

**IPE-SAÚDE. PARCELAMENTO da remuneração dos servidores do poder executivo e data do repasse das contribuições devidas pelos segurados.**

A Divisão de Programação e Execução Financeira do Tesouro do Estado, em manifestação dirigida ao Subsecretário do Tesouro, informa que, não obstante o parcelamento da folha de pagamento dos servidores do Poder Executivo, os repasses relativos ao IPE-Saúde Servidor continuam sendo realizados integralmente no último dia do mês e representam em torno de R\$ 58 milhões de reais, considerando tanto o desconto de 3,1% de contribuição do servidor para o custeio do sistema de assistência à saúde quanto as contribuições relativas aos planos suplementares e complementares (PAMES e PAC).

Assevera que, nos termos da Lei Complementar nº 12.066/2004, as contribuições devidas pelos segurados devem ser descontadas em folha quando pagas pelo Estado, devendo o repasse dos recursos ocorrer no mesmo dia e mês do pagamento e, conseqüentemente, sugere questionamento à assessoria jurídica acerca do momento do recolhimento na hipótese de parcelamento/atraso no pagamento da folha: após o pagamento integral do valor líquido a todos os servidores, proporcionalmente aos valores líquidos pagos aos servidores ou individualmente após o pagamento integral do valor líquido para cada servidor.

Com a anuência do Subsecretário do Tesouro, a matéria foi submetida ao exame do Agente Setorial desta Procuradoria-Geral junto à Secretaria da Fazenda que, após rememorar os fatos, formulou os seguintes questionamentos:

- o repasse dos valores descontados a título de IPE-SAÚDE dos servidores públicos deve ser efetuado no último dia útil do mês de competência, data estabelecida para pagamento dos servidores públicos estaduais, independente de parcelamento de salários?
- No caso de parcelamento dos vencimentos dos servidores, o repasse dos valores ao IPE-SAÚDE deve ser realizado na data do último pagamento de cada um dos servidores; na data de pagamento da totalidade dos servidores ou proporcionalmente, conforme sejam efetivados os pagamentos das parcelas dos salários de cada servidor?

Solicita, ainda, esclarecimento acerca da possibilidade de aplicação das sanções do artigo 6º da LC nº 12.066/04 aos servidores, na hipótese de atraso no pagamento dos vencimentos superior a 30 dias.

Por fim, considerando ser o tema de extrema importância na programação financeira do Poder Executivo nos meses vindouros, sugere encaminhamento a esta Procuradoria-Geral, o que acolhido pelo Secretário de Estado da Fazenda Adjunto, que solicitou urgência na apreciação.

É o relatório.

O que a consulta objetiva ver apreciada é a possibilidade de que os repasses dos valores retidos dos servidores do Poder Executivo a título de contribuição mensal para o Plano Principal do Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul, também denominado IPE-SAÚDE (3,1% do salário de contribuição) e, eventualmente, para os Planos Suplementares (PAMES) e Complementares (PAC) seja, em razão dos sucessivos atrasos no pagamento da remuneração dos servidores, também objeto de atraso ou diferimento no tempo.

Contudo, para que se possa apreciar o questionamento, imperativo que se examine primeiramente a regularidade de sua própria premissa maior, que são os sucessivos atrasos no pagamento da remuneração dos servidores do Poder Executivo.

E nesse contexto, impende lembrar que o artigo 35 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul determina:

"Art. 35 - O pagamento da remuneração mensal dos servidores públicos do Estado e das autarquias será realizado até o último dia do mês do trabalho prestado".

E o aludido artigo 35 da Constituição Estadual já foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 657 no Supremo Tribunal Federal, cujo julgamento foi de improcedência:

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 35 e parágrafo único da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixa data para pagamento de remuneração aos servidores públicos do Estado e das

autarquias. 3. Alegação de ofensa aos artigos 2º; 25; 61, § 1º, II, "c"; 84, II e VI, e 11 do ADCT, todos da Constituição Federal. 4. Parecer da Procuradoria-Geral da República pela improcedência da ação. 5. Inexistência de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 35 da Constituição gaúcha. Correspondência com o que se encontra legislado no âmbito federal. Precedentes. 6. Ação julgada improcedente para declarar a constitucionalidade do art. 35 e parágrafo único da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul" (ADI 657, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/1996, DJ 28-09-2001 PP-00037 EMENT VOL-02045-01 PP-00058)

Portanto, diante da expressa previsão no texto constitucional local, cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo STF, não está no âmbito da discricionariedade do Administrador a escolha do momento de efetuar o pagamento dos servidores públicos estaduais; esta escolha foi feita em momento pretérito e vem bem demarcada na Carta Estadual, incumbindo ao gestor lhe dar cumprimento.

Não se desconhece a precária situação em que se encontram atualmente as finanças do Estado, referida na manifestação do ilustre Agente Setorial e objeto de numerosas matérias na imprensa local, mas o pagamento da remuneração dos servidores, em razão de seu notório e inegável caráter alimentar, goza de preferência em relação às demais obrigações pecuniárias impostas ao Estado, o que não escapou ao Ministro Ricardo Lewandowski ao indeferir, em 28/05/2015, o pedido liminar na Medida Cautelar de Suspensão nº 883, ajuizada pelo Estado do Rio Grande do Sul com o objetivo de suspender as decisões judiciais que determinavam o pagamento em dia dos servidores. Eis o inteiro teor da decisão:

"Trata-se de suspensão de liminar ajuizada pelo Estado do Rio Grande do Sul com o objetivo de suspender decisões concedidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. O requerente narra que diversas entidades sindicais, representantes das mais variadas categorias de servidores públicos estaduais, ajuizaram mandados de segurança buscando que o pagamento de seus salários ocorresse até o último dia de cada mês, conforme previsto no art. 35 da Constituição Estadual. As liminares foram deferidas a fim de obrigar o Estado a efetuar o pagamento nos termos requeridos, tendo sido, em um dos processos, imposta multa diária em caso de descumprimento da decisão. A requerente sustenta que tais decisões causam grave lesão às finanças públicas, tendo em vista a impossibilidade de pagamento integral dos salários na data prevista. Nesse sentido, afirma que o Governo do Estado anunciou o parcelamento de salários que seriam pagos no último dia do mês de maio de 2005. Essa impossibilidade decorreria do fato de que a maior parte das receitas arrecadadas pelo Estado são consumidas com despesas compulsórias, quais sejam: "a. dívida Pública - no mês de Maio/2015, são duas parcelas a pagar, em razão do atraso de Abril/2015; ao menos uma deverá ser quitada, sob pena de bloqueio de transferências constitucionais e da receita própria do Estado -; b. RPVs - praticamente todo o valor atualmente é sequestrado via BACENJUD -; c. precatórios - a falta do depósito mensal de 1,5% da Receita Corrente Líquida acarretaria o sequestro de valores correspondentes -; e d. Custeio - praticamente todo valor é compulsório. Assim, excluindo da Receita Total Líquida de R\$ 2,245 bilhões apenas as despesas obrigatórias da Dívida Pública e dos débitos judiciais, remanesce somente R\$ 1,792 bilhão, que corresponde praticamente ao valor da Folha de Pagamento, quase nada restando para o Custeio". Acrescenta, nessa linha, que "o Estado se verá impossibilitado de custear as despesas mínimas necessárias para a sua existência como ente, bem como terá que negligenciar os serviços básicos, o que, ao certo, instaurará o caos social". Alega, ademais, que o parcelamento só ocorrerá para aqueles que recebam salários líquidos acima de R\$ 5.100,00 e no que for excedente. Além disso, o pagamento do restante será feito em 11/6/2015, por ocasião do ingresso de receitas do ICMS. Argumenta, ainda, que o Estado está promovendo as medidas necessárias para regularizar as finanças públicas, cortando gastos públicos, buscando receitas extraordinárias a fim de que a situação não se repita. Por todas essas razões pugna pelo deferimento da medida. É o relatório necessário. Decido. Examinados os autos, nessa análise perfunctória própria das medidas cautelares, entendo que não assiste razão ao Estado requerente. Com efeito, o salário do servidor público trata-se de verba de natureza alimentar, indispensável para a sua manutenção e de sua família. É absolutamente comum que os servidores públicos realizem gastos parcelados e assumam prestações e, assim, no início do mês, possuam obrigação de pagar planos de saúde, estudos, água, luz, cartão de crédito, etc. Como fariam, então, para adimplir esses pagamentos? Quem arcaria com a multa e os juros, que, como se sabe, costumam ser exorbitantes, da fatura do cartão de crédito, da parcela do carro, entre outros? Não é por outro sentido que, por exemplo, a Lei de Recuperação Judicial elenca no topo da classificação dos créditos as verbas derivadas da legislação do trabalho e os decorrentes de acidentes de trabalho. Por seu caráter alimentar, elas possuem preferência no pagamento dos créditos. Frise-se, ademais, que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul possui dispositivo que determina expressamente: "O pagamento da remuneração mensal dos servidores públicos do Estado e das autarquias será realizado até o último dia do mês do trabalho prestado". Dessa forma, em que pesem as alegações do Estado do Rio Grande do Sul de que, para o enfrentamento da crise financeira, está promovendo as medidas necessárias para regularizar as finanças públicas, cortando, inclusive, gastos públicos, e buscando receitas extraordinárias a fim de que a situação não se repita, não é possível deixar de

tratar os salários dos servidores como verba prioritária, inclusive ante determinação constitucional, como se viu acima. Houvesse um acordo entre o Governo e os Sindicatos poder-se-ia até cogitar essa possibilidade de parcelamento. Do contrário, a alegada impossibilidade de pagamento, por si só, não permite o parcelamento unilateral dos salários. Isso posto, indefiro o pedido liminar. Ouçam-se, sucessivamente, os interessados e a Procuradoria-Geral da República (art. 4º, § 2º, da Lei 8.437/1992). Publique-se. Brasília, 28 de maio de 2015. Ministro Ricardo Lewandowski Presidente" (SL 883 MC, Relator(a): Min. Presidente, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 28/05/2015, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-102 DIVULG 29/05/2015 PUBLIC 01/06/2015, destaquei)

Por conseguinte, em face do comando do artigo 35 da Constituição Estadual, não resta espaço para eventual opção política do administrador de priorizar outras obrigações pecuniárias do Estado em detrimento do pagamento dos vencimentos dos servidores públicos; a discricionariedade política não pode ultrapassar os limites da baliza constitucional e não pode o gestor conferir foro de normalidade ou regularidade aos reiterados atrasos no pagamento da remuneração dos servidores do Poder Executivo.

Portanto, posta assim a premissa de que o gestor não pode perder de vista que o ordenamento jurídico, aprioristicamente, rechaça a ideia de que se adote como procedimento o atraso ou parcelamento do pagamento da remuneração devida aos servidores, mas tendo presente que, diante da crise das finanças públicas, o gestor tem de fato adotado essa conduta - embora ciente de seus eventuais riscos -, impende examinar o tratamento a ser conferido às contribuições devidas por aqueles ao IPE-Saúde.

E assim dispõe a Lei Complementar nº 12.066/04 acerca do recolhimento e repasse das contribuições devidas pelos segurados:

"Art. 3º - As contribuições devidas pelos segurados serão descontadas em folha pelos setores encarregados do pagamento das respectivas remunerações e subsídios, quando pagas pelo Estado, seus Poderes, Autarquias e Fundações de direito público. Os demais deverão contribuir na forma a ser estabelecida em resolução.

Parágrafo único - Não poderá haver interrupção no recolhimento das contribuições devidas pelo segurado, sob pena de aplicação das sanções previstas no artigo 6º desta Lei Complementar.

Art. 4º - Os recursos devidos ao FAS/RS deverão ser repassados:

I - no mesmo dia e mês do pagamento, de forma automática, quando se tratar de contribuição dos segurados;

II - até o dia 15 (quinze) do mês seguinte ao de competência, quando se tratar de parcela devida pelo Estado, seus Poderes, Autarquias e Fundações de direito público, e pelas entidades contratantes."

Logo, para a generalidade dos servidores (com exceção dos licenciados sem remuneração), as contribuições devem ser retidas por ocasião do pagamento da remuneração pelo Estado e repassadas, de forma automática, no mesmo dia e mês do pagamento, do que decorre a primeira e irrefutável conclusão de que, ao continuar a realizar integralmente os repasses ao IPE-Saúde relativos aos servidores do Poder Executivo no último dia do mês, ainda que a remuneração não tenha sido integralmente depositada nesse dia, está o Tesouro do Estado antecipando recursos ao IPE-Saúde e, assim, descumprindo a legislação (além de adotar conduta flagrantemente incompatível com a alegada insuficiência de recursos financeiros para pagamento da verba de natureza alimentar que é a remuneração dos servidores públicos).

Com efeito, as contribuições devem ser descontadas em folha quando houver o pagamento da remuneração ou subsídio pelo Estado, seus Poderes, autarquias e fundações de direito público (artigo 3º); o fato gerador do desconto em folha é o efetivo pagamento pelo Estado da remuneração devida ao servidor, de modo que não há causa jurídica que sustente o repasse das contribuições ao IPE-Saúde antecipadamente, antes que a própria remuneração tenha sido disponibilizada ao seu legítimo credor.

E a LC nº 12.066/04 não faz qualquer menção a parcelamento ou fatiamento do pagamento porque, como já visto, se trata de hipótese não tolerada pelo artigo 35 da Carta Estadual.

Por conseguinte, o pagamento a que se referem os artigos 3º e 4º da LC nº 12.066/04 somente pode ser interpretado como o pagamento integral da remuneração ou subsídio, de modo que antes que o servidor receba integralmente a remuneração que lhe é devida no mês, nenhum valor lhe pode ser legitimamente descontado a título de contribuição para o IPE-Saúde. Nessa mesma linha de raciocínio, quando o atraso no pagamento dos vencimentos comportar depósitos parciais, somente

por ocasião da integralização do pagamento a cada servidor é que incidirá o desconto e a consequente obrigação prevista no artigo 4º, I, da LC nº 12.066/04.

E cabe aqui ressaltar que o repasse na forma supra preconizada não configura apropriação indébita, porquanto o numerário correspondente à remuneração devida ao servidor, até que lhe seja efetivamente disponibilizado mediante o depósito em conta corrente, permanece sendo do Estado, não se caracterizando inversão da posse, necessária para a tipicidade do crime previsto no artigo 168 do Código Penal.

Por fim, também não se vislumbra qualquer hipótese de que os servidores do Poder Executivo, submetidos por decisão governamental ao atraso no pagamento de sua remuneração, possam vir a sofrer quaisquer das sanções de que cogita o artigo 6º da LC nº 12.066/04:

"Art. 6º - O segurado que não estiver percebendo remuneração deverá recolher as contribuições até o dia 10 (dez) do mês seguinte ao da competência.

§ 1º - Não constatado o recolhimento acima referido no prazo de 30 (trinta) dias, os serviços de cobertura de assistência à saúde serão suspensos.

§ 2º - O segurado perderá essa condição se inadimplente pelo prazo de 90 (noventa) dias.

§ 3º - As quantias devidas ao Sistema e não recolhidas nos prazos devidos ficarão sujeitas a atualização e juros de mora."

Assim, primeiramente porque as sanções previstas no artigo 6º têm por destinatários os servidores que estão licenciados sem remuneração, que, por essa razão, não têm suas contribuições retidas em folha de pagamento e recolhidas automaticamente, sendo que a "interrupção" referida no parágrafo único do artigo 3º da mesma LC também se dirige a estes, obrigados que estão, de forma direta e individual, ao recolhimento das contribuições devidas.

Depois, porque interpretação diversa conduziria ao absurdo de admitir que o servidor, penalizado com o atraso no pagamento da remuneração, seja duplamente punido, agora com a perda das garantias da assistência à saúde, sem que tenha, sequer remotamente, dado causa para o não recolhimento das contribuições. Se o mesmo Estado que disponibiliza o sistema de assistência à saúde ao servidor vem a privá-lo dos meios para o pagamento da contribuição ajustada, que incumbe ao próprio Estado reter por ocasião do pagamento da remuneração, obviamente que não poderá o servidor sofrer qualquer espécie de sanção, seja a suspensão da cobertura, a perda da condição de segurado ou a incidência de atualização ou juros de mora, pela singela razão de que não foi o servidor quem deu causa ao eventual atraso ou não recolhimento.

Por fim, em face das funções institucionais desta Procuradoria-Geral de zelar pelo cumprimento da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e pela constitucionalidade dos atos de governo (artigo 2º, III e IV, da LC 11.742/02), impende que os gestores sejam novamente alertados acerca da necessidade de observância do disposto no artigo 35 da Constituição Estadual.

É o parecer.

Porto Alegre, 05 de abril de 2016.

ADRIANA MARIA NEUMANN,

PROCURADORA DO ESTADO.

Processo nº 024255-1400/16-0

Processo nº 024255-14.00/16-0

Acolho as conclusões do PARECER nº 16.729/16, da Procuradoria de Pessoal, de autoria da Procuradora do Estado Doutora ADRIANA MARIA NEUMANN.

Encaminhe-se o expediente à Secretaria da Fazenda.

Em 30 de maio de 2016.

Euzébio Fernando Ruschel,

Procurador-Geral do Estado.