



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
AUDITORIA INTERNA**

**PARECER AUDIN-MPU N° 474/2020**

Referência : Memorando n° 153/2020-DEPAM/SEPLAN. PGEA n° 0.02.000.000091/2020-61

Assunto : Inquérito Civil n° 1.31.000.000513/2020-41. Recomendação n° 18/2020.

Interessado : Diretoria Executiva. Plan Assiste.

Trata-se de consulta formulada pela Senhora Diretora Executiva do Plan-Assiste, em que solicita orientação desta Auditoria Interna do MPU quanto à possibilidade/necessidade de atender às disposições constantes na Recomendação n° 18, de 29 de maior de 2020, do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho, da Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, proferida nos autos do Inquérito Civil n° 1.31.000.000513/2020-41.

2. A consulente destaca que, dentre as recomendações, consta a seguinte:

6. Estabelecer política de identificação de potenciais sinais e sintomas do novo coronavírus (COVID-19) relativamente aos trabalhadores que lhe prestem serviços, inclusive terceirizados, tendo em vista a responsabilidade solidária pelo meio ambiente do trabalho (arts. 225, §3º, CR; 942, §2º, CC; e NR 32, 11.4; arts. 6.2, Convenção 148 e 155 da OIT), que deverá incluir cronograma de testagem dos trabalhadores, com posterior isolamento e contato dos serviços de saúde, considerando ser doença ocupacional os casos de contaminação de trabalhadores por COVID-19 (decisão do E. STF, de 04/05/2020, que suspendeu os artigos 29 e 31 da MP 927/2020).”

3. Da leitura da recomendação acima transcrita, a consulente conclui que, para o seu cumprimento, caberia ao Plan-Assiste atender participantes não incluídos no rol de beneficiários do Programa.

4. Desse modo, considerando o entendimento da Diretoria Executiva “*de que não há embasamento legal que autorize a administração do Programa a efetuar despesas que não estejam afetas à prestação de serviços e benefícios aos membros, servidores e seus dependentes devidamente inscritos como beneficiários do Plan-Assiste*”, o tema foi submetido à análise dessa Audin-MPU.

5. Em considerações vestibulares, há que se traçar um breve cenário do panorama que se põe no enfrentamento à epidemia. Em linhas gerais, os servidores e demais colaboradores do MPU, incluindo o Plan-Assiste (que dispõe de grande parte de sua força laboral advinda do quadro do Órgão), estão sob a égide de três linhas de ação.

6. Em primeira frente, estão as políticas estatais que abarcam todos os cidadãos, indistintamente. Nessa esfera há o trato geral e indiscriminado, com políticas sociais, de saneamento, higiene, saúde, etc., que buscam prevenir o contágio, tratar a enfermidade e acompanhar a convalescença.

7. De outro lado, existe a possibilidade de que os servidores e colaboradores que disponham de assistência particular à saúde (planos de saúde particulares ou de autogestão), buscar o amparo destes na condição de beneficiários.

8. Por fim, existem as políticas de enfrentamento ao risco que a doença representa do ponto de vista laboral, cujo foco é a relação entre o servidor/colaborador e suas atividades. Nesta senda, a abordagem é específica para que o risco de contágio seja reduzido e direcionado o tratamento a ser dado quando da identificação do fator de risco às atividades, estabelecendo diretrizes para não interrupção dos serviços. É neste ponto que residem as medidas concretas de uma política de gestão de riscos, que vai direcionar quais ações são mais apropriadas ao trato da epidemia especificamente em relação ao MPU / Plan-Assiste.

9. Nesse contexto, pode-se citar, sem pretensão de exaurimento, ações como o reforço às rotinas de limpeza e asseio, o reforço da utilização dos meios eletrônicos em detrimento das ações presenciais, o distanciamento social no trabalho, a utilização de máscaras protetoras, a adequação da ventilação dos ambientes de trabalho, o afastamento preventivo de agentes sintomáticos e a realização de testes para identificar se determinado servidor ou colaborador está infectado pelo SARS-CoV 2.

10. Disso se extrai que muitas são as medidas que podem ser propostas, pela administração, que as determinará de acordo com política própria.

11. Em exame ao caso concreto da consulta, cumpre observar, inicialmente, o disposto nos arts. 1º, 3º e 4º do Regulamento Geral do Plan-Assiste:

Art. 1º O Programa de Saúde e Assistência Social do Ministério Público da União – Plan-Assiste – é um conjunto integrado de ações destinadas a proporcionar aos membros e servidores, ativos e inativos, e respectivos dependentes, bem como aos pensionistas, um sistema de serviços e benefícios sociais, de abrangência nacional, que compreende:

I - assistência médico-hospitalar, paramédica e ambulatorial;

II - assistência odontológica;

III - assistência farmacológica para aquisição de medicamentos de alto custo;

IV - auxílio para órteses e próteses;

V - auxílio para transporte de pacientes;

VI - auxílio para transporte e cobertura de diárias de acompanhante do paciente; e

VII – auxílio para medicamentos de uso contínuo.

(...)

Art. 3º O PLAN-ASSISTE poderá proporcionar outros serviços e benefícios, além dos relacionados acima, a critério dos órgãos de administração do Programa, desde que previamente assegurados os recursos necessários à sua cobertura.

Art. 4º A prestação de novos serviços e benefícios do PLAN-ASSISTE dependerá de normas complementares.

12. Dessa forma, o rol de serviços e benefícios prestados pelo Programa encontra-se elencado no artigo 1º do Regulamento, podendo ser ampliado a critério dos órgãos de administração do Programa, desde que assegurados os recursos necessários, mediante a edição de normas complementares.

13. Com relação aos beneficiários do programa, dispõem os arts. 6º e 9º, *caput*, do Regulamento:

Art. 6º Norma complementar emitida pelo Conselho Gestor estabelecerá a relação dos beneficiários do PLAN-ASSISTE.

(...)

Art. 9º. Para participar do PLAN-ASSISTE, o membro, o servidor ou o pensionista deverá requerer sua inscrição na administração do Programa, munido dos seguintes documentos, quando for o caso: (...)

14. Assim, para participar do Plan-Assiste, o beneficiário deve requerer sua inscrição no Programa, respeitando a relação de beneficiários constante da Norma Complementar nº 13, de 21 de julho de 2017, abaixo reproduzida:

Art. 1º São beneficiários do PLAN-ASSISTE, na condição de:

I - titulares:

- a) os membros ativos e inativos;
- b) os servidores ativos e inativos;
- c) os ex-Procuradores-Gerais da República;
- d) os servidores requisitados pelo Ministério Público da União desde que em exercício de cargo em comissão ou função de confiança;
- e) os beneficiários de pensão civil; e
- f) os servidores sem vínculo com a Administração Pública nomeados pelo Ministério Público da União, desde que em exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

II - dependentes:

- a) o cônjuge;
- b) o companheiro ou a companheira, inclusive decorrente de união homoafetiva, que comprove união estável como entidade familiar, mediante a apresentação do(s) documento(s) constante(s) do ANEXO I e designação nos assentamentos funcionais;
- c) o pai ou o padrasto e a mãe ou a madrastra que constem como dependentes ou pensionistas na declaração de imposto de renda do titular;
- d) os filhos e os enteados até a data em que completarem 21 (vinte e um) anos de idade ou, se estudantes de curso de ensino regular reconhecido pelo Ministério da Educação, até os 24 (vinte e quatro) anos de idade, inclusive; e
- e) as pessoas que estejam sob guarda ou tutela judicial do titular.

III - beneficiários especiais:

- a) os filhos e enteados a partir de 21 (vinte e um) anos de idade, desde que solteiros e vivam na dependência econômica do titular, que não se enquadrem na hipótese da alínea “d” do inciso II deste artigo;
- b) as pessoas solteiras e sem rendimentos próprios que perderem a condição estabelecida na alínea “e” do inciso II deste artigo até a data em que completarem 21 (vinte e um) anos de idade ou, se estudantes de curso de ensino regular reconhecido pelo Ministério da Educação, até os 24 (vinte e quatro) anos de idade, inclusive;
- c) as pessoas que estejam sob curatela do titular e vivam sob sua dependência econômica; e
- d) o ex-cônjuge ou o(a) ex-companheiro(a), mediante determinação judicial ou escritura pública.

15. Importa registrar, ainda, que os serviços de assistência médico-hospitalar e ambulatorial, no âmbito do Plan-Assiste, **são oferecidos com a utilização de recursos da União e próprios do programa** (art. 10, II, “a”, do Regulamento Geral). Como destacado pela consulente, o art. 45 do mesmo Regulamento assim dispõe sobre as receitas do Programa:

Art. 45. Constituem receitas do PLAN-ASSISTE:

I - recursos próprios:

- a) contribuição mensal do membro, servidor ou pensionista equivalente a três por cento de sua remuneração ou proventos, com limites inferior e superior equivalentes a três por cento da remuneração prevista para o primeiro padrão da classe "A" do Nível Médio e último padrão da classe "C" do Nível Superior, respectivamente, incluindo-se para esse fim as gratificações. Incluem-se, também, para requisitados ou cedidos, a remuneração ou proventos percebidos em outro Órgão para a base de cálculo da contribuição mensal;
  - b) participação direta do membro, servidor ou pensionista nos preços dos serviços assistenciais utilizados, cobertos pelo Programa, conforme disposto em norma complementar;
  - c) outras receitas, inclusive rendimentos da aplicação de saldos credores de receitas próprias no mercado financeiro;
  - d) contribuição mensal por dependente inscrito - pai ou mãe - correspondente a cinquenta por cento do valor da contribuição mensal devida pelo beneficiário titular;
  - e) valores recebidos a título de contribuição suplementar, decorrente de reingresso ou ingresso tardio de beneficiários;
- II - recursos da União, na forma de dotações orçamentárias e de créditos adicionais. (grifou-se)

16. Desse modo, percebe-se que, *a priori*, o Plan-Assiste é responsável pelo oferecimento de assistência médico-hospitalar, na qual se inclui a realização de exames para a detecção do SARS-CoV 2, apenas aos beneficiários do Programa, elencados em norma complementar. Uma vez que referidos serviços são financiados com recursos próprios do programa, oriundos, em grande parte, de contribuições do próprio beneficiário. Entendimento diverso teria força para afrontar substancialmente o equilíbrio econômico-financeiro do ente de autogestão.

17. Neste ponto, cumpre salientar que, ao que parece, a recomendação para “incluir cronograma de testagem dos trabalhadores, com posterior isolamento e contato dos serviços de saúde” refere-se apenas aos trabalhadores, inclusive terceirizados, que prestam serviços diretamente ao Plan-Assiste, não se tratando de recomendação ampla a todos os colaboradores (servidores, membros e terceirizados) vinculados ao Ministério Público da União.

18. Pode-se chegar a essa conclusão da análise dos autos do Inquérito Civil nº 1.31.000.000513/2020-41, que deu origem à Recomendação que ora se analisa. Isso porque, é possível perceber que recomendações semelhantes foram encaminhadas a diversas operadoras de planos de saúde, como por exemplo o Bradesco Saúde (Recomendação nº 13/2020) e a

AMIL-ASSSITÊNCIA MÉDICA INTERNACIONAL S.A. (Recomendação nº14/2020), de onde se depreende que o objetivo da recomendação é preservar a saúde dos trabalhadores que exercem suas atividades junto aos respectivos empregadores.

19. De todo modo, da leitura do art. 1º da Norma Complementar nº 13/2017 acima transcrita, verifica-se que os trabalhadores que prestam serviços ao Plan-Assiste, em especial os terceirizados, não constam no rol de beneficiários do Programa, e, conseqüentemente, a eles não está prevista cobertura para a realização de exames para detecção do SARS-CoV 2.

20. Cabe, entretanto, registrar que é interesse do Plan-Assiste manter, em benefício de seus colaboradores (servidores e terceirizados) e do próprio funcionamento de suas atividades, uma política de enfrentamento à crise deflagrada pela pandemia do novo coronavírus, conforme esclarecido acima nas considerações iniciais. Repise-se que nesse sentido se inserem as já mencionadas medidas como o afastamento social, o teletrabalho e a testagem de colaboradores que apresentem determinados sintomas e/ou façam parte de algum grupo de risco.

21. Contudo, não parece razoável se pretender que determinada entidade de autogestão de serviços de saúde assuma para si a responsabilidade específica de testagem de pessoas que não compõem seu rol de beneficiários, a não ser que seja em aderência a políticas estabelecidas em razão de ações possíveis e necessárias a cada situação. Ressalte-se que com isso não se está a concluir que o plano não deve atuar preventivamente para preservar a saúde dos servidores e colaboradores que lhes prestam serviços, mas sim estabelecer que essa atuação deve ser balizada por critérios de risco e escalonada de acordo com a relevância, importância e impacto de cada caso.

22. Tema semelhante foi tratado por esta Auditoria Interna do MPU, no Parecer AUDIN-MPU Nº 465/2020, em que foram delineadas diretrizes para o tratamento de riscos identificados no enfrentamento à pandemia do novo Coronavírus. Destacamos abaixo alguns trechos do mencionado parecer:

10. Nesse sentido, a primeira questão a ser tratada pela Administração é a identificação sobre a quais riscos suas atividades estão expostas no enfrentamento ao Covid19. A título de exemplo, tem-se a situação básica de

contaminação de um membro, servidor, estagiário ou colaborador, a exigir seu afastamento das atividades.

11. Como desdobramento da situação apresentada, há de se considerarem diversos cenários envolvendo o agente, podendo-se considerar, entre outros, tratar-se de:

- 1 – membro com atuação estratégica, que integra a alta gestão do órgão;
- 2 – servidor essencial à unidade de pagamento do órgão, cujo conhecimento e atuação impacta diretamente nos prazos e no fechamento da folha;
- 3 – servidor em regime de teletrabalho, cuja demanda de produção pode ser absorvida/redirecionada para outro;
- 4 – colaborador que já está desmobilizado, em regime de sobreaviso, sem exigência de comparecimento presencial, cujo trabalho não seria incompatível com o teletrabalho.

12. O exemplo acima posto propõe análise face aos diversos cenários. Nesse sentido, a gestão de risco deve considerar o apetite ao risco e a aceitação, por parte da Administração, à exposição frente aos possíveis danos.

(...)

15. No caso específico do enfrentamento ao Covid-19, várias são as medidas que já se vem adotando para mitigar os riscos no âmbito do MPU, algumas com custos diretos, outras com custos indiretos, sejam monetários ou não. Cite-se o regime de teletrabalho, a dispensa do ponto, o aumento da rotina de higienização, a utilização de máscaras e a priorização de reuniões telepresenciais.

16. Olhadas uma a uma, podem parecer ações isoladas, de sorte que, para a otimização dos resultados e maior eficiência, é recomendável que integrem uma política de enfrentamento.

(...)

18. É nesse contexto que a realização de exames de detecção de agentes infectados deve ser prevista e se justifica, ao propiciar um isolamento seletivo daqueles agentes que tenham sido infectados e dos que com ele mantiveram contato próximo, como medida que contribuirá para que o MPU continue a prestar regularmente seus serviços, minimizando o impacto que a epidemia poderá ter sobre sua atuação.

19. Veja-se, por exemplo, que o Governo do Distrito Federal vem ponderando entre as consequências do distanciamento social (quarentena), que diminui o ritmo de contágio, e o fechamento total do comércio, ao que optou por uma reabertura gradual, mediante ações que reduzam o contágio. Por certo que é previsto o aumento das infecções, contudo, foram ponderadas pelo governo as consequências econômicas e sociais advindas do fechamento do comércio.

20. Disso se tem, por exemplo, dentre os inúmeros reflexos, a oneração dos comerciantes com protocolos que perpassam tanto pela adequação de suas instalações, como pela aquisição de produtos de limpeza e testes a seus funcionários. O custo a mais imputado ao comerciante é justificado pelo seu interesse na manutenção de sua atividade.

21. No âmbito da administração pública, na esfera dos serviços essenciais, veja-se a medida implementada pela Lei Distrital nº 6.554, de 23 de abril de 2020, que determina os procedimentos durante a pandemia de coronavírus, e estabelece que os profissionais de saúde passarão por testagem a cada 15 dias, mesmo que assintomáticos.

22. Estabelecido esse contexto, parece claro que o viés que se põe é estritamente ligado ao funcionamento do órgão, em nada devendo se confundir com anseios pessoais dos agentes envolvidos, ou seja, trata-se o tema sob o enfoque da política institucional de gestão de risco e necessidade de continuidade dos serviços, em perfeita consonância com o disposto no Decreto nº 9.203/2017, que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

23. Nessa toada, para além do estabelecimento e manutenção de política que enfrente nas diversas frentes a epidemia que assola, é de se fixar as balizas para que os ditos exames sejam realizados. Ou seja, a Alta Administração, após avaliar os possíveis impactos que a contaminação pelo SARS-CoV 2 pode trazer, deve estabelecer os critérios para a realização dos exames, preferencialmente ouvido o corpo de profissionais da área médica, de sorte a estabelecer um ponto de controle e evitar discricionariedade excessiva na autorização dos procedimentos, ou seja, deve haver análise do custo benefício, pois quanto custa os testes e quanto custaria uma pandemia dentro das unidades do Ministério Público Federal? Lembra-se ainda de que se deve avaliar não só o impacto financeiro de ausência por contaminação, mas a hipótese de perdas de vidas e, até, o impacto à imagem do MPF. (grifou-se)

23. Destarte, entendemos que cabe ao Estado a obrigação primeira de adotar todas as medidas necessárias para preservar a saúde de seus cidadãos, principalmente ações preventivas como o isolamento social, se entender necessário, e a testagem em massa. Bem assim, cabe ao Plan-Assiste o estabelecimento de uma política de enfrentamento à pandemia em seu ambiente de trabalho, de modo a minimizar os riscos resultantes da contaminação de seus colaboradores ao funcionamento de suas atividades. Nesse sentido, como já destacado no Parecer AUDIN-MPU Nº 465/2020, pode, o Plan-Assiste, implementar, junto aos seus colaboradores, medidas como o distanciamento social, o teletrabalho, o afastamento de colaboradores com sintomas de infecção e eventual testagem desses colaboradores.

24. Cumpre registrar, ainda, que os custos advindos da implementação de ações de mitigação de risco, como a eventual testagem desses colaboradores, conforme acima proposto, não pode ser financiado no âmbito do atendimento médico-hospitalar dos beneficiários do Programa, conforme explicado anteriormente, mas devem estar inseridos nos gastos administrativos, ou seja, vinculados à manutenção dos serviços prestados pelo Plan-Assiste. Nesse sentido, importa mencionar o art. 47 do Regulamento Geral do Plan-Assiste:

Art. 47 Em caráter excepcional, a Diretoria Executiva do PLAN-ASSISTE poderá utilizar recursos oriundos das receitas do Programa para:

I - contratar serviços de terceiros;



- II - adquirir publicações, materiais e equipamentos inexistentes no âmbito do Ministério Público da União e específicos para a execução de suas atividades;
- III - efetuar pagamentos de taxas de afiliação do PLAN-ASSISTE a entidades internacionais, nacionais e regionais que congreguem instituições de assistência social e de saúde. (grifou-se)

25. Percebe-se, portanto, a possibilidade de o Programa custear despesas referentes à contratação de serviços de terceiros, nela podendo se inserir os custos de testagem de colaboradores inseridos na sua política de enfrentamento à pandemia.

26. Em face do exposto, somos de parecer pela possibilidade de o Programa custear despesas referentes à contratação de serviços de terceiros, nela podendo se inserir os custos de testagem de colaboradores inseridos na sua política de enfrentamento à pandemia., contanto que estritamente necessários e aderentes à política de enfrentamento aos riscos decorrentes da epidemia face ao desempenho de suas atividades e que o financiamento de eventuais testes realizados em colaboradores do Plan-Assiste seja executado no âmbito das despesas administrativas de manutenção do Programa, não se enquadrando na assistência médico-hospitalar fornecida aos seus beneficiários.

É o Parecer.

Brasília, 9 de junho de 2020.

MARILIA DE OLIVEIRA TELLES  
Coordenadora de Análise de Atos de Gestão  
de Pessoal

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO  
Auditor-Chefe Adjunto

RONALDO DA SILVA PEREIRA  
Auditor-Chefe



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001555/2020 PARECER nº 474-2020**

.....  
Signatário(a): **MARILIA DE OLIVEIRA TELLES**

Data e Hora: **09/06/2020 17:51:49**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**

Data e Hora: **09/06/2020 18:06:57**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **09/06/2020 17:47:03**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C5BBA828.EC5E479E.410FD8BD.E16ABC16