



PREJULGADO DE TESE Nº 001, de 03 de setembro de 2013.

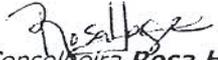
RESOLUÇÃO Nº 11.173

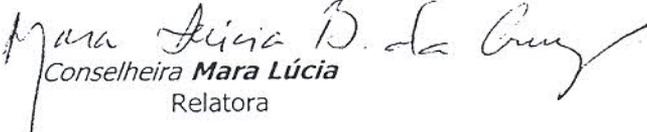
Processo nº 201300533-00

EMENTA: CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MIGUEL DO GUAMÁ. CONTRATAÇÃO DE PLANO DE SAÚDE PRIVADO, DESTINADO AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS E VEREADORES. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO EXCLUSIVAMENTE AOS SERVIDORES. ATENDIMENTO AO ART. 39, § 4º DA CF/88. PARCELA DE NATUREZA REMUNERATÓRIA INDIRETA. OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL (ART. 29-A, § 1º DA CF/88). EXIGÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA E PRÉVIA AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. OBSERVÂNCIA DAS LEIS Nº. 101/2000 E 8.666/1993. DECISÃO UNÂNIME. PREJULGADO DE TESE (ART. 114 DO RITCM/PA)

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, por autoridade competente, acordam os **Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em conhecer da **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto da Conselheira Relatora às **fls. 20-28**, nos termos dos itens 01 a 05 do voto prolatado, que passam a integrar esta decisão. Por força do previsto no art. 114, do RITCM/PA a presente decisão constitui-se em PREJULGADO DE TESE.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **03 de setembro de 2013**.


Conselheira **Rosa Hage**
Presidente da Sessão


Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora

Presentes: Conselheiros Rosa Hage; Daniel Lavareda; Mara Lúcia; Antônio José Guimarães; Conselheiro Substituto Sérgio Dantas e Procuradora Maria Regina Cunha.



RESOLUÇÃO Nº 11.173

Processo n.º: 201300533-00

Assunto: Consulta

Órgão: Câmara Municipal de São Miguel do Guamá

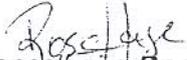
Interessado: Paulo Luis Rodrigues Nunes

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

EMENTA: CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MIGUEL DO GUAMÁ. CONTRATAÇÃO DE PLANO DE SAÚDE PRIVADO, DESTINADO AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS E VEREADORES. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO EXCLUSIVAMENTE AOS SERVIDORES. ATENDIMENTO AO ART. 39, § 4º DA CF/88. PARCELA DE NATUREZA REMUNERATÓRIA INDIRETA. OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL (ART. 29-A, § 1º DA CF/88). EXIGÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA E PRÉVIA AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. OBSERVÂNCIA DAS LEIS Nº. 101/2000 E 8.666/1993. DECISÃO UNÂNIME. PREJULGADO DA TESE (ART. 114 DO RITCM/PA)

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, por autoridade competente, acordam os **Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em conhecer da **CONSULTA**, nos termos da ata da sessão e do relatório e voto da Conselheira Relatora às **fls. 20-28**, nos termos dos itens 01 a 05 do voto prolatado, que passam a integrar esta decisão. Por força do previsto no art. 114, do RITCM/PA a presente decisão constitui-se em prejudgado da tese.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **03 de setembro de 2013**.


Conselheira **Rosa Hage**
Presidente da sessão


Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora

Presentes: Conselheiros Rosa Hage; Daniel Lavareda; Mara Lúcia; Antônio José Guimarães; Conselheiro Substituto Sérgio Dantas e Procuradora Maria Regina Cunha.

ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.173

Processo n.º: 201300533-00**Assunto:** Consulta**Órgão:** Câmara Municipal de São Miguel do Guamá**Interessado:** Paulo Luis Rodrigues Nunes**Relatora:** Conselheira Mara Lúcia**RELATÓRIO**

PAULO LUIS RODRIGUES NUNES, Vereador Presidente da Câmara Municipal de São Miguel do Guamá, encaminhou **CONSULTA** (fls. 01/02), com amparo no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 084/2012**, onde requer, em apertada síntese, a manifestação desta Corte de Contas, quanto à possibilidade e legalidade de contratação, pela Câmara Municipal, de serviço de plano de saúde privado, tendo como beneficiários os seus servidores e demais vereadores.

Com o objetivo de esclarecimentos sobre a matéria, questiona:

a) O Presidente da Câmara Municipal de Vereadores, como ordenador de despesa, pode autorizar o pagamento do Plano de Saúde Privado para os vereadores e aos servidores da Câmara Municipal?

Os autos foram encaminhados à Diretoria de Apoio aos Municípios – DAM, a qual elaborou o Parecer n.º 0011/DAM/TCM/2013 (fls. 05/10), onde pontualmente destaca:

a) Entende que a contratação de plano de saúde não tem natureza jurídica previdenciária, encerrando benefício remuneratório, oferecido pela Administração Pública, visando a melhoria da condição social do trabalhador, em atendimento ao previsto no **art. 7º, caput, da CF/88**.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.173

- b) O pagamento de plano de saúde aos servidores públicos da Câmara Municipal é regular, com amparo no citado dispositivo constitucional, porém vedado aos vereadores, por imperativo do **art. 39, §4º, da Carta Magna**, que estabelece a remuneração dos *Edis*, exclusivamente, por subsídio, fixado em parcela única.
- c) Reporta que a despesa em questão deverá ser precedida de Lei Específica, Dotação Orçamentária Prévia e autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, bem como deverá atender aos limites de gastos com pessoal, estabelecidos nos **artigos 19 e 20, da LC n.º 101/2000**, para além do regramento contido nos artigos 15 e 16, da mesma Lei Complementar, por se tratar de medida que importa em aumento de despesa do Poder Público.
- d) Remete, por analogia ao disposto no **art. 230, §3º, da Lei n.º 8.112/90** (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais), à necessidade de contratação da empresa operadora do plano de saúde, por meio de processo licitatório específico, nos termos da **Lei n.º 8.666/93**.

É o relatório.

VOTO

PRELIMINARMENTE, cumpre analisar da regularidade da presente *Consulta*, a qual se confirma, dado o atendimento integral das formalidades insculpidas nos **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 084/2012¹**, tendo sido formulada em tese; por autoridade competente e suscitada em dúvida na aplicação de dispositivos legais, de competência fiscalizatória deste **TCM-PA**, pelo que passo a

[Assinatura]



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.173

análise de mérito da mesma, tal como interposta e nos termos da análise técnica previamente elaborada pela Diretoria de Apoio aos Municípios - DAM.

A matéria em questão já recebeu apreciação em outros Tribunais de Contas, havendo um entendimento quase que pacificado quanto à matéria, no que entendo a delimitação de alguns aspectos, para melhor esclarecimento não só ao Jurisdicionado autor da consulta, quanto a terceiros, que porventura venham buscar a orientação desta Corte de Contas, tendo em vista o que estabelece o ainda vigente **art. 114, do RITCM-PA**, que prevê: "*as consultas, cujas decisões de Plenário forem unânimes, terão caráter normativo, após sua publicação no Diário Oficial do Estado, constituindo-se em prejudgado da tese*".

Assim, inicialmente cabe identificar a natureza jurídica do referido benefício, com vistas a assentar sua legalidade, possibilidade de beneficiados, bem como os impactos orçamentários decorrentes de tal despesa.

A natureza jurídica do benefício em questão, qual seja, pagamento de plano de saúde a servidores públicos, pela própria entidade governamental a que estiverem vinculados, não pode ser interpretada de outra forma que não seja a de parcela remuneratória indireta, visto que configura verdadeiro benefício pecuniário aos que dela usufruam.

Tal entendimento afasta a concepção minoritária de que a concessão de plano de saúde privado, em benefício dos servidores públicos, estaria enquadrada como de natureza previdenciária, isto porque não se configura em duplo benefício social, considerando que não se enquadra entre as ações e serviços públicos de saúde prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), de caráter universal e igualitário a que alude o **art. 196 da CF/88**, os quais se constituem em dever do Estado.

¹ XVI - Responder a consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.173

Desta forma, destaco que o eventual pagamento deste benefício não poderá ser considerado para fins de despesa com ações de saúde, nos termos previstos na **Emenda Constitucional n.º 29/2000**, pelo ente Municipal, visto que se destina a clientela específica, não se constituindo, pois, numa ação direta ou indireta para fomentar a saúde pública, no que se reforça, ainda mais, a natureza de vantagem pecuniária inerente à política remuneratória da Administração Pública, voltada a valorização do servidor público, a exemplo de qualquer outro benefício concedido ao servidor.

A doutrina mais contundente já se posicionou acerca da possibilidade de custeio de vantagens remuneratórias aos servidores públicos, conforme preleciona BANDEIRA DE MELO², ***"dentre os quais são reservados, aos servidores, os serviços das organizações assistenciais e previdenciárias que lhes forem destinados, como o serviço médico, dentário, hospitalar, além de outros"***.

Como bem assentado pelo Conselheiro ANTONIO CARLOS DE ANDRADA, do TCE-MG, ***"tal benefício trata-se de salário indireto, ou seja, é um suplemento dos salários ordinários, apesar de não corresponder a nenhum trabalho determinado"***³, tendo, portanto, ***"natureza remuneratória"***.

O custeio de plano de saúde para servidores, pela Administração Pública, é legal e, quando considerada como despesa de pessoal, constituindo vantagem pecuniária de natureza remuneratória, sendo que em virtude dessa natureza, tal

matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno

² BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Princípios Gerais de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense.

³ Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. abril | maio | junho 2010 | v. 75 — n. 2 — ano XX.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.173

vantagem não pode ser estendida aos agentes políticos, *in casu*, aos vereadores municipais.

Remetendo ao parecer da DAM, observo que a concessão deste benefício, o qual decerto se agrega, temporariamente, à remuneração percebida pelos mesmos, atende ao que preceitua o **art. 7º, da CF/88**, cuja finalidade é garantir a melhoria da condição social e o atendimento de uma das necessidades vitais básicas do servidor público.

Seguindo esta linha de pensamento, o Governo Federal, por meio da **Lei n.º 8.112, de 11/12/90** (Estatuto dos Servidores Públicos Federais), prevê em seu **art. 230, inciso II, do §3º**, a autorização expressa para que a União e suas entidades autárquicas e fundacionais contratem, **mediante licitação**, operadoras de planos e seguros privados de assistência à saúde que possuam autorização de funcionamento do órgão regulador.

Restando, portanto, inequívoco que tal benefício pode ser concedido, por analogia e isonomia, aos servidores públicos municipais, sendo, nos termos da consulta proposta, aos servidores da Câmara Municipal, conforme tem entendido majoritariamente os Tribunais de Contas e a doutrina especializada, onde se ressalta, outro ponto de extrema relevância, qual seja, o **enquadramentos dos custos decorrentes, como despesa de pessoal**, constituindo, mais uma vez, vantagem pecuniária de natureza remuneratória.

⁴ 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.

§3º Para os fins do disposto no caput deste artigo, ficam a União e suas entidades autárquicas e fundacionais autorizadas a:

II - contratar, mediante licitação, na forma da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, operadoras de planos e seguros privados de assistência à saúde que possuam autorização de funcionamento do órgão regulador;



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.173

Delimitada a natureza jurídica deste benefício, bem como sua possibilidade de legal de concessão, cabe delimitar sua abrangência, mais ainda, quando observado que, a consulta em questão, suscita a possibilidade de extensão do benefício aos Vereadores da Municipalidade.

Ocorre que tal benefício, ainda que legalmente possível aos servidores da Câmara Municipal, não pode ser estendido aos vereadores, por força do disposto no **§4º do art. 39, da CF/88**, que estabelece que a remuneração dos detentores de mandato eletivo será realizada, **exclusivamente**, por subsídio, fixado em parcela única, **vedado o acréscimo de qualquer outra vantagem ou espécie remuneratória**.

Tal inflexão decorre exatamente da natureza remuneratória deste benefício, conforme acima declinado, o qual não poderá ser ampliado aos vereadores, por inequívoca vedação constitucional, a qual, ocorrendo, poderá ensejar justo motivo para reprovação da prestação de contas.

Considerada a natureza jurídica e a legalidade de concessão, exclusivamente aos servidores públicos, é fundamental que se destaque as implicações de natureza contábil-fiscal, dentro do orçamento da Câmara Municipal, uma vez que, tal despesa, como já declinado, deverá ser considerada como despesa de pessoal (remuneração indireta), no que caberá ao ente municipal, quer seja executivo ou legislativo, observar os limites de gastos com pessoal, estabelecidos pela própria Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, cabe ressaltar que para a concessão do benefício, deverá a Câmara Municipal aprovar Lei Específica para tal fim, uma vez que se trata de benefício que importa em aumento da despesa pública, contemplada em seu Orçamento (Lei de



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.173

Diretrizes Orçamentárias), com prévia dotação específica para tal fim, e que garanta/observe o atendimento dos limites de gastos com pessoal do Legislativo.

Neste sentido, remeto ao **art. 169, §1º c/c art. 29-A, §1º**, ambos da **CF/88**, que preveem:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

I — se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II — se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Art. 29-A. (...)

§ 1º. A Câmara Municipal não gastará mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

Acompanho, mais uma vez, o entendimento do citado Conselheiro de Contas, do TCE-MG, que "*ao utilizar a expressão folha de pagamento, entendemos que o constituinte quis referir-se ao conceito de despesa com pessoal. Como a contratação de plano de saúde para os servidores constitui*



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.173

despesa com pessoal, esse limite de 70% da receita da Câmara deve ser respeitado”.

Ademais, considerando o impacto orçamentário que tal benefício, uma vez implementado, poderá representar no orçamento da Câmara Municipal, ainda que não tenha sido objeto da consulta formulada, entendo como relevante pontuar, conhecendo a realidade de grande parte das Câmaras Municipais, relativamente à despesa com pessoal, que o custeio do benefício não precisará ser custeado integralmente pelo orçamento público, podendo a lei que instituí-lo estabelecer, por exemplo, o pagamento parcial do benefício, no que será indispensável a expressa adesão dos servidores beneficiados, posto que terão que arcar com uma parte do seu pagamento.

Por fim, acompanho, ainda, o Parecer elaborado pelo órgão técnico deste TCM-PA, quando ressalta a imprescindível realização de processo licitatório para tal contratação, nos moldes estabelecidos pela **Lei n.º 8.666/93**, observados os custos envolvidos e a natureza do serviço que será prestado.

Tecidas tais considerações, com vistas à formulação de uma resposta mais didática ao jurisdicionado, pontuo-a, nos seguintes termos:

01 – Há a possibilidade de se conceder aos servidores da Câmara Municipal o benefício do plano de saúde, custeado pela Administração Pública, não sendo tal benefício, contudo, em razão da natureza remuneratória, concedida aos vereadores, observada a vedação expressa, prevista no §4º, do art. 39, da CF/88, que estabelece a remuneração dos detentores de mandato eletivo exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer outra vantagem remuneratória.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.173

02 – Caberá à Câmara Municipal a edição de lei, de iniciativa do próprio Legislativo Municipal, que disciplinará a concessão aos seus servidores, podendo instituir, ainda, a forma de custeio, quer seja integralmente pela administração pública ou parcialmente, com a participação pecuniária dos servidores beneficiados;

03 – Deverá ser observada a existência de prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que contemplem o pagamento desta despesa, em tudo observado o que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal;

04 – Tal despesa deverá ser considerada como “despesa de pessoal”, observando-se, portanto, aos limites de gasto com pessoal previstos no **§1º, do art. 29-A**, da Constituição Federal;

05 – A contratação da empresa de plano de saúde deverá ser precedida de regular processo licitatório, em observância ao previsto na Lei n.º 8.666/93.

Esta é a resposta à consulta formulada, que submeto à deliberação do Egrégio Plenário.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **03 de setembro de 2013.**


Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora