



Tribunal Regional Federal da 1ª Região  
Gab. 16 - DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN

PROCESSO: 1026936-50.2018.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1017666-84.2018.4.01.3400

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

AGRAVANTE: ASSOCIACAO NACIONAL DOS FUNCIONARIOS DO BANCO DO BRASIL, ASSOCIACAO DOS APOSENTADOS E FUNCIONARIOS DO BANCO DO BRASIL - AAFBB

AGRAVADO: UNIÃO FEDERAL

### DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil – ANABB e pela Associação dos Aposentados e Funcionários do Banco do Brasil – AAFBB contra decisão proferida pela MM. Juíza Federal Substituta da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que indeferiu o pedido de concessão de tutela de urgência formulado nos autos da Ação Civil Coletiva nº 1017666-84.2018.4.01.3400, ajuizada contra a União objetivando, em sede de pedido de tutela de urgência, a suspensão dos efeitos da Resolução 23/2018 – CGPAR aos representados.

2. Eis o teor do r. ato decisório agravado, no que relevante à compreensão da controvérsia (ID 4380456):

(...).

*A controvérsia trazida a este juízo diz respeito à Resolução nº 23/2018, que estabeleceu diretrizes e parâmetros para o custeio das empresas estatais federais sobre benefícios de assistência à saúde aos empregados, que, segundo a parte autora, tal Resolução busca limitar a participais da Empresas Estatais no custeio à saúde até atingir o menor valor possível, além de que ela foi editada em desrespeito ao devido processo legal, uma vez que exorbitou a competência da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societária da União (CGPAR).*

*O Decreto nº 6.021/2007, que criou a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societária da União, dispõe, no art. 1º, acerca da finalidade de sua criação, in verbis:*

*Art. 1o Fica criada a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, com a finalidade de tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União.*

*Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, consideram-se:*

*I - empresas estatais federais: as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais sociedades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;*

*II - participações: os direitos da União decorrentes da propriedade, direta ou indireta, do total ou de parcela do capital de sociedades;*

*III - administração de participações: todas as atividades administrativas relacionadas ao exercício das funções de acionista, quotista ou proprietário do capital de empresas; e*

*IV - governança corporativa: conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais federais; (grifei).*

*De acordo com o artigo supracitado, observa-se que a CGPAR tem por escopo versar acerca das matérias que diz respeito à governança corporativa nos âmbito das empresas estatais federais e da administração de participações societária da União. Ressalta-se que o próprio Decreto cuidou de trazer o conceito de governança corporativa.*

*Já o artigo 3º de tal Decreto trata das competências do CGPAR, senão vejamos:*

*Art. 3º Compete à CGPAR:*

***I - aprovar diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária da União nas empresas estatais federais, com vistas à:***

- a) defesa dos interesses da União, como acionista;*
- b) promoção da eficiência na gestão, inclusive quanto à adoção das melhores práticas de governança corporativa;***
- c) aquisição e venda de participações detidas pela União, inclusive o exercício de direitos de subscrição;*
- d) atuação das empresas estatais federais na condição de patrocinadoras de planos de benefícios administrados por entidades fechadas de previdência complementar;*
- e) fixação da remuneração de dirigentes;*
- f) fixação do número máximo de cargos de livre provimento;*
- g) expectativa de retorno do capital dos investimentos com recursos da União;*
- h) distribuição de remuneração aos acionistas; e*
- i) divulgação de informações nos relatórios da administração e demonstrativos contábeis e financeiros, no caso das empresas públicas e sociedades de capital fechado;*

***II - estabelecer critérios para avaliação e classificação das empresas estatais federais, com o objetivo de traçar políticas de interesse da União, tendo em conta, dentre outros, os seguintes aspectos:***

- a) desempenho econômico-financeiro;*
- b) práticas adotadas de governança corporativa;*
- c) gestão empresarial;*
- d) setor de atuação, porte, ações negociadas em bolsas de valores nacionais e internacionais;*  
*e*
- e) recebimento de recursos do Tesouro Nacional a título de despesas correntes ou de capital;*  
*(...)*

*Com fundamento nas competências listadas acima, em especial o inciso I, alínea “b”, foi editada a Resolução nº 23/2018. Sendo assim, não que se falar em ilegalidade em sua criação, tampouco em exorbitação da competência da CGPAR.*

*Ademais, entende-se que a Resolução não tratou apenas do estabelecimento de diretrizes e parâmetros para o custeio de empresas estatais federais à prestação de serviço de assistência à saúde aos empregados, está caracterizada, no corpo do seu texto, a implantação de política de gestão, bem com a busca de hígidez à política de custeio. Contudo tais fatores não maculam a edição e vigência da Resolução, uma vez que não vai de encontro às regras de competência conferida à CGPAR com caráter elucidativo, não inovando o ordenamento jurídico.*

*Em relação a este tópico, transcrevo trechos da explicação exarada pela SEST/MP na Nota Técnica nº 19337/2018-MP, apresentado pela parte ré, que busca a compreensão, com maior exatidão, pautada em análise técnica, acerca das questões referentes à Resolução CGPAR nº23/2018:*

*Para que se compreenda com maior exatidão as questões que contornam a edição da Resolução CGPAR nº 23/2018, é necessário apresentar breves considerações sobre os procedimentos e constatações que a precederam.*

*As disposições da Resolução CGPAR nº 23/2018 visam enfrentar um cenário de aumento disseminado de custos com benefício de assistência à saúde – BAS em empresas estatais federais acompanhado de aumento relativo da participação da empresa no custeio e de incipientes mecanismos de governança da gestão do BAS.*

*A reiterada ocorrência de participação da empresa no custeio do BAS em montante superior à participação do empregado é fato identificado ao menos desde o ano de 1996, quando editada pelo Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – CCE a Resolução CCE nº 09/1996:*

*(...)*

*Neste ponto, relativo à limitação da participação da empresa no total dos gastos com o custeio de planos de saúde, veja-se que a Resolução CGPAR nº 23/2018 não inova, uma vez que comando com o mesmo intuito havia sido determinado pela Resolução CCE nº 09/1996, limitando a participação da empresa no custeio do BAS, de modo que não superasse a do empregado.*

*(...)*

*Ressalte-se ter se constatado, ainda, que diversas empresas estatais federais ampliavam 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.*

*Tais informações, enviadas pelas próprias empresas estatais, embasaram as análises técnicas apresentadas à CGPAR, que possibilitaram àquela comissão deliberar sobre o tema, culminando na aprovação da Resolução CGPAR nº 23/2018, que tem como principal objetivo impulsionar a gestão corporativa sustentável do custeio e da governança do BAS, conjugando equilíbrio econômico-financeiro e atuarial com as boas práticas de gestão de pessoas e do mercado de saúde suplementar.*

*Em bloco, as medidas supramencionadas buscam reorientar o modelo de gestão e do custeio do BAS, ficando resguardado o direito adquirido dos empregados.*

*No tocante aos percentuais fixados no art. 3º da Resolução, nota-se que, contrário ao que sustenta a parte autora, não resta evidenciada a limitação no custeio do benefício de assistência a saúde, mas a busca por equilíbrio no plano custeio e promoção de eficiência na gestão, disciplinando, no modelo autogestão, percentual, a depender do caso, a incidir na folha de pagamento, in verbis:*

*Art. 3º 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, conforme a seguir:*

*I - percentual correspondente à razão entre o valor despendido pela empresa para o custeio do benefício de assistência à saúde e o valor da folha de pagamento apurados em 2017, acrescido de até 10% (dez por cento) do resultado dessa razão e*

*II - 8% (oito por cento). (grifei).*

*Ademais, salienta-se que o parágrafo primeiro do artigo citado acima traz a regra de cálculo do benefício de assistência à saúde no pós-emprego, isto é, dos aposentados, o que demonstra que a resolução não proíbe a manutenção do custeio aos aposentados, transcrevo o referido dispositivo:*

*§ 1º Caso a empresa estatal conceda o benefício de assistência à saúde no **pós-emprego**, deverá levar em consideração, no cálculo estabelecido nos incisos I e II e no § 3º, os gastos com o custeio da assistência à saúde dos aposentados e pensionistas e o valor de sua respectiva folha de proventos. (grifei).*

*No tocante ao custeio pela empresa do benefício de assistência à saúde aos novos funcionários, o art. 8º da Resolução garante, na vigência do contrato de trabalho, a concessão aos novos empregados. Nesse sentido, não há que se falar em critério anti-isonômico, uma vez que é cabível ao novo funcionário a adesão ao plano proposto vigente à época da sua contratação.*

*Nesse momento de cognição sumária, não permitem a certeza necessária à concessão do pedido de tutela de urgência vindicada, mormente porque a matéria demanda dilação probatória e somente após o contraditório e a produção de provas é que se poderá avaliar, com maior propriedade, a verossimilhança das alegações autorais.*

(...).

3. Em suas razões, afirmam os agravantes, em resumo, que desde 1970 o Banco do Brasil atua como patrocinador do plano de saúde de seus funcionários, ativos e aposentados, em sistema de autogestão realizada pela CASSI (Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Brasil); que a regra posta estatutariamente entre BB e CASSI é simples: o Banco se obriga a oferecer assistência à saúde aos seus funcionários e o faz por meio de autogestão, na qual o funcionário contribui com uma parte e o Banco com outra; que a Resolução 23/2018, sob a falsa premissa de apontar diretrizes, objetiva imiscuir-se em tais relações para, de forma cogente, impedir que o BB atue como patrocinador nos moldes em que vem atuando; que a Resolução proíbe a manutenção do custeio dos novos funcionários e dos aposentados e determina que a cobrança ao funcionário seja feita em observância às novas regras e mediante critério anti-isonômico; que a nova forma de custeio não mais observará os princípios da solidariedade entre os membros, equidade entre os funcionários da ativa e aposentados e a proporcionalidade no custeio; que a Resolução, ao determinar que seja observada a idade para o custeio, rompe com a regra de solidariedade no plano, que autorizava, antes, que a cobrança fosse definida com base unicamente em percentual do salário, independentemente da composição do grupo familiar, faixa etária ou cargo do funcionário; que haverá, também, a cobrança por dependente, o que gerará uma diferenciação entre associados com o mesmo salário e trará ônus maior aos representados com menor poder aquisitivo; cita, a título de exemplo, um funcionário que ganhe R\$ 3.500,00 mensais e tenha um dependente, hipótese em que pagará, além dos 4% do salário, R\$ 68,51, o que equivale a 1,96% de sua renda bruta; por outro lado, o funcionário com salário de R\$ 20.000,00 e que também possua um dependente pagará montante adicional de R\$ 102,76, que, neste caso, equivalerá a 0,51% de seu salário, além dos 4%; que, ao contrário do que consignado pela magistrada de origem, os novos funcionários e aposentados não poderão contar mais com o custeio de benefício à saúde, conforme se extrai do art. 8º da Resolução questionada.

4. Prosseguem alegando, ainda, que a Resolução, a pretexto de estabelecer diretrizes, como previsto em seu art. 1º, vai além e impõe comandos cogentes, imperativos, que diretamente vilipendiam direitos dos ora representados; que a Resolução institui regras que vão muito além da competência da CGPAR para estabelecer diretrizes de governança, até porque demandariam lei em sentido estrito; que tanto a observância da Resolução se pretende obrigatória que o Ministério do Planejamento enviou o Ofício 146/2018 aos presidentes de estatais federais, informando a necessidade de adoção das normas respectivas; que a CGPAR foi criada com a finalidade de aprovar diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária da União nas empresas estatais federais; que o art. 1º do Decreto 6.021/2007 previu sua criação com a finalidade de tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União; que não compete à CGPAR, pois, a edição de atos normativos que instituem ou retirem direitos, tampouco criem obrigações diretamente incidentes sobre as empresas estatais; que nem mesmo lei em sentido estrito poderia instituir regras específicas e diretamente incidentes sobre a esfera jurídico-societária da sociedade de economia mista, notadamente quanto a aspectos de custeio à saúde dos funcionários, conforme se extrai do art. 173, § 1º, da CF, que privilegia a liberdade administrativa de tais empresas; o mesmo se observa da Lei das Estatais (13.303/2016), mais precisamente em seus arts. 89 e 90; que a edição da Resolução deve obrigatoriamente ser precedida de processo administrativo que averigue a necessidade, conveniência e possibilidade da norma, especialmente considerando a competência de CGPAR, conforme previsão do art. 3º do Decreto 6.021/2007; que considerar a universalidade de estatais brasileiras, de maneira indistinta, não atende ao devido processo legal e ao disposto no art. 2º da Lei 9.784/99; que a motivação e a finalidade do ato são diferentes para os Correios, a Caixa e o Banco do Brasil, pois cada uma possui uma realidade específica; que o Decreto 6.021/2007 exige que as deliberações da CGPAR sejam precedidas de pareceres técnicos (art. 7º), que, por sua vez, devem ater-se aos limites legais de sua competência; que o art. 90 da Lei das Estatais dispõe que 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; que o art. 8º da Resolução impugnada diz que, respeitado o direito adquirido, o benefício de assistência à saúde, com custeio pela empresa, somente será concedido aos empregados das empresas estatais federais durante a vigência do contrato de trabalho, de modo que o funcionário novo e aquele que se aposentar não terão direito ao custeio do benefício à saúde.

5. Por fim, aduzem que a União informou, na origem, que os percentuais constantes da resolução são razoáveis e oriundos de análise técnica pelo Poder Executivo, sem, contudo, apresentar nenhuma prova nesse sentido; que a Nota Técnica 19337/2018 do Ministério do Planejamento, elaborada em 06/09/2018, não socorre as arguições da União, pois se ateve a um contexto histórico genérico, de elaboração da resolução, bem como a questões meramente jurídicas; que o BB, conforme previsão expressa do art. 1º de seu Estatuto, está sujeito apenas aos ditames de seu próprio estatuto e das Leis 4.595/64, 6.404/76 e 13.303/2016, não estando obrigado aos comandos exarados por resolução oriunda de comissão interministerial de governança corporativa; que a Lei das Estatais prevê expressamente que o acionista controlador da empresa pública ou sociedade de economia mista deverá preservar a independência administrativa destas, cabendo à União o dever de observar o preceito de intervenção mínima na estatal; que a União, como acionista controladora do BB, está sujeita aos ditames da Lei das S.A. e, portanto, obrigada ao seu art. 117 caso pratique o ato mediante abuso de poder, como induzir ou tentar induzir o administrador a praticar ato não previsto em lei ou no estatuto e contra o interesse da companhia; que a relação entre o BB e a CASSI, de direito privado, é regida pelo Estatuto de CASSI, que prevê, por exemplo, que a participação do BB como patrocinador de contribuição mensal não excederá o patamar de 4,5% dos valores de aposentadoria ou proventos; que a Ministra Cármen Lúcia, recentemente, suspendeu os efeitos da Resolução 433/2018 da ANS, que propõe-se a regulamentar a utilização de mecanismos financeiros de regulação no âmbito dos planos privados de assistência à saúde, a exemplo da franquia e coparticipação (ADPF 532); que se à ANS não é dado o direito de exarar tais comandos por resolução, com muito mais razão ainda não se pode admitir que Comissão Interministerial o faça; e que é necessária a antecipação dos efeitos da tutela recursal, dado o perigo da demora.

Autos conclusos, **decido**.

7. A hipótese é de reforma, por ora, da decisão agravada.

8. Ao apreciar a medida cautelar requerida na ADPF 532/DF, na qual se questionava a Resolução 433/2018, editada pela Agência Nacional de Saúde e que disciplinava os Mecanismos Financeiros de Regulação, como fatores moderadores de utilização dos serviços de assistência médica, hospitalar ou odontológica no setor de saúde suplementar, a eminente Ministra Cármen Lúcia deferiu o pedido formulado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, suspendendo o ato normativo impugnado.

9. Embora o teor da resolução supracitada não se confunda com o da ora combatida, fato é que em ambas as ações questiona-se, dentre outros pontos, a atribuição – lá da ANS e, aqui, da CGPAR – para a edição dos citados atos normativos. Nesse contexto, tenho por relevante transcrever trechos da decisão que deferiu a cautelar requerida, mais precisamente aqueles que se referem aos usuários de planos de saúde e à instabilidade jurídica existente sobre a matéria, a fim de demonstrar a cautela que se deve ter em tema relacionado à saúde:

(...).

*A tutela do direito fundamental à saúde do cidadão brasileiro é urgente, a segurança e a previsão dos usuários dos planos de saúde quanto a seus direitos, também.*

*Saúde não é mercadoria. Vida não é negócio. Dignidade não é lucro. Direitos conquistados não podem ser retrocedidos sequer instabilizados, como pretendeu demonstrar a entidade autora da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.*

*Por isso o cuidado jurídico com o tema relativo à saúde é objeto de lei, quer dizer, norma decorrente do devido processo legislativo. No Estado democrático de direito, somente com ampla discussão da sociedade, propiciada pelo processo público e amplo debate, permite que não se transformem em atos de mercancia o que o sistema constitucional vigente acolhe como direito fundamental e imprescindível à existência digna.*

*A plausibilidade jurídica dos argumentos apresentados na inicial, pautada em fundamentos constitucionais sensíveis à densificação desse direito, recomendam a atenção para inegável cenário de instabilidade jurídica com o incremento da judicialização da matéria.*

*Anote-se também a inquietude dos milhões de usuários de planos de saúde, muitos deles em estado de vulnerabilidade e inegável hipossuficiência, que, surpreendidos ou, melhor, sobressaltados com as novas regras, não discutidas em processo legislativo público e participativo, como próprio da feitura das leis, veem-se diante de condição imprecisa e em condição de incerteza quanto a seus direitos.*

(...).

10. Feitas tais considerações, registro que a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR foi criada pelo Decreto 6.021/2007, a ela competindo, dentre outras atribuições, aprovar diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária da União nas empresas estatais federais, com vistas à promoção da eficiência na gestão, inclusive quanto à adoção das melhores práticas de governança corporativa.

11. Por governança corporativa entende-se, por seu turno, o conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais federais.

12. Sob o pretexto de estabelecer “diretrizes e parâmetros para o custeio das empresas estatais federais sobre benefícios de assistência à saúde aos empregados”, a CGPAR editou a Resolução 23/2018 (ID 4380448, páginas 4 e seguintes), ora questionada pelas agravantes, cujo art. 3º, incisos I e II, assim dispõe:

*Art. 3º 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, conforme a seguir:*

*I - percentual correspondente à razão entre o valor despendido pela empresa para o custeio do benefício de assistência à saúde e o valor da folha de pagamento apurados em 2017, acrescido de até 10% (dez por cento) do resultado dessa razão e*

*II - 8% (oito por cento).*

13. O art. 8º da citada Resolução prevê, ainda, o que segue:

Art. 8º Respeitado o direito adquirido, o benefício de assistência à saúde, com custeio pela empresa, somente será concedido aos empregados das empresas estatais federais durante a vigência do contrato de trabalho.

14. Nada obstante o quanto consignado pela d. magistrada de primeiro grau, tenho por relevante a alegação dos agravantes de que a Resolução 23/2018, ao dispor acerca da participação das empresas estatais federais no custeio do benefício de assistência à saúde, vai além de sua atribuição de estabelecer diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária da União nas empresas estatais federais. Suprime, em verdade, direitos dos funcionários beneficiários de assistência à saúde, inclusive no que se refere, aparentemente, aos aposentados, indo além, em princípio, do que lhe permite a respectiva legislação de criação.

15. Dessa forma, e considerando, ainda, a urgência do caso em razão da relevância da matéria, bem como o fato de que a resolução questionada, em seu art. 17, determinou que as empresas deverão adequar-se ao novo regramento no prazo de até quarenta e oito meses, não vejo solução distinta da concessão do pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal, concedendo-se a tutela de urgência requerida na origem, já que, até a prolação da sentença, será possível ao magistrado o melhor exame da controvérsia, evitando que danos irreparáveis sejam causados aos associados das agravantes.

16. Parece-me relevante, outrossim, a tese de quebra da isonomia entre os participantes dos planos de benefício à saúde, de modo que, em razão da peculiaridade do caso e do direito envolvido, deve ser suspensa, até prolação da sentença, a resolução impugnada.

Pelo exposto, **defiro o pedido e, antecipando os efeitos da tutela recursal, defiro o pedido de concessão de tutela de urgência formulado na origem, suspendendo os efeitos da Resolução 23/2018-CGPAR aos representados das agravantes.**

**Comunique-se com urgência ao Juízo de origem, para conhecimento e cumprimento.**

**Publique-se.**

**Intime-se a agravada para contraminuta.**

Desembargador Federal **JIRAIR ARAM MEGUERIAN**

Relator

BRASÍLIA, 5 de outubro de 2018.

Assinado eletronicamente por: **JIRAIR ARAM MEGUERIAN**

**05/10/2018 17:48:08**

<http://pje2g.trf1.jus.br:80/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento:



1810051724375350000005446901

IMPRIMIR

GERAR PDF