresas estatais no que diz respeito a boas práticas de gestão, restaria esvaziado o instituto da governança corporativa. Alega que são apenas fixados percentuais máximos para custeio do BAS, vinculados à folha de pagamentos da empresa, o que aumenta a previsibilidade dos custos e mitiga o caráter exponencial da evolução dessa despesa e assegurando a sustentabilidade do benefício de assistência à saúde.

- Aduz que a autonomia das estatais deve ser assegurada, sem descuidar do plano geral do Governo, eis que essas empresas, como integrantes da administração indireta, são meios para a viabilização de tais planos. Ora, a fim de garantir que tal autonomia se perpetue, é razoável considerar a possibilidade da indicação de ajustes objetivamente estabelecidos, a partir de estudos técnicos. Portanto, devem os dispositivos da Lei 13.303/2016 ser entendidos como a impossibilidade do órgão ou ente de controle interferir nas atividades finalísticas da empresa, sendo certo que a Resolução não despreza os dispositivos da referida lei. Pelo contrário, a Resolução em questão visa ao reequilíbrio do benefício de assistência à saúde oferecido pelas estatais, para permitir sua sustentabilidade a longo prazo. As medidas propostas pela CGPAR não conflitam com a competência da Agência Nacional de Saúde Suplementar.

- A Resolução CGPAR nº 23/2018 não adentra na gestão das empresas, pois permite que cada uma adote os mecanismos de oferta do BAS e de ajuste às diretrizes propostas da forma que for julgada mais conveniente e oportuna ao seu planejamento, ao seu porte e à sua capacidade econômico-financeira.

- A Caixa adotou em seu Estatuto (OUT16 do ev.1), antes mesmo da publicação da Resolução CGPAR nº 23/2018, limitador de sua participação no custeio do BAS, o que enfraquece o argumento de que esta Resolução impôs de forma abusiva às empresas a adoção de limite de sua participação no custeio. A principal razão para a empresa impor limite em sua participação no custeio do BAS como cláusula estatutária é o severo impacto dos retromencionados provisionamentos na disponibilidade de recursos para exercício de sua atividade finalística. Ressalta-se que o limite de custeio inserido no Estatuto da Caixa também consta do Acordo Coletivo de Trabalho (em anexo) vigente, sendo que este fora objeto de discussão com a classe trabalhadora, que aquiesceu com esta cláusula em âmbito negocial. Ora, não é possível arguir que os limites de custeio estabelecidos na CGPAR exorbitam a autodeterminação das empresas estatais federais quando os próprios trabalhadores concordaram com tal cláusula em sede de acordo coletivo.



- Defende a observância do devido processo legal administrativo e da isonomia, posto que a resolução questionada foi precedida de análises técnicas que levaram em consideração dados fornecidos pelas próprias empresas estatais ao responderem o Ofício Circular nº 837/2016-MP. Houve adequada instrução processual para subsídio às decisões do Grupo Executivo e dos membros da CGPAR.

- Inaplicabilidade do precedente fixado na ADPF 532/DF ao caso dos autos, posto que a RESOLUÇÃO CGPAR Nº 23/2018 editada com base na competência conferida pelo DECRETO Nº 6.021/2007. Resguardado o direito adquirido dos beneficiários, na linha da LEI Nº 9.656/1998.

- Por fim, ressalta a que ainda que sejam suspensos os efeitos da Resolução CGPAR nº 23/2018, os limitadores de custeio para a empresa permaneceriam válidos por força do supramencionado Acordo Coletivo de Trabalho vigente e de cláusula do Estatuto da empresa.

UNIÃO comunicou a interposição de agravo de instrumento em ID n. 332521387.

Impugnação em Id n. 422353874, reforçando os argumentos da inicial.

Na fase de provas a autora nada requereu, apenas juntou julgados de outros juízos em que se questiona a mesma Resolução.

Os réus também nada requereram na fase de provas.

É o relato. **DECIDO.**

FUNDAMENTAÇÃO.

1. Preliminares.

As preliminares de ilegitimidade ativa da associação e de inadequação da via eleita já foram analisadas e rejeitadas por meio da decisão de Id n. 226541861, de modo que apenas ratifico os fundamentos lá alinhavados sobre esses pontos.

Já naquela decisão foi reconhecida por este juízo a necessidade de inclusão da CEF na lide, vez que o contrato de autogestão envolve não só os empregados, mas também a CEF e não é possível discutir seus termos sem a presença de todos os interessados.

Assim, reforço os fundamentos já alinhavados na decisão que reconheceu a necessidade de ingresso da CEF no feito, para rejeitar a preliminar de ilegitimidade passiva da referida Instituição Financeira.

Observo que na decisão de ID n. 226541861 ficou consignado que por não ser possível saber de antemão se a CEF ficará ao lado dos seus empregados, defendendo sua autonomia ou se concordaria com a União e defenderia a validade das



normas da CGPAR, ficou esclarecido que, após a citação, caberá a CEF contestar ou ingressar como litisconsorte da Autora ou sua assistente litisconsorcial, se assim preferir.

Pela contestação da CEF é possível ver que ela aderiu à defesa da UNIÃO, defendendo a legalidade da Resolução, de modo que a CEF deverá ser cadastrada como litisconsorte passiva.

2. Mérito.

A questão discutida nos autos é eminentemente de direito. Consequentemente, não se mostra necessária a produção de outras provas além das já colacionadas aos autos, motivo pelo qual passo ao julgamento antecipado da lide, nos termos do art. 355, I, do Código de Processo Civil (CPC).

2.1. Resolução não poderia, sem base em lei, determinar às estatais (no caso à CEF) a mudança no custeio do plano de saúde:

A presente ação tem por escopo a declaração de nulidade da Resolução Interministerial CGPAR nº 23/2018, que, na visão da inicial, viola gravemente o direito à saúde dos representados pela associação Requerente, bem como afronta a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), ao violar a liberdade administrativa da Caixa Econômica Federal, quanto à governança corporativa e, sobretudo, à relação entre a empresa e a operadora “Saúde CAIXA”, que também sofre, por meio da Resolução, ingerência indevida.

A Resolução impugnada foi editada pela Comissão Interministerial De Governança Corporativa e de Administração De Participações Societárias Da União – CGPAR, estabelecendo diretrizes e parâmetros para o custeio das empresas estatais federais sobre benefícios de assistência à saúde aos empregados.

A referida Resolução estabeleceu várias mudanças no custeio do plano de saúde dos seus beneficiários, dentre elas, as seguintes:

- limitou a participação das empresas estatais federais no custeio do benefício de assistência à saúde, na modalidade autogestão (art. 3º);
- vedou às empresas estatais federais a instituição ou criação de benefício de assistência à saúde na modalidade autogestão (art. 4º);
- limitou a quantidade de beneficiários para a instituição ou criação de benefício de assistência à saúde por empresa estatal federal (art. 6º);
- determinou que o benefício de assistência à saúde, com custeio da empresa, somente será concedido aos empregados das empresas estatais federais durante a vigência do contrato de trabalho, ou seja, após a aposentadoria os empregados ficarão desassistidos (art. 8º);
- estabeleceu regras/condições para a oferta do benefício de assistência à



saúde, na modalidade autogestão (art. 9º e 10);

- proibiu a o oferecimento de benefícios de assistência à saúde nos editais de processos seletivos para a admissão de empregados das empresas estatais federais (art. 11);

- limitou a participação da empresa no custeio do benefício de assistência à saúde, na modalidade reembolso, estipulando que não poderia exceder a participação de cada empregado, nem exceder a valor máximo individual (art. 12 e 13);

Ocorre que, nos termos do art. 173 da CF, mera Resolução não poderia, sem base em lei, determinar às estatais (no caso à CEF) a mudança no custeio do plano de saúde. É o que se extrai dos seguintes dispositivos constitucionais:

“Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias .

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.



§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.”

Da leitura dos dispositivos acima decorre que, apesar de a empresa pública ter personalidade de direito privado, se submete a algumas regras de direito público, frisando a existência de **lei específica** para reger as empresas públicas e suas relações com o Estado .

A Lei que veio a regulamentar a Constituição é a Lei 13.303/2016 e nela se encontra de interesse para o processo o seguinte:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

§ 1º O Título I desta Lei, exceto o disposto nos arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 11, 12 e 27, não se aplica à empresa pública e à sociedade de economia mista que tiver, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, no exercício social anterior, receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).

§ 2º O disposto nos Capítulos I e II do Título II desta Lei aplica-se inclusive à empresa pública dependente, definida nos termos do inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 , que explore atividade econômica, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

§ 3º Os Poderes Executivos poderão editar atos que estabeleçam regras de governança destinadas às suas respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista que se enquadrem na hipótese do § 1º, observadas as diretrizes gerais desta Lei.

§ 4º A não edição dos atos de que trata o § 3º no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da publicação desta Lei submete as respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista às regras de governança previstas no Título I desta Lei.



(...)

Art. 89. O exercício da supervisão por vinculação da empresa pública ou da sociedade de economia mista, pelo órgão a que se vincula, não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da entidade supervisionada ou da autonomia inerente a sua natureza, nem autoriza a ingerência do supervisor em sua administração e funcionamento, devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável.

Art. 90. As ações e deliberações do órgão ou ente de controle não podem implicar interferência na gestão das empresas públicas e das sociedades de economia mista a ele submetidas nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas.”

O conjunto desses dispositivos, interpretados de acordo com o artigo constitucional que regulam, significa que a empresa pública tem autonomia para gerir seus negócios e, como regra geral, não deve haver interferência nessa autonomia, limitando-se a supervisão ministerial ao campo das regras de governança.

Nem poderia ser diferente, pois a Constituição quis que a empresa pública tivesse personalidade de direito privado e competisse no mercado com outras empresas. No caso a CEF, apesar de alguns programas sociais que executa, como os relativos à moradia, é basicamente um banco e deve competir com outros bancos sem as amarras comuns às entidades puramente públicas.

Como a Constituição também quis, há regras mínimas de direito público a serem seguidas, condensadas na lei regulamentadora que, entre outras coisas, trata das licitações e contratos, porém a ideia maior é a de autonomia na sua atuação, apenas prestando contas do que faz e como faz.

Daí o porque ter sido frisado que a supervisão ministerial, no que tange a normatização, se limita a regras de governança. Mas o que seriam tais “regras de governança”?

A melhor resposta que conheço vem do IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa):

“(...)

Governança Corporativa como o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem



comum.

Princípios básicos.

Os princípios básicos de governança corporativa permeiam, em maior ou menor grau, todas as práticas do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, e sua adequada adoção resulta em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com terceiros. São eles:

Transparência – Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização;

Equidade – Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (stakeholders), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas;

Prestação de contas (accountability) – Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis;

Responsabilidade corporativa – Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional, etc.) no curto, médio e longo prazos.

(...).”

Em suma, regras de governança se resumem a ditar princípios e métodos de relacionamento, transparência e controle entre os diversos envolvidos em uma dada empresa. São, literalmente, regras de como será “governada” a empresa, estipulando seus canais decisório, formas de comunicação, processos de tomada de decisão, formas de controle e prestação de contas, etc.

NÃO FAZ PARTE DA GOVERNANÇA decidir especificamente sobre este ou aquele contrato ou tipos de contrato da empresa, pois isto é parte de um processo decisório interno seu. Noutras palavras, a decisão sobre contratar e o conteúdo do contrato é da empresa e está dentro de sua autonomia decidir dentro dos limites da lei.

As regras de governança só entram aí para dizer quais órgãos internos da empresa terão que se manifestar, como se comunicarão, como e quem tomará a decisão, quem exercerá o controle e como se dará a prestação de contas.



Assim, regras de governança não ditam os termos de um contrato ou ato da empresa, apenas a forma como serão criados, controlados, comunicados e sua prestação de contas, mais nada.

TRANQUILO, portanto, que a Resolução extrapolou completamente sua função, feriu a autonomia constitucional e legal da CEF e transgrediu o limite de competência da entidade que emitiu a Resolução (CGPAR).

Pontue-se que a CGPAR, conforme seu decreto de regência, indicado na inicial (Decreto nº 6.021/2007), só pode editar regras de governança, não governar (sic).

Ocorre que ao ditar o conteúdo do contrato de saúde de empregados da empresa pública a CGPAR governou, administrou diretamente, o que não é seu papel.

Portanto, correta a inicial no ponto em que diz que a Resolução extrapolou o seu poder regulamentar, interferindo na autonomia da CEF.

2.2 – Quebra de acordo coletivo:

Além do item 1, se vê que o plano de saúde não foi entabulado ao acaso, unilateralmente pela empresa pública, sendo fruto de acordos coletivos de trabalho.

O acordo coletivo forma **ato jurídico perfeito**, que não pode ser modificado nem por lei, muito menos por mero ato administrativo (resolução).

Apenas futura negociação coletiva pode mudar essa estipulação e demanda a participação efetiva de ambas as partes perante a Justiça do Trabalho.

Está na autonomia da CEF fazer ou não acordo e o conteúdo desse acordo, ressaltando-se para as normas de governança apenas, como já dito, que órgãos internos irão se manifestar, como será tomada a decisão, como será comunicada etc. Não está dentro da governança ditar os termos do acordo.

A CGPAR não tem competência ou poder legal ou constitucional para ignorar atos jurídicos perfeitos e nem para administrar diretamente os atos da CEF, pois isto ofende frontalmente a autonomia dada pela Constituição e pelas Leis para as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Caso a entidade supervisora não esteja contente com a condução dos negócios na empresa pública pode até trocar seus dirigentes, mas não pode assumir diretamente e administrar os ditos termos de seus negócios jurídicos. Apenas LEI poderia excepcionar a Lei geral das estatais para ditar termos diversos.

2.3 – Competência:

Outro ponto favorável à tese autoral é o da invasão de competência da ANS.

Nos termos da Lei 9961/2000, cabe à Agência Nacional de Saúde



Suplementar regulamentar a assistência suplementar à saúde.

A CGPAR invadiu essa competência quando, a par de governar ao invés de apenas ditar normas de governança, ditou o conteúdo e obrigações do contrato de assistência suplementar de saúde.

Especial destaque aos seguintes dispositivos da Lei:

“Art. 4º. **Compete à ANS:**

(...)

II - estabelecer as características gerais dos instrumentos contratuais utilizados na atividade das operadoras;

(...)

XI - estabelecer critérios, responsabilidades, obrigações e normas de procedimento para garantia dos direitos assegurados nos arts. 30 e 31 da Lei nº 9.656, de 1998;

(...)

XLI - fixar as normas para constituição, organização, funcionamento e fiscalização das operadoras de produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, incluindo: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-43, de 2001) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001)

a) conteúdos e modelos assistenciais; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-43, de 2001) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001)”

Já nesse artigo se vê que só a ANS pode orientar o conteúdo de contratos de saúde complementar e os direitos das pessoas que aderirem a tais contratos.

Além disso, usando esta competência, a ANS editou regulamentação própria para as entidades de saúde por autogestão, como ocorre no caso da CEF e seus empregados. Trata-se da Resolução 137/2003.

Nessa Resolução se vê vários exemplos do quanto a CGPAR extrapolou totalmente sua competência, bastando frisar:

- está definido quem pode ser beneficiado ou não pelo plano de autogestão, o que entra em conflito com a Resolução da CGPAR;

- é determinado que haja um ato constitutivo do plano de autogestão, sujeito ao controle e aprovação da ANS, não de qualquer outra entidade;

- o controle econômico financeiro do plano é feito também pela ANS.



Enfim, com a falsa desculpa de ditar governança, mas ignorando o conceito de normas de governança e seu conteúdo, extrapolou completamente para gerir diretamente planos de saúde, interferindo na relação entre os segurados e o plano, ditando quem são seus participantes, direitos e custeio, ignorando que o plano é de AUTO-GESTÃO, com regulamentação própria e sujeito a fiscalização e controle da ANS, não de ministérios em geral (sic).

Por tudo o que foi acima exposto, entendo que assiste razão ao pleito da Associação Autora.

DISPOSITIVO.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE pedido, confirmando a tutela, para, nos termos do art. 487, inciso I, do CPC, declarar a nulidade da Resolução CGPAR nº 23/2018 em relação aos representados da Associação autora.

Sem condenação em honorários advocatícios, ante a firme jurisprudência do STJ no sentido de que, em favor da simetria, a previsão do art. 18 da Lei 7.347/1985 deve ser interpretada também em favor do requerido em ação civil pública.

Em suma, a lei que rege as ações civis públicas desobriga o pagamento de honorários caso o autor saia vencido, justamente para não inibir os representantes da defesa dos interesses coletivos e, segundo jurisprudência do STJ, pelo princípio da simetria tal raciocínio também se aplica caso a parte requerida reste vencida, impedindo que a parte autora seja beneficiada quando vencedora na ação civil pública (STJ - AgInt no AREsp 996.192/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/08/2017, DJe 30/08/2017).

Sem custas diante da isenção da ré.

Oficie-se ao relator do agravo de instrumento, informando a prolação da presente sentença.

P.R.I

Cuiabá, *[data da assinatura digital]*.

[assinado digitalmente]
CESAR AUGUSTO BEARSI
Juiz Federal da 3ª Vara/MT

