



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE nº 92, DE 2009

Relatório Final

"Propõe que a COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR realize ato de fiscalização e controle, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, na GEAP - Fundação de Seguridade Social, a fim de verificar a aplicação dos recursos por ela recebidos destinados à assistência à saúde do servidor público federal ativo ou inativo e de seus familiares."

Autor: **Deputado CHICO LOPES**

Relator: **Deputado REGUFFE**

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle – PFC, apresentada a esta Comissão em junho de 2009, para a realização de ato de fiscalização sobre a aplicação dos recursos recebidos pela GEAP – Fundação de Seguridade Social, destinados à assistência à saúde do servidor público federal.

Na peça inaugural da PFC, afirma-se que em 2008 o Conselho Deliberativo da GEAP aprovou alteração no custeio dos planos de saúde administrados pela referida Fundação. Isso implicou em aumento das contribuições dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, que passaram a despendar valor fixo mensal por beneficiário superior ao determinado pelo critério anterior (oito por cento sobre a remuneração bruta do servidor).

7CC3509918

7CC3509918



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Em 2009, esta Comissão promoveu audiência pública para discutir a questão, mas não foram obtidos elementos suficientes para justificar os novos custos impostos aos beneficiários dos planos de saúde. Restou a percepção de que os beneficiários vêm sendo penalizados pela elevação de custos e pela má prestação de serviços. Além disso, diversas matérias veiculadas pela imprensa questionavam a nova fórmula de contribuição.

Diante dessas informações, a Comissão aprovou em 28.10.2009 Relatório Prévio à PFC em análise que previa, em seu item V – Plano de Execução e Metodologia de Avaliação, a realização de auditoria operacional pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para examinar a gestão dos recursos públicos da União repassados diretamente ao GEAP. Por conseguinte, a Presidência desta Comissão, por intermédio do Ofício Pres. nº 345/2009/CDC, de 28.10.2009, solicitou ao TCU a realização da referida auditoria, encaminhando cópia do Relatório Prévio aprovado.

Ao conhecer da citada solicitação, o TCU informou por meio do Aviso nº 1254-GP/TCU, datado de 29/10/2009, que a matéria objeto da referida PFC seria tratada no Processo nº TC-025.576/2009-0. Posteriormente, por meio do Aviso nº 2142-Seses-TCU-Plenário, de 24/11/2010, a Corte de Contas enviou a esta Comissão cópia do Acórdão nº 3149/2010, proferido nos autos do referido processo.

Todavia, conforme consignado pela unidade técnica e acolhido no voto do Ministro Relator do processo, o Plenário do TCU decidiu pela impossibilidade de atendimento da solicitação, por refugir a sua competência constitucional ou legal (art. 17, § 1º, inciso I da Resolução-TCU nº 215/2008). Em 2004, essa questão já havia sido detidamente discutida pelo Plenário do TCU, no âmbito do processo nº TC 006.301/1996-7, que fundamentou a decisão proferida por meio do Acórdão nº 458/2004, as quais, por detalhadas e esclarecedoras, são parcialmente transcritas a seguir:

“Quanto à natureza jurídica da GEAP

‘A princípio, travou-se nos autos uma extensa discussão acerca da natureza jurídica da GEAP, debate que se iniciou com a arguição, no âmbito da Secretaria de Recursos, de que a GEAP havia sido criada como fundação, mediante portaria do Ministério da Previdência Social, sem a prévia autorização legislativa, o que tornaria nulos seus atos constitutivos. No âmbito da 4ª Secex, arguiu-se a impossibilidade de a União ser

*7CC3509918

7CC3509918



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

considerada co-instituidora da GEAP, haja vista que não foi representada no ato de formalização da fundação.

No entendimento do douto Representante do Ministério Público que atua nestes autos, o nobre Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, a GEAP – Fundação de Seguridade Social é uma fundação instituída nos moldes da Lei nº 6.435/77, cuja instituição, embora maculada por irregularidades – especialmente o fato de ter sido constituída a partir de uma comissão criada no âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social, ente não dotado de personalidade jurídica para instituir uma fundação –, teve a sua legitimidade convalidada pelo disposto no art. 5º, § 1º, da Lei nº 8.689/93, que textualmente dispõe sobre a transformação do Grupo Executivo de Assistência Patronal em Fundação GEAP.’

Consignação do entendimento do Ministro-Relator

‘Já o Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, em seu Voto, após tecer considerações acerca da criação da GEAP, manifestou, em um primeiro momento, o entendimento de que seria ela uma entidade de direito privado, instituída com a participação indireta da União, representada pelas entidades que figuram na escritura pública de instituição, reconhecida, nesses termos, a sua condição como co-instituidora da entidade. Entendeu, ainda, que a GEAP, assim constituída, estaria submetida às disposições da Lei nº 6.435/77, hoje revogada e substituída pela Lei Complementar nº 109/2001. Em reforço a esse entendimento, mencionou, inclusive, acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça que dispôs nesse sentido.

Com base nesses argumentos, especialmente sopesando o fato de ter-se verificado o preenchimento de requisito essencial para a instituição de fundações de natureza privada – a lavratura de escritura pública –, entendeu o nobre Relator que a discussão havida nos autos restaria esvaziada, especialmente no que dizia respeito à alegada inexistência de lei instituidora da fundação, assim como da possível convalidação posteriormente ocorrida, como sustenta a tese defendida pelo Ministério Público.

(...)

Não obstante essa convergência inicial de propostas, não restou superada a discussão sobre ser a entidade de natureza pública ou privada. No Voto que mais recentemente trouxe à consideração do Plenário o Relator evoluiu em seu entendimento para concluir que, pelas razões que expõe, a GEAP não seria de natureza pública nem privada, porque criada em desacordo com a legislação vigente.’

Exposição do Voto do Ministro-Revisor

‘Para iniciar meu exame quanto a essa discussão, gostaria de, preliminarmente, salientar as razões que levaram o Superior Tribunal de Justiça a prolatar o acórdão mencionado no primeiro momento pelo Ministro Ubiratan Aguiar. O TRF da 3ª Região havia

7CC3509918

7CC3509918



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

contrariado decisão denegatória de primeira instância, adotada em sede de mandado de segurança impetrado por terceiro contra ato de dirigente da fundação. Irresignada, a GEAP interpôs Recurso Especial ao STJ. Aquela egrégia Corte de Justiça, ao examinar o recurso, acolheu o Voto do Relator, Ministro Ruy Rosado de Aguiar, que afirmou

‘(...) a GEAP – Fundação de Seguridade Social, assim como outras pessoas jurídicas fechadas que se dedicam à previdência, é entidade de direito privado, regida pela legislação própria, e embora tenha diretores nomeados pelo governo, nem por isso assume feição de ente público, e seus administradores não praticam ato de autoridade, apenas de gestão’

Esses os fundamentos que levaram o Ministro Ruy Rosado a propor ao Superior Tribunal que desse provimento ao recurso, apoiando-se no fato de que os dirigentes da GEAP não poderiam figurar no pólo passivo de mandado de segurança, justamente por não serem autoridade pública ou agentes de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

O simples fato de a Fundação GEAP ser administrada por diretores nomeados pelo governo e – digo mais – gerenciar recursos federais a ela repassados por órgãos da administração direta e indireta da União não a credencia a ser caracterizada como entidade de natureza pública.

Em sendo a GEAP uma fundação, como reconhecidamente o é, para que pudesse ser reconhecida como de natureza pública, deveria ter sido autorizada a sua instituição por lei específica, a teor do que dispõe o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4/6/98 (...)

Observe-se, ainda, que em tempo algum se cogitou da necessidade de ser editada uma Lei Complementar que viesse a definir as áreas de atuação da GEAP – Fundação de Seguridade Social, pelo simples fato de que a GEAP não é uma fundação pública.

E veja-se que sendo necessária lei específica para a instituição de fundação pública, descabe, também, qualquer argumentação no sentido de que a Fundação GEAP poderia ser considerada de natureza pública por força do que dispôs a Lei nº 8.689/93. Descabe porque aquele diploma legal não foi editado especificamente para autorizar a instituição da fundação, mas sim para extinguir o INAMPS, tendo disposto, em consequência dessa extinção, sobre a manutenção da contribuição para a Assistência Patronal, àquela altura já transformada (anteriormente, em 1990) na Fundação de Seguridade Social, (...)

Com a devida vênia do ilustre parecerista, todo esse trecho da conclusão merece reparos, a que procedo por partes.

Em primeiro lugar, em contraposição à afirmação de haver a GEAP sido ‘instituída pelo Poder Público, parcialmente por ele mantida’ repito o que já afirmei alguns parágrafos antes: o fato de a Fundação GEAP gerenciar recursos federais a ela repassados por

7CC3509918

7CC3509918



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

órgãos da administração direta e indireta da União não a credencia a ser caracterizada como entidade de natureza pública.

Quanto à afirmação de ser 'integrada a um segmento público da Administração Direta', mais especificamente 'atrelada ao Ministério da Previdência Social', não procede tal afirmação, não sendo razoável admitir-se afirmação nesse sentido apenas porque a GEAP originou-se de uma comissão que integrava a estrutura do Ministério da Previdência. Tal vinculação não existe mais e a Fundação GEAP não integra a administração indireta, muito menos a direta, como sustenta o nobre consultor.

No que se refere à afirmação de que a entidade seria pública porque 'vocacionada à realização de fins de interesse público', também não merece ser abonada pois o que a GEAP faz, ao atuar no segmento de saúde, é ser operadora de plano de saúde, prestadora de assistência médica, sem nenhum fim de interesse público vislumbrado nessa sua atuação. Raciocinar em sentido contrário, isto é, na direção em que raciocina o consultor, seria o mesmo que admitir que uma operadora privada qualquer (p.ex., a autora de uma das representações apensadas a estes autos, a Golden Cross) estaria a realizar fins de interesse público, uma vez que as duas atuam com objetos em tudo semelhantes: oferta de serviços de assistência à saúde dos servidores públicos.

Quanto à última das afirmações, de que a GEAP deveria ainda ser considerada uma 'verdadeira fundação pública' sob o argumento de que estaria 'sujeita a mecanismos públicos de controle de suas atividades', creio também caber reparos. Ocorre que tal afirmação transmite uma sensação de que a GEAP estaria sujeita, por exemplo, a controle do TCU, como ocorre com as fundações públicas, quando, na verdade, não está. Sua atuação está sujeita apenas à fiscalização da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e da Secretaria de Previdência Complementar – SPC, órgãos que atuam, em suas respectivas esferas de competências, sobre diversas entidades privadas que atuam nesses ramos, saúde e previdência complementar, até mesmo sobre as empresas privadas, sem que tal fiscalização seja capaz de lhes revestir da característica de entidades de natureza pública, como quer fazer crer o nobre parecerista.”

Ao final de seu voto, o Ministro-Revisor aponta contradição entre a doutrina pela qual a GEAP não seria enquadrada como fundação pública, e o que sustentava a GEAP com base em pareceres de consultores juntados aos autos. Assim, arremata:

“Com a devida vênia do ilustre consultor, cabe aqui proceder aos mesmos reparos de que foi alvo o parecer do professor Sérgio Ferraz. Antes, porém, vale sempre lembrar que a

7CC3509918

7CC3509918



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

qualificação da natureza jurídica da fundação está expressa no art. 1º de seu estatuto, que dispõe ser a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado.

Em primeiro lugar, o fato de a GEAP ser 'entidade originada no Poder Público', não é suficiente para torná-la uma entidade de natureza pública, como já mencionado anteriormente.

Além disso, a circunstância de receber e administrar recursos públicos a ela repassados, ou, para utilizar a expressão empregada no parecer, haver sido 'mantida desde sempre sob sua permanente ingerência, alimentada por recursos provenientes dos cofres governamentais', não a transforma em entidade de natureza pública.

Quanto à afirmação de que a entidade seria pública 'por se sediar em campo interno ao aparelho administrativo público', entendo, como já me manifestei anteriormente, que tal afirmação não procede, posto que a GEAP não se situa inserida na estrutura de nenhum órgão da administração pública direta ou indireta, tendo sido apenas criada a partir de comissão que fazia parte integrante da estrutura do Ministério da Previdência, mas hoje já completamente independente de qualquer órgão.

Tampouco, como já demonstrado anteriormente, considero que as atividades exercidas pela GEAP possam qualificá-la a ser compreendida como 'sujeito encarregado de atividade instrumental do Estado e que lhe compõe o universo organizacional'. Na verdade, a GEAP, quando atua no segmento de saúde, presta serviços de assistência à saúde dos servidores públicos, sem nenhum fim público ou atividade de Estado vislumbrada nessa atividade.

Por tudo o quanto aqui foi exposto neste tópico, confrontadas as propostas oferecidas nos autos, a doutrina jurídica, os pareceres dos consultores contratados, bem como a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, impõe-se a toda evidência o entendimento de que a GEAP, ainda que não tenha sido assim qualificada nos pareceres, não é uma pessoa jurídica de direito público, porquanto não foi criada por lei específica e não se rege pelo direito público, ao contrário, constituiu-se mediante o registro de escritura pública em cartório e está regida pelo direito privado, e que exerce atividades de natureza privada, não sendo integrante da administração pública direta ou indireta.

Não sendo uma fundação pública, há que se admitir que somente pode ser de natureza privada, ainda que tenha havido impropriedades em sua constituição."

Para colher as informações solicitadas por esta Comissão, mesmo sem que a fiscalização solicitada estivesse dentro de sua competência, o TCU realizou diligência junto a unidades jurisdicionadas que em princípio detêm competência para fiscalizar a GEAP, como a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

*7CC3509918

7CC3509918



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Segundo consta do relatório do Ministro Relator, a ANS apresentou relatório de visita técnica realizada à GEAP por grupo técnico em 2009. A ANS afirma que não foi detectada irregularidade em relação aos aspectos técnicos da metodologia utilizada na avaliação atuarial para precificação dos produtos para o ano de 2009, mas pondera que o cenário das carteiras aponta para dificuldades de se estabelecer um equilíbrio atuarial dos planos de saúde da GEAP no longo prazo.

Ainda segundo o Ministro Relator, a PREVIC apresentou documentos levantados pelas áreas técnicas, acerca dos trabalhos, fiscalizações e outras atuações na GEAP, mas ressaltou que não é de sua competência se manifestar acerca das operações referentes a Planos de Assistência à Saúde da GEAP.

Assim, o TCU conclui que não há elementos para se afirmar categoricamente sobre a regularidade e a adequação na execução dos contratos de serviços entre a GEAP e seus prestadores de serviços, ou sobre a adequação das normas técnicas da nova fórmula instituída. Desse modo, a Corte de Contas exarou o citado Acórdão-TCU-Plenário nº 3149/2010, com o seguinte teor:

“9.1 conhecer, com fulcro no art. 232, III, do RI/TCU, da presente solicitação;

9.2 informar à Presidência da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados que este Tribunal encontra-se impossibilitado de atender à solicitação de fiscalização objeto da Proposta de Fiscalização Financeira e Controle - PFC nº 92/2009, porquanto refoge de sua competência constitucional e legal a realização de auditoria sobre os recursos geridos pela GEAP, entidade de direito privado, não jurisdicionada a esta Casa;

9.3 encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, bem assim cópia digitalizada dos presentes autos, com os documentos enviados a este Tribunal pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e pela Secretaria de Previdência Complementar, à Presidência da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados;

9.4 considerar, nos termos do art. 17, § 1º, inciso I da Resolução-TCU nº 215/2008, atendida a presente solicitação; e

9.5 arquivar os presentes autos.”

Recentemente, em março de 2013, após decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de interromper os contratos sem licitação com órgãos que não são os criadores originais do plano, a ANS e a PREVIC decretaram intervenção na GEAP, pelo prazo de 180 dias.¹ De acordo com a ANS, o regime de direção fiscal foi

¹ Veja: <http://www.gestaosindical.com.br/apos-decisao-desfavoravel-no-stf-geap-sofre-inte.aspx>.

7CC3509918*

7CC3509918



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

instalado para acompanhar a situação econômica da operadora, que vinha apresentando resultados financeiros negativos em sequência. Enquanto a direção fiscal durar, a GEAP terá que apresentar um plano para resolver o desequilíbrio financeiro identificado pelo governo, bem como realizar um levantamento detalhado de todos os aproximadamente 88 convênios que possui hoje.

É o relatório.

II – VOTO

As razões pelas quais a Corte de Contas conclui que a GEAP deve ser considerada uma entidade de direito privado, a ela não jurisdicionada, foram longamente fundamentadas em discussões havidas em 2004, e aqui parcialmente transcritas.

Dessa forma, ao concluir que refoge à sua competência constitucional e legal a realização de auditoria sobre os recursos geridos pela GEAP, a Corte de Contas julga-se impossibilitada de atender à solicitação de fiscalização desta Comissão, frustrando o objetivo inicial da PFC nº 92, de 2009. Ademais, o próprio TCU aponta que as diligências adicionais que adotou foram insuficientes para permitir chegar a conclusões – que somente seriam supridas com a realização de auditoria operacional – quanto à gestão pela GEAP dos recursos recebidos de seus contribuintes.

Todavia, diante desse posicionamento do TCU e da recente intervenção do Governo na GEAP, julgo ser pertinente que ao menos os contratos firmados entre a GEAP e as diversas entidades públicas a ela conveniadas sejam objeto de auditoria.

Diante do exposto, voto:

- a) para que esta Comissão solicite ao Tribunal de Contas da União que realize auditoria nos contratos firmados pelas entidades públicas

7CC3509918

7CC3509918



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

conveniadas ao GEAP, e que proceda com as medidas cabíveis que lhe couber;

- b) para que esta Comissão encaminhe ao Ministério Público da União o teor da presente PFC, para conhecimento e providências que lhe couber.

Sala da Comissão, de de 2013.

Deputado REGUFFE

Relator
PDT/DF

7CC3509918

7CC3509918