

OPERADORA DE SAÚDE

CONTRATAÇÃO – SERVIDOR PÚBLICO – PARÂMETROS

PROCESSO N° : 622892/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE NOVA SANTA BÁRBARA
INTERESSADO : CLAUDEMIR VALERIO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 1400/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta – Contratação de plano de saúde pelo Município – Solicitação por alguns servidores, tendo em vista a existência de desconto considerável – Procedimento para proceder a tal desconto junto à folha de pagamento – Questão parcialmente apreciada pelo Acórdão n° 382/12 Plenário – Impossibilidade de o Município figurar como mero repassador de valores – Necessidade de a operadora de plano de saúde possuir autorização para prestar tais serviços – Necessidade dos descontos em folha de pagamento ser realizada com respaldo em lei municipal.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta (peça 03) encaminhada pelo Sr. Claudemir Valério, Prefeito de Nova Santa Bárbara, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica e do art. 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

O Consulente apresentou os seguintes questionamentos a este Tribunal de Contas:

- 1) O Executivo Municipal pode promover a contratação de operadora de plano de saúde, para alguns servidores públicos municipais que solicitaram tal benefício, uma vez que, a contratação de plano empresarial representa desconto considerável aos beneficiários?
- 2) Qual seria o procedimento legal para proceder o desconto dos valores contratados integralmente junto a folha de pagamento dos servidores públicos municipais?

Foi apresentado Parecer Jurídico pelo Consulente (peça 04), que opinou pela apresentação de respostas nos seguintes termos:

- 1) Verifica-se que o Estatuto dos Servidores Públicos de Nova Santa Bárbara, não possui previsão legal para concessão de plano de saúde. No questionamento formulado, se indica que um grupo de servidores seriam atendidos, o que por si só já feriria o princípio da isonomia e da impessoalidade, como defendido acima. Para contratação nos termos questionados, nos parece que somente se pretende utilizar o CNPJ do ente municipal para obtenção de desconto na tabela das operadoras de saúde, como plano empresarial, o que no entendimento deste setor jurídico não se coaduna com o objetivo e interesse público. Caso, em que não deveria ser tratado como contrato administrativo,

mais talvez apenas como uma figura jurídica de convênio com a operadora para consignação em folha de pagamento, de valores contratados por cada um dos servidores interessados.

No entanto, caso seja de real interesse da Administração Municipal, oferecer o benefício de plano de saúde, acessível a todos os servidores públicos municipais, de forma indistinta, necessariamente deverão ser atendidas as seguintes condicionantes:

- previsão em lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal, por meio da inclusão de previsão específica no Regime Jurídico Único Municipal, acessível a todos os servidores públicos municipais;
- prévia dotação orçamentária;
- autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias;
- licitação prévia para contratar com empresas privadas;
- adesão e contribuição voluntárias por parte dos servidores; e
- observância dos limites de despesas de pessoal dos poderes integrantes do Município, definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Constituição da República.

2) Para que se proceda a consignação de valores junto a remuneração do servidor, o mesmo deverá ser sempre em caráter facultativo, consoante, aliás, já decidiu o STJ por meio das PARECER/CONSULTA TC-043/2004 Fls. 010 decisões RMS-9668, publicada no DOU de 12.02.2001, e ROMS 10.925/GO, publicada no DOU de 05.03.2001.

Através do Despacho nº 890/21 (peça 07), a Consulta foi devidamente recebida, tendo em vista preencher seus pressupostos de admissibilidade.

A SJB – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 116/21 (peça 08), informou que encontrou algumas decisões sobre o tema.

A CGF – Coordenadoria Geral de Fiscalização, através do Despacho nº 1188/21 (peça 10), informou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias.

A CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, através da Instrução nº 4274/21 (peça 11), opinou pela apresentação das seguintes respostas:

1) O Poder Executivo Municipal poderá promover a contratação da operadora de saúde nos termos já enunciados no Acórdão nº 382/12 – Tribunal Pleno, desta Corte de Contas, e acréscimos aqui sugeridos, a saber:

- Possibilidade de contratação de operadoras privadas de plano de saúde devidamente autorizadas a funcionar pelo órgão de fiscalização responsável, sempre com a previsão de contribuição do empregador e do servidor – não sendo o empregador mero repassador das contraprestações – e/ou a concessão de auxílio saúde na modalidade de ressarcimento parcial, para beneficiar os agentes públicos vinculados à municipalidade – excluídos os agentes políticos desde que observadas as seguintes condições:
- previsão em lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal, por meio da inclusão de previsão específica no Regime Jurídico Único Municipal, acessível a todos os servidores públicos municipais;
- prévia dotação orçamentária;
- autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias;
- licitação prévia para contratar com empresas privadas;
- adesão e contribuição voluntárias por parte dos servidores²¹; e
- observância dos limites de despesas com pessoal dos poderes integrantes do Município, definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Constituição da República.

2) Uma vez estruturado o direito à assistência à saúde nos termos da resposta da questão nº 1, para fins de efetivação de desconto em folha das contraprestações devidas pelos servidores beneficiários de planos de saúde oferecido pelo Poder Executivo municipal, deverá o ente municipal proceder a tal desconto respaldado em lei municipal prévia que discipline a realização de consignações em folha de pagamento. A normativa em questão, que deverá trazer o rol das consignações obrigatórias e facultativas, critérios para admissão de consignatários, instrumentos de formalização das consignações, percentuais – limites para as consignações facultativas, margem consignável, dentre outras características e peculiaridades do desconto em folha, deverá incluir o desconto dos valores devidos à operadora do plano de saúde no rol das consignações facultativas, bem como considerar o desconto válido se dentro da margem consignável definida nessa mesma lei. Será imprescindível, para a efetivação da consignação em folha, a obtenção da autorização prévia e formal do servidor, com a previsão, em lei, de sua retirada a qualquer tempo.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 102/22 – PGC (peça 12), acompanhou o opinativo exarado pela CGM.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O primeiro questionamento formulado pelo Consultante se refere à possibilidade de o Município promover a contratação de operadora de plano de saúde para alguns servidores públicos que solicitarem tal benefício, em razão de o plano empresarial representar desconto considerável aos beneficiários.

Conforme bem constatado pela Procuradoria Municipal e pela CGM, o questionamento passa a impressão de que se busca a verificação da possibilidade de o Município atuar somente como repassador das contraprestações devidas pelos servidores públicos à operadora de plano de saúde, figurando como contratante de modo apenas formal, a fim de possibilitar que servidores municipais possam contratar planos de saúde por intermédio de pessoa jurídica.

Sabe-se que as pessoas físicas podem contratar planos individuais ou familiares de saúde junto às operadoras privadas, independentemente de qualquer vínculo com pessoa jurídica. Além disso, as pessoas físicas podem ser beneficiárias de planos de saúde por intermédio de pessoa jurídica, onde, geralmente, os custos financeiros são menores em comparação com a contratação individual ou familiar.

Apesar de o questionamento realizado não estar bastante claro, parece que se busca o entendimento deste Tribunal quanto à possibilidade de o Município assumir a posição de pessoa jurídica contratante perante o plano de saúde de modo formal, para fins de possibilitar a contratação de plano de saúde empresarial para os servidores municipais que assim o desejem, repassando as contraprestações devidas pelos servidores públicos à operadora de saúde.

No entanto, conforme bem ressaltou a CGM, tal situação não é permitida pelo ordenamento jurídico pátrio, principalmente em razão dos fundamentos expostos

no Acórdão nº 382/12, proferido pelo Plenário deste Tribunal de Contas, além da modelagem contratual estabelecida pela Lei nº 9.656/98 e pela Resolução nº 195/09 da ANS.

O Acórdão nº 382/12 prevê a possibilidade de contratação de operadoras privadas de plano de saúde por entes públicos, sempre com a previsão de contribuição do empregador e do servidor, ou pela concessão de auxílio saúde na modalidade de ressarcimento parcial, desde que observadas algumas condições, quais sejam: a) previsão em lei de iniciativa do Poder Executivo, devendo o benefício ser acessível a todos os servidores; b) prévia dotação orçamentária; c) autorização na LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias; d) realização de licitação prévia para a contratação; e) adesão e contribuição voluntária pelos servidores; f) observância dos limites de despesas de pessoal definidos na LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nos termos da Lei nº 9.656/98 e das normativas da ANS – Agência Nacional de Saúde, o Poder Executivo tem a prerrogativa de contratar com a operadora dos planos de saúde somente em relação ao plano coletivo empresarial. Desse modo, o Município deve figurar como contratante de fato do plano de saúde empresarial, não havendo qualquer hipótese de figurar como conveniente, conforme bem expôs a CGM, nos seguintes termos:

E, também, no que diz respeito à relação contratual a se estabelecer com a operadora de plano de saúde, regada pela Lei nº 9.656/98 e pelas normativas da ANS, vale observar que o Poder Executivo tem a prerrogativa de contratar com a operadora desses planos somente em relação a um dos tipos de contratação previstos na Lei nº 9.656/98, a saber, o plano coletivo empresarial. Nessa modelagem contratual, o ente empregador figura como contratante. E não como conveniente. Logo, sob esse prisma, também, há que se reconhecer a necessidade de se instaurar o processo licitatório, nem que, ao fim e ao cabo, chegue-se à conclusão, justificada pelos fatos, que a contratação possa se dar pela dispensa de licitação.

Isso porque a Resolução nº 195/09 – ANS, que disciplina as características dos planos privados de assistência à saúde, ao definir as características do desses planos, atribuiu à pessoa jurídica empregadora a qualidade de contratante somente em relação ao regime do plano coletivo empresarial. Pois o plano de saúde coletivo empresarial é modelo de contratação destinado, especificamente, a atender as demandas de saúde suplementar que decorram de direitos e deveres provenientes das relações empregatícias/estatutárias.¹

Desse modo, não é possível que o Município figure, somente, como mero repassador dos valores devidos pelos servidores municipais às operadoras de planos de saúde. Caso o Poder Executivo e o Poder Legislativo entendam que seja o caso de ofertar plano de saúde de natureza suplementar aos servidores, de modo universal e facultativo, deve observar o entendimento deste Tribunal de Contas exposto no Acórdão nº 382/12, acima referido.

¹ Pg.06 da peça 11 destes autos.

Além disso, conforme bem observado pela CGM, as operadoras de saúde a serem eventualmente contratadas devem estar previamente autorizadas pela ANS – Agência Nacional de Saúde para atuar como prestadoras de serviço de saúde suplementar, tendo em vista a submissão deste tipo de contratação às normas da Lei nº 9.656/98, que dispõe sobre os planos e seguros de assistência à saúde, além das normativas expedidas pela própria ANS.

Ressalta-se que, nos termos do Acórdão nº 382/12, é facultado aos entes públicos a concessão de auxílio saúde na modalidade de ressarcimento parcial aos seus servidores.

Desse modo, acompanho o opinativo exarado pela CGM e pelo Ministério Público de Contas, para que o presente questionamento seja respondido de acordo com o Acórdão nº 382/12, proferido pelo Tribunal Pleno em sede de Consulta nº 483691/11, complementada com a ressalva sobre a impossibilidade de o Município figurar como mero repassador dos valores devidos à operadora e pela necessidade de a operadora possuir autorização para prestar tais serviços, nos seguintes termos:

Resposta nº 01 - O Poder Executivo Municipal poderá promover a contratação da operadora de saúde nos termos já enunciados no Acórdão nº 382/12 – Tribunal Pleno, desta Corte de Contas, devidamente autorizadas a funcionar pelo respectivo órgão de fiscalização, sempre com a previsão de contribuição do empregador e do servidor, não sendo o empregador mero repassador das contraprestações, ressalvando-se a possibilidade de concessão de auxílio saúde na modalidade de ressarcimento parcial.

Quanto à segunda questão, referente a qual seria o procedimento legal para proceder ao desconto dos valores contratados integralmente junto à folha de pagamento dos servidores públicos municipais, deve ser respondida considerando a resposta apresentada na questão nº 01, acima exposta.

Conforme bem colocado no parecer emitido pela Procuradoria Jurídica Municipal, deve haver previsão legal que autorize a realização de consignação na folha de pagamento, devendo o Município regular tal assunto no âmbito de sua circunscrição, dispondo, por exemplo, a respeito do rol de consignações facultativas, critérios de admissão dos consignatários ao plano de saúde, os instrumentos para formalizar as consignações, os percentuais e limites, margem consignável, entre outros. Além disso, a legislação de regência deve prever que a consignação facultativa importará em desconto na remuneração do servidor, mediante sua autorização prévia e formal, com a possibilidade de retirar-se a qualquer tempo.

Tais conclusões foram acompanhadas pela CGM, que indicou a Lei Estadual nº 20.740/21 como referência inicial para a estruturação da legislação municipal. Tal normativo legal dispõe sobre as normas pertinentes aos descontos e consignação em folha de pagamento de servidores civis e militares, ativos e inativos, assim como de Pensionistas de geradores de pensão do Estado do Paraná, além de outras providências.

Deve ser destacado, conforme expressamente indicou a CGM, que as consignações relativas às parcelas mensais do plano de saúde devem, necessariamente, constar do rol de consignações facultativas, e não do rol de descontos obrigatórios em folha, tendo em vista que a adesão ao plano de saúde é facultativa, devendo observar a margem consignável, a ser definida na mesma lei.

Frente ao exposto, acompanho integralmente os opinativos exarados pela CGM e pelo Ministério Público de Contas, para que a resposta ao segundo questionamento seja fornecida nos seguintes termos:

Resposta nº 02 – Uma vez estruturada a concessão do benefício à assistência à saúde suplementar aos servidores municipais, nos termos da resposta da questão nº 01, deve o Município realizar o desconto em folha das contraprestações devidas pelos servidores com respaldo em lei municipal prévia, que discipline tais consignações em folha de pagamento.

Tal normativa municipal deve apresentar o rol das consignações obrigatórias e facultativas, critérios para admissão de consignatários, instrumentos de formalização das consignações, percentuais e limites para as consignações facultativas, margem consignável, dentre outras características e peculiaridades do desconto em folha, devendo incluir os descontos devidos ao plano de saúde no rol das consignações facultativas, que deve observar a margem consignável, a ser definida na mesma lei.

Por fim, deve haver a previsão normativa a respeito da imprescindibilidade da obtenção prévia e formal do servidor municipal para a efetivação da consignação em folha de tal benefício, com a possibilidade de sua retirada a qualquer tempo.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná responder à presente Consulta nos seguintes termos:

1) O Executivo Municipal pode promover a contratação de operadora de plano de saúde, para alguns servidores públicos municipais que solicitaram tal benefício, uma vez que, a contratação de plano empresarial representa desconto considerável aos beneficiários?

O Poder Executivo Municipal poderá promover a contratação da operadora de saúde nos termos já enunciados no Acórdão nº 382/12 – Tribunal Pleno, desta Corte de Contas, devidamente autorizadas a funcionar pelo respectivo órgão de fiscalização, sempre com a previsão de contribuição do empregador e do servidor, não sendo o empregador mero repassador das contraprestações, ressalvando-se a possibilidade de concessão de auxílio saúde na modalidade de ressarcimento parcial.

2) Qual seria o procedimento legal para proceder o desconto dos valores contratados integralmente junto a folha de pagamento dos servidores públicos municipais?

Uma vez estruturada a concessão do benefício à assistência à saúde suplementar aos servidores municipais, nos termos da resposta da questão nº 01, deve o Município realizar o desconto em folha das contraprestações devidas pelos

servidores com respaldo em lei municipal prévia, que discipline tais consignações em folha de pagamento.

Tal normativa municipal deve apresentar o rol das consignações obrigatórias e facultativas, critérios para admissão de consignatários, instrumentos de formalização das consignações, percentuais e limites para as consignações facultativas, margem consignável, dentre outras características e peculiaridades do desconto em folha, devendo incluir os descontos devidos ao plano de saúde no rol das consignações facultativas, que deve observar a margem consignável, a ser definida na mesma lei.

Por fim, deve haver a previsão normativa a respeito da imprescindibilidade da obtenção prévia e formal do servidor municipal para a efetivação da consignação em folha de tal benefício, com a possibilidade de sua retirada a qualquer tempo.

- Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, responder à presente Consulta nos seguintes termos:

I - O Executivo Municipal pode promover a contratação de operadora de plano de saúde, para alguns servidores públicos municipais que solicitaram tal benefício, uma vez que, a contratação de plano empresarial representa desconto considerável aos beneficiários?

O Poder Executivo Municipal poderá promover a contratação da operadora de saúde nos termos já enunciados no Acórdão nº 382/12 – Tribunal Pleno, desta Corte de Contas, devidamente autorizadas a funcionar pelo respectivo órgão de fiscalização, sempre com a previsão de contribuição do empregador e do servidor, não sendo o empregador mero repassador das contraprestações, ressalvando-se a possibilidade de concessão de auxílio saúde na modalidade de ressarcimento parcial;

II - Qual seria o procedimento legal para proceder o desconto dos valores contratados integralmente junto a folha de pagamento dos servidores públicos municipais?

Uma vez estruturada a concessão do benefício à assistência à saúde complementar aos servidores municipais, nos termos da resposta da questão nº 01, deve o Município realizar o desconto em folha das contraprestações devidas pelos servidores com respaldo em lei municipal prévia, que discipline tais consignações em folha de pagamento;

Tal normativa municipal deve apresentar o rol das consignações obrigatórias e facultativas, critérios para admissão de consignatários, instrumentos de formalização das consignações, percentuais e limites para as consignações facultativas, margem consignável, dentre outras características e peculiaridades do desconto em folha, devendo incluir os descontos devidos ao plano de saúde no rol das consignações facultativas, que deve observar a margem consignável, a ser definida na mesma lei;

Por fim, deve haver a previsão normativa a respeito da imprescindibilidade da obtenção prévia e formal do servidor municipal para a efetivação da consignação em folha de tal benefício, com a possibilidade de sua retirada a qualquer tempo;

III - Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 4 de agosto de 2022 – Sessão Virtual nº 9.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente