



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

NOTA n. 00027/2018/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 23070.007217/2016-98

INTERESSADOS: GEAP AUTOGESTÃO EM SAÚDE E OUTROS

ASSUNTOS: CONVÊNIO - EXAMES PERIÓDICOS DE SERVIDORES PÚBLICOS

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Trata-se de processo encaminhado pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Goiás – PFE/UFG, para esse Departamento, por intermédio do *MEMORANDO n. 00052/2018/CONS/PFUFUG/PGF/AGU (Seq. 16)*, solicitando, “*por cautela, o esclarecimento da questão levantada no despacho/documentos de fls. 88/113 em face do entendimento anterior desse Departamento de acordo com o parecer de fls. 78/83, especialmente o item 26*”, cujos documentos a que faz referência encontram-se no arquivo anexo (Seq. 17).

2. O mencionado *item 26 (Fl. 125 – Seq. 17)* integra a conclusão do *PARECER n. 00037/2016/DEPCONSU/PGF/AGU* (exarado nos autos do Processo Administrativo n.º 23070.007217/2016-98) e foi lançado no sentido de manter as conclusões alcançadas no *Parecer n.º 3/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU*. Vejamos:

“**26.** Isso posto, somos pela **manutenção das conclusões exaradas no Parecer n.º 03/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU**, com sua fundamentação de arrimo, ou seja, **à exceção do INSS, as Autarquias e Fundações Públicas Federais não devem celebrar convênio com a GEAP para a realização de exames médicos periódicos nos servidores integrantes do seu quadro**, até que seja definitivamente julgada a ADI n.º 5.086/DF ou até que haja a reforma da decisão liminar prolatada, pois as mesmas razões que determinaram a suspensão de adesões aos convênios com a GEAP para realização de assistência à saúde se aplicam às adesões para realização de exames médicos periódicos dos servidores, sendo certo que tal restrição não afeta as referidas adesões ocorridas em data anterior ao dia 27 de janeiro de 2014, inclusive para realização de exames médicos periódicos.” – grifei.

3. Já o referido *Parecer n.º 03/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU* traz as seguintes conclusões:

“46. Por todo o exposto, conclui-se que:

a) À exceção do INSS, **as Autarquias e Fundações Federais não devem celebrar convênio com a GEAP para a realização de exames médicos periódicos nos servidores integrantes do seu quadro até que seja definitivamente julgada a ADI n.º 5086/DF** ou até que haja a reforma da decisão liminar prolatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski no feito, considerando o fato de que **as razões de decidir apresentadas pelo STF e pelo TCU no caso de assistência à saúde dos servidores voltaram-se para a estrutura estatutária da GEAP**.

b) Ou seja, **as mesmas razões que determinaram a suspensão das adesões aos convênios com a GEAP para realização de assistência à saúde se aplicam às adesões para realização de exames médicos periódicos dos servidores** (*Ubi eadem ratio ibi idem ius* - Onde há a mesma razão, deve-se empregar o mesmo direito).

c) A restrição acima não afeta os convênios firmados com a GEAP em data anterior ao dia 27 de janeiro de 2014.

d) tendo em vista a dissonância de entendimento entre este órgão de assessoramento jurídico da Procuradoria-Geral Federal e a Consultoria Jurídica/MPOG sobre o tema em análise, sugere-se encaminhamento do feito à Consultoria-Geral da União, e, se mantida a divergência após a sua manifestação, seja a matéria submetida ao Senhor Advogado-Geral da União, haja vista o disposto no art. 12, V, do Decreto n.º 7.392, de 13 de dezembro de 2010.” – grifei.

4. Em razão do contido na letra “d”, acima transcrita, os autos foram encaminhados à Consultoria-Geral da União de modo a **submeter ao Advogado-Geral da União uma manifestação propondo solução à controvérsia jurídica** entre a Procuradoria-Geral Federal e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a fim de que pudesse dirimi-la.

5. Isso só veio a ocorrer em 23/02/2018, com a **aprovação** do PARECER n.º 89/2017/DECOR/CGU/AGU (fl. 149/172 – Seq. 17), por meio do **Despacho da Advogada-Geral da União (fl. 178 – Seq. 17)**, nos termos do DESPACHO n.º 00819/2017/GAB/CGU/AGU (fl. 177 – Seq. 17), do Consultor-Geral da União, ocorrido nos autos do Processo Administrativo n.º 05210.004294/2016-62.

6. O DESPACHO n.º 00819/2017/GAB/CGU/AGU, do Consultor-Geral da União, tem a seguinte redação, *verbis*:

“Exma. Sra. Advogada-Geral da União,

1. Estou de acordo com o Despacho n.º 788/2017/GAB/CGU/AGU, de 13 de novembro de 2017.

2. O caso ora em exame cuida de **divergência entre a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Procuradoria-Geral Federal** no que diz respeito à **celebração de convênio entre os órgãos e entidades federais e a GEAP Autogestão em Saúde para a realização de exames médicos periódicos** na forma do art. 206-A, parágrafo único, III, da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

3. **Propõe-se que há adequação jurídica para a celebração de convênio com a GEAP Autogestão em Saúde voltado para prestação de exames médicos periódicos aos servidores públicos federais.** O entendimento ora consolidado funda-se nas alterações estatutárias promovidas no âmbito da referenciada entidade, supervenientes ao julgamento do MS 25.855/STF, bem como encontra amparo no Acórdão n.º 2.855/2016 - Plenário do Tribunal de Contas da União. Outrossim, haveria independência entre os arts. 206-A e 230 da Lei n.º 8.112, de 1990, uma vez que o art. 206-A cuida dos exames médicos periódicos e o art. 230 versa sobre a assistência à saúde do servidor.

4. Assim sendo, **o Parecer n.º 89/2017/DECOR/CGU/AGU, de 18 de agosto de 2017, adotou as seguintes conclusões** que ora são transcritas:

1. **os arts. 206-A, parágrafo único, III, e 230 da Lei n.º 8.112, de 1990, são independentes;**

2. **permanece a imperiosidade do cumprimento da decisão liminar proferida na ADI n.º 5086/DF, no que cuida da impossibilidade de celebração de convênios com a GEAP Autogestão em Saúde, para os fins do art. 230** da Lei n.º 8.112, de 1990, **prestação de serviços de assistência à saúde** aos servidores federais, conforme se observa da Nota n.º 76/2017/GAB/SGCT/AGU, de 22 de março de 2017;

3. **a liminar concedida na ADI n.º 5086/DF não alcança o art. 206-A, parágrafo único, III, da Lei n.º 8.112, de 1990 - Nota n.º 76/2017/GAB/SGCT/AGU;**

4. **o Mandado de Segurança n.º 25855/DF levou em consideração a situação da extinta Fundação GEAP Previdência, não da GEAP Autogestão em Saúde;**

5. as modificações estatutárias ocorridas na GEAP Autogestão em Saúde, conforme compreendido atualmente pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 2855/2016 – Plenário), pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, pela Procuradoria-Geral da República e pela Agência Nacional de Saúde Suplementar, permitem sua classificação como operadora de plano de assistência à saúde organizada na modalidade de autogestão e autorizada a funcionar pelo órgão regulador; e

6. é juridicamente viável a celebração de convênio com o escopo de realizar exames médicos periódicos na forma do art. 206-A, parágrafo único, III, da Lei n.º 8.112/90 entre a GEAP Autogestão em Saúde e os órgãos e entidades federais classificados como seus patrocinadores.

5. Após aprovação final por parte da Exma. Advogada-Geral da União, retornem os autos, para fins de se cientificar a SGCT, a PGF e os demais órgãos de execução desta Consultoria-Geral da União.

6. À consideração superior.” – grifei.

É o relatório.

7. Aparentemente, o motivo do encaminhamento da consulta reside numa possível perplexidade diante do fato de haver um entendimento jurídico firmado pela Advogada-Geral da União conflitante com outro anteriormente firmado pelo Procurador-Geral Federal, considerando que compete à última autoridade orientar a atuação da Procuradoria-Geral Federal, nos termos do *inciso I do § 2º do art. 11 da Lei n.º 10.480, de 2 de julho de 2002, verbis:*

“Art. 11. É criado, na Procuradoria-Geral Federal, o cargo de Procurador-Geral Federal, de Natureza Especial, privativo de Bacharel em Direito de elevado saber jurídico e reconhecida idoneidade.

...

§ 2º Compete ao Procurador-Geral Federal: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – dirigir a Procuradoria-Geral Federal, coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)” - grifei..

8. Ademais, no § 1º do art. 10 da referida Lei foi atribuída a mesma competência prevista para as Consultorias Jurídicas, relativamente às atividades de consultoria e assessoramento, repetindo o que já dispunha o art. 18 da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993. Vejamos:

“Lei n.º 10.480, de 2002

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

§ 1º No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.” – grifei.

“Lei Complementar n.º 73, de 1993

Art. 18. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 desta lei complementar.” – grifei.

9. Contudo, essa possível perplexidade se esvai ao analisarmos os dispositivos constantes na Constituição Federal de 1988, na Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993.

10. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, coube à Advocacia-Geral da União, **sob a chefia do Advogado-Geral da União**, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, nos termos da Lei Complementar n.º 73, de 1993, mesmo que por intermédio de órgão vinculado, termo que, à época, alcançava os órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas federais, e que, atualmente, integram a Procuradoria-Geral Federal. Transcrevo:

“Art. 131. A **Advocacia-Geral da União** é a instituição que, **diretamente ou através de órgão vinculado**, representa a União, judicial e extrajudicialmente, **cabendo-lhe**, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, **as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo**.

§ 1º **A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União**, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.” – grifei.

11. A Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993, em seu art. 3º, reafirmou a condição da chefia exercida pelo Advogado-Geral da União além de asseverar seu grau máximo no assessoramento do Poder Executivo. Vejamos:

“Art. 3º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 1º - **O Advogado-Geral da União é o mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo**, submetido à direta, pessoal e imediata supervisão do Presidente da República.” – grifei.

12. Já em seu art. 4º, restou disciplinada as atribuições do Advogado-Geral da União, das quais destaco as dispostas nos incisos I, X e XI, em razão da pertinência com o caso em tela:

“Art. 4º - São **atribuições do Advogado-Geral da União**:

I - dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e **orientar-lhe a atuação**;

...

X - **fixar a interpretação** da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, **a ser uniformemente seguida** pelos órgãos e entidades da Administração Federal;

XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e **dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal**; – grifei.

13. Por fim, merece transcrição o art. 11 da Lei Complementar n.º 73, de 1993, considerando o que dispõe o § 1º do art. 10 da Lei n.º 10.480, de 2002, acima já transcrito, haja vista a remissão feita àquele artigo. Vejamos:

“Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

...

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação **quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União**.” – grifei.

14. Do texto acima grifado, retira-se, sem dificuldade, **o limite imposto** às Consultorias Jurídicas e, por remissão legal, à Procuradoria-Geral Federal (*compreendendo todos os seus órgãos de execução*), relativamente **à competência para fixar a interpretação de normas**, qual seja, **a existência de entendimento jurídico que já tenha sido adotado pelo Advogado-Geral da União**, alcançado, ao fim e ao cabo, pelo exercício dessa mesma competência, legalmente prevista no inciso X do art. 4º da Lei Complementar n.º 73, de 1993, anteriormente transcrito.

15. Isso considerado, e ainda o disposto no *inciso I do mencionado art. 4º*, havendo entendimento jurídico firmado pelo chefe da Advocacia-Geral da União, esse deverá ser uniformemente seguido por todos os órgãos jurídicos da Administração Federal, pois trata-se, com efeito, de uma *orientação emanada do mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo*.

16. Pela mesma razão, o entendimento jurídico adotado pelo Advogado-Geral da União, *decorrente de controvérsia jurídica por ele dirimida (Inciso XI do art. 4º da Lei Complementar n.º 73, de 1993)*, deverá ser respeitado e seguido não só pelos órgãos jurídicos que estabeleceram a controvérsia, mas, também, por todos os órgãos jurídicos da Administração Federal.

17. Desse modo, no caso em tela, *a Advogada-Geral da União dirimiu a controvérsia jurídica* existente entre Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Procuradoria-Geral Federal, adotando o entendimento no sentido de que *“é juridicamente viável a celebração de convênio com o escopo de realizar exames médicos periódicos na forma do art. 206-A, parágrafo único, III, da Lei n.º 8.112/90 entre a GEAP Autogestão em Saúde e os órgãos e entidades federais classificados como seus patrocinadores”*, devendo, doravante, esse entendimento ser uniformemente seguido por todos os órgãos jurídicos da Administração Federal, inclusive os das autarquias e fundações públicas, que integram a Procuradoria-Geral Federal.

18. Em virtude, disso, sugiro a devolução dos autos ao consulente e que se dê conhecimento da presente manifestação a todos os Procuradores Chefes dos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, bem como aos respectivos Coordenadores das *Câmaras Permanentes de Convênios e Demais Ajustes Congêneres (CPCV)* e de *Licitações e Contratos (CPLC)* de modo que possam avaliar a necessidade de eventual revisão de manifestações firmadas relacionadas ao assunto em tela.

À consideração superior.

Brasília, 11 de abril de 2018.

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS
PROCURADOR FEDERAL

Aprovo. Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília, 11 de abril de 2018.

GUSTAVO LEONARDO MAIA PEREIRA
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23070007217201698 e da chave de acesso 5a696417

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 122580400 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 12-04-2018 10:44. Número de Série: 1749270. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUSTAVO LEONARDO MAIA PEREIRA.
Data e Hora: 12-04-2018 10:50. Número de Série: 13627006. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
