

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 956-B, DE 2018
(Da Sra. Erika Kokay)

Susta os efeitos da Resolução nº 23, de 18 de janeiro de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que "Estabelece diretrizes e parâmetros para o custeio das empresas estatais federais sobre benefícios de assistência à saúde aos empregados"; tendo parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relator: DEP. RONALDO NOGUEIRA); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. SÓSTENES CAVALCANTE).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº. 956, de 2018 têm por objetivo suspender, na sua integralidade, os efeitos advindos da Resolução nº 23, publicada pela Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações – CGPAR em 26 de janeiro de 2018. Referida Resolução “estabelece diretrizes e parâmetros para o custeio das empresas estatais federais sobre benefícios de assistência à saúde aos empregados”.

A Resolução impõe critérios para o custeio de planos de saúde aos funcionários de empresas estatais federais, sob o pretexto de implantar diretrizes para maior austeridade no gasto das estatais, restringindo, de forma indevida, o usufruto do benefício de assistência à saúde por seus funcionários.

Consoante a autora do Projeto de Decreto Legislativo, Deputada Erika Kokay, a CGPAR, ao impor os critérios para o custeio dos planos de saúde de autogestão, invade indevidamente o rol de competências e atribuições da Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS), instituindo inadequadamente ônus às operadoras de planos de assistência à saúde autogeridas. Estabelece ainda o prazo de até quarenta e oito meses, a contar da publicação da norma, para que as estatais federais adequem seus benefícios de assistência à saúde às novas regras.

À proposição foi estipulado o regime de tramitação ordinária, tendo sua apreciação de ser submetida ao Plenário desta Casa. O Despacho Inicial emitido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou que a proposição fosse distribuída à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Em reunião deliberativa realizada em 07 de novembro de 2018, os membros da CTASP deliberaram e ratificaram o parecer favorável à aprovação do voto do Relator, o então Deputado Federal Ronaldo Nogueira (PTB/RS). Dessa forma, a CTASP concluiu que a Resolução eleva excessivamente os custos das operadoras de planos de assistência à saúde de autogestão, o que prejudicará os usuários, bem como

impactará diretamente na saúde pública, em razão da migração de pacientes que não poderão arcar com o custeio dos serviços de saúde suplementar.

A proposição foi recebida pela CCJC em 14 de novembro de 2018, tendo sido designado Relator da matéria à época, o nobre Deputado Tadeu Alencar (PSB-PE). Finda a 55ª Legislatura, a proposição foi arquivada nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e, em 12 de março de 2019, foi desarquivada nos termos do Artigo 105 do RICD, em conformidade com o despacho exarado no REQ-308/2019.

Recebo agora o desígnio de relatar a matéria, razão pela qual profiro o voto a seguir, no tocante às questões de âmbito legal, constitucional, jurídica, regimental, de técnica legislativa (art. 54, do RICD) e ao mérito da proposição, conforme preceitua o art. 32, inciso IV, alínea d, do RICD.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A CGPAR, com a publicação da Resolução nº 23, impõe uma série de limitações a serem adotadas em relação aos benefícios de assistência à saúde ofertados aos seus funcionários pelas empresas estatais federais. A referida Resolução se tornou objeto de diversas impugnações e questionamentos, como a Ação Coletiva nº 1017666-84.2018.4.01.3400, interposta pela Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil (ANABB) e pela Associação dos Aposentados e Funcionários do Banco do Brasil (AAFBB), na qual foi deferida liminar, proferida pelo Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que suspendeu seus efeitos.

Cabe salientar que cumpre ao Congresso Nacional examinar a constitucionalidade formal do Projeto de Decreto Legislativo nº. 956, de 2018. De acordo com a Constituição Federal em seu art. 49, é de competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. Assim, observa-se que a proposição em tela não apresenta vícios constitucionais que impeçam sua tramitação, bem como não há reparos no tocante às questões de ordem jurídica e regimentais da proposição.

No que tange à constitucionalidade material, observa-se a adequação e respeito da proposição com os direitos e garantias fundamentais (notadamente aqueles exigidos pelo art. 5º da CF/1988), bem como aos fundamentos (art. 1º da CF/1988), objetivos fundamentais (art. 3º da CF/1988) e princípios (art. 4º da CF 1988) da República Federativa do Brasil.

No tocante à apreciação do mérito, este perpassa pelo regramento regimental e constitucional que admite o Poder Legislativo sustar atos normativos tão somente quando o Poder Executivo exorbitar o poder regulamentar ou exceder os limites da delegação legislativa. Tal norma concede ao Parlamento um instrumento legislativo de autopreservação da sua função institucional típica. Vale ressaltar que a função legislativa não se confunde com o poder regulamentar, atendendo ao princípio da separação dos poderes. Ademais, o instrumento legislativo atinente à sustação dos atos normativos do Poder Executivo possui estreita observância com o princípio da legalidade, consagrado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, o qual impõe à administração pública o dever de fazer só o que a lei autoriza.

Assim, ao editar a Resolução nº 23, a Comissão Interministerial extrapolou as suas atribuições, impondo determinações, quando deveria apenas estabelecer orientações e diretrizes. De tal sorte, verifica-se que a função normativa do Poder Executivo diante do princípio da legalidade, ressalvadas as leis delegadas e medidas provisórias, não apresenta a força vinculante que as leis possuem. Cumpre ressaltar que no ordenamento constitucional vigente, todos os atos normativos do Poder Executivo e dos órgãos e entidades da Administração Pública estão em posição hierarquicamente subordinada à lei, e limitam-se a preencher os espaços livres deixados intencionalmente pelo legislador, de modo a efetivar a sua execução.

O Decreto nº 6.021/2007, que regulamenta a criação da CGPAR, não confere à Comissão qualquer delegação legislativa que a permita dispor sobre os benefícios de assistência à saúde das empresas estatais, sendo estes regidos pela Lei nº 9.961/2000, que abrange as competências da ANS, e a Lei nº 9.656/1998 que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde.

Ressalta-se ainda, que a assistência à saúde prestada aos empregados públicos consiste em benefício decorrente da relação de trabalho, sendo assim regido por regime jurídico de natureza privada, em consonância com o disposto no inciso II do §1º do art. 173 da Constituição Federal. Assim, está inserido na esfera da relação jurídica entre empregado e empregador, regida por meio de contratos de trabalho, acordos e convenções coletivas.

Em face ao supra exposto, a Resolução da CGPAR ao incorporar novas regras, extingue conjuntamente diversos direitos e cria obrigações em relações jurídicas que não estão afetos a ela.

A Deputada Erika Kokay, autora da proposição, elenca na justificativa do PDC, os aspectos que a Resolução nº 23 extrapola o poder da CGPAR, transcritos a seguir:

- a) a criação de ônus e obrigações para as entidades de assistência à saúde que não estão subordinadas às determinações da CGPAR;*
- b) a omissão e infringência de Lei Federal reguladora das entidades de assistência à saúde e, em consequência dessa última;*
- c) a inobservância do(a) convite/participação para atuação da ANS no planejamento e construção de um regramento formalmente e materialmente legítimo.*

Em seu art. 3º, a Resolução nº 23 impõe limitações ao custeio e investimentos das empresas estatais federais aos benefícios de assistência à saúde de autogestão. O teto de gastos terá como limite a apuração do percentual sobre a folha de pagamento, na proporção do valor custeado pela estatal no benefício de assistência à saúde no ano de 2017 e folha de salário dos empregados beneficiários no mesmo ano, acrescido de 10%, porém, sem superar 8% da folha de pagamento.

O dispositivo propõe uma nova descrição de folha de pagamento, retirando de sua definição “valores pagos a título de diárias, de conversão em espécie de direitos, de indenização, de reembolsos, de auxílios e demais verbas de caráter não salarial e o salário *in natura*”, e em relação à paridade do custeio, limita o valor a ser custeado pela empresa estatal à mesma contribuição dos empregados.

Dessa forma, é possível perceber que a Resolução retira os direitos dos empregados, subrogando a autonomia das estatais federais, obstaculizando o acesso aos benefícios por meio da implementação de coparticipações, franquias, vedação de previsão do benefício em editais de novos concursos públicos, mensalidades e precificação por faixa etária. Estes implementos, juntamente com a exigência de uma quantidade mínima de beneficiários como pré-requisitos para o funcionamento dos planos de assistência à saúde de autogestão, deixarão milhares de empregados sujeitos à própria sorte, limitando o acesso destes à saúde.

Nesse sentido, ficará a oferta de benefícios de assistência à saúde para os novos empregados pendentes de aprovação em convenções e acordos coletivos de trabalho, passando estes a serem uma faculdade das estatais, respeitado o direito adquirido.

Tais restrições inviabilizarão o acesso dos empregados e seus dependentes à saúde complementar, impondo um impacto ainda maior ao Sistema Único de Saúde (SUS), que hoje já apresenta dificuldade de manutenção de sua estrutura e serviços em virtude da limitação de aporte de recursos.

Insta destacar, que a oferta de planos de saúde é um fator extremamente relevante considerado por candidatos que concorrem a cargos em estatais, sendo este um atrativo ímpar. A retirada destes direitos irá impactar diretamente na qualidade dos serviços prestados pelas estatais, uma vez que diminuirá a atratividade de bons postulantes a cargos em estatais.

A Resolução nº 23 também contraria a legislação vigente que estabelece à ANS as competências para regular os seguros e planos privados de assistência à saúde, excedendo a legislação federal por intermédio de um ato normativo unilateral.

O ato desrespeita ainda a função legislativa do Congresso Nacional, conferida pela Carta Magna, uma vez que a função administrativa das empresas estatais federais deverá obedecer às leis.

Salienta-se, por derradeiro, que a Resolução se baseia, em seu mérito, em princípios totalmente equivocados, desconsiderando a função social da assistência à saúde oferecida pelos planos autogeridos.

Por mais evidente as dificuldades econômicas que o país enfrenta, impondo diversas restrições às despesas, não se deve desrespeitar direitos sociais para sanar distorções encontradas na economia nacional.

As operadoras de planos de saúde na modalidade de autogestão apresentam além de modelo apropriado de governança, custos inferiores aos praticados pelas operadoras nos demais segmentos, atendendo aos requisitos de transparência e participação de beneficiários e patrocinadores na constituição de seus órgãos colegiados administrativos. São instituições sem fins lucrativos, colaborando para a supressão de custos administrativos; apresentam baixa inadimplência, que favorece a redução do valor das contribuições para o plano de saúde; e possuem baixa rotatividade de beneficiários, em razão de vínculos laborais mais longos, assegurando uma melhor prevenção de riscos de acidentes de trabalho, reduzindo as despesas dos planos de saúde.

Portanto, as alterações previstas na Resolução nº 23 mitigam o direito social constitucionalmente previsto, em virtude da supressão da finalidade institucional das operadoras de planos de saúde de autogestão. Além disso, afrontam à isonomia na prestação de assistência à saúde aos empregados das estatais, uma vez que somente terão acesso aqueles que puderem pagar.

III – CONCLUSÕES

Após esta exposição, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 956, de 2018, para que seja sustada a Resolução nº 23, de 18 de janeiro de 2018, da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações – CGPAR.

Sala da Comissão, em 5 de junho de 2019.

Deputado **SÓSTENES CAVALCANTE – DEM/RJ**

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 956/2018, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Sóstenes Cavalcante.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Felipe Francischini - Presidente, Bia Kicis, Lafayette de Andrada e Caroline de Toni - Vice-Presidentes, Afonso Motta, Alceu Moreira, Alencar Santana Braga, Aureo Ribeiro, Bilac Pinto, Celso Maldaner, Clarissa Garotinho, Daniel Freitas, Danilo Cabral, Darci de Matos, Delegado Éder Mauro, Delegado Marcelo Freitas, Delegado Waldir, Diego Garcia, Eduardo Bismarck, Eduardo Cury, Enrico Misasi, Expedito

Netto, Fábio Trad, Genecias Noronha, Geninho Zuliani, Gil Cutrim, Gilson Marques, Herculano Passos, João Campos, João H. Campos, João Roma, Joenia Wapichana, José Guimarães, Josimar Maranhãozinho, Júlio Delgado, Júnior Mano, Léo Moraes, Luiz Flávio Gomes, Luizão Goulart, Marcelo Ramos, Márcio Biolchi, Margarete Coelho, Nelson Pellegrino, Nicoletti, Pastor Eurico, Patrus Ananias, Rubens Bueno, Sergio Toledo, Shéridan, Subtenente Gonzaga, Talíria Petrone, Aliel Machado, Angela Amin, Capitão Wagner, Chris Tonietto, Coronel Tadeu, Edio Lopes, Evandro Roman, Francisco Jr., Guilherme Derrite, Gurgel, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Paulo Magalhães, Pedro Lupion, Pedro Westphalen e Reginaldo Lopes.

Sala da Comissão, em 10 de julho de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Presidente