



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 05/9/07

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA

CONSULTA Nº 730772

---

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

**Processo nº 730.772**

**Natureza: Consulta**

**VOTO-VISTA**

### **I - Relatório**

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Antônio Evangelista Totó Teixeira, Presidente da Câmara de Vereadores de Belo Horizonte, por meio da qual indaga desta Corte sobre a seguinte questão:

“É legítimo a um órgão de Poder conceder a seus membros titulares (prefeito, secretários, vereadores, etc) e a seus servidores os benefícios de plano de saúde e de auxílio-alimentação, pagos – total ou parcialmente – com recursos públicos?”

A matéria foi relatada pelo Exmo Sr. Conselheiro Eduardo Carone Costa, na Sessão de 6/6/07, que, no mérito, relativamente à indagação acerca da contratação de plano de saúde para agentes políticos e servidores municipais, alinhado aos precedentes desta Corte, concluiu pela negativa da possibilidade de instituir tal benefício, fundado, em síntese, nas seguintes razões:

1ª) o Sistema Único de Saúde – SUS, já é financiado pelo Poder Público, conforme prevê o § 1º do art. 198 da Constituição da República, implicando em duplicidade de benefício;



CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Sr. Presidente, esta matéria agora já ficou vencida porque o Conselheiro Gilberto Diniz está trazendo este processo depois que o Tribunal acabou de julgar um cujo assunto é semelhante. Então, como aderi ao voto, a decisão do Tribunal, neste processo em que fui Relator, passa a ser a de agora. É a mesma coisa.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Eu pedi vista, eu tenho que relatar.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Não, não precisa.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Pode-se considerar que a consulta respondida anteriormente aplica-se a esta consulta também.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Aplica-se a esta tendo em vista que eu fui Relator e aderi ao voto.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Porque o assunto é semelhante.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Tem uma outra questão.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Tem a questão alimentar.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Sim.



(...)

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Acho que o voto poderia, então, ficar restrito ao princípio da questão do plano de saúde, que já está respondida pela consulta anterior.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

O meu voto seria nesse sentido, estou relatando a matéria dessa forma.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Está certo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE ELMO BRAZ:

Continua com a palavra o Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Estou relatando o voto dado naquela época.

2ª) a hipótese acarreta excepcional acréscimo de despesas com pessoal, proporcionando salário indireto aos servidores; e

3ª) como conseqüência, agrava-se a desigualdade social, constituindo imoralidade administrativa que fere o princípio da isonomia, da igualdade e da universalidade da saúde.

Com relação à segunda parte da indagação, o Conselheiro Relator entendeu não haver óbice legal para a concessão de auxílio-alimentação pela Administração Pública, respeitados os princípios da isonomia, a autorização legal, a existência de dotação orçamentária, as prescrições e cautelas da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente aquelas relativas às despesas de caráter continuado, e a licitação, na hipótese de contratação de empresas para fornecimento de vale-refeição.



Votaram naquela Sessão os Conselheiros Licurgo Mourão (convocado para compor “*quorum*” devido à ausência justificada do Conselheiro Antônio Carlos Andrada) e Adriene Andrade, acompanhando o Relator. O Conselheiro Hamilton Coelho (convocado para compor “*quorum*” devido à ausência justificada do Conselheiro Wanderley Ávila) estava impedido de votar, pois emitiu parecer no processo na qualidade de Auditor.

Pedi, então, vista dos autos, uma vez que tenho, sob minha relatoria, consulta sobre matéria similar, muito embora não seja idêntica.

É o relatório, no necessário.

## **II – Fundamentação**

A parte inicial da indagação feita nesta consulta é similar à do Processo 719.033, que terminei de relatar, relativo à consulta formulada pelo Presidente da Câmara de Vereadores de Bom Sucesso, que pergunta sobre a possibilidade de o Município celebrar convênio com o IPSEMG para assistência à saúde de seus servidores e, caso positivo, se o pode contribuir para o custeio desse plano de saúde e com qual percentual.

No mencionado processo, espousei o seguinte entendimento, que ora transcrevo, por se aproveitar também ao deslinde da primeira parte da questão suscitada na presente consulta:

Relativamente à outra questão objeto de dúvida do Consulente, isto é, se o Município pode contribuir para o custeio desse plano de saúde, entendo que, igualmente ao primeiro quesito, a resposta deve ser afirmativa, em que pese ao entendimento diverso desta Corte de Contas consubstanciado nas Consultas 603.289 e 624.804, citadas pela Auditoria.

Com efeito, nas respostas às referidas consultas, o Tribunal Pleno nega a possibilidade de os Municípios arcarem com os custos de planos de saúde para seus servidores por entender que isso constituiria duplicidade de benefício, tendo em vista que a saúde, organizada em sistema único, já é financiada pelo



Poder Público, sendo dotada dos atributos da universalidade e da igualdade, conforme disposto no art. 196 e §1º do art. 198 da Carta Republicana de 1988.

Recentemente, e com base nos citados precedentes, esse ponto de vista foi defendido pelo Conselheiro Eduardo Carone Costa, ao relatar a Consulta 730.772, na qual o Presidente da Câmara de Vereadores de Belo Horizonte indaga sobre tema semelhante e que pedi vista na Sessão de 06/6/07.

A anterior orientação desta Corte era de que a contratação de plano de saúde para funcionários municipais era admissível, desde que em caráter complementar, devidamente autorizado por lei local, com previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, respeitadas a equidade na participação de cada servidor e o procedimento licitatório, além de observar o lançamento dos gastos como despesas com pessoal, a cujos limites legais estariam vinculados.

A meu ver, o entendimento prevalecente neste Tribunal, com a devida vênia, suscita dúvidas sobre ser a melhor interpretação acerca das normas que regem a matéria conforme procurarei demonstrar neste breve trecho.

De início, entendo que a orientação hoje adotada pelo Colegiado não se coaduna com a autonomia administrativa e financeira dos Municípios, a teor dos arts. 18 e 30 da Constituição de 1988. Isso porque os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e aplicar suas receitas livremente, observados, por óbvio, os princípios contidos nas Cartas Federal e do respectivo Estado-membro e as normas de sua Lei Orgânica e das Leis de caráter nacional.

Lado outro, a contratação de plano de saúde para servidores não configura duplo benefício social, considerando que não se enquadra entre aquelas 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 *Lex Legum*, os quais se constituem em dever do Estado, termo que abarca União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.



Em linhas gerais, esse dever estatal, levado a efeito pelo SUS, é consubstanciado nas ações e serviços públicos que visam a promover, proteger, recuperar e reabilitar a saúde de toda a população.

Para atender a esse desiderato, os entes políticos devem alocar anualmente percentuais mínimos de recursos, nos termos previstos na Emenda Constitucional 29, de 13/9/00 (no caso dos Municípios o percentual é de 15%), e observadas as normas da Lei Federal 8.080, de 19/9/90, e de atos regulamentares do Conselho Nacional de Saúde.

Entretanto a contratação de plano de saúde para o servidor não tem as mesmas características de tais serviços ou ações públicas. A uma, por que se destina a clientela específica, não se constituindo, pois, numa ação direta ou indireta para fomentar a saúde pública. A duas, porquanto constitui vantagem pecuniária inerente à política remuneratória do empregador, no caso a Administração, que visa a valorizar o funcionalismo pelos trabalhos prestados como qualquer outro benefício concedido ao servidor.

Trata-se de utilidade que se agrega à remuneração, cuja finalidade é garantir a melhoria da condição social e o atendimento de uma das necessidades vitais básicas do servidor e de sua família – a saúde – como, a propósito, é preconizado pelo art. 7º da Carta Federal.

Nessa esteira, a criação da mencionada vantagem pecuniária, mediante lei, não configura duplo benefício. A meu juízo, haveria duplo benefício, por exemplo, se a Administração Pública mineira contratasse outro plano de saúde para seus servidores, a par da assistência à saúde já prestada pelo IPSEMG.

Por tais motivos, não vislumbro, sequer, afronta aos princípios da isonomia e da impessoalidade. Haveria, sim, quebra dessas normas fundantes se o Poder Público privilegiasse seus servidores em detrimento dos demais cidadãos no atendimento dos serviços prestados pelo SUS, o que não é o caso.

Nesse contexto, cumpre evidenciar que o art. 169 da Carta da República de 1988 determina a fixação de limites de despesas com pessoal para os entes



federados, e seu § 1º estabelece os critérios para a concessão de vantagem ou benefício ao servidor, incluído aumento de remuneração.

Para que isso ocorra é necessário haver prévia e específica dotação orçamentária, suficiente para atender às projeções de despesas com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e autorização específica na LDO.

A Lei Complementar 101, de 4/5/00, fixou o limite de gastos com pessoal para o município em 60% da receita corrente líquida, dos quais 6% se destinam ao Legislativo e 54% ao Executivo conforme disposto no inciso III do art. 19 e inciso III do art. 20.

Ademais, a sobredita Lei Complementar impôs condições e normas de planejamento financeiro e orçamentário para a geração de despesa pública, sobretudo aquelas contidas em seus artigos 16 e 17.

Assim, se o Município dispuser de recursos orçamentários e financeiros para conceder tal vantagem ou benefício, atendidas as condições e limites legais, poderá fazê-lo, independentemente da assistência prestada em caráter universal e igualitário pelo SUS.

Não bastassem os argumentos colacionados para fundamentar o meu entendimento, é importante consignar, ainda, que a Lei Complementar Estadual 64/02, art. 85, § 9º, faculta ao IPSEMG celebrar convênios de assistência à saúde com os Municípios, mediante contribuição a ser calculada atuarialmente, garantia de inadimplência e outras condições definidas em regulamento.

O Decreto 42.897, de 17/9/02, que regulamenta o art. 85 da Lei Complementar 64/02, determina que o referido convênio seja submetido à análise de viabilidade econômica na forma do que dispuser o Conselho Diretor da Autarquia conforme disposto no art. 10.

Esse Conselho editou a Deliberação 17/05, que fixa as diretrizes para a celebração do convênio, cuja cópia juntei aos autos.

Consoante se vê no inciso I do art. 3º desse normativo, para a efetivação da avença, o Município deverá apresentar plano de trabalho, nos termos do art.



116 da Lei Federal nº 8.666/93, autorização legislativa municipal para o pagamento da contribuição patronal e, em obediência ao parágrafo único do art. 1º, ter adesão de, pelo menos, 40% (quarenta por cento) dos funcionários, respeitado o limite mínimo de 100 (cem) servidores.

Desta feita, é cristalina a possibilidade jurídica de o Município arcar, em parte, com o custeio da assistência à saúde uma vez que há expressa previsão de contribuição pela entidade pública.

Diante das razões expendidas, e sendo a assistência à saúde prestada pelo IPSEMG verdadeiro plano de saúde, como aliás, está assentado na aludida decisão da Corte de Justiça mineira, o entendimento esposado por esta Corte nos precedentes mencionados não mais se sustenta.

Ou será lícito considerar legal que o Estado de Minas Gerais contribua com 1,6% sobre a remuneração dos servidores para o custeio do plano de saúde garantido pelo IPSEMG (LC 64/02, art. 85, § 4º) e ilegal a contribuição do Município para essa mesma finalidade no escopo de convênio firmado com o referido Instituto, especialmente se for considerado que ambos os entes federados estão obrigados a custear as ações do SUS, na forma do art. 196 da Carta Republicana, em idênticas condições, guardadas, evidentemente, as devidas proporções ?

Nesse aspecto, é indispensável observar que a arguição de inconstitucionalidade que pesa sobre o art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 64/02, que tramita no excelso Pretório, sob o nº. ADI 3106-6, da relatoria do Ministro Eros Grau, cinge-se à obrigatoriedade da contribuição dos servidores para custeio da assistência à saúde. Não há nenhuma dúvida suscitada sobre a constitucionalidade da contribuição patronal do Estado de Minas Gerais para custeio da assistência à saúde prestada pelo IPSEMG.

Desse modo, parece-me que a restrição que pesa sobre os Municípios quanto à possibilidade dessa contribuição é totalmente indevida, porquanto eles, os Municípios, assim como os Estados-membros, são entes federados autônomos, nos termos da Lei Maior da República.



Nesse particular, e para reforçar a tese ora defendida, calha salientar que o inciso II do § 3º do art. 230 da Lei 8.112, de 11/12/90, que disciplina o Estatuto dos Servidores Públicos Federais, com redação dada pela Lei 11.302, de 10/5/06, autoriza a União e suas entidades autárquicas e fundacionais a contratar, mediante licitação, na forma da Lei 8.666, de 21/6/93, operadoras de planos e seguros privados de assistência à saúde que possuam autorização de funcionamento do órgão regulador.

Assim, Senhores Conselheiros, manter entendimento diverso do que ora se propõe é caminhar na contramão dos acontecimentos, uma vez que no âmbito federal a citada lei foi recentemente modificada justamente para permitir que a União, suas autarquias e fundações contratem planos e seguros privados de assistência à saúde para os servidores.

O eg. Superior Tribunal de Justiça, consoante excerto colhido do voto-condutor proferido pelo Ministro Anselmo Santiago no julgamento do Mandado de Segurança 4572-DF, assim se pronunciou sobre o referido dispositivo do Estatuto dos Servidores Federais:

*“Interpretando-se teleologicamente os citados dispositivos legais, infere-se que aos servidores aposentados e pensionistas devem ser estendidos os benefícios e vantagens –quaisquer que sejam a sua natureza – concedidos aos servidores em atividade, uma vez que, no caso concreto, parece-me iniludível que um convênio médico concedido aos servidores mostra-se passível de ser aferido monetariamente, vindo a representar, de conseguinte, um ganho patrimonial para seus beneficiários, traduzindo um verdadeiro aumento na contraprestação a que fazem jus pelos serviços prestados à União, mormente nos dias atuais, em que a remuneração dessa parcela de trabalhadores vem sofrendo uma crescente perda em seu poder aquisitivo”.*

Essa decisão, portanto, vem robustecer a assertiva de que a contribuição da Administração para custeio de plano de saúde para servidores é totalmente



legal e, a par de ser considerada como despesa de pessoal, constitui vantagem pecuniária de natureza remuneratória.

Pelo exposto, ousou divergir da orientação deste Tribunal e, por conseguinte, do eminente Relator e dos demais conselheiros que me antecederam, por entender que não há razão para se obstar a participação de Município no custeio de plano de saúde a seus servidores, desde que atendidas as condicionantes constitucionais e legais anteriormente mencionadas.

Todavia, em virtude de sua natureza remuneratória, tal vantagem não pode ser estendida aos agentes políticos, por força do disposto no § 4º do art. 39 da Carta Republicana, que estabelece a remuneração dos detentores de mandato eletivo, dos Ministros de Estado, dos Secretários Estaduais e Municipais exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer outra vantagem ou espécie remuneratória.

No tocante à concessão de auxílio-alimentação, a orientação do Tribunal de Contas é de que tal vantagem tem natureza indenizatória.

O precedente citado pelo Relator, Conselheiro Eduardo Carone Costa, Consulta nº. 687023, tem como paradigma julgados do Pretório Excelso nos Recursos Extraordinários 229652, 231216, 236449.

Entretanto, nas referidas decisões, a parcela teve a natureza indenizatória atribuída pelas respectivas leis nelas analisadas.

Dessa forma, apreendendo a *ratio decidendi* dos citados arestos, conclui-se: o entendimento expressado pelo STF é o de que a lei criadora ou instituidora do benefício, seja com a denominação de Vale-Alimentação, Vale-Refeição, Auxílio-Alimentação ou outra análoga, é que deverá estabelecer seu caráter indenizatório ou remuneratório,

Nessa esteira, se a lei que instituir tal benefício atribuir-lhe natureza indenizatória não deverão os respectivos valores despendidos serem incluídos entre as parcelas que compõem a “despesa total com pessoal”, considerando-se o disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



E mais: poderão os agentes políticos auferir tal benefício, o que não ocorrerá se a lei atribuir-lhe caráter remuneratório, em face da mencionada vedação contida no § 4º do art. 39 da Carta Federal.

Lado outro, se há participação do Poder Público no custeio de plano de saúde privado ou aquisição de ticket alimentação, qualquer que seja o percentual, a contratação deve submeter-se ao procedimento licitatório da Lei 8.666/93.

### III – Conclusão

Nesses termos, diferentemente do Relator e dos demais Conselheiros que me antecederam, respondo ao Consulente que é lícito ao município, autorizado pela lei local, contratar plano de saúde, exclusivamente para seus servidores, em caráter supletivo e de adesão voluntária, desde que atendidas as condições e normas legais de planejamento financeiro e orçamentário quanto à participação patronal, em especial as previstas no art. 169 da CF/88 e nos arts. 16, 17, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda aquelas da Lei 8.666/93.

Quanto à segunda parte da indagação, sobre a concessão de auxílio-alimentação acompanhamento, em parte, o voto do Conselheiro Relator, pois entendo que é a lei que disporá sobre a natureza remuneratória ou indenizatória desse benefício, fator determinante para a possibilidade de estendê-lo aos agentes políticos nos termos das razões por mim expendidas.

É o meu voto.

#### CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Fui o Relator. Mantenho o voto que proferi, porque a indagação do consulente é se é possível conferir benefícios aos servidores – ele está se referindo, aqui, não aos agentes políticos; está se referindo a servidor –, e as cautelas que achei... (interrompido)

#### CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Está se referindo a ambos.



CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Não. A minha consulta diz o seguinte:

*“É legítimo a órgão de Poder conceder a seus membros titulares (prefeito, secretários, vereadores, etc.) e a seus servidores os benefícios de plano de saúde e de auxílio-alimentação, pagos – total ou parcialmente – com recursos públicos?”*

Eu respondi em relação aos servidores públicos municipais: *“...não há óbice legal para a concessão do benefício aos servidores municipais, desde que cumpridos os seguintes requisitos:...”* Evidentemente que, em relação aos agentes públicos, não está respondido, porque não estou respondendo tendo em vista o princípio da anterioridade. Teria que ser exigido para que eles tivessem esse benefício.

Respondi em relação aos servidores públicos:

*1-Seja respeitado o Princípio da Isonomia, ou seja, o benefício pode ser concedido desde que alcance a totalidade dos servidores da Administração Pública Municipal.*

*2-Haja lei municipal autorizando a concessão dos referidos benefícios.*

*3-Exista dotação orçamentária específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.*

*4-A concessão deve obedecer, ainda, ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, eis que esses dispositivos legais prescrevem cautelas a serem observadas para a geração de despesa pública, notadamente aquela de caráter continuado.*

*5-Devem ser observadas também as disposições da Lei nº 8666/93 (Estatuto das Licitações e Contratos), se houver a contratação de empresa para fornecimento de vale-alimentação.*

*6-Cumpra salientar, que o benefício funcional em questão, tem natureza indenizatória e, conseqüentemente, os gastos públicos a esse título não são computados para aferição dos limites de despesas totais*



*com pessoal fixados na Lei Complementar nº 101/2000, tanto que são contabilizados no elemento 3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.*

Em relação aos servidores municipais, se atendidas essas cautelas aqui, entendo que é legal.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Sr. Presidente, peço vista.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Só faltam votar eu e o Conselheiro Simão Pedro Toledo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Não, ainda não votei!

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Sr. Presidente, uma questão de encaminhamento da votação.

Nesta consulta em que o Conselheiro Eduardo Carone foi o Relator, naquela assentada S.Exa. apresentou um voto. Já foram colhidos os votos de alguns Conselheiros aqui presentes, e houve o pedido de vista do Conselheiro Gilberto Diniz. Na consulta anterior, o Conselheiro Gilberto Diniz entrou na seara desta consulta, modificando o entendimento desta consulta, e o Relator, que era o Conselheiro Eduardo Carone Costa, também modificou o seu voto.

Então, o que está sendo votado aqui não é o voto da sessão anterior, é um voto novo. Se é um voto novo, todos têm que votar. Não é o mesmo voto que está sendo discutido.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

A segunda questão está, Conselheiro.



CONSELHEIRO PRESIDENTE ELMO BRAZ:

Naquela assentada, votaram o Conselheiro Licurgo Mourão e a Conselheira Adriene Andrade.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Mas eles votaram numa peça que não existe mais. O que eles votaram não está em votação agora.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

A segunda questão, sim. Então temos que desmembrar: com relação ao plano de saúde, assistência à saúde... (interrompido)

CONSELHEIRO PRESIDENTE ELMO BRAZ:

Quero deixar bem claro que o nobre Conselheiro Hamilton Coelho, quando substituiu o Conselheiro Wanderley Ávila, não chegou a votar, pois estava impedido.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Sim! Mas eu não participei da votação porque o Conselheiro Licurgo Mourão é que estava me substituindo.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Ele votou na primeira questão.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Ele votou na primeira questão com relação ao plano de saúde, e agora houve a mudança.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Ele votou em relação a tudo!



CONSELHEIRO PRESIDENTE ELMO BRAZ:

Então vamos conceder vista ao Conselheiro Wanderley Ávila, que poderá... (interrompido)

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Inclusive abordar esse assunto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE ELMO BRAZ:

Sim, abordar esse assunto ou não, ou separar.

CONCEDIDA VISTA AO NOBRE CONSELHEIRO WANDERLEY  
ÁVILA.