

A concessão de seguro saúde aos servidores municipais

Gustavo da Costa Ferreira Moura dos Santos

Consultor Jurídico do IBAM

E-mail: gustavo@ibam.org.br
Endereço: Largo IBAM, 1, Humaitá
Rio de Janeiro/RJ
Cep: 22271-070

Data de recebimento: 03/03/2008
Data de aprovação: 20/05/2008



RESUMO

O artigo analisa a possibilidade de pagamento de plano de saúde aos servidores públicos do Município, sob a forma de vantagem remuneratória. Busca esclarecer, também, quais os requisitos legais e constitucionais para que a Administração Pública possa contratar empresas de seguro de saúde em favor dos servidores.

Palavras-chave: Seguro saúde. Servidor público municipal. Princípio da Isonomia. Vantagem remuneratória.

INTRODUÇÃO

A discussão acerca da possibilidade de concessão de seguro saúde aos servidores municipais às custas do erário é assunto polêmico, cuja linha mestra é o balizamento igualdade jurídica. O IBAM já se posi-

cionou reiteradas vezes contra sua instituição, o que ensejou a produção do enunciado n.º 06/2005, segundo o qual tal medida se tratava de ofensa ao princípio da Isonomia (art. 5º, CRFB).

No entanto, a jurisprudência nacional, em particular a do Su-

perior Tribunal de Justiça, vem pacificando entendimento em sentido contrário. Da mesma forma, a doutrina majoritária aponta nesta direção, razão pela qual a matéria já mereceu reexame deste Instituto, no Parecer n.º 1573/2005. Esse novo entendimento



Estudos apontam que os contratos coletivos de plano de saúde são até 50% mais em conta que os individuais, razão pela qual é sempre interessante a concessão desta modalidade de remuneração indireta

do IBAM norteará a elaboração do presente artigo.

O ALCANCE JURÍDICO DO DIREITO À IGUALDADE

Para que se compreenda a questão, é fundamental delinear-se o alcance do princípio da Isonomia quanto ao caso em análise. Francisco de Campos sustentava que o principal destinatário do referido princípio seria, em verdade, o próprio legislador, que, na sua atividade, deveria se abster de criar normas distintivas de pessoas, coisas ou fatos que devessem ser tratados com igualdade. Senão vejamos:

Nos sistemas constitucionais do tipo do nosso não cabe dúvida quanto ao principal destinatário do princípio constitucional de igualdade perante a lei. O mandamento da Constituição se dirige particularmente ao legislador e, efetivamente, somente ele poderá ser o destinatário útil de tal mandamento. O executor da lei já está, necessariamente, obrigado a aplicá-la de acordo com os critérios constantes na pró-

pria lei. Se esta, para valer, está adstrita a se conformar ao princípio da igualdade, o critério da igualdade resultará obrigatório para o executor da lei pelo simples fato de que a lei o obriga a executá-la com fidelidade ou respeito aos critérios por ela mesma estabelecidos.¹

Sabemos que o direito contemporâneo atribui especial importância ao princípio como informador e orientador para a interpretação da norma. Logo, o aplicador da norma – em particular, a autoridade pública – também deve observância à Isonomia quando se encontra proibido de estabelecer diferenciações arbitrárias e desprovidas de razoabilidade. Fato é que esta igualdade não pode ser objetivamente delimitada por meio de critérios absolutos. Como esclarece José Afonso da Silva:

Quando se diz que o legislador não pode distinguir, isso não significa que a lei deva tratar todos abstratamente iguais, pois o tratamento igual – esclarece Petzold – não se dirige a pessoas integralmente iguais entre si, mas àquelas que são

iguais sob os aspectos tomados em consideração pela norma, o que implica que os 'iguais' podem diferir totalmente sob outros aspectos ignorados ou considerados como irrelevantes pelo legislador.²

Neste mesmo sentido, San Tiago Dantas ensinava:

*Quanto mais progridem e se organizam as coletividades, maior é o grau de diferenciação a que atinge seu sistema legislativo. A lei raramente colhe no mesmo comando todos os indivíduos, quase sempre atende a diferenças de sexo, **de profissão, de atividade, de situação econômica, de posição jurídica, de direito anterior;** (...) Todas essas situações, inspiradas no agrupamento natural e racional dos indivíduos e dos fatos, são essenciais ao processo legislativo, e não ferem o princípio da igualdade.³ (grifo nosso)*

Isto significa dizer que a condição de servidor confere ao agente público determinados direitos subjetivos, aos quais correspondem deveres atribuídos ao Estado. O restante da população não faz jus, igualmente, a estes direitos, posto que não são ocupantes de cargo público. Esta óbvia distinção é feita pelo próprio Estatuto dos Servidores e demais leis a ele relacionadas. Se houvesse, pois, um critério objetivo e absoluto de igualdade, chegar-se-ia ao absurdo de dizer que como a Estado paga um salário aos seus servidores e não o faz em relação a toda a população, estaria violando o princípio da Igualdade. Evidentemente, existe aí uma distinção legítima que a própria lei faz e que não viola, por óbvio, a Isonomia consagrada no art. 5º, *caput*. Neste sentido, observa-se claramente que o simples fato de ser atribuído ao Município, por lei, o

É falsa a idéia de que todos os servidores sejam “marajás” e recebam polpudos salários. Estes são, na verdade, uma minoria que, infelizmente, parece permanecer incólume às tentativas de racionalização e moralização do uso do dinheiro público há 500 anos

dever de conceder aos seus servidores – e somente a eles – o pagamento de seguro saúde não configura, em si e per si, violação à Igualdade jurídica consagrada pela Carta Magna. Ainda mais quando esta é uma parcela não pecuniária de sua remuneração.

A CONCESSÃO DE SEGURO SAÚDE SOB A FORMA DE VANTAGEM REMUNERATÓRIA

Em verdade, a corrente que defende a viabilidade da concessão do seguro saúde aos servidores sustenta que ela constitui somente uma vantagem não pecuniária – remuneração indireta ou “*in natura*”, portanto – que, uma vez respeitando as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange à despesa de pessoal e aos limites constitucionais, é totalmente legítima e legal. Não há, pois, identidade possível entre o direito subjetivo público à saúde e o direito do servidor a uma vanta-

gem remuneratória qualquer, mesmo que de seguro saúde, posto que este decorre da investidura em cargo público e aquele da condição de cidadão. Ilegal seria, sim, a concessão desta vantagem somente a alguns servidores, de um poder específico, de um determinado órgão ou, ainda, de quaisquer hierarquias privilegiadas. Logo, o Município, ao instituir o plano de saúde às custas do erário, deve assegurar que este benefício seja estendido de forma ampla do abstrata à generalidade de seus agentes administrativos.

Seria, portanto, legítima a concessão de qualquer benefício aos servidores, desde que fossem atendidos os requisitos contábeis da LRF? Evidentemente que não. Quando o administrador público tiver em vista a instituição de vantagens para os servidores, deve, por meio de ponderação de princípios e de interesses, estabelecer critérios e limites razoáveis que observem os princípios gerais que visam à proteção da coisa pública, e os novos valores estimados

pela Constituição de 1988, a qual, a todo momento, consubstancia o primado do respeito à pessoa humana. Mesmo o princípio da Igualdade, a despeito das ressalvas feitas acima, é, obviamente, fator limitador quando da concessão de benefícios. Evidentemente, tal proteção se aperfeiçoa quando não representa um mero privilégio individual. Imaginemos, por exemplo, a concessão de um champanhe semanalmente para o almoço de domingo dos servidores, ao mesmo tempo em que, neste mesmo abastado Município hipotético, a população não tivesse acesso a hospitais dignos nem a escolas decentes.

Embora seja inverossímil a hipótese do champanhe, infelizmente não o é a realidade nefanda das escolas e dos hospitais brasileiros. E este, certamente, é o motivo da controvérsia acerca do tema – revolta e indignação causadas pela afrontosa situação em que se encontram o SUS e as instalações de seus hospitais, clínicas e postos de saúde. A escassez de recursos e o excesso de demanda por saúde pública não poderia ser concomitante ao pagamento de um pretense luxo para os servidores. O intérprete do Direito, porém, não pode se deixar levar pelo clamor público, tendo em vista o fato de o senso comum, por vezes, atentar contra valores comezinhos da democracia e do Estado de Direito, em nome de uma noção ingênua e canhestra do que seja justo ou injusto.

É falsa a idéia de que todos os servidores sejam “marajás” e recebam polpudos salários. Estes são, na verdade, uma minoria que, infelizmente, parece permanecer incólume às tentativas de racionalização e moralização do uso do dinheiro público há 500 anos. Ade-

mais, em relação à concessão de um mero plano de saúde aos servidores, não há de se falar, em nível fático, que se lhes está a atribuir um privilégio dezarrazoado e injusto. Não se pode desconsiderar que tal iniciativa pode até vir a salvar a vida do agente ou de alguém de sua família que venha a padecer de determinada doença, especialmente daqueles servidores de hierarquias inferiores – que são a imensa maioria. Que benesses exageradas e disparatadas concedidas a alguns privilegiados do serviço público brasileiro causem asco e repulsa é aceitável. O que não é aceitável é que o intérprete do direito não as distinga de vantagens legítimas que somente tenham o objetivo de lhes dar dignidade no exercício de seu labor.

A corrente que rechaça a possibilidade da instituição da vantagem em análise argumenta que o Estado, responsável pelo custeio da saúde pública, violaria o princípio da Moralidade ao utilizar parte de seus escassos recursos disponíveis para pagar o seguro saúde para seus agentes – recursos, estes, que deveriam ser destinados à saúde pública universal e, não, às seguradoras privadas em benefício de algumas pessoas. Tal argumento não se sustenta, haja vista o custo da concessão da vantagem em exame dever se adequar às exigências da LRF quanto à despesa de pessoal. Desse modo, a Administração Pública poderia simplesmente revertê-lo em pecúnia e pagá-lo aos servidores, dispondo, portanto, da mesma quantidade de recursos; além disso, se o Município reservasse o dinheiro que porventura fosse necessário para o pagamento do plano de saúde aos seus servidores e o



A instituição do Seguro Saúde aos Servidores Municipais deve ser feita de forma responsável e planejada, para que no futuro não desequilibre a balança orçamentária do Município

utilizasse todo na saúde pública, decerto não lograria êxito em resolver os problemas do SUS, que são estruturais, complexos e envolvem outros entes da federação.

Por qual motivo seria interessante ao servidor e ao Município, então, a concessão desta vantagem por remuneração indireta e, não, sob a forma de um aumento pecuniário, simplesmente, que possibilitasse ao agente público o pagamento, por iniciativa sua, do plano de saúde que melhor lhe aprouvesse? Esta solução apaziguaria os ânimos dos que se posicionam contrariamente e, teoricamente, conquistaria os mesmos resultados.

A questão principal é que a municipalidade, ao contratar diretamente com a seguradora, teria condições de acordar um preço muito mais vantajoso. Isto constituiria não somente uma vantagem para o servidor mas também para a Administração, que atingiria o mesmo fim – a garantia de prestação de bons serviços médicos aos servidores – gastando menos recursos públicos. Desta forma, restaria consagrado o

princípio da Economicidade, que deve permear a utilização de recursos pela Administração Pública. Estudos apontam que os contratos coletivos de plano de saúde são até 50% mais em conta que os individuais⁴, razão pela qual sempre é interessante, do ponto de vista financeiro, também, a concessão desta modalidade de remuneração indireta.

A doutrina administrativista clássica já se posicionou especificamente acerca da possibilidade de custeio deste tipo de vantagens remuneratórias aos servidores. A lição de Oswaldo Aranha Bandeira de Melo é, nesse sentido, de clareza solar:

*São reservados aos **servidores públicos e suas famílias** os serviços das organizações assistenciais e previdenciárias que lhes forem destinados.*

*Enfeixa o **serviço médico, dentário, hospitalar**, de sanatórios e creches, ainda o seguro, a assistência judiciária em juízo, a econômica, de financiamentos, a cultural, de cursos de aperfeiçoamento e especialização profissional, bem como a difusão de centros de formação*

*moral e intelectual dos funcionários e sua família, fora das horas de trabalho e a pensão à família.*⁵ (grifo nosso)

Pode-se argumentar que, com o advento da Constituição de 1988, novos paradigmas norteadores do Direito Administrativo emergiram, tais como: o princípio da Economicidade e da Moralidade, de forma que a doutrina pretérita, sob a égide da Constituição de 1969, seria anacrônica e desatualizada. Contudo, tendo em vista o exposto acima, tal iniciativa parece, em verdade, estar ainda mais adequada ao regime constitucional do que se encontrava outrora. Observe-se que a Dignidade da Pessoa Humana foi elevada a fundamento da República, no art. 1º, inciso III da Carta Magna, enquanto a Constituição pretérita era notoriamente de índole mais patrimonialista. Seguindo esta linha, é pertinente a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

*Os direitos ao amparo social e à dignidade do 'status' fecham o elenco, consagrando-se, no que respeita à função pública, várias garantias já acima examinadas, entre as quais certos princípios gerais do trabalho, o direito à assistência, o direito à previdência, o direito à associação, o direito de greve, o direito de petição, o direito à defesa e o direito de representação.*⁶ (grifo nosso)

No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho ensina que, além dos direitos sociais expressamente concedidos pela Constituição (art. 39, § 3º, CRFB) ao servidor, podem ser concedidos direitos outros de natureza social que devem ser ex-

pressamente previstos nas leis estatutárias:

*Há vários direitos de natureza social relacionados nos diversos estatutos funcionais das pessoas federativas. É nas leis estatutárias que se encontram tais direitos, como o direito às licenças, à pensão, aos auxílios pecuniários, como auxílio-funeral e o auxílio-reclusão, à assistência à saúde etc.*⁷ (grifo nosso)

Embora Carvalho Filho não se refira expressamente ao pagamento do plano de saúde para os servidores, o direito à “assistência à saúde” citado não é, evidentemente, o direito à saúde ao qual todo o cidadão faz justiça. Se o fosse, não seria necessário reafirmá-lo quanto ao funcionário público, haja vista ser todo o servidor, além, mesmo, de cidadão, um ser humano dotado de personalidade jurídica e, portanto, passível de ser titular de direitos. É redundante e pleonástico – e, portanto, equivocado e contrário à boa técnica legislativa⁸ – que uma lei municipal confira ao servidor municipal o direito à assistência à saúde no Sistema Único de Saúde (SUS). A Lei n.º 8.080/90, que institui as diretrizes do SUS, confere-lhe caráter de universalidade e gratuidade, de acordo com o estabelecido no art. 196 da Constituição, razão pela qual afirmar que o servidor tem direito à assistência à saúde prestada pelo SUS, conforme se observa em algumas legislações municipais, é, senão um engodo, absolutamente desnecessário e inócuo.

Para que se aperfeiçoe uma real assistência à saúde, tal e qual exemplificado por Carvalho Filho, deve haver um *plus*, uma prerrogativa exclusiva, um direito cujos servidores, e somente eles, sejam titulares.

O eminente jurista, decerto, observou inúmeras legislações infraconstitucionais que vêm permitindo prestações diferenciadas aos servidores, ora por meio da contratação de seguradora para o fornecimento de planos de saúde, ora por meio da celebração de convênios com hospitais, clínicas ou entidades assistenciais para o atendimento dos servidores. Por exemplo, a União, regulamentando o art. 230 da Lei n.º 8.112/90 – Estatuto dos Servidores Públicos da União – por meio do Decreto n.º 4.978/04, previu a assistência à saúde dos seus servidores e de sua família por meio de convênios e contratos, nos seguintes termos:

Art. 1º A assistência à saúde do servidor ativo ou inativo e de sua família, de responsabilidade do Poder Executivo da União, de suas autarquias e fundações, será prestada mediante:

I - convênios com entidades fechadas de autogestão, sem fins lucrativos, assegurando-se a gestão participativa; ou

II - contratos, respeitado o disposto na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

Podemos citar ainda, à guisa de exemplo, as Prefeituras de Campina Grande (PB), Toledo (PR), Santo Antônio do Planalto (RS), Teresina (PI), Brusque (SC), Joinville (RS) e Rio de Janeiro (RJ), que incluem a assistência à saúde como um direito do servidor em seus Estatutos funcionais.

Ainda há crítica segundo a qual a instituição de Seguro Saúde aos servidores mediante a contratação de seguradora privada contrariaria a finalidade pública e que, tendo em vista o exposto, resta absolutamente descabida. Como leciona Maria Sylvia Zanella

A instituição do direito a plano de saúde para os servidores não pode constituir privilégio exclusivo de alguns deles, tendo em vista o fato de não haver diferenciação legítima na qual se possa apoiar a pretensão de se beneficiar determinado grupo de funcionários em detrimento de outro, seja qual for o cargo ou hierarquia

o serviço público, se não houver atrativos, tais como: qualidade de vida, segurança e boa remuneração?

EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS PARA INSTITUIÇÃO DO SEGURO SAÚDE

Admitida a possibilidade de instituição de Seguro Saúde para os servidores públicos às custas do Estado, há de se analisar as exigências legais para tal. Como esta vantagem tem natureza jurídica de remuneração indireta, deve sujeitar-se, obviamente, ao regime jurídico ao qual se sujeitam as demais modalidades de remuneração indireta. Além disso, o contrato entre a Seguradora e a Administração Pública é típico contrato administrativo, estando sujeito às limitações impostas pela Lei n.º 8.666/93.

Previsão em lei formal em sentido estrito

O art. 37 da Constituição, em seu *caput*, impõe à administração o princípio da Legalidade, que, no Direito Administrativo, tem um sentido diferente daquele do direito privado. Como bem lecionou Hely Lopes Meirelles, enquanto os indivíduos, no campo privado, podem fazer tudo que a lei não proíbe, o administrador público só pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza¹¹. Além disso, somente a lei formal é apta a criar direitos e obrigações, não sendo possível que um decreto ou resolução o faça. Logo, conforme já afirmado neste artigo, ressaltamos a obrigatoriedade de que a vantagem em análise seja concedida por lei.

di Pietro, “às vezes, pode ocorrer que a utilidade direta seja usufruída apenas pelo particular”⁹, sem que isto desconfigure o atendimento à exigência jurídica da finalidade pública. Ensina, ainda, Diógenes Gasparini que o atendimento do interesse de um grupo de pessoas, denominado *interesse secundário*, pode dizer respeito à finalidade pública quando guardar interseção com o *interesse primário*, ou seja, o de toda a comunidade¹⁰. Neste caso, embora sejam os próprios servidores e a Seguradora contratada para lhes fornecer assistência quanto à saúde os beneficiários diretos deste ato administrativo, a concessão da vantagem em análise atende ao interesse da coletividade, na medida em que não são adequadas as disposições principiológicas da Constituição acima aduzidas.

Portanto, o Poder Público municipal não estaria violando a Iso-

nomia, a Economicidade, ou a Moralidade administrativa caso instituisse plano de saúde para os seus servidores, mas apenas lhes concedendo direito decorrente de seu vínculo com a Administração. Uma vez respeitados os limites de gastos previstos pela LRF e observadas as demais exigências legais e constitucionais, tais como: exigibilidade de procedimento licitatório e lei prévia em sentido estrito, a concessão do Seguro Saúde pertence ao campo de discricionariedade do administrador municipal, no qual não cabe o Poder Judiciário se imiscuir. Ademais, o pagamento desta vantagem representa diligência da Municipalidade com o bem-estar e a dignidade do servidor. Além disso, como se esperar que o Estado preste serviços públicos de qualidade sem que conte com servidores motivados? Como atrair pessoas competentes e talentosas para

Iniciativa reservada do Prefeito

A Constituição, em seu art. 61, §1º, estabelece:

Art. 61. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

A despeito da autonomia federativa, prerrogativa política outorgada constitucionalmente ao Município, o referido dispositivo se aplica, também, no âmbito local, em observância ao princípio da simetria. Na medida em que a Carta Magna conferiu a autonomia, impôs limitações que têm por escopo conferir homogeneidade à estrutura administrativa do Estado.

Desta forma, a tramitação de projeto de lei tendente a modificar a remuneração dos servidores deve ter a iniciativa do chefe do Executivo. Isto não impede que a Câmara envie ao prefeito uma indicação legislativa com o teor que lhe aprouver. Nesse caso, cumpre lembrar-se que o prefeito não é obrigado a acolhê-lo, estando a sua iniciativa sujeita à análise de conveniência e oportunidade, se incluindo, pois, no seu campo de discricionariedade.

Generalidade e amplitude da concessão

A instituição do direito a plano de saúde para os servidores não pode constituir privilégio exclusivo

de alguns deles, tendo em vista o fato de não haver diferenciação legítima na qual se possa apoiar a pretensão de se beneficiar determinado grupo de funcionários em detrimento de outro, seja qual for o cargo ou hierarquia. Conforme já foi esclarecido, a lei deve tratar pessoas em condições de igualdade jurídica de forma isonômica, e este é o verdadeiro alcance do princípio instituído no *caput* do art. 5º da Constituição da República.

Logo, podemos falar em **generalidade e amplitude** da concessão no sentido de que os servidores do Município, pertençam eles ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo, ou exerçam eles funções hierarquicamente superiores ou inferiores, devem ter direito ao referido benefício, caso venha a ser instituído. Ao analisar semelhante proposta no âmbito do Município do Rio de Janeiro, o douto procurador Sérgio Antônio Ferrari Filho asseverou:

Por tudo seria recomendável que tal lei contemplasse os servidores de ambos os Poderes, dada a natureza da matéria tratada, concernente ao regime jurídico dos servidores municipais.¹²

É importante ressaltar que os servidores inativos que gozam do direito à paridade, ou seja, aqueles que perfizeram as condições para se aposentar antes da entrada em vigor da Emenda n.º 41/2003, também fazem jus ao custeio de plano de saúde quando este for modalidade de vantagem remuneratória concedida aos servidores públicos da ativa. Nesse sentido, já decidiu o STJ:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – MAGISTRADO APOSENTADO – ISO-

NOMIA DE SUBSÍDIOS – ATIVOS E INATIVOS – PLANO DE SAÚDE – BENEFÍCIO CUSTEADO PELO TRIBUNAL – CARACTERÍSTICAS – LINEARIDADE E GENERALIDADE – EXCLUSÃO DOS JUÍZES DE PRIMEIRO GRAU INATIVOS – OFENSA AOS ARTS. 5º, *CAPUT* E 40, § 8º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – PAGAMENTO DE PARCELAS ANTERIORES À IMPETRAÇÃO – EFEITOS PATRIMONIAIS PRETÉRITOS – IMPOSSIBILIDADE – SÚMULAS 269 E 271 DO STF.

I- A Carta Política garantiu a paridade de vencimentos e proventos entre servidores na ativa e aposentados, inclusive, eventual modificação dos primeiros alcança os inativos.

II - Ao subsidiar plano de saúde para juizes em atividade e desembargadores ativos e inativos, deixando de estender tal vantagem aos juizes de direito aposentados, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia restou por malferir o princípio constitucional da isonomia, vez que tratou de forma desigual magistrados, pelo simples fato de integrarem ou não um Colegiado.

II - Ademais, o custeio do plano de saúde representa vantagem incluída nos subsídios dos magistrados da ativa, ancorada na linearidade e generalidade de sua concessão. Desta forma, conforme orientação pacificada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, tais vantagens concedidas aos servidores em atividade devem ser estendidas aos aposentados,

por força do disposto no § 8º, do art. 40, da Constituição Federal de 1988.

III - A teor do disposto nos verbetes Sumulares 269 e 271 do Pretório Excelso, a via do mandado de segurança é distinta da ação de cobrança, pois não se presta para vindicar a concessão de efeitos patrimoniais pretéritos, anteriores à impetração do "writ".

IV - Recurso ordinário conhecido e parcialmente provido. (grifo nosso)

(RMS 12.101/BA, Rel. Ministro GILSON DIPP, QUINTA TURMA, julgado em 06/03/2003, DJ 31/03/2003 p. 235)

Respeito aos limites legais com despesa de pessoal

Haja vista consistir em despesa de pessoal, a contratação de Seguro Saúde para os servidores, com desembolso exclusivo de recursos públicos deve obedecer ao limite de 60% da receita corrente líquida, estabelecido nos arts. 18 e 19, inciso II, da Lei Complementar n.º 101/2000, conforme já aduzido anteriormente, que dispõe, *in verbis*:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros do Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da apo-

sentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

(...)

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos doze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins no 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)

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

(...)

VI – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Além disso, o Poder Legislativo sofre, ainda, outra limitação com despesa de pessoal que decorre do art. 29-A da Constituição, onde há imposição

de diversos percentuais, de acordo com a da população do município.

Autorização no orçamento e prévia dotação orçamentária

Outro requisito fundamental para o pagamento de seguro saúde aos servidores se encontra nos art.169, § 1º, incisos I e II, da Constituição da República, *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.

É imperativo, portanto, que além da lei que institua a vantagem em análise e o atendimento à exigência material de limitação legal de despesas com pessoal, haja prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, sob pena de responsabilização quando da análise das contas pelo Tribunal de Contas.

Realização de licitação

O art. 37, *caput*, da Constituição impõe à atividade ad-

ministrativa ao princípios de Moralidade, Impessoalidade, Legalidade, Publicidade e Eficiência. Talvez não haja instituto jurídico que ilustre de forma mais concreta estes princípios que a exigibilidade de licitação, prevista no inciso XXI do mesmo artigo, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

*XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, **serviços**, compras e alienações são contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.* (grifo nosso)

Evidentemente, o contrato a ser feito pela administração com o Seguro Saúde em benefício dos servidores deve se submeter à licitação, nos termos da Lei n.º 8.666/93, ressalvadas as exceções dos arts. 24 e 25. Desta forma, afastar-se-á qualquer possibilidade de haver favorecimento de qualquer empresa por motivos escusos ou de se contratar mediante condições injustificavelmente desfavoráveis, uma vez que todas as seguradoras terão

oportunidade de competir de forma isonômica.

SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL

Conforme já esclarecido, o custeio de seguro saúde aos servidores, pela Administração Pública, tem natureza de vantagem remuneratória. Uma vez que os arts. 61, § 1º, II, c e 29, *caput*, da Constituição estabelecem que é da iniciativa privativa do prefeito lei que altere o regime jurídico dos servidores, somente propositura de sua iniciativa pode dispor acerca de sua instituição. Uma vez que tal vantagem não é peculiar à atividade legislativa, não é facultado, portanto, à Câmara Municipal pagar um seguro saúde aos servidores do Poder Legislativo ao arrepio do que dispuser o Estatuto dos Servidores Municipais.

No entanto, caso exista previsão no Estatuto, 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 do seguro para os seus servidores, o qual será pago com recursos do Poder Legislativo, submetendo-se, portanto, às limitações com despesa de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição.

CONCLUSÃO

A instituição de Seguro Saúde para os servidores municipais, com dispêndio de recur-

sos públicos, embora possível, é medida que se sujeita a diversas condições. Estas exigências legais, objetivas, não podem prescindir da análise do administrador que, embora envolva um aspecto subjetivo, também envolve uma importante parte material atinente à situação financeira do Município enquanto uma pessoa jurídica de direito público que tem patrimônio, receita e despesa e obrigações pecuniárias próprias. Tudo isso impondo ao administrador ponderação e acuidade quanto à conveniência e à oportunidade da instituição desse direito aos servidores.

Deve o administrador, ainda, examinar não somente a situação presente mas também as expectativas futuras que podem ser extraídas somente de uma observação pormenorizada, detida e profunda da conjuntura financeira do município, com todas as suas peculiaridades e particularidades. Saliente-se que, ao impor limites máximos de gastos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição, o legislador buscou um percentual que representasse um limite aceitável em tese – o que não significa que, na situação concreta, este percentual não possa ser diminuído por decisão política do Município. Seria uma insanidade imaginar que estes valores se apliquem com eficiência de forma igualitária a todas as localidades, em todas as regiões, em economias baseadas em quaisquer atividades econômicas e a qualquer tempo, especialmente em um país plural e com tanta diversidade quanto o Brasil.

Ressalte-se, por derradeiro, que, a despeito de existir a possibilidade de o Município gastar me-

nos por conta de decisão à conta exclusivamente do administrador e tendo em vista os fatores acima expostos, não é permitido que se gaste mais pelo mesmo motivo. A lei estabelece uma presunção ab-

soluta de que gastos em percentuais acima dos limites são inadequados e vilipendiadores da coisa pública, ensejando responsabilização do agente público. Portanto, é imperioso reiterar que se deve cui-

dar para que a concessão da vantagem em análise seja feita de forma responsável e planejada, para que futuramente não venha a ser um peso que desequilibre a balança orçamentária do Município.

NOTAS

1 CAMPOS, Francisco de apud SILVA, José Afonso da. "Curso de Direito Constitucional Positivo". São Paulo: Malheiros, 1997, p. 211

2 SILVA, op. cit. p. 211

3 DANTAS, F. C. San Tiago apud MORAES, Alexandre. "Direito Constitucional". São Paulo: Atlas, 2005, p. 33

4 Cf. Revista Isto é Dinheiro: <http://www.terra.com.br/istoedinheiro/especiais/>

seguro_previdencia/escolhe_planos_saude.htm (Acesso em 24 de outubro de 2006)

5 MELO, Oswaldo Aranha Bandeira de. "Princípios Gerais de Direito Administrativo". Rio de Janeiro: Forense, 1974. Volume II, p. 463.

6 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "Curso de Direito Administrativo". Forense: Rio de Janeiro, 2002, p. 306/307.

7 CARVALHO FILHO, José dos Santos. "Curso de Direito Administrativo". Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 666.

8 "A vedação ao tratamento do mesmo assunto por mais de uma lei visa conter a chamada inflação legislativa e, ao mesmo tempo, impedir a legislação fragmentária, (...), a reunião de disposições esparsas, **redundantes** ou, até mesmo, contraditórias sobre a mesma matéria" (grifo nosso) in FREIRE, Natália de Miranda. "Técnica e Processo Legislativo. Comentários à Lei Complementar n.º 95/98". Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 154

9 DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. "Direito Administrativo". São Paulo: Atlas, 2005, p. 250.

10 GASPARINI, Diógenes. "Direito Administrativo". São Paulo: Saraiva, 1995, p. 11

11 MEIRELLES, Hely Lopes. "Direito Administrativo Brasileiro". São Paulo: Malheiros, 1993, p. 83.

12 FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. Plano de Saúde para Servidores Públicos: Possibilidades e Parâmetros de Contratação in Revista de Direito, v. 5, n. 9. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2001, p. 271

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CORREIA, Arícia Fernandes et. al. *Despesa de pessoal: a chave da gestão fiscal responsável: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTR, 2004.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005.

FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. Plano de saúde para servidores públicos: possibilidades e parâmetros de contratação. *Revista de Direito [da Procuradoria Geral da Câmara Municipal]*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, jan./jun. 2001. p. 265-77.

FREIRE, Natália de Miranda. *Técnica e processo legislativo: comentários à lei complementar n.º 95/98*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Consultoria Jurídica. Parecer n.º 1.573, de 31 de outubro de 2005. Administrativo. Servidores Públicos municipais. Plano de Saúde custado pelo Poder Público. Considerações. Precedentes do IBAM. Superação do Enunciado n.º 006/2005. Consultor: Rodrigo Valverde.*

Parecer n.º 0061, de 19 de janeiro de 2006. Administrativo. Servidores Públicos municipais. Plano de saúde custado pelo Poder Público. Enunciado IBAM n.º 06/05. Posição contrária da doutrina e da jurisprudência. Possibilidade de Extensão dos benefícios para inativos. Princípio da Isonomia. Consultor: Leonardo Carrilho Jorge.

_____. _____. Parecer n.º 1.247, de 8 de novembro de 2006. Servidores públicos municipais. Seguro Saúde e Seguro de Vida custeados pelo Poder Público. Considerações. Precedentes do IBAM. Superação dos Enunciados n.º 06/2005 e n.º 24/2001.

_____. _____. Parecer n.º 1.292, de 6 de novembro de 2006. Licitação. Realização de certame para contratação de prestador de serviços de saúde aos servidores públicos municipais. Precedentes do IBAM. Obrigatoriedade. Superada a divergência acerca da possibilidade do fornecimento de plano de saúde aos servidores públicos com a superação do enunciado IBAM n.º 006/05, restou assentada a obrigatoriedade da realização de licitação, devendo ser computada a despesa do Município para esse fim como despesa com pessoal, observados os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18 e 19) e da Constituição da República (art.29A). Precedentes do IBAM. Consultor: Rodrigo Valverde.

MARTINS, Ives Gandra da Silva ; NASCIMENTO, Carlos Valder (Org.). Comentários à lei de responsabilidade fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 83.

MELO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios gerais de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 1997.

SÜSSEKIND, Arnaldo et al. Instituições de direito do trabalho. São Paulo: LTr, 1997.

The concession of health insurance to the municipal civil servants

The article analyses the issue of providing health insurance to the municipal civil servants as a payment benefit. It also tries to elucidate which are the lawful and constitutional formalities required from the Public Administration in order to allow it to contract with insurance companies.

Keywords: Health insurance. Municipal civil servant. Isonomy principle. Payment benefit.

La concesión de seguro salud a los servidores municipales

El artículo analiza la posibilidad de pago, del plan de salud a los funcionarios del Municipio, bajo la forma de ventaja remuneratoria. Busca también, esclarecer, cuáles son los requisitos legales y constitucionales para que la Administración Pública pueda contratar empresas de seguro de salud en favor de los servidores.

Palabras clave: Seguro salud. Funcionario municipal. Principio de la isonomía. Ventaja remuneratoria.