

PREVIDÊNCIA SOCIAL: PLANO DE CUSTEIO ESTADUAL¹

Pedro Feier Pinto²

RESUMO: Este trabalho visa demonstrar, de antemão, o processo de adaptação que sofreu ao longo do tempo o regime previdenciário do Estado do Rio Grande do Sul, desde sua instituição até os dias de hoje. Assim, com a análise de doutrinas gerais e específicas e, também, da jurisprudência de Tribunais Regionais e Superiores, serão abordados os temas centrais do estudo. Primeiramente, será analisada a problemática acerca das emendas constitucionais 20/98 e 41/03 que promoveram mudanças fundamentais na forma de contribuição para o custeio da previdência. Após, o trabalho irá analisar a questão das leis complementares e sua incidência no ordenamento jurídico estadual.

Palavras-chave: Seguridade Social, Previdência Social, Previdência Estadual, Custeio.

INTRODUÇÃO

A seguridade social é ampla, abrangendo ações integradas dos poderes públicos e da sociedade, tendo o objetivo de assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e assistência social (art.194 da CF), cujas aéreas são objeto de leis específicas que regulamentam sua organização e funcionamento. Portanto, o sistema de seguridade social abrange três áreas: saúde, previdência e assistência social. Para custear as ações nesta área é que o texto constitucional permite a criação das contribuições previdenciárias que necessariamente deverão ser

¹ Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, aprovado pela banca examinadora composta pelo Orientador Prof. João Danil Gomes de Moraes, Profa. Mariângela de O. Guaspari e Prof. José Carlos P. Barata Silva, em 18 de junho de 2012.

² Acadêmica do curso de Ciências Jurídicas e Sociais – Faculdade de Direito – PUCRS. Contato: pedrofeier@gmail.com

instituídas por lei, frente a natureza tributária.

A seguridade social é financiada por toda a sociedade, nos termos das leis instituidoras das contribuições previdenciárias, e também mediante recursos dos orçamentos das pessoas políticas (art. 195, “caput” da CF). O art. 195 disciplina as fontes de custeio para o financiamento do sistema de seguridade social, atribuindo competência tributária para o legislador instituir as contribuições previdenciárias de responsabilidade de determinados sujeitos passivos e respectivas bases econômicas sobre as quais as contribuições poderão decair. Nestes termos se enquadra a previdência do Estado do Rio Grande do Sul, tanto em seu sistema de custeio como de benefício, focando especificamente no plano de custeio da seguridade do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul.

3 DIPOSIÇÕES SOBRE A LEI 7.672/82

3.1 DEFINIÇÕES DE CUSTEIO E BENEFÍCIOS

Os Institutos de Previdência estaduais, em quase sua maioria, não concedem aposentadoria, mas tão somente, a pensão por morte; reservam-se eles preponderantemente ao atendimento médico-hospitalar. A lei 7.672/82 dispõe exatamente o começo das atividades exercidas pelo Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul, dando suas disposições sobre o percentual referente à contribuição dos servidores e quais os entes públicos e particulares que deverão cooperar com o custeio da seguridade.

Em outros Estados da Federação há exemplos de sistemas parecidos com o do Rio Grande do Sul. Em Minas Gerais, o Instituto Estadual de Previdência do Estado (IPSEMG), autarquia estadual criada pela lei nº 9.380, de 18/12/1986, e regulamentada pelo decreto nº 26.562 de 19/02/1987 (Estatuto), insere no seu artº 2, parágrafo 2º, da referida lei, a condição de filiação do município, *in verbis*³:

³ ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade, previdencia social dento da autonomia municipal, 2ª Edição, Editora de direito, 1999, p.33.

Art. 2º São beneficiários do IPSEMG:

(...)

§ 2º Mediante convênio autorizado por Lei municipal, obedecido o limite de idade constante no inciso I deste artigo, sob as condições fixadas pelo Conselho-Diretor, serão filiados ao IPSEM só prefeitos e os servidores investidos em função pública municipal.

Depreende-se, pois, que os Institutos de Previdência dos Estados, em que pese possuírem a nomenclatura "previdência", não se enquadram no regime próprio da previdência, faltando-lhes a garantia mínima que é aposentadoria e pensão por morte, inseridas na art. 25, inciso I e II do Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, que aprova o Regulamento da previdência social e das outras providências, sintonizado perfeitamente com o art. 40 da constituição federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998⁴.

Com a chegada da Lei nº 7.672/82 foi definido parâmetros muito além das funções de assistência a saúde, a legislação definiu a responsabilidade dos servidores e do Estado pelo pagamento de benefícios de auxílio-natalidade aos segurados e de pensão por morte, pecúlio pós-morte e auxílio-reclusão aos dependentes entre outros. Sendo assim, nunca houve restrição nas funções que a autarquia praticava, prestando diversos serviços além de suas competências simples.

Para garantir os benefícios e serviços prestados pelo IPERGS o servidor contribuía com 9% da sua remuneração, sendo 5,4% para pensões e demais benefícios previdenciários e 3,6% para assistência médica. A contribuição do Estado e de suas autarquias prevista na lei era de 3,5% da folha de pagamento para assistência médica e a Quota Previdenciária, que deveria ser calculada anualmente, destinada à cobertura das despesas administrativas do Instituto. A cota Previdenciária nunca foi paga e faz parte da dívida histórica do Estado e suas Autarquias para com o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul, reconhecida pela Constituição Estadual, mas sem os devidos acertos até hoje.

O valor da pensão paga é de 45% de cota familiar mais 5% por dependente até o limite de 11%. O reajuste do valor da pensão era calculado conforme o acréscimo da

⁴ ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade, previdência social dentro da autonomia municipal, 2ª Edição, Editora de direito, 1999, p.34.

receita previdenciária. Com esta metodologia o sistema era equilibrado, mas o valor se reduzia com o passar do tempo. O valor da pensão que era recebida por longo período se tornava irrisório.

A lei 7.672 de 18 de junho de 1982 faz as primeiras considerações sobre os preceitos que vão reger a previdência do Estado do Rio Grande do Sul. Analisando a lei podemos notar que ela vem completa de princípios básicos sobre previdência, porém o mais importante é seu artigo 42, que dá a primeira idéia de como será mantido e custeado o regime:

A receita do Instituto será constituída de:

a) contribuição mensal do segurado, sob a denominação de contribuição, equivalente a nove por cento do salário de contribuição, a ser descontada compulsoriamente na folha de pagamento, não podendo ser inferior à correspondente ao padrão inicial do Quadro Geral dos Funcionários Públicos Civis do Estado, destinada ao custeio dos benefícios e serviços;

(...)

n) contribuição mensal dos pensionistas, correspondente a dois por cento da quota de pensão ou do auxílio-reclusão, para reajustamento das pensões e participação na Assistência Médica;

(...)

Na alinha “a” do mencionado dispositivo acima, há referência ao valor de 9%, que será descontado diretamente dos servidores, porém na alinha “n” pode se notar que o desconto também incidirá nas pensões ou auxilia-reclusão, mas no percentual de 2%. Analisando mais a frente, sendo o percentual fixado na alinha “a”, 40% do valor destinado ao fundo de assistência médica, descrito no art. 43:

O Fundo de Assistência Médica será constituído pelas seguintes fontes de receita:

a) quarenta por cento da contribuição dos segurados, fixada na letra -a- do artigo 42 desta Lei;

(...)

A lei também deixa claro quais serão os benefícios e serviços prestados sobre o custeio do valor recolhido:

Art. 20 - O Instituto prestará, na forma desta Lei e das regulamentações respectivas:

A) Benefícios:

- I - ao segurado: o auxílio natalidade.
- II - aos dependentes:
 - a) pensão por morte;
 - b) pecúlio "post mortem";
 - c) pecúlio facultativo;
 - d) auxílio-reclusão;
 - e) pensão suplementar;
 - f) outros que venham a ser criados.
- B) Serviços:
 - I - aos segurados e pensionistas:
 - a) assistência financeira;
 - b) assistência habitacional.
 - II - aos segurados, dependentes e pensionistas:
 - a) financiamentos assistenciais;
 - b) assistência médica;
 - c) assistência médica suplementar; (alínea "c" acrescentada pelo art. 5º da Lei nº 8.191/86 – DOE de 31.10.86 - a contar de 01.01.87);
 - d) outros que venham a ser criados.

Importante ressaltar que a Lei 7672/82 foi um marco na história da garantia dos direitos previdenciários do Estado do Rio Grande do Sul, tendo, desde hoje, validade diversos de seus artigos.

4 VIGÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 20/98

4.1 DISPOSIÇÕES GERAIS

A Emenda Constitucional trouxe muitas modificações ao regime da previdência, o mais importante a se destacar foi a inserção do inciso II no Art. 195 da Constituição Federal:

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

Essa modificação impossibilitou o desconto dos inativos e dos pensionistas do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul. Porém, a autarquia continuou a fazer reiteradamente o desconto seguidamente de seus funcionários, acarretando um número muito grande de ações judiciais.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 20 a previdência dos servidores públicos passou a ser um sistema contributivo; com substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição para fins de aposentadoria; exigir idade mínima de 48 anos a mulher para se aposentar e de 53 anos para o homem; além de exigir tempo mínimo de serviço público, na carreira e no cargo público. As aposentadorias e pensões passaram a fazer parte do mesmo sistema previdenciário.

Para os novos servidores foi criada a possibilidade de aposentadoria complementar para valores acima do teto previdenciário do Regime Geral de Previdência Social. A legislação estadual ficou completamente desatualizada e até hoje não foram realizadas as devidas adequações. Cabe destaque à revogação, através de Parecer da PGE, da lei estadual que garantia o tempo ficto de 1/6 ou 2/5 para os servidores que exerciam atividades insalubres. Até hoje não foi regulamentada a aposentadoria especial prevista na Constituição Federal desde 1969.

A visão previdenciária da Emenda Constitucional nº 20 era de formação de uma previdência complementar privada para estabelecer um espaço econômico de acúmulo de capital e não uma garantia no infortúnio ou na idade avançada. O sistema de previdência era no regime de capitalização, na mesma lógica do modelo implantado no Chile que virou pesadelo aos seus aposentados e pensionistas.

4.2 CONTRIBUIÇÃO DOS INATIVOS

Com a edição da Emenda Constitucional nº 20/98, que alterou a redação do art. 40, § 12, e do art. 195, inciso II, ambos da Constituição Federal, ficou vedada a incidência de contribuição previdenciária sobre os proventos dos servidores inativos (civis ou militares), bem como sobre pensões, por quaisquer entes de direito público interno.

A constitucionalidade da vedação, inclusive, foi apreciada pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADIN-MC nº 2.010, em setembro de 2009, em que se questionou a criação de contribuição sobre os proventos percebidos pelos servidores federais aposentados e também sobre as pensões.

Na oportunidade, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia da lei federal que instituiu a contribuição, considerando relevante a arguição de inconstitucionalidade por ofensa ao art. 195, II, da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 20/98, tendo em vista que o texto constitucional categoricamente afastou os inativos e pensionistas das fontes de custeio da referida contribuição.

A despeito da referida vedação estabelecida pela Lei Maior, no Estado do Rio Grande do Sul, por força do disposto no art. 42, alínea a, da Lei Estadual nº 7.672/82, o aludido desconto previdenciário sobre os proventos dos servidores inativos continuou incidindo, mais especificamente contribuição previdenciária para fundo de pensões, de 5,4% de um total de 9% (lembrando que os restantes 3,6% diziam respeito ao Fundo de Assistência Médica).

Esse desconto perdurou até a edição da Lei Estadual nº 12.065, de 29 de março de 2004, decorrente do advento da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 – que deu nova redação ao art. 40 da CF, com a introdução do § 18 –, momento em que novamente restou modificada a ordem constitucional, determinando-se, expressamente, o recolhimento de contribuição para o custeio da previdência dos servidores inativos civis, militares e pensionistas do Estado, no montante de 11%, conforme disposto no art. 1º, *caput*, inciso II, do mencionado diploma legal.

Na mesma ordem dos pensionistas, os inativos também tiveram o desconto de 9% em seus proventos durante a vigência de lei 7672/82, porém com o advento da Emenda Constitucional nº 20 o desconto devia ter sido cessado, mas isso não aconteceu.

Para entender melhor os argumentos que levaram a seqüência do desconto proibido pela emenda, vale destacar o princípio da preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço:

Para criação, majoração ou extensão de determinado benefício ou serviço da Seguridade Social, é mister que exista previamente a correspondente fonte de custeio de tal, sob pena de inconstitucionalidade da lei ordinária. Em resumo: o benefício ou serviço não poderá ser criado sem que antes haja ingressado numerário no caixa da Seguridade Social. Sem receita na

Seguridade Social, não poderá haver despesa, ou seja: sem custeio, não poderá haver benefício ou serviço. Em outras palavras, o caixa da Seguridade Social só pode pagar o benefício se tiver dinheiro para tanto. Assim, é preciso que antes ingresse o numerário por meio de custeio para depois sair o numerário na forma de benefício. Não é possível pagar um valor sem tê-lo em caixa, ou melhor dizendo: gastar além do que se recebe. É uma regra aplicada em qualquer comércio e até mesmo na economia doméstica, que deve também ser respeitada na Seguridade Social⁵.

Fundado neste e no princípio da solidariedade, justificou o Instituto o desconto, já que, para manter o número de aposentadorias integrais, com salários e valores elevados, era preciso primeiro ter dinheiro em caixa, sendo assim a única forma de manter este numerário foi descontando dos servidores inativos também. No mesmo caminho era utilizado o princípio da solidariedade, pois, todos devem contribuir para previdência social, sem qualquer ressalva, respeitando tão somente a capacidade contributiva de cada indivíduo.

Por mais complexa que possa ser a discussão, foi inegável que com a Emenda Constitucional 20/98 ficou expressamente proibido o desconto feito aos servidores que já estavam usufruindo de benefício. É lógico entender que o contribuinte que passou o tempo determinado na lei custeando o seu benefício, para mais tarde, usufruir da seguridade, não deve continuar contribuindo integralmente como se ainda estivesse trabalhando, já que sua contribuição atingiu o objetivo.

4.3 CONTRIBUIÇÃO DA BRIGADA MILITAR

Os militares do Estado do Rio Grande do Sul deveriam ser detentores de regras próprias sobre a previdência, reguladas em estatuto próprio, em razão da condição de militares que são. Nesse sentido, observa-se que até pouco tempo, não se estabelecia diferenciações de alcance significativo entre os regimes próprios previdenciários existentes no Rio Grande do Sul (principalmente entre civis e militares). Entretanto, tal postura muda completamente, com a implantação do chamado sistema contributivo previdenciário no Brasil, introduzido através da Emenda Constitucional nº 20/1998.

⁵ MARTINS, Sérgio Pinto, Direito da Seguridade Social, 31ª Edição, São Paulo, Atlas, 2011, p. 61.

Assim, com o advento desta emenda, os militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, passaram a ter reguladas suas garantias e direitos, especificamente na Seção III, enquanto que, os demais servidores de carreira permaneceram na Seção II, dentro do Capítulo que trata da Administração Pública, na Constituição Federal.

Por outro lado, observa-se que as regras relativas à reforma da previdência social no Brasil, introduzida pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998 e 41/2003, não dispuseram, pelo menos de forma expressa, sobre a questão da previdência social dos militares, tanto na esfera Federal como Estadual. Para não se dizer que nada foi tratado sobre os militares, a EC nº 41/2003, introduziu o parágrafo 20 do artigo 40 da CF, onde foi excepcionado aos militares a possibilidade destes serem regidos por regime próprio de previdência social. Inclusive, tal disposição compreende os integrantes das Polícias Militares, em que ficou assegurada idêntica forma de tratamento.

Não obstante, na continuidade do processo de reformas da previdência social em andamento, trouxe para o ordenamento jurídico do Estado a Lei 13.431/2010 que compreendida a reforma previdenciária dos militares.

De sorte que, com a separação em comento, segundo se depreende do espírito constituinte, se deve às peculiaridades funcionais atribuídas pela Constituição aos militares e, por extensão, evidentemente, com aplicação semelhante em relação aos militares do Estado do Rio Grande do Sul.

Todavia, conforme já mencionado anteriormente, tornou-se inexigível a contribuição previdenciária em relação aos servidores militares inativos do Estado, tendo em vista o julgamento da ADIN nº 70010738607.

A despeito disso, a autarquia previdenciária, levando em consideração a ausência de trânsito em julgado do acórdão proferido na citada ADIN, continuou descontando a contribuição previdenciária de 5,4% dos servidores militares da reserva,

sob fundamento de que teria havido a repristinação da Lei Estadual nº 7.672/82. Sobre os efeitos desta repristinação explica Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira:

Já o efeito repristinatório advém do controle de constitucionalidade. Para compreendê-lo melhor, é necessário explanar brevemente sobre o princípio que lhe dá suporte: o princípio da nulidade do ato inconstitucional. Para este princípio implícito, extraído do controle difuso de constitucionalidade e acolhido em nosso ordenamento, o ato inconstitucional nasce eivado de nulidade. Não é apenas anulável. Essa tese é embasada no fato de que a decisão que reconhece a inconstitucionalidade é declaratória. E a decisão declaratória apenas reconhece determinada situação, no caso, a nulidade. Com isso, a norma que nasce nula (declarada inconstitucional) não poderia revogar a anterior validamente. Assim, o efeito repristinatório é a reentrada em vigor de norma aparentemente revogada, ocorrendo quando uma norma que revogou outra é declarada inconstitucional.⁶

Como bem assinalou esta colenda Terceira Câmara Especial Cível ao julgar a Apelação Cível nº 70041414608, da relatoria da eminente Des^a Ângela Maria Silveira:

A Emenda Constitucional nº 20/1998 instituiu imunidade previdenciária em relação a inativos e pensionistas e as leis estaduais que versavam sobre a matéria perderam sua eficácia por inconstitucionalidade. A repristinação no caso, não pode ser reconhecida, pois a teor do art. 2º, § 3º, da Lei de Introdução ao Código Civil, a lei revogadora de outra lei não tem efeito sobre a lei velha abolida, senão quando houver pronunciamento expresso do legislador a respeito⁷.

Assim, não há dúvida que, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98, houve o indevido desconto da contribuição previdenciária de 5,4% sobre os proventos dos servidores militares inativos.

Diante da edição da Lei Complementar Estadual nº 13.431/2010, instituidora de novas alíquotas para os servidores militares, as contribuições previdenciárias passaram a ser realizadas sob novo fundamento jurídico, o que leva a concluir que o termo “ad quem” para a restituição dos descontos realizados com base na Lei

⁶ FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. O efeito repristinatório e a declaração de inconstitucionalidade in Leituras complementares de Direito Constitucional - Controle de Constitucionalidade. Salvador: Editora JusPODVIM. 2007. p.151.

⁷ Apelação Cível nº 70041414608, Terceira Câmara Especial Cível, julgado em 19/04-2011.

7.672/82 (5,4%) deu-se com a vigência da nova alíquota introduzida por aquele diploma legal.

Portanto para resolução do conflito que se gerou em função dos descontos efetivos dos militares na mesma proporção dos descontos civis, ficou decidido que se a inativação do servidor militar tiver ocorrido posteriormente à promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98, o termo inicial da repetição dos valores indevidamente descontados de seus proventos dar-se-á a contar desse momento até a efetiva da promulgação da lei 13.431/2010.

4.4 CONTRIBUIÇÃO DOS PENSIONISTAS

A contribuição relativa aos pensionistas foi fixada em 2% sobre o benefício adquirido para custeio das pensões e para assistência médica. Com o advento da Emenda Constitucional 20/98 ficou vedado o desconto dos proventos dos pensionistas, não importando qual ele fosse, nos casos pleiteados na Justiça do Rio Grande do Sul era fundamentado na prerrogativa de que o IPERGS disponibilizava uma assistência médica diferenciada, de modo que a contribuição não tinha caráter previdenciário. Em virtude da prescrição quinquenal das ações, este tipo de desconto poderia ter sido requerido até Setembro de 2005, já que o efetivo desconto cessou em 2000.

Segue decisões do Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CONTRIBUIÇÃO INSTITUÍDA PELA LEI ESTADUAL Nº 7.672/82 - EXAÇÃO DESTINADA AO CUSTEIO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA - INCIDÊNCIA SOBRE SERVIDORES INATIVOS E PENSIONISTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL - EXIGIBILIDADE ATÉ A PROMULGAÇÃO DA EC 20/98 - AGRAVO IMPROVIDO. - Revela-se constitucionalmente possível exigir-se, de pensionistas e inativos, o recolhimento de contribuição previdenciária, desde que a respectiva cobrança refira-se a período anterior ao advento da EC 20/98, pois, a partir da promulgação dessa emenda à Constituição da República, tornou-se juridicamente incabível, quer no plano da União Federal, quer no âmbito dos Estados-membros e do Distrito Federal, quer, ainda, na esfera dos Municípios, a própria instituição de tal modalidade de contribuição especial. Precedentes. Se o Poder Público, no entanto, mesmo após o advento da EC 20/98, continuar a exigir, dos respectivos servidores inativos e pensionistas, o correspondente pagamento da contribuição previdenciária, sujeitar-se-á à obrigação de devolver-lhes os valores por eles eventualmente já recolhidos. Precedentes. - Entendimento aplicável

à contribuição destinada ao custeio de assistência médica a que se refere a Lei nº 7.672/82 do Estado do Rio Grande do Sul. (RE 358278 AgR / RS, Relator Min. Celso de Mello, Julgado em 07/10/2003, Segunda Turma, DJU 21/11/2003, p. 21).

5 VIGÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03

5.1 DISPOSIÇÕES GERAIS

A reforma da Emenda Constitucional nº:41, de 31 de Dezembro de 2003, alterou o artigo 40 da Constituição. Passa a prever o princípio fundamental do sistema de previdência social, que é a solidariedade.

De plano, deve-se destacar a configuração doutrinária desta espécie tributária:

“A contribuição previdenciária seria uma obrigação tributária, uma prestação pecuniária compulsória paga ao ente público, com a finalidade de constituir um fundo para ser utilizado em eventos previstos em lei. Trata-se de uma contribuição social caracterizada pela sua finalidade, isto é, constituir um fundo para o trabalhador utiliza-lo quando ocorrerem certas contingências previstas em lei.”⁸

Da configuração constitucional da contribuição previdenciária, resta evidente o seu caráter de tributo com destinação especial dos valores arrecadados com a sua cobrança, isto é, devem ser utilizados para custear as despesas com seguridade social. A importância de sua cobrança advém da própria noção de regime previdenciário, ou seja, um sistema de previdência, submetido às regras e princípios constitucionais, com elementos próprios definidos em lei, no âmbito de cada ente federativo, com a finalidade de assegurar, dentre outros benefícios, a aposentadoria dos servidores públicos⁹.

⁸ Cf. MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. São Paulo: Ática, 1999, p. 88.

⁹ Cf. ALVARES, Maria Lúcia Miranda. *Regime Próprio de Previdência Social*. São Paulo: Editora NDJ, 2007, p. 5 e DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Editora ATLAS, 2010, p. 554.

Logo, a cobrança de contribuição previdenciária, está alicerçada na solidariedade, como destacado pelo Ministro Sepúlveda Pertence em voto proferido por ocasião do julgamento da ADIN nº 1.441-2 MC/DE:

“(…) Contribuição social é um tributo fundado na solidariedade social de todos para financiar uma atividade estatal complexa e universal, como é a da Seguridade.”

5.1 CONTRIBUIÇÃO DOS INATIVOS

Não se pode olvidar que houve alteração pela EC nº 41/03, autorizando a cobrança da contribuição previdenciária de servidores inativos e pensionistas, instituída no Estado pela Lei Complementar nº 12.065/04, tendo o STF declarado à constitucionalidade do artigo 4º, caput, da EC nº 41/03.

Neste sentido, como antes referido, é a seguridade social composta pela saúde; previdência e assistência social, sendo dever do Estado e destinada a toda a coletividade. Somente a previdência social exige caráter contributivo e filiação obrigatória para obtenção de seus benefícios, observado o regime geral da mesma.

Contudo, a incidência da contribuição previdenciária não pode ser sobre a totalidade dos proventos ou pensão, visto que no julgamento da Adin nº 3103-8, o STF julgou inconstitucionais as expressões “*cinquenta por cento do*” e “*sessenta por cento do*”, contidas nos incisos I e II do artigo 4º da EC 41/03.

Assim, a incidência da contribuição se dá somente nos proventos ou pensões além do limite máximo para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, tratados no artigo 201 da CF, e naquilo que ultrapassar o limite de tais benefícios.

Atendidos tais parâmetros, a contribuição por parte dos aposentados e pensionistas é legal, sendo vedado ao ente público cobrar a contribuição previdenciária sobre a totalidade dos proventos ou vencimentos, ou ainda no percentual previsto no artigo 1º da LC 12.065/04, editada pelo Estado do Rio Grande do Sul.

Com o objetivo de possibilitar a implementação deste regime, o que não ocorrera por ocasião da EC nº 20/98, nem mesmo com a edição da Lei nº 9.717/98, eis que a instituição do regime nos níveis estaduais e municipais ficou dependendo de legislação própria, sobreveio a Emenda Constitucional nº 41/03:

“Na tentativa de possibilitar a implementação da nova sistemática, a Emenda Constitucional nº 41/03 mantém, basicamente, os mesmos objetivos já definidos na Emenda nº 20/98, com algumas inovações: a) obrigatoriedade da instituição do regime previdenciário de caráter contributivo para todos os níveis de governo (redação dada ao art. 149, §1º); b) menção expressa ao caráter solidário do regime previdenciário (art. 40, caput), com o que se pretendeu dar fundamento à contribuição dos inativos e pensionistas”.¹⁰

5.2 CONTRIBUIÇÃO SOBRE VERBAS COMPENSATÓRIAS

A definição da base de cálculo das contribuições está prevista no art. 18 da Lei nº 7.672/82:

Entende-se por Salário de Contribuição, para os efeitos desta lei, a soma mensal paga ou creditada pelo Estado ou pela Autarquia ao segurado a qualquer título, excluídos somente os pagamentos ou créditos de natureza indenizatória ou eventual, tais como honorários, diárias e ajudas de custo, as gratificações previstas nos artigos 107 e 108 da Lei nº 1.751, de 22 de fevereiro de 1952, e em disposições correspondentes de Estatutos próprios, e o abono familiar. (grifei)

§ 1º - Não se considera de natureza indenizatória a representação quando se somar à parte básica do vencimento para efeito de cálculo de adicionais.

§ 2º - Em caso de acumulação o salário de contribuição será constituído pelo total pago ou creditado, observadas as prescrições deste artigo.

§ 3º - O Salário de Contribuição do servidor da Justiça e do Juiz temporário que não perceba remuneração pelo Estado, é o equivalente ao dos proventos integrais que perceberia se aposentado fosse, sujeitando-se ao recolhimento das contribuições na forma desta Lei.

Seguindo por este raciocínio, houve erro por parte do IPERGS que por muito tempo descontou contribuição previdenciária dos servidores sobre as verbas compensatórias. Um exemplo clássico foi o terço de férias e as horas extras.

¹⁰ Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, p. 557

Apesar de não estar arrolado no rol exemplificativo da parte final do *caput* do mencionado artigo, o terço de férias - com previsão na própria Carta Magna, no seu art. 7º, XVII, c/c art. 39, § 3º, na Constituição Estadual, art. 29, IX, e na Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, art. 68 - inclui-se na exceção de incidência prevista às parcelas de cunho indenizatório.

O acréscimo serve como garantia de gozo das férias sem prejuízo do salário regular, comprometido, em tese, com as despesas ordinárias, compensando o trabalhador pelo desgaste durante o período aquisitivo e permitindo a prática de atividades não habituais, como viagens, por exemplo. Em suma, visa patrocinar o descanso, com prestígio à qualidade de vida e à saúde do trabalhador.

Trata-se de verba compensatória e, portanto, não incorporável aos proventos do segurado e aos demais benefícios previdenciários, o que inviabiliza o seu cômputo no chamado salário de contribuição.

Deve haver razão de proporcionalidade entre o que é pago e o benefício a que se presta promover. A extensão do benefício depende da respectiva fonte de custeio.

Os arts. 40, § 3º e 201, § 11, da Constituição Federal visam manter o equilíbrio entre contribuição e benefício. O artigo 201, § 11 prevê

Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

O sistema previdenciário é regido pelo caráter contributivo e solidário, *in verbis*:

"Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei a:

- I- cobertura dos eventos de doença, invalidez morte e idade avançada;
- II- proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III- proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV- salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V- pensão por morte do segurado, homem ou mulher, cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º."

Aos servidores públicos, por sua vez, dispõe o art. 40 da Carta Magna, *in verbis*:

"Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo."

Registra-se que foi assegurado aos servidores públicos o regime de previdência de caráter contributivo, de forma a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, assim como previstas as regras gerais de aposentadoria para os servidores titulares de cargos efetivos, sem alterar a forma de incidência das contribuições previdenciárias.

É possível a contribuição sobre as parcelas que compõem a remuneração do servidor, que servirá de base para a aposentadoria.

Nesse passo, o teor da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, cujos arts. 5º e 6º previram:

Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, contribuirão com 11% (onze por cento), incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões concedidas de acordo com os critérios estabelecidos no art. 40 da Constituição Federal e nos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.

Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo desses benefícios na data de publicação da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, contribuirão com 11% (onze por cento), incidentes sobre a parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere 60% (sessenta por cento)

do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.

Parágrafo único. A contribuição de que trata o caput deste artigo incidirá sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas aos servidores e seus dependentes que tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios com base nos critérios da legislação vigente até 31 de dezembro de 2003".

Somente as parcelas que podem ser incorporadas à remuneração do servidor para fins de aposentadoria, autorizam os descontos de contribuição previdenciária, o que não é o caso do terço de férias.

O terço de férias possui natureza eminentemente indenizatória, de forma que não representa acréscimo patrimonial aos servidores aposentados ou pensionistas, o que afasta a incidência da contribuição previdenciária.

Assim, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

TRIBUTÁRIO. FÉRIAS E LICENÇA-PRÊMIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA.

NATUREZA INDENIZATÓRIA. NÃO INCIDÊNCIA.

1. As verbas rescisórias especiais recebidas pelo trabalhador a título de indenização por férias em pecúnia, licença prêmio não gozada, ausência permitida ao trabalho ou extinção do contrato de trabalho por dispensa incentivada não ensejam acréscimo patrimonial posto ostentarem caráter indenizatório.

2. Impossibilidade da incidência de contribuição previdenciária sobre verbas de natureza indenizatória.

3. Recurso especial desprovido. (REsp 625.326/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/05/2004, DJ 31/05/2004 p. 248).

Este o entendimento das Colendas Câmaras:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. TERÇO DE FÉRIAS. SERVIDOR PÚBLICO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. 1. Plausibilidade jurídica da tese de que, tratando-se de verba não incorporável, descabe a incidência da contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias. 2. O recente alinhamento da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça com a do Supremo Tribunal Federal acerca do thema demonstra a verossimilhança das alegações. 3. Antecipação de tutela concedida na origem para suspender o desconto previdenciário sobre o terço constitucional de férias. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (A-

gravo de Instrumento Nº 70032571416, Terceira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 22/06/2010)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. É descabida a incidência de contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias, dado o caráter indenizatório da verba, não incorporável aos proventos do servidor. Precedentes jurisprudenciais. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70035592369, Terceira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Julgado em 18/05/2010)

De suma importância colacionar entendimento da Suprema Corte:

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. INCIDÊNCIA SOBRE TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I - A orientação do Tribunal é no sentido de que as contribuições previdenciárias não podem incidir em parcelas indenizatórias ou que não incorporem a remuneração do servidor. II - Agravo regimental improvido

(AI 712880 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 26/05/2009, DJe-113 DIVULG 18-06-2009 PUBLIC 19-06-2009 REPUBLICAÇÃO: DJe-171 DIVULG 10-09-2009 PUBLIC 11-09-2009 EMENT VOL-02373-04 PP-00753)

Neste mesmo sentido foram consideradas as demais contribuições:

APELAÇÃO CÍVEL. PREVIDÊNCIA PÚBLICA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE O TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS, HORAS EXTRAS E GRATIFICAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO. SERVIDORES MILITARES. PRELIMINARES. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 460, PARÁGRAFO ÚNICO DO CPC. INOCORRÊNCIA. Não há que se falar em violação ao artigo 460, parágrafo único, do CPC quando a sentença que declara a ilegalidade da contribuição previdenciária incidente sobre o terço constitucional de férias, as horas extras e a gratificação por substituição, postergando apenas apuração de quais valores cada autor tem direito para a fase de liquidação de sentença. SUSTAÇÃO DOS DESCONTOS. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. Tratando-se de sustação de contribuição previdenciária, recolhida aos cofres do IPERGS, o Estado é parte passiva legítima, uma vez que responsável pelo comando de cessação dos referidos descontos. A legitimidade do Estado reconhecida por tal fundamento não implica, no entanto, na imposição de ônus sucumbenciais que devem ser afastados. GRATIFICAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO E HORAS-EXTRAS. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. INOCORRÊNCIA. Embora dos contracheques, que instruem a exordial, eventualmente não conste qualquer percepção de valores a título de gratificação por substituição e horas extras, não se pode falar em improcedência da ação, pois o fato de não se observar nos documentos a percepção da mencionada verba, por si só, não é hábil a ensejar a conclusão de que os servidores jamais as tenham recebido, pois tais comprovantes de

pagamento foram trazidos aos autos por amostragem e poderiam os entes públicos ter comprovado que não houve tal pagamento, o que não ocorreu. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. (Apelação Cível Nº 70046668042, Terceira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laís Ethel Corrêa Pias, Julgado em 17/04/2012)

6. LEI COMPLEMENTAR 12.065/04

6.1 DISPOSIÇÕES GERAIS

O Projeto de Lei Complementar nº 25/2004 encaminhado pelo governador Germano Rigotto, com o objetivo de regulamentar o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, recebeu 150 emendas de deputados. O PLC acabou sendo destacado e originou o PLC 90/2004, que recebeu mais 147 emendas. Além disso, os servidores através de suas entidades representativas organizadas no Fórum dos Servidores Públicos Estaduais e na União Gaúcha em Defesa da Previdência Pública apresentaram dois substitutivos. O conjunto de emendas/substitutivos apresentados demonstram de forma cabal o interesse e a disposição de discussão e negociação sobre a questão.

A Lei Complementar nº 12.065/2004 instituiu a contribuição previdenciária prevista no art. 149 da CF, sendo de 11% da remuneração para os servidores e 22% da folha de pagamento para o Estado e suas autarquias e fundações de direito público. Além disso, cabe ao Estado a complementação de recursos necessária para garantir o efetivo pagamento das aposentadorias e pensões. O próprio Estado reconhece expressamente em lei estadual a sua responsabilidade do passivo atuarial existente.

Este sistema de cobrança está em perfeita harmonia com o regime geral da previdência, uma vez que, a contribuição da união é também de 22%, o dobro da contribuição do segurado.

Segundo, SÉRGIO PINTO MARTINS, a contribuição da União, de suas autarquias e fundações para custeio do regime da previdência, de que trata o artigo 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor ativo, isto é, 22% devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizada em conta específica, segundo o artigo 8ª da lei 10.887¹¹:

A contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor ativo, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica.

Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

6.2 FORMA DE CUSTEIO

A Lei Complementar 12.065 manteve os similares moldes de estruturação em relação aos anteriores, porém se adequando às mudanças constitucionais. Sua forma vem descrito artigo primeiro da lei:

A contribuição mensal dos servidores civis e dos militares ao RPPS/RS é de 11% (onze por cento) sobre:

I - o salário de contribuição, para os servidores ativos

II - O salário de contribuição no que exceder 50% (cinquenta por cento) dos limites máximos estabelecidos para os benefícios do Regime Geral da Previdência social - RGPS - de que trata o artigo 201 da Constituição Federal, para os que já adquiriram direito aos proventos e pensões na forma do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 41/03 a partir da concessão do benefício, e para os inativos e pensionistas em gozo do benefício na data da vigência desta lei complementar

III - O salário de contribuição no que exceder o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS - para os servidores que se inativarem e para os pensionistas que cumprirem os requisitos para concessão do benefício após a vigência da Emenda Constitucional nº 41.

Vale destacar que com o julgamento da já referida ADIN nº 70010738607, foi retirada a expressão "e dos militares" da referida lei.

¹¹ MARTINS, Sérgio Pinto, Direito da Seguridade Social, 31ª Edição, São Paulo, Atlas, 2011, p. 528.

No artigo 2º mantém a regra de cobrar o valor em dobro da união:

A contribuição mensal do estado ao RPPS/RS será correspondente ao dobro da contribuição de seus servidores ativos, inativos e pensionistas, a cargo das dotações próprias de cada Poder ou Órgão.

E no artigo 3º a complementação caso ocorre déficit no valor a ser pago ao contribuinte:

Eventuais diferenças entre o valor necessário ao pagamento das aposentadorias e pensões e o valor das contribuições previdenciárias correspondentes ao mês anterior, em decorrência de recolhimentos insuficientes para o pagamento dos benefícios, será objeto de transferência de recursos do Estado, a cargo das dotações orçamentárias próprias do respectivo Poder ou órgão.

7. LEI COMPLEMENTAR 12.066/04

7.1 DISPOSIÇÕES GERAIS

Os benefícios previdenciários amparados pelo Regime Próprio de Previdência do servido municipal ou estadual deverão ser os mesmo previstos na lei nº 8213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social, e da outras providencias, não se permitindo mais a aglutinação orçamentária entre benefícios previdenciários e com o regulamento da previdência social efetivado através do decreto nº 3.048 de 06 de maio de 1999.

Vê-se, pois, que de forma geral, as entidades públicas, vem custeando os fundos de saúde, obedecendo, unicamente, as legislações próprias.

Ademais, impõe-se uma sobrecarga ao Tesouro Municipal no que tange aos benefícios previdenciários, pois, os fundos de saúde, com algumas exceções, não assumem, em caráter específico, esses benefícios.

Doutra parte, não se pode negar a responsabilidade do Estado em custear os

benefícios médico-hospitalares dos seus servidores, através de seus institutos estaduais, com impedir o município de fazer o mesmo? A questão não está em se deve ou não repassar, mas sim com repassar tais recursos.

7.2 CUSTEIO PARA O FAS/RS

A Lei Complementar 12.066/04 criou o fundo de assistência a saúde, FAS/RS. Este sistema é único e específico para custear o sistema de assistência a saúde. Em seu artigo 2º especifica quais fontes serão utilizadas para custeio do fundo:

As receitas do FAS/RS serão constituídas pelos seguintes recursos:

- I - contribuição mensal dos membros e servidores dos Poderes e órgãos do Estado, da Administração Direta, das Autarquias, das Fundações de direito público, e os militares estaduais, ativos, inativos e pensionistas, bem como os ocupantes de cargos em comissão e os temporários, correspondente a 3,1% (três inteiros vírgula um por cento) do salário de contribuição;
- II - contribuição mensal paritária dos Poderes e dos órgãos do Estado, da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações de direito público, correspondente a 3,1% (três inteiros vírgula um por cento);
- III - contribuição mensal do optante, do licenciado e do serventuário da justiça, correspondente a 7,2 % (sete inteiros vírgula dois por cento) do seu salário de contribuição;
- IV - contribuições oriundas dos contratos de prestação de serviços a outras instituições, autorizados em lei;
- V - contribuições referentes aos planos suplementares e complementares;
- VI - co-participação do segurado por utilização dos serviços;
- VII - rendas resultantes de aplicações financeiras;
- VIII - doações, legados, subvenções e outras rendas eventuais;
- IX - reversão de qualquer importância;
- X- juros, multas e correção monetária de pagamento de quantias devidas ao Sistema;
- XI - taxas, contribuições, percentagens e outras importâncias devidas em decorrência de prestação de serviços.

7.3 SERVIDORES PORTADORES DE DUAS MATRÍCULAS

Os servidores que detinham duas matrículas estavam recorrendo ao judiciário gaúcho pretendendo a desvinculação da contribuição de 3,1% de somente uma das matrículas, permanecendo com o plano de saúde na remanescente.

Porém diz o artigo 1º da Lei Complementar Estadual 12.066, de 29 de março de 2004:

- Fica criado, junto ao IPERGS, o Fundo de Assistência à Saúde - FAS/RS, único e específico, destinado exclusivamente ao custeio do Sistema de Assistência à Saúde a ser disciplinado em lei.

Afirmavam os litigantes que era compulsório o desconto do plano, porém esse ditame era diferença do entendimento jurisprudencial que votava a favor da não compulsoriedade da contribuição dos servidores e pensionistas, ao custeio da assistência à saúde, instituído pela citada Lei. O direito à saúde é assegurado a todo o cidadão, independente de contribuição específica, conforme dispõe o artigo 196 da Constituição Federal.

No entanto, é possível ao Estado instituir plano à saúde, de forma facultativa, visando melhor atendimento, de forma diferenciada, semelhante aos planos privados.

Nos casos postulados pelos autores que não pretendiam se desvincular do FAS/RS, não queriam abdicar dos benefícios concedidos por tal participação, decorrente de contribuição de 3,1% sobre o “salário de contribuição”, mas sim somente de uma matrícula.

Porém o artigo 5º da Lei Complementar Estadual 12.066/04 define o salário contribuição, para os efeitos nela previstos, deixando claro que, no caso de percepção de forma cumulada, a base será a soma das mesmas:

Art. 5º - Entende-se por salário de contribuição, para os fins desta Lei Complementar, o subsídio ou a remuneração do cargo ou função permanente, constituída pelo vencimento acrescido da função gratificada, dos adicionais de caráter individual e por tempo de serviço e das vantagens pessoais incorporadas à remuneração do servidor, e os proventos e pensões deles decorrentes, excluídos:

I - abono familiar;

II - abono de permanência;

III - diárias;

IV - ajuda de custo. -

V - indenização de transporte;

VI - vale-alimentação ou refeição;

VII - jeton;

VIII - outras parcelas de caráter eventual ou indenizatório.

§ 1º - No caso de percepção de remunerações cumulativas permitidas por lei, considerar-se-á como salário de contribuição o somatório das mesmas.

Também afirma o disposto no artigo 194 da CF:

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, (sublinhei), à previdência e à assistência social.

No entanto, a saúde alcançada pelo Estado, nos moldes do Sistema único de Saúde, (SUS), com certeza, longe está de viabilizar o atendimento necessário ao cidadão brasileiro. As razões podem ser várias e conjugadas. A medicina moderna, com o avanço da tecnologia e a exigência, cada vez maior, de aprofundamento diagnóstico, é excessivamente onerosa. Os recursos públicos são insuficientes, não cabendo aqui análise dos motivos dessa deficiência. Na prática, observa-se, diuturnamente, a precariedade de atendimento médico, de diagnóstico e internação. Exames e cirurgias considerados de urgência são agendados para futuro distante. Frequentemente, não há leitos disponíveis pelo SUS e não há vagas nos

blocos cirúrgicos. A agravar a situação, a população não tem recursos para buscar a medicina privada. Ainda, a expectativa da vida humana vem aumentando e com ela, o número de inativos e pensionistas, necessitando cada vez mais de assistência à saúde.

Como é notório, o IPE-Saúde está para suprir esse serviço precário e que necessita filas e tempo de espera, muitas vezes superior ao próprio tempo de vida do paciente. A singela contribuição de 3,1% sobre os vencimentos, pensão ou proventos de inatividade, em contraprestação, fornece-lhe assistência médica e hospitalar diferenciada, condizente, normalmente, às necessidades vinculadas à saúde.

Trata-se de serviços específicos, diferenciados e disponíveis apenas aos funcionários públicos estaduais e seus dependentes. Aos cidadãos em geral e mesmo aos funcionários públicos, que optarem por não contribuir, está disponível o serviço prestado pelo Sistema Único de Saúde.

Na situação diferenciada da assistência médica e hospitalar oferecida pelo IPE-Saúde a exclusão ou diminuição de contribuição, por escassez de recursos, poderá prejudicar e conduzir à extinção da prestação dos serviços diferenciados. O razoável é condicionar a vontade de não contribuir para a assistência médica diferenciada, à opção por não receber tais serviços, sujeitando-se ao Sistema Único de Saúde ou à iniciativa privada, (art. 199 da CF), onde, com certeza, o valor da mensalidade não será em singelo percentual sobre a pensão ou proventos, mas obedecerá a cálculos atuariais que elevam a contribuição a patamares muitas vezes insuportáveis.

Ao optar por participar do FAS/RS, passa a contribuinte a integrar o grupo, devendo considerar a natureza do negócio que é de risco e o princípio da solidariedade, que é a base do sistema de arrecadação.

Contrariamente aos planos de saúde privados, onde as tabelas não se vinculam aos rendimentos dos associados, mas sim a cálculos atuariais que visam manter sustentável a instituição, o FAS/RS, prevê seu equilíbrio financeiro para manter os serviços aos associados, mediante a arrecadação solidária, proporcional aos ganhos. Assim, os que mais recebem, contribuem mais. O benefício daí decorrente não vai apenas aos menos favorecidos, mas a todos, porque da arrecadação necessária depende a sobrevivência saudável do Fundo.

Permitir a opção de contribuir apenas em um dos contracheques iria contra o princípio basilar do sistema, tornando-o inviável.

Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO FUNDO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE - FAS/RS. Preliminar de inovação do pedido rejeitada. É descabida a pretensão de incidência do desconto de 3,1% do Fundo de Assistência à Saúde - FAS apenas sobre uma de duas matrículas do servidor. Vedação do art. 5º, § 1º da Lei nº 12.066/2004. Precedentes desta Corte. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70038885117, Terceira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Julgado em 26/10/2010)

8 LEI COMPLEMENTAR Nº 13.431

8.1 DISPOSIÇÕES GERAIS

Para regulamentar as alíquotas cobradas dos militares no âmbito do Estado foi sancionada a Lei Complementar 13.431 de 2010. Neste ordenamento foi disposto no artigo 1º os valores referentes ao custeio exigido plano diferenciado:

Ficam fixadas as seguintes alíquotas de contribuição previdenciária mensal compulsória dos servidores militares:

I – 7,5 % (sete e meio por cento), com vigência a partir de 1.º de março de 2010; e

II – 11% (onze por cento), com vigência a partir de 1.º de março de 2011.

Para especificar qual será a fonte de desconto dos valores a título de contribuição veio o disposto no art. 2º:

Art. 2º - A contribuição previdenciária mensal compulsória dos servidores militares a que se refere o art. 1.º incide sobre:

I - o Salário de Contribuição para os servidores militares da ativa; e

II – a parcela do Salário de Contribuição que exceder ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores militares inativos e pensionistas.

E por fim, através do artigo 4º, a autarquia trouxe ao ordenamento os mesmos dispositivos solidificados nas outras leis da previdência estadual:

Art. 4º - A contribuição mensal do Estado será correspondente ao dobro da contribuição dos servidores militares ativos, inativos e pensionistas.

Parágrafo único - Eventual diferença entre o valor necessário ao pagamento das aposentadorias e das pensões e o valor das contribuições previdenciárias correspondentes ao mês anterior, em decorrência de recolhimentos insuficientes para o pagamento dos benefícios, será objeto de transferência de recursos do Estado ao gestor único do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS/RS.

Vale lembrar que esta Lei Complementar foi instituída devida a leva de ações que o IPERGS foi submetido, pois, praticava o mesmo desconto dos funcionários civis e militares.

CONCLUSÃO

Através do estudo elaborado no capítulo segundo foi possível entender a base das leis previdenciárias do Estado, os princípios constitucionais que são o alicerce para análise minuciosa de quais preceitos, fatores utilizados e seus principais problemas quando aplicados de forma errônea.

No terceiro capítulo foi necessário buscar de forma taxativa os valores referentes ao custeio dos benefícios da previdência, juntamente com a análise da contribuição de cada camada da sociedade. Foi posto a conhecimento que o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul não seria somente uma autarquia destinada a assistência da saúde, mas uma verdadeira garantidora da

seguridade social.

O capítulo quatro tratou das mudanças significativas da Emenda Constitucional nº 20, proibindo o desconto previdenciário sobre os proventos dos servidores inativos. Em descumprimento a esta norma o IPERGS continuou efetuando os descontos, a ponto de demandar um número notório de ações no judiciário, tratando destes termos nos itens 4.1, 4.2 e 4.3.

Já no capítulo cinco foi destacado a vigência da Emenda Constitucional nº 41, que devolveu o ônus do desconto sobre os proventos dos inativos, porém, ressalvado que somente o que passar do teto previsto no Regime Geral da Previdência. No item 5.1 é explicada de forma detalhada esta mudança e no item 5.2, mais um desconto indevido praticado pelo IPERGS que gerou uma demanda volumosa de processo ao Judiciário, o desconto das verbas compensatórias.

No capítulo 6 foi analisada a mais recente Lei Complementar que fixou os patamares atuais para previdência do Estado, dando uma base muito bem elaborada e em conformidade com o ordenamento Federal. Volta o assunto do desconto dos servidores militares do Estado, uma vez que foi julgada inconstitucional a expressão “e dos militares” contida na Lei.

Nos capítulos 7 e 8 foram vistos de forma extensiva os pontos que versam sobre o fundo de assistência à saúde do IPERGS e a nova Lei dos servidores militares, que deu um fim a discussão sobre o regime diferenciado que os cargos devem ter.

Em resumo: com a instituição da Lei 7.672/82 instaurou-se o processo de evolução da Previdência Social Estadual e, junto com este início também veio a problemática das constantes mudanças Constitucionais. Estes reflexos afetavam diretamente o modo de aplicação dos preceitos constitucionais no

âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Outro fator que também modificou a aplicação da Lei Previdenciária foi a situação financeira do Estado do Rio Grande do Sul. Sem dinheiro para quitar os valores devidos a seus servidores, se viu em meio a um impasse; ou cumpria com a Lei de Responsabilidade Fiscal ou pagava a seus servidores os benefícios previstos. Nesta visão, escolheu o ente público em descontar ilegalmente o valor, a fim de viabilizar os pagamentos previstos.

Como demonstra o trabalho, foi através do judiciário gaúcho, em diversas ações, que os servidores conseguiram obrigar o Estado a cumprir com a Lei Maior, resolvendo em parte a problemática, uma vez que o Legislativo por força de determinadas Leis implantou mudanças que antes somente poderiam ser obtidas nos Tribunais.

Como solução foi proposta duas Leis Complementares pelo atual Governador Tarso Genro: a 13.757 e 13.758, modificando a alíquota de desconto para 14%. Entretanto, somente o aumento dos valores recolhidos e a contenção do pagamento de pensões não solucionam o déficit do Estado com a previdência, já que as mudanças precisam necessariamente vir da Constituição Federal e do Regime Geral da Previdência.

Concluo assim que para solucionar o problema da falta de custeio da previdência do Estado do Rio Grande do Sul é preciso que ocorra uma reforma previdenciária no âmbito federal, que proporcione uma nova realidade a sistemática atual, despendendo mais recursos para concessão de benefícios, assim como mais rendimento e arrecadação das Instituições Previdenciárias.

REFERÊNCIAS

MARTINS, Sergio Pinto, **Direito da seguridade social**, 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DALCIN, Arthur Leão, REALI, Darcí, RUBIM, Guilherme Vasquez, PAUSER, Júlio Cesar Fucilini, SILVA, Neiva Santos, STAHNKE, Oscar Breno, **Regime próprio de previdência do município**, Porto Alegre: Instituto de Estudos e Delegações de Prefeituras Municipais, 2002.

ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade, **Previdência social dentro da autonomia municipal: doutrina, jurisprudência, legislação e pratica forense**. 2ª Ed. Editora de direito, 1999.

MARTINS, Sergio Pinto, **Direito da seguridade social: Custeio da seguridade social, benefícios, acidente do trabalho, assistência social, saúde**, 31. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARTINEZ, Wladimir Novaes, **Curso de direito previdenciário, tomo II: previdência social**. 2ª Ed. São Paulo: Editora LTDA, 2003.