

**PARECER nº 034/2015/AJ/ICS**

**Processo: 04-062017/2015**

**Ref.: Base de Cálculo da Contribuição Patronal ao Instituto Curitiba de Saúde**

**I - SUMÁRIO**

Trata-se de encaminhamento realizado pela Auditoria em Folha de Pagamento da Secretaria Municipal de Finanças, referente à metodologia adotada para cálculo da contribuição patronal prestada pela Prefeitura Municipal de Curitiba ao Instituto Curitiba de Saúde, a qual, à Juízo daquele órgão, não guarda conformidade com a Constituição Federal e com a Lei Federal 8.080/1990.

Com base nesse entendimento, em sede de análise preliminar, foi elaborada planilha de valores que teriam sido recolhidos a maior pela PMC ao ICS, para os quais recomenda o ressarcimento por parte do ICS, valores esses que não foram objeto de análise deste parecer.

Embora se trate de tema eminentemente multidisciplinar, inegável que os aspectos jurídicos envolvidos são de suma importância para a sua integral compreensão, posto que se trata de relação jurídica estabelecida e regida por Lei Municipal, e sobre eles nos manifestamos no presente parecer.

## II – ICS – CONTORNOS JURÍDICOS E ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Cumpra inicialmente, contextualizar o assunto, fornecendo breve notícia a respeito da prestação de serviços de assistência médica e hospitalar aos servidores do Município de Curitiba. A assistência remonta ao estabelecimento do Serviço de Saúde Municipal, ainda na década de 50, e foi institucionalizada quando da criação do IPMC, no ano de 1959.

A Diretoria de Assistência à Saúde do IPMC, autarquia que então exercia a dupla função de órgão previdenciário e de assistência à saúde funcional, sempre teve relevante papel naquele Instituto, e constituiu um dos fatores de consolidação e de formação das reservas patrimoniais e financeiras do órgão, hoje, exclusivamente previdenciário.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 20/98, e a separação entre os serviços de saúde do servidor e de previdência por ela tornada obrigatória, foi editada a Lei Municipal 9.626/1999. Através desse diploma, manteve-se o IPMC como autarquia, agora com função exclusivamente previdenciária, e criou-se, sob a forma jurídica de Serviço Social Autônomo, o Instituto Curitiba de Saúde – ICS com a finalidade de prestar serviços de assistência à saúde aos servidores municipais.

As duas instituições, ainda segundo a lei 9.626/1999, formam o **Sistema de Seguridade Social do Município**. A compulsoriedade das contribuições e da filiação ao ICS, foi questionada por inúmeras ações individuais e por uma ação coletiva (Ação Civil Pública, proposta pelo Ministério Público Estadual). Ao final, se encontra pacificado o entendimento de que as contribuições não podem ser impostas compulsoriamente, mas de que não há ilegalidade na instituição de Planos de Saúde por parte das pessoas de Direito Público.

Dessa narrativa é possível depreender, que o serviço de assistência à saúde ao servidor municipal, pela sua história e relevância, constitui um dos pilares da política de recursos humanos do município, fornecendo serviços com ótima relação custo/benefício. Por isso, se reveste de extrema importância para os servidores municipais, sobretudo para os que percebem menor remuneração, razão pela qual o legislador tratou de definir com cuidado seu marco legal, como se vê adiante.

### III – FONTES DE FINANCIAMENTO DEFINIDAS POR LEI

Em decorrência da importância assumida pelo ICS para a política de Recursos Humanos do Município de Curitiba, o legislador municipal, visando conferir segurança jurídica a seus servidores, **houve por bem instituir o ICS através de Lei**, que além de definir suas finalidades e obrigações, **definiu também as fontes de financiamento do Instituto.**

A definição dos contornos jurídicos da organização mediante lei ordinária, produz efeitos inafastáveis para todas as questões que envolvem o ICS, e em especial, para o seu relacionamento com seu instituidor, o Município de Curitiba.

Isso porque, no âmbito do Direito Público, vige o **princípio da legalidade**, o que torna estreita a margem da administração para interpretação e regulamentação das leis ordinárias. Equivale dizer, os mandamentos contidos nas leis ordinárias, devem ser estritamente observados pelos agentes públicos, a menos quando revogadas ou quando sobre elas recai expressa e definitiva declaração de Inconstitucionalidade. E não se tem notícia que esse tenha sido o caso das

contribuições estabelecidas no Art. 13 da Lei de 9.626/2016, que se encontra em plena vigência, assim redigido:

**Art. 13. O Município de Curitiba, através de sua administração direta, autárquica e fundacional e a Câmara Municipal de Curitiba, deve contribuir para o Sistema de Seguridade com:**

**I - o percentual de 3,65% (três vírgula sessenta e cinco por cento) para a entidade de assistência à saúde; e**

**II- o percentual de 22% (vinte e dois por cento) para o Regime Próprio de Previdência Social;**

**Parágrafo único. Os percentuais indicados nos incisos I e II deste artigo devem incidir sobre os valores creditados em folha de pagamento do total das remunerações dos servidores ativos, inativos e pensionistas, nos termos da legislação pertinente à matéria.**

Muito embora inúmeros julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná tenham reconhecido a natureza tributária das contribuições devidas ao ICS, no caso presente, à margem da discussão a respeito da natureza jurídica das mesmas, o importante é perceber que as bases de cálculo e as alíquotas dos valores devidos ao ICS por seus beneficiários e pelo Município **foram definidos através de Lei**. Lei essa que trata especificamente do assunto e que se encontra em plena vigência.

Apenas como exercício de , suponhamos que em algum momento os gestores e o Conselho de Administração do ICS verificassem grave desequilíbrio financeiro ou atuarial, capaz de comprometer o desempenho da instituição. Nem por isso poderiam, por ato administrativo determinar a majoração das contribuições. Tampouco o Poder Executivo, via Decreto, poderia propor tal majoração, uma vez que a alíquota e a base de cálculo se encontram sob reserva de Lei.

A definição jurídica através de ato emanado do Poder Legislativo, se por um lado engessa a atuação dos administradores, por outro, confere maior segurança a todos os envolvidos. Se o legislador preferiu definir minuciosamente os contornos jurídicos do ICS, resta clara a sua opção por conferir maior segurança jurídica aos beneficiários e ao próprio serviço social que então instituía, dada a relevância que o assunto possui para toda uma comunidade de servidores.

#### **IV - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**

Fixado que o marco jurídico do ICS No Estado Democrático de Direito, a administração pública está submetida ao império da lei, não cabendo ao gestor a possibilidade de interpretá-la como inconstitucional, faculdade essa reservada ao Poder Judiciário. Portanto, nos parece que andou bem a administração municipal, recolhendo em favor do ICS a parcela que lhe cabe, em conformidade com a Lei Municipal 9.626/1999.

Até onde se sabe, não há notícia de qualquer objeção de órgãos de controle externo, tais como o TCE/PR e o MP/PR, a programas de assistência à saúde, como o SAS (mantido pelo governo do Estado) ou a própria assistência instituída pela Lei Municipal 8.786/95, que prevê a assistência a todos os servidores para um rol de enfermidades, sem que se faça necessária qualquer contraprestação por parte dos beneficiados.

No caso da Lei, oportuno ressaltar que a Lei é de iniciativa do Executivo Municipal, que detém a possibilidade de propor alterações e modificações no sistema de Seguridade Social instituído pelo citado diploma.

A declaração de inconstitucionalidade, por sua vez, deve ser suscitada pelos legitimados a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, perante o foro competente para apreciá-la, tarefa que no Estado do Paraná está reservada ao Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

*"O ato legislativo que entrou no mundo jurídico munido da presunção de validade, enquanto não for declarada inconstitucional a lei que lhe deu origem, obriga todos à obediência dos seus comandos. Nesse sentido, RONALDO POLETTI, (In: CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS, RIO DE JANEIRO, FORENSE, 1985, PÁG. 119) e, no mesmo entendimento, MIGUEL REALE (In: REVOGAÇÃO E ANULAMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO, RIO DE JANEIRO, FORENSE, 1980, PÁGS. 28/29), onde informam que a jurisprudência e a doutrina admitem a possibilidade de haver-se como legítimo um ato nulo ou anulável em determinadas e especiais circunstâncias, bem como a constituição, em tais casos, de direitos adquiridos, e, por outro lado, considera exaurida a possibilidade de revisão pela Administração após prazo razoável." (In: A declaração de inconstitucionalidade e seus efeitos para os atos administrativos, Getúlio Vaz).*

Ou seja, a declaração de inconstitucionalidade de uma lei, é ato jurídico formal e complexo, que só produz efeitos depois que a declaração é dada pelo órgão máximo do Tribunal competente (no caso o órgão especial do TJPR). Inexiste portanto, em nosso ordenamento jurídico, a possibilidade de que a própria administração deixe de cumprir as leis por considerá-las inconstitucionais, posto que isso equivaleria a jogar por terra o princípio da legalidade.



INSTITUTO CURITIBA DE SAÚDE

## V - DA VALIDADE DA DA LEI 9.626/1999

Também não se vislumbra que a Lei 9.626/1999 desrespeite a Constituição Federal ou a Lei 8.080/1990. No caso dessa última, a menos que se a ela se dê interpretação amplíssima, posto que a lei trata da organização do Sistema Único de Saúde.

A esse respeito, importante transcrever a sentença proferida em Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná, que determinou a extinção da compulsoriedade da filiação e da contribuição ao ICS por parte de todos os servidores:

**"Pois bem, no tocante à instituição de programa voltado ao atendimento exclusivo de servidores públicos municipais no campo da saúde, não verifico, na sua instituição, qualquer inconstitucionalidade.**

O artigo 196, da Constituição Federal, prevê que a saúde é um direito de todos e dever do Estado, dando relevo ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde. Mais adiante, o texto constitucional, no artigo 198, "caput", estabelece que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único".

Na ótica do autor, o fato dos serviços públicos de saúde formarem um sistema único impediria a instituição de programa pelo Município de Curitiba voltado à assistência à saúde dos servidores públicos municipais, por configurar serviço público de saúde com limitação de beneficiários e não integrante do Sistema Único de Saúde - SUS.

Esquece o autor, no entanto, que as ações de saúde não são atividade exclusiva da esfera pública, havendo permissão na própria Constituição Federal de que a iniciativa privada participe de forma livre no campo de assistência à saúde".

Portanto, apenas se a a estrutura do ICS estivesse utilizando recursos destinados ao SUS, isso poderia caracterizar efetivamente um desvio de finalidade na utilização de recursos. Mas, os recursos do ICS, claramente provêm dos descontos realizados no salário dos servidores, que agora espontaneamente descontam parcela de sua remuneração, e da parcela do poder público, **que é claro, só poderia ser paga, com base naquilo que prevê a Lei.**

As despesas geradas com o ICS, são incluídas na conta orçamentária de despesas de pessoal, razão pela qual não desrespeitam, sob qualquer ângulo que se analise a questão, o marco legal do Sistema Único de Saúde (SUS).

Ao que parece, a auditoria entende que o fato da adesão ter se tornado facultativa, impede, automaticamente, o poder público de contribuir com o Plano de Saúde que instituiu em favor de seus servidores. A prevalecer tal entendimento, todos os serviços de saúde, disponibilizados aos servidores (Ex: federais - GEAP, e estaduais - SAS), seriam ilegais. E a apreciação do tema pelo Poder judiciário, trilhou o mesmo entendimento.

Se a conclusão do Supremo Tribunal Federal foi no sentido de que não pode haver compulsoriedade na filiação ao serviço de saúde ou imposição de um desconto na remuneração para custeio desse serviço,



isso não significa que o poder público não esteja autorizado a propiciar esse serviço aos servidores. Nesse sentido o posicionamento do Poder Judiciário, que acabou sendo aceito inclusive pelo Ministério Público, que acatou a sentença nesse aspecto.

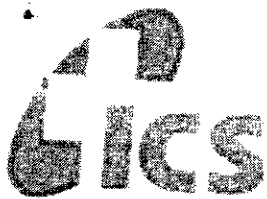
Portanto, nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade há na instituição de um plano de saúde em favor do servidor, desde que custeado adequadamente, como sucede agora, posto que isso configura uma política válida e adequada de gestão dos recursos humanos tão valiosos à administração pública, como aliás, o são, para qualquer empresa ou organização, pública ou privada.

#### **Vi - CONCLUSÃO**

Ante o exposto, nos parece, com o devido respeito aos que entendem em contrário, que a contribuição devida ao ICS pelo Município de Curitiba ocorre conforme determina a Lei Municipal 9.626/1999, que se encontra em plena vigência e não foi declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário.

Tampouco se pode considerar que a referida lei, desrespeite a Lei Federal 8.080/1990, uma vez que o referido diploma, ao instituir o Sistema Único de Saúde, não vedou às pessoas jurídicas de direito público a instituição de programas ou planos de saúde a seus servidores. Tanto assim, que a autarquia federal a quem compete regular a saúde suplementar, reconhece o ICS como operadora de autogestão, assim como reconhece a operadora que atende aos funcionários federais.

De outra tela, não se tem notícia de qualquer objeção dos órgãos de controle externo, tais como o TCE/PR e o MP/PR, a



INSTITUTO CURITIBA DE SAUDE

isso não significa que o poder público não esteja autorizado a propiciar esse serviço aos servidores. Nesse sentido o posicionamento do Poder Judiciário, que acabou sendo aceito inclusive pelo Ministério Público, que acatou a sentença nesse aspecto.

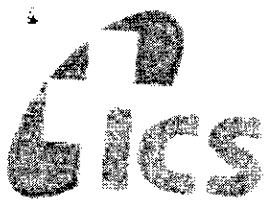
Portanto, nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade há na instituição de um plano de saúde em favor do servidor, desde que custeado adequadamente, como sucede agora, posto que isso configura uma política válida e adequada de gestão dos recursos humanos tão valiosos à administração pública, como aliás, o são, para qualquer empresa ou organização, pública ou privada.

#### VI - CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos parece, com o devido respeito aos que entendem em contrário, que a contribuição devida ao ICS pelo Município de Curitiba ocorre conforme determina a Lei Municipal 9.626/1999, que se encontra em plena vigência e não foi declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário.

Tampouco se pode considerar que a referida lei, desrespeite a Lei Federal 8.080/1990, uma vez que o referido diploma, ao instituir o Sistema Único de Saúde, não vedou às pessoas jurídicas de direito público a instituição de programas ou planos de saúde a seus servidores. Tanto assim, que a autarquia federal a quem compete regular a saúde suplementar, reconhece o ICS como operadora de autogestão, assim como reconhece a operadora que atende aos funcionários federais.

De outra tela, não se tem notícia de qualquer objeção dos órgãos de controle externo, tais como o TCE/PR e o MP/PR, a



INSTITUTO CURITIBA DE SAÚDE

programas de assistência à saúde, como o SAS (mantido pelo governo do Estado) ou a própria assistência instituída pela Lei Municipal 8.786/95, que prevê a assistência ao servidor municipal, sem qualquer contraprestação por parte do servidor municipal.

Portanto, a menos que ocorra uma alteração legislativa, ou sobrevenha declaração de inconstitucionalidade, tem-se que são legais os repasses realizados a título de contribuição patronal ao ICS, e por conseguinte, não há qualquer débito a esse título do ICS para com o Município, posto que forçoso reconhecer que os repasses realizados por esse último, têm sido realizados em absoluta conformidade com a Lei Municipal, que se encontra em plena vigência, e que se encontra em conformidade com a lei e com a Constituição Federal.

SMJ, é o parecer.

Curitiba, 18 de fevereiro de 2016

**MARIO MARCONDES LOBO FILHO**  
**OAB/PR 17.986**  
**Assessor Jurídico ICS**