



MUNICÍPIO DE DOIS CÓRREGOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ofício n° 001/2019 - CÂM

Dois Córregos, 07 de janeiro de 2019.

REJEITADO POR	5	VOTOS
CONTRA	4	
DOIS CÓRREGOS,	29	de 01 de 19
<i>Maurício Kuhl</i>		
PRESIDENTE		

Senhor Presidente

CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS		
DATA: 07/01/2019		
HORA: 09:45		
Voto 1 ao Projeto de Lei 13/2018		
PROTOCOLO	0000212019	

Tem o presente, nos termos do inciso IV do artigo 57 da LOM, a finalidade de comunicar a Vossa Excelência e Nobres Pares o veto integral ao Projeto de Lei do Legislativo n° 13/2018, que "AUTORIZA O PODER LEGISLATIVO A CONTRATAR E A CUSTEAR PLANO DE SAÚDE PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS DA CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS", pelas razões abaixo elencadas:

Com a vênua devida, entende, este Executivo, que o projeto de lei em questão comporta veto integral.

A matéria é bastante controversa em diversos aspectos.

No entanto, entendimento consistente sobre o tema aponta que a despesa a que refere o projeto de lei em apreço tem caráter de remuneração.

Portanto, possui natureza de salário, impondo que a lei concessora seja rigorosa quanto à demonstração do limite de despesa com pessoal previsto no § 1° do artigo 29-A da CF.

Outra obrigatoriedade para edição de lei dessa natureza é que exista autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A LDO não possui autorização e o projeto de lei aprovado por essa E. Casa não autoriza alteração para esta finalidade, o que o eiva de inconstitucionalidade.

Praça Francisco Simões, s/n° - Fone(14) 3652-9500 – Ramais 9537 e 9538 - CEP 17300-000 –
Dois Córregos – SP - e-mail:juridicodc@conectcor.com.br



MUNICÍPIO DE DOIS CÓRREGOS ESTADO DE SÃO PAULO

Sobre esse particular, a matéria está bem elucidada no voto do Conselheiro Antonio Carlos de Andrada, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na Consulta nº 764.324 avaliada por aquela Corte de Contas, disponível em <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/903.pdf>, como segue:

"Passo agora a expor o meu entendimento sobre a matéria.

De início, já adianto que entendo ser possível a contratação de plano de saúde destinado a atender servidores da Câmara Municipal, conforme fundamentos apresentados a seguir.

A doutrina clássica já se posicionou especificamente acerca da possibilidade de custeio de vantagens remuneratórias aos servidores. Segundo Oswaldo Aranha Bandeira de Melo, são reservados, aos servidores, os serviços das organizações assistenciais e previdenciárias que lhes forem destinados, como o serviço médico, dentário, hospitalar, além de outros.¹ Não há, portanto, duplo benefício social.

Tal benefício trata-se de salário indireto, ou seja, é um suplemento dos salários ordinários, apesar de não corresponder a nenhum trabalho determinado.² Tem, portanto, natureza remuneratória.

Apesar de respeitar o entendimento do nobre Conselheiro Wanderley Ávila que, em consultas anteriores, entendeu ser possível que o benefício do plano de saúde tenha natureza indenizatória, não vislumbro tal possibilidade. Conforme as Consultas n. 747.263 e n. 783.497, entende-se como indenização no direito público os valores pagos a título de compensação de despesas excepcionais, não corriqueiras, em decorrência do exercício de função pública. O benefício do plano de saúde não poderá ter caráter indenizatório, pois não se destina a recompor despesas extraordinárias assumidas pessoalmente pelo agente no exercício de sua função.

¹ BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Princípios Gerais de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

² SÜSSEKIND, Arnaldo. Instituições de Direito do Trabalho. 17. ed. São Paulo: LTr, v.1. 1997, p. 358.



MUNICÍPIO DE DOIS CÓRREGOS ESTADO DE SÃO PAULO

Em relação ao pagamento desse plano de saúde, tendo em vista o caráter remuneratório do benefício, nada impede que a Administração Pública pague o plano de saúde em sua totalidade, se houver orçamento para tanto. Ou que contribua somente com uma parte. Segundo entendimento do TJMG,³ o plano de saúde não tem natureza jurídica previdenciária. E por esse motivo, pode-se concluir que não há a obrigatoriedade de que o servidor arque com uma parte, como ocorre com os benefícios desta natureza, podendo a Câmara Municipal arcar com todo o custo.

Além disso, a adesão ao plano de saúde deve ser voluntária, não podendo o servidor ser obrigado a aderir, visto não haver compulsoriedade, tanto no caso em que a Administração arque com toda a despesa ou no caso de pagar somente uma parte. Isso, pois não há natureza tributária, ou seja, não é uma prestação pecuniária compulsória instituída em lei e sim um benefício remuneratório oferecido pela Administração Pública. Já em relação aos familiares dos servidores, será sim possível a concessão do plano de saúde se o Município dispuser de recursos orçamentários e financeiros para conceder tal vantagem, já que não há vedação legal para tanto. Nesse sentido, note-se, também, que o benefício do plano de saúde visa à melhoria da condição social dos agentes públicos, pelo que a extensão da benesse à suas famílias vai ao encontro da finalidade da concessão.

Cumpra ressaltar, ainda, que a lei que regulamentar a concessão do plano de saúde a familiares de servidores deverá regular o grau de parentesco que pode ser alcançado por tal benefício.

Por fim, em qualquer hipótese, deverá o ente concedente respeitar os limites legais com despesa de pessoal e cuidar para que a concessão da vantagem em análise seja feita de forma responsável e planejada, para que não signifique um fator de desequilíbrio financeiro para o Município.

Admitida a possibilidade de contratação de plano de saúde e fixada sua natureza, analisarei os requisitos para a concessão.

É obrigatório que a vantagem em análise seja concedida por lei, de iniciativa da própria Câmara Municipal, nesse ponto divergindo do eminente relator. Explico melhor.

³Número do processo: 1.0024.06.992221-9/002(1) Relator: Armando Freire. Data do julgamento: 19/02/2008.



MUNICÍPIO DE DOIS CÓRREGOS ESTADO DE SÃO PAULO

A Constituição Federal preconiza a autonomia administrativa e financeira dos Poderes, sendo assim, cabe ao próprio Legislativo a iniciativa de lei para fixação de seus padrões remuneratórios, de acordo com o art. 51, IV, da Constituição Federal, e por simetria aplicável às Constituições Estaduais e às leis orgânicas municipais, cabendo ao chefe do Executivo sancioná-la. Há, portanto, a possibilidade de os servidores de órgãos, e/ou de um e outro Poder terem, distintamente, benefícios de plano de saúde. Não há necessidade de que o benefício se estenda a todos os servidores do Município, podendo ser concedido somente aos servidores do Legislativo.

Isso posto, insta salientar que, para a edição da lei autorizativa, é imprescindível que haja prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O art. 169, § 1º da CR/88, prevê, *in verbis*:

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 (grifo nosso).

Outro requisito fundamental é o atendimento aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o art. 19, III e art. 20, III, *a* e *b*:

Praça Francisco Simões, s/nº - Fone(14) 3652-9500 – Ramais 9537 e 9538 - CEP 17300-000 –
Dois Córregos – SP - e-mail:juridicodc@conectcor.com.br



MUNICÍPIO DE DOIS CÓRREGOS ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

III — Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III — na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Quanto ao Poder Legislativo, há que se observar ainda o disposto no § 1º do art. 29-A da CR/88:

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.

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

Além de todos esses requisitos, é fundamental observar que o contrato a ser firmado entre a Administração Pública e a empresa de plano de saúde deverá, via de regra, se submeter a um processo licitatório, nos termos da Lei n. 8.666/93, ressalvadas as exceções dos arts. 24 e 25.



MUNICÍPIO DE DOIS CÓRREGOS ESTADO DE SÃO PAULO

Como salienta Gustavo Moura dos Santos:

(...) é importante observar que a Câmara Municipal tem autonomia administrativa e financeira, conforme se depreende dos arts. 51, IV e 52, XIII c/c art. 29, caput, CRFB. Desse modo, deve ela própria realizar a licitação e proceder à contratação (...) para os seus servidores, os quais serão pagos com recursos do Poder Legislativo, submetendo-se, portanto, às limitações com despesa de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição.⁴

Outra possibilidade é a realização do credenciamento, que é possível, independentemente do valor do contrato, desde que seja aberto a todos os interessados que preencham os requisitos estabelecidos pela Administração no edital de credenciamento.⁵ Não há necessidade de licitação quando uma alternativa de contratar não for excludente de outras, isso, mesmo em face da imposição de requisitos mínimos. A administração deverá credenciar todos aqueles interessados que satisfaçam os requisitos previamente estabelecidos. Sua utilização encontra-se condicionada aos princípios que informam a Lei de Licitações e, por ser excepcional, deve ser justificado pelo administrador. Ou seja, haverá o credenciamento quando houver inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição, quando todos os interessados podem realizar o serviço. Os servidores poderão optar por um plano de saúde dentre aqueles prestadores que atenderem as qualificações exigidas no edital. As condições da prestação de serviço devem ser uniformes e previamente estabelecidas no edital de credenciamento.

Além disso, o pagamento corresponderá à efetiva prestação de serviços pelos contratados.

Por fim, como último adendo, entendo que a concessão do benefício, se custeado pelo Poder Público, deverá ser acessível a todos os servidores, sem qualquer distinção, vedado sua concessão a apenas parte do quadro de pessoal, como, por exemplo, a filiados de associação de servidores, sindicatos ou outras entidades do gênero, sob pena de violação do princípio da isonomia, como aliás decidiu o TCE/PR em recente assentada.

⁴ DOS SANTOS, Gustavo Moura. A Concessão do Seguro Saúde aos Servidores Municipais. Revista da Administração Municipal. Jul./ set., 2008, p.76.

⁵ É o que se observa na Denúncia n. 751.882, na Consulta n. 682.192 e no Processo Administrativo n. 604.816, deste Tribunal.



MUNICÍPIO DE DOIS CÓRREGOS ESTADO DE SÃO PAULO

Esses são os requisitos que considero fundamentais para que possa haver a concessão de plano de saúde aos servidores da Câmara Municipal.

(...) [nosso]

Conclusão: pelas razões elencadas, respondo a esta consulta, em suma, nos seguintes termos:

Há a possibilidade de se conceder aos servidores da Câmara Municipal o benefício do plano de saúde, custeado, em parte, pela Administração Pública. Tal benefício tem natureza remuneratória.

Para tanto, devem ser respeitados os seguintes requisitos:

- a) edição de lei, de iniciativa do próprio Legislativo Municipal;
- b) prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) atendimento aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- d) respeito aos limites de despesa com pessoal previstos no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal;
- e) observância da Lei n. 8.666/93 na contratação da empresa operadora do plano de saúde.

Os familiares dos servidores poderão receber tal benefício, observadas as exigências legais.

Por outro lado, em razão da natureza remuneratória, essa vantagem não poderá ser concedida aos vereadores, nem aos seus familiares, observado o disposto no § 4º do art. 39 da Constituição Federal, que estabelece a remuneração dos detentores de mandato eletivo exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer outra vantagem remuneratória.



MUNICÍPIO DE DOIS CÓRREGOS ESTADO DE SÃO PAULO

Conforme art. 216 do Regimento Interno deste Tribunal, este entendimento, firmado no mesmo sentido das Consultas n. 719.033, n. 759.623 e n. 776.313, implica a reforma das teses das Consultas n. 603.289, n. 655.033, n. 684.998, n. 730.772 e n. 735.412, que dispunham sobre a matéria em outro sentido."

Resta claro, portanto, que o projeto de lei em análise não se amolda às exigências no que concerne a exigências imperiosas, comportando veto integral por não guardar conformidade legal.

Outrossim, o projeto de lei epigrafiado também se mostra contrário ao interesse público.

Decorre que, com o emprego de recursos públicos do orçamento municipal, que é único, se está formando uma categoria diferenciada de servidores sob o prisma econômico.

Em outras palavras, seja pelo valor da remuneração que auferem, seja pelas vantagens que lhes são ofertadas, os servidores do Legislativo passam a ter enorme distanciamento em relação aos servidores da prefeitura e da autarquia SAAEDOCO.

Distanciamento que jamais será alcançado, porquanto prefeitura e autarquia nunca terão condições de oferecer aos seus servidores as mesmas vantagens, pelo custo que representaria, impossível de ser absorvido por seus respectivos orçamentos.

Ainda que do ponto de vista técnico a questão da isonomia salarial não seja molestada, do ponto de vista fático as diferenças salariais entre servidores do Legislativo e da prefeitura e da autarquia, que exercem atividades semelhantes, não se justifica.

E com mais este benefício que tem caráter salarial, a disparidade se torna ainda maior, o que se mostra inadequado e contrário ao interesse público.

Afinal, todos os servidores municipais são prestadores de serviços à população e remunerados por receitas tributárias advindas de um mesmo orçamento.



MUNICÍPIO DE DOIS CÓRREGOS ESTADO DE SÃO PAULO

Não se discute que buscar a preservação da saúde do servidor e até da sua família, lhe proporciona melhores condições de desenvolver sua atividade.

No entanto, na medida em que, com recursos do erário, não é possível atender a todos os servidores públicos em condição de igualdade, estabelece-se diferenciação imprópria e contrária ao interesse coletivo.

Pondere-se, ademais, que entre os servidores que atuam na prefeitura e na autarquia SAAEDOCO, há parcela que, natureza das atividades que realiza, está muito mais vulnerável a ter problemas de saúde que aqueles que formam no Poder Legislativo.

Estes, porém, jamais poderão ser aquinhoados com equivalente benefício pago com recursos do erário, pela inviabilidade material do orçamento, que apesar de segmentado é uno no universo do município.

Aqui, ressalte-se, na medida em que a arrecadação pública é usada de forma diferenciada para alcançar apenas uma parcela dos servidores, literalmente se avança contra o interesse público.

Sublinhe-se que os servidores da prefeitura, em especial, têm um plano de saúde contratado com a Unimed, porém integralmente custeado por eles.

Plano de saúde que, em cinco anos, sofreu reajuste próximo de 100%, portanto muito além da capacidade de pagamento, pela recomposição salarial possível no período.

Assim, ao Chefe do Poder Executivo, assistir servidores da prefeitura abandonando o plano por falta de condições de pagamento e nada poder fazer por falta de recursos, incomoda muito.

Logo, estabelecer mais essa diferenciação entre servidores municipais se mostra além da possibilidade de assimilação do comando do Poder Executivo.



MUNICÍPIO DE DOIS CÓRREGOS ESTADO DE SÃO PAULO

Portanto, esse fato em si é também demonstrador da contrariedade ao interesse público, por criar uma nova despesa paga pelo orçamento municipal, porém adstrita a contingente reduzido de beneficiários, que por essência são iguais a seus pares de outros órgãos do serviço público municipal.

Nesse sentido, a medida pode até desprestigiar o princípio da moralidade, na medida em que claramente ultrapassa o princípio da razoabilidade, justamente por conta da lei privilegiar uma pequena parcela de servidores municipais em detrimento da maioria de iguais, o que se opõe ao interesse coletivo e, em suma, ao interesse público.

Assim, à vista do exposto e pelas razões elencadas, este Executivo opta pelo **VETO TOTAL ao Projeto de Lei do Legislativo nº 05/2017**, que "AUTORIZA O PODER LEGISLATIVO A CONTRATAR E A CUSTEAR PLANO DE SAÚDE PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS DA CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS", por não guardar conformidade legal na forma do exposto, restando inconstitucional, como também por ser contrário ao interesse público, nos termos explicitados, cuja comunicação faz por meio deste, restituindo a matéria ao reexame dessa Ilustre Câmara Municipal.

Pondere-se, ao final, que na data-limite para se protocolar esta manifestação de veto, 26/12/2018, o Poder Legislativo encontrava-se em recesso, sem expediente, razão pela qual se o faz nesta data, primeiro útil do Legislativo no ano em curso.

Sem mais para o momento, apresento protestos de respeito e Consideração Vossa Excelência e Nobres Pares.


RUY DIOMEDES FAVARO
- Prefeito Municipal -

Excelentíssimo Senhor
MAURÍCIO GODOY PRADO
MD. Presidente da Câmara Municipal de
DOIS CÓRREGOS - SP.

Praça Francisco Simões, s/nº - Fone(14) 3652-9500 - Ramais 9537 e 9538 - CEP 17300-000 -
Dois Córregos - SP - e-mail:juridicode@conectcor.com.br