



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 21/2441-0000225-0

PARECER Nº 18.637/21

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO GRANDE DO SUL – IPE SAÚDE. ENCERRAMENTO DO CONTRATO COM AS PREFEITURAS. POSSIBILIDADE DE PERMANÊNCIA COMO SEGURADO OPTANTE.

1. É possível a permanência, como segurado optante, de beneficiário do IPÊ Saúde na hipótese de encerramento do contrato entre a Prefeitura Municipal à qual é vinculado e o IPÊ Saúde.

2. O § 1º do art. 90 da Lei Complementar Estadual n. 15.145/18 disciplinou de forma genérica a possibilidade de permanência no sistema daqueles que tiverem a perda da condição de segurado ou dependente, não estabelecendo exceção. Os incisos são apenas uma discriminação ou enumeração, mas não estabelecem regras de caráter geral. Nesse cenário, a expressão desligamento não pode se referir ao desligamento do servidor do serviço público, mas, sim, ao desligamento do IPE Saúde, que pode ter ocorrido pelo encerramento do contrato firmado.

3. A Lei Complementar Estadual n. 15.145/18, quando desejou, excepcionou explicitamente aqueles que não poderiam permanecer como beneficiários após o encerramento do contrato.

AUTORA: KARINA ROSA BRACK

Aprovado em 8 de março de 2020.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Arthur Rodrigues de Freitas Lima

PGE / GAB-AA / 447930001

08/03/2021 19:01:03





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER Nº

INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO GRANDE DO SUL – IPE SAÚDE. ENCERRAMENTO DO CONTRATO COM AS PREFEITURAS. POSSIBILIDADE DE PERMANÊNCIA COMO SEGURADO OPTANTE.

1. É possível a permanência, como segurado optante, de beneficiário do IPÊ Saúde na hipótese de encerramento do contrato entre a Prefeitura Municipal à qual é vinculado e o IPÊ Saúde.

2. O § 1º do art. 90 da Lei Complementar Estadual n. 15.145/18 disciplinou de forma genérica a possibilidade de permanência no sistema daqueles que tiverem a perda da condição de segurado ou dependente, não estabelecendo exceção. Os incisos são apenas uma discriminação ou enumeração, mas não estabelecem regras de caráter geral. Nesse cenário, a expressão desligamento não pode se referir ao desligamento do servidor do serviço público, mas, sim, ao desligamento do IPE Saúde, que pode ter ocorrido pelo encerramento do contrato firmado.

3. A Lei Complementar Estadual n. 15.145/18, quando desejou, excepcionou explicitamente aqueles que não poderiam permanecer como beneficiários após o encerramento do contrato.

Trata-se de expediente administrativo encaminhado pelo Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Rio Grande do Sul – IPÊ Saúde -, inaugurado a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

partir de solicitação de Carlito Roberto da Silva Pereira para permanência no convênio após o encerramento do contrato entre o IPÊ Saúde e o Município de Terra de Areia. O requerente era segurando do IPÊ-SAÚDE desde o ano de 2006, e, com o fim do contrato principal, surgiu a dúvida sobre a possibilidade de sua permanência como optante.

Às fls. 15 foi acostado o Parecer n. 001/2021, do IPÊ-SAÚDE, entendendo que o requerente não se enquadrava na hipótese legal que permitiria a opção pela permanência após o desligamento (fls. 15-18). Foi encaminhado pedido de reconsideração da decisão.

A agente setorial, Procuradora do Estado Priscila Tahisa Krause, manifestou-se às fls. 50-54, apontando para a existência de outra interpretação legal, que ensejaria a permanência dos optantes vinculados às prefeituras cujos contratos não foram renovados com o IPERGS. Citou recente liminar relativa à situação idêntica à presente e sugeriu a remessa para consulta.

O expediente foi remetido à Procuradoria-Geral do Estado pelo Secretário de Estado pelo Diretor-Presidente do IPE Saúde, sendo distribuído no âmbito da Assessoria Jurídica e Legislativa do Gabinete.

É o relatório.

A questão jurídica controvertida diz respeito à possibilidade de manutenção da qualidade de segurado do IPE Saúde, como optante, de servidor público municipal aposentado – no caso, de Serra de Areia – após o encerramento do contrato do IPE Saúde com o Município.

A Lei Complementar Estadual n. 15.145/18, que regulamenta o Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul, seus dependentes e pensionistas – Sistema IPE SAUDE – disciplina, no art. 9º, quem poderá ser inscrito no sistema. Além de todos os segurados ordinários, há a previsão, no inc. X, dos **“servidores, empregados, agentes políticos ou filiados das entidades e órgãos referidos no art. 37 da presente Lei Complementar**, quando não integrantes dos incisos I a IX deste artigo. (Inciso incluído pela Lei n° 15.496, de 6 de agosto de 2020)”

O art. 37, por sua vez, prevê:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Art. 37 - O IPE Saúde poderá firmar contratos visando à cobertura assistencial prevista nesta Lei Complementar, mediante a devida contrapartida financeira, baseada em análise atuarial que assegure o equilíbrio financeiro, na forma de regulamentação própria, com: (Redação dada pela Lei nº 15.496, de 6 de agosto de 2020)

I - fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e empresas controladas integrantes da Administração Indireta do Estado; (Redação dada pela Lei nº 15.496, de 6 de agosto de 2020)

II - órgãos ou Poderes da União, de outros Estados e de municípios; (Redação dada pela Lei nº 15.496, de 6 de agosto de 2020)

III - autarquias, inclusive as consideradas "sui generis"; (Inciso incluído pela Lei nº 15.496, de 6 de agosto de 2020)

IV - entidades de registro e fiscalização profissional; (Inciso incluído pela Lei nº 15.496, de 6 de agosto de 2020)

V - organismos paraestatais. (Inciso incluído pela Lei nº 15.496, de 6 de agosto de 2020)

No presente caso, nos termos do art. 37, da Lei Complementar n. 15.145/18, o Município de Terra de Areia possuía contrato com o IPE Saúde, para a cobertura assistencial dos seus servidores, sendo o caso do requerente. Após o encerramento desse contrato, remanesceu a dúvida sobre a possibilidade de sua permanência.

O art. 9º, que estabeleceu quem poderá ser inscrito no sistema, também regulamentou a possibilidade de permanência daqueles que perderem a condição de segurado ou dependente, nos seguintes termos:

§ 1º - **A perda da condição de segurado ou de dependente**, em qualquer hipótese, implica a supressão da cobertura dos serviços de saúde, **sendo-lhe facultado optar pela permanência no IPE Saúde, mediante as seguintes condições:** (Redação dada pela Lei nº 15.496, de 6 de agosto de 2020)

I - solicitação por escrito, formulada no prazo máximo de 90 (noventa) dias a contar da data do desligamento; (Redação dada pela Lei nº 15496, de 6 de agosto de 2020)

II - ter permanecido na condição de segurado por período não inferior a 12 (doze) meses; (Redação dada pela Lei nº 15496, de 6 de agosto de 2020)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

III - permanência como optante pelo prazo mínimo de 24 (vinte e quatro) meses, a fim de preservar o equilíbrio econômico-financeiro e atuarial do IPE Saúde; e (Redação dada pela Lei n° 15496, de 6 de agosto de 2020)

IV - contribuição na forma prevista no inciso III do art. 2.º da Lei Complementar n.º 12.066, de 29 de março de 2004, considerando-se como salário de contribuição a última remuneração percebida na função pública, respeitado o limite estabelecido no § 2.º do art. 5.º da referida Lei Complementar. (Inciso incluído pela Lei n° 15.496, de 6 de agosto de 2020)

A dúvida surge, em suma, da interpretação da lei, ou seja, do termo desligamento, previsto no inc. I, pois, no entender da Assessoria Técnica, “o direito de opção só poderá ser exercido diante da hipótese de desligamento, o que não se verifica no caso concreto, tendo em vista não terem sido juntados ao proa em questão quaisquer indicativos de que o requerente tenha **rompido seu vínculo funcional junto ao município de Terra de Areia**”. Dessa forma, segundo essa interpretação, o desligamento referido no inc. I somente seria referente ao rompimento do vínculo funcional.

Conforme entendimento generalizado, nenhuma lei prescinde de interpretação. Na verdade, a interpretação é etapa necessária ao processo de subsunção do fato à norma, pois, por meio dela, se determina o sentido dos preceitos jurídicos para a sua aplicação ao caso concreto. Portanto, a questão que exsurge é a forma de realizá-la para se identificar a correta aplicação da cláusula.

No presente caso, ainda que a interpretação dada pela área técnica possa ser extraída do texto legal, não me parece que, na hermenêutica mais adequada, seja o sentido objetivamente válido do dispositivo em comento.

Como cediço, formalmente, os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios, conforme estabelecido no art. 10 da Lei Complementar n. 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

I - **a unidade básica de articulação será o artigo**, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - **os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;**

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

(...)

E o art. 11 estabelece expressamente que as disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

- para a obtenção de clareza:

a) **usar as palavras e as expressões em seu sentido comum**, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

(...)

III - para a obtenção de ordem lógica:

(...)

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) **expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;**

d) **promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.**

Dessa forma, a forma adequada de interpretar um artigo é concêntrica e não linear. O centro orbital de um artigo é o seu caput e o restante o circunstanciam: os parágrafos, incisos, alíneas e demais itens que o integram. Assim, a interpretação exige certo grau de abstração do intérprete para que, em uma visão geral



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

mais acurada, visualize que os parágrafos, por exemplo, são subdivisões do assunto do caput, enquanto os incisos são exemplificações do assunto do parágrafo ou do próprio caput, e, por fim, os itens são enumerações do assunto que está na alínea.

No presente caso, observa-se que o caput do art. 9º estabeleceu quem poderá ser inscrito como segurado no IPE Saúde, **vindo a enumeração desses participantes por meio de incisos:**

I - os servidores públicos civis, vinculados aos Poderes e órgãos do Estado, da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações de Direito Público, ativos e inativos, e os militares estaduais, ativos e inativos;

II - os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública Estadual e do Tribunal de Contas do Estado, ativos e inativos;

III - os ocupantes de cargos em comissão e de cargos temporários;

IV - os pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul - RPPS/RS;

V - os agentes políticos dos Poderes Executivo e Legislativo do Estado do Rio Grande do Sul que aderirem ao ingresso no Sistema IPE Saúde quando em atividade vinculada ao Estado;

VI - os servidores públicos estaduais, aposentados pelo Regime Geral de Previdência Social que percebam complementação de proventos pelo Estado e seus pensionistas;

VII - os ex-combatentes, habilitados na forma da Lei n.º 10.081, de 20 de janeiro de 1994, que regulamenta o inciso I do art. 10 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado, que assegura, exclusivamente, assistência médica e hospitalar aos ex-combatentes, domiciliados no Rio Grande do Sul;

VIII - os Notários e Registradores privatizados;

IX - os servidores ferroviários abrangidos pela Lei n.º 2.061, de 13 de abril de 1953, que regula o provimento e a vacância dos cargos e das funções públicas ferroviárias, bem como os direitos e as responsabilidades dos servidores públicos ferroviários, e pela Lei n.º 6.182, de 8 de janeiro de 1971, que cria no Poder Executivo, o Quadro Especial e dá outras providências, e pensionistas.

X - servidores, empregados, agentes políticos ou filiados das entidades e órgãos referidos no art. 37 da presente Lei Complementar, quando não



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
integrantes dos incisos I a IX deste artigo. (Inciso incluído pela Lei nº 15.496, de
6 de agosto de 2020)

O parágrafo, por sua vez, nos termos da LC n. 95/98, expressa os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo. O § 1º do art. 9º, já transcrito acima, **disciplinou sobre a possibilidade de permanência no sistema daqueles que tiverem a perda da condição de segurado ou dependente**. O parágrafo, que complementa o caput (e sua enumeração), **não estabelecendo exceção ou discriminação**, refere-se ao conjunto do enunciado que complementa. No presente caso, a norma abordou a situação de forma genérica, tratando da **“perda da condição de segurado ou de dependente”**, e da faculdade de **“optar pela permanência no IPE Saúde”**, mediante as condições elencadas nos incisos. E os incisos, como referido, são apenas uma discriminação ou enumeração, mas não estabelecem regras de caráter geral.

O termo que gerou a controvérsia jurídica está justamente no inciso que discrimina as condições que devem ter sido preenchidas para o segurado poder permanecer e o procedimento para tanto, dispondo, no inc. I, que a solicitação deverá ser formulada no prazo máximo de 90 dias da data do desligamento. Assim, nesse cenário, **a expressão desligamento não pode ser referir ao desligamento do servidor ao serviço público, mas, sim, ao desligamento do IPE Saúde**, que pode ter ocorrido pelo encerramento do contrato firmado.

Acrescente-se a isso que a lei, quando o desejou, excepcionou explicitamente aqueles que não poderiam permanecer. Com efeito, no art. 37, quando tratou dos contratos a serem firmados pelo IPE Saúde, explicitamente estabeleceu que a possibilidade de manutenção da qualidade do segurado não se aplica aos segurados oriundos dos contratos firmados com autarquias, inclusive as consideradas “sui generis”, entidades de registro e fiscalização profissional e organismos paraestatais. Observe-se que o caso dos contratos com os Municípios estava previsto no inc. II e não foi excluída a possibilidade de permanência dos segurados no caso de encerramento do contrato do Município com o IPÊ Saúde:

Art. 37 - O IPE Saúde poderá firmar contratos visando à cobertura assistencial prevista nesta Lei Complementar, mediante a devida contrapartida financeira, baseada em análise atuarial que assegure o equilíbrio financeiro, na



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
forma de regulamentação própria, com: (Redação dada pela Lei nº 15.496, de 6 de agosto de 2020)

(...)

§ 3º - A possibilidade de manutenção da qualidade de segurado prevista no § 1.º do art. 9.º desta Lei Complementar não se aplica aos segurados oriundos dos contratos firmados neste artigo que apresentem a condição de filiados às entidades referidas nos incisos III a V do presente artigo. (Redação dada pela Lei nº 15.496, de 6 de agosto de 2020)

Também é de referir-se que, afora tudo isso, a expressão desligamento, embora, de fato, usualmente utilizada para referir-se ao encerramento do vínculo com a administração pública, não está prevista, por exemplo, na Lei n. 10.098/94, que dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul. A Lei n. Lei 8112/90, que trata do regime jurídico dos servidores Públicos Civis da União, igualmente não utiliza essa terminologia. Assim, a expressão desligamento não possui uma tecnicidade que recomende uma interpretação que não guarde coerência com a estrutura da lei. Como já referido, a LC n. 95/98 estabelece que para a obtenção de clareza as palavras e as expressões devem ser usadas em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando.

Observe-se que a Lei n. 12.134/2004, que regulamentava o IPÊ Saúde e foi revogada pela Lei Complementar n. 15.145/18, também aceitava a permanência dos segurados caso encerrado o contrato com os municípios, nos seguintes termos:

§ 1º - É facultado aos segurados oriundos desses contratos, quando desligados do contratante, optarem pela manutenção do Plano IPE-SAÚDE, nos termos do § 2º, do artigo 3º desta Lei Complementar;

A Lei n. 15.145/18, por sua vez, explicitamente vez a divisão de quem pode permanecer como optante ou não, conforme já referido. Tendo acrescentado outras situações possíveis de contrato, claramente segregou aqueles que não terão a opção de permanência após o encerramento do contrato.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Apenas a título de acréscimo, importante referir que a resolução n. 329/04, que regulamentava os contratos de prestação de serviço no âmbito da Lei Complementar Estadual n. 12.134/04, não alterada após a Lei Complementar n. 15.145/18, não fez nenhuma referência ao assunto que possa gerar dubiedade na interpretação.

Ademais, como bem referido pela Agente Setorial, Procuradora do Estado Priscila Tahisa Krause, já existe decisão judicial sobre o tema, ainda que em cognição sumária e sem trânsito em julgado, reconhecendo o direito de permanência no IPÊ Saúde nesses casos:

Narra a autora ser servidora do Município de Terra de Areia, aposentada, estando em tratamento de quimioterapia para neoplasia de intestino delgado (CID 10 C170). Informou que o Município de Terra de Areia não renovou o seu convênio com o IPÊ-Saúde, tendo a cobertura se extinguindo em 10/01/2021.

Relatou ter postulado a manutenção do vínculo na condição de optante, todavia, embora com sessão de quimioterapia já designada para 01/02/2021, teve o pedido de cobertura negado pela demandada sob a justificativa de matrícula irregular. Pugnou pela concessão da tutela de urgência para alterar a informação no seu cadastro para matrícula regular, autorizando o lançamento dos seus próximos tratamentos médicos, principalmente a sessão de quimioterapia já designada. Postulou a procedência da ação para confirmar a decisão liminar. Pediu a inversão do ônus da prova e a concessão da gratuidade de justiça. Juntou documentos (...) Os documentos que instruem a inicial, demonstram a presença de elementos do direito alegado pela parte autora, em especial, que a autora é servidora municipal aposentada e que, embora não tenha sido renovado o convênio do Município com a ré, os documentos juntados às fls. 24/26 demonstram que a autora manifestou o seu interesse na manutenção do seu vínculo com optante do plano. Esta possibilidade está prevista no artigo 9º, §1º, da Lei Complementar nº 15.45/2018, in verbis:

Em caso de judicialização, e considerando a posição tradicional do poder judiciário sempre que envolvendo o direito à saúde, é muito provável que o IPÊ Saúde seja sucumbente, devendo ser esse aspecto ser levado em consideração nas decisões administrativas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Caso o interesse do IPÊ Saúde efetivamente seja no sentido de não ser possibilitada a permanência dos segurados nesses casos de encerramento contratual, até por questões de equilíbrio atuarial, deverão ser realizadas alterações legislativas que tragam previsão clara e insuscetível de questionamentos sobre a inviabilidade de opção dos beneficiários como segurados facultativos nessa hipótese.

Nesses termos, conclui-se:

1. É possível a permanência, como segurado optante, do beneficiário na hipótese de encerramento do contrato entre a Prefeitura Municipal e o IPÊ Saúde.
2. O § 1º do art. 90 da Lei Complementar Estadual n. 15.145/18 disciplinou de forma genérica a possibilidade de permanência no sistema daqueles que tiverem a perda da condição de segurado ou dependente, não estabelecendo exceção. Os incisos são apenas uma discriminação ou enumeração, mas não estabelecem regras de caráter geral. Nesse cenário, a expressão desligamento não pode se referir ao desligamento do servidor do serviço público, mas, sim, ao desligamento do IPE Saúde, que pode ter ocorrido pelo encerramento do contrato firmado.
3. A Lei Complementar Estadual n. 15.145/18, quando desejou, excepcionou explicitamente aqueles que não poderiam permanecer como beneficiários após o encerramento do contrato.

É o parecer.

Porto Alegre, 08 de março de 2021.

Karina Rosa Brack
Procuradora do Estado
Ref. PROA nº 21/2441-0000225-0

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Karina Rosa Brack	08/03/2021 10:32:17 GMT-03:00	81058365053	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 21/2441-0000225-0

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria da Procuradora do Estado **KARINA ROSA BRACK**, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pelo **INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – IPE/SAÚDE**.

Restitua-se à Procuradoria Setorial junto ao Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul – IPE/Saúde.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	08/03/2021 18:56:20 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.