

DA CONSTITUCIONALIDADE DA TRIBUTAÇÃO DOS INATIVOS, ESTABELECIDADA POR MEIO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 41/2003, À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Paula Emília Moura Aragão de Sousa Brasil
Juíza Federal - SJ/PE

I. Introdução; II. Inexistência de violação ao direito adquirido ; III. A questão da irredutibilidade de vencimentos; IV. A irretroatividade e anterioridade da lei tributária; V. A ausência de necessidade de Lei Complementar; VI. A averiguação do efeito confiscatório; VII. Do caráter contributivo (e retributivo) do sistema previdenciário como corolário da natureza vinculada do tributo; VIII. Conclusões.

I. INTRODUÇÃO

O art. 4º da Emenda Constitucional n.º 41/2003, que instituiu a contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas, vem sendo objeto de intenso debate a propósito de sua conformação com as disposições constitucionais estabelecidas pelo Poder Constituinte Originário.

Preceitua o dispositivo:

“Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o *caput* incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

- I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.”

Os defensores da tese da inconstitucionalidade tomam como baluarte de seu dizer, o argumento de que a emenda constitucional em causa, ao instituir a contribuição sobre os proventos dos servidores inativos, violou o direito adquirido, o princípio da vedação de confisco, os princípios da isonomia, da irredutibilidade vencimental, da irretroatividade da lei, além de ter deixado de atentar para o caráter retributivo da exação.

O tema versa matéria de ordem constitucional e de intensa repercussão social, de sorte a que, inexoravelmente, será suscitada sua apreciação perante a Corte Guardiã. Atenta a este fato, tenho por oportuno o exame do precedente jurisprudencial daquele Pretório, do qual decorreu entendimento a propósito da Reforma Previdenciária, promovida em 1999, sob a égide do Governo do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, com bases muito semelhantes à presentemente intentada pela atual Administração.

Segue a ementa do julgamento, nos excertos que importam ao caso em exame:

“EMENTA (...) RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI COMPLEMENTAR - INCIDÊNCIA NOS CASOS TAXATIVAMENTE INDICADOS NA CONSTITUIÇÃO - CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DEVIDA POR SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS EM ATIVIDADE - INSTITUIÇÃO MEDIANTE LEI ORDINÁRIA - POSSIBILIDADE. - Não se presume a necessidade de edição de lei complementar, pois esta é somente exigível nos casos expressamente previstos na Constituição. Doutrina. Precedentes. - O ordenamento constitucional brasileiro - ressalvada a hipótese prevista no art. 195, § 4º, da Constituição - não submeteu, ao domínio normativo da lei complementar, a instituição e a majoração das contribuições sociais a que se refere o art.

195 da Carta Política. - Tratando-se de contribuição incidente sobre servidores públicos federais em atividade - a cujo respeito existe expressa previsão inscrita no art. 40, caput, e § 12, c/c o art. 195, II, da Constituição, na redação dada pela EC n.º 20/98 - revela-se legítima a disciplinaçãõ do tema mediante simples lei ordinária. As contribuições de seguridade social - inclusive aquelas que incidem sobre os servidores públicos federais em atividade -, embora sujeitas, como qualquer tributo, às normas gerais estabelecidas na lei complementar a que se refere o art. 146, III, da Constituição, não dependem, para o específico efeito de sua instituição, da edição de nova lei complementar, eis que, precisamente por não se qualificarem como impostos, torna-se inexigível, quanto a elas, a utilização dessa espécie normativa para os fins a que alude o art. 146, III, a, segunda parte, da Carta Política, vale dizer, para a definição dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes. Precedente: RTJ 143/313-314. A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO ADMITE A INSTITUIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO. - A Lei n.º 9.783/99, ao dispor sobre a contribuição de seguridade social relativamente a pensionistas e a servidores inativos da União, regulou, indevidamente, **matéria não autorizada pelo texto da Carta Política, eis que, não obstante as substanciais modificações introduzidas pela EC n.º 20/98 no regime de previdência dos servidores públicos, o Congresso Nacional absteve-se, conscientemente, no contexto da reforma do modelo previdenciário, de fixar a necessária matriz constitucional, cuja instituição se revelava indispensável para legitimar, em bases válidas, a criação e a incidência dessa exação tributária sobre o valor das aposentadorias e das pensões.** O regime de previdência de caráter contributivo, a que se refere o art. 40, caput, da Constituição, na redação dada pela EC n.º 20/98, foi instituído, unicamente, em relação “Aos servidores titulares de cargos efetivos...”, inexistindo, desse modo, qualquer possibilidade jurídico-constitucional de se atribuir, a inativos e a pensionistas da União, a condição de contribuintes da exação prevista na Lei n.º 9.783/99. Interpretação do art. 40, §§ 8º e 12, c/c o art. 195, II, da Constituição, todos com a redação que lhes deu a EC n.º 20/98. DEBATES PARLAMENTARES E INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO. - O argumento histórico, no processo de interpretação constitucional, não se reveste de caráter absoluto. Qualifica-se, no

entanto, como expressivo elemento de útil indagação das circunstâncias que motivaram a elaboração de determinada norma inscrita na Constituição, permitindo o conhecimento das razões que levaram o constituinte a acolher ou a rejeitar as propostas que lhe foram submetidas. Doutrina. - O registro histórico dos debates parlamentares, em torno da proposta que resultou na Emenda Constitucional n.º 20/98 (PEC n.º 33/95), revela-se extremamente importante na constatação de que **a única base constitucional - que poderia viabilizar a cobrança, relativamente aos inativos e aos pensionistas da União, da contribuição de seguridade social - foi conscientemente excluída do texto, por iniciativa dos próprios Líderes dos Partidos Políticos** que dão sustentação parlamentar ao Governo, na Câmara dos Deputados (Comunicado Parlamentar publicado no Diário da Câmara dos Deputados, p. 04110, edição de 12/2/98). **O destaque supressivo, patrocinado por esses Líderes partidários, excluiu, do Substitutivo aprovado pelo Senado Federal (PEC n.º 33/95), a cláusula destinada a introduzir, no texto da Constituição, a necessária previsão de cobrança, aos pensionistas e aos servidores inativos, da contribuição de seguridade social. O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO. A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL (CF, ART. 195, § 5º). CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE PENSÕES E PROVENTOS: AUSÊNCIA DE CAUSA SUFICIENTE.** - Sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de seguridade social, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. **A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição.** Doutrina. Precedente do STF. A CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM ATIVIDADE CONSTITUI MODALIDADE DE TRIBUTO VINCULADO. - A contribuição de seguridade social, devida por servidores públicos em atividade, configura modalidade de contribuição social, qualificando-se como **espécie tributária de caráter vinculado, constitucionalmente destinada ao custeio e ao financiamento do regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo.** Precedentes. A GARAN-

TIA DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO NÃO É O PONÍVEL À INSTITUIÇÃO/MAJORAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL RELATIVAMENTE AOS SERVIDORES EM ATIVIDADE. - A contribuição de seguridade social, como qualquer outro tributo, é passível de majoração, desde que o aumento dessa exação tributária observe padrões de razoabilidade e seja estabelecido em bases moderadas. Não assiste ao contribuinte o direito de opor, ao Poder Público, pretensão que vise a obstar o aumento dos tributos - a cujo conceito se subsumem as contribuições de seguridade social (RTJ 143/684 - RTJ 149/654) -, desde que respeitadas, pelo Estado, as diretrizes constitucionais que regem, formal e materialmente, o exercício da competência impositiva. Assiste, ao contribuinte, quando transgredidas as limitações constitucionais ao poder de tributar, o direito de contestar, judicialmente, a tributação que tenha sentido discriminatório ou que revele caráter confiscatório. A garantia constitucional da irredutibilidade da remuneração devida aos servidores públicos em atividade não se reveste de caráter absoluto. Expõe-se, por isso mesmo, às derrogações instituídas pela própria Constituição da República, que prevê, relativamente ao subsídio e aos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos - (CF, art. 37, XV), a incidência de tributos, legitimando-se, desse modo, quanto aos servidores públicos ativos, a exigibilidade da contribuição de seguridade social, mesmo porque, em tema de tributação, há que se ter presente o que dispõe o art. 150, II, da Carta Política. Precedentes: RTJ 83/74 - RTJ 109/244 - RTJ 147/921, 925. (...) **TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA É VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.** - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de a Corte examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não-confiscatoriedade consagrado no art. 150, IV, da Constituição. Precedente: ADI 1.075-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (o Relator ficou vencido, no precedente mencionado, por entender que o exame do efeito confiscatório do tributo depende da apreciação individual de cada caso concreto). - A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-

lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). **A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar,** dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público. Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o efeito cumulativo - resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal - afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação (as contribuições de seguridade social revestem-se de caráter tributário), não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade. (...)” (ADI 2010 MC / DF - DISTRITO FEDERAL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 30/09/1999 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJ DATA-12-04-02 PP-00051 EMENT VOL-02064-01 PP-00086). - Original sem destaques.

À luz do entendimento do citado Sodalício, invocado com base nos esteios já declinados, passo ao exame da reforma introduzida por meio da EC 41/2003, no ponto em que toca a instituição da cobrança aos inativos.

II. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DIREITO ADQUIRIDO

É possível inferir, com razoável clareza, que a baliza nuclear do precedente está em que não houve o estabelecimento da necessária matriz constitucional à cobrança da exação. Em ponto algum do julgamento, afirma-se diretamente a ocorrência de violação ao preceito do direito adquirido, no tocante à imposição da cobrança em si.

Deveras, de outro modo não podia ser, já que o próprio Supremo Tribunal Federal, já reiterou, em diversas ocasiões, seu entendimento acerca da inexistência de direito adquirido a regime jurídico.

Adite-se que os inativos e pensionistas da União nunca estiveram imunes, por dispositivo constitucional, expresso ou implícito, à tributação. Embora não tenha faltado quem defendesse a aplicação subsidiária aos servidores aposentados, da regra específica dos segurados do Regime Geral (art. 195, II), a os eximir da tributação de seus proventos, a exegese não chegou a vingar. Talvez porque, como sustentava, à época, o hoje Ministro do STF, Dr. Gilmar Ferreira Mendes¹, tratar-se-ia mesmo de uma “soma de felicidades”: aos servidores públicos os bônus de sua própria disciplina, bem como os da disciplina dos segurados do regime geral, sem no entanto, os ônus deste último regramento.

O certo é que havia apenas uma não incidência do tributo sobre seus proventos. Assim, sendo a contribuição previdenciária espécie de tributo, não há, em princípio, óbice a sua cobrança, desde que respeitados os ditames constitucionais limitadores respectivos, já que não existe direito adquirido à exclusão de futura tributação.

Sobre o tema, a clareza e a autoridade do insigne especialista Marcelo Leonardo Tavares²:

“Não vislumbro agressão aos postulados do direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, tendo em vista que não existe direito subjetivo à não incidência futura de tributo, bem como o ato jurídico de concessão não prevê tal cláusula.

Note-se que as contribuições previdenciárias aqui admitidas pela Constituição não retroagem, elas incidem sobre fatos geradores ocorridos após a previsão em hipótese de incidência.

Como não há direito adquirido à não-imposição tributária para o futuro, ou cláusula específica, baseada em lei, de não-incidência quando do ato de deferimento de benefício, não vislumbro como acolher a tese de agressão a esse instituto.

¹ MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. Contribuição dos inativos: uma interpretação possível. Jus navigandi, Teresina, a. 4, n. 39, fev. 2000. Disponível em: <http://www1.jus.com.br>.

² TAVARES, Marcelo Leonardo. Comentários à reforma da previdência / Marcelo Leonardo Tavares, Fábio Zambitte Ibrahim, Marco André Ramos Vieira – Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

O ato jurídico de aposentação é perfeito, se observou a lei, e gera direito adquirido ao gozo de benefício sob as condições estipuladas.

Ocorre que não existe garantia constitucional ou legal, nesses casos, à futura não-incidência de tributo utilizando o valor dos proventos como base de cálculo. O fato de, no momento da concessão, não haver lei anterior prevendo a tributação não garante que lei futura não possa criar hipótese de incidência vinculada ao pagamento de benefício previdenciário.

O que deve ser verificado é se foram atendidos os princípios da reserva legal tributária, da isonomia, da irretroatividade e da anterioridade e da vedação de confisco (arts. 40, 150 e 195 da CFRB/88).”

III. A QUESTÃO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS

A impossibilidade da redução dos vencimentos também não é oponível à atuação da atividade tributante do Estado.

De fato, a majoração, por lei, da alíquota, *v.g.*, do imposto de renda, causa, em última análise, uma redução na remuneração do servidor taxado, que terá uma parcela maior do tributo retida, já na própria fonte.

Nem por isso será reconhecido a este o direito de insurgir-se contra o Fisco, de sorte a impedir a tributação, válida, desde que tenha sido estabelecida dentro dos parâmetros da razoabilidade e com observância dos princípios basilares do Sistema Tributário Nacional.

Este entendimento foi sufragado pelo Tribunal Augusto, na decisão sobre a reforma anterior, tanto que restou registrado na ementa:

“A garantia constitucional da irredutibilidade da remuneração devida aos servidores públicos em atividade não se reveste de caráter absoluto. Expõe-se, por isso mesmo, às derrogações instituídas pela própria Constituição da República, que prevê, relativamente ao subsídio e aos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos - (CF, art. 37, XV), a incidência de tributos, legitimando-se, desse modo, quanto aos servidores públicos ativos, a exigibilidade da contribuição de seguridade social, mesmo porque, em tema de tributação, há que se ter presente o que dispõe o art. 150, II, da Carta Política.”

Na ocasião, fez-se ressalva à aplicação da exegese apenas aos servidores ativos, tão-somente porque os inativos já haviam sido excluídos da taxaço, na análise de item anterior, por força da ausência da necessária matriz constitucional da cobrança.

IV. A IRRETROATIVIDADE E ANTERIORIDADE DA LEI TRIBUTÁRIA

Tem-se duas condicionantes cuja observação se impõe, para que se possa dar por válida a imposição da contribuição em exame: a irretroatividade (art. 150, II, “b” da CF/88) e a anterioridade da lei tributária, no caso a nonagesimal ou mitigada (art. 195, § 6º da CF/88).

Consiste o princípio da irretroatividade da lei tributária na impossibilidade de cobrar tributos relativos a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei instituidora.

De sua vez, a contribuição previdenciária sobre os proventos dos inativos e pensionistas está prevista para incidir sobre as parcelas dos proventos recebidos após a edição da emenda. Portanto, o fato gerador da obrigação tributária – percepção do valor mensal da aposentadoria ou pensão – é posterior à lei tributante, não sendo possível vislumbrar ofensa ao preceito da irretroatividade.

No que respeita a anterioridade, dispõe o art. 195, § 6º da CF/88, que as contribuições sociais somente poderão ser cobradas após 90 (noventa) da data da publicação que as houver instituído ou aumentado.

Nada há na redação da Emenda Constitucional n.º 41/2003, que contrarie esta limitação, pelo que não restam dúvidas quanto à aplicação do dispositivo. De todo modo, o preceito não poderia ter sido afastado (e vem sendo cumprido), por constituir garantia individual do contribuinte, consoante já entendeu o STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, da relatoria do Ministro Sidney Sanches, versando sobre a emenda constitucional que instituiu o malsinado IPMF.

V. A AUSÊNCIA DE NECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR

Em se tratando de contribuições para a seguridade social, impõe-se sua instituição da contribuição mediante Lei Complementar, observado o disposto no art. 195, § 4º, quando não exista base constitucional para a exação.

Deveras, são previstas nos incisos I a III do art. 195 as contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade. Cuidando-se de outras contribuições que não estas, o art. 195, § 4º exige sejam instituídas por lei complementar.

Poder-se-ia argumentar que o preceito não é sequer aplicável aos servidores inativos, posto que sua tributação estaria a obedecer apenas a disciplina do art. 40.

Não reconheço validade ao referido argumento, pois aplicação subsidiária ao regime de previdência dos servidores das disposições constitucionais sobre seguridade social, não só é constitucionalmente determinada, *ex vi* do art. 40, § 12 da CF/88 (não reformado), como também necessária à garantia da segurança jurídica na tributação.

Ocorre que a contribuição dos servidores inativos foi introduzida no próprio texto constitucional, por meio da EC em exame, possuindo o mesmo fundamento de validade das demais, previstas nos incisos do art. 195, já citados.

Assim é que, para estas como para aquelas, despicienda a veiculação de sua disciplina por lei complementar, nos termos do aludido § 4º. O tributo instituído com a reforma não se enquadra no conceito de “outras fontes”, porque previsto no texto da própria constituição.

Não se olvide que, quando o constituinte estabeleceu a exigência de lei complementar, desejou garantir ao contribuinte o quorum privilegiado da espécie normativa, prevenindo de eventuais abusos cometidos pelo legislador ordinário.

Entretanto, a emenda constitucional ocupa posição superior à lei complementar, na pirâmide do ordenamento jurídico, não sendo lícito subtrair àquela competência para tratar de assuntos que poderiam ser disciplinados por esta.

VI. A VERIFICAÇÃO DO EFEITO CONFISCATÓRIO

Quanto ao princípio da vedação de confisco, já esclareceu o Supremo Tribunal que “*a identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar*”³. Portanto, a matéria somente é passível de aferição diante do exame dos pormenores de cada caso concreto, não sendo possível o reconhecimento *tout court* do efeito confiscatório de determinada exação, sem consideração às circunstâncias específicas de sua cobrança.

³ Conferir ementa anteriormente transcrita.

**VII. DO CARÁTER CONTRIBUTIVO (E RETRIBUTIVO) DO SISTEMA
PREVIDENCIÁRIO COMO COROLÁRIO DA NATUREZA
VINCULADA DO TRIBUTO**

Quando do julgamento acerca da constitucionalidade da reforma anterior, a Suprema Corte, adotou como argumento subsidiário, no sentido de sua inconstitucionalidade, a assertiva de que *“a existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição.”*⁴

Inferiu-se desta assertiva, a ilação de que se estava a reconhecer relação de correspondência estrita entre os valores pagos e os recebidos em contraprestação, de sorte a considerar que, em não havendo outra aposentadoria a ser concedida aos inativos, estar-se-ia diante de “tributo sem causa”.

Para com a vênua das vozes dissonantes, entendo não ser este o melhor entendimento extraído da passagem do Pretório Excelso.

Ora bem.

A contribuição previdenciária é tributo de natureza vinculada e bem por isso tem sua cobrança atrelada a uma atuação estatal específica, que deve estar prevista na hipótese de incidência tributária. Além disto, a receita da arrecadação deve possuir destinação, previamente estabelecida. Estes os elementos necessários a sua configuração e validade. Nada mais.

Na hipótese da contribuição dos inativos e pensionistas, a atuação estatal específica consiste na manutenção e gerência, pelo Estado, por meio de sua autarquia especializada, do sistema previdenciário, apto a suportar o pagamento dos benefícios previstos em lei, aos seus segurados.

De sua vez, a arrecadação desta contribuição é destinada exclusivamente ao orçamento da Seguridade Social.

Não há necessidade de proporcionar ao contribuinte outro benefício, que não a própria garantia de aposentar-se. A nota de retributividade do sistema, não há ser confundida com a necessidade de correspondência entre os valores pagos e os recebidos.

Tal entendimento equivaleria a dizer que vige, na previdência pública brasileira, um sistema de capitalização jamais adotado na história do país. Isto a Suprema Corte não afirmou.

⁴ Idem.

De fato, a redação original da Constituição de 1988 já determinava que serviriam de fundamentos nucleares à disciplina da seguridade social os princípios da solidariedade, da equidade na forma de participação do custeio e da diversidade da base de financiamento (art. 195 e incisos da CF/88).

Sobre o tema, leciona Sérgio Pinto Martins⁵, esclarecendo que “*ocorre solidariedade na Seguridade Social quando várias pessoas economizam em conjunto para assegurar benefícios quando as pessoas do grupo necessitarem. As contingências são distribuídas igualmente a todas as pessoas do grupo.*”

Este é o quadro vigente no Brasil. Todas as contribuições, oriundas de diversas fontes, são carreadas para o mesmo orçamento, que deverá suportar os custos da seguridade. Assim, o que o segurado recebe não equivale à capitalização dos valores que pagou anteriormente; mas ao montante passível de ser-lhe destinado, mensalmente, consideradas a totalidade dos valores arrecadados e a proporção de sua participação.

Forte nestas razões, não é possível admitir que a contribuição dos inativos e pensionistas seja um “tributo sem causa”. Sua causa, bem como a dos servidores em atividade, é a necessidade de manutenção do sistema, apto a beneficiar-lhes, no momento oportuno, seja este pretérito ou futuro ao recolhimento da contribuição.

Vou além. No meu humilde pensar, sem causa, seria uma contribuição cobrada em patamares reconhecidamente inferiores às necessidades de manutenção do sistema, conduzindo-o ao colapso, de sorte a prejudicar, em massa, a aposentadoria das futuras gerações. Nesta hipótese sim, faltaria não só ao contribuinte, em particular, mas a uma comunidade inteira de contribuintes, privados de receber aposentadoria, a nota de retributividade da contribuição para a previdência social.

VIII. CONCLUSÕES

A jurisprudência anterior do Supremo Tribunal Federal não parece ser obstáculo à implementação da reforma.

Sob o ponto de vista estritamente jurídico, parece que, desta feita, o Estado Brasileiro logrou êxito em adotar o instrumento apto à promoção da refor-

⁵ MARTNS, Sérgio Pinto. Direito da seguridade social. 18ª ed. – São Paulo: Atlas, 2002. pág. 76.

ma da previdência, que vinha sendo pauta de discussões em sucessivos governos.

Ao exame dos aspectos políticos e sociais, que de resto não se excluem a uma análise jurídica plena do tema, que pressupõe a presença do vetor Justiça, também não se observam maiores incongruências.

Os reconhecidamente hipossuficientes ficaram excluídos da tributação. De outra parte, partindo do pressuposto da honestidade na fundamentação da mudança, a reforma era necessária à prevenção do colapso, a médio prazo, do sistema previdenciário brasileiro.

Penso que a verdadeira Justiça Social é aquela que, sem descuidar dos aspectos individuais dos direitos subjetivos, trata de priorizar os interesses maiores da coletividade. De nada adiantaria defender sectariamente a preservação de um direito individual não absoluto, mesmo porque patrimonial, se o preço desta defesa estivesse a recair, com intensidade, talvez insuportável, sobre as gerações futuras.

Dessarte, os argumentos trazidos ao debate, no presente opúsculo, conduzem-me ao entendimento pela constitucionalidade da cobrança dirigida aos inativos e pensionistas da União, veiculada por meio da Emenda Constitucional n.º 41/2003.



ESMAFE
ESCOLA DE MAGISTRATURA FEDERAL DA 5ª REGIÃO

