

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE TEOFILÂNDIA

PROCESSO Nº 03521e21

PARECER Nº 00359-21

EMENTA: CONSULTA. CONSIGNAÇÃO EM FOLHA DE PAGAMENTO. PLANO DE SAÚDE. PREVISÃO EM LEI. AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DO SERVIDOR BENEFICIÁRIO. CONVÊNIO COM ENTIDADE DE CLASSE E/OU SINDICATO. POSSIBILIDADE.

Não se vislumbra óbice das entidades sindicais e/ou de classes serem destinatárias de consignações relativas às mensalidades instituídas para custeio de convênio (planos de saúde) disponibilizados aos servidores associados, desde que: o instituto da consignação esteja previsto em lei e regulamentado no âmbito da circunscrição do município; as consignações facultativas sejam permitidas; as entidades de classe representativas estejam no rol das consignatárias; não exista distinção entre os servidores beneficiados; exista autorização expressa do servidor para realização do desconto em folha; possibilidade do consignado retirar-se a qualquer tempo da relação convenial; esteja estabelecida na lei local a margem consignável igual ou menor que o limite de 35%, limite máximo estabelecido pela Lei Federal nº 10.820/2003, alterada pela Lei nº 13.172/2015. Registre-se que do limite máximo de 35%, cinco por cento (5%) são exclusivamente destinados para descontos relativos às operações com cartões de crédito.

O Chefe do Poder Executivo do município de **TEOFILÂNDIA**, Sr. **HIGO MOURA MEDEIROS**, por intermédio do seu advogado Helder Silva dos Santos (OAB-BA 25.820), devidamente constituído nos autos por meio de procuração (Doc. 2 – p. 12) que lhe outorgou poderes para representar os interesses da mencionada autoridade perante este Tribunal, encaminhou Ofício s/n, endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCMBA), aqui protocolado sob o nº 03521e21, solicitando parecer consultivo acerca dos seguintes questionamentos:

1 – Pode o Município firmar convênios com operadoras de plano de saúde coletivo para fins de desconto em folha de pagamento daqueles servidores aderentes ao plano firmado com entidade de classe, ou, deve firmar o convênio com a entidade de classe signatária do plano coletivo?

2 – É preciso autorização legislativa para que tais descontos sejam realizados na folha de pagamento?

3 – O desconto em folha deve de eventual plano de saúde pelo qual o servidor tenha aderido, deve respeitar o limite de 40% (quarenta por cento) previsto no artigo 2º, §2º, II, da Lei Federal nº 10.820/2003, uma vez que 35% (trinta e cinco por cento) são dedicados às operações previstas no artigos 1º e 2º, I, do indicado dispositivo legal?

Alega a Consulente que:

(...) o Município de Teofilândia foi procurado pela APLB-Sindicato para firmar convênio com operadora privada de plano de saúde para fins de desconto em folha de pagamento dos servidores aderentes ao plano coletivo firmado entre a entidade de classe e uma operadora privada.

Da legitimidade. Verifica-se que a presente consulta se enquadra na regra prevista no artigo 208 da Resolução TCM nº 1392/2019, haja vista se tratar de autoridade competente (art. 208, I – Prefeito) para formular Consulta a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria que lhe seja legalmente afeta.

Registre-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, **são confeccionados sempre em tese**, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Resolução TCM nº 1392/2019 (Regimento Interno), razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado.

Ademais, cumpre-nos observar que o Tribunal de Contas não pode atuar em substituição ao assessor jurídico ou contábil de seus jurisdicionados, nem se prestam a validar atos dos gestores municipais. Isso porque, em matéria de consulta, compete a esta Corte apenas a resolução de dúvida de jurisdicionado acerca da aplicação da lei.

Em tempo, impende ainda ressaltar que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Preliminarmente, cumpre pontuar que esta Corte de Contas editou a Instrução Cameral nº 001/2007 (2ªC)¹, vigente até a presente data, acerca da impossibilidade da contratação de empresa que ofereça planos de saúde com ônus indireto para a coletividade, ou seja, utilizando recursos orçamentários da municipalidade. Senão vejamos:

(...) o Chefe do Poder Legislativo não poderá utilizar recursos públicos para celebrar contrato com empresa prestadora de serviço na área de Plano de Saúde assistindo seus Vereadores e Servidores, vez que tal benefício fere expressamente os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade e razoabilidade. No entanto, poderá sim a Câmara, atuar como Órgão Repassador, desde que o ônus integral do benefício seja assumido, exclusivamente, pelos vereadores e servidores." (g.n) (p.3)

Todavia, verifica-se que **não existe óbice na atuação do ente federado como órgão repassador (consignante) com ônus integral para os servidores beneficiados (consignados)**. Sendo assim, o município é mero depositário das contribuições descontadas dos contracheques de seus servidores, havendo apenas movimentação de caixa de ingressos que têm caráter temporário de natureza extraorçamentária. **As consignatárias são as destinatárias do crédito.**

As consignações são descontos efetuados em folha de pagamento, seja do militar, do servidor público ativo, do inativo ou do pensionista. Quando forem oriundas de **imposição legal**, judicial ou administrativa será denominada "**consignação compulsória**", e quando o desconto incidente sobre a remuneração, provento ou pensão, for **mediante autorização prévia e formal** do consignado será considerada como "**consignação facultativa**".

Sobre o assunto, veja o que estabelece o Decreto Estadual nº 10.148/2006, que dispõe sobre os procedimentos referentes às consignações em folha de pagamento dos servidores públicos dos órgãos da administração direta, das autarquias e fundações do Poder Executivo do Estado da Bahia:

Art. 2º - Considera-se, para fins deste Decreto:

I - **consignatária**: destinatária dos créditos resultantes das consignações compulsórias e facultativas;

1 Disponível na página <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/arquivos_antigos/consultas/ic01072c.pdf>, visitada em 02/03/2021.

II - consignante: órgão ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, do Poder Executivo Estadual, que autoriza os descontos relativos às consignações compulsória e facultativa na folha de pagamento do servidor, em favor da consignatária;

III - consignado: servidor público ativo, inativo e pensionista ou empregado público de que trata o art. 1º, deste Decreto;

[...]

Art. 3º - São consideradas consignações compulsórias:

I - contribuição para o Sistema de Seguridade Social do Servidor Público;

II - contribuição para a Previdência Social;

III - pensão alimentícia judicial;

IV - imposto sobre rendimento do trabalho;

V - reposição e indenização ao erário;

VI - custeio parcial de benefício e auxílios concedidos pelos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual;

VII - débitos decorrentes da participação no Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos Estaduais;

VIII - débitos decorrentes de financiamento de imóveis, contraídos junto à instituições financeiras oficiais ou cooperativas habitacionais constituídas por servidores públicos;

IX - outros descontos incidentes sobre a remuneração do servidor, efetuados por força de lei ou mandado judicial.

Art. 4º - São considerados como consignações facultativas todos os descontos contratados mediante solicitação expressa e formal do consignado perante a consignante, em favor de entidade consignatária, e que não estejam elencados no artigo anterior.

Art. 5º - Poderão ser consignatárias:

I - órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, direta ou indireta;

II - entidades de classe, representativas, assistenciais ou sócio-recreativas, constituídas por servidores públicos ativos, inativos, pensionistas ou empregados públicos do Estado da Bahia;

III - cooperativas formadas por servidores públicos do Estado da Bahia;

IV - entidades que administrem planos de assistência à saúde e/ou assistência odontológica com sede ou filial neste Estado;

V - instituições financeiras com sede, agência ou sucursal neste Estado;

VI - entidades que administrem seguros de pessoas, previdência aberta complementar e/ou pecúlio, com sede ou filial neste Estado.

Fixadas tais premissas, passa-se a traçar os esclarecimentos necessários a respeito das temáticas questionadas na inicial.

1 – PODE O MUNICÍPIO FIRMAR CONVÊNIOS COM OPERADORAS DE PLANO DE SAÚDE COLETIVO PARA FINS DE DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO DAQUELES SERVIDORES ADERENTES AO PLANO FIRMADO COM ENTIDADE DE CLASSE, OU, DEVE FIRMAR O CONVÊNIO COM A ENTIDADE DE CLASSE SIGNATÁRIA DO PLANO COLETIVO?

Inicialmente, cumpre-nos observar que deve haver previsão legal que autorize a realização de consignações em folhas de pagamento. O Ente Federativo deverá regulamentar o assunto no âmbito de sua circunscrição, dispondo por exemplo, sobre o rol das consignações facultativas, critérios para admissão de consignatários, instrumentos para formalizar as consignações, percentuais-limites para as consignações facultativas, margem consignável, entre outros.

Uma vez admitida pela legislação de regência, 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.

Informa o peticionante que o Município foi procurado pela APLB-Sindicato para firmar convênio com operadora privada de plano de saúde para fins de desconto em folha dos servidores aderentes. Verifica-se que nessa relação o ente municipal seria o consignante, ou seja, o repassador do recurso descontado em folha daqueles que facultativamente autorizassem a transação financeira.

O primeiro questionamento refere-se ao convênio. Afirma o Consulente que a operadora do plano de saúde tem um plano firmado com a entidade de classe. Dito isto, surge a dúvida: se o convênio será firmado diretamente com a operadora ou com a entidade de classe signatária do plano coletivo?

Veja que, no caso em tela, não se trata de uma parceria entre o ente público e eventuais empresas interessadas em fornecer os serviços de plano de saúde aos agentes públicos municipais, mas sim, convênio com a entidade de classe que tem parceria com a operadora do plano de saúde. Dizendo de outro modo, o sindicato é o intermediário da consignação, ou seja, é quem recebe os valores descontados do consignado (servidor)

pelo consignante (prefeitura) e efetua o pagamento à empresa conveniada, da qual o servidor obteve o serviço (plano de saúde). **Portanto, nessa relação, a consignatária seria a entidade de classe.**

Não se vislumbra óbice das entidades sindicais e/ou de classes serem destinatárias de consignações relativas às mensalidades instituídas para custeio de convênios (planos de saúde) disponibilizados aos servidores associados. Frisa-se que essas entidades representam seus filiados² e que a mencionada consignação, no modelo regular, não gera ônus para o ente municipal.

Esse também é o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCMT) nos autos do PARECER_DA_CT_134961_2008_01³, cuja ementa destacamos:

Resolução de Consulta nº _____/2008. Pessoal. Convênio. Consignação. Folha de pagamento. Entidades sindicais e/ou de classes. Possibilidade de serem destinatárias de consignações relativas a quitação convênios disponibilizados aos filiados, observadas as condições

As entidades sindicais e/ou de classes poderão ser destinatárias de consignações em folha de pagamento relativas à quitação de convênios, disponibilizados aos servidores, para aquisição de bens e serviços, desde que haja autorização prévia do consignado – servidor -, bem como anuência do consignante – Administração Pública.

Portanto, e **respondendo o primeiro questionamento do Consulente, pode o município firmar convênio com entidade de classe signatária de plano coletivo, desde que, dentre outros: 1)** o instituto da consignação esteja previsto em lei e regulamentado no âmbito da circunscrição do município; **2)** as consignações facultativas sejam permitidas; **3)** as entidades de classe representativas estejam no rol das consignatárias; **4)** não exista distinção entre os servidores beneficiados; **5)** exista autorização expressa do servidor para realização do desconto em folha; **6)** possibilidade do consignado retirar-se a qualquer tempo da relação convenial; **7)** esteja estabelecida a margem consignável, ou seja, quais os limites para o total das consignações facultativas, bem como para o somatório das consignações compulsórias e facultativas.

2 REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição Federal.** Art. 8º, inciso III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas.

3 Disponível na página <file:///C:/Users/karina.franco/Downloads/PARECER_DA_CT_134961_2008_01%20(1).pdf>, visitada em 03/03/2021.

2 – É PRECISO AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA QUE TAIS DESCONTOS SEJAM REALIZADOS NA FOLHA DE PAGAMENTO?

Conforme aludido preliminarmente, existem duas espécies de consignação: as compulsórias e as facultativas. No caso das consignações compulsórias, os descontos se operam por força de lei ou de determinações emanadas em mandados judiciais. Já no caso das consignações facultativas, as consignações são realizadas, a critério da Administração, por acordo entre o servidor e o terceiro, devendo haver previamente autorização legal para sua realização.

Portanto, e respondendo o segundo questionamento do Consultante, **deverá obrigatoriamente ter lei que autorize a realização da consignação facultativa, cabendo sua operacionalização a critério da Administração.**

3 – O DESCONTO EM FOLHA DE EVENTUAL PLANO DE SAÚDE PELO QUAL O SERVIDOR TENHA ADERIDO, DEVE RESPEITAR O LIMITE DE 40% (QUARENTA POR CENTO) PREVISTO NO ARTIGO 2º, §2º, II, DA LEI FEDERAL Nº 10.820/2003, UMA VEZ QUE 35% (TRINTA E CINCO POR CENTO) SÃO DEDICADOS ÀS OPERAÇÕES PREVISTAS NO ARTIGOS 1º E 2º, I, DO INDICADO DISPOSITIVO LEGAL?

O terceiro questionamento refere-se a margem consignável. A Lei Federal nº 10.820/2003⁴, alterada pela Lei nº 13.172/2015, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, estabeleceu em seus arts. 1º e 2º:

Art. 1º Os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, poderão autorizar, de forma irrevogável e irretratável, o desconto em folha de pagamento ou na sua remuneração disponível dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos.

4 Disponível na página <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.820.htm>, visitada em 03/03/2021.

§ 1º O desconto mencionado neste artigo também poderá incidir sobre verbas rescisórias devidas pelo empregador, se assim previsto no respectivo contrato de empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou arrendamento mercantil, **até o limite de 35% (trinta e cinco por cento), sendo 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente** para:

I - a amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito; ou

II - a utilização com a finalidade de saque por meio do cartão de crédito.

[...]

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: (...)

§ 2º No momento da contratação da operação, a autorização para a efetivação dos descontos permitidos nesta Lei observará, para cada mutuário, os seguintes limites:

I - a soma dos descontos referidos no art. 1º não poderá exceder a 35% (trinta e cinco por cento) da remuneração disponível, conforme definido em regulamento, sendo 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente para:

a) a amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito; ou

b) a utilização com a finalidade de saque por meio do cartão de crédito; e

II - o total das consignações voluntárias, incluindo as referidas no art. 1º, não poderá exceder a quarenta por cento da remuneração disponível, conforme definida em regulamento. (g.n)

Até o advento da Lei nº 13.172/2015, a margem consignável era de 30%. Com a alteração legislativa acerca do assunto **a margem de consignação permitida majorou para 35%, sendo 5% exclusivamente para descontos relativos às operações com cartões de crédito. Esse é o limite máximo passível de consignação.**

Contudo, conforme já orientado neste parecer, é necessária edição de Lei Local que verse sobre o assunto. Nesse contexto, **pode a lei local fixar um limite inferior ao limite máximo estabelecido pela Lei Federal.**

Esse também é o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo no processo TC-362/2016, parecer/consulta nº TC-018/2016⁵, senão vejamos:

EMENTA

POSSIBILIDADE DE AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA PROMOVER O DESCONTO DE VALOR DE PLANO DE SAÚDE, FARMÁCIA E OUTROS NA FOLHA DE PAGAMENTO DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS, DESDE QUE HAJA PREVISÃO EM LEI – A PERMISSÃO DO BENEFICIÁRIO É CONDIÇÃO PARA A CONSIGNAÇÃO - EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO INICIAL OU MENSAL PARA O DESCONTO DEPENDE DA REGULAMENTAÇÃO LEGAL - HAVENDO PREVISÃO LEGAL, MAS

5 Disponível na página <<https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/06/PC018-16-1-1.pdf>>, visitada em 02/03/2021.

INEXISTINDO A REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE CONSIGNAÇÃO EM FOLHA DE PAGAMENTO, A AUTORIZAÇÃO INICIAL PARA A CONSIGNAÇÃO DADA PELO BENEFICIÁRIO SE PERPETUA ATÉ QUE ELE A REVOGUE - AS DESPESAS QUE DECORRAM DE DESCONTO FACULTATIVO AUTORIZADO PELO SERVIDOR EM FOLHA DE PAGAMENTO TEM COMO MARGEM DE CONSIGNAÇÃO O PERCENTUAL MÁXIMO DE 35% (TRINTA E CINCO POR CENTO), SENDO 5% (CINCO POR CENTO) EXCLUSIVAMENTE PARA DESPESAS COM OPERAÇÕES DE CARTÕES DE CRÉDITO, OBSERVADA CONJUNTAMENTE SEMPRE O QUE DISPÕE A LEGISLAÇÃO LOCAL, A QUAL NÃO PODERÁ FIXAR LIMITE ACIMA DO ESTABELECIDO NA PRESENTE CONSULTA. (grifos do original e aditados)

Conclui-se, portanto, e respondendo o terceiro questionamento do Consulente, que **a margem de consignação deverá respeitar o percentual máximo de 35% (trinta e cinco por cento), sendo 5% (cinco por cento) exclusivamente para despesas com operações de cartões de crédito, sendo observada necessariamente o que dispõe a legislação local, que poderá fixar limite inferior ao estabelecido pela Lei Federal, mas nunca acima do limite máximo.**

É o parecer. À consideração superior.

Em, 04 de março de 2021.

Karina Menezes Franco
Assessora Jurídica
Auditora de Controle Externo

Revisado por Alessandro Macedo – Chefe da AJU