



Pasta 45249

Excelentíssimo Senhor Juiz Federal  
Seção Judiciária do Distrito Federal  
Brasília - DF

CÓPIA



Vara 43749-96.2014.4.01 3400

Assunto: Direito Administrativo e Outras Matérias de Direito Público | Servidor Público Civil | Sistema Remuneratório e Benefícios | Assistência à Saúde (10244)<sup>1</sup>

Ementa: Constitucional e Administrativo. Servidor Público. Poder Judiciário da União. Programa de Assistência aos Servidores do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – PRO-SOCIAL. Alteração do Regulamento-Geral do PRO-SOCIAL. Resolução PRESI/SECBE nº 9, de 2014, do TRF da 1ª Região. Portaria PRESI/SECBE nº 186/2014, do TRF da 1ª Região. Ofensa à lei 9656/98 e a Resolução Normativa n. 137/06 da ANS. Limitação constitucional. Princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia.

27 JUN 2014 09:00  
RECEBIDO  
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

**SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS - SITRAEMG**, CNPJ nº 25.573.338/0001-63, com domicílio em Belo Horizonte/MG, na rua Euclides da Cunha, n. 14, Bairro Prado, CEP n. 30.411-170, por seus procuradores constituídos (mandato anexo), que recebem intimações e notificações em Brasília-DF, no SAUS, quadra 5, bloco N, salas 212 a 217, edifício OAB, CEP 70070-913, Telefone (61) 3223-0552, propõe **AÇÃO COLETIVA** com pedido de **ANTECIPAÇÃO DE TUTELA** em face da **UNIÃO (Tribunal Regional Federal da 1ª Região)**, conforme segue:

**1. INTRODUÇÃO E LEGITIMIDADE**

O autor congrega Servidores Públicos Federais vinculados aos órgãos da Justiça Federal em Minas Gerais (estatuto anexo), e pleiteia a anulação da Resolução PRESI/SECBE nº 9 de 2014 e da Portaria PRESI/SECBE nº 186/2014 (anexas), editadas pela Presidência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que lançou várias alterações no regulamento-Geral do Programa de Assistência aos Magistrados e Servidores da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Grau da

<sup>1</sup> De acordo com as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário, expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça.



## Primeira Região – PRO SOCIAL<sup>2</sup>

Trata-se, portanto, da defesa de interesse ou direito coletivo<sup>3</sup> da categoria sintetizada na entidade sindical;<sup>4</sup> senão, de direitos individuais homogêneos dos servidores interessados, porque “decorrentes de origem comum”<sup>5</sup>, hipóteses que, indistintamente, alcançam legitimidade ativa extraordinária ao sindicato, porquanto pleiteia, em nome próprio, direito alheio, assim autorizado por lei (artigo 6º, do Código de Processo<sup>6</sup>).

A exigida autorização legislada vem da Constituição da República, cujo artigo 8º, III, atribui aos sindicatos “a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”, tal que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que “os sindicatos têm legitimidade processual para atuar na defesa de todos e quaisquer direitos subjetivos individuais e coletivos dos integrantes da categoria por ele representada”<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Nova nomenclatura trazida pela Resolução PRESI/SECBE 6, de 30 de abril de 2013.

<sup>3</sup> Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, II, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de um interesse ou direito coletivo quando “*todos os co-titulares dos direitos mantêm relações jurídicas ou vínculos jurídicos formais com a parte contrária, ou seja, a parte contra a qual se dirige a pretensão ou o pedido*” ou em razão “*de uma relação jurídica base que une os sujeitos entre si, de modo a fazer com que eles integrem grupo, classe ou categoria diferenciada de pessoas determinadas ou determináveis com interesses convergentes sobre o mesmo bem indivisível (jurídica ou faticamente), independente de manterem ou não vínculo jurídico com a parte contrária*”, conforme leciona Alcides A. Munhoz da Cunha (Evolução das Ações Coletivas no Brasil. Revista de Processo, n. 77, 1995, p. 229). Pedro Lenza (Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo, RT, 2003, p. 71), explica sobre a indivisibilidade dos bens sobre os quais convergem os interesses coletivos: “*Em relação aos interesses coletivos, a indivisibilidade dos bens é percebida no âmbito interno, dentre os membros do grupo, categoria ou classe de pessoas. Assim, o bem ou interesse coletivo não pode ser partilhado internamente entre as pessoas ligadas por uma relação jurídica-base ou por um vínculo jurídico; todavia externamente, o grupo, categoria ou classe de pessoas, ou seja, o ente coletivo, poderá partir o bem, exteriorizando o interesse da coletividade.*”

<sup>4</sup> A possibilidade de proteção coletiva dos direitos e interesses de parte da categoria representada pela entidade de classe é afirmada na Súmula 630 do Supremo Tribunal Federal: “A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria”.

<sup>5</sup> Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, III, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de direitos individuais homogêneos, quando um direito eminentemente individual foi erigido à categoria de interesses metaindividuais meramente para fins de tutela coletiva. A transindividualidade do direito individual homogêneo é legal ou artificial. Pode-se dizer “acidentalmente coletivos” os direitos individuais homogêneos, porquanto os sujeitos são perfeitamente identificados ou identificáveis e a união entre aqueles coletivamente tutelados decorrerá de uma situação fática de origem comum a todos. Pedro Lenza (Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo, RT, 2003, p. 71) entende que os interesses individuais homogêneos “*caracterizam-se por sua divisibilidade plena, na medida em que, além de serem os sujeitos determinados, não existe, por regra, qualquer vínculo jurídico ou relação jurídica-base ligando-os*”; ao passo que Ada Pellegrini Grinover (Código de Defesa do Consumidor comentado, 7. Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 813) posiciona-se em sentido contrário: “*Isso significa, no campo do direito processual, que, antes das liquidações e execuções individuais (...), o bem jurídico objeto de tutela ainda é tratado de forma indivisível, aplicando-se a toda a coletividade, de maneira uniforme, a sentença de procedência ou improcedência.*”

<sup>6</sup> Código de Processo Civil: “Art. 6º Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.”

<sup>7</sup> “(...) O Plenário do Supremo Tribunal Federal deu interpretação ao art. 8º, III, da Constituição e decidiu que os sindicatos têm legitimidade processual para atuar na defesa de todos e quaisquer direitos subjetivos individuais e coletivos dos integrantes da categoria por ele representada. (...)”



## 2. FATOS

Em 02 de Agosto de 1989, o Tribunal Regional Federal da Primeira Região criou o Programa de Assistência aos Servidores do Tribunal Regional Federal da Primeira Região – PRO-SOCIAL, por meio da Resolução 002, que tratou do Regulamento-Geral do PRO-SOCIAL (anexa).

O Programa foi criado com a finalidade de prestar assistência médico-hospitalar e ambulatorial, odontológica e social aos servidores ativos e inativos do Tribunal<sup>8</sup>.

Em 04 de junho de 2003, foi editada a Resolução nº 670-006 (anexa) pelo mesmo Tribunal, alterando os dispositivos da Resolução 002, de 1989, que, dentre várias inovações, alterou a nomenclatura do programa, bem como incluiu os magistrados no rol de beneficiados:

**Art. 1º O Programa de Assistência aos Servidores do Tribunal Regional Federal**

**da Primeira Região – Pro-Social visa a proporcionar aos magistrados e servidores do Tribunal e das Seções Judiciárias jurisdicionadas sistema de serviços e benefícios sociais capaz de propiciar ao órgão o recrutamento e a manutenção de quadro de pessoal compatível com suas funções e responsabilidades.**

Parágrafo único. Para fins deste Regulamento, adotar-se-ão as seguintes designações:

I – O Tribunal Regional Federal da 1ª Região é mencionado apenas como Tribunal;

II – As Seções e Subseções Judiciárias jurisdicionadas ao Tribunal são citadas como Seccionais;

**III – O Programa de Assistência aos Servidores do Tribunal Regional Federal da 1ª Região é tratado como Pro-Social ou Programa;**

IV – Os dirigentes da Secretaria de Programas e Benefícios Sociais do TRF - 1ª Região constituem a Administração do Programa;

V – A Secretaria de Programas e Benefícios Sociais do Tribunal e a Seção de Benefícios Sociais das Seccionais são citadas como área de Programas e Benefícios Sociais;

**VI – Profissionais de saúde compreendem os médicos, odontólogos, psicólogos, paramédicos e auxiliares de consultório.**

(STF, Primeira Turma, AgReg-RE 197029/SP, Ministro Ricardo Lewandowski, j. 13/12/2006, DJ 16/02/2007, p. 40)

<sup>8</sup> Redação original do artigo 2º do Anexo da Resolução 2, de Agosto de 1989: "Art. 2º O Pro-Social constará dos seguintes benefícios: I – assistência médico-hospitalar e ambulatorial; II – assistência odontológica e III – assistência social.



Ainda, em 01 de janeiro de 2014, entrou em vigor a resolução n. 31, de 18/12/2013, que realizou novas alterações e encontra-se em vigor.

Ocorre que em 23 de março de 2014, a Presidência do Tribunal Regional Federal da 1º Região, após decisão do Conselho Deliberativo do referido Programa de Assistência à saúde, e homologação pelo Conselho de Administração editou nova **Resolução PRESI/SCBE nº 9**, que instituiu alterações no Regulamento-Geral do Programa de Assistência aos Magistrados e Servidores do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (PRO-SOCIAL).

A Resolução PRESI/SCBE nº 9, de 23 de março de 2014, trouxe várias modificações à sistemática atual, sendo que as mais impactantes dizem respeito a elevação do custo financeiro a ser imposto aos servidores, conforme se observa nos artigos 58 a 84 da referida resolução, dos quais se destacam:

### CAPÍTULO III - DA PARTICIPAÇÃO DIRETA

#### Seção I - Da Participação de Beneficiários Diretos

Art. 58. Além da Contribuição Mensal prevista no art. 56, as despesas dos beneficiários diretos terão custeio sobre o valor do procedimento, em parcelas mensais fixas de 5% (cinco por cento) da remuneração, descontados o Imposto de Renda e Previdência - PSSS/INSS.

Parágrafo único. Os custeios são fixados nos seguintes percentuais:

I - tratamentos seriados: 10% (dez por cento);

II - procedimentos médicos, ambulatoriais e hospitalares, incluindo internações: 10% (dez por cento);

III - procedimentos odontológicos: 10% (dez por cento);

IV - UTI aérea ou terrestre: de acordo com norma específica;

V - OPMES: de acordo com norma específica.

#### Seção II - Da Participação de Beneficiários Indiretos

Art. 59. Além da contribuição mensal de que trata o art. 56, as despesas realizadas no atendimento aos beneficiários indiretos estarão sujeitas ao custeio linear de 50% consignado em folha de pagamento do beneficiário titular, em parcelas mensais fixas de 5% (cinco por cento) da remuneração, descontados o Imposto de Renda e Previdência - PSSS/INSS.

Logo após, em 23 de maio de 2014, foi publicada a portaria



PRESI/SECBE n. 186/2014, que tratou das disposições referentes à Assistência Domiciliar à Saúde (Home Care), regulamentação do parágrafo único do art. 12 da referida resolução, e revogadora da portaria PRESI/SECBE n. 180/2013.

As alterações mais importantes foram: modificação das faixas de contribuição mensal, passando de cobrança relacionada à faixa remuneratória do Servidor ou Magistrado, para a cobrança por faixa etária, o que afeta a proporcionalidade e o equilíbrio atuarial do sistema, aumentando a contribuição para dependentes de servidores que estiverem em faixa etária mais elevada, independentemente da faixa remuneratória; extinção das faixas de contribuição de 0,5% para dependentes diretos e 2% para dependentes indiretos, o que ocasiona aumento das mensalidades, no caso de contribuição por faixa etária e *per capita*; cobrança de custeio de 10% sobre internações, instituição de Beneficiários Indiretos (titulares, dependentes e pensionistas inscritos/mantidos no Pró-Social por decisão judicial ou do Conselho Deliberativo); manutenção do custeio efetivo de 50% do valor dos procedimentos para os beneficiários indiretos; os servidores requisitados dos Estados e Municípios passam a contribuir por faixa etária, passando a pagar também um custeio de 50% sobre o valor de todos os procedimentos, mas não poderão ser incluídos novos requisitados que vierem a trabalhar no âmbito do TRF1, aumento do custeio para os beneficiários mantidos em Assistência Domiciliar por meio de Ação Judicial.

Entretanto, não se observou qualquer perspectiva atuarial e contábil que indicasse a real necessidade e a adequação das medidas adotadas para o futuro do programa.

Além disso, como já informado acima, passou-se a cobrar a contribuição mensal dos servidores por faixa etária. Tal cobrança é prevista pela lei n. 9656/98 e regulamentações da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), e possui regras não respeitadas por este regulamento, em afronta aos ditames legais correspondentes.

Necessário salientar, ainda, que o Programa Pró-Social não se trata de Plano de Saúde Particular, mas sim entidade de autogestão<sup>9</sup> no âmbito do Sistema de Saúde Suplementar, regulamentadas pela Resolução Normativa n. 137/06 da ANS e também abarcada pela lei n. 9656/98<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Resolução n. 31 de 18/12/2013, em vigor: Art. 69 - O Pro-Social é administrado na modalidade de autogestão, por unidade específica do Tribunal, denominada Secretaria de Bem-Estar Social - SECBE, a quem compete:

<sup>10</sup> Art. 1º Submetem-se às disposições desta Lei as pessoas jurídicas de direito privado que operam planos de assistência à saúde, sem prejuízo do cumprimento da legislação específica que rege a sua atividade, adotando-se, para fins de aplicação das normas aqui estabelecidas, as seguintes definições: (...)



Deste modo, a Resolução é inválida, pois não foram observados diversos princípios e garantias legais e constitucionais, bem como determinações normativas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), merecendo ser anulada, como se demonstrará a seguir.

### **3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

#### **3.1. Das alterações em descompasso com as normatizações da ANS**

Conforme explicitado acima, o Programa Pró-Social não se assemelha a Plano de Saúde Privado, mas se trata de entidade de autogestão, regulamentado pela Resolução Normativa n. 137/06 da ANS. Além disso, deve respeito, à lei 9656/98, que trata dos citados Planos Privados e determina a fiscalização da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.

No que toca às entidades de autogestão, nas quais se insere o Programa Pró-Social, veja-se o disposto na Resolução Normativa n. 137 de 14/11/2006 da ANS:

Art. 2º - Para efeito desta resolução, define-se como operadora de Planos Privados de Assistência à Saúde na modalidade de autogestão:  
(...)

II – A pessoa jurídica de direito privado de fins não econômicos que, vinculada à entidade pública ou privada patrocinadora, instituidora ou mantenedora, opera plano privado de assistência à saúde exclusivamente aos seguintes beneficiários:

- a) empregados e servidores públicos ativos da entidade pública patrocinadora;
- b) empregados e servidores públicos aposentados da entidade pública patrocinadora;
- c) ex-empregados e ex-servidores públicos da entidade pública patrocinadora;
- d) pensionistas dos beneficiários descritos nas alíneas anteriores; (...)
- j) grupo familiar dos beneficiários descritos nas alíneas anteriores, limitado ao terceiro grau de parentesco, consanguíneo ou afim;

Comprova-se, portanto, a natureza de entidade de autogestão do Programa Pró-social, dada a determinação contida em seu regulamento, e semelhança com a Resolução Normativa n. 137/06 da ANS.

---

§ 2º Incluem-se na abrangência desta Lei as cooperativas que operem os produtos de que tratam o inciso I e o § 1º deste artigo, bem assim as entidades ou empresas que mantêm sistemas de assistência à saúde, pela modalidade de autogestão ou de administração.



Desta feita, quando da fixação de cobranças de seus associados é necessário, também, seguir o determinado pela referida resolução, veja-se:

Art. 14 Sem o prejuízo de mais condições a serem definidas pela Diretoria de Normas e Habilitação dos Produtos – DIPRO em regulamentação específica, o regulamento do plano privado de assistência à saúde ou o convenio de adesão deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I – a participação financeira dos beneficiários no custeio do plano;

II – a participação financeira do patrocinador no custeio do plano, quando for o caso;

III – as condições de ingresso e de exclusão de beneficiários;

IV – a forma de cálculo da revisão das contraprestações pecuniárias;

V – as coberturas e exclusões assistenciais;

VI – as carências;

VII – os mecanismos de regulação ou fatores moderadores utilizados no plano; e

VIII – as demais condições exigidas pela Lei nº 9.656, de 1998.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à entidade de autogestão definida no inciso I do art. 2º.

Art. 15 Quando o patrocinador for instituição pública, a formalização dessa condição será efetivada por meio de convênio, nos termos do inciso I do §3º do art. 230 da Lei nº 8.112, de 1990.

Entretanto, apesar da determinação da definição da participação financeira do patrocinador do custeio do Plano, a novel regulamentação, dada pela resolução PRESI/SECBE n. 09/2014, silencia neste ponto, em clara afronta às regras aplicáveis ao caso.

Além disso, ao instituir cobrança por faixa etária, é preciso seguir os ditames legais aplicáveis. Veja-se a determinação da lei 9656/98:

Art. 15. A variação das contraprestações pecuniárias estabelecidas nos contratos de produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei, em razão da idade do consumidor, somente poderá ocorrer caso estejam previstas no contrato inicial as faixas etárias e os percentuais de reajustes incidentes em cada uma delas, conforme normas expedidas pela ANS, ressalvado o disposto no art. 35-E.

Parágrafo único. É vedada a variação a que alude o *caput* para consumidores com mais de sessenta anos de idade, que participarem dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º, ou sucessores, há mais de dez anos.

Art. 16. Dos contratos, regulamentos ou condições gerais dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei devem constar dispositivos que indiquem com clareza: (...)

IV - as faixas etárias e os percentuais a que alude o *caput* do art. 15;



Depreende-se que, quando se fala em faixas etárias e percentuais de contribuição/reajuste, se obriga, quando do escalonamento das referidas, a previsão necessária dos reajustes a serem empregados em cada uma.

Entretanto, o Conselho Deliberativo do Programa Pró-Social atuou de forma contrária à legislação, tendo em vista que não determinou os índices de reajuste para cada faixa etária, mas somente fixou preços para cada uma, sem maiores justificativas.

Assim sendo, está-se diante de ilegalidade, haja vista que não se atenderam os requisitos mínimos definidos pela legislação aplicável ao caso. Portanto, deve ser anulada a referida Resolução PRESI/SECBE nº 9 de 2014, de forma a atender as determinações legais concernentes ao caso.

### **3.2. Do equilíbrio atuarial e corresponsabilidade na repartição do custeio (Limitação Constitucional)**

Ainda que se trate de um plano específico para custeio das despesas de saúde dos servidores, não se pode esquecer que o Pro-Social integra o sistema de **seguridade social** dos servidores e, como tal, submete-se a todo um conjunto normativo que possui base constitucional.

Com efeito, a Seguridade Social está disciplinada no Capítulo II do Título VIII, da Carta Política, que tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais<sup>11</sup>.

Já o artigo 194 define a seguridade social e estabelece os princípios sobre os quais se assenta, com destaque para a equidade na participação no custeio:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à **saúde**, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;**

<sup>11</sup> Artigo 193, da Constituição da Federal de 1988: "Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais".





VI - diversidade da base de financiamento;  
VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Ainda, em reforço, o artigo 195 da Constituição estabelece de modo taxativo a relação de interdependência entre a criação, majoração ou extensão de benefício ou serviço e a correspondente fonte de custeio:

Art. 195.

(...)

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

De acordo com literalidade do artigo 195, há uma relação direta entre benefício de seguridade e custeio do mesmo, exegese que, segundo a Corte Constitucional, obedece a um **sistema de dupla via** ou da **causa suficiente**. Se, para haver acréscimo no rendimento a ser percebido, deverá ser proporcionada a respectiva fonte de custeio, do mesmo modo, para que se amplie a fonte de custeio, deverá corresponder ampliação do benefício.

Aplica-se, na espécie, o que o Ministro Marco Aurélio já enunciava, como Relator, no voto à ADIn nº 790-4/DF, *in verbis*:

(...) à regra segundo a qual nenhum benefício da seguridade social poderá ser criado, majorado, ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total, correspondente à relativa exigibilidade de causa eficiente para a majoração, sob pena de esta última discrepar do móvel que lhe é próprio, ligado ao equilíbrio atuarial entre contribuições e benefícios, implicando, aí sim, um adicional sobre a renda do trabalhador.<sup>12</sup>

Assim, ainda que apontado o desequilíbrio atuarial, ficando demonstrada a necessidade de elevação das fontes de custeio, mas não tendo sido efetuada diretamente a criação concomitante de nenhum benefício novo e, especialmente, **não tendo sido procedido o correspondente acréscimo de aporte pela União**, não terá sido atendida a prescrição do artigo 195, § 5º, da Constituição da República.

Se houvesse mesmo a necessidade dos reajustes para a manutenção do equilíbrio (o que não foi comprovado ou publicizado pela Administração), os ônus deveriam ser divididos entre a categoria e Administração, porque, do contrário, não haveria que se falar em coparticipação.

<sup>12</sup> STF. Pleno. ADIn 790-4/DF. Ministro Marco Aurélio. Julgado em 26.2.93. Publicado no DJ de 23.04.1993. p. 6918.



Necessário indicar, uma vez mais, a afronta á Resolução Normativa n. 137/06 da ANS. Veja-se que não foi apresentada, no regulamento do programa de assistência à saúde, a contrapartida da União, enquanto que há a determinação, por parte da referida Agência Reguladora, para que isto ocorra. Trata-se de afronta dupla, pois não houve majoração da contrapartida da União, nem sequer sua apresentação aos beneficiários.

Inclusive, quando da edição da Resolução n. 06/2013, o Conselho Deliberativo deixou claro que se a contribuição da Patrocinadora mantém-se inalterada, a partir de Junho de 2003, só lhe restava à alternativa de alterar as contribuições dos servidores beneficiários, como ocorreu (conforme cópias do PA n. 6839/2006, que também deu azo à nova regulamentação).

Em outras palavras, é de se concluir que o Conselho Deliberativo do Pro-Social, analisando a situação financeira e atuarial do Programa, chegou à conclusão de que seria necessário rever as fontes de custeio, de sorte a devolver ao mesmo o necessário equilíbrio para seu normal funcionamento.

Ao fazê-lo, entretanto, o Conselho não observou que o financiamento do Programa em questão **é encargo de duas partes**, quais sejam os servidores beneficiários (de um lado), e a União Federal (do outro), de tal sorte que a solução para o apontado desequilíbrio financeiro **jamais poderia ter sido imputada – como foi – exclusivamente aos primeiros.**

Ora, se a responsabilidade pelo financiamento do Programa em questão é dos servidores e da União Federal, forçoso é reconhecer que ambos deveriam ter sido chamados a resolver o desequilíbrio financeiro apontado pelo Conselho, sendo defeso imputar-se a apenas uma das partes – a mais fraca – tal responsabilidade em sua integralidade.

Tal assertiva, evidentemente, não pretende conferir ao Conselho a competência para alterar as contribuições *per capita* fixadas pelo Poder Executivo para a sua parcela de responsabilidade no financiamento do Programa em questão (em última análise uma prerrogativa sua), mas sim deixar patente que também não poderia o referido Conselho buscar unilateralmente nos servidores a responsabilidade pelo restabelecimento do pretendido equilíbrio financeiro, sob pena de assim desequilibrar sobremaneira a relação existente entre a participação dos servidores e da União Federal no referido financiamento.



A solução para a pretensa crise financeira da entidade, desta forma, somente poderia vir de tratativas mais amplas, que envolvessem de um lado os servidores diretamente interessados, através de suas entidades representativas, e do outro a própria Administração.

Também por essa razão, assim, é de ser reconhecida a ilegalidade da decisão adotada pelo Conselho Deliberativo do Pro-Social, aprovado em Sessão Administrativa do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

### **3.3. Ofensa aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade**

Além dos argumentos já mencionados, incidem igualmente na hipótese os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, que se afiguram como óbices ao ato administrativo em questão.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar dos princípios da **razoabilidade e proporcionalidade**, assim os define:

Descende também do princípio da legalidade o **princípio da razoabilidade**. Com efeito, nos casos em que a Administração dispõe de certa liberdade para eleger o comportamento cabível diante do caso concreto, isto é, quando lhe cabe exercitar certa discricção administrativa, evidentemente tal liberdade não lhe foi concedida pela lei para agir desarrazoadamente, de maneira ilógica, incongruente.

(...)

Procede, ainda, o princípio da legalidade, o princípio da proporcionalidade do ato à situação que demandou sua expedição. **Deveras, a lei outorga competências em vista de certo fim. Toda demasia, todo excesso desnecessário a seu atendimento, configura uma superação do escopo normativo. Assim, a providência administrativa mais extensa ou mais intensa do que o requerido para atingir o interesse público insculpido na regra aplicanda é inválida por consistir em um transbordamento da finalidade legal.**<sup>13</sup>

Da mesma forma, Maria Sílvia Zanella Di Pietro refere que:

O princípio da **razoabilidade exige proporcionalidade entre os meios de que se utilize a Administração** e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei mas diante do caso concreto. Com efeito, embora a norma legal deixe um espaço livre para decisão administrativa, segundo critérios de oportunidade e conveniência, essa liberdade

<sup>13</sup> Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros, 1993, p. 27-8.



às vezes se reduz no caso concreto, onde os fatos podem apontar para a melhor solução (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, in RDP 65/27).<sup>14</sup>

A ausência de razoabilidade e proporcionalidade decorre da drástica elevação da contribuição mensal dos servidores e de seus dependentes, sem qualquer contrapartida de acréscimo da contribuição da Administração que, é, ao fim e ao cabo, responsável pelo atendimento da saúde, como parte integrante do sistema de seguridade social do servidor, nos termos da Constituição e da lei.

De outra parte, a provável existência de um déficit, nos últimos anos, exigindo a utilização de parte das reservas do programa, por si só, não autoriza que se efetue uma elevação tão radical, para não dizer cruel, da contribuição de parte dos servidores.

A razoabilidade e a proporcionalidade, para serem atendidas e preservadas, exigiriam que se agisse *moderadamente* neste sentido e, mais do que isso, *progressiva e equitativamente*, procedendo-se a aumentos graduais e com certo espaçamento de tempo, sempre com a contrapartida da União, de modo tal que os servidores não sofressem impactos muitas vezes insuportáveis em seus orçamentos pessoais e familiares.

Uma tal elevação, sem que houvesse o apontamento dos necessários elementos técnicos, com um levantamento detalhado da realidade existente, da prática histórica e das perspectivas futuras do Plano, com o delineamento de pelos menos *mais do que uma* alternativa de solução possível, não e coaduna com os preceitos de prudência, transparência e gestão democrática, que instrumentalizariam em concreto o valores da proporcionalidade e razoabilidade.

É evidente que a atual regulamentação, ao afastar a contribuição por faixas remuneratórias, criará situações em que o custeio, por parte do servidor, se tornará insustentável.

Uma breve análise sobre os números envolvidos com o novo programa demonstra a abusividade das medidas adotadas.

Exemplificativamente, os servidores beneficiários do anterior programa contribuía, mensalmente, com valores que variavam **de R\$ 327,00 a R\$ 624,00**, destacando que tais valores abrangiam titulares e pensionistas. E seus dependentes diretos e indiretos, arcavam com valores, dentro da escala acima, em percentual de 0,5% a 2% respectivamente.

<sup>14</sup> Direito Administrativo, São Paulo, Ed. Atlas, 1991, p. 69.



Resulta daí que um servidor que perceba R\$ 2.299,74 de remuneração (valor mínimo considerado atualmente, com base na resolução 31/2013), possuindo 4 (quatro) dependentes diretos (independentemente da faixa etária) inscritos no Programa em debate, e que até junho/2014 contribuía com R\$ 46,00 mensais, passará a contribuir, a partir de julho em curso, caso seus dependentes sejam menores de 18 anos, **com absurdos R\$ 307,44, ou seja, reajuste de mais de 600%.**

Assim, através do subterfúgio de alterar a forma de contribuição, o Conselho na prática acabou por impor aos referidos servidores um **reajuste contratual** que varia de **200% a 600% (considerando os descontos pelos dependentes diretos e indiretos)**, enquanto o reajuste autorizado pela Agência nacional de Saúde – ANS, no período de 2004 a 2012, acumulado, **foi de 87,67%** (oitenta e sete virgula sessenta e sete por cento), como demonstra a informação contida no site [www.ans.gov.br](http://www.ans.gov.br).

Ano	Reajuste
2013	9,04%
2012	7,93%
2011	7,69%
2010	6,73%
2009	6,76%
2008	5,48%
2007	5,76%
2006	8,89%
2005	11,69%
2004	11,75%

Assim, os servidores do TRF1, que antes descontavam valores únicos para o PRO-SOCIAL no que toca aos **titulares e pensionistas, e pagava certas porcentagens por dependentes diretos e indiretos, com a alteração, terão que pagar valor referente ao titular e e aos beneficiários diretos escalonado por faixa etária, o que pode resultar em contribuição, per capita, bem acima dos reajustes autorizados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.**

Assim, resta evidente o descompasso criado com o novo regulamento. A saúde é direito de todos e dever do Estado<sup>15</sup>, não sendo justo majorar, substancialmente, apenas a participação dos servidores no Programa, mantendo inalterada a participação da União Federal que inclusive é a responsável

<sup>15</sup> Artigo 5º, da Constituição Federal, de 1988.



maior pela saúde e pelo custeio, destacando que já recebe mensalmente imposto dos servidores para tal obrigação.

### **3.4. Ofensa ao princípio da Isonomia**

O princípio da Isonomia ou Igualdade, inscrito no já citado artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, determina que:

Seja dado tratamento igual aos que se encontram em situação equivalente e que sejam tratados de maneira desigual os desiguais, na medida de suas desigualdades. Ele obriga tanto o legislador quanto o aplicador da lei (igualdade na lei e igualdade perante a lei)<sup>16</sup>.

Assim, para além dos servidores vinculados ao TRF1, e às Seções e Subseções Judiciárias, há, ainda a situação dos servidores requisitados e sem vínculo. Veja-se que, apesar de haver a determinação que estes possam prosseguir segurados pelo Programa Pro-Social, lhes é reservado custeio em patamar mais elevado, ou seja, 50%. Veja-se que isto também ocorre com aqueles que são mantidos no referido programa de assistência á saúde por decisão judicial ou do Conselho Deliberativo do Pro-Social, chamados de beneficiários indiretos.

Porque discriminá-los dos outros participantes, sob a referida alcunha, se, de acordo com decisão judicial ou do próprio Conselho Deliberativo da entidade de autogestão foi mantida sua vinculação ao programa? Veja-se que isto também ocorre com aqueles que, por decisão judicial é mantido em assistência domiciliar, ou Home Care. Veja-se o disposto no art. 17 da portaria PRESI/SECBE 186/2014:

**Art. 17.** Quando o paciente não preencher os critérios para a concessão da Assistência Domiciliar e houver uma decisão judicial determinando que o Pro-Social a conceda, a participação do beneficiário titular nas despesas será de 50%, independentemente da forma de concessão prevista no art. 2º.

Veja-se que, de acordo com a redação da Portaria anterior (PRESI/SECBE n. 180/2013 – em anexo) inexistia tal determinação, sendo o custeio modificado, apenas, quando se tratavam de dependentes diretos ou indiretos.

<sup>16</sup> PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado** – 5. Ed., ver. e atualizada – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2010., Pág. 115.



Evidencia-se, portanto, o tratamento discriminatório e anti-isonômico dispensado a estes servidores, que apesar de poderem se manter ligados ao Programa Pro-Social, ou por terem de se servir da prestação jurisdicional para manter-se em tratamento, acabam tendo de pagar custeios em patamares mais elevados.

#### **4. DA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA**

A garantia de **tutela jurisdicional tempestiva**, nos termos do artigo 5º, LXXVIII, da Constituição da República, assegura a todos, no âmbito judicial ou administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Só assim distribui-se o inevitável **ônus do tempo do processo**, a restar esta sobrecarga não apenas aos impetrantes (que, além de serem vítimas das ilegalidades, têm de suportar o tempo do processo), mas também às autoridades públicas impetradas (que geralmente aguardam sem pressa a solução do *writ*).

Entre os meios que garantem a celeridade da tramitação processual está a concessão de antecipação de tutela, verificadas a verossimilhança da alegação e fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, nos termos do artigo 273 e artigo 461 do Código de Processo Civil<sup>17</sup>.

É o caso.

Verossímeis as alegações invocadas, que evidenciam a ilegalidade do ato combatido. Por outro lado, sobre o perigo da demora na concessão da liminar, notáveis são as consequências nefastas para os substituídos, que terão que suportar os altos valores estabelecidos pela Resolução PRESI/SECBE nº 9 de 2014 e Portaria PRESI/SECBE nº 186 de 2014, que estão programadas para entrar em vigor em 01 de julho de 2014.

Nessa esteira, considerando a situação fática relatada, é certo que a concessão da liminar não trará qualquer prejuízo à Administração, porém, trará prejuízo irreversível aos substituídos, que terão de suportar a demora.

Além disso, a liminar pleiteada não encontra nenhuma vedação

<sup>17</sup> Código de Processo Civil: Art. 273. O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e: I - haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; [...] Art. 461 [...] § 3º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, citado o réu. A medida liminar poderá ser revogada ou modificada, a qualquer tempo, em decisão fundamentada.



contra a Fazenda Pública, mas tão somente a manutenção do *status quo ante*, até a decisão final do processo.

De todo o exposto, revela-se absolutamente necessário e juridicamente possível a concessão da liminar, para suspender a Resolução PRESI/SECBE nº 9, de 24 de abril de 2014 e Portaria PRESI/SECBE nº 186 de 23 de maio de 2014, instituídas pela Presidência do Tribunal Regional Federal da Primeira Região – TRF1ª Região, evitando-se lesão iminente ou já produzida, pois não subsiste nenhum obstáculo ao provimento.

#### **4.1. Da necessária postergação dos efeitos do novo regulamento**

Caso não se entenda pelo atendimento da antecipação de tutela conforme requerida acima, requerer que os efeitos deletérios trazidos pela novel regulamentação do Programa de Assistência à saúde sejam postergados por até 1 (um) ano.

Explica-se.

As modificações implantadas são demasiado profundas para que possam vigorar em tão curto espaço de tempo, com surpresa para os servidores. Veja-se que os servidores se viram surpreendidos, sendo que, conforme caso exemplificado, alguns terão de suportar aumentos de despesa da ordem de **600% (seiscentos por cento)** sobre o que hoje gastam para custear o programa.

Assim, nestas situações deve ser observado o princípio da Não-Surpresa, aplicado, mais comumente no Direito Tributário, porém, aplicável ao caso em concreto.

Tal princípio possui sua definição fixada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

O conceito de tributo com efeito de confisco não é facilmente delimitável. Hugo de Brito Machado, após argumentar neste sentido, assevera que “o dispositivo constitucional pode ser invocado sempre que o contribuinte entender





*que o tributo, no caso, está lhe confiscando os bens”.*<sup>18</sup>

No entendimento de Celso Ribeiro Bastos, correlacionando direito de propriedade e confisco:

A propriedade tornou-se, portanto, o anteparo constitucional entre o domínio privado e o público. Nesse ponto reside a essência da proteção constitucional: é impedir que o Estado, por medida genérica ou abstrata, evite a apropriação particular dos bens econômicos ou, já tendo esta ocorrido, venha a sacrificá-la mediante um processo de confisco.<sup>19</sup>

Dessa forma, entende-se que, ao programar mudanças que podem resultar em reajustes acima do autorizado, o novo Regulamento estaria a invadir propriedade privada dos servidores inscritos no Programa Pró-Social. Mais do que isso, afetam parcelas de natureza alimentar, tendo em vista que a remuneração dos atingidos não se presta somente para pagar o Plano de Saúde, mas também para vestir, comer, pagar seus tributos e sustentar suas famílias.

É imperativo que os servidores tenham um período maior para poder organizar suas finanças e, portanto, pugna-se pela postergação dos efeitos do novo regramento do Programa Pró-Social, liminarmente, pelo período de até 1 (um) ano.

## **5. DOS PEDIDOS**

**Ante o exposto**, em favor dos substituídos que se encontrem na situação fática relatada, pede:

**(a) antecipação de tutela para suspender** os efeitos da Resolução PRESI/SECBE nº 9, de 24 de abril de 2014 e da Portaria nº 186 de 23 de maio de 2014, instituídas pela Presidência do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, expedindo-se ofício imediatamente ao órgão para que cumpra a decisão e mantenha a sistemática existente antes da Resolução em questão até a decisão final resultante desta ação; ou, **sucessivamente**, a determinação para postergar os efeitos da novel Regulamentação do Programa Pró-Social;

**(b) a citação da demandada**, na pessoa do seu representante legal, para que cumpra com a antecipação de tutela e apresente defesa;

**(c) a procedência dos pedidos**, para confirmar a antecipação de

<sup>18</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.

<sup>19</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*, v. 2. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 119.



tutela, e:

**(c.1)** anular a Resolução PRESI/SECBE nº 9, de 24 de abril de 2014, e Portaria PRESI/SECBE nº 186, de 23 de maio de 2014, ambas do Tribunal Regional Federal da Primeira Região – TRF1ª Região, bem como eventuais outros normativos que instituem a majoração do custeio do Pró-Social combatida;

**(c.2)** condenar a demandada em obrigação de não fazer, para que se abstenha de aplicar os valores majorados referentes ao PRO-SOCIAL, mantendo-se a sistemática do PRO-SOCIAL conforme os parâmetros anteriores à Resolução PRESI/SECBE nº 9, de 24 de abril de 2014, e à Portaria PRESI/SECBE nº 186, de 23 de maio de 2014;

**(c.3)** caso tenha efetuado descontos de acordo com as alterações da Resolução PRESI/SECBE nº 9, de 24 de abril de 2014, e da Portaria PRESI/SECBE nº 186, de 23 de maio de 2014, que seja condenada em obrigação de pagar as diferenças em relação aos valores anteriores a essas normas, tudo acrescido de juros e correção monetária;

**(c.4)** sucessivamente, caso não sejam anuladas a Resolução PRESI/SECBE nº 9, de 24 de abril de 2014, e Portaria PRESI/SECBE nº 186, de 23 de maio de 2014, ambas do Tribunal Regional Federal da Primeira Região – TRF1ª Região, que seus efeitos sejam postergados por 1 (um) ano, de forma que os servidores possam organizar suas finanças;

**(c.5)** condenar a demandada ao pagamento das despesas judiciais e os honorários de advogado, estes fixados percentual em 20% do valor da condenação, com fundamento no artigo 20, §§ 3º e 4º, do Código de Processo Civil

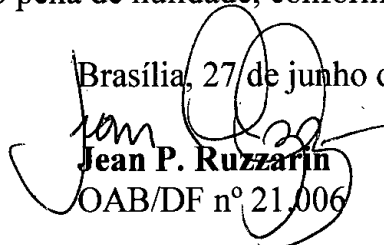
**(d)** a produção de todo meio de prova admitido em Direito, notadamente a documental, testemunhal e pericial;

**(e)** atribuição à causa do valor de R\$ 1.072,56<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Para o cálculo do valor da causa, nos termos dos artigos 259 e 260 do CPC, estimou-se o valor que será descontado a maior do PRO-SOCIAL em decorrência dos valores alterados pela Resolução PRESI/SECBE nº 9, de 24 de abril de 2014, da Presidência do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, pelo período de um ano tomando por base o vencimento básico de R\$ 3.460,61, que equivale ao de um servidor ocupante



(f) a expedição de intimações em nome do advogado **Rudi Meira Cassel**, OAB/DF nº 22.256, nos termos do artigo 236, § 1º, do Código de Processo Civil<sup>21</sup>, sob pena de nulidade, conforme a jurisprudência<sup>22</sup>.

Brasília, 27 de junho de 2014.  
  
**Jean P. Ruzzarin**  
OAB/DF nº 21.006

---

de cargo de Técnico Judiciário, Classe B, Padrão 7, conforme fixado no Anexo II da Lei 11.416 (alterada pela Lei 12.774, de 2012), na faixa etária entre 44 a 48 anos e com 4 dependentes sendo um na mesma faixa etária (esposa e três na faixa etária entre 00 a 18 anos). Esta situação corrente no cotidiano representa a posição média dos substituídos processuais, e é o valor médio pretendido para cada substituído, que será oportunamente calculado no momento processual próprio (STJ, AGRESP 1.184.105), que não podem ser individualizados porquanto se está diante de legitimação extraordinária. É o que também sustenta a jurisprudência do TRF da 1ª Região (AG 2000.01.00.006626-1/DF, Juiz Plauto Ribeiro, Primeira Turma, DJ 06/11/2000, p. 18; AG 96.01.38825-7/AP, Juiz Amílcar Machado, Primeira Turma, DJ 12/02/2001, p. 11; AC 2000.34.00.021358-0/DF, Desembargador Antonio Savio de Oliveira Chaves, Primeira Turma, DJ de 07/04/2003, p. 35; AG 2001.01.00.001930-7/DF, Desembargador Federal Eustaquio Silveira, Primeira Turma, DJ de 28/02/2003, p. 67; e AG 2001.01.00.001929-7/DF, Desembargador Federal Antonio Savio de Oliveira Chaves, Primeira Turma, DJ de 18/11/2002, p. 87).

<sup>21</sup> Código de Processo Civil: Art. 236. (...) § 1º É indispensável, sob pena de nulidade, que da publicação constem os nomes das partes e de seus advogados, suficientes para sua identificação. (...)

<sup>22</sup> É inválida intimação efetuada em nome de apenas um dos advogados constituídos nos autos se existe pedido expresso para que a publicação seja realizada em nome de outro patrono. (STJ, AgRg no Ag 1255432, ministro João Otávio de Noronha, 4ª Turma, j. 24/08/2010, DJe 09/09/2010).