

PROPOSIÇÃO Nº 1.00593/2022-45

Relator: Conselheiro JAIME DE CASSIO MIRANDA

Proponente: Conselheiro Antônio Edílio Magalhães Teixeira

RELATÓRIO

Cuida-se de proposição de iniciativa do Conselheiro Antônio Edílio Magalhães Teixeira, que visa alterar dispositivo da Resolução nº 223, de 16 de dezembro de 2020, deste Conselho Nacional do Ministério Público, para "suprimir locução do texto original e permitir que os valores das participações obrigatórias dos beneficiários possam ser objeto de ressarcimento". Trata-se, portanto, de proposta de alteração da Resolução que "regulamenta o programa de assistência à saúde suplementar para membros e servidores do Ministério Público brasileiro".

O proponente apresenta justificativa na qual explica que o Plenário do CNMP reconheceu contradição no texto original da Resolução n° 223/2020, quando julgou os embargos de declaração opostos contra o acórdão que aprovou a Proposição n° 1.00180/2020-08, e que a alteração ora proposta se justifica para efetivar a modificação de texto já decidida pelo colegiado. Aduz que a fundamentação do voto do Relator referia-se de modo diverso à dedução dos valores a serem reembolsados ao beneficiário. Confira-se:

"O texto fora aprovado com a previsão de dedução, do valor a ser reembolsado não somente da contrapartida do ente público, mas também das participações obrigatórias dos beneficiários (art. 4°, §1°, inciso II). Contudo, no próprio voto consta que "nada impede que, deduzida a contrapartida do ente público, se pague o auxílio, desde que se observem o teto de ressarcimento e, evidentemente, o efetivo valor das despesas diretamente suportadas pelo beneficiário".

Nessa medida, a simples supressão da locução 'das participações obrigatórias dos beneficiários' da redação do inciso II, § 1°, do art. 4°, permite que tais valores sejam objeto de ressarcimento aos membros e servidores participantes de plano de autogestão, observado o limite de ressarcimento previsto na Resolução, a disponibilidade orçamentária de cada órgão do Ministério Público e o regulamento de cada plano, com a superação da contradição apontada."

Em 15/6/2022, distribuiu-se o feito ao gabinete deste Conselheiro. Ato contínuo, determinou-se a notificação das unidades e dos ramos do Ministério Público

brasileiro, das associações nacionais do Ministério Público e, também, do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, para apresentação de manifestações sobre a matéria, na forma do art. 148, § 2º, e do art. 149 do Regimento Interno do CNMP.

Encaminharam manifestações favoráveis, sem sugestões de alteração: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (p. 19), Ministério Público do Estado de Mato Grosso (p. 21), Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (p. 23-37), Ministério Público do Estado de Rondônia (p. 38), Ministério Público do Estado do Amapá (p. 59), Ministério Público do Estado do Tocantins (p. 61), Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (64), Ministério Público do Estado do Acre (p. 68), Ministério Público do Trabalho (p. 70), Ministério Público do Estado de Amazonas (p. 77), Ministério Público do Estado de Minas Gerais (p. 86) e Ministério Público do Estado de São Paulo (p. 122-124). No mesmo sentido, responderam a Associação Nacional dos Procuradores e Procuradoras do Trabalho (p. 66) e a Associação Nacional dos Procuradores da República (72-75).

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN) encaminhou manifestações de servidores da Instituição e da Associação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (p. 41-56). Destacam-se sugestões no sentido de se ampliar o valor do reembolso para outros pagamentos relacionados à saúde, como os feitos a profissionais não credenciados pelo plano de saúde, bem como propostas para viabilizar o pagamento do auxílio sem comprovação de gastos e incluir os ascendentes na condição de dependentes (restrição essa criada pela regulamentação local).

A Associação Goiana do Ministério Público apresentou quatro sugestões. Postulou a inclusão de dispositivo que preveja, expressamente, a possibilidade de inclusão de cobertura de despesas relativas à coparticipação, no auxílio-saúde. Aduz que a Resolução nº 223/2020, embora não contenha vedação nesse sentido, acaba permitindo interpretações distintas pelas diversas unidades ministeriais. Em segundo lugar, sugeriu incluir vedação expressa à diferenciação dos percentuais devidos a título de assistência à saúde suplementar dos membros ativos e inativos. A terceira proposta é no sentido de possibilitar o reembolso de despesas com saúde que não estejam incluídas no âmbito dos planos ou seguros de assistência à saúde ou odontológica. Por fim, sugeriu alteração do inc. I do art. 3º da Resolução, para que

a redação do dispositivo seja mais clara quanto à cobertura da assistência odontológica (p. 114-120).

Sobre as demandas da Associação Goiana do Ministério Público, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de Goiás apresentou resposta, informando que editou ato, em 29/3/2022, no qual equiparou os valores pagos entre os membros e servidores ativos e aposentados. Esclarece que a unidade ministerial "realiza o ressarcimento cumulativo de despesas com planos de saúde e odontológico, desde que preenchidos os requisitos para tanto" (p. 128). Em relação às demais sugestões da Associação, que se referem à coparticipação e à ampliação do rol de despesas, comunica que a Procuradoria-Geral de Justiça endossa o pleito e aguarda a aprovação da Resolução para sua implementação.

A Federação Nacional dos Servidores dos Ministérios Públicos Estaduais (FENAMP) manifestou apoio ao texto original da Proposição e requereu, adicionalmente, a supressão da vedação à "vinculação simultânea a mais de uma modalidade", contida no § 2° do art. 4° da Resolução n° 223/2020, com a correspondente adequação do Glossário à nova redação (p. 88-89).

O Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público (SINDMPU) e a Associação dos Servidores do Ministério Público Federal (ASMPF) requereram habilitação de seus representantes para acesso aos autos para fins de apresentação de manifestações e contribuições à matéria (p. 139-141). Em resposta, considerando que os pedidos de acesso aos autos eletrônicos devem ser realizados diretamente pelo sistema ELO, para simples homologação por parte do gabinete, a assessoria deste Relator enviou aos patronos do SINDMPU informações de acesso aos tutoriais do sistema elaborados pela Secretaria Processual do CNMP (enviadas para o e-*mail* estillac@estillacrocha.com no dia 13/9/2022, às 17h05 – p. 223).

Em 8/7/2022, o Conselheiro Paulo Passos encaminhou o Memorando nº 27/2022/GAB/CPCP, pelo qual solicita que a análise da Proposição considere notícia de que a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) permitiu o índice de reajuste em 15,5% para os planos de saúde individuais e familiares. Manifesta-se no sentido da necessidade de tratamento, no tema em comento, das despesas médicas hospitalares, odontológicas,

psicológicas e farmacêuticas não abrangidas pelos planos de saúde, mediante adequação do inc. I do art. 3° da Resolução n° 223/2020. Acrescenta observação quanto ao reembolso das parcelas de coparticipação do membro ou servidor com os planos de saúde. Encaminha, ainda, cópia de manifestação da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) contendo sugestões da entidade.

A CONAMP, mediante o Oficio nº 077/2022-GAB/CONAMP, de 4/7/2022, formulou, em síntese, propostas para que o reembolso do auxílio indenizatório possa incluir despesas não abrangidas pelos custos dos planos/seguradoras de saúde (nova redação para o art. 3°, inc. I, art. 4°, inc. IV); para introdução do conceito de doença grave, nos termos da Lei nº 7.713/88, permitindo que as despesas com seu tratamento sejam reembolsáveis para além dos valores despendidos com planos ou seguros privados de saúde (acréscimo de um inc. IV ao art. 3° e nova redação para o art. 4°., § 3°); para que se suprima do texto a vedação à vinculação simultânea a mais de uma modalidade do programa de assistência à saúde (art. 4°, § 2°); para que se majore o limite fixado para reembolso das despesas, em caráter indenizatório, de 10% para 15% do subsídio do membro ministerial.

É o relatório.

VOTO

A Proposição em exame decorre do julgamento, pelo Plenário do CNMP, dos embargos de declaração opostos em face do acórdão que aprovou a Proposição nº 1.00180/2020-08, da qual resultou a Resolução nº 223, de 16 de dezembro de 2020, que "regulamenta o programa de assistência à saúde suplementar para membros e servidores do Ministério Público brasileiro".

No plano da constitucionalidade, a Proposição encontra-se amparada pelo § 2° do artigo 130-A, da Constituição Federal de 1988. A proposta apresentada amolda-se aos limites do poder regulamentar concedido ao Conselho Nacional do Ministério Público, bem como propicia o tratamento uniforme da matéria pelo Ministério Público brasileiro.

Quanto à juridicidade, não se vislumbram conflitos com as normas do ordenamento jurídico pátrio. Ademais, o texto proposto busca corrigir equívoco decorrente de contradição já reconhecia pelo Plenário do CNMP.

A técnica legislativa e a regimentalidade encontram-se atendidas de maneira satisfatória, uma vez que foram observadas as disposições da Lei Complementar nº 95, de 1998, bem como o procedimento previsto nos artigos 147 a 151 do RICNMP.

Com relação ao mérito, a alteração ora proposta à Resolução n° 223/2020 leva a efeito decisão já tomada por este Colegiado nos embargos de declaração referentes à Proposição n° 1.00180/2020-08. Na ocasião, reconheceu-se contradição no texto original, quanto à dedução, dos valores a serem reembolsados, daqueles pagos a título de participação obrigatória pelos usuários do sistema de autogestão. O acórdão do julgamento dos embargos de declaração possui a seguinte ementa:

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RESOLUÇÃO QUE REGULAMENTA O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE SUPLEMENTAR DOS MEMBROS E SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PROVIMENTO PARCIAL DOS EMBARGOS.

-

¹ "Art. 130-A. [...] § 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo lhe: I – zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; [...]"

- 1. Os embargos de declaração têm natureza integrativa do acórdão e a finalidade de sanar omissão, contradição, obscuridade ou erro material, não se prestando para provocação de novo julgamento da causa.
- 2. Contradição reconhecida quanto à dedução, dos valores a serem reembolsados, daqueles pagos a título de participação obrigatória pelos usuários do sistema de autogestão. Necessária supressão da locução "e das participações obrigatórias dos beneficiários" contida no art. 4°, § 1°, inciso II da Resolução 223/2020.
- 3. Vedação à vinculação simultânea a mais de uma modalidade de assistência à saúde suplementar dos membros e servidores do Ministério Público. Regra compatível com a lógica e fundamentação do voto condutor da Resolução.
- 4. Embargos parcialmente providos para o fim de reconhecer a contradição do texto da Resolução na parte em que determinada a dedução, dos valores a serem ressarcidos, dos relativos às participações obrigatórias dos beneficiários.
- (ED na Proposição nº 1.00180/2020-08, Relator: Conselheiro Antônio Edílio Magalhães Teixeira, j. em 24/5/2022, DE-CNMP de 27/5/2022 grifei)

O dispositivo em questão, na sua redação vigente, assim prevê:

(grifou-se o trecho que se busca suprimir mediante a presente Proposição)

O texto do dispositivo foi aprovado com a previsão de dedução, do valor a ser reembolsado, não somente da contrapartida do ente público, mas também das participações obrigatórias dos beneficiários. A supressão da expressão "e das participações obrigatória dos beneficiários" é suficiente para corrigir a contradição já reconhecida por este Colegiado. Constava, no voto do Relator da Proposição nº 1.00180/2020-08: "nada impede que, deduzida a contrapartida do ente público, se pague o auxílio, desde que se observe o teto de ressarcimento e, evidentemente, o efetivo valor das despesas diretamente suportadas pelo beneficiário".

Considerando-se que os valores pagos pelos beneficiários do Programa de Assistência à Saúde Suplementar, a título de contrapartidas obrigatórias vinculadas a planos

de autogestão, integram as despesas com assistência à saúde, é pertinente que tais despesas também estejam sujeitas a reembolso, observado o limite de ressarcimento previsto na Resolução e a disponibilidade orçamentária de cada unidade do Ministério Público.

Em relação às sugestões encaminhadas ao Relator na etapa de instrução da presente Proposição, considero que a aprovação da presente proposta de Resolução resolverá a dúvida quanto à possibilidade de inclusão das despesas de coparticipação dos beneficiários, no reembolso do auxílio-saúde.

Entendo oportuna a proposta formulada pela CONAMP no sentido de se majorar o limite fixado para reembolso das despesas, em caráter indenizatório, de 10% para 15% do subsídio do membro ministerial. A sugestão contempla preocupações como a manifestada pelo Conselheiro Paulo Passos, de que a análise da Proposição tenha o cuidado de avaliar o contexto que levou a ANS a autorizar percentual significativo de aumento dos planos privados de saúde. Ademais, cabe enfatizar a alteração que se acolhe como emenda do Relator, consolidada ao final do voto, não permite aumento automático de despesas. Exige-se observar os limites orçamentários, a disponibilidade dos recursos e o planejamento estratégico de cada unidade do Ministério Público. Além disso, trata-se de parcela indenizatória que só é reembolsável mediante comprovação efetiva das despesas com saúde.

Quanto às demais sugestões, no entanto, observo já foram decididas pelo Plenário, seja na aprovação da Proposição n° 1.00180/2020-08, seja no julgamento dos embargos de declaração dela decorrentes.

O voto do Relator daquela Proposição, o então Conselheiro Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, deixou claro que "o que se traz não é uma verba indenizatória que será paga de forma mensal independentemente de qualquer dispêndio — que poderia caracterizar um acréscimo remuneratório disfarçado -, mas, isto sim, um ressarcimento pelos valores comprovadamente desembolsados com planos de saúde privados" (p. 5 do voto). Por essas razões, inviável a sugestão formulada no sentido de se viabilizar o pagamento do auxílio sem comprovação de gastos.

O Plenário também decidiu manter no texto da Resolução a expressão "sendo vedado ao membro ou ao servidor a vinculação simultânea a mais de uma modalidade",

contida ao final do § 2° do art. 4°. Conforme o voto condutor do Conselheiro Antônio Edílio Magalhães Teixeira, no julgamento dos embargos de declaração (Proposição nº 1.00180/2020-08), tal vedação decorre "da própria lógica e raciocínio do acórdão, que prestigiou a autonomia administrativa do órgão e optou por solução que não levasse ao desmonte, por evasão, dos sistemas de autogestão e de convênio ou contrato de operadora de plano de saúde" (p. 8 do voto). A interpretação sistemática da Resolução permite concluir que o reembolso do auxílio-saúde, previsto no § 1° do art. 4°, aplica-se aos sistemas de autogestão e de contratação de operadora de plano de saúde, nos termos do regulamento editado pela respectiva unidade do Ministério Público. O Glossário da Resolução esclarece, nesse sentido, quanto à cumulação entre as modalidades, que "o Ministério Público poderá disponibilizar uma ou mais modalidades, após a análise da viabilidade de concessão de cada uma, que será de responsabilidade de cada órgão". Essas razões, em especial o risco de desmonte das soluções existentes de assistência à saúde, conduzem-me à conclusão de que são inviáveis, no atual momento, propostas que buscam ampliar o reembolso de despesas não incluídas nos respectivos planos de saúde ou seguros.

Ressalte-se, uma vez mais, o quanto já expresso por ocasião dos julgamentos anteriores sobre a matéria: o CNMP buscou não só assegurar tratamento minimamente uniforme da assistência à saúde por todas as unidades do Ministério Público. Assegurou-lhes, também, em respeito ao princípio da autonomia administrativa e financeira, a opção pelo modelo de prestação de assistência mais bem ajustado à disponibilidade orçamentária e aos meios de gestão que sejam acessíveis a cada uma.

Nessa linha de raciocínio, considero que as demais sugestões de alteração apresentadas a este Relator traduzem demandas pontuais que devam ser encaminhadas perante a Administração Superior da respectiva unidade ministerial (inclusão dos ascendentes na condição de dependentes, diferenciação dos percentuais devidos a título de assistência à saúde suplementar a membros ativos e inativos, entre outras), por não conflitarem com o teor da Resolução nº 223/2020, sem prejuízo de tais demandas serem eventualmente questionadas perante este Conselho mediante procedimento próprio.

Por fim, cumpre tecer considerações sobre o pleito do SINDMPU e da ASMPF. As entidades vieram aos autos somente em 13/9/2022, para expor que o inteiro teor dos autos digitais não lhe estavam disponíveis e requerer a habilitação de seus patronos no feito, para apresentação de manifestações e contribuições à Proposição. Não solicitaram acesso aos autos diretamente pelo Sistema ELO, o que agilizaria o procedimento de autorização de acesso aos autos pelo gabinete. É de se observar que as entidades já tinham sido orientadas por este Relator quanto à tramitação e ao objeto do presente procedimento desde, ao menos, o dia 26/7/2022, quando intimadas de decisões lavradas nos autos dos Procedimentos de Controle Administrativos nº 1.00184/2022-10 e nº 1.00473/2022-10.² Tais decisões foram confirmadas pelo Plenário em julgamento de recurso interno na Sessão Ordinária realizada no dia 23/8/2022 e, em 13/9/2022, transitaram em julgado. Só então as entidades peticionaram no presente feito, sem, entretanto, solicitar acesso aos autos no sistema ELO e sem apresentar emendas ou sugestões no prazo regimental.

Ante o exposto, com base na análise dos autos, VOTO pela APROVAÇÃO da presente proposição, com uma emenda, na forma do texto consolidado como anexo ao presente voto.

É como voto.

Brasília/DF, 20 de setembro de 2022.

JAIME DE CASSIO MIRANDA Conselheiro Relator

do original).

² Na ocasião, ao rejeitar embargos de declaração opostos contra decisão monocrática de arquivamento dos referidos PCAs, alertei: "... no dia 14/6/2022, o Conselheiro Antônio Edílio apresentou ao Plenário o novo texto a ser apreciado e que está relacionado ao julgamento da Proposição nº 1.00180/2020-08. Naquela assentada, o Colegiado entendeu pela instauração de nova Proposição que tem como objeto 'Altera o art. 4°, § 1°, inciso II, da Resolução CNMP nº 223/2020, para suprimir locução do texto original e permitir que os valores das participações obrigatórias dos beneficiários possam ser objeto de ressarcimento.", tombada no Sistema Elo sob o nº 1.00593/2022-45, feito distribuído a minha relatoria. Portanto, resta claro que o rito processual exige a instauração de nova Proposição, mesmo quando da alteração de Resoluções do CNMP, e estas só podem ser encaminhadas pelas partes indicadas no art. 147 do RICNMP. Sendo assim, com a existência de nova Proposição que tem como parte requerente o Conselheiro Antônio Edílio Magalhães Teixeira, membro deste CNMP, nada impede de que as Associações Nacionais aqui requerentes nestes Procedimentos de Controle Administrativo apresentem manifestações ao processo de nº 1.00593/2022-45, nos termos do art. 148, §2º do RICNMP, (...)" (grifos

ANEXO

REDAÇÃO CONSOLIDADA

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO Nº [...], DE [...]

Altera o art. 4°, § 1°, inciso II, da Resolução CNMP n° 223/2020, para suprimir locução do texto original e permitir que os valores das participações obrigatórias dos beneficiários possam ser objeto de ressarcimento.

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício de suas atribuições, conferidas pelo artigo 130-A, § 2º, inciso I, da Constituição da República, e com arrimo nos artigos 147 e seguintes de seu Regimento Interno e na decisão plenária proferida em embargos de declaração nos autos da Proposição nº 1.00180/2020-08, julgados na 8ª Sessão Ordinária, realizada no dia 24 de maio de 2022;

Considerando que a saúde é direito de todos e dever do Estado (Constituição Federal, art. 196);

Considerando que a Constituição Federal, em sintonia com a Convenção nº 155 da Organização Internacional do Trabalho, assegura a todos os trabalhadores, independentemente do regime jurídico a que estejam submetidos, o direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (Constituição Federal, art. 7º, XXII, combinado com o art. 39, § 3º);

Considerando a importância da preservação da saúde de membros e servidores do Ministério Público da União e dos estados para o alcance dos desafios enfrentados durante o exercício de suas atividades funcionais;

Considerando que todos os Ministérios Públicos devem zelar pelas condições de saúde de seus membros e seus servidores, com vistas ao bem-estar e à qualidade de vida no trabalho;

Considerando a responsabilidade das instituições pela promoção da saúde e pela prevenção de riscos e doenças de seus membros e seus servidores e, para tanto, a necessidade de se estabelecerem princípios e diretrizes para nortear a atuação dos órgãos dos Ministérios Públicos;

Considerando que restou reconhecida, pelo Plenário deste Conselho Nacional, em embargos de declaração nos autos da Proposição nº 1.00180/2020-08, julgados na 8ª Sessão Ordinária, contradição no texto original, quanto à dedução, dos valores a serem reembolsados, daqueles pagos a título de participação obrigatória pelos usuários do sistema de autogestão;

Considerando a necessidade de adequação do texto em face do referido julgado,

RESOLVE:

Art. 1º O art. 4º, § 1º, inciso II, e o art. 5°, §§ 2° e 3° da Resolução nº 223, de 16 de dezembro de 2020, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º A assistência à saúde dos beneficiários será prestada pelo Sistema Único de Saúde – SUS, e, de forma suplementar, por meio de regulamentação do respectivo Ministério Público, mediante:
§ 1º O beneficiário que participar de programa de saúde suplementar na forma dos incisos I e II, para si ou seus dependentes, custeado total ou parcialmente pelo Erário, terá assegurado o reembolso nos termos do respectivo regulamento, nas seguintes condições:
II – a dedução da contrapartida do ente público;
"Art. 5°

§ 2° Na hipótese de o Ministério Público optar pelo reembolso de despesas, previsto no inciso IV do art. 4°, no caso dos servidores, deverá elaborar tabela de reembolso, levando em consideração a faixa etária do beneficiário e a remuneração do cargo, respeitado o limite máximo

mensal de 15% do subsidio correspondente ao cargo inicial da carreira de membro do respectivo Ministério Público.
§ 3º Na hipótese de o Ministério Público optar pelo reembolso de despesas, previsto no inciso IV do art. 4º, no caso dos membros, poderá adotar a mesma sistemática prevista no § 2º, respeitando-se o limite máximo mensal de 15% do respectivo subsídio do membro.
Art. 2° O Glossário anexo à Resolução n° 223, de 16 de dezembro de 2020
passam a vigorar com as seguintes alterações:
"GLOSSÁRIO
Limite do valor do auxílio, mediante reembolso:
a. para servidores: até 15% do subsídio correspondente ao cargo inicia da carreira de membro do respectivo Ministério Público, mensalmente incluídos nesse limite os eventuais dependentes;
 b. para membros: até 15% do subsídio do respectivo membro do Ministério Público, mensalmente, incluídos nesse limite os eventuais dependentes.
Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.
Brasília/DF, de de 2022

ANTÔNIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS
Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público