

A SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO: SUAS TRANSFORMAÇÕES E DEFESAS

A Seguridade Social, por envolver temas relativos à Saúde, Assistência e Previdência Sociais, é assunto de interesse direto de todos os setores da população, e uma grande preocupação para os governantes.

O dilema dos burocratas se resume ao custeio destas atividades: se por um lado não podem sufocar os segmentos produtivos da Nação com contribuições escorchantes, por outro, não devem relegar os segurados a uma situação de penúria, de vilipêndio. Em outras palavras, a chave para tal questão está no equilíbrio entre essas duas variantes.

O problema é particularmente grave no Brasil. Embora as contribuições não sejam baixas, o grau de satisfação engendrado por estas é lamentável. O Governo Federal, em virtude disso, aparentemente procura alternativas.

A população deve estar atenta. Quando nossa tecnocracia se arvora a buscar "saídas que melhorarão nosso nível de

vida", longe de alcançá-las inúmeras vezes só consegue agravar a situação de nossa já castigada gente. A explicação para este paradoxo é que as soluções para dificuldades contábeis nem sempre são as mesmas para os problemas sociais, conquanto se utilizem destes na busca de legitimidade.

Neste sentido, vê-se, atualmente, um esforço político a fim de se aprovar uma Reforma Previdenciária. Enquanto luta pela sua implementação no Congresso Nacional, caminho mais democrático e demorado, o Poder Executivo não abandona outros mecanismos, mais diretos e sem os inconvenientes que uma discussão mais demorada trariam para si - as surradas Medidas Provisórias.

Sinais de mudanças já surgiram no panorama jurídico pátrio, com a edição da Medida Provisória 1.415/96 (que dispõe sobre o reajuste do salário mínimo e dos benefícios da Previdência Social, altera alíquotas de contribuição para a Segu-

ridade Social e *institui contribuição para os servidores inativos da União*).

No seu texto, traz a norma supramencionada alteração à letra do Art. 231 da Lei 8.112/90 - o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União.

O Capítulo VI desta Lei trata da SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR. Seus objetivos são "*dar cobertura aos riscos a que estão sujeito o servidor e sua família, e compreender um conjunto de benefícios e ações que atendam às seguintes finalidades:*

I - garantir meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão; (Art. 184)".

O custeio destas vantagens é regulado pelo Art. 231 do mesmo diploma. Este dispunha: "*Art. 231 - O Plano de Seguridade Social do servidor será custeado com o produto da arrecadação de contribuições sociais obrigatórias dos*

servidores dos três Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas."

A nova redação, embora traga uma sutil alteração no seu texto, acarreta grandes consequências. Senão vejamos: " Art. 231 - O Plano de Seguridade Social do servidor será custeado com o produto da arrecadação de contribuições sociais obrigatórias dos servidores ativos e inativos dos três Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas."

A primeira reação à Medida Provisória 1.415/96 é de perplexidade. Contudo, aparentemente está tecnicamente perfeita - não traz nenhuma antijuridicidade flagrante.

Analisando mais profundamente o novo texto do Artigo em tela, constatamos, não obstante, algumas falhas. Estão elas relacionadas à vedação constitucional ao confisco. Expliquemos.

As contribuições em estudo são uma das modalidades de tributos - contribuições parafiscais. Estas se dão, nos dizeres de Fábio Fanucchi "quando a arrecadação tributária se desenvolve em busca de recursos que irão sustentar encargos

*que não são próprios da administração central do Estado mas que, apesar disto, decorram de atividades que ao Governo interessam sejam desenvolvidas"*²⁵.

Estas atividades, como o próprio nome indica são paralelas à atuação do Estado, importando, pelo seu cunho social, que se desenvolvessem da melhor forma possível.

Tributos que são, estão limitadas pelos princípios constitucionais protetores dos contribuintes. Entre os mesmos, há que se destacar o exposto no inciso IV do Art. 150 de nossa Constituição Federal, que proíbe a sua utilização com efeito de confisco.

A generalidade deste princípio dificulta a sua aplicação. O que seria a utilização de tributo com efeito de confisco?

Em primeiro lugar, cumpre entender o que vem a ser o confisco. O vocábulo significa a apreensão em proveito do Fisco, ferindo-se o princípio da razoabilidade da atividade administrativa ao se espezinhar o contribuinte com exigências extorsivas. Isto posto,

passemos à aplicação da idéia ao campo da prática, onde residem os maiores problemas.

Paulo de Barros Carvalho²⁶ expõe com clareza a questão, ao afirmar que a idéia de confisco "não traz em si (...) dificuldade. O problema reside na definição do conceito, na delimitação da idéia (...). Aquilo que para uns tem efeitos confiscatórios, para outros pode perfeitamente apresentar-se como forma lúdica de exigência tributária." Afirma ser este mais uma advertência dos limites constitucionais ao poder legislativo ordinário, embora o seja apenas como um rumo axiológico tênue e confuso.

As mesmas dificuldades não foram olvidadas por Hugo de Brito Machado²⁷, ao doutrinarem: "Cabe ao Judiciário dizer quando um tributo é confiscatório. A regra constitucional, no mínimo, deu ao Judiciário mais um instrumento de controle da voracidade fiscal do Governo, cuja utilidade certamente fica a depender da provocação dos interessados, e da independência e coragem dos magistrados,

²⁵Fábio Fanucchi, *Curso de Direito Tributário Brasileiro*, IBET, EDITORA RESENHA TRIBUTÁRIA, 4 ed., p. 58.

²⁶Paulo de Barros Carvalho, *Curso de Direito Tributário*, Saraiva, 7 ed., p. 102/103.

²⁷Hugo de Brito Machado, *Curso de Direito Tributário*, Malheiros, 11 ed., p. 31.

especialmente dos que integram o Supremo Tribunal Federal."

Seguindo os ensinamentos de ambos Tributaristas, partamos ao exame específico da exigência consagrada pela Medida Provisória 1.415/96.

O Governo Federal, na sua exasperada luta pelo controle inflacionário, faz ajustes duros, cortando inúmeros gastos. É patente sua dificuldade com a área Previdenciária e com os Serviços Públicos. Não fosse constitucionalmente vedado, certamente haveria reduções nos vencimentos e dispensas maciças de servidores públicos.

Neste panorama, bem se enquadra a modificação ao Regime Jurídico Único. A redução pura e simples da quantia paga aos servidores inativos, embora fosse ótima à política de contenção de despesas governamentais, além de flagrantemente inconstitucional, geraria uma resposta imediata de repúdio da sociedade.

Restou ao Governo atingir a mesma finalidade, a dita redução, de maneira oblíqua. Camuflou-se a redução, valendo-se do epíteto de contribuição parafiscal e

pronto - o resultado foi o mesmo. Resultado este, é bom lembrar, que não passa de confisco, porquanto fere a razoabilidade característica do poder público de tributação.

Não basta, contudo, constatar-se que há o confisco, que falta razoabilidade à cobrança de um tributo. É necessário se passar para a defesa judicial do direito lesado. Os mecanismos são diversos:

I - Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN)

II - Mandado de Segurança.

Não cuidaremos da análise da ADIN como mecanismo de defesa do contribuinte, porquanto seu cabimento, neste caso, é evidente, carecendo de maiores explicações.

Resta a polêmica da aplicação do mandado de segurança no caso em tela. As dúvidas assim podem ser colocadas:

* Cabe mandado de segurança contra lei em tese?

* Quem seria a autoridade coatora neste caso?

A primeira questão é respondida pela Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal, que consagra não ser cabível mandado de segurança

contra lei em tese. Isto é óbvio, na medida em que, por sua abstração e generalidade, a norma não poderia lesar, por si só, qualquer direito individual.

Acontece que a lei abstrata deve ser executada. Neste momento poderá haver oportunidade para que seus efeitos sejam atacados pelo *mandamus*. Assim sendo, por via reflexa, pode-se usar o remédio sob exame para discutir a constitucionalidade de leis.

Superada a primeira dificuldade, passemos à seguinte. O Art. 185, par. 1º da Lei 8.112/90 afirma que os órgãos aos quais estiverem vinculados os servidores concederá e manterá as aposentadorias e pensões de que trata esta Lei. Isto posto, deve-se impetrar a segurança contra o a autoridade-chefe do órgão ao qual estava vinculado o Servidor e contra o setor responsável pelo pagamento e recursos humanos do Ministério da Administração e Reforma do Estado.

Última informação se refere às vantagens de se impetrar o *mandamus* coletivo preventivamente, valendo-se da organização das entidades de aposentados

hoje existentes, lembrando sempre que as contribuições parafiscais, são exceção ao princípio da anterioridade, vigendo 90 (noventa) dias a contar da publicação da lei que a instaura.

Dessa maneira, demonstramos que caminhos existem para se conter o abuso tributário de um Estado insaciável. Resta que os segmentos organizados da sociedade lutem nos Fóruns por sua consecução. O Poder Judiciário, ao seu turno, não deve se acovardar na defesa do cidadão, submetendo-se ao jugo insano do Poder Executivo. Só assim, estaremos lentamente construindo um real Estado de Direito.

Rogério Andrade Cavalcanti Araujo*

* Aluno de graduação do Curso de Direito da Universidade de Brasília.