

PROCESSO: 0010001001396/2014

PARECER: PA nº 2/2017

INTERESSADO: ODETE CABRAL OKUMA

EMENTA: IAMSPE – INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. Dúvida quanto à exegese do artigo 3º do Decreto-lei Estadual nº 257/1970, que estabelece o rol de contribuintes do IAMSPE. Profunda alteração da realidade fática e jurídica que circunda o diploma *in casu*, a recomendar que o artigo 3º, I, do Decreto-lei Estadual nº 257/1960 seja interpretado de maneira a albergar na categoria de contribuinte do IAMSPE todos os servidores públicos estaduais, inclusive os inativos, exceto aqueles regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e outros que não poderiam ser abrangidos à época em que definido o universo de contribuintes da Autarquia pelo referido decreto. Orientação que não alcança as leis específicas que enquadram indivíduos em situação diversa como contribuintes da Autarquia de Assistência Médica. Caso concreto em que a interessada, admitida nos termos da Lei Estadual nº 500/1974 na vigência da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, deixou de ostentar a categoria de contribuinte do IAMSPE no momento em que excluída dos quadros da Administração Pública Estadual. Imperiosa alteração legislativa do diploma em tela, a fim de amoldá-lo ao contexto vigente. Precedente: Parecer PA nº 56/2015.

1. A presente consulta almeja esclarecer se uma servidora admitida nos termos da Lei Estadual nº 500/1974, na vigência da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, pode preservar a qualidade de contribuinte do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual (IAMSPE) após ter sido excluída dos quadros da Administração Pública Estadual, em decorrência de aposentadoria no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

2. Extrai-se dos autos que, por meio de resolução publicada em 27 de julho de 2007, Odete Cabral Okuma foi admitida, com fundamento no artigo 1º, I,

da Lei Estadual nº 500/1974, para exercer, em caráter temporário, a função de Auxiliar de Enfermagem do Instituto Dante Pazzanese de Cardiologia (fl. 62).

3. O início do exercício de tal função deu-se aos 24 de agosto daquele mesmo ano, momento a partir do qual a interessada tornou-se contribuinte do IAMSPE (fl. 50). E, como a admissão da interessada ocorrera na vigência da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, desde então Odete esteve vinculada ao RGPS (fls. 90-91).

4. Segundo o Grupo de Gestão de Pessoas da Coordenadoria de Recursos Humanos da Secretaria de Estado da Saúde, em que pese o disposto no artigo 25 da Lei Complementar Estadual nº 1.093/2009¹, por força de decisão judicial liminar proferida em sede de mandado de segurança coletivo, a servidora manteve-se no exercício das funções de Auxiliar de Enfermagem para além de julho de 2010 (fls. 90-91)

5. De acordo com o Grupo Técnico de Recursos Humanos do Instituto Dante Pazzanese de Cardiologia, foi o recebimento do Comunicado de Concessão de Aposentadoria emitido pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) em 02 de junho de 2012, informando que Odete iniciara o gozo do benefício em 15 de maio daquele ano, que ensejou a extinção do vínculo da servidora com a Administração Pública Estadual, por meio de portaria publicada aos 30 de junho de 2012 (fl. 62).

6. Diante disso, com fundamento no artigo 3º, I, do Decreto-lei Estadual nº 257/1970, que reserva a qualidade de contribuinte do IAMSPE aos servidores públicos ativos e inativos que não estejam vinculados a “regime previdenciário próprio”, entendeu-se que a partir de então também estaria extinto o vínculo entre a servidora e tal Autarquia (fls. 47 e 50).

1 Artigo 25 - **As contratações de pessoal após o advento da Lei Complementar nº 1.010, de 1º de junho de 2007, sob o regime jurídico da Lei nº 500, de 13 de novembro de 1974, estarão automaticamente extintas:** I - findo o prazo de contratação, quando a vigência tiver sido estipulada; II - **após o decurso de 12 (doze) meses, contados da data da publicação desta lei complementar, quando o prazo da vigência da contratação não tiver sido definido.** Parágrafo único - No caso de função docente, observado o § 1º do artigo 7º desta lei complementar e o artigo 11 da Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, as contratações a que se refere o “caput” deste artigo estarão automaticamente extintas após 2 (dois) anos letivos subsequentes ao que estiver em curso na data da publicação desta lei complementar.

7. Insatisfeita, Odete Cabral Okuma dirigiu notificação extrajudicial à Secretaria de Estado da Saúde, solicitando o reconhecimento do direito à assistência médica do IAMSPE, na qualidade de servidora pública aposentada (fls. 02-05).

8. Ao analisar tal pleito, a Consultoria Jurídica que serve ao IAMSPE, por meio do Parecer CJ/IAMSPE nº 646/2014² (fls. 95-127), defendeu que o artigo 3º, I, do Decreto-lei Estadual nº 257/1970 deveria ser interpretado à luz das normas constitucionais que cuidam do Regime Próprio de Previdência Social, concluindo que a interessada faria jus ao reconhecimento da qualidade de contribuinte da indigitada Autarquia.

9. O opinativo foi instruído com a Nota Técnica emitida pela Unidade Central de Recursos Humanos (UCRH), “em atenção à consulta formulada pelo Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual – IAMSPE com relação à obrigatoriedade do servidor detentor exclusivamente de cargo em comissão ser contribuinte obrigatório ou não do referido instituto”, da qual se extrai (fls. 119-122):

[...] partindo do princípio da intenção do legislador, à época, e trazendo a matéria para os tempos atuais, adotamos o seguinte entendimento, até que advenham manifestações em contrário:

Servidores regidos pela CLT – não são contribuintes do IAMSPE, por não terem sido contemplados pelo Decreto-lei nº 257/70;

Servidores regidos pelo Estatuto – são contribuintes obrigatórios do IAMSPE, por terem sido contemplados pelo Decreto-lei nº 257/70, inclusive os comissionados que, muito embora sejam contribuintes do regime geral de previdência social – RGPS, continuam regidos pelo mesmo estatuto, ou seja, pela Lei nº 10.261/68. Ficam incluídos nessa condição os servidores admitidos pela Lei nº 500/74, abarcados pela Lei nº 1.010/07.

10. Aprovado, o parecer foi encaminhado à Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria que, acolhendo proposta nele veiculada, remeteu os autos a esta Especializada, para análise e manifestação (fl. 128).

11. Examinando o feito, a Procuradoria Administrativa, no Parecer PA nº 56/2015³, considerou necessária a devolução dos autos ao IAMSPE para diligências (fls. 129-135). Confira-se:

2 Parecerista Dra. DEISE CAROLINA MUNIZ REBELLO.

3 Parecerista Dra. LUCIANA R. L. SALDANHA GASPARINI.

Dado que a análise da consulta formulada nestes autos pode gerar reflexos em relação aos servidores públicos ocupantes, exclusivamente, de cargo em comissão, considero relevante compreender o tratamento que o IAMSPE tem conferido aos mesmos, informando-se, em especial, se são considerados contribuintes e qual o procedimento após sua aposentadoria, vez que inseridos no Regime Geral de Previdência Social.

12. Em resposta, a Autarquia anexou ao expediente um quadro do qual se extrai o entendimento de que, tais quais os servidores admitidos nos termos da Lei Estadual nº 500/1974 após o advento da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, os servidores ocupantes de cargo em comissão ficariam vinculados ao IAMSPE enquanto em atividade, despidendo-se da qualidade de contribuintes da Autarquia assim que aposentados no âmbito do RGPS (fl. 138).

13. Ato contínuo, os autos retornaram à Procuradoria Administrativa para manifestação (fl. 139).

Feito o relato do essencial, passo a opinar.

14. Em resumo, o parecer em tela pretende elucidar se Odete Cabral Okuma, ex-servidora pública cujo vínculo com o Instituto Dante Pazzanese de Cardiologia foi rompido logo após aposentadoria no âmbito do RGPS, faz jus à manutenção da qualidade de contribuinte do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual.

15. Consoante referido pelas pareceristas pré-opinantes, a questão proposta envolve a interpretação do disposto no artigo 3º do Decreto-lei nº 257/70, redigido nos seguintes termos:

*Artigo 3º - **Consideram-se contribuintes de IAMSPE**:*

*I – os **funcionários e servidores públicos estaduais, inclusive os inativos**, do Poder Executivo e suas Autarquias, Legislativo e Judiciário, e do Tribunal de Contas do Estado, **excetuando-se os que tenham regime previdenciário próprio** e os membros da Magistratura e do Ministério Público;*

II – as viúvas dos funcionários e servidores referidos no item anterior.

- Incisos I e II com redação dada pela Lei nº 2.815, de 23/04/1981.

Parágrafo único – As viúvas e os inativos poderão solicitar, a qualquer tempo, respectivamente, do falecimento do contribuinte e de sua aposentadoria, o cancelamento da inscrição como contribuinte.

- Parágrafo único com redação dada pela Lei nº 10.504, de 07/02/2000. (destaquei e grifei.)

16. Só o fato de tal dispositivo figurar em diploma que conta mais de 40 anos de vigência⁴ já anuncia o desafio interpretativo que oferece ao aplicador da norma, forçando a amoldá-la a uma realidade consideravelmente distinta daquela para a qual foi criada.

17. Não bastasse isso, no caso da norma em foco, as quatro décadas passadas desde o início de sua vigência trouxeram ainda mais uma dificuldade ao intérprete: conferiram a uma das expressões por ela utilizadas sentido absolutamente diverso daquele que vigorava no contexto em que editada.

18. Com efeito, de acordo com o artigo 3º do Decreto-lei Estadual nº 257/1970, são contribuintes do IAMSPE: I – os funcionários e servidores públicos estaduais, inclusive os inativos, do Poder Executivo e suas Autarquias, Legislativo e Judiciário, e do Tribunal de Contas, excetuando-se os que tenham regime previdenciário próprio e os membros da Magistratura e do Ministério Público; II – as viúvas de tais contribuintes.

19. Ao se referir a “funcionários”, vocábulo abandonado pela Constituição Federal de 1988, o legislador estadual pretendeu aludir aos indivíduos regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo (Lei Estadual

4 Note-se que as alterações imprimidas na norma pelas Leis Estaduais nº 2.815/1981 e 10.504/2000 não foram capazes de modificar a diretriz geral traçada pelo artigo 3º do Decreto-lei Estadual nº 257/1970, no que tange à definição dos contribuintes do IAMSPE. Eis a redação original do dispositivo: “Artigo 3º - **Consideram-se contribuintes do IAMSPE:**

I - **os servidores públicos estaduais, inclusive o inativos**, dos Poderes Executivos e suas Autarquias, Legislativo e Judiciário, **excetuando-se os que tenham regime previdenciário próprio**;

II - as viúvas dos servidores referidos no item anterior.

§ 1º - As viúvas e os inativos poderão solicitar no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, respectivamente, do falecimento do contribuinte, e de sua aposentadoria, o cancelamento de sua inscrição como contribuinte.

§ 2º - Para os atuais inativos e viúvas, o prazo previsto no parágrafo anterior contar-se-á da data da publicação deste decreto-lei.

§ 3º - Os inativos anteriores à vigência da Lei nº 3.819, de 5 de fevereiro de 1957, deverão completar as contribuições devidas, a partir daquela data, na forma estabelecida pela Administração do IAMSPE, sem prejuízo dos descontos necessários, imediatamente após a publicação deste decreto-lei.

§ 4º - O período de carência será sustado para aqueles que ora o estão cumprindo, ficando obrigados ao pagamento do restante do débito na forma estabelecida pela Superintendência do IAMSPE sem prejuízo dos descontos devidos, a partir da publicação deste decreto-lei” (destaquei e grifei).

nº 10.261/1968), pessoas legalmente investidas em cargos públicos, efetivos ou comissionados, no âmbito da Administração Direta⁵⁻⁶.

20. E, ao mencionar “servidores públicos”, decerto almejou qualificar como contribuintes do IAMSPE todos os indivíduos que prestam serviços à Administração Paulista com vínculo empregatício, exercendo função pública em todos os Poderes, na Administração Direta e Indireta⁷.

21. Ou seja, a leitura do primeiro trecho do inciso I do artigo 3º do Decreto-lei Estadual nº 257/1970 já revela ao intérprete que a intenção do legislador era garantir assistência médica e hospitalar à generalidade dos servidores públicos paulistas, estendendo o benefício para além da aposentadoria destes ao qualificar como contribuintes do IAMSPE “inclusive os inativos”.

22. Todavia, o dispositivo contém importante ressalva, sede do principal desafio exegético a ser vencido pelo aplicador da norma: exclui da categoria de contribuintes do IAMSPE os indivíduos “que tenham regime previdenciário próprio”.

23. Ora, como sabido, atualmente, o termo “regime próprio de previdência” designa o regime previdenciário assegurado aos “servidores titulares de cargos

5 Eis o que dispõe o Estatuto: “Artigo 2º - As disposições desta lei não se aplicam aos empregados das autarquias, entidades paraestatais e serviços públicos de natureza industrial, ressalvada a situação daqueles que, por lei anterior, já tenham a qualidade de funcionário público.

Parágrafo único - Os direitos, vantagens e regalias dos funcionários públicos só poderão ser estendidos aos empregados das entidades a que se refere este artigo na forma e condições que a lei estabelecer. Artigo 3º - Funcionário público, para os fins deste Estatuto, é a pessoa legalmente investida em cargo público”.

6 De acordo com MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO: “Na vigência da Constituição anterior, utilizava-se a expressão **funcionário público** para designar o atual servidor estatutário. A expressão mantém-se em algumas leis antigas, como é o caso da Lei paulista nº 10.261, de 28-10-68, que institui o Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo, ainda em vigor, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 942, de 6-6-2003. Essa categoria só existia na Administração Direta (incluindo Executivo, Judiciário e Legislativo), pois apenas ele ocupava cargo público criado por lei e se submetia ao Estatuto; os servidores autárquicos ou tinham regime estatutário próprio ou se submetiam à CLT, sendo seus cargos criados pelo Poder Executivo” (*Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 516).

7 Também segundo MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos” (Op. cit., p. 513).

efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações”⁸.

24. Entretanto, cumpre ter em vista que o emprego dessa expressão em tal sentido é bastante recente, remontando à segunda metade da década de 1990. Atente-se que, no plano constitucional, o termo “regime próprio de previdência” foi utilizado pela primeira vez com o advento da Emenda Constitucional nº 20/1998⁹ e, no plano legal, os primeiros diplomas a empregá-lo foram a Lei Federal nº 9.506/1997, que extinguiu o Instituto de Previdência dos Congressistas, e a Lei nº 9.717/1998, que dispôs sobre “regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores da União, dos Estados, do Direito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal”.

25. No âmbito estadual, o termo “regime próprio de previdência” foi utilizado, pela primeira vez, no Decreto Estadual nº 46.538/2002, que, em observância à Lei nº 9.717/1998, efetuou algumas alterações na legislação de regência da Caixa Beneficente da Polícia Militar e do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo. Em seguida, foi contemplado na Lei Estadual nº 11.332/2002, a Lei Orçamentária de 2003.

26. Nem o Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo, nem a Lei Complementar Estadual nº 180/1978, que “dispõe sobre a instituição do Sistema de Administração de Pessoal”, valem-se da indigitada expressão. Quando muito, este último diploma faz menção ao “regime previdenciário do Estado” para referir-se ao antigo “regime de pensão mensal” até então disciplinado pela Lei Estadual nº 4.832/1958, o qual não se confunde com o que atualmente denominamos “regime próprio de previdência”¹⁰.

8 Artigo 40, *caput*, da Constituição Federal.

9 A EC nº 20/1998 conferiu ao artigo 201, § 5º, da CF/1988 a seguinte redação: “§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência”.

10 Interessante observar que nem a Lei Complementar Estadual nº 269/1981, que disciplinava “o *cômputo*, para efeito de aposentadoria nas condições que estabelece, do tempo de serviço prestado em atividade vinculada ao regime previdenciário federal pelos funcionários e servidores da Administração Pública Estadual”, fazia referência à existência de um “regime próprio”, aludindo apenas ao “regime de pensão mensal instituídos pelas Leis nº 4.832/1958 e 452/1974”. Além disso, esse diploma alude ao RGPS como “regime de previdência social urbana”, expressão utilizada à época para denominar o regime de previdência dos trabalhadores em geral.

27. Deveras, o Regime Próprio de Previdência tal qual o conhecemos hoje é produto da reforma veiculada pela Lei nº 9.717/1998, que padronizou as regras para o funcionamento da previdência dos servidores públicos, e pela Emenda Constitucional nº 20/1998, que, dentre outras mudanças, conferiu caráter contributivo ao sistema. Até então inexistia um regime previdenciário propriamente dito¹¹, organizado sob regras uniformes: a concessão de benefícios previdenciários pelos diversos entes públicos seguia diretrizes que destoavam entre si¹², em regra independia de contrapartida financeira¹³ e muitas vezes alcançava indivíduos que, do ponto de vista técnico, nem sequer poderiam ser qualificados como servidores públicos¹⁴.

28. Daí que se afigura imperioso concluir que, ao utilizar a expressão “regime de previdência próprio”, o artigo 3º do Decreto-lei nº 257/1970 não almejou aludir ao “regime próprio de previdência” hoje disciplinado no artigo 40 da Lei Maior. E, seguindo as lições de CARLOS MAXIMILIANO¹⁵, para quem “se mudou, com o tempo, o sentido da palavra, prefere-se o da época em que foi o texto redigido em caráter definitivo, e não daquela em que é interpretado”¹⁶,

11 Segundo ILÍDIO NEVES, “A palavra regime tem fundamentalmente o sentido de conjunto ordenado, coerente e sistematizado de normas ou regras jurídicas, que enquadram no plano jurídico determinadas situações, em que certas pessoas se podem encontrar, tendo em vista a prossecução de objetivos precisos de natureza protectora” (*Direito da segurança social: princípios fundamentais numa análise prospectiva*. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. p. 655).

12 Não havia uniformidade quanto ao rol de beneficiários, e a forma de contagem do tempo necessário à aquisição do direito à aposentadoria variava de um ente federado para outro, por exemplo.

13 No Estado de São Paulo, a contribuição previdenciária mensal para custeio das aposentadorias foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 943, de 23 de junho de 2003, e começou a ser efetivamente cobrada a partir de 23 de setembro daquele ano. Até aquele momento, os servidores contribuía apenas para sustentar o sistema de pensão por morte.

14 A legislação paulista chegou a prever a possibilidade de ex-servidores e ex-militares desvinculados da Administração Pública Estadual persistirem na qualidade de segurados da “previdência estadual” como “contribuintes facultativos”, com o escopo de assegurar pensão por morte a seus dependentes (artigos 135 da Lei Complementar Estadual nº 180/1978 e 33 da Lei Complementar Estadual nº 452/1974).

15 *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 89.

16 Na mesma linha, leciona KARL LARENZ: “Há-de partir-se, ao averiguar o possível e aqui, porventura, decisivo sentido literal, do uso linguístico ao momento do surgimento da lei ou do uso no presente? O legislador parte do uso linguístico do seu tempo. Se se

de rigor perquirir qual a aceção conferida, nos idos de 1970, ao termo sob estudo.

29. Neste ponto, cabe lembrar que o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa define o vocábulo “próprio” como “inerente, peculiar, típico”, a indicar que, com o uso de tal expressão, o legislador poderia estar aludindo a um “regime de previdência específico”, diverso daquele que socorria à generalidade dos servidores públicos estaduais.

30. A reforçar tal ilação, pesquisa realizada no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo com a expressão “regime próprio” retornou três normas anteriores à Constituição Federal de 1988: o Decreto Estadual nº 5.655/1975, que dispunha “sobre a admissão de servidores autárquicos na Universidade Estadual de Campinas, em regime próprio de trabalho”; o Decreto Estadual nº 40.929/1962, que disciplinava “a admissão de servidores autárquicos na Universidade de São Paulo, em regime próprio de trabalho”; e o Decreto-lei nº 14.130/1944, que regulamentava a Escola de Educação Física da Força Policial do Estado, estabelecendo que “o Comandante é o principal responsável pela administração, disciplina, instrução e ensino da Escola, cabendo-lhe as atribuições de Comandante de Corpo, no que for compatível com o regime próprio do Estabelecimento”. Ora, nos três diplomas, é evidente que o termo “regime próprio” foi utilizado como sinônimo de “regime específico”, ou de “outro regime”.

31. Na mesma toada, a exposição de motivos encartada ao projeto que frutificou no Decreto-lei Estadual nº 131/1969, o qual até ser revogado pelo Decreto-lei Estadual nº 257/1970 dispôs “sobre os contribuintes do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual”, contemplando dispositivo análogo ao ora analisado¹⁷, também recomenda que o termo “regime de previdência próprio” seja compreendido como sinônimo de “regime de

trata de um termo da linguagem técnico-jurídica, que o legislador usou no sentido em que era entendido no seu tempo, há que partir do significado de então do termo. Se se partisse, sem mais, do significado actual, haveria provavelmente de se falsear a intenção do legislador” (*Metodologia da Ciência do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983. p. 389).

17 Eisa redação do artigo 1º do Decreto-lei Estadual nº 131/1969: “Artigo 1º - Consideram-se contribuintes do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual – IAMSPE: I - **Os servidores públicos estaduais, inclusive os inativos, dos Poderes Executivo e suas Autarquias, Legislativo e Judiciário, excetuando-se os que tenham regime previdenciário próprio**. II - As viúvas dos servidores referidos no item anterior. [...]” (destaquei e grifei).

previdência específico”, diverso daquele garantido aos servidores estaduais em geral. De fato, ao justificar alterações propostas quanto ao rol de beneficiários do IAMSPE, o autor do projeto asseverou: “*objetiva-se, assim, a excluir do IAMSPE a prestação de serviços médico-hospitalares da atribuição de outros órgãos de previdência social predominantemente do âmbito federal, hoje unificados no INPS*” (destaquei).

32. Noutros termos: o diploma em questão, assim como aquele que o precedeu, almejava garantir assistência médico-hospitalar aos servidores públicos em geral e a seus dependentes, mas não àqueles que se enquadrassem em regime de previdência diverso, fundamentalmente o regime então administrado pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

33. A *ratio* dessa opção legislativa pode ser facilmente inferida da nota técnica emitida pela UCRH (fls. 119-122). Confira-se:

Na época da edição do Decreto-lei nº 257/70, os servidores regidos pela CLT eram amparados pelo INAMPS [*rectius*: INPS¹⁸], ou seja, por um sistema que englobava previdência com assistência médica. Assim, naquela época, “os que tenham regime previdenciário próprio” eram os servidores contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho, submetidos ao sistema previdenciário existente, ou seja, o atual Regime Geral de Previdência Social.

34. A valer, naquela época, a proteção à saúde do trabalhador da iniciativa privada configurava direito umbilicalmente relacionado ao direito à previdência, reconhecido apenas aos indivíduos vinculados ao Instituto Nacional de Previdência Social – INPS¹⁹. O artigo 22 da Lei nº 3.807/1960, a Lei Orgânica da Previdência Social que vigorava quando da publicação do Decreto-lei Estadual nº 257/1970, incluía a assistência médica entre as prestações asseguradas pela previdência social do trabalhador urbano.

35. Considerando esse contexto, não é difícil deduzir que, quando o artigo 3º, I, do Decreto-lei Estadual nº 257/1970 ganhou vigência, a exceção prevista em sua parte final intentava excluir da categoria de contribuinte do IAMSPE os servidores que, por estarem vinculados ao regime de previdência dos trabalhadores

18 O INAMPS, Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, foi criado em 1977 pela Lei Federal nº 6.439.

19 FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM ensina que “[...] em períodos anteriores à Constituição de 1988, a proteção à saúde não configurava um direito universal, como hoje. Deveria o trabalhador contribuir para a manutenção do regime, e assim fazia em conjunto com a previdência social” (*Curso de Direito Previdenciário*. Niterói: Impetus, 2015. p. 8-9).

urbanos, já faziam jus à assistência médica. É dizer, **com o emprego do termo “regime de previdência próprio” não se almejava aludir efetivamente ao fato de o servidor estar submetido a outro regime previdenciário, mas, sim, à circunstância de já estar amparado por assistência médica específica. O vínculo do servidor ao INPS apenas foi considerado fator relevante para o legislador estadual na medida em que indicava garantia de proteção à saúde em outro âmbito, a tornar desnecessário o fornecimento de assistência médica pelo IASMPE.**

36. Ocorre que, como adrede anunciado, no longo período transcorrido desde que o artigo 3º do Decreto-lei Estadual nº 257/1970 ganhou vigência, a realidade por ele tutelada assumiu contornos bastante distintos.

37. De fato, com a Constituição de 1988, o direito à saúde adquiriu caráter universal, passando a ser garantido a todo e qualquer indivíduo, independentemente da existência ou não de vínculo previdenciário²⁰. Quanto ao assunto, FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM leciona²¹:

Atualmente, a saúde tem organização totalmente distinta da previdência social. Após a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, as ações nesta área são agora de responsabilidade direta do Ministério da Saúde, por meio do Sistema Único de Saúde – SUS.

Ainda que seja comum a confusão entre a previdência e a saúde, não há que se confundir estes componentes da seguridade social. O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, responsável pela previdência social brasileira, não tem qualquer responsabilidade com hospitais, casas de saúde e atendimento na área de saúde em geral.

A saúde é segmento autônomo da seguridade social, com organização distinta. Tem o escopo mais amplo de todos os ramos protetivos, já que não possui restrição à sua clientela protegida – **qualquer pessoa tem direito ao atendimento providenciado pelo Estado** – e, ainda, não necessita de comprovação de contribuição do beneficiário direto. (destaquei.)

38. Nesse cenário, cumpre reconhecer que a interpretação do artigo 3º do Decreto-lei Estadual nº 257/1970 tornou-se sobremaneira tormentosa. **Ora,**

20 Eis o que consta do artigo 196 da Lei Maior: “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

21 Op. cit., p. 8.

como entender uma norma que pretendeu qualificar como contribuinte do IAMSPE todos os servidores, excetuados aqueles que já faziam jus à assistência médica, em uma realidade na qual todos os indivíduos, sem distinção, passaram a ter direito à assistência médica prestada pelo Estado? O sentido originário do dispositivo não teria se esvaído desde o advento da nova ordem constitucional?

39. KARL LARENZ, ao abordar os reflexos da “alteração da situação normativa”²² sobre a exegese das normas, ensina que, quando o “escopo originário” do legislador “se tornou intangível ou se desvaneceu”:

“Então há-de logo perguntar-se se a lei é capaz de cumprir outro fim racional nos quadros da ordem jurídica actual e atendendo às relações actuais. Se não for esse o caso, quer dizer, se a aplicação da lei vier a conduzir a um resultado completamente destituído de fim e de sentido, dentro das relações actuais, então a lei é inaplicável. Para este caso extremo vale o brocardo ‘*cessante ratione legis cessat lex ipsa*’. Uma tal situação pode ocorrer se uma norma foi estatuída precisamente com vista a determinadas relações, que ocorrem temporariamente, e que deixaram já de subsistir. Em contrapartida, **quando é ainda pensável um fundamento ou fim racional para uma norma, mesmo que não seja o do legislador histórico, esta continua a ser aplicável com uma interpretação que se lhe adegue**”²³ (destaquei).

40. Por óbvio, não há que se cogitar da inaplicabilidade de um dispositivo que constitui a pedra fundamental sobre a qual o Instituto de Assistência Médica do Servidor Público Estadual está há décadas alicerçado, vocacionado a garantir proteção à saúde à generalidade dos servidores paulistas e seus familiares. Como bem adverte o sempre mencionado CARLOS MAXIMILIANO²⁴:

22 Este fenômeno é descrito pelo doutrinador nos seguintes termos: “De entre os factores que dão motivo a uma revisão e, com isso, frequentemente, a uma modificação de interpretação anterior, cabe uma importância proeminente à alteração da situação normativa. Trata-se a este propósito de que as relações fáticas ou usos que o legislador histórico tinha perante si e em conformidade aos quais projectou a sua regulação, para os quais a tinha pensado, variaram de tal modo que a norma dada deixou de se ‘ajustar’ às novas relações. É o fator temporal que se faz notar aqui. Qualquer lei está, como facto histórico, em relação actuante com o seu tempo. Mas o tempo também não está em quietude; o que no momento da génese da lei actuava de modo determinado, desejado pelo legislador, pode posteriormente actuar de um modo que nem sequer o legislador previu, nem, se o pudesse ter previsto, estaria disposto a aprovar” (Op. cit., p. 421-422).

23 Op. cit., p. 422.

24 Op. cit. p. 136.

Deve o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um *absurdo*, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. Também se prefere a exegese de que resulte eficiente a providência legal ou válido o ato, à que tome aquela sem efeito, inócua, ou este, juridicamente nulo.

[...] Desde que a interpretação pelos processos tradicionais conduz a injustiça flagrante, incoerências do legislador, contradição consigo mesmo, impossibilidades ou absurdos, deve-se presumir que foram usadas expressões impróprias, inadequadas, e buscar um sentido equitativo, lógico e acorde com o sentir geral e o bem presente e futuro da comunidade.

41. Assim, ainda que perplexo, cabe ao intérprete seguir adiante à procura de parâmetros exegéticos que permitam dar concretude à norma em estudo.

42. Antes, porém, recomendável recordar duas importantes conclusões a que se chegou até o momento: primeiro, a referência a outro regime previdenciário, posta na parte final do dispositivo, não deve ser tomada em sua literalidade, eis que jamais integrou propriamente a *intentio legis*²⁵; depois, a finalidade ínsita à exceção prevista no dispositivo no momento histórico no qual ganhou vigência, que era retirar da seara protetiva do IAMSPE os servidores que já faziam jus à assistência médica, há de ser descartada na medida em que absolutamente descolada da realidade atual.

43. Excluídos esses parâmetros interpretativos, cumpre voltar os olhos ao passado em busca de algum critério que, tendo servido para definir os contribuintes do IAMSPE quando da edição da norma em tela, mantenha-se incólume até os dias de hoje.

44. Curial, então, observar que, quando o artigo 3º, I, do Decreto-lei Estadual nº 257/1970 estabeleceu que seriam contribuintes do IAMSPE “os funcionários e servidores públicos estaduais, inclusive os inativos, do Poder Executivo e suas Autarquias, Legislativo e Judiciário, e do Tribunal de Contas do Estado, excetuando-se os que tenham regime previdenciário próprio”, na prática, excluiu da esfera protetiva do IAMSPE basicamente os servidores vinculados ao INPS que, na época, eram apenas aqueles regidos pela CLT²⁶. Tem-se, portanto, que tal Autarquia foi estruturada sob a premissa de que atenderia todos os servidores

25 Lembre-se: ao mencionar “regime de previdência próprio”, o legislador quis aludir a “assistência médica própria”.

26 Deveras, naquele momento histórico e até o advento da EC nº 20/1998, os ocupantes de cargos comissionados eram vinculados à previdência estadual, assim como os servidores regidos pela Lei nº 500/1974.

estaduais, mas não os celetistas. Era este o sentido prático da norma no exato momento em que ganhou vigência.

45. Não se ignora que, depois da edição do diploma em tela, novas leis estabeleceram outros contribuintes para o IAMSPE, chegando a incluir nessa categoria certos servidores celetistas, além de indivíduos que nem sequer poderiam ser considerados servidores públicos no sentido técnico. Acerca do ponto, a i. Procuradora do Estado, Dra. DEISE CAROLINA MUNIZ REBELLO, discorreu com maestria no bojo do Parecer CJ/IAMSPE nº 646/2014:

[...] O IAMSPE, Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual, tem sua finalidade e organização básica definidas no Decreto-lei nº 257/70. A finalidade institucional do IAMSPE é prestar assistência médica e hospitalar aos contribuintes e beneficiários do IAMSPE, sujeitos estes definidos no artigo 3º do Decreto-lei nº 257/70 e em outras leis estaduais, como é o caso da **Lei nº 500/74**, que trata da contratação de servidores temporários e estabelece a contribuição compulsória para IAMSPE²⁷; da **Lei nº 4.123/1984**, que estabelece a faculdade de inscrição dos ex-deputados da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo; da **Lei nº 9.527/1997**, que estabelece a faculdade de inscrição dos ex-combatentes brasileiros da Segunda Guerra Mundial e seus dependentes; da **Lei nº 9.978/1998**, que estabelece a faculdade de inscrição dos Revolucionários de 1932 e seus dependentes; da **Lei nº 11.456/2003**, que estabelece a inscrição facultativa dos servidores ativos e inativos do próprio IAMSPE (os quais são empregados públicos sob regime jurídico da CLT e se aposentam pelo INSS); da **Lei Complementar nº 539/1988**, que estabelece a contribuição para o serventuário. (destaquei)

46. Evidentemente, os diplomas citados devem ser observados enquanto vigentes, autorizando a inclusão dos indivíduos neles contemplados na categoria de contribuintes do IAMSPE. Mas, de toda sorte, pode-se afirmar com segurança que, **no momento em que editado o Decreto-lei Estadual nº 257/1970, este diploma albergou os servidores públicos estaduais em geral, mas não os**

27 Artigo 44 — Os servidores regidos por esta lei serão contribuintes obrigatórios do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (IPESP) e do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual (IAMSPE), nas mesmas bases e condições a que estão sujeitos os funcionários, fazendo jus a idênticos benefícios a estes concedidos. Parágrafo único — O disposto neste artigo, a critério da Administração, poderá ser aplicado ao pessoal que vier a ser admitido no regime trabalhista na forma prevista no artigo 3º. (NR)

regidos pela CLT²⁸ nem outros que porventura pudessem se socorrer de assistência médica específica fornecida em decorrência de seu regime de trabalho²⁹.

47. Creio que dessa constatação seja viável extrair o único parâmetro interpretativo seguro para a aplicação da norma em tela e então concluir que **são contribuintes do IAMSPE, nos termos do artigo 3º, I, do Decreto-lei Estadual nº 257/1970, os servidores públicos estaduais, inclusive os inativos, potencialmente abrangidos à época em que tal decreto definiu o universo de contribuintes da Autarquia, o qual não inclui, como nunca incluiu, servidores celetistas ou mesmo, para citar outro caso, os temporários regidos pela recente Lei Complementar Estadual nº 1.093/2009.**

48. Com isso, abandona-se o sentido original da norma, hoje sem qualquer respaldo na realidade, para render homenagem ao sentido prático inerente ao dispositivo. Segue-se ainda assim a trilha do método teleológico de interpretação, elegendo um *telos* que, embora coadjuvante no momento da edição da norma, exsurge como o único viável na atualidade.

49. Fixado esse entendimento, parte-se para a análise do caso concreto submetido à consulta: a situação de Odete Cabral Okuma que, tendo sido admitida pelo Instituto Dante Pazzanese de Cardiologia nos termos da Lei Estadual nº 500/1974 na vigência da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, foi excluída dos quadros da Administração Pública Estadual logo após aposentadoria no âmbito do RGPS.

50. Ora, na qualidade de servidora admitida pela Lei Estadual nº 500/1974, é certo que Odete Cabral Okuma integrou a categoria de contribuintes do IAMSPE³⁰. Contudo, **no momento em que foi excluída dos quadros da Administração Estadual, tendo perdido a qualidade de servidora pública, deixou de enquadrar-se tanto no artigo 44 da Lei Estadual nº 500/1974 quanto no artigo 3º, I, do Decreto-lei Estadual nº 257/1970.**

28 Aliás, o advento da Lei Estadual nº 11.456/2003, que permitiu aos servidores celetistas do IAMSPE inscreverem-se como contribuintes da Autarquia, constitui prova cabal de que os empregados públicos estaduais jamais integraram tal categoria.

29 Importante recordar que, já naquela época, os policiais militares paulistas estavam amparados por assistência médica garantida pela Cruz Azul de São Paulo, nos termos do Decreto Estadual nº 7.158/1935.

30 O artigo 44 da Lei Estadual nº 500/1974 c/c o artigo 3º, I, do Decreto-lei Estadual nº 257/1970 não autorizam conclusão diversa.

51. Note-se que não foi a aposentadoria na seara do RGPS que ocasionou a exclusão da interessada do âmbito de proteção do IAMSPE, mas, sim, o ato posterior de extinção do vínculo entre a servidora e o Instituto Dante Pazzanese de Cardiologia.

52. Em verdade, a aposentadoria no âmbito do INSS não tem nenhuma relevância para a definição da condição de contribuinte do IAMSPE. O que determina essa condição, por força do dispositivo de lei examinado, é o vínculo com o Estado que, na inatividade, faz-se com a entidade estadual gestora do Regime Próprio de Previdência Social. Quanto à interessada, que não preservou tal vínculo, decerto não pode ser considerada servidora pública inativa do Estado; é simplesmente ex-servidora, aposentada do INSS.

53. Por todo o exposto, conclui-se: (i) o artigo 3º, I, do Decreto-lei Estadual nº 257/1960 deve ser interpretado de maneira a albergar na categoria de contribuinte do IAMSPE todos os servidores públicos estaduais, inclusive os inativos, excetuados aqueles regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e outros que não poderiam ser abrangidos à época em que definido o universo de contribuintes da Autarquia por tal decreto; (ii) no caso concreto submetido à consulta, Odete Cabral Okuma deixou de integrar a categoria de contribuinte do IAMSPE no momento em que extinto seu vínculo com a Administração Pública Estadual.

54. Em arremate, de rigor consignar que o diploma *in casu* merece ser revisto com urgência, a fim de amoldar a disciplina do IAMSPE à realidade fática e normativa vigente³¹.

São Paulo, 11 de janeiro de 2017.

JULIANA DE OLIVEIRA DUARTE FERREIRA

Procuradora do Estado

OAB/SP nº 249.114

31 Em pesquisa realizada na base de dados da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo é possível localizar ao menos os seguintes projetos de lei que cuidam do assunto: o Projeto de Lei nº 660/2006, o Projeto de Lei nº 134/2007, o Projeto de Lei nº 400/2010 e o Projeto de Lei nº 472/2010.

PROCESSO: GDOC nº 18488-1444053/2014

PARECER: PA nº 2/2017

INTERESSADA: ODETE CABRAL OKUMA

Ao solucionar o caso específico da ex-servidora interessada, o criterioso **Parecer PA nº 2/2017** oferece resposta ao problema aparentemente insuperável da inteligência, nos dias que correm, da cláusula “*excetuando-se os que tenham regime previdenciário próprio*” encontrada no artigo 3º, inciso I, do Decreto-lei nº 257/1970. Assim conclui:

“(i) o artigo 3º, I, do Decreto-lei Estadual nº 257/1960 deve ser interpretado de maneira a albergar na categoria de contribuinte do IAMSPE todos os servidores públicos estaduais, inclusive os inativos, excetuados aqueles regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e outros que não poderiam ser abrangidos à época em que definido o universo de contribuintes da Autarquia por tal decreto; (ii) no caso concreto submetido à consulta, Odete Cabral Okuma deixou de integrar a categoria de contribuinte do IAMSPE no momento em que extinto seu vínculo com a Administração Pública Estadual.”

Em síntese, defende a ilustre parecerista uma interpretação que prestigia, quanto possível, a eficácia do aludido preceito de lei, talhado em função de um estado de coisas que entre nós já não existe ao menos desde que a saúde, universalizada, foi separada da previdência social.

Acompanho esse entendimento, que, segundo indicam os elementos trazidos aos autos, já se reflete na prática administrativa do Estado.

Sem prejuízo da fixação de orientação jurídica no sentido proposto, enfatizo que imperativos de segurança jurídica estão a inspirar urgente alteração legislativa, como recomendado no derradeiro item do parecer.

Com essas considerações, transmitam-se os autos à análise da douta Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral.

P.A., em 12 de janeiro de 2017.

DEMERVAL FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR

Procurador do Estado respondendo pelo expediente
da Procuradoria Administrativa

OAB/SP nº 245.540

PROCESSO nº: 0010001001396/2014

INTERESSADO: ODETE CABRAL OKUMA

**ASSUNTO: NOTIFICAÇÃO EXTRAJUDICIAL – DESPACHO
G.S. Nº 4.224/2014 – SISRAD Nº 148438/2014.**

Estou de acordo com o entendimento exposto no **Parecer PA nº 02/2017**, que contou com a aprovação da Chefia da Procuradoria Administrativa.

Ao Sr. Procurador Geral do Estado, com proposta de aprovação da peça opinativa.

SubG-Consultoria, 30 de janeiro de 2017.

CRISTINA M. WAGNER MASTROBUONO
Subprocuradora Geral do Estado
Consultoria Geral

PROCESSO: 0010001001396/2014

INTERESSADO: ODETE CABRAL OKUMA

**ASSUNTO: NOTIFICAÇÃO EXTRAJUDICIAL – DESPACHO
G.S. Nº 4.224/2014 – SISRAD Nº 148438/2014.**

1. Aprovo o **Parecer PA nº 02/2017**, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

2. Restituam-se os autos à Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para prosseguimento.

GPG, em 9 de fevereiro de 2017.

ELIVAL DA SILVA RAMOS
Procurador Geral do Estado

