



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 132/2022/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.110376/2021-74

INTERESSADO: Corregedoria da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.

1. ASSUNTO

1.1. Juízo de admissibilidade. Assistência à Saúde Suplementar do servidor.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Lei nº.8.112, de 11 de dezembro de 1990;

2.2. Lei nº.8.429, de 02 de junho de 1992;

2.3. Lei nº.8.666, de 21 de junho de 1993;

2.4. Lei nº.12.813, de 16 de maio de 2013;

2.5. Portaria Normativa MPOG Nº.01, de 09 de março de 2017, DOU de 10 de março de 2017, Seção 1, p.74^[1];

2.6. Regulamento nº.119, de 22 de outubro de 2018 (Regulamento do PAS-UFMS)^[2].

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de consulta originária da Corregedoria da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, encaminhada por mensagem eletrônica em 24/11/2021 a esta Corregedoria, com o seguinte teor (2192840):

"Solicito orientação em relação à aplicabilidade da Lei 8.112/1990 em casos em que o servidor, na condição de particular, pratica fraudes contra o próprio órgão, sem haver relação com o cargo exercido.

É o caso de profissionais da área da saúde que são credenciados pela UFMS para prestar serviços aos beneficiários do nosso Programa de Assistência à Saúde dos servidores.

O profissional que atender consultas médicas, sessões de fisioterapia e psicologia, deve colher assinatura do paciente beneficiário em cada sessão, e enviar ao órgão para pagamento.

Dezenas de guias foram glosadas com indício de falsificação de assinaturas que em nada se assemelham com as assinaturas anteriores ou de documentos cadastrados, além de atendimento em datas em que o próprio profissional se encontrava internado, conforme atestados funcionais apresentados ao órgão.

Pelo fato de o credenciado também ser servidor da UFMS, a fraude foi comunicada a Corregedoria para o Exame disciplinar.

De acordo com o Manual da CGU (2021, p.25):

O fundamento legal para eventual repercussão administrativa-disciplinar de atos da vida privada do servidor é extraído do artigo 148 da Lei nº.8.112/1990, que prevê a apuração de responsabilidade por infração "que tenha relação com as atribuições do cargo em que encontre investido". A redação não deixa dúvida acerca da abrangência de condutas cometidas fora do estrito exercício das atribuições do cargo, ou seja, os reflexos de eventual desvio de conduta do servidor ultrapassam os limites do espaço físico da repartição e as horas que compõem sua jornada de trabalho. Incluem-se aí a situação de teletrabalho, os períodos de férias, licenças ou afastamentos autorizados. Exige-se, porém, que as irregularidades tenham alguma relação. no mínimo indireta, com o cargo do servidor ou com as suas respectivas atribuições, ou que de, alguma maneira, afetem o órgão no qual o infrator está lotado.

Neste caso, considerando que as guias fraudadas foram glosadas, portanto, não foi efetivado o enriquecimento ilícito e entendemos que não se enquadra nos artigos 9º e 10 da Lei de Improbidade. A conduta fundamentada no artigo 11, após as recentes alterações, depende do

enquadramento em uma das hipóteses dos incisos, e aparentemente não se enquadra em nenhum. Dessa forma, independente do fato constituir crime, e comunicado ao MPF, solicito orientações quanto à repercussão com relação à Lei nº.8.112/1990, para subsidiar o Exame por este órgão Setorial."

3.2. Posteriormente, esta Corregedoria solicitou maiores informações sobre os fatos que motivaram a referida consulta, tendo recebido os seguintes esclarecimentos por email datado de 27 de janeiro de 2022 (2256656):

"(...) Desse modo, a UFMS faz a própria gestão da assistência à saúde de seus servidores, credenciando profissionais, clínicas e hospitais para prestarem serviços aos servidores e seus dependentes que optarem pela assistência do órgão (mediante descontos em folha). Ressalto que o credenciamento é considerado modalidade de inexigibilidade de licitação (art.25, Lei 8.666/1993), por não haver competição entre os interessados em prestar o serviço, que recebem valores tabelados pelo órgão.

Em uma situação que a princípio não é rara, um servidor ocupante do cargo de Psicólogo, jornada de 40 horas na UFMS, credenciou-se ao Programa de Assistência à Saúde como profissional, e tem prestado serviço a diversos pacientes (servidores e dependentes).

Ocorre que, diversas guias de atendimentos enviadas por esse servidor/prestador de serviço foram glosadas pelo setor responsável pelos pagamentos da UFMS, considerando indícios de fraude, tendo sido enviados os documentos à Corregedoria para análise.

Em uma análise preliminar dos documentos, inclusive após notificar o servidor/prestador para se manifestar, detectamos as seguintes irregularidades:

- as assinaturas de dezenas de guias não condizem com as assinaturas dos pacientes, já registradas em guias anteriores;

- realização de sessões em dias em que comprovadamente o servidor/prestador estava afastado/internado em hospital;

- datas de sessões informadas em duplicidade, em guias diferentes;

De acordo com manifestação do servidor/prestador a respeito das irregularidades, apenas justificou que estava sem secretária e que não se atenta para a confere se as assinaturas de seus pacientes seguem um padrão. Posteriormente enviou novas guias, em substituição às anteriores, com as assinaturas dos pacientes, conforme constam nos seus respectivos documentos. Nada falou em relação às datas em duplicidade ou sessões realizadas quando estaria impossibilitado de prestar atendimento, por estar internado.

Para aprofundar a apuração, agora em relação à conduta enquanto servidor do órgão, solicitamos ao setor que faz a gestão dos credenciamentos, todas as guias de atendimento do período de janeiro a julho de 2021, para cotejarmos com as folhas de frequência assinadas.

Feitos os cotejamentos, constatamos que há fortes indícios de que os atendimentos, ou são realizados durante o expediente, ou não são realizados na totalidade que é informada nas guias. A exemplo, diversas datas em que o servidor trabalhou das 6 horas às 19 horas, chegou a atender mais de dez pacientes pelo programa, embora não houvesse manifestação do servidor quanto a este fato, considerando a prescindibilidade na fase investigativa.

Diante do exposto, considerando que já há um exame preliminar pela abertura de PAD para apurar o exercício de atividades incompatíveis com o horário de trabalho, e se valer do cargo para lograr proveito pessoal, tendo em vista ser provável que os atendimentos ocorriam no próprio hospital e durante o expediente, ainda restam as seguintes dúvidas:

- 1. é possível fundamentar a prática de improbidade administrativa na condição de servidor?*
- 2. havendo fortes indícios de cometimento de fraude contra o órgão, na adulteração de documentos para o enriquecimento ilícito, na condição de prestador de serviço, é possível a conduta repercutir na esfera disciplinar?*
- 3. é possível caracterizar conflito de interesses (Lei nº.12.813/2013) na situação posta?*
- 4. o impedimento do art.9º. inc.III, que proíbe a execução de serviço por servidora ao próprio órgão contratante, também se aplica ao presente caso (credenciamento)?" (grifos nossos)*

3.2.1. Trata-se de suposta irregularidade praticada por servidor da UFMS relacionada à prestação de serviços de psicologia ao Programa de Assistência à Saúde da UFMS (PAS-UFMS).

3.2.2. O PAS-UFMS é exemplo de programa de assistência à saúde do servidor prestado diretamente pelo órgão, nos termos do artigo 230 da Lei nº.8.112/1990 e do artigo 2º, inciso III c.c. §2º da Portaria Normativa MPOG nº.01/2017:

Lei nº 8.112/1990

Art. 230. *A assistência à saúde do servidor, ativo ou inativo, e de sua família compreende assistência médica, hospitalar, odontológica, psicológica e farmacêutica, terá como diretriz básica o implemento de ações preventivas voltadas para a promoção da saúde e será prestada pelo Sistema Único de Saúde – SUS, diretamente pelo órgão ou entidade ao qual estiver vinculado o servidor; ou mediante convênio ou contrato, ou ainda na forma de auxílio, mediante ressarcimento parcial do valor despendido pelo servidor, ativo ou inativo, e seus dependentes ou pensionistas com planos ou seguros privados de assistência à saúde, na forma estabelecida em regulamento. (grifos nossos)*

Portaria Normativa MPOG nº.01/2017

Art. 2º *A assistência à saúde dos beneficiários de que trata o art. 5º desta Portaria Normativa será prestada pelo Sistema Único de Saúde - SUS, e, de forma suplementar, a cargo dos órgãos e entidades do SIPEC, mediante:*

I - convênio com operadoras de plano de assistência à saúde, organizadas na modalidade de autogestão, nos termos do art. 230 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

II - contrato com operadoras de plano de assistência à saúde, observado o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

III - serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade; ou

IV - auxílio de caráter indenizatório, por meio de ressarcimento.

(...)

§ 2º Nos casos de serviço prestado diretamente, cada órgão ou entidade do SIPEC deverá editar regulamento ou estatuto de gestão próprio, observadas as normas previstas nesta Portaria Normativa, ressalvados os casos previstos em lei específica. (grifos nossos)

3.3. O Regulamento nº.119, de 22 de outubro de 2018, aprovado pelo Conselho Diretor da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, assim conceitua o programa:

Art. 2º O Programa de Assistência à Saúde (PAS/UFMS), sem fins lucrativos, vinculado à Coordenadoria de Assistência à Saúde e à Acessibilidade da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (CAS/Progep), tem por diretriz básica a implementação de ações preventivas voltadas à promoção, preservação e recuperação da saúde dos servidores da UFMS.

Art. 3º A modalidade de gestão de saúde suplementar adotada pela UFMS será a de serviço prestado diretamente pelo órgão, conforme norma específica da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SGP/MP).

Art. 4º O PAS/UFMS tem por objetivo proporcionar aos beneficiários assistência médica ambulatorial, hospitalar, odontológica, fisioterápica, psicológica, farmacêutica durante as internações, fonoaudiológica, terapia ocupacional; compreendendo partos e os tratamentos realizados exclusivamente no País com padrão de enfermagem ou centro de terapia intensiva, quando necessária a internação hospitalar das doenças listadas na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde da Organização Mundial de Saúde, nas modalidades diretas e indiretas mediante ajustes com pessoas físicas e/ou jurídicas, públicas e/ou privadas ou ainda na forma de reembolso conforme as tabelas adotadas para os credenciados.

§ 1º Considera-se direta a assistência prestada nas dependências da UFMS por profissionais integrantes do seu quadro, em áreas definidas pela CAS/Progep.

§ 2º Considera-se indireta a assistência prestada por entidades e/ou profissionais especializados credenciados mediante celebração de contratos, convênios, credenciamentos, ajustes ou outros instrumentos cabíveis, e alternativamente por meio de reembolso de despesas conforme normas específicas do PAS/UFMS, que não contrariem o presente Regulamento. (grifos nossos)

3.4. Depreende-se da legislação que o Programa possui duas modalidades de assistência à saúde dos seus beneficiários: direta, prestada por profissionais integrantes do quadro da UFMS nas dependências da Universidade; e indireta, prestada por entidades ou profissionais credenciados mediante a celebração de contratos, convênios, e outros ajustes cabíveis (artigo 4º do Regulamento).

3.5. De acordo com o Consultante, na modalidade de assistência indireta, o credenciamento dos profissionais de saúde "é considerado modalidade de inexigibilidade de licitação (art.25, Lei 8.666/1993), por não haver competição entre os interessados em prestar o serviço, que recebem valores tabelados pelo órgão".

3.6. Feito o posicionamento normativo da matéria, passa-se à análise em tese do contorno fático apresentado pela consulta, a qual não substitui o prudente juízo de admissibilidade a cargo da autoridade correcional competente, nos termos do artigo 10 da Instrução Normativa CGU nº.14, de 14 de novembro de 2018:

Art. 10. As denúncias, as representações ou as informações que noticiem a ocorrência de suposta infração correcional, inclusive anônimas, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração, bem como a espécie de procedimento correcional cabível.

§ 1º Para subsidiar o juízo de admissibilidade, a unidade de correição ou autoridade competente poderá se valer dos meios de prova de que trata o Capítulo II, do Título II, desta Instrução Normativa.

(...)

3.7. Extraí-se da narrativa que um servidor efetivo da UFMS, ocupante do cargo de Psicólogo, contratado para prestar atendimento aos servidores da UFMS nas dependências da instituição (modalidade direta), presta serviços simultaneamente como profissional credenciado ao PAS-UFMS (modalidade indireta). Ademais, há fortes indícios de que estaria utilizando o horário de expediente na instituição para realizar consultas como profissional credenciado, além de ter apresentado guias de atendimentos com indicativo de fraude (assinaturas falsificadas; sessões em duplicidade; e sessões em horários nos quais o servidor não estaria na universidade).

3.8. Note-se que os fatos narrados indicam possível cometimento de fraude, que demanda logicamente a atuação dolosa do agente, pois não soa crível que alguém possa apresentar guias fraudadas com a intenção de receber o correspondente pagamento por mero descuido ou desatenção (conduta culposa). Não obstante, a comprovação do elemento volitivo do agente somente poderá ser apurada em regular apuração disciplinar, observados a ampla defesa e o contraditório, com o necessário aprofundamento das diligências instrutórias já adotadas pela Corregedoria, tais como o comparativo entre as fichas de frequência no cargo público e as datas e os horários das guias apresentadas para pagamento.

3.9. Outro ponto que deve ser destacado é a existência de duplo vínculo do agente com a Universidade: como servidor concursado no cargo de Psicólogo, responsável em tese pela prestação de assistência psicológica no âmbito do PAS-UFMS, na modalidade direta, conforme legislação citada no item 3.3, e como profissional particular credenciado ao PAS-UFMS na área de Psicologia, com indícios fortes de exercício superposto da atividade particular sobre a pública, com evidente prejuízo ao órgão.

3.10. Nesse sentido, os fatos narrados atraem em tese a tipificação pelo artigo 132, inciso IV (improbidade administrativa) da Lei nº.8.112/1990, passível da aplicação da penalidade de demissão, bem como dos efeitos dos artigos 136 e 137, parágrafo único, da Lei nº.8.112/1990. Destaque-se que o impedimento perpétuo de retorno ao serviço público constante do artigo 137, parágrafo único, foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº.2.975, julgada em Plenário Virtual em 04 de dezembro de 2020, tendo sido determinada a aplicação do prazo de 5 anos previsto pelo artigo 137, *caput*, até que sobrevenha lei disciplinando a matéria.

3.11. Ainda, admite-se o enquadramento da conduta no artigo 5º da Lei nº.12.813/2013, que prevê as hipóteses de conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal e que, por expressa disposição legal, também configura ato de improbidade:

Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

I - divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas;

II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe;

III - exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível

com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;

IV - atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão;

VI - receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e [\(Regulamento\)](#)

VII - prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.

Parágrafo único. As situações que configuram conflito de interesses estabelecidas neste artigo aplicam-se aos ocupantes dos cargos ou empregos mencionados no art. 2º ainda que em gozo de licença ou em período de afastamento.

Art. 12. O agente público que praticar os atos previstos nos arts. 5º e 6º desta Lei incorre em improbidade administrativa, na forma do [art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), quando não caracterizada qualquer das condutas descritas nos arts. 9º e 10 daquela Lei.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no **caput** e da aplicação das demais sanções cabíveis, fica o agente público que se encontrar em situação de conflito de interesses sujeito à aplicação da penalidade disciplinar de demissão, prevista no [inciso III do art. 127](#) e no [art. 132 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), ou medida equivalente.

3.12. De outro giro, considerando que o agente foi credenciado como pessoa física junto ao PAS-UFMS para prestar serviços de psicólogo, mediante processo de inexigibilidade regido pela Lei nº.8.666/1993, com indícios de prática de conduta dolosa em prejuízo ao órgão público, admite-se também a instauração de processo administrativo de responsabilização em desfavor do contratado, nos termos dos artigos 87 e 88 da Lei de Licitações.

3.13. Por fim, recomenda-se ao Consulente que avalie a oportunidade e conveniência de (i) realizar um trabalho preventivo com o objetivo de identificar possíveis situações de superposição do exercício da função referente ao cargo público integrante do quadro da UFMS e de credenciamento enquanto profissional prestador de serviços ao PAS-UFMS, com atenção para a coincidência de atividades e de horários na função pública e privada, por meio de cruzamento de informações; e de (ii) envidar esforços para aprimoramento da legislação de regência do PAS-UFMS, com atenção especial para os critérios para credenciamento do profissional prestador de serviços ao Programa, com necessária observância das vedações legais existentes no ordenamento administrativo.

4. CONCLUSÃO

4.1. Diante de todo o exposto, submete-se o presente entendimento à consideração superior, com sugestão de remessa de cópia da presente Nota ao órgão consulente.



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos, Substituto**, em 10/02/2022, às 11:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2253407 e o código CRC 5761D5B5



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

Encaminho a Nota Técnica nº.132/2022/CGUNE/CRG (2253407) para apreciação do Sr. Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos, Substituto**, em 10/02/2022, às 11:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2269828 e o código CRC E277E147

Referência: Processo nº 00190.110376/2021-74

SEI nº 2269828



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

De acordo com Nota Técnica nº.132/2022/CGUNE/CRG (2253407).

Remeta-se à COPIS para providências de resposta ao consulente.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 11/02/2022, às 15:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2270176 e o código CRC 33657AAB

Referência: Processo nº 00190.110376/2021-74

SEI nº 2270176