



**PUC** GOIÁS

MARIANA REZENDE MARANHÃO DA COSTA

# **O RISCO SOCIAL E A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DO RGPS**

GOIÂNIA  
2011

Mariana Rezende Maranhão da Costa

## **O RISCO SOCIAL E A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DO RGPS**

Dissertação apresentada para defesa no  
Mestrado em Direito, Relações  
Internacionais e Desenvolvimento da  
Pontifícia Universidade Católica de Goiás  
– PUC/GO.

Orientador: **PROF. DR. GERMANO  
CAMPOS SILVA**

GOIÂNIA  
2011

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
MESTRADO EM DIREITO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO.**

**COMPLEMENTO DA ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO**

**NOME DO CANDIDATO: MARIANA REZENDE MARANHÃO DA COSTA**

**MATRÍCULA: 200821010010020**

**TÍTULO DO TRABALHO: "O RISCO SOCIAL E A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DO RGPS"**

**NOME DO ORIENTADOR: Prof.º Dr. Germano Campos Silva**

**CONCEITO: (A) (A, B, C ou D)**

**APROVADO**

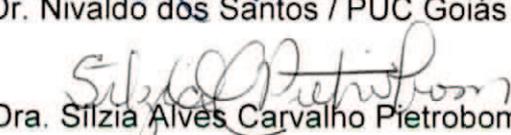
**DISSERTAÇÃO  
APROVADA COM  
MODIFICAÇÕES**

**REPROVADO**

**PARTICIPANTES**

**ORIENTADOR**  Dr. Germano Campos Silva / PUC Goiás (Presidente)

**MEMBRO**  Dr. Nivaldo dos Santos / PUC Goiás (Membro)

**MEMBRO**  Dra. Sílvia Alves Carvalho Pietrobom / UFG (Membro Convidado)

Ao meu filho Josué, que nasceu durante este trabalho e me deu maiores motivos ainda para terminá-lo.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus pelo dom da vida, pela saúde e pelas bênçãos constantes. Aos meus pais pelo amor incondicional e por terem sempre me proporcionado uma boa educação. Ao meu esposo Daniel por estar comigo em todos os momentos, inclusive nesta longa estrada que foi o mestrado e por me ter dado o bem mais precioso que tenho hoje, o nosso filho Josué. Ao meu amigo e orientador Germano, pela motivação e paciência. Aos colegas do escritório Marques Siqueira Advogados pela compreensão e auxílio nos momentos de ausência. E às muitas pessoas que direta ou indiretamente me auxiliaram na conclusão deste trabalho. Assim esta conquista é de todos nós.

*“Em todo trabalho há proveito, mas ficar só em palavras leva à pobreza.”*

Provérbios 14:23

# SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	08
RESUMO	10
ABSTRACT	11
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – OS RISCOS SOCIAIS E A PROTEÇÃO SOCIAL	14
1.1. Análise da noção do Risco Social por Paul Durand	16
1.2. Marcos da Proteção Social no mundo	23
1.3. A Proteção Social no Brasil	40
1.4. Os Regimes de Previdência no Brasil após 1988	81
1.4.1. Regime de Previdência Complementar	90
1.4.2. Regime Próprio de Previdência Social	96
1.4.3. Regime Geral de Previdência Social	104
CAPÍTULO 2 – A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ENQUANTO UM DOS BENEFÍCIOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA LEI 8.213 de 24 de julho de 1991.	107
2.1. O artigo 18 da Lei 8.213/1991	114
2.1.1. Segurados e Dependentes	116
2.1.2. Benefícios e Serviços	128
2.2. As aposentadorias do RGPS	133
2.2.1. Aposentadoria por invalidez	136
2.2.2. Aposentadoria por idade	143
2.2.3. Aposentadoria por tempo de contribuição.	150
2.2.4. Aposentadoria especial	165
CAPÍTULO 3 – OS INSTITUTOS RELACIONADOS À APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	172
3.1. O Fator Previdenciário	173
3.2. A Regra 95/85	183
3.3 A Desaposentação	189
3.3. A nova opção do segurado pela exclusão da aposentadoria por tempo de contribuição	198
3.4. O risco social na aposentadoria por tempo de contribuição	203

CONCLUSÃO	212
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	215
ANEXO I – Tabela com quantidade de benefícios ativos conforme o Anuário Estatístico da Previdência Social do ano de 2010 do MPS	220
ANEXO II - Tabela com valor dos benefícios concedidos conforme o Anuário Estatístico da Previdência Social do ano de 2010 do MPS	222
ANEXO III – Parecer da Comissão de Seguridade Social e Família no Projeto de Lei nº 3.299 de 2008	224
ANEXO IV - Parecer da Comissão de Finanças e Tributação no Projeto de Lei nº 3.299 de 2008	228
ANEXO V – Projeto de Lei Substitutivo ao de nº 3.299/2008 elaborado pela Comissão de Finanças e Tributação	246
ANEXO VI - Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania no Projeto de Lei nº 3.299 de 2008	251
ANEXO VII – Tábua completa de mortalidade do IBGE para ambos os sexos no ano de 2009	255

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensões

CEME - Central de Medicamentos

CF - Constituição Federal

CLPS – Consolidação da Legislação de Previdência Social

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DAT – Data do Afastamento do Trabalho

DATAPREV – Empresa de Processamentos de Dados da Previdência Social

DER – Data da Entrada do Requerimento

EAPC – Entidade Aberta de Previdência Complementar

EC – Emenda Constitucional

EFPC – Entidade Fechada de Previdência Complementar

FEBEM – Fundação do Bem Estar do Menor

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor

FUNDACENTRO – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho

FUNRURAL – Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social

IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários

IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes

IAPE – Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva

IAPETC - Instituto de Aposentadoria e Pensões de Estivadores e Transporte de Cargas

IAPFESP – Instituto dos Trabalhadores de Ferrovias e Serviços Públicos

IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários

IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social  
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado  
LBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência  
LC – Lei Complementar  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social  
MP – Medida Provisória  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
PBC – Período Básico de Cálculo do Salário de Benefício  
PEC – Proposta de Emenda à Constituição  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIS – Programa de Integração Social  
PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural  
RGPS – Regime Geral de Previdência Social  
RMI – Renda Mensal Inicial  
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social  
RPS – Regulamento da Previdência Social  
SAM – Serviço de Assistência a Menores  
SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social  
TST – Tribunal Superior do Trabalho

## RESUMO

Estudo do conceito de risco social e da aposentadoria por tempo de contribuição. O estudo do risco social é de extrema importância, posto que é considerado requisito essencial do benefício a ser garantido pela Previdência Social. Nesta pesquisa utilizou-se o conceito de risco social elaborado pelo doutrinador clássico Paul Durand. Na tentativa de traçar o paralelo existente entre o risco social e o benefício previdenciário objeto deste trabalho, primeiramente analisa-se o histórico da proteção social no mundo e no Brasil, dando destaque especialmente aos acontecimentos que influenciaram esta espécie de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social - RGPS nos moldes atuais. Também se pesquisa a aposentadoria por tempo de contribuição enquanto um dos dez benefícios previdenciários do RGPS, comparando com as outras espécies de aposentadoria: invalidez, por idade e especial. Consta análise dos vários institutos relacionados à aposentadoria por tempo de contribuição (fator previdenciário, regra 95/85, desaposentação, entre outros), sendo que todos estes servem para fundamentar a pesquisa e o paralelo traçado.

Palavras-chave: previdência, aposentadoria, RGPS, risco social, tempo de contribuição.

## **ABSTRACT**

Study of social risk and contribution-time-retirement concepts. The social risk's study is extremely important, because it is considered an essential requirement of the benefit guaranteed by Social Security. This research was based on the social risk's concept elaborated by the classic theoretician Paul Durand. In attempt to draw parallels between social risk and the Social Security's benefit subject of this work, firstly World and Brazilian history of Social Security are analyzed, focusing especially on events that influenced this kind of retirement from RGPS in current patterns. Contribution-time-retirement is also researched as one of ten RGPS' pension benefits compared to other species of retirement: disability, age and special. Analysis consists of several institutes related to retirement for contribution length (Social Security's factor, rule 95/85, 'un-retirement', among others), in order to support the research and the parallels.

Key-words: social security, retirement, RGPS, social risk, contribution time.

## INTRODUÇÃO

Todos os anos tem sido colocada em pauta no Congresso Nacional a Reforma da Previdência, sendo a aposentadoria por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social sempre envolvida nas propostas de alterações. Entra e sai Presidente da República e este benefício previdenciário continua questionado, inclusive neste momento se tem muitas discussões no Legislativo relacionadas ao tema. A Constituição Federal de 1988 já teve três emendas relevantes na área previdenciária, sendo que em todas elas a aposentadoria por tempo de contribuição foi bem alterada, quer seja no âmbito do Regime Geral ou do Regime Próprio de Previdência Social.

Ao se estudar os problemas e os motivos de questionarem tanto este benefício, deparou-se com um outro tema relevante no âmbito previdenciário, o do risco social, enquanto aquele acontecimento futuro e incerto que acarreta uma situação de impossibilidade de sustento na vida do segurado e de sua família. Sendo assim, este trabalho acadêmico visa analisar o risco social e a aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS, com base no método científico sistêmico, como o principal, e pelo método histórico, como auxiliar. O método sistêmico foi o escolhido, uma vez que durante o trabalho analisa-se o sistema previdenciário como um todo, para verificar especialmente a legislação da aposentadoria por tempo de contribuição no Brasil e o conceito doutrinário do risco social. Também se utilizou o método histórico, buscando ao longo da história a existência e os moldes desta espécie de aposentadoria, enquanto um dos dez atuais benefícios da Previdência.

Com relação ao referencial teórico, teoria de base que se apresenta com caráter lógico consistente para embasar esta pesquisa científica, optou-se pelo doutrinador Paul Durand, que na sua clássica obra *“La política contemporânea de Seguridad Social”*<sup>1</sup> estuda com maestria o risco social, enquanto requisito dos benefícios a ser garantido pela Previdência Social.

---

<sup>1</sup> A política contemporânea de Seguridad Social

Desta forma, o trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, trata-se da análise do risco social utilizando-se especialmente de Paul Durand e do histórico da proteção social no mundo e no Brasil. Também se analisa a Previdência Social no Brasil e seus três regimes: complementar, próprio e geral, sendo que o destaque deste trabalho é o RGPS, posto que a aposentadoria exclusivamente por tempo de contribuição só existe neste regime, como será demonstrado.

Já no segundo, trata-se da aposentadoria por tempo de contribuição enquanto um dos benefícios do RGPS na Lei 8.213/91. Primeiramente estuda-se quem são os segurados e dependentes do RGPS, para depois verificar os benefícios e serviços, dando destaque nas quatro espécies de aposentadoria do RGPS: por invalidez, idade, por tempo de contribuição e especial. Ao se estudar estas aposentadorias, pretende-se verificar se há paralelo entre risco social e benefício previdenciário, detendo especialmente na aposentadoria por tempo de contribuição que é o objeto de estudo do trabalho.

O último capítulo da dissertação analisa os institutos relacionados à aposentadoria por tempo de contribuição, como o fator previdenciário e a desaposentação entre outros, sendo o último tópico do capítulo o tema do trabalho em específico, do risco social na aposentadoria por tempo de contribuição. Assim, mostra-se a divergência doutrinária sobre o tema, visto que muitos consideram que há risco social na aposentadoria por tempo de contribuição, enquanto que outros que não, inclusive entendem que não existe motivos para este benefício. Para finalmente, na conclusão, demonstrar e comprovar a realidade deste benefício.

Esta dissertação, apesar de aparentemente ser um tema muito conhecido e discutido, traz novidades a produção acadêmica, permitindo uma melhor compreensão da previdência social no Brasil e a constatação de que muitas vezes “pequenas decisões” políticas alteram toda uma história. Assim, nesta pesquisa tentou-se demonstrar a história da aposentadoria por tempo de contribuição no Brasil, de forma cronológica, constatando-se que é um benefício tipicamente brasileiro, talvez até uma espécie de “jabuticaba previdenciária”, ou até mesmo um “pequi” pelos muitos espinhos internos, razão pela qual tem sido muito questionada em todos os projetos de Reforma da Previdência.

# 1. OS RISCOS SOCIAIS E A PROTEÇÃO SOCIAL

“A única certeza que se tem na vida é a morte”. A partir da interpretação de tal assertiva da cultura popular, em que se compreende que todos, um dia, independentemente de idade, gênero, nacionalidade ou religião estarão expostos ao evento morte, é possível iniciar a compreensão do que seja o risco social.

Antes de adentrar ao significado da expressão risco social, merece destacar que esta é oriunda da idéia de risco, do seguro privado, como sendo o evento futuro, incerto, involuntário e irresistível, que quando provocado causará um prejuízo financeiro às partes envolvidas.

O seguro é técnica de seleção de riscos, é proteção futura contra o infortúnio em detrimento da proteção a cargo da natureza. O risco é um dos elementos do contrato de seguro. O risco do tipo social é aquele que afeta as coletividades, a vida social e a vida relacionada ao trabalho.

O conceito e o conteúdo de risco social estenderam-se a todas as atividades profissionais. A proteção contra os riscos sociais é a que atinge a vida social. A garantia dos riscos sociais foi instituída para todo aquele que se encontra em situação social e econômica desfavorável. O seguro dos riscos sociais objetivou a melhora da condição social do trabalhador e de seus dependentes e, pelo raio que atinge, tende a beneficiar o conjunto da sociedade. A noção de risco “se define pela garantia, pela causa ou pelo efeito.”

São inúmeros os riscos e os perigos para a existência. A noção de risco social evoca a proteção contra os riscos profissionais, os decorrentes do trabalho, os riscos suscetíveis de provocar inclusive a perda do emprego, a redução ou a diminuição do nível de vida pelo aumento dos “encargos familiares” ou pela insuficiência da renda do trabalho. A segurança contra os riscos sociais e os encargos familiares traduzem o espírito da política da seguridade social (COSTA, 2003, p.135-136).

Assim, é possível perceber que atualmente, muitos são os doutrinadores que, ao tratar sobre a Previdência Social, preocupam-se em explicar a expressão risco social, como por exemplo, Miguel Horvath Júnior, na sua obra “Direito Previdenciário”: “*riscos sociais, tomada a expressão no seu sentido comum de*

*acontecimento incertus na e incertus quando que acarrete uma situação de impossibilidade de sustento próprio e da família.*” (HORVATH JÚNIOR, 2006, p.19). Em outro momento, este doutrinador previdenciário na obra “Salário Maternidade”, ao explicar a expressão risco social, utilizou-se de outra expressão que é a contingência social:

Risco é o evento futuro, incerto e involuntário que produz um dano passível de ser avaliado economicamente. Tem-se, assim, os elementos que compõem o risco: futuridade, incerteza do seu acontecimento (quanto à sua ocorrência ou quanto ao momento de sua concretização), involuntariedade e dano.

A diferença preponderante entre risco e contingência social baseia-se na ausência dos elementos voluntariedade e dano (no sentido de prejudicialidade), em alguns eventos protegidos como, por exemplo, a maternidade. Assim, contingência social vem a ser evento susceptível de produzir uma redução ou supressão da atividade do beneficiário ou de impor cargas econômicas suplementares (HORVATH JÚNIOR, 2004, p.29).

Celso Barroso Leite, no seu Dicionário Enciclopédico de Previdência Social, considerou as expressões risco social e contingência social como sinônimas, inclusive na expressão “risco social” apenas escreveu “*ver contingência social*”:

Contingência social – Virtual sinônimo de risco social, no sentido de situação ou evento abrangidos pela cobertura previdenciária. Em verdade, não é fácil encontrar, porque provavelmente não existe, um termo com o significado preciso do que se tem em mente. Por isso os especialistas costumam referir-se a situações ou eventos previstos em lei, sem cogitar da natureza deles.

“Contingência” tem a conotação negativa de algo desagradável, quando não nefasto, porém nem sempre inelutável; “risco” da idéia de perigo, ameaça; em ambos os casos, sentido aleatório, incerto. No entanto, a previdência social vai além disso, pois não se limita a cobrir contingências e riscos. Se a doença, por exemplo, é uma contingência e o acidente é um risco, a velhice e a morte são certíssimas, estão fora da dúvida; seu aspecto aleatório não vai além do momento em que uma se presume e a outra simplesmente ocorre.

Em tese, e em boa parte na prática também, as contingências, como os riscos, escapam ao nosso controle, e é nesse sentido que a sua cobertura se justifica em termos de interesse social” (LEITE, 1996, p.41-42).

No entanto, na década de cinquenta do século XX, foi o mestre francês Paul Durand um dos primeiros a tratar de forma mais detalhada sobre o tema dos riscos sociais e sua influência na Proteção Social, tanto é que afirma logo no início do seu livro que *“la inclinación por el riesgo y el deseo de seguridad representan dos tendencias fundamentales del espíritu humano.”*<sup>2</sup> (DURAND, 1991, p. 51). Também destaca que a noção genérica de risco já era conhecida pelos seguros, cujo nome é sinistro, onde é considerado como risco todo acontecimento futuro e incerto, cujo acontecimento não depende exclusivamente da vontade do segurado.

## 1.1 - Análise da noção de risco social por Paul Durand

O saudoso doutrinador Paul Durand, logo no preâmbulo da sua obra clássica *“La política contemporánea de Seguridad Social”*, afirma que:

Es prácticamente imposible estudiar la Seguridad Social desde sus diversos aspectos: jurídicos, económicos, financieros, demográficos y, a la vez, examinar con la misma atención su función correctiva y preventiva de los riesgos sociales, llevando a cabo la investigación en todos esos campos con una completa seguridad (DURAND, 1991, p. 49).<sup>3</sup>

Assim, antes de adentrar nos riscos sociais protegidos especificamente pela Seguridade Social, trata sobre todos os riscos inerentes à vida social, dividindo em cinco grupos: riscos provenientes do meio físico; do meio social; dos grupos familiares; de ordem fisiológica e da vida profissional, nestes termos:

La seguridad individual, ante todo, amenazada por riesgos que provienen del medio físico. Son los que dependen de fenómenos geológicos (terremotos, inundaciones por mareas, erosión, deslizamiento de tierras) o meteorológicos (inundaciones, heladas, granizo, avalanchas en pueblos de

---

<sup>2</sup> A propensão para o risco e desejo de segurança representam duas tendências fundamentais do espírito humano.

<sup>3</sup> É praticamente impossível estudar a Seguridade Social a partir de seus vários aspectos: jurídicos, econômicos, financeiros, demográficos e, simultaneamente, examinar com a mesma atenção sua função corretiva e preventiva dos riscos sociais, realizando pesquisas em todos estes campos com segurança completa.

montaña). Estos riesgos son graves en determinados países extranjeros. Incluso en Francia catástrofes naturales han causado daños de considerable amplitud: el deslizamiento de tierras de Fourvieres y de la Cruz Roja de Lyon, las inundaciones de 1930 en el sur, en 1940 en la región de Canigou, en 1948 en Lorraine y el valle D'Isere, los incendios de los bosques de las Landes en 1949.

Un segundo grupo de riesgos proviene del medio social. Son, en El orden internacional, el riesgo de guerra, fuente de daños y perjuicios para personas y bienes; en el orden interno, el riesgo político, ligado a un eventual cambio de régimen; el riesgo legislativo, que puede sobrevenir por causa de la aplicación de una nueva ley, por ejemplo, restrictiva de una determinada actividad económica; el riesgo monetario, provocado por las variaciones del valor de la moneda y que crea un clima de inseguridad del régimen civil y de la vida económica; el riesgo administrativo, que puede resultar de la imperfección en el funcionamiento de los servicios públicos; el riesgo de desigualdad de las condiciones sociales, que impide acceder a la instrucción y al bienestar por parte de ciertos elementos de la población.

El tercer grupo de riesgos se conecta con la organización de los grupos familiares. Los más importantes provienen de las cargas familiares, que hacen disminuir el nivel de vida de toda la familia; o de riesgos tales como la enfermedad, la invalidez..., que afecten al cabeza de familia, privando a este de sus medios de existencia.

Un cuarto orden de riesgos es de orden fisiológico. Son la enfermedad (a la que se puede añadir la maternidad), la invalidez, la vejez, el fallecimiento. Un Riesgo Social, para la colectividad, viene constituido por la familia fisiológicamente deficiente.

Quedan por fin los riesgos de la vida profesional. La realización de una tarea profesional va ciertamente acompañada de un determinado número de riesgos: riesgo de la inseguridad en el empleo (crisis económicas o huelgas – en el caso de los empresarios - ; paro, cierres patronales o despidos, en el caso de los trabajadores asalariados); riesgo de una insuficiente remuneración de la actividad profesional (insuficiencia de beneficios, en el caso del empresario o el agricultor, y de salario, en el caso del obrero o en empleado); riesgo de lesiones corporales en la ejecución del trabajo, provocadas por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales (DURAND, 1991, p. 57-58).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A segurança individual é principalmente ameaçada por riscos que vêm do ambiente físico. Eles são dependentes de fenômenos geológicos (terremotos, inundações das marés, erosão, deslizamentos de terras) ou meteorológicas (inundações, geadas, granizo, avalanches nas aldeias de montanha). Estes riscos são sérios em certos países estrangeiros. Mesmo na França desastres naturais causaram danos de amplitude consideráveis: o desabamento de Fourvieres e Red Lyon Cruz, as

Após a explicação dos diversos riscos que o indivíduo está exposto na vida social, Durand afirma que “*los riesgos a que todo individuo está expuesto son muy diversos*” (DURAND, 1991, p. 58)<sup>5</sup>, assim trata especificamente sobre os riscos sociais protegidos pelo Sistema de Seguridade Social, distinguindo-os em três momentos: conteúdo original, atual extensão da noção de Risco Social e, por fim, as possíveis derivações da noção, bem como seus limites.

A noção de risco social, originariamente, era composta apenas pelos riscos fisiológicos comuns (doença, invalidez, velhice, morte) ou pelos riscos vinculados à atividade profissional (desemprego, acidente de trabalho, doença profissional) que obrigavam o trabalhador, exclusivamente da indústria, a interromper o trabalho de forma temporária ou definitiva.

Esa noción originaria resulta de extrema importancia en la teoría de la Seguridad Social. Son los riesgos sociales, definidos de ese modo los que, en principio, quisieron indemnizar los Seguros Sociales. Y todavía hoy esos riesgos forman el núcleo esencial de los Sistemas de Seguridad Social. Cuando la Ley americana de 1935 empleó por primera vez la expresión Seguridad Social, fue para aplicarla a dos riesgos tradicionales: el paro y la vejez (DURAND, 1991, p. 59).<sup>6</sup>

---

inundações em 1930 no sul em 1940 na região de Canigou, em 1948, em Lorena e no vale D'Isere, incêndios nas florestas de Landes, em 1949.

Um segundo grupo de riscos deriva do ambiente social. Eles são, na ordem internacional, o risco de guerra, a fonte de danos e prejuízos para pessoas e bens; na ordem interna, o risco político ligado à mudança eventual de um regime; o risco legal, que pode ocorrer por causa da implementação de uma nova lei, por exemplo, restringindo uma determinada atividade econômica; o risco cambial, causada por mudanças no valor da moeda e criando um clima de insegurança do governo civil e da vida econômica; o risco administrativo, que pode resultar de imperfeições no funcionamento dos serviços públicos; o risco de desigualdade de condições sociais, o que impede o acesso à educação e bem-estar por parte da população.

O terceiro grupo de riscos ligados à organização de grupos familiares. O mais importante vem das despesas da família, que diminuem o nível de vida de toda a família ou riscos como doença, deficiência..., afetando o chefe da família, privando este de seus meios de subsistência.

Um quarto grupo é dos riscos fisiológicos. Podem ser a doença (em que se pode adicionar a maternidade), invalidez, velhice, morte. Um risco social, para a comunidade, vem constituído pela família fisiologicamente deficiente.

Finalmente são os riscos da vida de trabalho. Realizar uma tarefa profissional é, certamente, acompanhado por uma série de riscos: o risco de insegurança no trabalho (crise econômica e ataques - no caso de empresários -; bloqueio, greve ou demissão, no caso dos trabalhadores empregados), risco de remuneração inadequada da profissão (não benefícios suficientes no caso do empresário ou agricultor, e de salário, se o trabalhador ou empregado), risco de lesão corporal na execução do trabalho, causados por acidentes ou doenças profissionais.

<sup>5</sup> Os riscos a que cada indivíduo está exposto são muito diferentes.

<sup>6</sup> Essa idéia original é de extrema importância na teoria da Seguridade Social. Eles são os riscos sociais, definidos assim que, em princípio, queriam indenizar os Seguros Sociais E ainda hoje esses riscos estão no núcleo essencial do Sistema de Seguridade Social. Quando a Lei Americana de 1935,

Esta noção originária de risco social ampliou-se progressivamente, não consistindo apenas na perda do emprego, mas também na redução do nível de vida de um trabalhador, não somente da indústria, porém de todas as atividades laborais (trabalhadores rurais, do comércio e profissionais liberais). Além de que a cobertura dos riscos sociais foi também instituída em favor das pessoas que se encontram em situação de dependência econômica e que, socialmente, são deficientes para se protegerem por si mesmos dos riscos que lhe afetam. Paul Durand expressou-se assim:

En fin, en los sistemas modernos de Seguridad Social, la protección contra los Riesgos Sociales tiende a otorgarse a todas las personas que ejercen una actividad profesional e, incluso, a todos los que se encuentran en la imposibilidad de realizar un trabajo como consecuencia de circunstancias ajenas a su voluntad. El riesgo social se nos aparece entonces como aquel que provoca la pérdida de un empleo, o que hace disminuir el nivel de vida de toda persona que ejerce una actividad profesional, cualquiera que sea la naturaleza de esa actividad. Y la política de Seguridad Social tiene entonces por finalidad garantizar el nivel de ingresos que provengan del trabajo.

Esta definición responde adecuadamente al estadio actual de la legislación francesa y de otros Ordenamientos extranjeros, así como a las concepciones de la Organización Internacional de Trabajo. Pero, ¿se puede afirmar que la evolución haya llegado a su término?

¿No reservará el porvenir ulteriores derivaciones de la noción de riesgo social? (DURAND, 1991, p. 60-61).<sup>7</sup>

No que diz respeito ao futuro da noção dos riscos sociais, Durand tratou que era certo que o conceito se ampliaria, pois já havia riscos que ainda não estavam compreendidos na noção de Seguridade Social. Já considerava a prevenção dos

---

usado pela primeira vez a expressão Seguridade Social, foi para aplicar nos dois riscos tradicionais: o desemprego e a velhice.

<sup>7</sup> Finalmente, em modernos sistemas de Seguridade Social, a proteção contra os riscos sociais tende a ser concedido a todas as pessoas no trabalho e mesmo para aqueles que são incapazes de realizar trabalho, como resultado de circunstâncias além de seu controle. Risco social, em seguida, aparece-nos como o que provoca a perda de um emprego, ou diminui o nível de vida de qualquer pessoa que exerça uma atividade profissional, seja qual for a natureza dessa atividade. E a política de Seguridade Social é então projetado para garantir o nível de receitas, vindo do trabalho. Esta definição responde adequadamente à situação atual da legislação francesa e de outros ordenamentos estrangeiros, bem como as concepções da Organização Internacional do Trabalho. Mas se pode afirmar que a evolução chegou ao fim? Não acontecerá no futuro derivações posteriores da noção de risco social?

danos ou a indenização dos riscos por meio de procedimento distinto ao pagamento de quantidade em dinheiro, como elementos do sistema moderno da Seguridade Social, incluindo nestes os riscos de ordem profissional: salário e emprego.

Além dos riscos profissionais, também destacou outros riscos derivados do meio físico ou social que ainda não estavam incluídos nos sistemas de garantia social da época. Assim, afirmou que “*el derecho moderno, en efecto, tiende indudablemente a ampliar las formas de Garantía Social*” (DURAND, 1991, p. 63).<sup>8</sup>

Feijó Coimbra, na sua obra Direito Previdenciário Brasileiro, também fez um estudo muito importante sobre risco social, utilizando-se do mesmo modo, do doutrinador francês Paul Durand, nestes termos:

Atualmente, como nota Paul Durand o campo de eventualidades coberto pela proteção social tornou-se sobremaneira extenso. Os riscos por ela previstos são todos os que possam ser abrangidos pela conceituação lembrada por Giorgio Cannella: “*la possibilità de un evento che provochi oggettivamente um bisogno del soggetto*” lembrando que no termo “possibilidade” se resumem dois elementos característicos do conceito de risco – o evento que, no momento de sua previsão, seja futuro e incerto, podendo ser incerto apenas quanto ao tempo em que se verificará (*eventus certus an, incertus quando*), como é o caso do risco-morte.

A necessidade de ser futuro e incerto o risco faz com que a CLPS exclua da proteção o segurado que, ao tempo da vinculação, já era portador da moléstia ou lesão que venha a ser invocada como suporte material do direito à prestação, o que incorre na crítica de Cannella, que sustenta válida a relação jurídica formada pela prestação laborativa, já que a moléstia ou lesão não a impediram de consumir-se.” (COIMBRA, 1992, p. 143-144).

No estudo desenvolvido por Coimbra (1992, p. 144) quanto aos riscos sociais, ele também se preocupou em tratar sobre as possíveis classificações para tais riscos, elencando várias outras formas além da classificação do Durand:

Várias são as classificações que foram sugeridas para tais riscos. *Durand* os divide em *fisiológicos*, como a doença, a morte, a maternidade, a invalidez, a velhice; *profissionais*, tais como acidentes de trabalho e as

---

<sup>8</sup> O direito moderno, com efeito, sem dúvida, tende a ampliar as formas de Garantia Social.

moléstias profissionais, assim como o desemprego; e os riscos do *grupo familiar*, assim indicados os encargos de família. Canella os divide em *fisiológicos* (morte, doença, seja a comum, seja a profissional, a invalidez e a velhice) e *econômicos-sociais* (desemprego, ônus familiares, reduções de jornada de trabalho e convocação ao serviço militar). Entre nós, *Jefferson Dalbert* propõe a classificação em riscos *profissionais* (acidentes de trabalho, doenças profissionais, desemprego), *biológicos ou fisiológicos* (doenças, invalidez, velhice, morte), e *Arnaldo Sussekind* aplaude a classificação de *Carlos Posada*, por sua vez apoiado em *S. Aznar*: riscos de *origem patológica* (enfermidade, invalidez, acidente de trabalho), de *origem biológica* (maternidade, velhice, morte) e de *origem econômico-social* (desemprego involuntário e os excessivos encargos de família). Finalmente, *Armando de Oliveira Assis*, recordando a evolução do seguro social, desde a cobertura dos riscos, a que estava sujeito o salário do trabalhador, até à que passou a referir-se, mais amplamente, a todas as eventualidades que gerem para os economicamente débeis um estado de necessidade, divide os riscos cobertos pela previdência social (riscos sociais) em: *estado de incapacidade* do trabalhador, de prover o sustento próprio e de sua família, com o produto de seu trabalho; *impossibilidade de ganhar*, decorrente de não obter emprego; *perda de renda*, derivada para a família da morte do trabalhador; e *contingências sociais e biológicas* que determinam bruscos acréscimos nos encargos econômicos do trabalhador.

Após compreender o que é risco social, verifica-se que a preocupação com os infortúnios da vida tem sido uma constante da humanidade. Tanto é que *Durand* afirma que “*las instituciones de Seguridad Social garantizan, de un modo cada vez más completo, la protección de todos los miembros de la población contra los riesgos derivados de su existencia*”<sup>9</sup> (*DURAND*, 1991, p. 47). Ou seja, a atual concepção de proteção social, conhecida como Seguridade Social e composta pelo tripé da Assistência, Saúde e Previdência, é oriunda de uma evolução histórica, que se manifesta para aquele que vive da força do seu trabalho das mais diversas formas: velhice, doença, invalidez temporária ou permanente, parcial ou total, entre outras. Consequentemente percebe-se que é necessário conhecer um pouco mais da evolução histórica e legislativa dos sistemas de proteção social no mundo, e posteriormente no Brasil, para melhor traçar o paralelo existente entre o risco social e os conceitos formulados pelo atual sistema da Seguridade Social, especialmente

---

<sup>9</sup> As instituições de Seguridade Social garantem, de um modo cada vez mais completo, a proteção de todos os membros da população contra os riscos derivados de sua existência.

para a Previdência. Feijó Coimbra ao discorrer sobre a função econômica da prestação e os fins da seguridade social, afirma que *“é ela, antes de tudo, um mecanismo de transferência das responsabilidades pelos efeitos dos riscos sociais, das pessoas atingidas para as componentes de grupos mais fortes economicamente, e destes para o conjunto de pessoas mais apto a suportá-las: a sociedade inteira.”* (COIMBRA, 1992, p. 139).

El Sistema de Seguridad Social, vendría a instalarse por medio de una serie de mecanismos ordenados según dos ejes fundamentales: la Política de Reparación de los efectos de Riesgos, llamados sociales; y la Política de Prevención (de algunos de esos riesgos y de otras circunstancias aparentemente)...

En el apartado que se dedica a las técnicas de Reparación de efectos de riesgos sociales se situán en realidad todos los mecanismos jurídicos e institucionales que se pueden calificar de tradicionales, que toman su origen en los procedimientos más primitivos de protección social (e individual) – ahorro, responsabilidad civil, mutualidades, seguros, seguros sociales – hasta llegar a las fórmulas coordinadas que convencionalmente se podrían calificar, como normalmente se viene haciendo, de Sistema de Previsión social, y que no son otra cosa que nuevas perspectivas políticas (o político jurídicas) que modalizan y en alguna medida peculiarizan las técnicas nucleares tomadas del mecanismo de los seguros y, en última instancia, del seguro social (DURAND, 1991, p. 34).<sup>10</sup>

Esta pretensão de estudar o passado dos sistemas de proteção social para melhor compreensão do presente da Previdência, enquanto ramo da Seguridade Social, não é simples, tanto é que Martinez afirma que:

É quase impossível resenhar a evolução da previdência social. Primeiro, em razão da infinidade de medidas e instituições com variada gama, quase todas assistenciais e precárias. Segundo, porque nem sempre atendem

---

<sup>10</sup> O Sistema de Seguridade Social, que viria a ser instalado por uma série de mecanismos dispostos ao longo de dois eixos: a Política de Reparação dos efeitos dos riscos, chamados sociais e a Política de Prevenção (de alguns desses riscos e de outras circunstâncias aparentemente)...

Na seção dedicada às técnicas de reparação de risco social, na verdade situando todos os mecanismos legais e institucionais que podem ser descritos como tradicionais, que têm sua origem nos primeiros processos de proteção social (e individual) - poupança, responsabilidade civil, mutualidades, seguros, seguros sociais – até chegar as fórmulas coordenadas que convencionalmente se podem qualificar, como normalmente se vem fazendo, de Sistema de Previsão Social, e que não são outra coisa que novas perspectivas políticas (ou político jurídicas) que modalizam e em alguma medida peculiariza as técnicas nucleares tiradas do mecanismo dos seguros e, em última análise, do seguro social.

esses eventos a qualquer classificação moderna das técnicas de proteção social, resultando em tentativas frágeis e efêmeras, sem organização ou sistematização. Pode-se, isso sim, ser colhidos, aqui e ali, exemplos de tentativas particulares ou governamentais, as quais, afinal acabaram por derivar na técnica protetiva (MARTINEZ, 1998, p. 58).

Assim, ao estudar o histórico dos sistemas de proteção social, sem qualquer pretensão de esgotar o tema, utilizar-se-á também da obra do mestre italiano Augusto Venturi, que foi um autor que adentrou mais profundamente neste emaranhado de fatos e acontecimentos, em paralelo com a obra de Paul Durand. Afinal, o sistema mais simples de proteção social, e até mesmo instintivo, consiste em indenizar a vítima do risco, e como afirma Coimbra (1992, p. 140) “*sempre se pretende substituir uma renda que se perdeu e seria necessária para fazer face a um estado de necessidade, decorrente da eclosão de um risco social*”.

## 1.2 - Marcos da proteção social no mundo

A poupança individual é sem dúvida o primeiro e o mais simples dos procedimentos adotados para a cobertura dos riscos sociais, em que o poupador abre mão de um consumo no presente para acumular reservas para uma necessidade futura, ou seja, trata-se do meio mais elementar de proteção em face dos riscos futuros, inclusive utilizado pelos animais, como é o caso das formigas que guardam para o inverno. Porém é ineficaz sob o prisma do social, pois se trata de um esforço individual, em que a pessoa dispensa a ajuda da sociedade para a gestão da vida cotidiana e dos seus próprios riscos sociais. Tanto é que alguns autores, como Augusto Venturi, nem inclui a poupança individual entre as espécies de proteção social, cuja evolução histórica da Seguridade Social, para este autor, “*primeiro a Assistência Social privada e pública, passando pelo mutualismo, seguro privado, seguro social e culminando na Seguridade Social.*” (CHAMON, 2005, p. 1).

No que diz respeito ao prisma social, merece destacar que os infortúnios da vida e a indigência expõem o homem enquanto ser social a sofrimentos e privações,

que ameaçam a segurança e a paz de toda sociedade. Desta forma, de nada adianta poupar individualmente, se a sociedade em que se vive está caótica. Assim, além da proteção individual deve-se praticar a social, seja pela beneficência (motivada por valores morais-religiosos) ou pela assistência (profilaxia social). Também, merece ressaltar que a poupança individual tem obstáculos de ordem material, psicológica, monetária e técnica, como dispõe Durand, concluindo que:

De este modo, cualquier esfuerzo que se haya hecho para desarrollar el espíritu de ahorro, para incitar desde la infancia al individuo, o para perfeccionar el sistema de las instituciones de ahorro, ha hecho cada vez más evidente que el sistema mismo no aporta más que una insuficiente protección contra los riesgos sociales. Una protección más adecuada la han conseguido instituciones que practican lo que se denomina una difusión del riesgo, organizando así una previsión colectiva (DURAND, 1991, p. 76).<sup>11</sup>

Esta previsão coletiva de difusão do risco, citada Paul Durand, pode ser organizada de duas formas: as mutualidades ou os seguros privados. Ambos agrupam um grande número de riscos, para que no momento do sinistro a carga seja suportada pelas pessoas do grupo e não apenas pela vítima. Sendo que as mutualidades, ou sociedades de socorros mútuos, não são comerciais, não têm fim lucrativo e cada participante exerce o papel do segurado e do segurador em relação aos outros membros do grupo. Já os seguros, são empresas com interesse comercial em relação aos diferentes segurados.

No que diz respeito a esta tendência das pessoas se agruparem como forma de proteção, Venturi afirma que *“ha supuesto desde tiempos muy antiguos un estímulo para que grupos de individuos, unidos por la profesión, la raza, la religión, o por otro ligamen, constituyeran formas de asociación que, a través, de la creación de un fondo común, pudieran auxiliar a quien, de entre sus miembros, se viera afectado*

---

<sup>11</sup> Deste modo, qualquer esforço que foi feito para desenvolver o espírito de poupança, para encorajar o indivíduo desde a infância, ou para melhorar o sistema de instituições de poupança tem se tornado cada vez mais evidente que o próprio sistema não fornece mais do que proteção insuficiente contra os riscos sociais. Uma proteção mais adequada conseguiram as instituições que praticam o que se denomina uma difusão do risco, organizando assim uma previsão coletiva.

*por determinada adversidad que lo convirtiera, temporal o permanentemente, en indigente.*"<sup>12</sup> (VENTURI, 1994, p. 61-62).

Ao longo da história, primeiro surgiram as sociedades de socorro mútuo. Tem-se notícia de tal modalidade ainda nos povos das civilizações mais antigas, como os egípcios, hebreus, persas, gregos e romanos. Porém, tal modalidade de cobertura de riscos se tornou mais freqüente na Idade Média e Renascimento, através das conhecidas corporações de ofício.

Percebe-se que as instituições de socorros mútuos foram de grande importância para a sociedade, tanto na ordem material, moral, como educacional, especialmente na Idade Média e no início do Renascimento. Nesta modalidade de associação, iniciou-se a idéia de solidariedade, sem ser assistencial, e de intervenção preventiva, a fim de evitar a indigência entre os membros, ou seja, associaram-se e criaram fundos financeiros, com as contribuições de todos, visando auxiliar algum membro necessitado no momento da ocorrência do risco social e de suas conseqüências danosas. Estas instituições mutualistas são consideradas os embriões dos atuais sindicatos, associações de operários.

As guildas foram, para os artesãos, associações de proteção mútua, que ampliaram o círculo de sua atuação, regulamentando o trabalho e elevando-se ao nível de verdadeiras corporações profissionais.

Entre essas corporações estruturadas para a realização do trabalho artesanal, não faltou quem tivesse imaginado um esboço de seguro social, verdadeira antecipação do que, em nossos tempos, se veio fazer, não obstante lhe faltasse o cunho estatal e compulsório do seguro social moderno. Com manifesta identidade de propósitos se podem citar várias iniciativas dessa ordem, tais como a dos peleteros de marta em Paris e a dos calafates de Veneza. Contudo, tais formas de proteção do trabalhador jamais lograram moldar um sistema apoiado na solidariedade, endereçado a toda uma classe ou categoria da população, nem mesmo a uma profissão. Por outro lado, a assistência pública e a beneficência privada não se faziam sob o pressuposto de um dever social a cumprir, pois muito ainda teriam de vencer na consciência social, antes de se verem

---

<sup>12</sup> Tem sido feito desde tempos muito antigos como um incentivo para grupos de indivíduos, unidos pela profissão, raça, religião, ou outros ligamentos, constituem formas de associação que, através, da criação de um fundo comum, que poderia ajudar a quem, dentre os seus membros, for afetado por determinada adversidade que lhe torne temporariamente ou permanentemente, em indigente.

consagradas como “un dovere, um obbligo della collettività verso quei membri di essa che si trovano in condizioni disagiate e quindi si risolve in un vantaggio della collettività, perchè il benessere della parte non può che contribuire al benessere del tutto” (COIMBRA, 1992, p. 20-21).

Porém, a fórmula mutualista foi insuficiente e “*se ha venido a encontrar situada en condiciones técnicas particularmente defectuosas: parece condenada a no disponer más que de cotizaciones muy exiguas, mientras que su sistema de dispersión de riesgos es insuficiente y, por consecuencia, demasiado oneroso.*”<sup>13</sup>(DURAND, 1991, p. 79).

Desta forma, o mutualismo estava condenado a reduzir suas ambições ou encontrar outros recursos distintos aos dos seus segurados. Visto que além de outras deficiências administrativas, não estavam presentes os cálculos atuariais, boa gestão financeira, nem estatutos, sem contar que o número de associados em sua grande maioria era insuficiente, pois a adesão não era obrigatória. Assim, em razão de ser facultativa a adesão, resta claro que muitos ficavam desprotegidos das instituições de socorros mútuos, sendo assistidos pela igreja ou pelo Estado.

Historicamente, a partir do século XVI, com a ocorrência da Reforma Protestante, a participação assistencial da Igreja Católica diminuiu, aumentando a participação estatal. Um marco da assistência estatal aconteceu em 1601, na Inglaterra, pois foi editada pela rainha Isabel a “Lei dos Pobres” (*Poor Law Act*), sendo considerada a primeira lei sobre assistência social. Criou-se uma contribuição obrigatória, arrecadada pelo Estado para fins sociais, a fim de financiar os programas de atendimento aos indigentes, principalmente, idosos e doentes.

Mas, como marco inicial da história da previdência social no mundo, pode-se citar a Lei dos Pobres, de 1601, depois a Revolução Francesa de 1789 e a Constituição de 1793, que veio considerar os socorros públicos uma verdadeira “dívida sagrada” que a sociedade tem para com os menos favorecidos (SILVA, 2009, p. 94).

---

<sup>13</sup> Foi colocado em posição de encontrar técnicas particularmente defeituosas: parece condenada a não dispor mais que contribuições muito exíguas, enquanto que o sistema de dispersão do risco é insuficiente e, portanto, muito caro.

Com a decadência do mutualismo, a saída foi a constituição de uma agrupação obrigatória que dispõe de cotização dos segurados e de recursos distintos destas cotizações. Sendo que esta fórmula é a típica dos seguros sociais. Porém antes de adentrar nos seguros sociais, torna-se necessário tratar da segunda forma de previsão coletiva de difusão do risco, citada por Paul Durand, que são os seguros privados.

A primeira forma de seguro privado foi o marítimo, no século XIV, na Itália. No início, as atividades de seguro eram desenvolvidas por pessoas físicas, somente em 1424 que se constitui em Genova a primeira empresa italiana de seguro. Anos depois, surgiram verdadeiras empresas de seguro privado (Londres – 1666; Paris – 1668). Por muito tempo, o único seguro privado existente era o marítimo, delimitado ao período da viagem. A introdução de outros ramos de seguro ocorreu posteriormente, apenas no século XVII iniciaram-se outras coberturas, como incêndios e furtos. Também foi tardio o surgimento do ramo de seguro de vida.

... la primera organización para el ejercicio industrial del seguro de vida surge en el año 1706, en Londres, bajo el nombre de Amicable, Society for a Perpetual Assurance Office. Pero ésta no sobrevivió por la deficiencia de las bases técnicas actuariales, que, sin embargo, no faltaban, ya desde sus orígenes, en la Equitable Assurance on Lives and Survivorships, cuya iniciativa se remonta al año 1756, pero que inició su actividad, en Londres, en el año 1762. Esta empresa mantuvo siempre sus bases técnicas y tuvo un éxito constante. El desarrollo de las empresas aseguradoras fue rápido en Inglaterra: más tarde le siguieron el resto de países. Italia tuvo su primera empresa de seguros de vida en el año 1825, con la Compañía de Seguros de Milán.

Así pues, el seguro es fruto de la iniciativa privada, motivada por el incentivo del beneficio. Pero, precisamente por esto, le fue, posible progresar frente al mutuo socorro, no inspirado por fines de lucro. El empresario capitalista, para dirigir la empresa con criterios económicos, debe garantizar el saneamiento financiero sobre la base de cálculos actuariales y poner, así, las bases de la posterior extensión y desarrollo del seguro como instrumento de progreso social<sup>14</sup> (VENTURI, 1994, p. 79).

---

<sup>14</sup> ... a primeira organização a exercer a indústria de seguro de vida surgiu em 1706 em Londres, sob o nome de Amicable, Society for a Perpetual Asserance Office. Mas isso não sobreviveu por uma deficiência da base atuarial, que, no entanto, não faltaram, desde as suas origens na Equitable Assurance on Lives and Survivorships, cuja iniciativa remonta a 1756, mas iniciou suas operações em Londres, em 1762. Esta empresa sempre manteve a sua base técnica e foi um sucesso consistente.

De tal modo, as experiências dos seguros privados foram essenciais para a melhoria da gestão, do cálculo de custos e benefícios, facilitando a implantação do seguro social obrigatório. Assim, o seguro social, no século XIX, origina-se em face das conseqüências sociais da vida moderna, pois já tinha acontecido a Revolução Industrial, as soluções da beneficência, do mutualismo, da assistência social ou do seguro privado voluntário com resultados inadequados, mostrando-se insuficientes para atender às novas necessidades sociais.

Era necesario dar un nuevo paso hacia adelante y este se dio con el reconocimiento de una doble necesidad: de un lado, rendir obligatorias, para todos los que pertenecían a importantes categorías de trabajadores, formas de seguro frente a los principales riesgos a los que se encuentran sujetos – cuestión que, necesariamente, debía ser competencia del Estado –; de otro lado, ayudar a los trabajadores a soportar el coste de estos seguros – y, también aquí, el Estado debía adoptar alguna medida, llamando a contribuir a la categoría de los empleadores<sup>15</sup> (VENTURI, 1994, p. 99).

Assim, coube ao Estado intervir a fim de criar normas de direito que organizasse um sistema de seguros obrigatórios, tutelando a saúde física e impedindo a exploração econômica dos trabalhadores em geral, bem como das mulheres e crianças.

Adversava-se, dessa forma, a concepção da economia liberal, porque, admitida a intervenção estatal para atender às situações de necessidade do cidadão, já não se considerava como causa única da aflição dos necessitados sua imprevidência ou seu insucesso pessoal, nem produto apenas de sua manifestação de vontade a adversidade com que se defrontava. Ao revés, já se concordava em que nem mesmo a mais forte

---

O desenvolvimento das companhias de seguros foi rápido para a Inglaterra mais tarde foi seguido por outros países. Itália teve a sua primeira companhia de seguros de vida em 1825 com a Companhia de Seguros de Milão.

Assim, o seguro é o resultado da iniciativa privada, motivada pelo incentivo do lucro. Mas justamente por isso, foi possível avançar contra a ajuda mútua, não inspirada pela caridade. O empresário capitalista, para liderar a empresa com critérios econômicos deve assegurar a saúde financeira com base em cálculos atuariais e definir assim a base para a extensão e desenvolvimento do seguro como instrumento de progresso social.

<sup>15</sup> Era necessário dar um passo adiante e este veio com o reconhecimento de duas necessidades: primeiro, pagamento obrigatório para todos os que pertenciam a importantes categorias de trabalhadores, para formas de seguro contra riscos importantes aos quais estão sujeitos - a matéria que, necessariamente, deve ser da responsabilidade do Estado -, por outro lado, ajudar os trabalhadores a suportar o custo do seguro - e, aqui, o Estado deve adotar medidas, chamando a contribuir para a categoria de empregadores

das resoluções pode, em determinados casos, impedir ou afastar a miséria. Ao cabo, procurou-se fazer com que o Estado interviesse na ordem econômica, para restabelecer a segurança do cidadão, passando a aceitar como dever social a aplicação de parcela substancial da receita tributária no auxílio do desafortunado, em sua manutenção, quando tal lhe não fosse possível, pelo próprio esforço.

Encetava-se a adoção de procedimentos pelos quais se tornava possível dar cumprimento ao preceito da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, instaurando-se a era do que foi, posteriormente, denominado por Roosevelt de “liberdade de necessidade”, expressão que, por apresentar a liberdade distribuída em quatro categorias, foi por alguns dita inadequada ou insuficiente...

Poder-se-ia entrever, já então, vitoriosa concepção de que o principal fim do Estado é o bem comum da sociedade a que serve. Difícil fora, no correr das eras, ajustar a consciência social a essa compreensão, de tal modo que a sociedade resolvesse empregar parcela, maior ou menor, dos recursos comuns, em favor dos que se encontrassem em estado de necessidade. Muito mais difícil era chegar a uma consciência de que o bem de todos exigia se reconhecesse no necessitado um titular de direito ao amparo, direito que corresponderia a uma obrigação da sociedade inteira de ampará-lo (COIMBRA, 1992, p. 24-25).

Desta forma, Otto Von Bismarck, chanceler responsável pela unificação da Alemanha em 1870, na época do imperador Guilherme I, desenvolveu as primeiras leis de seguro social do mundo, para atenuar a tensão e ganhar simpatia dos trabalhadores alemães que recebiam forte influência das idéias socialistas.

Por ello, la introducción del seguro social obligatorio sólo fue posible cuando y donde se verificaban tres condiciones favorables: una nueva corriente de pensamiento económico-social, un ambiente económico propicio, y un hombre de Estado que acogiera la Idea y tuviera la fuerza suficiente para vencer cualquier resistencia y llevaría a cabo. Esto ocurrió en la Alemania de Bismarck <sup>16</sup>(VENTURI, 1994, p. 104-105).

Chamom, ao tratar sobre a história do seguro social, lista várias causas para a implementação do seguro social obrigatório na Alemanha:

---

<sup>16</sup> Portanto, a introdução do seguro social obrigatório só foi possível quando e onde foram verificadas três condições favoráveis: uma nova onda de pensamento econômico e social, um ambiente econômico favorável e um estadista que sediará a idéia e forte o suficiente para superar qualquer resistência e conduta. Isso aconteceu na Alemanha de Bismarck.

Inúmeras outras causas influenciam na implementação de um seguro social obrigatório. Sob o prisma estatal, consubstancia-se em uma resposta do pensamento liberal às teorias socialistas. Sob outros aspectos, na redução dos custos decorrentes de eventos cobertos pela Assistência Social estatal. Para o empresariado da época também há vantagens. Muitos já custeiam seguros privados para os seus empregados e lhes agrada que seus concorrentes façam o mesmo. Outro motivo é a diminuição das indenizações por acidentes do trabalho. Por fim, há um ambiente intelectual propício. Muitos estudiosos, como Condorcet, defendem a necessidade de um seguro obrigatório. Entre eles, surge um novo pensamento político que questiona o liberalismo e, sem chegar ao socialismo, pregar maior participação estatal na economia.

Qual o motivo da Alemanha ser a precursora dos seguros sociais obrigatórios? Na verdade, à época, ela apresenta condições políticas favoráveis, tendo em vista que muitas indústrias, após a guerra da unificação de 1870, encerram suas atividades, gerando necessidades sociais prementes. A insatisfação popular com as condições sociais é crescente, sendo necessário barrar as novas rebeliões que preocupam as autoridades.

E, por fim, é preciso fazer justiça à figura política de Bismarck e sua persistência, pois teve de aceitar rejeição de vários de seus projetos antes de aprovada a primeira lei previdenciária (CHAMON, 2005, p. 8-9).

Assim, Bismarck, em 15 de junho de 1883, consegue aprovação da lei do seguro-doença (*krankenversicherung*). Já em 06 de julho de 1884 foi aprovada a proteção acidentária (*unfallversicherung*), “*introdujo la obligación del seguro en mutuas constituidas por los empresarios por rama de actividad correspondiente, a su exclusivo cargo, sin contribución del Estado*”<sup>17</sup> (VENTURI, 1994, p. 110). Em 22 de junho de 1889, foi aprovada a parte mais complexa do programa, o seguro por invalidez e velhice (*invaliditäts und alterversicherung*), custeado por toda sociedade, ou seja, “*incluyéndose en ella el concurso financiero del Reich, junto a las contribuciones de trabajadores y empleadores*”<sup>18</sup> (VENTURI, 1994, p. 111).

La importancia de la legislación promovida por Bismarck es evidente, ya sea por la época en que surgió, precediendo en muchos decenios a las demás naciones, ya sea por la complejidad de sus realizaciones. Frente a

<sup>17</sup> Introduziu a obrigação de seguro mútuo por parte dos empregadores constituídas por ramo de atividade, a suas expensas, sem contribuição do Estado.

<sup>18</sup> Incluindo nela a assistência financeira do Reich, com contribuições de trabalhadores e empregadores.

la hostilidad de los partidos, a la falta de datos estadísticos y de experiencias, que le confirieron un cierto carácter de “salto en el vacío”, puede compartirse el juicio de un respetable político, relatado por Schmoller, según el cual “si este programa no se hubiera llevado por el líder que era Bismarck, hubieran podido pasar generaciones antes de poder dar un nuevo paso hacia adelante”<sup>19</sup> (VENTURI, 1994, p. 111-112).

Desta forma, as leis de Bismarck são consideradas o marco primeiro da previdência social no mundo, pois foi a primeira vez que a proteção é garantida pelo Estado, antes os sistemas securitários tinham natureza exclusivamente privada, sem as garantias de um sistema estatal.

El sistema alemán de seguros sociales presenta un cierto número de rasgos que le dan su propia originalidad:

1º El seguro es obligatorio para todos los individuos sometidos a la aplicación de la ley. Esta tendencia autoritaria respondía tanto al espíritu de la antigua legislación prusiana como a las aspiraciones del socialismo de Estado. El carácter obligatorio del seguro era ciertamente indispensable para organizar la protección de los trabajadores.

2º El ámbito originario de los seguros sociales era muy limitado. No afectaba más que a un grupo restringido de trabajadores: los trabajadores industriales y, sobre todo, los obreros. La Ley de 1889 sobre el seguro de invalidez-vejez exigía incluso que el salario anual de éstos no excediera de 1.000 marcos.

3º La carga financiera de los seguros se repartía entre los empleadores y los asegurados. A veces se añadía una subvención del Estado a esas cotizaciones. Al principio, la financiación del seguro de enfermedad se aseguraba por medio de una retención de dos tercios sobre el salario y una contribución de un tercio por los empresarios. En el seguro de invalidez-vejez, las empresas pagaban cotizaciones iguales a la cuantía de las retenciones impuestas a los obreros, pero el Estado contribuía al pago de la pensión, una vez liquidada, por medio de una subvención anual fija de 50 marcos. Únicamente la carga de la indemnización por accidente de trabajo era soportada íntegramente por el empresario.

---

<sup>19</sup> A importância da legislação promovida por Bismarck é evidente, quer pela época que surgiu, precedendo em muitas décadas as outras nações, seja pela complexidade de suas realizações. Diante da hostilidade das partes, falta de dados estatísticos e experiência, o que deu um certo caráter de “salto no escuro” pode ser compartilhado a opinião de um político respeitado, relatado por Schmoller, segundo a qual “se este programa não é implementado pelo líder que era Bismarck, poderia ter passado as gerações antes de um novo passo em frente.”

4º Los Seguros de Enfermedad, Accidentes de trabajo, Invalidez-vejez, constituían ramas diferentes, cada una con su propia estructura administrativa. Esta organización era compleja y estaba marcada por los precedentes legislativos de la antigua legislación prusiana. Se caracterizaba además por los amplios poderes que se otorgaban a los Municipios así como a las Organizaciones Profesionales <sup>20</sup>(DURAND, 1991, p. 109).

Então, o Estado alemão ficou responsável pela organização e gestão do sistema de seguro social, arrecadando as contribuições exigidas compulsoriamente dos participantes do sistema securitário. Fábio Zambitte Ibrahim (2010, p. 50) destaca duas das características acima citadas, deste modelo do seguro social de Bismarck, que perduram até os dias atuais.

Aí temos duas grandes características dos regimes previdenciários modernos: contributividade e compulsoriedade de filiação.

Neste momento, tem-se o nascimento da prestação previdenciária como direito público subjetivo do segurado. A partir do instante em que o Estado determina o pagamento compulsório de contribuições para o custeio de um sistema protetivo, o segurado pode exigir, a partir da ocorrência do evento determinante, o pagamento de seu benefício, não sendo lícito ao Estado alegar dificuldades financeiras para elidir-se a esta obrigação.

Em virtude da existência deste direito subjetivo é que a Lei de Bismarck é conhecida como o marco primeiro da previdência social no mundo.

---

<sup>20</sup> O sistema alemão de seguro social tem uma série de características que lhe dão a sua originalidade própria:

1º O seguro é obrigatório para todos os indivíduos sujeitos à execução. Essa tendência autoritária respondeu ao espírito da lei prussiana antiga quanto às aspirações do socialismo de Estado. O seguro obrigatório foi certamente essencial para organizar a proteção dos trabalhadores.

2º O escopo original do seguro social foi limitado. Relacionado apenas a um grupo limitado de funcionários e trabalhadores industriais, especialmente os trabalhadores. A Lei de 1889 relativa ao seguro por de invalidez-velhice, exigiu que seu salário anual não exceda os 1.000 marcos.

3º O custo do seguro é partilhado entre empregadores e segurados. Às vezes, adicionando uma subvenção do Estado para tais cotizações. A princípio, o financiamento do seguro de saúde é garantido por uma retenção de dois terços do salário e uma contribuição de um terço dos empregadores. No seguro de invalidez-velhice, as empresas pagaram contribuições iguais ao valor dos embargos impostos aos trabalhadores, mas o Estado contribuiu para o pagamento de pensão, uma vez liquidada, por uma subvenção fixa anual de 50 marcos. Somente o ônus da indenização por acidente de trabalho foi suportado integralmente pelo empregador.

4º O Seguro de Saúde, Acidentes de trabalho, invalidez-velhice, eram de diferentes ramos, cada um com sua própria estrutura administrativa. Esta organização era complexa e foi marcada pela história legislativa da antiga legislação prussiana. Também caracterizado pelos amplos poderes concedidos aos municípios e às organizações profissionais.

Percebe-se que o sistema do seguro social alemão foi sendo implantado gradativamente pelo Parlamento entre os anos de 1883 e 1911. Nestes anos, seguindo o modelo “*da seguridade básica, estatal e compulsória, implantada com essa obrigatoriedade pela primeira vez na Alemanha, por Bismarck, o chanceler de ferro*” (NOGUEIRA, 1985, p. 13), outros países da Europa editaram suas primeiras leis de proteção social, como é o caso da Noruega em 1885, que criou o seguro nos casos de acidente de trabalho, e também criou um fundo especial em favor dos doentes e do auxílio-funeral; em 1897 foi a vez da Inglaterra legislar sobre o seguro obrigatório contra acidente de trabalho (“*Workman’s Compensation Act*”), consagrando a responsabilidade do empregador, independentemente de culpa. A Dinamarca criou a aposentadoria em 1891. Neste mesmo ano de 1891, o papa Leão XIII escreveu a Carta Encíclica *Rerum Novarum*, sobre a condição dos operários.

Pode-se dizer que, no século XIX, havia uma preocupação com o futuro da classe operária. E foi isso que levou Sua Santidade o papa Leão XIII a elaborar a Carta Encíclica *Rerum Novarum*, preocupada com o destino da classe operária no que diz respeito aos acidentes, às doenças, à velhice e ao contratempo da riqueza (SILVA, 2009, p. 94).

Em 19 de julho de 1911, as leis de proteção social foram consolidadas com o surgimento do Código de Seguro Social alemão. Neste mesmo ano de 1911, na Inglaterra, criou-se o sistema de proteção social, com caráter contributivo obrigatório com tríplice custeio, conhecido como “*National Insurance Act*”, além dos benefícios já criados (acidente de trabalho, invalidez, doença e aposentadoria), completou-se o quadro introduzindo o seguro desemprego.

Alemania y, aunque mucho más tarde y en menores proporciones, Inglaterra, constituyeron, por tanto, los lugares de origen del seguro social obligatorio. Desde estos países se inicia el camino de su incesante desarrollo en todo el resto del mundo y, sobre todo el sistema alemán, que por la duración de su experiencia y el esmero técnico que lo caracterizaba, adquirió un inmenso prestigio, de modo que ejerció una predominante, aunque no exclusiva, influencia sobre las posteriores legislaciones extranjeras. Este inicial elemento común se pone de manifiesto a través de cualquier examen del desarrollo de la legislación comparada del seguro social, en el que se encuentra, en los diversos países, la existencia de una

específica identidade de princípios y de métodos, aun cuando los propios países pertenezcan a sistemas jurídicos diferentes.

Sin embargo, la diferencia entre unas naciones y otras es importante en lo que se refiere al número de ramas del seguro social que se asumen y a su elección, a la extensión de su campo de aplicación, al modo de financiación, al tipo y cuantía de las prestaciones, y ello dependiendo del nivel de renta nacional, de la estructura económica – particularmente, en base al predominio de la industria y de la agricultura - , del desarrollo del sindicalismo obrero y, finalmente, de la psicología colectiva predominante respecto a la intervención del Estado o a la voluntariedad, a la estructura burocrática o asociativa, a la propensión al ahorro o al consumo, etc <sup>21</sup> (VENTURI, 1994, p. 117).

Estas idéias do seguro social obrigatório atravessaram o oceano, deixando de ser uma instituição especificamente européia. Tanto é que a primeira Constituição no mundo a mencionar sobre o Seguro Social foi a do México de 1917. A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, publicada no dia 05 de fevereiro de 1917, trata no título sexto “do trabalho e da previsão social”, no artigo 123, B, XI, da cobertura dos riscos de acidentes, das doenças profissionais ou não profissionais, maternidade, aposentadoria, invalidez, velhice e morte.

Por sua vez, em 1919, logo após o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Alemanha é o segundo país a dispor sobre a matéria previdenciária na sua Constituição, “o artigo 161 da Constituição de Weimar se refere à criação de um sistema geral de seguridade social para a conservação da saúde e da capacidade de trabalho, proteção da maternidade e prevenção dos riscos da idade, da invalidez e das vicissitudes da vida.” (DIAS, MACÊDO. 2010, p. 67). Neste mesmo ano de

---

<sup>21</sup> Alemanha e, embora muito mais tarde e em menor proporção, Inglaterra, eram, portanto, locais de origem de seguro social obrigatório. Uma vez que esses países começaram a caminho do seu desenvolvimento implacável em todo o mundo e, especialmente o sistema alemão, pela duração da sua competência técnica e dedicação que o caracterizava, ele adquiriu imenso prestígio, de modo que exerceu uma predominante, mas não exclusiva, influência, sobre as posteriores leis estrangeiras. Este elemento comum inicial é revelado por qualquer análise da evolução do direito comparado do seguro social, que é encontrado em vários países, a existência de uma identidade específica de princípios e métodos, mesmo quando os países pertencem a sistemas jurídicos diferentes. No entanto, a diferença entre eles e outros países é importante no que diz respeito ao número de ramos de seguro social, que são assumidos desde a sua eleição, na medida do seu âmbito, o método de financiamento, o tipo e a quantidade de benefícios, e que, dependendo do nível de renda nacional, a estrutura econômica - em particular, com base na predominância da indústria e da agricultura - o desenvolvimento do sindicalismo e, finalmente, a psicologia coletiva predominante para a intervenção Estado ou voluntário, com a estrutura burocrática ou associativa, a propensão a poupar ou de consumo, etc.

1919, no contexto do fim da Primeira Guerra Mundial, o Tratado de Versalhes prevê a criação da OIT – Organização Internacional do Trabalho; organismo internacional responsável, desde então, por inúmeros estudos e convenções sobre proteção social.

No que diz respeito ao fato do México ter a primeira Constituição do Mundo a tratar sobre o tema do Seguro Social, destaca-se uma curiosidade, pois ao contrário do que se pensa, não foi nos Estados Unidos da América – EUA onde o Sistema de Seguros Sociais se introduziu mais facilmente.

A origem da lei norte-americana, de 14 de agosto de 1935, está intrinsecamente relacionada com o contexto da grande crise econômica que afligiu o mundo a partir de 1929. Os Estados Unidos da América, um dos países mais afetados pela crise, não possuía um sistema de seguro social como na maioria dos outros países do mundo. Assim, a assistência pública e as instituições privadas (mutualistas e seguros privados) em que o país tinha depositado toda sua confiança, naquela conjuntura de crise mundial, não suportaram, *“se agotaron los ahorros individuales, privando a una gran masa de personas de cualquier recurso frente al incesante desempleo, la enfermedad, la invalidez y la vejez.”*<sup>22</sup>(VENTURI, 1994, p. 262).

Assim, em 1932, Franco Delano Roosevelt foi eleito presidente dos Estados Unidos da América, quando o país estava no fundo da Grande Depressão Econômica. Roosevelt decidiu empreender uma enérgica política intervencionista para recuperar o país, neste contexto foram adotadas várias medidas de ordem econômica e social. *“A la inflexión de la ideología liberal, en el orden económico, debía en todo caso corresponder una paralela evolución en el orden social”*<sup>23</sup>(DURAND, 1991, p. 149). Este modelo econômico ficou conhecido como Estado do Bem-Estar Social (Welfare State), no qual há intervenção estatal com respeito à livre iniciativa.

---

<sup>22</sup> Poupanças individuais foram esgotadas, privando uma grande massa de pessoas de qualquer recurso contra o desemprego implacável, doença, invalidez e velhice.

<sup>23</sup> Na virada da ideologia liberal, em ordem econômica, devia em todo caso corresponder a uma paralela evolução de ordem social.

A política norte-americana de Seguridade Social inseriu-se naquele conjunto de medidas intervencionistas na ordem social. Tanto é que Roosevelt discursou em 8 de junho de 1935, comprometendo-se a “*promover los medios adecuados para luchar contra los múltiples factores de desorden que afectan a la existencia, y especialmente luchar contra el paro y la vejez, con el fin de garantizar la Seguridad.*”<sup>24</sup>(DURAND, 1991, p. 151), pouco tempo depois o “Social Security Act” foi aprovado em 14 de agosto. Pela primeira vez foi utilizado o termo Seguridade Social na legislação.

La Ley de Seguridad Social pone de manifiesto un señalado esfuerzo en pro de conseguir una adecuada indemnización de riesgos sociales, pero representa una forma, todavía, imperfecta, muy reveladora de las dificultades que los Estados federados encontraron en la tarea de elaboración de una política social. La opinión americana fue sensible a la necesidad de un mayor unidad, de una extensión del Sistema y de incluso una ampliación de la competencia de las autoridades federales. Estas tendencias se conectan con las del Informe Beveridge, que forma la base esencial de las concepciones contemporáneas sobre la Seguridad Social<sup>25</sup> (DURAND, 1991, p. 157).

O Relatório Beveridge, de 12 de fevereiro de 1942, foi elaborado pela Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Anexos da Inglaterra, nomeada em julho de 1941, com o objetivo de trazer soluções para os problemas da reconstrução no período do pós-guerra, pois a Inglaterra estava inserida no contexto da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

O Plano Beveridge, de 1941, da Inglaterra, também veio a propor um programa de prosperidade política e social, garantindo ingressos suficientes para que o indivíduo ficasse acobertado por certas contingências sociais, como a indigência, ou quando, por qualquer motivo, não pudesse trabalhar. Lord Beveridge dizia que a segurança social

---

<sup>24</sup> Promover os meios adequados para combater contra os múltiplos fatores de desordem que afetam a existência, e especialmente, lutar contra o desemprego e a velhice, a fim de garantir a Seguridade.

<sup>25</sup> A Lei de Seguridade Social revela um esforço notável no sentido de obter uma compensação adequada para os riscos sociais, mas representa uma forma, ainda imperfeita, muito reveladora das dificuldades que as províncias estavam na tarefa de desenvolver uma política social. A opinião pública americana foi sensível à necessidade de uma maior unidade, de uma extensão do Sistema e até mesmo uma extensão da jurisdição das autoridades federais. Estas tendências estão relacionadas com o Relatório Beveridge, que constitui a base essencial das concepções contemporâneas sobre Seguridade Social.

deveria ser prestado do berço ao túmulo (Social security from the cradle to the grave). O Plano Beveridge tinha por objetivos: (a) unificar os seguros sociais existentes; (b) estabelecer o princípio da universalidade, para que a proteção se estendesse a todos os cidadãos e não apenas aos trabalhadores; (c) igualdade de proteção, (d) tríplice forma de custeio, porém com predominância do custeio estatal. O Plano Beveridge era universal e uniforme. Visava ser aplicado a todas as pessoas e não apenas a quem tivesse contrato de trabalho, pois o sistema de então não atingia quem trabalhava por conta própria. Isso dava a idéia da universalidade do sistema. Tinha por objeto abolir o estado de necessidade. Objetivava proporcionar garantia de renda às pessoas, atacando a indigência. Já pensava no aumento da longevidade do homem e na diminuição da natalidade. Assim, deveria ser adiada a idade da aposentadoria. Deveria haver amparo à infância e proteção à maternidade. Os princípios fundamentais do sistema eram: horizontalidade das taxas de benefícios de subsistência, horizontalidade das taxas de contribuição, unificação da responsabilidade administrativa, adequação dos benefícios, racionalização e classificação (MARTINS, 2008, p. 5).

Este relatório Beveridge, finalizado em 1942, deu lugar em 1944 ao plano de previdência social de mesmo nome e foi responsável pela reforma do sistema inglês de proteção social. Este novo sistema, implantado em 1946, deu origem ao sistema inglês da Seguridade Social, ou seja, a responsabilidade estatal não apenas pelo Seguro Social (previdência social), mas também pelas ações na área da saúde e assistência social. Beveridge exerceu profunda influência na opinião mundial e nas legislações.

La notable difusión que, incluso fuera de Inglaterra, se dio al Informe Beveridge, y el ejemplo de la obra legislativa británica en él inspirada, constituyeron un estímulo para todos los países civilizados. De suerte que pocas fueron las naciones que, en los años, siguientes, no procedieron a llevar a cabo algunos retoques en sus leyes de seguro social en las direcciones indicadas por la experiencia inglesa, si bien fueron muy pocos los que consideraron posible proceder a reformas de similar amplitud y profundidad <sup>26</sup> (VENTURI, 1994, p. 268-269).

---

<sup>26</sup> O Relatório Beveridge foi amplamente difundido, mesmo fora da Inglaterra, e o exemplo do trabalho legislativo britânico nele inspirada, foi um incentivo para todos os países civilizados. Assim que poucas foram as nações, que nos anos seguintes, não procederam à realização de alguns ajustes nas respectivas legislações de seguridade social nas direções indicadas pela experiência inglesa, embora muito poucos foram os que procederam reformas em similar largura e profundidade.

Desta forma, no Pós-Guerra, surge uma tendência universalizadora da seguridade social e seu tripé: previdência, assistência social e saúde, com base nas premissas teóricas do Plano Beveridge.

La década de los cincuenta inicia la apoteosis de la Seguridad Social, al menos en el mundo occidental, o mejor europea; una Seguridad Social renovada, supuestamente superadora de viejos esquemas, construida sobre las huellas de los Informes Beveridge, y constituida en piedra angular del Estado Social – Estado de bienestar – planificador, intervencionista y estabilizador del orden social constituido en cada país <sup>27</sup>(DURAND, 1991, p. 24).

Tanto é que a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral das Nações Unidas, já trouxe no artigo 22 que toda pessoa como membro da sociedade tem direito à seguridade social. No artigo 25 foi elevada a proteção social como um direito fundamental do homem, assegurando a seguridade nos casos de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice e nos outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora do seu controle.

La política de Seguridad Social se opone inicialmente a la de seguros sociales por su espíritu:

a) Los Sistemas de Seguros Sociales tenían un carácter parcializado y no se preocupaban más que de la cobertura de un cierto número de riesgos. La política de Seguridad Social proporciona una garantía de conjunto para todos los riesgos sociales, en cuanto que considera que es toda la seguridad individual la que está comprometida cuando se ignora un Riesgo Social.

b) Los Seguros Sociales no protegían más que a una parte de la población: al principio, sólo los trabajadores asalariados; después, a las personas económicamente débiles. La política de Seguridad Social se extiende al conjunto de la población. La protección contra la enfermedad, la vejez, el paro, la desigualdad producida por las cargas familiares no puede, desde se punto de vista, limitarse a ciertas categorías de trabajadores.

---

<sup>27</sup> Na década de cinquenta começou a apoteose da Seguridade Social, pelo menos no mundo ocidental, ou melhor europeu, uma Seguridade Social renovada, supostamente superadora dos velhos esquemas, construídos sobre as pegadas do Relatório Beveridge, e formou a base do Estado Social – Estado do Bem Estar Social - planejador, intervencionista e estabilizador da ordem social estabelecida em cada país.

c) La política de Seguridad Social ha llevado a cabo la fusión de los antiguos procedimientos que aseguraban la protección contra Riesgos Sociales. El fenómeno es particularmente palmario por lo que se refiere a la responsabilidad derivada de accidentes de trabajo o a la indemnización por cargas familiares, que se han incardinado en un sistema común con los Seguros Sociales <sup>28</sup>(DURAND, 1991, p. 222).

Neste sentido, Rio Nogueira (1985, p. 19) afirma, na sua obra clássica “A crise moral e financeira da previdência social”, que:

É difícil pensar em Previdência sem pensar também no item I do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, votado pela ONU em 1948:

Toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado, que lhe assegure, assim como à sua família, a saúde e o bem-estar, e, em especial, a alimentação, o vestuário, a habitação, a assistência médica e os serviços sociais necessários: tem, ademais, direito aos seguros em casos de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice e outros de perda de seus meios de subsistência por circunstâncias independentes de sua vontade.

Esse admirável princípio já revela o dualismo de assistência e previdência, ao distinguir serviços e prestações securitárias; reconhece-lhes, não obstante, igual peso na proteção social.

Não valeria pensar em previdência sem assistência, como não valeria pensar na assistência sem previdência; ambas se integram forçosamente nos processos garantidores do bem-estar dos que trabalham ou já não podem trabalhar.

Seguridade Social foi locução introduzida em 1952 no convênio 102 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), quando essa instituição fixou normas básicas de administração dos sistemas de previdência social de todos os países-membros. Criadas em virtude do Tratado de Versalhes, a

---

<sup>28</sup> A Política de Seguridade Social inicialmente se opôs inicialmente a dos seguros sociais, pelo seu espírito:

a) Os Sistemas de Seguro Social tinham um caráter tendencioso e não mais preocupado com a cobertura de uma série de riscos. A política de Seguridade Social proporciona uma garantia de todos os riscos sociais, na medida em que se considera que toda segurança individual está comprometida quando se ignora um risco social.

b) Os Seguros Sociais não protegiam mais que uma parte da população: em primeiro lugar, os trabalhadores assalariados apenas, depois as pessoas economicamente fracas. A política de seguridade social se estende para toda a população. Proteção contra doença, velhice, desemprego, a desigualdade produzida pelos dependentes não pode, deste ponto de vista, limitada a determinadas categorias de trabalhadores.

c) A política Seguridade Social levou à fusão dos antigos procedimentos que asseguravam a proteção contra os riscos sociais. O fenômeno é particularmente gritante no que diz respeito à responsabilidade por acidentes de trabalho ou compensação para os dependentes, que têm incardinados em um sistema comum com os Seguros Sociais.

OIT funciona como autêntico legislativo internacional do Seguro Social, incentivando o movimento de universalização do bem-estar.

*Latu sensu*, a Seguridade Social seria esse movimento que abrange, entre outros, os processos de desenvolvimento do amparo previdencial e assistencial.

Assim, a Seguridade Social tornou-se um assunto de grande interesse mundial, a partir de 1952, quando a Organização Internacional do Trabalho publicou a Convenção nº 102, relativa às normas mínimas da seguridade social. Sendo que esta Convenção Internacional ainda está em vigência<sup>29</sup>.

Se puede afirmar que, fundamentalmente desde la óptica de sus fundamentos técnicos, un Sistema de Seguros sociales o de Previsión social – que viene a ser casi lo mismo – estaba ya inventado. Quizás el dato más significativo al respecto, igual que en el proceso de formación del Derecho del Trabajo, lo constituya la Internacionalización del modelo, a través de la Norma Mínima de Seguridad Social, aprobada en 1952 por el Convenio 102 de la OIT <sup>30</sup>(DURAND, 1991, p. 26).

Após esta análise dos marcos históricos da Seguridade Social no mundo, atentando-se simplesmente aos fatos mais importantes no que diz respeito à proteção social, sem maiores reflexões sobre o atual momento, em que doutrinadores chegam a afirmar que se encontra em crise o sistema da seguridade social, com tendência de minimização do Estado do Bem-Estar Social em razão do neoliberalismo, já se pode adentrar na história do sistema de proteção social no Brasil.

### 1.3 - A proteção social no Brasil

---

29 A Convenção nº 102 da OIT foi ratificada pelo Brasil somente em 15.06.2009. O ano da ratificação pelo Brasil trata-se de curiosidade, pois não é possível adentrar no mérito, especialmente por ser um tema longo, as causas da morosidade no processo de internalização dos tratados internacionais no Brasil.

<sup>30</sup> Indiscutivelmente, principalmente do ponto de vista de seus fundamentos técnicos, um sistema de seguro social ou previsão social – que vem a ser quase o mesmo – já estava inventado. Talvez o mais significativo a esse respeito, como na formação do Direito do Trabalho, que constituem a internacionalização do modelo, através das Normas Mínimas da Seguridade Social, aprovada em 1952 pela Convenção 102 da OIT.

*“A evolução da proteção social no Brasil seguiu a mesma lógica do plano internacional: origem privada e voluntária, formação dos primeiros planos mutualistas e a intervenção cada vez maior do Estado.” (IBRAHIM, 2010, p. 58).* Esta assertiva resume bem a evolução histórica da proteção social no Brasil.

A marcha evolutiva que levou o amparo do homem, desde a assistência prestada por caridade de seus semelhantes, até o estágio em que se mostra como um direito subjetivo, garantido pela sociedade aos seus membros, é na verdade o reflexo de três formas de atuação: a da beneficência, a da assistência pública e a da previdência. Ocasionalmente, uma das formas exibe-se escoteira, ou predomina sobre as outras, sem que, com isto, sejam estas diminuídas em sua importância, pela contribuição que tiveram na mencionada evolução.

Entre nós, nos primeiros tempos, prevaleceu a beneficência, inspirada pela caridade, e é exemplo dela a fundação da Santa Casa da Misericórdia, pelo Padre José de Anchieta, no século XVI. Já de molde diverso, foram as Irmandades de Ordens Terceiras, surgidas no século XVII, configurando mutualidades. Da assistência pública tem-se notícia inaugural em 1828, com a Lei Orgânica dos Municípios, ao tempo em que outra forma de mutualidade, o Montepio Geral da Economia, surgia em 1835. Do seguro social, tal como muito após se formulou, nos tempos anteriores ao século XX pouco se cogitou (COIMBRA, 1992, p. 47).

Neste sentido, as primeiras entidades a manifestarem preocupação com a proteção social em terras brasileiras foram as Santas Casas de Misericórdia, como a de Santos, fundada em 1543 por Brás Cubas para atuar no segmento assistencial.

Na época em que o Brasil ainda era colônia portuguesa, no ano de 1793, fora instituído um plano de proteção dos oficiais da Marinha, *“o príncipe regente D. João VI aprova no dia 23 de setembro o Plano dos Oficiais da Marinha... e assegurava pagamento de pensão de meio soldo às viúvas e filhas dos oficiais falecidos.”* (JÚNIOR, 2006, p.24). Em 1795, os órfãos e viúvas dos oficiais da Marinha passaram a contar com um Montepio de Beneficência dos Oficiais da Marinha.

Anos depois, a corte portuguesa teve que se transferir para o Brasil, visto que Portugal tinha sido invadido no fim de 1807 por tropas do imperador Napoleão

Bonaparte, após ter rejeitado o bloqueio continental decretado pela França contra o comércio da Inglaterra.

O dia 29 de novembro de 1807 amanheceu ensolarado em Lisboa. Uma brisa leve soprava do leste. Apesar do céu azul, as ruas ainda estavam tomadas pelo lamaçal, devido à chuva do dia anterior. Nas imediações do porto, havia confusão por todo lado. Um espetáculo inédito na história de Portugal se desenrolava sobre as águas calmas do Rio Tejo: a rainha, seus príncipes, princesas e toda a nobreza abandonavam o país para ir viver do outro lado do mundo. Incrédulo, o povo se aglomerava na beira do cais para assistir à partida. Às 7h da manhã, a nau Príncipe Real inflou as velas e começou a deslizar em direção ao Atlântico. Levava a bordo o príncipe regente, D. João, sua mãe, a rainha louca D. Maria I, e os dois herdeiros do trono, os príncipes D. Pedro e D. Miguel. O restante da família real estava distribuído em outro três navios. O Alfonso de Albuquerque transportava a princesa Carlota Joaquina, mulher do príncipe regente, e quatro das suas seis filhas. As duas filhas do meio – Maria Francisca e Isabel Maria – viajavam no *Rainha de Portugal*. A tia e a cunhada de D. João seguiam no Príncipe do Brasil. Mais quatro dezenas de barcos seguiam atrás da esquadra real.....

Entre 10.000 e 15.000 pessoas acompanharam o príncipe regente na viagem ao Brasil. Era muita gente, levando-se em conta que a capital Lisboa tinha cerca de 200.000 habitantes. O grupo incluía pessoas da nobreza, conselheiros reais e militares, juízes, advogados, comerciantes e suas famílias. Também viajavam médicos, bispos, padres, damas de companhia, camareiros, pajens, cozinheiros e cavaleiros (GOMES, 2007, p. 67-68).

Assim, em razão da grande quantidade de pessoas que acompanharam a corte portuguesa, ainda em 1808 foi necessária a criação de um montepio beneficiando a guarda pessoal do príncipe Regente Dom João, que estava há pouco tempo em solo brasileiro.

Em outubro de 1814, Marquez de Aguiar firma um alvará instaurando a Casa Pia do Castello, com a missão de prestar assistência aos meninos órfãos desamparados. “O mesmo Marquez de Aguiar assina ainda um alvará, no mês de março do ano seguinte, adotando uma série de medidas administrativas em favor do Hospital dos Lázarus da Corte, demonstrando uma ainda tímida preocupação do poder público com a assistência aos desamparados.” (SOUSA, 2002, p. 15).

...em 16 de dezembro de 1815. Nesse dia, véspera da comemoração do aniversário de 81 anos da rainha Maria I, D. João elevou o Brasil à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves e promoveu o Rio de Janeiro a sede oficial da Coroa. Havia dois objetivos na medida. O primeiro era homenagear os brasileiros que o haviam acolhido em 1808. O outro era reforçar o papel da monarquia portuguesa nas negociações do Congresso de Viena, no qual as potências vitoriosas na guerra contra Napoleão discutiam o futuro da Europa. Com a elevação do Brasil à categoria de Reino Unido de Portugal, a corte do Rio de Janeiro ganhava direito de voz e voto no congresso, embora estivesse a milhares de quilômetros de Lisboa, a sede até então reconhecida pelos demais governos europeus (GOMES, 2007, p. 218).

Assim, no fim do ano de 1815 o Brasil, enquanto integrante do Reino Unido com Portugal e Algarves, deixa de ser colônia. Tanto é que em 1816, com a morte da rainha Dona Maria I, o príncipe regente Dom João foi coroado rei de Portugal, do Brasil e de Algarves, no Rio de Janeiro, recebendo o título de Dom João VI. O Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves foi governado do Rio de Janeiro, pelo rei Dom João VI, durante cinco anos. Porém em 1821, o rei teve que retornar a Portugal, em razão da Revolução Liberal do Porto, iniciada no ano anterior quando a burguesia portuguesa tomou o poder. Assim, o Parlamento português exigiu o retorno de Dom João VI para Portugal, deixando seu filho mais velho Pedro de Alcântara<sup>31</sup>, como príncipe regente do Reino Unido do Brasil.

Na noite de 24 de abril de 1821, um cortejo fúnebre atravessou em silêncio as ruas do Rio de Janeiro. Transportava para a câmara ardente de uma fragata ancorada no porto os restos mortais da rainha D. Maria I, falecida em 1816, e do infante D. Pedro Carlos, vítima de tuberculose em 1812. D. João VI acompanhou a procissão à luz dos archotes, atrás dos dois esquifes – um retirado do Convento da Ajuda, o outro, do Convento de Santo Antônio. Era o ato final da corte portuguesa no Brasil. Dois dias mais tarde, o rei partia do Rio de Janeiro, contra a sua vontade e sem saber exatamente o que o esperava em Portugal. Deixava para trás um país completamente mudado, que o acolhera com tanta alegria treze anos antes e no qual o processo de independência era já previsível e inevitável. Tão certa era essa possibilidade que, poucas horas antes da cerimônia fúnebre

---

<sup>31</sup> O nome completo do filho de Dom João VI era Pedro Alcântara Francisco Antônio João Carlos Xavier de Paula Miguel Rafael Joaquim José Gonzaga Pascoal Cipriano Serafim de Bragança e Bourbon.

do dia 24, D. João chamou o filho mais velho e herdeiro da coroa, então com 22 anos, para uma última recomendação: “Pedro, se o Brasil se separar, antes seja para ti, que me hás de respeitar, que para alguns desses aventureiros (GOMES, 2007, p. 318 - 319).

Pedro de Alcântara, com poucos meses de governo como príncipe regente, assinou em 1º de outubro de 1821, um decreto, conhecido na época como Carta de Lei, concedendo o benefício da jubilação aos professores régios. Trata-se de um decreto de grande importância na história da proteção social brasileira, pois é o primeiro texto legal que registra assunto relativo à Previdência Social no Brasil, nestes termos:

As Cortes Geraes, Extraordinarias e Constituintes da Nação Portuguesa, reconhecendo que hum dos meios de promover a Instituição publica é contemplar as pessoas que della são encarregadas, Decretão o seguinte:  
Art. 1º Os professores e Mestres Regios, de hum e outro sexo, de Primeiras Letras, Grammatica Latina e Grega, Rhetorica e Filosofia, que por espaço de trinta annos contínuos, ou interpolados, houverem regido louvavelmente, e sem nota, as suas respectivas cadeiras, serão jubilados com o vencimento de todo o ordenado (SOUSA, 2002, p.15).

Apesar de não se ter notícia do efeito prático deste Decreto, a iniciativa de Pedro Alcântara concedia aposentadoria aos mestres e professores com 30 anos de serviço. Sabe-se também que aqueles que, tendo completado o tempo de serviço, não quisessem se aposentar, poderiam permanecer em atividade e contariam com um acréscimo de  $\frac{1}{4}$  de salário. Este adicional é um prenúncio do que, mais tarde, foi chamado de benefício do abono de permanência em serviço, equivalente a 25% do salário-de-benefício, que foi pago pela Previdência Social brasileira até 1994.

As Cortes Portuguesas pressionaram Dom João VI a chamar Pedro de Alcântara, enquanto príncipe regente no Brasil, para regressar a Portugal. O príncipe regente resistiu às pressões por considerá-las tentativa de esvaziar o poder da monarquia brasileira.

No dia 9 de janeiro de 1822, o Senado da Câmara enviou a D. Pedro uma petição pública com milhares de assinaturas (a Petição do Fico), pela qual os brasileiros pediam ao regente que ficasse no país e apoiasse a consolidação da independência. Aceitando um pacto de compromisso com

os brasileiros, D. Pedro decretou que nenhuma ordem que viesse das cortes portuguesas poderia ser cumprida no Brasil sem a sua autorização (MOTA, BRAICK, 1997, p.376).

Esta decisão do Pedro Alcântara permanecer no Brasil, como príncipe-regente, desagradando às ordens de Portugal, anunciada no dia 09 de janeiro de 1822, na famosa frase: *“Se é para o bem de todos e felicidade geral da Nação, estou pronto! Digam ao povo que fico!”* Este dia ficou conhecido como Dia do Fico, um marco importante do processo de emancipação política do Brasil em relação a Portugal.

O sol da liberdade estava raiando em solo brasileiro. O processo de independência era visto como irreversível pela maioria dos grupos políticos brasileiros. Assim, a idéia de ruptura definitiva com Portugal ganhou espaço, especialmente porque as cortes portuguesas exigiam que Pedro de Alcântara retornasse a Portugal, ameaçando enviar tropas portuguesas ao Brasil. Até que, no dia 07 de setembro de 1822, foi proclamada a independência do Brasil às margens do Ipiranga, com o brado de “independência ou morte”. Em outubro, Pedro de Alcântara foi aclamado imperador, mas, somente dois meses depois, foi coroado pelo bispo do Rio de Janeiro com o título de Dom Pedro I.

Em 1823, Dom Pedro I instalou a Assembléia Constituinte. O anteprojeto da Constituição limitava os poderes do imperador, pois foi votado um artigo pela Assembléia isentando de sanção imperial os atos dos deputados constituintes. Assim, Dom Pedro I insatisfeito, de forma autoritária, dissolveu a Assembléia Constituinte. Desta forma, Dom Pedro I nomeou um Conselho de Estado, composto somente por portugueses, que foi encarregado de elaborar uma Constituição para o Brasil. Assim, em 25 de março de 1824, Dom Pedro I outorgou a primeira Constituição brasileira, em que expressa bem a reação absolutista e a tomada do poder pelos portugueses.

A Carta de 1824 estabelecia como forma de governo uma Monarquia Hereditária Constitucional e Representativa. Nessa estrutura unitária e centralizada, as províncias não tinham autonomia política, sendo administradas por governadores escolhidos pelo imperador. Estabeleceram-se quatro poderes políticos: o Executivo, o Legislativo, o

Judiciário e o Moderador. Este último era exercido exclusivamente pelo imperador, auxiliado por um Conselho de Estado. Tinha amplas atribuições, entre as quais a interferência direta no processo político através da dissolução da Câmara de Deputados, a nomeação e demissão de juízes e a assinatura de tratados (MOTA, BRAICK, 1997, p.378).

Esta Constituição outorgada de 1824, que vigorou até o final do Império, no que diz respeito à proteção social teve uma peculiaridade importante, pois foi “a primeira Constituição do mundo (antes da Constituição belga de 1831) a consagrar em seu texto uma declaração de direitos e garantias fundamentais” (NOGUEIRA, 2009, p. 35). Tratou no seu artigo 179, XXXI, “a Constituição também garante os socorros públicos”. Esta previsão constitucional não teve aplicação prática, por ser bastante vaga, não definindo o que seriam socorros públicos.

Ao se analisar a Constituição imperial de 1824, deve-se ter em mente as idéias liberais em voga na época.

Bastos comenta que o liberalismo é uma corrente que marcou profundamente alguns momentos da história. Ele permanece até hoje, ainda que adaptado a uma nova problemática que não existia no momento em que seus mentores o formularam.

O autor declara ainda que o liberalismo tem por ponto central colocar o homem, individualmente considerado, como alicerce de todo o sistema social. A ação do Estado é excepcional e restrita, enquanto a da sociedade é ampla e ilimitada.

A Constituição de 1824 era, sem dúvida, marcada por um grande liberalismo. Fundava-se em certo compromisso liberal, que se refletia no rol dos direitos individuais. Na época, era praticamente o que havia de mais moderno.

O regime adotado era o monárquico e teve como primeiro chefe e imperador Dom Pedro Henrique de Orleans e Bragança.

Como salientado, o rol de direitos individuais era muito amplo. Desse ideário decorre a fórmula expressa na Declaração dos Direitos do Homem de 1789: “Toda sociedade na qual não está assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes não tem Constituição.”

A proteção social, na Constituição do Império, restou inserta no artigo 179, inciso 31º: “A Constituição também garante os socorros públicos.” Como observa Coimbra, “enunciado por demais vago para exprimir qualquer garantia de proteção.”

Começaram a surgir as caixas econômicas, os bancos de socorro em favor das classes pobres, os montepios e outras instituições de previdência, outra valiosa proteção outorgada aos cidadãos de poucos recursos na época (SILVA, 2009, p.93-94).

Em 1827, foi criado benefício semelhante ao de 1790, que protegeu os oficiais da Marinha, concedendo pensão à viúva e aos filhos dependentes, agora aos oficiais do Exército.

O homem que fez a independência brasileira olhava pouco para os habitantes do Brasil e olhava muito para si e para sua dinastia, ora se retratando um Bolívar da América portuguesa, ora se retratando um Napoleão dos trópicos. A dissolução da primeira Assembléia Constituinte Brasileira de 1823, servindo-se de armas e soldados, a Constituição outorgada de 1824; o funcionamento do Conselho de Estado; a conduta do Imperador Pedro I; e muito mais demonstraram a falta completa de apego à população do país, de parte dos governantes originados da independência do Brasil. Nem os promotores da independência, nem a chamada elite monarquista tiveram compromisso com garantias individuais, a não ser com as garantias delas mesmas, diante dos escravos e dos opositores bissextos (VIEIRA, 2004, p.82).

No dia 07 de abril de 1831, Dom Pedro I abdicou do trono brasileiro em razão de não ter mais sustentação política.

A abdicação de D. Pedro I significou a consolidação do processo de independência política brasileira. Os inúmeros portugueses que ocupavam cargos públicos foram afastados e substituídos por cidadãos brasileiros, que se constituíam em grupos políticos até então contidos pelo unitarismo imperial (MOTA, BRAICK, 1997, p. 387).

Após a abdicação de Dom Pedro I, políticos intitulados regentes governaram o Brasil de 1831 a 1840 em nome do herdeiro do trono, já que o filho de Dom Pedro I<sup>32</sup>, estava apenas com 5 anos de idade.

Neste contexto das regências, em 1835, ocorreu a criação de um programa com caráter mutualista, em socorro dos funcionários do Ministério da Economia,

---

<sup>32</sup> O filho de Dom Pedro I chamava-se Pedro de Alcântara João Carlos Salvador Bebiano Francisco Xavier de Paula Leocádio Miguel Gabriel Gonzaga, nascido no Rio de Janeiro em 1825.

abrangendo o pessoal do Estado de um modo geral. É conhecido como Montepio Geral da Economia dos Servidores do Estado (MONGERAL). Trata-se de um sistema mutualista, pelo qual várias pessoas se associam e se cotizam para a cobertura de certos riscos sociais, mediante a repartição dos encargos com todo o grupo.

Em 1840, aos 14 anos, é declarada a maioridade do filho de Dom Pedro I. Assim, em 1841, Dom Pedro II foi coroado o segundo imperador do Brasil. Desde 1845, as pressões inglesas se intensificaram contra o tráfico negreiro para o Brasil, em razão da lei apresentada pelo ministro das Relações Exteriores do Reino Unido George Aberdeen. Esta lei tornava legal o apresamento de navios negreiros de qualquer nacionalidade pela marinha britânica, também estabelecia que caberia aos tribunais da Inglaterra o julgamento da tripulação infratora. Para que as relações anglo-brasileiras não se rompessem, em 1850, Dom Pedro II publicou a lei Eusébio de Queirós, extinguindo o tráfico de escravos. Esta lei fortaleceu o império e diminuiu as pressões internas e externas. Além de que com a abolição do tráfico negreiro no Brasil, aos poucos os trabalhadores assalariados passam a substituir os escravos, principalmente na cultura cafeeira.

Com a abolição do tráfico de escravos, em 1850, surge a primeira regulamentação da previdência privada imperial, com a criação de uma caixa econômica e de um fundo de assistência à Corte. No ano que era abolida a escravatura, surge a Caixa de Assistência ao Pessoal Ferroviário (SOUSA, 2002, p.16).

Neste mesmo ano de 1850, foi promulgada a Lei nº 556, mais conhecida como Código Comercial, cuja segunda parte do comércio marítimo ainda está vigente, pois apenas a primeira parte (do comércio em geral) foi revogada em 2002, com a publicação do Novo Código Civil (Lei 10.406). O artigo 79, do Código Comercial, que fazia parte da primeira parte, assegurava aos empregados acidentados os salários pelo período máximo de três meses, nestes termos: *“Os acidentes imprevistos e inculcados, que impedirem aos prepostos o exercício de suas funções, não interromperão o vencimento do seu salário, contanto que a inabilitação não exceda a 3 (três) meses contínuos.”* Desta forma, trata-se de um

antecessor do atual auxílio-doença acidentário. Tal ordenamento sobre o acidente de trabalho também foi expresso no Regulamento nº 737, de 25.11.1850.

Passados trinta e oito anos, o ano de 1888 foi de grande importância para as questões sociais e para a história da proteção social no Brasil. Primeiramente, no dia 26 de março deste ano, o Decreto 9.912 regulou o direito à aposentadoria por idade ou invalidez de empregados dos Correios. No dia 13 de maio, a Princesa Isabel, em substituição ao pai Dom Pedro II que estava viajando para a Europa, assinou a Lei Áurea (Lei 3.353), que extinguiu a escravidão no Brasil. *“No Brasil, o tráfico negreiro resistiu aos ataques dos navios ingleses por 40 anos, proibindo-o em 1850 e somente abolindo o regime escravista para os negros, quase outros 40 anos depois, em 1888.”* (VIEIRA, 2004, p.76). Sabe-se que a abolição da escravatura não agradou aos fazendeiros, que passaram a aderir ao movimento republicano, desta forma o Império perdeu importante base de sustentação política. Ainda em 1888, em 24 de novembro, foi criada uma caixa de socorros para os trabalhadores das estradas de ferro do Estado.

A primeira medida governamental com efeito prático e que de alguma forma apresenta características previdenciárias mais consistentes data de 1888, quando o Decreto nº 9.912-A, de 26 de março, regulamentou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. Naquela época, em que a expectativa de sobrevida era muito inferior à de hoje, eram exigidos para a concessão de aposentadoria 30 anos de serviço e uma idade mínima de 60 anos. Observa-se que ainda hoje persiste a completa inversão do princípio doutrinário do risco social, ao exigir em primeiro lugar o tempo de serviço e em seguida a idade, quando deveria ser o contrário. Nesse mesmo ano de 1888, foi criada uma Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império. Ainda nos fins do século XIX, foram instituídos os Fundos de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa, a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, posteriormente estendida a todos os ferroviários do Estado, o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda e aposentadoria por invalidez e pensão por morte para os operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro e seus dependentes (SOUSA, 2002, p.16).

Em relação aos acontecimentos do final do século XIX, *“há que se ressaltar, contudo, que a partir da Lei Alemã de 1883 (Bismarck), que criou o seguro social,*

*sucederam-se todas as demais legislações sociais, inclusive a brasileira, em matéria de legislação previdenciária” (SILVA, 2009, p. 95). No que diz respeito à história do Brasil, também merece destacar que no dia 15 de novembro de 1889, com um golpe de Estado, foi proclamada a República pelo Marechal Deodoro da Fonseca, assim a monarquia foi abolida e instaurada a República Federativa no Brasil. Assim, no dia 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada pelo Congresso Constituinte a segunda Constituição do Brasil e a primeira Constituição da República Brasileira, “teve sua inspiração no constitucionalismo norte-americano e buscou implantar o modelo federalista. Foi a mais sintética de nossas Constituições, com 91 artigos.” (NOGUEIRA, 2009, p.35).*

No Brasil, a estruturação da previdência social passou a vigorar com a Constituição republicana de 1891...

No que tange ao aspecto previdenciário, no seu art. 5º, a Constituição determinava que a União deveria prestar socorros públicos, quando solicitada pelos Estados, nos casos de calamidade pública.

No entanto, a expressão “socorro público” assume conotação distinta daquela utilizada no Texto Imperial (Constituição de 1824) na Constituição de 1891: passa do âmbito social para o administrativo.

Mas o preceito mais importante da época em matéria de proteção social, foi o contido no art. 75, que assim prescrevia: “A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.”

Contudo, de acordo com o artigo, a proteção de achava adstrita aos funcionários públicos e aos casos de invalidez.

Coimbra acrescenta que nem mesmo os socorros públicos se encontravam garantidos, e só no tocante aos servidores o art. 75 assegurava a aposentadoria, no caso de invalidez a serviço do Estado (SILVA, 2009, p. 95).

Desta forma, o artigo 75, da Constituição de 1891, refere-se à concessão de aposentadoria nos casos de invalidez, exclusivamente aos servidores públicos no serviço da nação, sendo que os outros trabalhadores não possuíam qualquer proteção social.

Este dispositivo é bastante emblemático, pois ajuda a entender o tratamento diferenciado dado à previdência social dos servidores e militares. Para tais pessoas, a regra sempre foi a concessão de benefícios custeados, integralmente, pelo Estado, enquanto a previdência social dos

trabalhadores em geral, criada posteriormente, já possuía a natureza contributiva desde sua gênese. Tal diferença, comum, em diversos países mundo afora, explica o fato de, no Brasil, ainda termos um regime previdenciário segregado para servidores (RPPS), muito embora a Constituição já preveja, também, sua natureza contributiva (IBRAHIM, 2010, p.59).

No fim do século XIX e no início do século XX, o Estado Brasileiro passou a legislar cada vez mais e intervir em diversos aspectos relacionados com a proteção social.

É relevante acrescentar ao tema as leis esparsas que cuidavam do assunto proteção social, como: o Decreto nº 221, de 26 de fevereiro de 1890, que concedia aposentadoria aos trabalhadores da Central do Brasil; o Decreto nº 405, de 17 de maio de 1890, que estendia o mesmo benefício a todos os ferroviários do país; o Decreto nº 942-A, de 31 de outubro do mesmo ano, que já havia criado o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda; o Decreto nº 9.284, que em 1911 criou as Caixas Especiais para os empregados da Casa da Moeda, sendo criada em 1917, a Caixa de Aposentadoria e Pensões para esses mesmos operários (SILVA, 2009, p. 95).

Ainda merece destaque que em 1903, o Decreto nº 4780 regulamentou a Escola Correccional Quinze de Novembro, que pode ser considerado a precursora do sistema FEBEM. Passados alguns anos,

outras categorias agraciadas com direito à aposentadoria ou a socorros médicos foram os operários da Casa da Moeda, em 1911, e o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro, para os quais foi instituída uma Caixa de Pensões e Empréstimos (SOUSA, 2002, p. 17).

Em 15 de fevereiro de 1919 foi editado o Decreto-Legislativo 3.724 que criou o seguro de acidentes de trabalho no Brasil, impondo aos empregadores a responsabilidade de pagar uma indenização aos empregados ou familiares, em caso de acidentes. *“Eram excetuados apenas os casos de força maior ou dolo da própria vítima ou de estranhos (art.2º). A sistemática era precária, já que não assegurava o pagamento de quantias mensais, mas sim um valor único de indenização que variava de acordo com o resultado do evento, desde incapacidade temporária até a morte.”* (IBRAHIM, 2010, 59-60).

E, como observa Balera: “A Lei dos Acidentes do Trabalho ficou conhecida como a maior lei republicana de proteção do trabalhador brasileiro promulgada antes de 1930.

Seguiu-se a Lei Eloy Chaves (Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923), celebrada como a primeira lei brasileira de previdência social (SILVA, 2009, p. 96).

No ano de 1923, dia 24 de janeiro, foi publicado o Decreto-Legislativo nº 4.682, mais conhecido como Lei Elói Chaves, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensão para os Ferroviários a serem instituídas em cada empresa ferroviária, que, mediante a cobrança de uma contribuição, custeariam as prestações oferecidas.

Quando deputado, em 1921, Elói Chaves fez uma curta viagem até Monte Serrat – SP, para inspecionar uma usina de força que ali instalara há algum tempo. A bordo de uma composição da antiga Estrada de Ferro Sorocabana, ouviu de dois ferroviários informações de que os trabalhadores da ferrovia, principalmente aqueles que exerciam atividades mais desgastantes, como foguistas e maquinistas, mesmo quando atingiam uma idade avançada precisavam continuar trabalhando em razão da necessidade premente de sustentar a família. Naquela época, as locomotivas movidas à lenha exigiam a presença constante de um foguista, que alimentava continuamente a caldeira, sujeitando-se a temperaturas extremamente altas.

Elói Chaves socorreu-se então dos conselhos de Francisco Monlevade e de Adolpho Pinto, e recolhido em sua Fazenda Ermida, nos arredores de Jundiaí-SP, onde também possuía fábrica de porcelana, concebeu o projeto de lei que, apresentado à Câmara dos Deputados naquele mesmo ano de 1921 foi finalmente aprovado e convertido em diploma legal no dia 24 de janeiro de 1923, após amplos e sucessivos debates (SOUSA, 2002, p.21).

A partir da Lei Elói Chaves, a proteção social no Brasil passou a contar com uma instituição que oferecia pensão por morte, aposentadorias<sup>33</sup>, assistência médica

---

<sup>33</sup> O artigo 10 do Decreto-legislativo nº 4682/1923 trata a respeito de duas modalidades de aposentadorias a ordinária e a por invalidez, cujo valor a ser recebido era a média dos salários dos últimos cinco anos. A aposentadoria ordinária para ser concedida tinha que observar dois critérios a idade e o tempo de serviço, de acordo com o artigo 12, também podia ser de duas modalidades: completa ou reduzida, nestes termos:

“Art. 12. A aposentadoria ordinária de que trata o artigo antecedente compete:

e auxílio farmacêutico, nos termos do artigo 9º do Decreto-Legislativo 4682/23. A primeira empresa no Brasil a criar uma Caixa de Aposentadoria e Pensão foi a *Great Western do Brasil*, mais tarde renomeada de Estrada de Ferro Santos – Jundiáí.

Apesar de não ser o primeiro diploma legal sobre o assunto securitário (já havia o Decreto-legislativo nº 3.724/19, sobre o seguro obrigatório de acidentes do trabalho), devido ao desenvolvimento posterior da previdência e a estrutura interna da “Lei” Eloy Chaves, ficou esta conhecida como o marco inicial da previdência social.

Naturalmente, ao vislumbrarem a criação de Eloy, outras categorias de trabalhadores buscaram a mesma proteção, provocando uma rápida extensão dessa técnica protetiva pelo país. Como exemplos desta expansão, merecem destaque a Lei nº 5.109, de 20/12/1926, que estendeu o regime da Lei Eloy Chaves aos portuários e marítimos, e a Lei nº 5.485, de 30/06/1928, referente ao pessoal das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos.

Após a Revolução de 1930, com o início do governo de Getúlio Vargas, tem-se ampla reformulação dos regimes previdenciário e trabalhista. Merece destaque, neste período, a criação do Ministério do Trabalho, cujo primeiro ministro foi Lindolfo Collor.

Iniciou-se nesta época uma mudança radical no sistema previdenciário, o qual deixou de ser organizado por empresa, nas caixas de aposentadoria e pensão, sendo aglutinado por categoria profissional, nos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP).

O primeiro IAP foi o dos marítimos – IAPM (Decreto nº 22.872, de 29/06/1933). O IAPM tinha personalidade jurídica própria, sede na capital da República, e era subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, destinando-se a conceder ao pessoal da marinha mercante nacional e classes anexas os benefícios de aposentadoria e pensões (IBRAHIM, 2010, p.60-61).

---

*a) completa, ao empregado ou operário que tenha prestado, pelo menos, 30 anos de serviço e tenha 50 anos de idade;*

*b) com 25 % de redução, ao empregado ou operário que, tendo prestado 30 anos de serviço, tenha menos de 50 anos de idade;*

*c) com tantos trinta avos quantos forem os anos de serviço até o máximo de 30, ao empregado ou operário que, tendo 60 ou mais anos de idade, tenha prestado 25 ou mais, até 30 anos de serviço.”*

Já a aposentadoria por invalidez, nos termos do artigo 13, era concedida ao empregado que depois de 10 anos de serviço fosse considerado física ou intelectualmente impossibilitado de continuar no exercício do emprego ou de outro compatível com a sua atividade habitual ou preparo intelectual.

Um outro fato marcante do início da década de 30 é o Decreto 22.035, de 29 de outubro de 1932, que instituiu a carteira profissional. A partir desta década, reuniram-se por categoria profissional as 183 (cento e oitenta e três) Caixas de Aposentadorias e Pensão - CAP existentes, formando os Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAP<sup>34</sup>. Tais Institutos eram mais sólidos do que as Caixas, afinal contavam com um número maior de segurados, tornando o sistema mais consistente.

A terceira Constituição do Brasil, promulgada em 16 de julho de 1934, constitucionalizou os direitos sociais no país. “*Já em seu preâmbulo, a Constituição de 1934 propugna como missão do Estado brasileiro organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico.*” (NOGUEIRA, 2009, p.36). No artigo 5º tratava que era de competência privativa da União legislar sobre assistência social. O artigo 10 por sua vez tratava da competência concorrente da União e dos Estados-membros de cuidar da saúde e da assistência pública, bem como da fiscalização à aplicação das leis sociais. Já o artigo 121<sup>35</sup> estabeleceu que a lei deve promover a proteção social do

---

<sup>34</sup> A partir da fusão das CAP's das empresas das diversas categorias profissionais, surgiram, então, os Institutos de Aposentadoria e Pensão das seguintes categorias:

- IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos – 1933
- IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes – 1934
- IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários – 1934 (KERTZMAN, 2010, p. 41)

<sup>35</sup> Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

- a) proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil;
- b) salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador;
- c) trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei;
- d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres;
- e) repouso hebdomadário, de preferência aos domingos;
- f) férias anuais remuneradas;
- g) indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa;
- h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;
- i) regulamentação do exercício de todas as profissões;
- j) reconhecimento das convenções coletivas, de trabalho.

trabalhador, entre as formas elencadas no parágrafo primeiro, na alínea “h” aparece a: assistência e a instituição da previdência, “*mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte*”.

Inserida a Seguridade Social entre os direitos elementares dos cidadãos, compete ao Estado promovê-la em benefício dos trabalhadores e seus dependentes, fato reconhecido em nosso país pela Constituição Federal de 16 de julho de 1934 (NOGUEIRA, 1985, p. 22-23).

Assim, a Constituição de 1934 foi a primeira a tratar sobre a forma tríplice de custeio para a Previdência, com contribuições iguais do Estado, empregador e empregado. Foi também a primeira a utilizar a terminologia “previdência”, só que sem o adjetivo “social”.

Alguns autores consideram a Constituição de 1934 um dos maiores monumentos da vida jurídica brasileira, entre eles Ferreira, que assinala que essa Constituição atendeu às novas condições sociais e culturais da época.

De inovador, no financiamento do sistema previdenciário, Balera destaca os partícipes do custeio da previdência social: a União, os empregadores e os empregados. Essa regra, que figura em todas as Constituições posteriores, tinha precisa conotação na Constituição de 1934: é que ali vinha expressa a igualdade entre os contribuintes. Assim, tanto os

§ 2º - Para o efeito deste artigo, não há distinção entre o trabalho manual e o trabalho intelectual ou técnico, nem entre os profissionais respectivos.

§ 3º - Os serviços de amparo à maternidade e à infância, os referentes ao lar e ao trabalho feminino, assim como a fiscalização e a orientação respectivas, serão incumbidos de preferência a mulheres habilitadas.

§ 4º - O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas.

§ 5º - A União promoverá, em cooperação com os Estados, a organização de colônias agrícolas, para onde serão encaminhados os habitantes de zonas empobrecidas, que o desejarem, e os sem trabalho.

§ 6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.

§ 7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena.

§ 8º - Nos acidentes do trabalho em obras públicas da União, dos Estados e dos Municípios, a indenização será feita pela folha de pagamento, dentro de quinze dias depois da sentença, da qual não se admitirá recurso ex - officio .

trabalhadores como os empregadores deviam contribuir com montante de recursos igual ao que a União verteria de seus cofres para o sistema previdenciário.

Com a Constituição de 1934, a proteção social configurou-se como um seguro para o qual contribuíam tanto o trabalhador como o empregador e, em igualdade de condições com essas categorias, o próprio Poder Público. Duas características identificam o seguro social na Carta de 1934: a obrigatoriedade da contribuição (compulsoriedade) e a gestão estatal do sistema.

Dessa forma, no plano constitucional, o Brasil deixava o estágio primitivo da assistência pública e ingressava na etapa conhecida como seguro (previdência) social, o qual vem confirmar-se, em sua plenitude, com a Constituição de 1988 (SILVA, 2009, p. 97).

Em 1936, ainda no processo de unificação das Caixas de Aposentadorias e Pensão em Institutos merece destacar a criação do IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários. Este processo de unificação perdurou até a década de cinqüenta, com a criação dos institutos de diversas categorias profissionais.

A Lei nº 367, de 31-12-1936, cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI). Os empregados da indústria eram segurados obrigatórios. Os empregadores podiam se inscrever facultativamente. Eram excluídas do sistema as atividades industriais exclusivamente familiares: “onde não haja empregados e empregadores definidos” (art. 2º e parágrafo único). O IAPI era financiado por contribuições de empregados e empregadores, incidentes sobre a folha de pagamentos das empresas, além da participação do Estado, por meio de uma taxa cobrada sobre os artigos importados. Os segurados tinham direito a aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e pensão. Outros benefícios era mencionados. Poderiam existir contribuições suplementares (MARTINS, 2008, p. 09-10).

Getúlio Vargas, no dia 10 de novembro de 1937, deu um golpe de Estado, fechando o Congresso Nacional e implantando o Estado Novo. A quarta Constituição Brasileira foi outorgada, sendo baseada na Constituição da Polônia, com elementos do fascismo italiano, assim ficou conhecida como “Polaca.”.

O Estado Novo, marcado pelo autoritarismo, não poderia harmonizar-se com uma ordem constitucional avançada e liberal como aquela que foi votada em 1934.

Balera declara que a Carta de 1937 elencava os riscos sociais no art. 137. A assistência médica ao trabalhador e a gestante tinha previsão na letra “l” enquanto a velhice, a invalidez e os acidentes do trabalho. Eram protegidos pelo determinado na letra “m” do mesmo artigo. Mas o texto apresentava uma grave lacuna: não fazia referência ao custeio, tampouco dispunha sobre a contribuição da União...

Balera continua: “essa omissão pode ser considerada, hoje, o golpe de misericórdia na igualdade contributiva e retrocesso em todo o sistema de custeio do seguro social em nosso país (SILVA, 2009, p.99).

Por ser uma Carta Magna de um governo autoritário, é muito sintética em matéria de proteção social, refere-se tão somente na letra “m” do artigo 137 da *“instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho”*.

Merece ser destacado o conteúdo de seu art. 177, norma típica de um Estado totalitário, que permitiu a aplicação de uma espécie de “aposentadoria compulsória” aos funcionários públicos que de alguma forma fossem contrários ou inconvenientes ao regime:

Art.177 Dentro do prazo de sessenta dias, a contar da data desta Constituição, poderão ser aposentados ou reformados de acordo com a legislação em vigor os funcionários civis e militares cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime (NOGUEIRA, 2009, p. 38).

Assim nesta Constituição, no que se refere à previdência social *“não promoveu grandes alterações em relação às disposições que já constavam do texto da Constituição de 1934”* (NOGUEIRA, 2009, p. 37), predominando a expressão seguro social, e não previdência social.

Em dezembro de 1937, um Decreto-Lei estabelece: “O não recolhimento, na época própria, das contribuições aos Institutos ou Caixas de Aposentadorias e Pensões sujeitará aos empregadores responsáveis a multa moratória de 1% ao mês, devida de pleno direito, independentemente de qualquer declaração, além de incorrerem os faltosos na penalidade de 100\$000 a 10:000\$000.”

No ano de 1937, a arrecadação da Previdência Social atingiu 359.445:403\$000, a despesa ficou em 124.185:539\$700, restando um superávit de 235.260:830\$300. A despesa, portanto, ficou em menos de 35% da receita.

No dia 1º de maio de 1938 foi divulgado o conceito oficial de salário mínimo: “Denomina-se salário mínimo a remuneração mínima devida a todo trabalhador adulto, sem a distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.” (SOUSA, 2002, p.48).

Os seguintes Institutos de Aposentadorias e Pensões foram criados sob a vigência da “Polaca”: IAPETC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas e IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, ambos em 1938; IAPE – Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva, em 1939.

No dia 1º de maio de 1940 foi instituído o salário mínimo. Para o sistema previdenciário não houve grandes implicações, porque não havia vinculação direta entre o valor dos benefícios pagos pelas Caixas e pelos Institutos e o salário mínimo. De qualquer forma, a medida aumentava a arrecadação em um primeiro momento, mas algum tempo depois as despesas acompanhavam essa tendência, porque o valor dos benefícios passaria a levar em conta o salário mínimo do período básico de cálculo.

O Decreto-Lei nº 2.122, de 9 de setembro de 1940, inovou em matéria de filiação ao sistema previdenciário, criando o regime misto, em que o titular de firma individual, o interessado e o sócio-cotista com capital de até 30 contos de réis eram segurados obrigatórios; a filiação dos que tivessem capital acima desse limite era facultativa.

Em 5 de agosto de 1940, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, com a absorção do Serviço Central de Alimentação do IAPI. Por 1\$400, podia-se fazer uma refeição constituída de quatro pratos básicos: feijão, carne, arroz e legumes, além de uma fruta, variável a cada dia, pão, manteiga, farinha e café...

Nesse mesmo ano foi instituído o imposto sindical e iniciada a construção da Usina de Volta Redonda, consolidada com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional no início do ano seguinte, dando novo impulso ao movimento operário no país.

Em 1941, uma medida adotada pelo Governo veio causar desconforto no meio empresarial, que contou com o apoio significativo da imprensa: foi criada a Justiça do Trabalho (SOUSA, 2002, p. 58 - 59).

Em se tratando de assistência social, em 1941 criou-se o Serviço de Assistência a Menores - SAM, cuja finalidade era sistematizar e orientar os serviços assistenciais a menores desvalidos e delinqüentes. Já em 1942, foi criada a Legião Brasileira da Assistência Social (LBA).

A Portaria nº 6.013, de 1º de outubro de 1942, do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, autoriza a organização definitiva e o funcionamento da Legião Brasileira de Assistência, criada no dia 28 de agosto daquele mesmo ano por inspiração da sra. Darcy Sarmanho Vargas e por iniciativa da Federação das Associações Comerciais do Brasil e da Confederação Nacional da Indústria. Seus estatutos foram registrados no Sexto Ofício de Registro Especial de Títulos e Documentos do Rio de Janeiro, no dia 5 de setembro. Dentre suas muitas atribuições estatutárias destacavam-se a proteção à maternidade e à infância, o amparo aos velhos e desvalidos e a assistência médica às pessoas necessitadas. A instalação da LBA ocorreu no dia 2 de outubro de 1942, no Teatro Municipal do Rio de Janeiro.

A LBA era custeada com as seguintes contribuições:

- a) 0,5% incidente sobre o salário-de-contribuição dos segurados dos Institutos e das Caixas, descontada juntamente com a contribuição mensal;
- b) Uma cota mensal correspondente ao total arrecadado com o 0,5%, devida pelos empregadores;
- c) Uma cota mensal correspondente ao total arrecadado com o 0,5%, devida pela União.

Em novembro de 1945, a contribuição dos segurados seria abolida, permanecendo apenas as cotas dos empregadores e da União (SOUSA, 2002, p. 64).

Em outubro de 1945, Getúlio Vargas renunciou a presidência do Brasil, passando a presidência interinamente ao ministro do Supremo Tribunal Federal da época, José Linhares. Assim, o *“Estado autoritário foi rompido com as eleições realizadas ao final de 1945, que deram vitória ao general Eurico Gaspar Dutra, empossado em 31 de janeiro do ano seguinte e que governou sob o regime de decretos-leis enquanto não foi promulgada a Carta Constitucional da Democracia de 1946.”* (SILVA, 2009, p. 99).

O ideal de uma previdência social unificada ter-se-ia concretizado em 1945, de vez que nesse ano o Decreto-lei nº 7.526 criara o Instituto dos Seguros Sociais do Brasil, absorvendo todas as entidades previdenciárias e, igualmente, os serviços assistenciais já existentes. Mas o governo instalado em 1946 desinteressou-se de executá-lo, pelo que o diploma permaneceu letra morta (COIMBRA, 1992, p. 50).

A quinta constituição brasileira de 1946, promulgada em setembro, no contexto mundial do fim da Segunda Guerra Mundial, é uma constituição republicana, federativa e democrática.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 sucedeu a deposição de Getúlio Vargas e buscou restaurar o regime democrático e o quadro normativo estabelecido pela Constituição de 1934.

No que se refere ao direito à previdência social, devem ser destacadas as seguintes inovações:

- a) a competência para legislar sobre previdência social ficou assentada em definitivo, tornando-se competência concorrente entre a União (art. 5º, inciso XV, alínea b) e os Estados (art. 6º), em modelo semelhante ao existente na atual Constituição de 1988;
- b) foi estabelecida a competência do Tribunal de Contas para julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões dos funcionários públicos (art. 77, inciso III);
- c) a previdência social deixou de ser apenas um apêndice do Direito do Trabalho, ganhando autonomia, conforme se depreende pela leitura do art. 5º, inciso XV, alíneas a e b do art. 157, *caput*;
- d) o funcionário público passou a contar com o direito à aposentadoria voluntária após 35 anos de tempo de serviço (art. 191, §1º), além da aposentadoria por invalidez e da aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade (art. 191, incisos I e II). Os vencimentos são integrais com o mínimo de 30 anos de serviço e proporcionais, se contar tempo inferior;
- e) pela primeira vez foi previsto que “o tempo de serviço público, federal, estadual ou municipal computar-se-á integralmente para efeitos de disponibilidade e aposentadoria.” (art. 192). Embora essa previsão só se tenha materializado por meio da legislação ordinária muitos anos mais tarde, a sua relevância não pode ser olvidada, pois abriu caminho para a contagem recíproca dos tempo de filiação dos regimes de previdência dos funcionários públicos, entre si, e posteriormente também entre eles e o regime geral de previdência social;
- f) estabeleceu a paridade entre os proventos da inatividade e os vencimentos dos funcionários em atividade (art. 193) (NOGUEIRA, 2009, p. 38).

Nesta constituição de 1946 utilizou, de forma inovadora, a expressão previdência social, sendo garantida pelo constituinte a proteção aos eventos da maternidade, doença, invalidez, velhice e morte, através do trio das contribuições.

Foi a primeira tentativa de sistematizar as normas de proteção social na Constituição.

A Constituição de 1946 foi promulgada em 18-9-1946, iniciando-se uma sistematização constitucional da matéria previdenciária, que foi incluída no mesmo artigo que versava sobre o Direito do Trabalho (art. 157).

Nessa Constituição surge pela primeira vez a expressão “previdência social”, desaparecendo a expressão antes em voga: “seguro social”.

O inciso XVI do art. 157 consagrava a “previdência, mediante a contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte.” Essa tríplice forma de custeio foi repetida nas constituições posteriores. Dispõe o inciso XVII do art. 157 a “obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho”.

O Decreto nº 26.778, de 14-6-49, regulamentou a Lei nº 593, de 24-12-48 referente à aposentadoria ordinária, disciplinando a execução das demais legislações em vigor sobre as CAP's (MARTINS, 2008, p. 11).

Em 03 de outubro de 1950, Getúlio Vargas foi reeleito pelo voto direto, tomando posse no ano seguinte e presidiu o país até agosto de 1954, quando suicidou. Realizou um governo nacionalista, privilegiando a adoção de medidas para a industrialização do Brasil, tanto é que Getúlio Vargas foi quem criou o BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico em 1952 e a Petrobras em 1953. No que diz respeito à proteção social, merece destaque o Decreto 34.586/53 que unificou todas as Caixas de Aposentadoria e Pensões existentes, criando a Caixa Nacional.

O Decreto nº 34.586, de 12-11-53, unificou todas as 183 CAPs no Instituto dos Trabalhadores de Ferrovias e Serviços Públicos (IAPFESP).

Os IAPs atendiam os trabalhadores urbanos e o IPASE, os funcionários públicos.

O Decreto nº 32.667, de 1-5-53, aprovou o novo regulamento do IAPC, facultando a filiação de profissionais liberais como segurados autônomos.

Houve uniformização e unificação das políticas legislativas sobre previdência social a partir de 1940 em diante, com o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, o que foi feito por meio do Decreto nº 35.448, de 1º-5-54, uniformizando os princípios gerais aplicáveis a todos os institutos de aposentadorias e pensões (MARTINS, 2008, p. 11).

Após o falecimento de Getúlio Vargas, o vice-presidente João Café Filho assumiu a presidência e permanece até o final de 1955. Juscelino Kubitschek foi eleito presidente da República em 03 de outubro de 1955 e tomou posse em 1956 com um discurso desenvolvimentista e com o lema cinqüenta anos de progresso em cinco anos de governo.

Em abril de 1955, um fato aparentemente sem qualquer interesse para o sistema previdenciário irá modificar profundamente sua estrutura e administração. Num discurso na cidade de Jataí, Goiás, o candidato Juscelino Kubitschek promete mudar a Capital Federal do Rio de Janeiro para o Quadrilátero Cruz, que nos mapas do Brasil figurava como “Futuro Distrito Federal” (SOUSA, 2002, p.75).

Juscelino Kubitschek cumpriu sua promessa de campanha, assim dia 21 de abril de 1960 a nova capital do Brasil foi inaugurada. A Lei 3.782, de 22 de julho de 1960 o antigo Ministério do Trabalho passou a ser denominado de Ministério do Trabalho e Previdência Social. Já no dia 26 de agosto do mesmo ano foi editada a Lei 3.807<sup>36</sup>, que aprovou a primeira Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, ou “Dona Lopes” para alguns segurados.

A Lei nº 3.807, de 26-8-60, Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), padronizou o sistema assistencial. Ampliou os benefícios, tendo surgido vários auxílios, como: auxílio-natalidade, auxílio-funeral e auxílio-reclusão, e ainda estendeu a área de assistência social a outras categorias profissionais. Não era a LOPS uma CLT. Era uma lei nova, que trazia novos benefícios e disciplinava as normas de previdência social, em um conjunto. A CLT é uma reunião de leis esparsas por meio de um decreto-lei. Não trazia nada de novo, mas apenas compendiava as normas já existentes. Não revogou expressamente todas as leis anteriores sobre o tema, pois ficaram algumas normas ainda em vigor. A LOPS deu unidade ao sistema de previdência social. Não unificou os institutos existentes, mas estabeleceu um único plano de benefícios. Elevou o teto de salário-de-contribuição de três para cinco salários mínimos.

---

<sup>36</sup> “Em 1947, o Deputado Aluizio Alves apresentou um projeto de lei que previa o amparo social de toda a população, sob moldes diversos, do qual resultou, após prolongada tramitação e alongados estudos, a Lei nº 3.807, de 26/08/60, denominada Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que proporcionou unidade de tratamento para os chamados “segurados” e “dependentes”, mas não unificou os organismos gestores, nem assegurou proteção a toda população, já que dela se mantiveram excluídos os domésticos e os trabalhadores do campo.” (COIMBRA, 1992, p. 50)

O Decreto nº 48.959-A, de 19-9-60, regulamentou a Lei nº 3.807/60, com 541 artigos (MARTINS, 2008, p. 11).

Esta lei marcou a unificação dos critérios estabelecidos para a concessão das prestações asseguradas pela previdência social, nos termos do artigo<sup>37</sup> 22, nos diversos Institutos até então existentes, apesar de ainda persistir a estrutura dos IAP's. Nesta lei os trabalhadores rurais e domésticos continuaram excluídos sem proteção social por parte da Previdência.

Conforme ressalta Balera, citando Ruy Alvim, a LOPS foi o maior passo dado em direção à universalidade da previdência social até hoje no país. E acrescenta que o importante a assinalar com relação à LOPS é o que dispunha o seu art. 158, incorporado posteriormente ao §2º do art. 157 da Constituição, por meio da Emenda n. 11, de 1965. O dispositivo determinava, de maneira bastante simples: "existe indissociável contrapartida entre contribuições e prestações, de tal modo que não seria lícita a criação de benefícios ou de serviços sem a previsão das respectivas fontes de cobertura, o que na Constituição de 1988, é denominada regra de equilíbrio ou regra da contrapartida (SILVA, 2009, p. 100-101).

---

<sup>37</sup> A redação original do artigo 22 previa o seguinte:

As prestações asseguradas pela previdência social consistem em benefícios e serviços, a saber:

I - Quanto aos segurados:

- a) auxílio-doença;
- b) aposentadoria por invalidez;
- c) aposentadoria por velhice;
- d) aposentadoria especial;
- e) aposentadoria por tempo de serviço;
- f) auxílio-natalidade;
- g) pecúlio; e
- h) assistência financeira.

II - Quanto aos dependentes:

- a) pensão;
- b) auxílio-reclusão;
- c) auxílio-funeral; e
- d) pecúlio.

III - Quanto aos beneficiários em geral:

- a) assistência médica;
- b) assistência alimentar;
- e) assistência habitacional;
- d) assistência complementar; e
- e) assistência reeducativa e de readaptação profissional.

Em relação a aposentadoria por tempo de serviço merece destacar que a redação original do artigo 32 da LOPS de 1960 previa que esta aposentadoria seria concedida ao segurado que completasse 30 (trinta) e 35 (trinta e cinco) anos de serviço, respectivamente, sendo que teria direito a 80% (oitenta por cento) do "salário de benefício" no primeiro caso, e, integralmente, no segundo. Sendo que em qualquer caso, era exigido a idade mínima do segurado de 55 (cinquenta e cinco) anos de idade.

Jânio Quadros venceu as eleições para a Presidência da República, assumindo em 31 de janeiro de 1961 e permanecendo no cargo poucos meses, até sua inesperada renúncia em 25 de agosto de 1961. O vice-presidente era João Goulart, considerado esquerdista pelos militares e por setores mais conservadores do país, que resistiram entregar o poder a ele, assim tentaram implementar o parlamentarismo no Brasil.

João Goulart conseguiu assumir legalmente o cargo de presidente da República em 1º de setembro de 1961. Mas com seus poderes diminuídos: uma manobra política dentro do Congresso Nacional havia mudado o regime de governo do Brasil do presidencialismo para o parlamentarismo. Ao assumir a presidência, e tendo como primeiro-ministro Tancredo Neves, um ex-ministro do último governo Vargas, Goulart tentou impulsionar reformas estruturais, ou reformas de base. Elas consistiam numa modificação radical na política sindical, na estrutura educacional e bancária, no sistema eleitoral e tributário, bem como no sistema de distribuição de terras ou reforma agrária.

As novas diretrizes apresentados num plano detalhado, o Plano Trienal, causaram grande impacto no meio das classes políticas brasileiras, uma vez que não havia um consenso nacional positivo em relação às mesmas. O único apoio com que o presidente podia contar vinha de organizações não-governamentais como os sindicatos, e até certo ponto, as Ligas Camponesas.

Esse apoio acabaria selando a sorte do governo Goulart, uma vez que os conservadores consideraram as reformas de base como o primeiro passo para uma revolução social no Brasil.

Em junho de 1962, caiu o gabinete Tancredo Neves, demonstrando claramente a fragilidade no regime parlamentarista brasileiro. Várias indicações foram feitas ao Congresso, mas todas malograram até que o nome de Hermes Lima foi aceito e este assumiu o cargo de premier.

Em contrapartida, já se ouviam rumores de uma possível consulta popular, ou plebiscito, sobre a conveniência ou não de se retornar ao regime presidencialista. A campanha pelo plebiscito ganhou a opinião pública, até que em 6 de janeiro de 1963 o povo votou a favor do presidencialismo (MOTA, BRAICK, 1997, p. 541-542).

No que diz respeito à proteção social, João Goulart também realizou modificações significativas. Inclusive foi ele quem assinou a Lei nº 4.130, em 28 de

agosto de 1962<sup>38</sup>, suprimindo a idade mínima de 55 anos de idade para a obtenção da aposentadoria por tempo de serviço, surgindo pela primeira vez a figura da aposentadoria com qualquer idade, inclusive prematura.

Em 26 de agosto de 1960, o Presidente Juscelino Kubitschek sancionou a Lei Orgânica da Previdência Social, visando a unificação dos planos de benefícios dos antigos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

Essa Lei assegurava a aposentadoria ordinária aos 30 anos de serviço, em caráter geral, mas – atendendo as ponderações dos atuários – também condicionava sua concessão ao mínimo etário de 55 anos, independentemente do sexo. Ponto obscurecido nas modernas reedições da LOPS, alteradas por leis e decretos-leis posteriores...

Ora, mesmo com tal restrição etária, que evitava a exagerada precocidade da aposentadoria, os planos de custeio dos Institutos exigiam a contribuição tripla igualitária dos empregados, empregadores e União calculada, para as três fontes de receita, em percentual único do salário-de-contribuição, a ser fixado entre 6% e 8%.

Dá-se que, dois anos depois, o presidente João Goulart sancionou a Lei nº 4130, de 28/08/62, exclusivamente para revogar a restrição dos 55 anos de idade, passando a conceder aposentadorias mesmo a pessoas de 44, no pleno vigor laborativo! E isso, sem qualquer elevação do limite superior (8%) das taxas de contribuição, que permitisse criar a receita de cobertura para o imenso incremento de encargos!

Curioso é que esse passo infeliz seja ocultado em algumas publicações, que propõem divulgar a LOPS e toda a legislação complementar em vigor...

Na época (agosto de 1962), os atuários protestaram contra essa violentação da lei natural, mas os políticos os acusavam de forjar estatísticas contra os trabalhadores e dispunham das tribunas e das leis.

Hoje, vivemos todas as conseqüências desse crime contra a Lógica e a Economia, politicamente quase irreversível, certamente o ato do poder

---

<sup>38</sup> LEI Nº 4.130, DE 28 DE AGOSTO DE 1962.

Dá nova redação aos §§ 1º e 4º do art. 32, da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, (Lei Orgânica da Previdência Social)

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art 1º Suprima-se o § 1º do artigo 32 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

Art 2º No § 4º do mesmo artigo suprima-se a expressão "com a idade de 55 anos e".

Art 3º Os §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º do mesmo artigo passam a constituir os §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º.

Art 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 28 de agosto de 1962; 141º da Independência e 74º da República.

JOÃO GOULART

F. Brochado da Rocha

Hermes Lima

público mais desastroso na história da legislação previdencial brasileira!  
(NOGUEIRA, 1985, p. 75-78).

Em 03 de outubro de 1963, sancionou a Lei 4.266, instituindo o salário-família do trabalhador. Logo em novembro, institui o abono especial, em caráter permanente, para aposentados dos Institutos de Previdência, uma espécie de décimo - terceiro salário nos termos da Lei 4.281 de 1963.

Dia 31 de março de 1964, o golpe militar destituiu João Goulart do poder e implementou o Regime Militar no Brasil, assim Humberto de Alencar Castelo Branco foi conduzido à presidência. No aniversário de um ano no poder, Castelo Branco emendou a Constituição de 1946, acrescentando um parágrafo ao artigo 157, estabelecendo o princípio da pré-existência da fonte de custeio.

A Emenda Constitucional nº 11, de 31-3-65, acrescentou um parágrafo ao art. 157, determinado que “nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total.” Estava definido o princípio da precedência da fonte de custeio.

A Lei nº 5.161, de 21-10-66, criou o Fundacentro, uma entidade pública de pesquisa e prevenção de acidentes de trabalho.

A LOPS sofreu várias modificações com o Decreto-Lei nº 66, de 21-11-66, principalmente quanto à sistemática dos segurados autônomos. É prevista a contribuição da empresa que utiliza o trabalho do autônomo (art.69, §2º).

O Decreto-Lei nº 72, de 21-11-66, unifica os institutos de aposentadorias e pensões centralizando a organização previdenciária no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que foi realmente implementado em 2-1-67 (MARTINS, 2008, p. 12).

Em relação ao Decreto-Lei nº 66/66 que muito alterou a LOPS, destaca-se ainda que nesta medida do Poder Executivo dispensou-se a União de participar igualmente no plano de custeio da Previdência Social.

Em vez de contribuir com a taxa prevista na LOPS, que a Lei nº 4130, de 28/08/62, já tornara insuficiente, passaria a União a participar em quantia destinada a custear o pagamento de pessoal e as despesas de administração geral da previdência social, bem como a cobrir as insuficiências financeiras verificadas.

Ora, em 1966, as despesas de pessoal e administração geral não chegavam aos 4% da folha salarial dos segurados, insuficiências financeiras ainda não existiam no entendimento contábil, vez que as taxas vigentes (8%) admitidas no artigo 69 da LOPS haviam sido fixadas com os propósitos de capitalização para gerar inicialmente receitas superiores às despesas.

É fácil concluir que, pela simples alteração do artigo 69 da LOPS – sem qualquer consulta aos órgãos atuariais dos ex-IAP's – o Decreto-Lei 66 reduziu a contribuição da União para menos de 4% da folha de salários-de-contribuição, contrariando frontalmente o 3º Axioma da Seguridade Social, hoje inserido no parágrafo único do artigo 165 da Constituição.

Assim, alegando na época (1966) sua própria inadimplência crônica no tocante ao recolhimento da cota a que se obrigara por lei, a União legislou em causa própria, descartando-se daquela obrigação para assumir apenas o custo da administração do INPS e do corriqueiro empreguismo (NOGUEIRA, 1985, p. 78-79).

Ainda em 1966, apesar do general Castelo Branco ter emendado a Constituição no ano anterior para implementar a necessidade da pré-existência da fonte de custeio, ele *“duplicou o teto do salário-de-contribuição”: de cinco para dez salários-mínimos.*” (NOGUEIRA, 1985, p. 78).

A idéia de uma instituição única não fora, contudo, abandonada, e em 21 de novembro de 1966, o Decreto-Lei nº 72 unificou as instituições previdenciárias, criando como organismo único em seu lugar, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Ao mesmo tempo, deu nova feição ao sistema jurisdicional da previdência social, constituindo-o de Juntas de Recursos da Previdência Social e Conselho de Recursos da Previdência Social (COIMBRA, 1992, p. 51).

O Instituto Nacional da Previdência Social – INPS, que entrou em vigor em 1967, era uma entidade da administração indireta da União, com personalidade jurídica de natureza autárquica. Neste Instituto unificou-se os IAP's com gestão estatal, consolidando o sistema previdenciário brasileiro. Ocorre que a unificação administrativa não foi total, como trata Horvath Júnior (2006, p. 30):

...sobreviveram ao lado do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social o: IAPFESP - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Servidores Públicos (art. 76 da LOPS); IPASE – Instituto de Previdência e

Assistência dos Servidores do Estado, que consagrava os funcionários públicos federais (Decreto-Lei nº 288, de 23.2.1938); SASSE – Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários que filiava os empregados das caixas econômicas federais (Lei nº 3.149, de 21.5.1957).

No dia 15 de março de 1967, o general Artur da Costa e Silva tomou posse como presidente do Brasil, sendo que no governo do Castelo Branco era ministro do Exército. Neste mesmo dia da posse de Costa e Silva, entrou em vigor a sexta Constituição Brasileira, por ser uma Carta do contexto da ditadura militar, o texto incorporou os atos institucionais, aumentado o poder do Executivo, institucionalizando a ditadura no Brasil. Esta Constituição repetiu o que estava disposto em matéria previdenciária na Constituição de 1946, apenas acrescentou o seguro-desemprego.

A inovação introduzida pela Constituição de 1967, de acordo com Balera, foi, em matéria de benefícios, a redução do tempo de serviço para a concessão da aposentadoria à mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral, e o salário-família, que, instituído em nível de legislação ordinária, passou a figurar na Lei Fundamental (SILVA, 2009, p. 101).

Apesar da Constituição de 1967 não trazer grandes novidades em matéria de proteção social. A Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967 foi de grande importância, pois estatizou o seguro contra acidente de trabalho (SAT), integrando o mesmo à previdência social. Assim, substituiu-se o sistema tradicional anterior, no qual este risco social do acidente de trabalho era em sua maioria controlado por seguradoras privadas.

Em 31 de agosto de 1969, o general Costa e Silva se afastou do poder por questões de saúde, enquanto o próximo general-presidente não assumiu até 30 de outubro de 1969 (Emílio Médici), o Brasil teve um governo de Juntas Militares, e neste ínterim editaram a EC nº 01 em 17/10/1969.

A EC n. 1/69 não foi subscrita pelo Presidente da República Costa e Silva (15.03.1967 a 31.08.1969), impossibilitado de governar por sérios problemas de saúde, nem “estranhamente”, pelo Vice-Presidente Pedro Aleixo, um civil.

Com base no AI n. 12, de 31.08.1969, consagrou-se no Brasil um governo de “Juntas Militares”, já que referido ato permitia que, enquanto Costa e

Silva estivesse afastado por motivos de saúde, governassem os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar. Nesse sentido e com “suposto” fundamento, é que a EC n. 1/69 foi baixada pelos Militares, já que o Congresso Nacional estava fechado.

Sem dúvida, dado seu caráter revolucionário, podemos considerar a EC n. 1/69 como a manifestação de um novo poder constituinte originário, outorgando uma nova Carta, que “constitucionalizava” a utilização dos Atos Institucionais (LENZA, 2009, p. 74).

Esta Emenda Constitucional de 1969, que alterou a Constituição Federal de 1967, tratava no seu artigo 165<sup>39</sup> sobre os direitos dos trabalhadores, inclusive indicava no *caput* como objetivo da ordem social da pátria a melhoria na condição social dos trabalhadores. Os incisos XV e XVI, do artigo citado, elencam a assistência e a previdência, sendo que o parágrafo único do artigo preocupa-se com o equilíbrio existente entre as prestações fornecidas e as fontes de custeio.

---

<sup>39</sup> Art. 165. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social:

I - salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as suas necessidades normais e as de sua família;

II - salário-família aos seus dependentes;

III - proibição de diferença de salários e de critérios de admissões por motivo de sexo, côr e estado civil;

IV - salário de trabalho noturno superior ao diurno;

V - integração na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, segundo fôr estabelecido em lei;

VI - duração diária do trabalho não excedente a oito horas, com intervalo para descanso, salvo casos especialmente previstos;

VII - repouso semanal remunerado e nos feriados civis e religiosos, de acôrdo com a tradição local;

VIII - férias anuais remuneradas;

IX - higiene e segurança no trabalho;

X - proibição de trabalho, em indústrias insalubres, a mulheres e menores de dezoito anos, de trabalho noturno a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de doze anos;

XI - descanso remunerado da gestante, antes e depois do parto, sem prejuízo do emprêgo e do salário;

XII - fixação das porcentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos comerciais e industriais;

XIII - estabilidade, com indenização ao trabalhador despedido ou fundo de garantia equivalente;

XIV - reconhecimento das convenções coletivas de trabalho;

XV - assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva;

XVI - previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado;

XVII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico ou intelectual ou entre os profissionais respectivos;

XVIII - colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União, conforme dispuser a lei;

XIX - aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral; e

XX - greve, salvo o disposto no artigo 162.

Parágrafo único. Nenhuma prestação de serviço de assistência ou de benefício compreendidos na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total.

Neste sentido, a Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 garantia a assistência e previdência, enquanto necessidade primária da ordem econômico-social do país, a grande parte dos trabalhadores brasileiros. *“Por isso, repetimos, deve ser gerida pelo Estado e sustentada pela contribuição obrigatória de todos: trabalhadores, empresas e o próprio Governo”* (NOGUEIRA, 1985, p. 20).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, embora tenham restringido os direitos e garantias individuais, mantiveram a estrutura do direito à previdência social já consagrada na Constituição de 1946, acrescentando a ela algumas inovações.

Dentre tais inovações, destacam-se:

- a) o seguro de acidentes do trabalho foi finalmente incorporado à estrutura da previdência social;
- b) aposentadoria voluntária das mulheres aos trinta anos de serviço;
- c) exigência de prévia fonte de custeio para a instituição de novos benefícios ou para majoração dos já existentes.

Trouxe também previsão de aposentadoria especial aos 25 anos de serviço aos civis que combateram na Segunda Guerra Mundial.

Foi a partir desse período que o direito à previdência social deixou de beneficiar apenas os funcionários públicos e os trabalhadores urbanos empregados, sendo estendido a outras categorias de trabalhadores, tais como os autônomos, domésticos (Lei nº 5.859/1972) e os rurais (incluídos em um sistema paralelo, de caráter assistencial, o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural – FUNRURAL, criado pela Lei nº 4.214/1963, aperfeiçoado e efetivamente implementado pelas Leis Complementares nº 11/1971 e nº 16/1973) (NOGUEIRA, 2009, p. 39).

A previdência social em 1971, pela Lei Complementar nº 11, regulamentou a proteção aos trabalhadores rurais, criando o PRORURAL, porém é importante destacar a evolução da proteção social na área rural desde o princípio, como bem relata Fábio Zambith Ibrahim:

A proteção social na área rural começou com a instituição do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural – FUNRURAL, instituído pela Lei nº 4.214, de 02/03/1963. O fundo constituía-se de 1% do valor dos produtos comercializados e era recolhido pelo produtor, quando da primeira operação ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI. O Decreto-lei nº 564, de 10/05/1969, o qual instituiu o Plano Básico da área rural, estendeu a proteção aos trabalhadores do setor agrário da

agroindústria canavieira e das empresas de outras atividades que, pelo seu nível de organização, pudessem ser incluídas (art. 2º).

O plano básico de previdência social rural foi ainda ampliado pelo Decreto-Lei nº 704, de 24/07/1969. Este determinava a inclusão dos empregados das empresas produtoras e fornecedoras de produto agrário *in natura* e empregados dos empreiteiros ou de organização que, não constituídos sob a forma de empresa, utilizassem mão de obra para produção e fornecimento de produto agrário *in natura*.

A Lei Complementar nº 11, de 25/05/1971, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), de natureza assistencial, cujo principal benefício era a aposentadoria por velhice, após 65 (sessenta e cinco) anos de idade, equivalente a 50% do salário mínimo de maior valor no País.

Esta mesma lei complementar deu natureza autárquica ao FUNRURAL, sendo subordinado ao ministro do Trabalho e Previdência Social, assumindo a responsabilidade da administração do PRORURAL. Na mesma época, foi extinto o plano básico (IBRAHIM, 2010, p. 65).

Em 1972, Médici sancionou a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro, que dispõe sobre a profissão do empregado doméstico, inclusive dispõe no artigo 4º que “*aos empregados domésticos são assegurados os benefícios e serviços da Lei Orgânica da Previdência Social na qualidade de segurados obrigatórios*”. Já em 1973, repetiu-se a decisão do General Castelo Branco, “*duplicando novamente o teto, que passou a vinte mínimos*.” (NOGUEIRA, 1985, p. 78). Em 15 de março de 1974, terminou o governo Médici, assumindo o quarto general-presidente do Brasil, Ernesto Geisel, sob o regime militar ditatorial. Geisel foi importante presidente no que diz respeito ao histórico da proteção social no Brasil, primeiramente porque foi durante seu governo que criou um ministério próprio para a Previdência e Assistência Social.

A criação de um ministério específico para os assuntos de proteção social era, há muito, recomendada. A evidente evolução do sistema de amparo, a vicejante legislação de que era servido, o porte das entidades que o geriam, tudo isto recomendava e exigia a separação do Ministério do Trabalho e Previdência Social em duas pastas, uma para cuidar dos problemas específicos do trabalho e outra para os assuntos de previdência e assistência social. Afinal, em 1º de maio de 1974, a Lei 6.038 criou o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), a ele subordinado as autarquias e órgãos atuantes nesses dois ramos da ação estatal (COIMBRA, 1992, p. 51).

Também durante o governo Geisel, que foi de 1974 a 1979, ocorreram outros marcos importantes para a Previdência Social no Brasil:

1974 – O benefício salário-maternidade foi previdencializado através da edição da Lei nº 6.136/74 que transmutava a natureza jurídica do salário-maternidade de direito trabalhista a direito previdenciário.

1975 – Universaliza-se mais a previdência social, ao se instituir pela Lei nº 6.260, de 6 de novembro, benefícios em favor dos empregadores rurais e de seus dependentes.

1976 – Realizada a Consolidação da Legislação de Previdência Social conhecida como CLPS, reunindo cerca de 60 leis e decretos-leis previdenciários. Edição da Lei nº 6.367, de 19.10.1976 que regulamentou o seguro de acidentes do trabalho.

1977 – Criação do SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social que tem por atribuições: a) concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços; b) custeio de atividades e programas; c) gestão administrativa, financeira e patrimonial (HORVATH JÚNIOR, 2006, p. 31).

O SINPAS, instituído pela Lei 6.439/77, foi responsável pela integração das áreas de assistência social, previdência social, assistência médica e gestão das entidades ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Era composto por sete principais órgãos com finalidades específicas: o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, autarquia responsável na concessão e manutenção dos benefícios e demais prestações previdenciárias; o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social – IAPAS, autarquia responsável pela arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições e demais recursos pertinentes à previdência e assistência social; o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, autarquia que prestava assistência médica; a Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA, fundação responsável pela assistência social à população carente; a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, fundação que promovia a execução da política do bem-estar do menor; a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV, empresa pública que gerenciava os sistemas de informática da Previdência Social; e por fim a Central de Medicamentos – CEME, que era um órgão ministerial responsável pela distribuição de medicamentos, gratuitamente ou a baixo custo.

Ainda sob vigência do governo de Geisel, foram aprovados os Regulamentos dos Benefícios e Custeios da Previdência Social, Decretos nº 83.080 e 83.081, respectivamente, sendo ambos de 24 de janeiro de 1979. Em 15 de março de 1979, tomou posse o último presidente da ditadura militar, o general João Batista Figueiredo; sob seu governo entrou em vigor a Emenda à Constituição de 1967 de nº 18, de junho de 1981, *“que outorgou o direito à aposentadoria com proventos integrais aos docentes, contando tempo exclusivo de magistério. Os professores se aposentavam com 30 anos de serviço e as professoras com 25 anos.”* (MARTINS, 2008, p. 15). Figueiredo acelerou as transformações institucionais quando concedeu anistia política e restabeleceu o pluripartidarismo, permanecendo no poder até 1985, época em que a sociedade civil mobilizava-se em torno das eleições diretas para presidente, movimento social que ficou conhecido pelo lema “Diretas Já”. No entanto, em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves foi eleito ainda de forma indireta pela maioria do Colégio Eleitoral. Mas Tancredo faleceu antes de tomar posse como presidente do Brasil, cabendo ao vice José Sarney assumir o posto, sendo o primeiro presidente civil depois do regime militar, iniciando uma nova etapa no cenário brasileiro em busca da redemocratização.

Em 1987, foi publicado o Decreto-Lei 2351, de 07 de agosto, desvinculando o limite máximo dos benefícios previdenciários do valor do salário-mínimo, pois nesta norma criou-se duas bases mínimas para pagamento do trabalhador, o novo “Piso Nacional de Salários” para o pagamento dos trabalhadores ativos e o “Salário-Mínimo de Referência” para balizar os benefícios dos trabalhadores inativos. Também nesta nova norma estabeleceu-se reajustes diferentes para as duas remunerações mínimas, desse modo, gradualmente, foi reduzindo o limite máximo de contribuição e de benefícios previdenciários, deixando de ser de 20 salários-mínimos e atingindo valores menores.

Ainda em relação a 1987 é importante destacar que neste ano, em fevereiro, os deputados e senadores reuniram em um Congresso Constituinte, cujos trabalhos foram até dia 05 de outubro de 1988, dia em que foi promulgada a sétima Constituição do Brasil, ainda vigente, mesmo após 68 (sessenta e oito) Emendas Constitucionais, sendo que a última foi em dezembro de 2011. A Constituição de 1988 tratou pela primeira vez de um conceito inédito, o de Seguridade Social, como

gênero atual de proteção social, dedicando à seguridade capítulos inteiros, compreendendo o direito à previdência social, à assistência social e à saúde, deixando a marca evidente do Estado do Bem-Estar social assumido pelo Constituinte de 1988, tanto é que é conhecida como Constituição Cidadã.

A atual Constituição brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988, foi de pronto chamada “Constituição-cidadã”, o que, segundo Gisela Bester, “deveu-se à restituição ou ao resgate que em seu texto se fez da ampla cidadania e dos direitos fundamentais”, estando isso nitidamente evidenciado pelo destaque que deu à matéria. Já no seu Preâmbulo, afirma que os constituintes se reuniram para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (...) (SIMM, 2005, p. 30 -31).

Em 1989, o “Salário-Mínimo de Referência”, como acima explicado, em virtude dos critérios diferenciados de reajuste, atingiu o valor equivalente a 7,8 pisos ou salários-mínimos dos trabalhadores ativos, quando foi publicada a Lei 7789/89, e seu artigo 5º dispôs que: “*A partir da publicação desta Lei, deixa de existir o salário mínimo de referência e o piso nacional de salário, vigorando apenas o salário mínimo*”. Assim, retornou-se a existência de apenas um salário-mínimo, eliminando o “salário mínimo de referência” e o “piso nacional de salário”, porém com o reajuste dos benefícios previdenciários desvinculado do salário-mínimo, pois o constituinte de 1988 já tinha previsto no § 2º do artigo 201 a seguinte redação original:

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão;

II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;

III - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

V - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202.

§ 1º - Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.

§ 2º - É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 3º - Todos os salários de contribuição considerados no cálculo de benefício serão corrigidos monetariamente.

§ 4º - Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

§ 5º - Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§ 6º - A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§ 7º - A previdência social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais.

§ 8º - É vedado subvenção ou auxílio do Poder Público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.

Desta forma, em razão do índice de reajuste dos salários de contribuição, utilizado na apuração dos benefícios previdenciários, ser diferente do índice utilizado no salário-mínimo, explica-se o achatamento do salário de contribuição frente ao valor do salário mínimo. A única garantia constitucional é a de que nenhum benefício previdenciário pode ser inferior ao salário-mínimo, nos termos do art. 201, §5º. Tanto é que atualmente, no ano de 2012, o limite máximo dos benefícios previdenciários (teto do salário de contribuição no valor de R\$3.916,20) encontra-se em menos de 6,3 salários-mínimos (R\$622,00).

Ainda em relação a 1989, é importante destacar que depois de muitos anos de repressão, os brasileiros finalmente reconquistaram o voto direito, podendo escolher o presidente da República. Nesta eleição foram vinte e quatro candidatos no primeiro turno, que aconteceu dia 15 de novembro, cujos candidatos mais votados foram: Fernando Collor de Mello e Luís Inácio da Silva. O presidente eleito no segundo turno, em 17 de dezembro, foi Fernando Collor de Mello.

Um dos primeiros atos de governo do Collor foi a reforma administrativa, assim o SINPAS foi sendo extinto gradativamente. A Lei nº 8.029/90 criou o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, que surgiu da fusão do IAPAS com o INPS,

reunindo na época custeio e benefício numa única autarquia, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Já a Lei 8.080/90 organizou e disciplinou a saúde como um sistema único (SUS) atrelado ao Ministério da Saúde.

No dia 24 de julho de 1991, foram sancionados os diplomas legais da Seguridade Social, as Leis nº 8.212 e 8.213. A Lei nº 8.212/91 dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o plano de custeio, enquanto que a Lei nº 8.213/91 dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Desta forma, a LOPS de 1960 foi revogada.

A LOPS, desde a promulgação da Constituição de 1988 até a publicação das leis supracitadas, continuou sendo aplicada, já que não havia outro diploma legal, apesar de não ter sido recepcionada em grande parte. Este expediente gerou um período conhecido como buraco negro, sendo os benefícios aí concedidos objeto de revisão, com novo cálculo da renda mensal inicial, segundo os padrões da Lei nº 8.213/91 (art. 144) (IBRAHIM, 2010, p. 67).

Em 1992, foi publicada a Lei 8.422 que organizou os ministérios, separando o Ministério do Trabalho do Ministério da Previdência Social, que já haviam sido unificados e separados anteriormente. Neste ano, Collor sofreu processo de impeachment, em razão do “esquema PC”, passando o cargo ao vice Itamar Franco, que permaneceu até o final de 1994.

No ano seguinte, depois de todo tumulto político causado pelo impeachment, o INAMPS por força da Lei 8.689/93 foi extinto, cujas funções foram atribuídas ao SUS. Também neste ano de 1993 foi editada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (8.742/93), que englobou todas as atividades estatais de assistência. A LBA e a FUNABEM foram extintas em 1995. Desta forma, só permaneceu dos sete maiores órgãos do SINPAS, a DATAPREV, cujo nome atual é Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social.

Fernando Henrique Cardoso, que era o ministro da Fazenda de Itamar Franco, sendo o idealizador do Plano Real, foi eleito para Presidente da República no final de 1994. As principais medidas adotadas pelo governo FHC estão ligadas à estabilidade econômica e as reformas constitucionais para atrair investimentos para

o país. No que diz respeito à proteção social, as principais alterações efetuadas foram a Lei 9.032/95, que passou a ser exigida a comprovação de exposição habitual e contínua ao agente nocivo para concessão da aposentadoria especial, e a Lei Complementar nº 84/96, que institui novas fontes de custeio da Seguridade Social, entre elas o desconto da contribuição previdenciária dos contribuintes individuais passou a ser a cargo da empresa, e instituiu a contribuição das cooperativas de trabalho sobre o valor pago ao cooperados.

Em outubro de 1998, FHC foi reeleito, iniciando, logo após a eleição, as reformas da Previdência. Já em novembro, foi publicada a Lei 9.711/98 que criou a retenção dos 11% sobre a prestação de serviços de pessoas jurídicas, a fim de elidir a solidariedade e adiantar a contribuição previdenciária nas terceirizações. Logo a seguir, em 15 de dezembro de 1998, a Constituição Federal de 1988 sofreu emenda significativa no contexto de proteção social do Brasil, dando destinação específica à previdência do produto arrecadado pelo INSS, assim modificou o sistema de previdência social brasileiro, especialmente o artigo 201 da Constituição Federal que dispõe sobre o Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

Desta forma, a partir desta Emenda Constitucional nº 20/98, ficou estabelecido que a aposentadoria não seria mais por tempo de serviço, mas por tempo de contribuição, exigindo-se 35 anos de contribuição do homem e 30 da mulher, sem qualquer exigência de idade mínima, sendo que apenas os professores de ensino fundamental e médio têm um redutor de cinco anos. Os benefícios do salário-família e do auxílio-reclusão passaram a ser devidos apenas aos dependentes do segurado de baixa renda. Desta forma, o RGPS passou a observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Em 1999 o Decreto 3.048, de 6 de maio, aprova o Regulamento da Previdência Social, unificando as normas relativas a custeio e a benefícios. A Lei 9.796, de 05.05.1999, dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria. A Lei 9.876/99 modifica a forma de cálculo do valor dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, instituindo o fator previdenciário.

No ano 2000 é editada a Lei Complementar 101, de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e também dispõe sobre despesas com benefícios previdenciários. A Lei 9.983, de 14 de julho, por sua vez, altera a Lei 8.212/1991 e o Código Penal, disciplinando os crimes previdenciários.

Em 2001, são editadas as Lei Complementares 108 e 109, de 29.05.2001, que versam, respectivamente, sobre a relação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência complementar, e suas respectivas entidades fechadas e sobre as regras gerais atinentes à previdência privada, revogando a Lei 6.435/1977 (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 72-73).

No último ano do governo do FHC, em abril de 2002, foi editada a Lei 10.421, que estendeu à mãe adotante o benefício do salário-maternidade e do direito à licença-maternidade, alterando a CLT e a Lei 8.213/91. Em outubro do ano de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva venceu as eleições para presidente da República, subindo ao poder em janeiro de 2003, continuando as reformas e alterações no sistema de proteção social no Brasil. No que diz respeito à perspectiva organizacional da seguridade, Lula, logo no início do governo, separou a assistência da previdência social, criando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que ficou com a assistência, deixando apenas a previdência social no Ministério da Previdência, sendo que o Ministério da Saúde foi mantido sem qualquer alteração.

Novas alterações à legislação previdenciária, especialmente no tocante à previdência social dos servidores públicos, decorreram da publicação das Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005. A primeira trouxe, basicamente as seguintes alterações: quebra da integralidade como critério do cálculo dos proventos de aposentadoria (a remuneração integral do cargo efetivo deixa de ser a base de cálculo do valor da aposentadoria) e da paridade como parâmetro de reajuste das aposentadorias e pensões (repasso automático dos aumentos dos servidores ativos para os aposentados e pensionistas), alteração do critério de cálculo do valor da pensão por morte, fixação de modo mais rigoroso do teto de remuneração, proventos e pensões, detalhamento das regras para a criação da previdência complementar e consequente aplicação do teto do Regime Geral de Previdência Social, previsão de instituição de contribuição

previdenciária sobre proventos de aposentadoria e pensões e, ao lado do caráter contributivo, a previdência funcional passou a ter roupagem solidária.

A Emenda Constitucional 47/2005, por sua vez, determinou, de maneira expressa, que as parcelas de caráter indenizatório não serão computadas para efeito do teto previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal (art. 37, §11); facultou aos Estados e Distrito Federal, mediante emendas às respectivas Constituições e Lei Orgânica, fixar como limite único, para fins de teto remuneratório e de proventos, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 37, §12); estendeu a possibilidade de aposentadoria especial para os servidores portadores de deficiência e que exerçam atividades de risco (art. 40, §4º); elevou a faixa de imunidade dos aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante para o dobro do teto do Regime Geral de Previdência Social (art. 40, §21); trouxe regra transitória para quem era servidor na data da Emenda Constitucional 20/1998 aposentar-se com base na remuneração integral e mantendo a paridade de reajuste com idades inferiores às previstas nas regras permanentes (sessenta anos, se homem, e cinquenta e cinco anos, se mulher) (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 72-73).

No último ano do primeiro governo do Lula (2003-2006), a Lei Complementar nº 123/2006, criou o Simples-Nacional, que entre os vários assuntos tratados possibilita a contribuição do contribuinte individual que trabalhe por conta própria ou facultativo com alíquota reduzida de 11% sobre o valor do salário-mínimo, sendo que para tal contribuição deve-se optar pela exclusão do direito ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição.

No primeiro ano do segundo governo do Lula (2007-2010), visto que Lula também foi reeleito em 2006 assim como o Fernando Henrique Cardoso, foi publicada a Lei 11.457/2007 que criou a Receita Federal do Brasil, vulgarmente conhecida como Super-Receita. Neste órgão, unificou-se a arrecadação de todos os tributos federais, inclusive as contribuições previdenciárias, deixando o INSS responsável apenas por gerir as prestações previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social.

Portanto, é válido afirmar que a seguridade social, em nosso direito atual, conquanto constitua verdadeiro sistema de superação de necessidades sociais mediante uma série de medidas públicas que formam um todo – todo que se compõem de diversas ações (preventivas, reparadoras e recuperadoras), nas áreas de saúde, previdência e assistência social –, claramente admite pelo menos duas camadas de proteção, pois cuida, num primeiro momento, de garantir o que se convencionou chamar de mínimos sociais, além de, num outro patamar, assegurar níveis economicamente mais elevados de subsistência, limitados, porém, a certo valor.

Pois bem, é neste segundo nível de proteção que se concentra especificamente a previdência social. Essa situação impõe, como adiantamos, importantes diferenças no regime jurídico de concessão das prestações previdenciárias, quando comparadas com as prestações de assistência social e de saúde.

É partindo dessa idéia central, que se torna legítimo pensar as regras jurídicas – sobretudo de origem constitucional estruturadoras do modelo brasileiro de previdência social como dotadas de especificidades capazes de conformar um sistema próprio (um subsistema), um regime jurídico-previdenciário, dentro da totalidade do sistema de seguridade social (PULINO, 2001, p. 33-34).

Assim, este histórico da proteção social no Brasil demonstra que os principais acontecimentos históricos e legais influenciaram as mudanças e adequações realizadas pelo legislador até os dias atuais, com o objetivo de tentar garantir a proteção dos riscos sociais do brasileiro.

Durand considera risco social todo aquele que se refere à vida social. Os riscos sociais, para ele, são: a doença, a invalidez, a velhice e a morte.

O autor considera que o termo risco está relacionado com a idéia primitiva a respeito dos mecanismos de proteção social, e o seguro social é instrumento apto para a proteção dos riscos sociais.

Para Balera, no seguro social, cabe ao Poder Público proporcionar ao trabalhador atingido por qualquer uma das situações de risco a proteção social, proteção esta representada por prestações em dinheiro (denominadas benefícios) ou in natura (chamadas serviços sociais). Tais prestações garantem a manutenção do trabalhador no trabalho, a dignidade de homem trabalhador, pois o trabalho proporcionou o meio de sustento para o homem, razão pela qual a proteção caminhou para o sentido social do direito público (SILVA, 2009, p. 98).

Com isso, percebe-se que todas as conquistas sociais relativas à proteção social no Brasil reforçam as diretrizes abalizadas pela Constituição Cidadã de 1988. Portanto, para melhor compreensão da atual Previdência Brasileira, enquanto parte do tripé da Seguridade Social, torna-se necessário tratar dos Regimes Previdenciários.

#### **1.4 – OS REGIMES DE PREVIDÊNCIA NO BRASIL APÓS 1988**

Para tratar do tema dos Regimes de Previdência no Brasil após a Constituição Federal de 1988, torna-se necessário antes entender o que é Regime Jurídico, conceito oriundo do direito administrativo. Pois ao estudar os regimes de previdência, verificar-se-á que esse regime jurídico previdenciário está inserido dentro de outro regime jurídico mais amplo, da seguridade social.

...é válido afirmar que a seguridade social, em nosso direito atual, conquanto constitua verdadeiro sistema de superação de necessidades sociais mediante uma série de medidas públicas que formam um todo – todo que se compõem de diversas ações (preventivas, reparadoras e recuperadoras), nas áreas de saúde, previdência e assistência social -, claramente admite pelo menos duas camadas de proteção, pois cuida, num primeiro momento, de garantir o que se convencionou de chamar de mínimos sociais, além de num outro patamar, economicamente mais elevados de subsistência, limitados porém, a certo valor.

Pois bem, é neste segundo nível de proteção social que se concentra especificamente a previdência social. Essa situação impõe, como adiantamos, importantes diferenças no regime jurídico de concessão das prestações previdenciárias, quando comparadas com as prestações de assistência social e saúde (PULINO, 2001, p. 33-34).

Desta forma, para melhor compreender o Regime Jurídico Previdenciário, enquanto um ramo do tripé do Regime Jurídico da Seguridade Social, é imprescindível entender o que significa a expressão “Regime Jurídico”.

Com a expressão regime jurídico queremos designar uma parcela da ordem jurídica, um conjunto coerente de normas que se articulam para

formar uma individualidade logicamente identificável, uma tipicidade. Trata-se, portanto, de um conjunto sistematizado de regras e princípios jurídicos aplicáveis a determinados sujeitos e a certa classe de fatos (PULINO, 2001, p. 30).

Este conceito de Regime Jurídico, utilizado por Daniel Pulino na sua obra, é um breve resumo do que trata os estudiosos de Direito Administrativo. Por exemplo, Celso Antonio Bandeira de Mello (1999, p. 25) dispõe que:

Diz-se que há uma disciplina jurídica autônoma quando corresponde a um conjunto sistematizado de princípios e normas que lhe dão identidade, diferenciando-a das demais ramificações do Direito.

Só se pode, portanto, falar em Direito Administrativo, no pressuposto de que existam princípios que lhe são peculiares e que guardem entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema ou regime: o regime jurídico-administrativo.

Já Marçal Justen Filho (2005, p. 48) define Regime Jurídico de Direito Público como “*conjunto de normas jurídicas que disciplinam o desempenho de atividades e de organizações de interesse coletivo, vinculados direta ou indiretamente à realização dos direitos fundamentais...*”

Após compreender o gênero Regime Jurídico como um “*complexo de regras e princípios aplicáveis a alguns sujeitos e em face de certos objetos, disciplinando, assim, certo tipo de relações jurídicas*” (PULINO, 2001, p. 31), pode-se adentrar na espécie do Regime Jurídico Previdenciário, sendo que esse regime será estudado no direito positivo, enquanto sistema próprio com base no que prevê a Constituição Federal do Brasil de 1988.

Pulino, no seu livro “*A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro*”, ao tratar sobre o regime jurídico positivo da previdência social, elenca seis “noções categoriais” que presidem esse sistema, que são: “*filiação prévia*”; “*proteção precípua ao trabalhador, admitida, como exceção, a filiação facultativa de outros sujeitos*”; “*relevância das contingências sociais como critério seletor das necessidades sociais*”; “*contributividade*”; “*manutenção, limitada, do nível de vida dos beneficiários*”; e “*natureza pública do regime previdenciário*”.

No que diz respeito ao primeiro e quarto critério do Regime Jurídico Previdenciário, da filiação prévia e contributividade, são pontos muito importantes para distinguir a previdência social dos outros ramos do tripé da seguridade social (saúde, assistência).

Enquanto a Constituição Federal estabelece, no art. 196, que a saúde “é direito de todos”, enfatizando ainda que as ações nessa área da seguridade social são de acesso universal e, no art. 203, que a assistência social dirige-se “a quem dela necessitar”, para a previdência social, diferentemente, determina, no art. 201, caput, que a mesma há de ser organizada em “caráter contributivo e de filiação obrigatória” (PULINO, 2001, p. 34).

Desta forma, pode-se afirmar que o Regime Previdenciário é limitado no âmbito subjetivo, pois protege sujeitos específicos que colaboram diretamente para o financiamento da Previdência Social. *“Assim, a regra da filiação prévia impõe-se, basicamente, para que se possa saber quais serão esses sujeitos, a um só tempo, protegidos e obrigados ao custeio.”* (PULINO, 2001, p. 35).

Daí surge a relevância da filiação, que é o vínculo jurídico que se estabelece entre o segurado e o RGPS. Decorre automaticamente da atividade remunerada, ou seja, no momento em que uma pessoa iniciar o exercício de alguma atividade remunerada, *ipso facto*, estará filiada à previdência social (ver arts. 5º e 9º, §12º do RPS).

Cabe ressaltar que o início da atividade remunerada não coincide, necessariamente, com o efetivo começo do trabalho, mas sim quando está pactuada a prestação de serviços, ainda que iniciada em outro momento ou o pagamento seja em outra data. Assim, por exemplo, para o empregado, a conformação da contratação pelo empregador já efetiva a filiação ao RGPS.

Mesmo que o trabalhador venha a desconhecer esta situação, ou seja contrário a ela, nada poderá ser feito. Não interessa se o trabalhador já é aposentado ou se já exerce outra atividade que o vincule a regime previdenciário distinto, como um servidor. É também irrelevante a nacionalidade do trabalhador, pois se exerce atividade remunerada em território nacional, em regra, estará filiado ao RGPS (salvo algum tipo de Acordo Internacional que o exclua).

.....

Mas qual a consequência da filiação compulsória ao RGPS? Como este sistema é necessariamente contributivo (art. 201, caput, CRFB/88), aquele que está filiado ao RGPS deve, obrigatoriamente, verter contribuições ao sistema, as quais deverão ser pagas, em regra, mensalmente (IBRAHIM, 2010, p. 185-186).

O segundo critério elencado por Pulino, “*proteção precípua ao trabalhador, admitida, como exceção, a filiação facultativa de outros sujeitos*”, está intrinsecamente relacionado a filiação prévia, além de esclarecer porque a proteção da previdência social, ao contrário da seguridade, é limitada, “*comparando-se as normas previdenciárias com as assistenciais e sanitárias, o domínio pessoal de validade das normas daquela natureza é limitado, enquanto o destas é, em regra, ilimitado*” (PULINO, 2001, p.35). Através deste critério, depreende-se que os trabalhadores serão os protegidos especificamente pelas prestações previdenciárias.

De fato, a Constituição, justamente porque estabelece que é o trabalho humano a base com que se há de construir a ordem social (art. 193), cuida de conferir ao trabalhador especial proteção em face das contingências que podem comprometer sua subsistência e a de seus familiares, pondo em risco, assim, a própria existência do corpo social.

.....  
 Mas não é apenas em atenção a esta exigência, digamos, valorativa – no sentido de que se prestigia o valor social do trabalho como fundamento da ordem social, econômica e de toda a República – que se fez repousar sobre o fato de alguém exercer trabalho (ou de depender economicamente de alguém que trabalhe) o critério básico de admissão ao sistema previdenciário. Comparece aqui, também, uma exigência de ordem operacional, prática, consistente na presunção de que a remuneração auferida em contraprestação ao trabalho dá ao trabalhador condição econômica de participar do custeio das prestações que irão protegê-lo.

Portanto, ao se estabelecer que o critério essencial de filiação prévia ao sistema previdenciário consiste no exercício do trabalho (ou – cabe enfatizar – no depender de alguém que exerce trabalho), visa-se atender duas necessidades: primeiro, a de conservação e criação de condições favoráveis para que se desenvolva a base com que se há de construir a ordem social; em segundo lugar – e considerando a particular opção constitucional de impor ao próprio beneficiário a participação no financiamento da previdência -, a viabilidade econômica do sistema, já que

se presume que o trabalhador pode contribuir, assim como poderão fazê-lo aqueles que se utilizam de seu trabalho – as empresas e demais “entidades a ela equiparadas”, na dicção receosa do art. 195, I da Constituição – e que, por conseqüência, também se beneficiam da proteção do universo daqueles trabalhadores (PULINO, 2001, p. 36-37).

Porém merece destacar que a Constituição também permite que mesmo as pessoas que não trabalham, se filiem à previdência social, desde que queiram e tenham condições econômicas de arcar com a filiação. Desta forma, surge a figura dos segurados facultativos da previdência social, que optam por filiar-se, assim trata-se de uma exceção, enquanto que os trabalhadores tem o dever de filiar-se, tanto é que são conhecidos como segurados obrigatórios.

A filiação facultativa ao sistema previdenciário apresenta-se no entanto, como exceção, porque, como já enfatizamos, o que se quer especificamente proteger é o trabalhador e seus dependentes, já que àquele nossa Constituição reservou importante papel na construção das bases fundamentais da sociedade. Tão importante é esse papel e tão essencial a proteção dessa classe de sujeitos, que a filiação de cada um dos trabalhadores (bem assim a de seus dependentes) independe até mesmo da própria vontade, sendo-lhes imposta pela ordem jurídica. Diferentemente, para os não-trabalhadores que, apesar dessa condição, possuam capacidade econômica para se filiar, a decisão de participação ou não no sistema previdenciário (e com isso, também a participação de seus dependentes) é deixada no campo da autonomia de sua vontade. Aqui, sim, é o próprio sujeito quem decide se entra ou não no sistema, e para entrar, haverá de contribuir (PULINO, 2001, p. 38).

Desta forma, “*diz-se que a proteção previdenciária visa precipuamente, e não exclusivamente o trabalhador*” (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 49), em razão da possibilidade de pessoas que não trabalham de forma remunerada, contribuir para o Regime Geral como facultativo, nos termos do artigo 13, da Lei 8.213/1991.

A “*relevância das contingências sociais como critério seletor das necessidades sociais*” é o terceiro critério do Regime Previdenciário citado por Pulino. Este critério está diretamente relacionado com o conceito de risco social que já foi analisado, pois “*na previdência social, não é toda e qualquer necessidade que receberá proteção do sistema, e sim aquelas que decorram de determinadas*

*contingências (“eventos”, na dicção constitucional) previamente elencadas em lei.” (PULINO, 2001, p. 39).*

Segue, portanto, tendo importância fundamental no atual sistema de proteção brasileiro, a noção de contingência social (ou “risco” social), na medida em que é por seu intermédio que a lei seleciona as necessidades a serem supridas pelas prestações previdenciárias. Pode-se falar, nesse sentido, num papel instrumental, determinativo, “filtrador”, seletor, objetivador da contingência, pois, dentre as várias possibilidades de necessidade social que se possa imaginar, consideram-se merecedoras de proteção aquelas que decorram justamente, das contingências legais. Eis o sentido em que devemos apreender a expressão “por motivo de”, contida no já referido art. 1º da Lei nº 8.213/91: “A Previdência social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário...”

Contingências sociais definem-se, pois, como classe de acontecimentos legalmente tipificados aptos a darem lugar às situações de necessidade social que serão supridas pelas prestações previdenciárias (PULINO, 2001, p. 39-40).

Desta forma, o Regime Previdenciário socorre as necessidades sociais, em razão dos riscos sociais, ou seja, “*o comprometimento da subsistência que aquelas contingências ensejam ao privarem de rendas ou sobrecarregarem as despesas dos sujeitos que vivem do próprio trabalho ou daqueles que deste dependem*” (PULINO, 2001, p. 40-41). Isto significa que, a finalidade protetiva do Regime Previdenciário é a superação da situação de necessidade social, que será acudida por alguma prestação previdenciária.

No que diz respeito a este terceiro critério, trata-se de prévia definição dos riscos sociais protegidos pela previdência, ou seja, “*é a ocorrência do evento legalmente previsto que faz nascer o direito subjetivo à proteção previdenciária para o segurado e/ou seu dependente.*” (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 49). Merece destacar ainda que a Constituição Federal elenca “*o cardápio mínimo de contingências sociais que os planos previdenciários deverão desenvolver*” (PULINO, 2001, p. 42). Sendo que estas contingências mínimas estão previstas no artigo 201, da Constituição Federal, nos seus incisos e parágrafos, sob a nomenclatura de eventos.

Os quatro requisitos essenciais do Regime Previdenciário já foram tratados, sendo que o próximo da “*manutenção, limitada, do nível de vida dos beneficiários*” é consequência dos primeiros.

Com efeito, na medida em que a proteção previdenciária recai, precipuamente, sobre o trabalhador (e seus dependentes), sendo-lhe exigida, inclusive participação direta na formação dos recursos que financiarão o sistema (normalmente em função de sua remuneração), as prestações dessa área da seguridade social terão por finalidade garantir condições básicas de vida, de subsistência, para seus participantes, de acordo justamente, com o padrão econômico de cada um dos sujeitos. São, portanto, duas as idéias centrais que conformam esta característica essencial da previdência social brasileira: primeiro, a de que a proteção, em geral, guarda relação com o padrão econômico do sujeito protegido; a segunda consiste em que, apesar daquela proporção, somente as necessidades tidas como básicas, isto é, essenciais – e portanto compreendidas dentro de certo patamar de cobertura, previamente estabelecido pela ordem jurídica - é que merecerão proteção do sistema. Pode-se dizer, assim, que as situações de necessidade social que interessam à proteção previdenciária dizem a respeito sempre à manutenção, dentro de limites econômicos previamente estabelecidos, no nível de vida dos sujeitos filiados (PULINO, 2001, p. 45-46).

Através deste quinto critério do Regime Previdenciário tratado por Pulino, é possível compreender o porquê da Assistência, outro ramo da Seguridade Social, buscar apenas a proteção geral mínima, no Brasil representada pelo salário-mínimo (em 2012 no valor de R\$622,00), enquanto que na previdência social (RGPS), em dezembro de 2010, o valor médio dos benefícios pagos já era de R\$746,86 (setecentos e quarenta e seis reais, e oitenta e seis centavos), e o limite máximo, normalmente, atinge o valor de R\$ 3.916,20 (três mil, novecentos e dezesseis reais e vinte centavos), ou seja, em razão da demarcação do interesse social, “*quer dizer, das necessidades que merecerão a atenção desse sistema público de proteção social – e que, justamente por isso, qualificam-se como necessidades sociais*”. (PULINO, 2001, p. 47). Assim, busca-se proteger os trabalhadores e seus dependentes, de acordo com os respectivos padrões de subsistência, sendo que o nível de proteção é variável e será dado de acordo com o valor das contribuições para o Regime Previdenciário.

Percebe-se, assim, que a previdência social, diversamente da assistência social, tem por objetivo a manutenção do nível de vida dos beneficiários. A proteção previdenciária não se contenta com o simples afastamento do estado de necessidade do protegido. Visa, também, ao eliminar o estado de necessidade, a recompor o patamar econômico do beneficiário ao nível existente antes da verificação da contingência social. Esta é a finalidade da previdência social: assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção em virtude da verificação das contingências sociais legalmente previstas (art. 1º da Lei 8.213/1991) (DIAS, MACÊDO. 2010, p 52).

O sexto e último critério tratado por Pulino é o da “*natureza pública do regime previdenciário*”. Assim, para finalizar a explicação do regime previdenciário, ele acrescenta:

A todos esses pilares, que acabamos de enunciar, que sustentam o regime jurídico-previdenciário deve-se acrescentar a circunstância de tratar-se de um regime de direito público.

De fato, porque nasce da lei o direito à prestação previdenciária, assim como os deveres que o acompanham, e, ainda, porque a finalidade precípua do sistema consiste em conferir proteção em face de situações de necessidade representativas de verdade interesse público – daí falar-se, como vimos, em necessidades sociais -, a relação jurídica que se estabelece entre a Previdência Social – representada por pessoa jurídica pública, ou outra que lhe faça as vezes – e os beneficiários do sistema há de ser regulada por regras de direito público, desenvolvendo-se, pois, na forma do direito administrativo.

Como já tivemos oportunidade de afirmar, não é apenas – e talvez nem tanto por isso, o interesse do beneficiário aquilo que se protege pelas normas que vinculam Previdência Social ao pagamento da prestação: é antes, o interesse da coletividade, da comunidade como um todo.

Nem poderíamos qualificar diferentemente o regime previdenciário, na medida em que, enquanto parcela do sistema de seguridade social – que já vimos ser profundamente marcado pelo caráter público – haveria de reproduzir essa nota geral, porque ela é fundamental na estruturação daquele sistema.

É este, portanto, o elemento formal do regime jurídico-previdenciário. Assim, quando falamos em regime previdenciário estamos nos referindo aos elementos materiais acima apontados aos quais se deve acrescer as regras e princípios conformadores do (regime de) direito público. Vale

dizer: o regime jurídico-previdenciário atrai para si, a partir do desenvolvimento das relações jurídicas que regula, o regime jurídico-administrativo (PULINO, 2001, p. 50-51).

Diante deste sexto critério do Regime Previdenciário tratado por Pulino, é oportuno destacar que no Brasil não há um único regime jurídico previdenciário, e sim pelo menos três possíveis formas: Regime Geral, Regime Próprio e Regime Complementar. Pois todos os cinco primeiros critérios destacados eram válidos para todos os regimes, apenas este último critério não pode ser utilizado no Regime de Previdência Complementar.

Embora compreendida dentro do capítulo em que a Constituição dispõe sobre a seguridade social, a previdência privada não se encaixa no conceito de serviço público que acima adotamos para designar todas as prestações de seguridade social, pois ela não é regida pelo direito público, sobretudo porque é facultativa e organizada de forma autônoma em relação à previdência pública, e, portanto, atraída, em boa medida, pelo princípio da autonomia da vontade, fundante dos regimes de direito privado (PULINO, 2001, p. 60).

Desta forma, após visualizar quais as características essenciais do Regime Jurídico Previdenciário, deve-se analisar separadamente cada uma das três possíveis formas de regimes previdenciários previsto na Constituição Federal do Brasil de 1988: *“uma de caráter abrangente e residual (o regime geral de previdência social); outro específico, referente aos servidores públicos e finalmente; outro privado e complementar.”* (PULINO, 2001, p. 56). Porém, antes de adentrar nos três tipos de regime previdenciários no Brasil, é necessário tratar da forma de financiamento, da natureza dos benefícios e da classificação dos regimes, nas palavras de Kertzman (2010, p. 30-31):

Considera-se regime de previdência social aquela que ofereça aos segurados, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte. Do ponto de vista financeiro, os regimes de previdência social podem ser financiados de duas formas: repartição simples ou capitalização. No regime de repartição simples, as contribuições são depositadas em um fundo único. Os recursos são, então, distribuídos a quem deles necessitar. Está alinhado com o princípio da solidariedade. Os regimes previdenciários públicos do Brasil são organizados com base na repartição simples.

O regime de capitalização é aquele em que as contribuições são investidas pelos administradores, sendo os rendimentos utilizados para concessão de futuros benefícios aos segurados, de acordo com a contribuição feita por cada um. A previdência privada utiliza-se desta técnica de custeio.

Os benefícios previdenciários podem ser de natureza programada, como os que buscam cobrir o risco de idade avançada, ou não programada como, por exemplo, a aposentadoria por invalidez e o auxílio-doença.

Os regimes podem, ainda, ser classificados como regimes de benefício definido ou de contribuição definida.

No regime de benefício definido, as regras para o cálculo do valor dos benefícios são previamente estabelecidas. É o que ocorre com a previdência pública brasileira, que tem suas regras definidas por força de lei.

O sistema de contribuição definida está vinculado ao regime de capitalização. Nele, as contribuições são definidas e o valor dos benefícios varia em função dos rendimentos das aplicações. É utilizado pela previdência privada.

No Brasil existem três tipos de regimes previdenciários:

- Regime Geral da Previdência Social – RGPS;
- Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS;
- Regime de Previdência Complementar.

Neste trabalho tratar-se-á pela ordem inversa, começando pelo Regime de Previdência Complementar, visto que no restante deste trabalho será tratado prioritariamente do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, conseqüentemente deve estar recente na memória. Merece destacar também que não se tem pretensão de esgotar o tema sobre os Regimes Jurídicos Previdenciários no Brasil, assim não se aprofundará no estudo destes, mas apenas para título de demonstração dos regimes existentes no Brasil.

#### **1.4.1 Regime de Previdência Complementar**

O Regime de Previdência Complementar está definido no artigo 202<sup>40</sup> da Constituição Federal de 1988, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional

---

<sup>40</sup> Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

20/98. Do “caput” deste artigo 202, retiram-se as principais características deste regime previdenciário, que é a facultatividade; a complementaridade; o regime de financiamento por capitalização e a regulação por lei complementar. O caráter facultativo existe visto que o ingresso é voluntário e autônomo, ou seja, a contratação não é obrigatória. Já o regime é considerado complementar em razão do seu objetivo ser complementar as prestações devidas pela previdência pública, seja do Regime Geral ou do Próprio, apesar de que para a obtenção de benefícios complementares independe a concessão da prestação pelos regimes públicos. No que diz respeito a esta característica da complementaridade, merece destacar que muitos doutrinadores preferem denominar o atual Regime de Previdência Complementar como “*implementar*”.

Ainda, como lembra Wladimir Novaes Martinez, o sistema previdenciário complementar pode ser, muitas vezes, implementar ou meramente suplementar. Será implementar, quando desvinculado do Regime Geral de Previdência Social, com a concessão do benefício privado independente do público concedido pelo INSS ou sistema próprio de previdência de servidores públicos. Já o suplementar existirá quando o regime privado pagar valor adicional ao RGPS, mas sem a obrigação de manter a mesma remuneração do trabalhador quando em atividade. O complementar, em sentido estrito, será somente aquele que mantiver o mesmo patamar remuneratório do beneficiário.

---

§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.

§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.

§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada

§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.

§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

Atualmente, a previdência complementar deveria ser rotulada de implementar, já que a concessão de benefícios pelas entidades de previdência privada independe da aquisição da prestação pelo RGPS, como dispõe atualmente a Lei Complementar nº 109/01, no art. 68, §2º. Pelas regras atuais, o participante de plano privado de previdência pode obter seu benefício privado, mesmo não completando os requisitos necessários para a aquisição da prestação paga pelo RGPS. Os sistemas público e privado de previdência são autônomos (IBRAHIM, 2010, p. 802).

A Constituição ao tratar que a previdência complementar será baseada na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, demonstra que o regime de financiamento é o de capitalização, em que as reservas obtidas devem assegurar os benefícios contratados individualmente, numa perspectiva de curto, médio ou longo prazo. Por fim, ao adotar o marco regulatório por lei complementar objetivou-se conceder maior estabilidade na normatização deste regime previdenciário, desta forma o Regime de Previdência Complementar é regulado pelas Leis Complementares nº 108 e 109 do ano de 2001.

A Lei Complementar nº 109 de 29 de maio de 2001 é o diploma normativo que regula o Regime de Previdência Complementar como um todo, que se divide em entidades de previdência complementar: fechadas e abertas, nos termos do artigo 4º desta lei. Já a Lei Complementar nº 108 *“dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar”*.

O regime complementar ao RGPS possui os segmentos aberto e fechado. O segmento aberto de previdência complementar é mantido pelas entidades abertas – EAPC, que são constituídas sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário, acessíveis a quaisquer pessoas físicas. Esta é a principal característica deste segmento – ser aberto a qualquer pessoa física, independente de profissão, residência ou idade. Tais entidades abertas de previdência complementar também podem ser sociedades seguradoras do ramo vida, desde que autorizadas, outrossim, a operar os planos de benefícios complementares. Já as entidades fechadas de previdência complementar – EFPC, ao contrário das abertas, são somente acessíveis aos empregados de uma empresa ou grupo de

empresas, ou, ainda, aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial. No primeiro caso, relativo aos empregados e servidores, as empresas que instituem plano de benefício de caráter previdenciário recebem o nome de patrocinadoras, enquanto no segundo caso, referente aos associados de pessoas jurídicas de caráter profissional, a denominação é instituidora. A instituidora poderá ser, inclusive, uma entidade de classe, como um sindicato. Já para os Regimes Próprios de Previdência de Servidores, a previdência complementar, quando criada, de acordo com a literalidade da Constituição, teria, como visto, natureza pública (em divergência ao RGPS) e seria exclusivamente fechada, já que o ingresso, naturalmente, seria restrito a servidores vinculados a determinado RPPS. Aqui, há exclusivamente a EFPC de natureza pública (IBRAHIM, 2010, p. 37).

A Constituição Federal ainda prevê, nos seis parágrafos do artigo 202, importantes características do Regime de Previdência Complementar. No primeiro parágrafo trata sobre o acesso as informações da gestão da previdência privada.

É fundamental, por esse motivo, que haja transparência na gestão dos planos de previdência privada. O transcrito parágrafo do art. 202 da Constituição Federal estabelece, por fundamental à credibilidade e confiança do sistema de previdência privada, o princípio da transparência de gestão. Nesse sentido, os participantes e assistidos, interessados diretos na boa gestão dos planos previdenciários, deverão ter assegurado, pela lei regulamentadora da previdência privada, pleno acesso às informações relativas ao gerenciamento dos planos de previdência de que participem. Em última análise, a Carta Maior está assegurando aos participantes e assistidos o pleno acesso quanto à gestão dos recursos que confiaram às entidades de previdência privada (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 562).

Já o parágrafo segundo, do mesmo artigo acima citado, dispõe que os valores pagos a título de previdência complementar pelos empregadores são distintos e não integram a remuneração do trabalhador.

Já o dispositivo em questão deixa claro que o contato de previdência privada é de Direito Civil. Há total autonomia entre o contrato de trabalho celebrado pelo empregado com o empregador em relação ao contrato de previdência privada instituída pelo patrocinador. São relações contratuais que não se comunicam. A primeira parte do comando normativo esclarece

que as contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram, em hipótese alguma, o contrato de trabalho dos participantes. Quanto à remuneração dos participantes, em princípio, as contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não irão integrá-la. Somente na hipótese de o empregador estabelecer tratamento diferenciado para determinados empregados, de modo a beneficiá-los em relação aos outros empregados, seja quanto às contribuições do empregador, seja no que concerne aos benefícios e às condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada, acarretando um tratamento benéfico e vantajoso para específicos empregados, fará com que haja integração à respectiva remuneração. Esse tratamento diferenciado torna-se um atrativo na contratação de determinados empregados e, conseqüentemente, caracteriza-se como remuneração (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 562-563).

Por fim, os parágrafos 3º ao 6º tratam sobre a previdência complementar dos servidores públicos, oriunda da Emenda Constitucional nº 20/1998, que se tornou muito mais concreta após as Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005, pois após estas alterações o constituinte derivado demonstrou intenção de uniformizar o tratamento entre o Regime Geral de Previdência Social e o Regime Próprio de Previdência Social.

Antes de concluir sobre o Regime de Previdência Complementar, torna-se interessante expor o que a professora Eliane Romeiro Costa escreveu sobre o tema na sua obra “Previdência Complementar na Seguridade Social: o risco velhice e a idade para a aposentadoria”:

O regime previdencial complementar define-se a partir de sua finalidade essencial, a de fornecer ao segurado de regime de pensão (fundos de pensão) renda de aposentadoria suficiente, tendo por base a suplementação do nível da prestação do regime geral de seguridade social...

As entidades seguradoras caracterizam-se por serem com fins lucrativos ou sem finalidades de lucro (entidades profissionais, mútuas). Podem assumir os riscos definidos como de seguro social ou como pecúlios ou rendas (aposentadorias, pensão por morte, acidentes pessoais).

A legislação anterior de previdência complementar, a Lei n. 6.435/77 e o Regulamento Básico das Entidades Fechadas de Previdência Privada (Decreto n. 81.240/78), referem-se às entidades de previdência complementar fechadas como complementares do benefício previdenciário da previdência social. Dependem, portanto, da concessão dos benefícios do seguro social para a cobertura complementar. As entidades abertas, por seu turno, “são constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário, concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único acessíveis a quaisquer pessoas físicas” (redação do art. 36 da LC n. 109/01).

A Emenda Constitucional n. 20/98 e a Lei Complementar n. 109/01 reformam as regras do regime de previdência complementar, determinando que a contribuição e o benefício corresponde às reservas acumuladas e independe da concessão do regime geral (art. 202 da CF e art. 68 da LC n. 109/01).

Operam com planos de pensões as entidades que recebem autorização para atividades de previdência complementar. Os planos de pensões configuram-se como instituições de previsão complementar, facultativa, e integram-se em um fundo de pensão.

Os fundos de pensões representam o instrumento, o meio de composição financeira destinada ao cumprimento do objeto do plano, que são as prestações de natureza ou de caráter previdenciário.

A previdência complementar opera planos de benefícios previdenciários por meio das operadoras, entidades de previdência privada, seguradoras do ramo vida, ou instituição especializada autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou outro órgão competente (art. 31, §2º, I. da LC n. 109/01).

Apresentam-se os planos de pensões complementares distribuídos em: a) sistema de emprego, em que o patrocinador é a empresa e os participantes são seus empregados e equiparados; b) sistema associado, em que o promotor é uma associação, sindicato ou instituidor e os participantes do plano são o membro, o associado; c) sistema individual, em que a instituição é uma seguradora e ou entidade financeira com autorização para operar com planos de caráter previdenciário, tendo por participante qualquer pessoa física (COSTA, 2003, p. 78-80).

Após, estas palavras sobre o Regime de Previdência Complementar, tratar-se-á dos Regimes Próprios dos servidores públicos.

#### 1.4.2 Regime Próprio de Previdência Social

As principais normas de funcionamento do Regime Próprio da Previdência Social estão previstas no artigo 40 da Constituição Federal, cuja redação original de 1988 já foi bem alterada pelas Emendas Constitucionais da Previdência Social nº 20/98; 41/03 e 47/05.

Apesar de que as medidas adotadas pela EC n. 20/1998 tenham surtido mais efeito no RGPS, transformações importantes também foram implementadas também no Regime de Previdência dos Servidores Públicos, com o fito básico de minorar as desigualdades e mitigar privilégios.

A “reforma incompleta” do Governo Cardoso foi seguida da reforma previdenciária do Governo Lula (EC n. 41/2003) que, mediante imenso capital político advindo das urnas, pôde promover mudanças profundas na previdência dos servidores públicos.

Fica claro, portanto, que qualquer reforma previdenciária com certo grau de abrangência deve estabelecer mudanças em um ou vários desses pilares: benefícios, cálculo, indexação e financiamento. De uma forma ou de outra todos esses pontos foram tocados nessas duas reformas em comento (NÓBREGA, 2006, p. 114-115).

A redação atual do artigo 40 da Constituição Federal, que trata a respeito do Regime Próprio da Previdência Social, que foi o Regime Previdenciário mais alterado pelas Reformas Previdenciárias já ocorridas, atualmente dispõe que neste modelo podem-se incluir todos os servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Entende-se que servidores públicos são aqueles titulares de cargos efetivos, que ingressaram mediante concurso público, com exceção daqueles que ingressaram antes da Constituição de 1988 (art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), incluindo as autarquias e fundações, excluindo os servidores ocupantes de cargo em comissão, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, nos termos do §13, que deverão contribuir ao Regime Geral de Previdência Social, além dos detentores de mandato eletivo que

também devem contribuir ao Regime Geral de Previdência Social, como prevê a Lei 8.212/91 (art. 12, “j”) e a Lei 8.213/91 (art. 11, “j”).

Assim, são vários os Regimes Próprios dos Servidores Públicos, sendo que neste modelo tanto os ativos quanto os inativos e pensionistas devem contribuir, por ser um regime solidário. Merece também destacar que o §20 do artigo 40 da Constituição, veda a criação de mais de um Regime Próprio por unidade federada, assim não é possível criar regimes previdenciários diferenciados entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, a única exceção é do regime dos militares.

Fazem parte destes regimes os servidores públicos da União, dos Estados e dos Municípios que preferiram organizar o seu pessoal segundo um estatuto próprio. Daí afirmar-se que estes servidores são estatutários, ou seja, obedecem a normas especiais, por isso, diferentes daqueles aplicados aos trabalhadores da iniciativa privada. Os militares também têm o seu regime próprio, segundo normas igualmente diferenciadas.

Todos os Estados brasileiros e o Distrito Federal instituíram os seus próprios regimes, com contribuições e benefícios específicos, sempre regidos por leis. A maioria dos municípios brasileiros, entretanto, não possui regimes próprios de previdência. Nesse caso, os seus servidores participam obrigatoriamente do RGPS.

Acrescentamos que os chamados regimes próprios devem garantir, ao menos, os benefícios da aposentadoria e da pensão por morte, sob pena de seus segurados serem obrigatoriamente filiados ao RGPS.

Diferentemente do que acontece com os trabalhadores filiados ao RGPS, a base de contribuição dos servidores públicos filiados a regimes próprios ainda não tem limite máximo. Atualmente, se um servidor recebe R\$5.000,00, contribuirá com um percentual sobre o total da sua remuneração. Obviamente, receberá benefícios proporcionais à remuneração recebida.

A Reforma da Previdência efetivada pela EC 41/03 alterou esta forma de contribuição, limitando a sua base de cálculo à mesma utilizada pelo RGPS. Condição, entretanto a vigência da nova regra à instituição de uma Previdência Complementar Oficial para os servidores públicos. Como até então esta Previdência não foi criada, os servidores continuam recolhendo de acordo com as antigas regras (art. 40, §14, CF/88)(KERTZMAN, 2010, p. 35-36).

No que diz respeito às Emendas Constitucionais, merece destacar os novos requisitos estabelecidos pelo legislador reformador constitucional nos Regimes Próprios de Previdência.

A Emenda Constitucional 47/2005 não inovou quanto à previdência funcional: determinou, de maneira expressa, que as parcelas de caráter indenizatório não serão computadas para efeito do teto previsto no art. 37, XI, da CF (art. 37, §11), facultou aos Estados e Distrito Federal, mediante emendas às respectivas Constituições e Lei Orgânica, fixar como limite único, para fins de teto remuneratório e de proventos, o subsídio mensal dos desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 37, §12), estendeu a portadores de deficiência e que exerçam atividades de risco (art. 40, §4º), elevou a faixa de imunidade dos aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante para o dobro do teto do Regime Geral de Previdência Social (art. 40, §21), trouxe regra transitória para quem era servidor na data da Emenda Constitucional 20/1998 aposentar-se voluntariamente com base na remuneração integral e mantendo paridade de reajuste com idades inferiores às previstas nas regras permanentes (60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher).

Interessante assinalar, desde já, que a Emenda Constitucional 47/2005 começou a tramitar no Congresso Nacional paralelamente à tramitação da PEC 40/2003 (que resultou na Emenda Constitucional 41/2003), razão pela qual ficou conhecida como “PEC paralela”. O Senado Federal para não alterar o texto da PEC 40/2003 aprovado na Câmara dos Deputados, o que faria com que a matéria voltasse à casa de origem, introduziu as alterações que entendia necessárias, em acordo com a liderança do Governo Federal, por meio dessa “PEC paralela”, ficando acertado que a Emenda Constitucional assim promulgada, teria efeitos retroativos à data de publicação da Emenda Constitucional 41/2003 (31.12.2003). Assim, todos os dispositivos da Emenda Constitucional 47/2005, de natureza transitória ou permanente, retroagem a 31.12.2003, de acordo com o art. 6º da Emenda Constitucional 47/2005. Em termos práticos, é como se as duas emendas constitucionais tivessem sido promulgadas no mesmo dia (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 637).

Quanto as regras para a concessão de aposentadorias, atualmente há dois grupos de normas: as aplicáveis aos que ingressaram no serviço público após a Emenda Constitucional nº 20 de 1998, ou seja, a partir de 16/12/1998, constantes no

artigo 40, §§1º, 4º e 5º; e as regras transitórias endereçadas para quem já era servidor antes de 16/12/1998.

Quanto às regras permanentes aplicáveis aos servidores que ingressaram no serviço público a partir de 16/12/1998, o artigo 40 da Constituição Federal trata a respeito de quatro modalidades de aposentadoria: por invalidez permanente (§1º, I); compulsória por idade (§1º, II); voluntária (§1º, III e §5º) e a especial (§4º).

A aposentadoria por invalidez é aquela decorrente de incapacidade substancial e permanente para o trabalho, *“por sua vez, deve ser entendida como aquela que não tem prognóstico de recuperação dentro de um prazo previsível”* (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 639). No que diz respeito aos proventos da aposentadoria por invalidez serão proporcionais ao tempo de contribuição e integrais se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável.

A proporcionalidade dos proventos deve ser calculada dividindo-se o número de anos de contribuição cumpridos até a data da incapacidade pelo tempo de contribuição mínimo exigido para a aposentadoria com proventos integrais (35 anos para o homem e 30 anos para a mulher). O valor final dos proventos não poderá ser inferior a um salário-mínimo, nos moldes do art. 201, §2º, da CF, aplicável à previdência funcional por força do art. 40, §12, da CF. No serviço público federal, quando proporcional ao tempo de contribuição, o provento não será inferior a 1/3 da remuneração da atividade (art. 191 da Lei 8.112/90) (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 640).

A aposentadoria compulsória será concedida ao servidor público que completou setenta anos de idade, por previsão constitucional, sendo que os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição. O cálculo da proporcionalidade será realizado nos mesmos moldes da aposentadoria por invalidez.

Já a aposentadoria voluntária pode ser de duas formas: pela idade (sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher) ou por tempo de contribuição cumulado com a idade, sendo que nestes dois modelos

exigem o cumprimento de alguns requisitos, conhecido como carência<sup>41</sup>: dez anos de efetivo exercício no serviço público e de cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. Desta forma, verifica-se que não existe mais nos Regimes Próprios a aposentadoria exclusivamente por tempo de contribuição.

Além desses dois requisitos, a aposentadoria por tempo de contribuição cumulado com idade será concedida ao servidor que contar com 35 anos de contribuição e 60 anos de idade, se homem, e 30 anos de contribuição e 55 anos de idade, se mulher (art. 40, §1º, III, a, da CF). Para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, os requisitos de tempo de contribuição e de idade serão reduzidos em cinco anos, ou seja, o professor de educação infantil e do ensino fundamental e médio tem direito de se aposentar com 30 anos de contribuição e 55 anos de idade, se homem, e com 25 anos de contribuição e 50 anos de idade, se mulher (art. 40, §5º, da CF). Nessas hipóteses, os proventos da aposentadoria voluntária serão integrais. A aposentadoria voluntária somente por idade será concedida ao servidor que, além de ter cumprido a “carência”, completar 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição (art. 40, §1º, III, b, da CF) (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 641-642).

Por fim, a última modalidade de aposentadoria prevista para os servidores que ingressaram após a Emenda Constitucional nº 20/98 é a aposentadoria especial, cuja regulamentação, por expressa determinação constitucional, será mediante lei complementar. Desta forma, até que a União Federal estabeleça as normas gerais mediante lei complementar, os regimes funcionais estaduais, distrital e municipal estão impedidos de conceder esta modalidade de aposentadoria, conhecida como especial.<sup>42</sup>

A aposentadoria especial é uma espécie de aposentadoria por tempo de contribuição cujo fato gerador é o exercício de atividade (a) sob condições

---

<sup>41</sup> É o lapso de tempo durante o qual o segurado deve estar contribuindo para previdência social, sem contudo ter direito às prestações completando um número mínimo de contribuições. Tal período é contado a partir da filiação à previdência social. (CARDONE, 2002, p. 137)

Dito de outra maneira, é um período durante o qual o segurado, apesar de já estar contribuindo, ainda “carece” do direito aos benefícios. Trata-se de requisito de nítido caráter securitário.

<sup>42</sup> Em razão da ausência legislativa, a forma que o servidor tem para obter sua aposentadoria especial, é impetrando um mandado de injunção no Supremo Tribunal Federal, para que se utilize dos critérios estabelecidos no Regime Geral de Previdência Social, enquanto não seja sanada a omissão.

especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, (b) de risco (policiais, por exemplo) e (c) por servidor portador de deficiência (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 642).

No que diz respeito às regras transitórias endereçadas para quem já era servidor antes de 16/12/1998, data da publicação da Emenda Constitucional nº 20/1998, merece destacar que atualmente só está em vigência os critérios da Emenda Constitucional nº 41/2003 cumulados com os da Emenda Constitucional nº 47/2005.

... a Emenda Constitucional 41/2003 praticamente não alterou as regras permanentes sobre os requisitos para a concessão de aposentadoria. Contudo, o art. 8º da Emenda Constitucional 20/1998 foi revogado pela Emenda Constitucional 41/2003 e o seu conteúdo foi transposto, com alterações, para o art. 2º desta última emenda constitucional. Foram processadas duas alterações: a) a regra transitória para a concessão de aposentadoria com proventos proporcionais que constava do §1º do art. 8º foi extinta e b) aplicação de um redutor de 3,5% ou de 5% no cálculo da aposentadoria “com proventos integrais” para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, §1º, III a e §5º. Noutros termos: a Emenda Constitucional 41/2003 acabou com a regra transitória da aposentadoria com proventos proporcionais e transformou a regra transitória com proventos integrais em aposentadoria com proventos proporcionais, em razão da aplicação do redutor de 3,5% ou de 5% em reação aos limites de idade dispostos pelo art. 40, §1º, III, a e §5º, da CF.

Significa dizer que unicamente se beneficiará da regra transitória da aposentadoria por proventos proporcionais o servidor que atendeu aos requisitos constantes do revogado art. 8º, §1º, da Emenda Constitucional 20/1998, até 31.12.2003. Se o servidor que ingressou no serviço público até 16.12.1998 não atender às referidas condições até 31.12.2003, restam três opções: a aposentadoria por tempo de contribuição cumulado com idade mínima pelas regras permanentes do art. 40, §1º, III, a e §5º, da CF ou pela regra do art. 2º da Emenda Constitucional 41/2003, ou ainda, pela regra do art. 3º da Emenda Constitucional 47/2005.

O servidor que cumprir as exigências no termos do *caput* do art. 2º da Emenda Constitucional 41/2003 terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, §1º, III, a (60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher) e §5º (55 anos, se homem, e 50 anos, se mulher), da CF, na proporção de 3,5%, para aquele que completar as exigências para a

aposentadoria até 31.12.2005, e 5%, para aquele que completar as exigências para a aposentadoria a partir de 1º.01.2006 (art. 2º, §1º, da Emenda Constitucional 41/2003)...

A Emenda Constitucional 47/2005 trouxe mais uma regra transitória para a concessão de aposentadoria voluntária a quem era servidor em 16.12.1998, cujos requisitos são os seguintes: a) 35 anos de contribuição, se homem e 30 anos de contribuição, se mulher; b) 25 anos de efetivo exercício no serviço público; c) 15 anos de carreira; d) 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria; e e) idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites de idade de 60 anos (homem) e 55 (mulher), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder 35 anos (homem) e 30 anos (mulher). Essa regra transitória permite a quem era servidor em 16.12.1998 aposentar-se voluntariamente com idade inferior à exigida na regra permanente, na proporção dos anos de contribuição que supere o tempo mínimo exigido na regra permanente (35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher). Por exemplo: um servidor público (sexo masculino), que em 16.12.1998 tivesse com 25 anos de contribuição e 46 anos de idade, somente poderia aposentar-se pela regra permanente, quando completasse 60 anos de idade, oportunidade em que teria 39 anos de contribuição. Pela regra transitória do art. 3º da Emenda Constitucional 47/2005, esse servidor poderá aposentar-se aos 37 anos de contribuição e 58 anos de idade com base na remuneração integral do cargo efetivo. Ou seja, a nova regra transitória antecipou a aposentadoria em dois anos (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 644-646 e 649-650).

Esta regra transitória da Emenda Constitucional nº 47/2005 para os Regimes Próprios é de grande relevância, pois se inseriu nos Regimes de Previdência Social do Brasil a conhecida fórmula, internacionalmente: “Regra 95/85”. Esta fórmula é uma expressão matemática que combina a soma do tempo de contribuição previdenciária com a idade, de modo a atingir 95 (noventa e cinco) para os homens e 85 (oitenta e cinco) para as mulheres. Desta forma, percebe-se que esta fórmula é constituída de duas variáveis, cujo somatório é baseado na regra permanente de 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher, assim deixa de existir nos Regimes Próprios a aposentadoria exclusivamente por tempo de contribuição, torna-se necessário cumular os dois requisitos tempo de contribuição e idade. Após estas breves considerações sobre os Regimes Próprios de Previdência Social, dando especial destaque na “Regra 95/85”, que foi apenas tratada de forma introdutória, pois será

posteriormente tratada, passa-se ao Regime Geral de Previdência Social, que é a base do tema deste trabalho.

Também merece destacar que as regras do Regime Geral de Previdência Social poderão ser utilizadas subsidiariamente aos regimes próprios, consoante estabelece o §12 do artigo 40, da Constituição Federal do Brasil, introduzido pela Emenda Constitucional nº 20/1998: *“Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.”*

Assim, em nosso sistema, embora a previdência social seja direito de todos, ela não é necessariamente uma só para todos os trabalhadores vez se admite a existência de dois grandes tipos de regime jurídico, os próprios, criados por lei para os servidores da administração direta, autárquica e fundacional da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios e o regime geral, para todos os demais sujeitos (inclusive os servidores daquelas entidades, quando estas não houverem criado, por lei, regimes próprios de previdência social).

Que dizer, existe, para todos os trabalhadores, o direito à proteção previdenciária, e ao Estado compete organizar essa proteção básica; todavia, ele pode organizá-la diferentemente, por clientela – e nesse sentido, é que poderíamos dizer que o critério básico da distinção dos regimes é subjetivo -, vinculando, assim, certos sujeitos a determinado conjunto de regras. O que o Estado não pode fazer, contudo, é não organizar, para quem quer se seja (trabalhadores da iniciativa privada ou servidores públicos), a previdência social, sob pena de tornar-se responsável diretamente por esta proteção...

Opera-se, aqui, quando confrontamos uma e outra espécie de regimes previdenciários, verdadeira exclusão, que se dá sobretudo em atenção aos beneficiários. Separa-se, pois, o regime geral dos regimes próprios sobretudo em virtude dos sujeitos, da clientela a atender em matéria previdenciária (PULINO, 2001, p. 57-58).

Após esta diferenciação, nas palavras de Pulino, do Regime Próprio do Regime Geral de Previdência Social pode-se adentrar ao estudo do Regime Geral, vulgarmente conhecido por INSS.

### 1.4.3 Regime Geral de Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social é o regime previdenciário mais conhecido, na verdade o básico da organização estatal, que abrange o maior número de segurados, pois é compulsório para todos os que exercem atividades remuneradas, assim todos os empregados da iniciativa privada e todas as pessoas que trabalham por conta própria estão obrigados a contribuir, bem como os servidores públicos sem regime próprio, como já demonstrado. Além de que neste regime, mesmo aqueles que não recebem remuneração pelo seu trabalho podem ser filiados, desde que por isto optem; com esta decisão passam a contribuir mensalmente, na modalidade de facultativos, tendo direito de gozar dos benefícios, como qualquer trabalhador que contribua. Este Regime Geral está previsto no artigo 201 da Constituição Federal Brasileira.

O Regime Geral também está previsto nas Leis 8.212 (Lei do Custeio da Previdência Social) e 8213 (Lei dos Benefícios da Previdência Social), ambas de 24 de julho de 1991 e no Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, que regulamenta o Regime Geral da Previdência Social. Trata-se de regime de repartição simples e de benefício definido, cuja administração e concessão dos benefícios é de responsabilidade da autarquia federal, conhecida INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

Até outubro de 2004, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal, era responsável pela administração de todo o sistema previdenciário, incluindo as atividades de arrecadação de tributos e concessão de benefícios.

A Medida Provisória 222, de 04/10/04, convertida na Lei 11.098/05, atribuir ao Ministério da Previdência Social as competências tributárias do INSS, com a criação da Secretaria da Receita Previdenciária – SRP, no âmbito da administração direta.

A intenção da criação da SRP foi preparar o órgão para a fusão do Fisco Previdenciário com a Receita Federal com intuito de dar mais efetividade a fiscalização dos tributos federais. A fusão ocorreu com a edição da MP 258/2005, de 21/07/2005, que criou a Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, transferindo o quadro de Auditores-Fiscais da Previdência Social para estrutura do Ministério da Fazenda e unificando o cargo dos

auditores da Previdência e da Receita, com a criação do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil.

Ocorre que a MP 258/05 não foi apreciada pelo Congresso Nacional no prazo constitucionalmente estabelecido, tendo perdido a eficácia a partir de 19/11/05. Com isso voltaram a existir duas Secretarias anteriores a edição da MP 258/05: a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria da Receita Previdenciária.

O Governo, inconformado com a derrota, enviou ao Congresso Nacional projeto de lei, versando sobre o mesmo tema: a unificação da Secretaria da Receita Federal com a Secretaria da Receita Previdenciária, resultando na Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, chamada de Super-Receita.

Após longa tramitação, em 16 de março de 2007, foi publicada a Lei 11.457, que institui a sonhada Secretaria da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (antigos Auditores da Receita Federal e da Previdência Social) e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil (antigos Técnicos da Receita Federal). A nova Secretaria passou a existir em 02 de maio de 2007, por expressa disposição legal (art. 51, II, da Lei 11.457/07).

Depois de todas estas alterações, o INSS passou a ser responsável, unicamente, pela administração dos benefícios previdenciários, enquanto à SRFB compete as atividades correlacionadas a arrecadação, fiscalização e cobrança de tributos previdenciários, além dos tributos de competência da antiga Receita Federal, quais sejam: Imposto de Renda, PIS, COFINS, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, PIS e COFINS Importação, Contribuição sobre Concursos de Prognósticos, Imposto de Importação e Imposto de Exportação. Com isso, a administração de todos os tributos federais passou a ser exercida por um único ente (KERTZMAN, 2010, p. 31-32).

O Regime Geral da Previdência Social, mediante contribuição, nos termos do artigo 9º, §1º da Lei 8.213/91, garante a cobertura de situações, que *“tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente”* (art. 1º da Lei 8.213/91), exceto o seguro-desemprego e a aposentadoria por tempo de contribuição para o trabalhador que contribui com a alíquota reduzida de 11% (onze por cento) ao invés de 20% (vinte por cento), prevista no § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212/91.

Nas palavras de Ibrahim, o Regime Geral de Previdência Social “*é o regime básico de previdência social, sendo de aplicação compulsória a todos aqueles que exerçam algum tipo de atividade remunerada, exceto se esta atividade já gera filiação a determinado regime próprio de previdência*” (IBRAHIM, 2010, p. 184).

Desta forma, após esta consideração do Regime Geral de Previdência Social, enquanto um dos três Regimes Previdenciários no Brasil, torna-se possível adentrar ao cerne da questão deste trabalho que é a aposentadoria por tempo de contribuição, enquanto um dos dez benefícios previdenciários pertencentes a este Regime, nos termos do artigo 18 da Lei 8.213/91, que será analisado no próximo capítulo.

## 2. A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ENQUANTO UM DOS BENEFÍCIOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA LEI 8.213 DE 24 DE JULHO DE 1991

Antes de tratar propriamente do Regime Geral de Previdência Social merece lembrar o conceito de Regime Previdenciário, enquanto aquele que oferece aos segurados, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte. De acordo com Pulino, como já tratado, os requisitos essenciais que presidem esse Regime Previdenciário, são: *“filiação prévia”*; *“proteção precípua ao trabalhador, admitida, como exceção, a filiação facultativa de outros sujeitos”*; *“relevância das contingências sociais como critério seletor das necessidades sociais”*; *“contributividade”*; *“manutenção, limitada, do nível de vida dos beneficiários”*; e *“natureza pública do regime previdenciário”*.

Assim, Regime Geral de Previdência Social é o regime previdenciário ao qual todas as pessoas que trabalham de forma remunerada, exceto os servidores públicos incluídos nos regimes próprios, estão obrigatoriamente vinculadas. De acordo com o caput do artigo 201, da Constituição Federal após a Emenda Constitucional nº 20/1998, trata-se de um regime estatal, ou seja, público, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, cuja finalidade é cobrir os riscos sociais a que estão expostos os trabalhadores ou seus dependentes.

Acrescido ao *caput* dos arts. 40 e 195 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 20/1998, é o que estabelece que os regimes previdenciários sejam organizados mediante critérios que lhes assegurem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Esse princípio é de fundamental importância, pois aponta para a preocupação de que as receitas auferidas pelo sistema previdenciário sejam suficientes para o pagamento dos benefícios devidos. Sua observância traz segurança e tranquilidade tanto para a instituição gestora do sistema de previdência social, que tem a responsabilidade de pagar os benefícios, como para os segurados, que têm a expectativa de recebê-los (NOGUEIRA, 2009, p. 59).

Antes de adentrar nas legislações infraconstitucionais que tratam a respeito do Regime Geral de Previdência Social, torna-se necessário dar mais destaque ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial estabelecido na Constituição Federal que trata da necessidade de se criar um regime previdenciário equilibrado.

A seguridade social como um todo observa o princípio da preexistência do custeio em relação à prestação dos benefícios e serviços. Somente se gasta na seguridade social aquilo que previamente foi arrecadado. Essa preocupação com o custeio da seguridade social aguça-se mais ainda na previdência social, tendo em vista que a relação jurídica previdenciária é de trato sucessivo. Assim, a questão do difícil equilíbrio entre receitas e despesas na previdência social deve ser vista numa perspectiva de curto, médio e longo prazos. O equilíbrio entre receitas e despesas a curto prazo é de natureza financeira. O que se arrecada com as contribuições previdenciárias deve ser suficiente hoje para pagar as despesas previdenciárias. Como o orçamento é anual, o equilíbrio financeiro deve ser buscado em cada exercício financeiro.

Por outro lado, o segurado, ao ingressar na previdência social, somente terá direito, em regra, às prestações previdenciárias após longos anos de filiação e contribuição. Mas o seu benefício, sob certo aspecto, já está sendo financiado por meio de suas contribuições, embora o direito às prestações somente se verificará posteriormente. Nesse sentido, é necessário que o legislador tenha em mente que o custo previdenciário deve ser visto numa perspectiva de médio e longo prazos. Será que o que se arrecada será suficiente para pagar os custos previdenciários do futuro? Essa preocupação com o equilíbrio entre receitas e despesas num cenário a médio e longo prazos diz respeito ao chamado “equilíbrio atuarial”, fundamental em qualquer regime de economia coletiva, principalmente na esfera securitária (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 108).

Desta forma, para que ocorra o equilíbrio financeiro é necessário analisar as receitas e despesas (custeio X benefícios e serviços), sendo que esta análise tem sido feita, especialmente, a curto prazo, visto que o orçamento é anual. No que diz respeito à questão orçamentária, merece destaque que não existe um orçamento da previdência social, e sim um orçamento único da Seguridade Social (art. 165, §5º,

CF<sup>43</sup>), sendo que a previdência é um dos ramos deste tripé seguridade social (saúde, assistência e previdência social).

O chamado orçamento da Seguridade Social é figura recente, surgiu junto com a Constituição Federal de 1988. Incorporado à LOA nos termos do art. 165, §5º, inc.III, da Constituição de 1988, o orçamento da Seguridade Social, abrange todas as entidades a ela vinculadas, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Contudo, esse dispositivo constitucional não encontrou efetividade mínima na prática. De 1988 até 2008 nenhum governo implementou de fato a determinação constitucional. Somente em 2006, por pressão do Tribunal de Contas e em virtude de disposição expressa na LDO para o ano de 2006, é que passou a integrar o Orçamento Geral da União, em seus anexos, uma tabela denominada “demonstrativo de receitas e despesas da União – Seguridade Social”.

De fato, a ideia de um orçamento da Seguridade Social chegou a ser elaborada nos primeiros anos após a regulamentação dos Planos de Custeio e Benefício da previdência do Regime Geral (Leis 8.212 e 8.213). Em 1993 e 1994 apareceu como uma proposta no Conselho Nacional de Seguridade Social, mas a iniciativa não logrou êxito. O Conselho tinha a missão de articular e sistematizar um orçamento previamente debatido com as áreas responsáveis pela previdência social, saúde e assistência social (SALVADOR, 2007). Porém, o Conselho foi paulatinamente perdendo suas atribuições até ser extinto pela Medida Provisória 1.799-5, de 13.05.1999.

Acompanhando as edições da LOA, embora constem em dispositivo específico os gastos com a Seguridade Social, discriminando-se a receita e os gastos totais específicos dessa área, não há um plano anual de intervenção social, como parece apontar a nossa Constituição. Conforme apontamos, leis orçamentárias têm função específica de planejamento

---

<sup>43</sup> **Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:**

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

**III - os orçamentos anuais.**

.....  
**§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:**

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

**III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.**

econômico e financeiro do Estado e servem precipuamente para orientar a intervenção do Estado na esfera econômica e social. Acreditamos, permeados por essa visão, que o orçamento da Seguridade Social deveria estimar a captação dos recursos constitucionais vinculados à Seguridade Social e planejar a intervenção na seara social para o próximo exercício financeiro, integrando a LOA e tomando como base os programas no PPA e as metas da LDO.

A mera discriminação em planilha específica, como tem se apresentado em anexos da LOA, estimando-se a receita das contribuições sociais e somando o total de gastos com programas e ações beneficiadas com esses recursos, é redução drástica do papel de planejamento e intervenção social que deveria ter tal orçamento. Já houve sugestão de modificação desse paradigma que buscava alterar os dispositivos constitucionais orçamentários, com vistas a garantir um papel mais firme desse orçamento. Atualmente o que temos não é, de fato, um orçamento da Seguridade Social, mas, um simples balanço de receitas e gastos (CALCIOLARI, 2009, p. 148-149).

Já o equilíbrio atuarial é a avaliação da capacidade financeira do regime em solver suas obrigações com seus segurados, a médio e longo prazo. Assim, a ciência atuarial se propõe a dimensionar o tamanho dos compromissos assumidos em um sistema previdenciário, levando em conta as situações inerentes à vida humana, bem como aos riscos sociais e às suas atividades funcionais.

A Atuária, ciência do seguro, irá cotejar o risco protegido e os recursos disponíveis para sua cobertura, vislumbrando sua viabilidade em diversos cenários, especialmente dentro das expectativas futuras em relação ao envelhecimento da população e às tendências da natalidade populacional. Por meio dessas análises, é possível aos administradores do regime previdenciário a adoção de medidas eficazes, em tempo hábil, para a correção de desvios, de modo a preservar a segurança e a confiabilidade do sistema e evitar sua falência, o que iria excluir a proteção de milhões de segurados (IBRAHIM, 2010, p. 47).

Neste sentido, destaca-se que o Regime Geral de Previdência Social é um regime previdenciário intergeracional, ou seja, de repartição simples, no que diz respeito ao regime de financiamento, e em sua maioria de benefício definido, quanto ao sistema de concessão de benefícios.

O regime de repartição simples é assim conhecido, pois “os segurados contribuem para um fundo único, responsável pelo pagamento de todos os beneficiários do sistema” (IBRAHIM, 2010, p. 44). Por isso é tão importante o princípio constitucional da solidariedade, que norteia a seguridade social.

A Constituição Federal de 1988 consagrou alguns princípios que delinham e dirigem a interpretação e atuação do direito à previdência social.

O primeiro e mais importante desses princípios é o da solidariedade. Trata-se de princípio cujas raízes vêm desde a antiguidade e são externas ao direito, traduzindo-se num sentimento comum e natural do ser humano de prestar auxílio ao próximo. Entretanto, a ordem jurídica apropria-se do princípio da solidariedade e acaba por impor regras com o objetivo de efetivá-lo.

No art. 3º, inciso I encontra-se, conforme já mencionado, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “construir uma sociedade livre, justa e solidária.”

Especificamente em relação à previdência social, pode-se dizer que o princípio da solidariedade está intrinsecamente ligado a sua própria razão de ser, pois, pela cooperação e transferência de recursos dos indivíduos em gozo de sua capacidade de trabalho, das empresas que se beneficiam desse trabalho e do Estado, possibilita-se o amparo aos que sejam acometidos por situações de necessidade que retirem ou reduzam a sua capacidade de sustento próprio.

Ele aparece de forma expressa no *caput* do art. 40, estabelecendo que os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos sejam financiados por meio de contribuições do ente público, dos servidores ativos e dos inativos e pensionistas. Implicitamente, ele se encontra também no *caput* do art. 195, que determina o financiamento da seguridade social por toda a sociedade.

Em seguida à solidariedade, e a ela relacionado, aparece o princípio da obrigatoriedade. Os sistemas de previdência social não se tornariam viáveis se fossem de adesão facultativa, pois certamente haveria uma tendência de que as pessoas priorizassem a aplicação de seus recursos (que muitas vezes são bastante reduzidos) no atendimento de suas necessidades imediatas.

Por essa razão, a filiação à previdência social é obrigatória para os trabalhadores em geral (art. 201, *caput*). Essa obrigatoriedade se manifesta de forma mais efetiva para os empregados, os empregados domésticos, os trabalhadores avulsos, e também os servidores públicos, que no ato de

receberem seus salários ou remunerações já têm descontada a contribuição para a previdência social (NOGUEIRA, 2009, p. 57-58).

Assim, todos os membros da sociedade participam obrigatoriamente, financiando o funcionamento da seguridade social de forma direta ou indireta (art.195, CF), afinal “*existe a solidariedade entre gerações: o indivíduo contribui para a geração que hoje necessita de proteção, para receber o benefício amanhã, quando será amparado pela geração futura*” (BALERA, MUSSI, 2006, p. 40), e assim sucessivamente dentro do pacto intergeracional.

... o estudo da solidariedade social é a análise da Previdência Social. Ausente a solidariedade será impossível organizar a Previdência Social.

.....  
Na Previdência Social, basicamente, a solidariedade social significa contribuição de maioria em benefício da minoria. Há constante alteração dessas parcelas da maioria e da minoria de sorte que, num dado momento, todos contribuem e, noutro, todos se beneficiam da contribuição da coletividade. O que significa que cada um se beneficia da sua própria contribuição.

.....  
Socialmente considerado o princípio, trata-se de colaboração marcadamente anônima, que traduz solidariedade, ainda que obrigatória, dos indivíduos.

Cientificamente, solidariedade é técnica imposta pelo custeio e exigência do cálculo atuarial.

É imperioso repisar o significado da solidariedade, uma vez que ela não é uma instituição típica da Previdência Social, ainda que aí tenha encontrado habitat natural para o seu desenvolvimento e efetivação. A solidariedade, referida no princípio, quer dizer união de pessoas em grupos, globalmente consideradas, contribuindo para a sustentação econômica de pessoas em sociedade, individualmente apreciadas e que, por sua vez, em dado momento, também contribuirão ou não, para a manutenção de outras pessoas. E assim sucessivamente.

No momento da contribuição, é a sociedade que contribui. No instante da percepção da prestação, é o indivíduo que usufrui. Embora no ato da contribuição seja possível individualizar o contribuinte, não é possível vincular cada uma das contribuições a cada um dos percipientes, pois há um fundo anônimo de recursos e um número determinável de beneficiários (MARTINEZ, 1982, p.56-57).

Afinal, na solidariedade todos são responsáveis pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social, assim todos devem contribuir para o crescimento da coletividade. “*Os prejuízos sociais sofridos por alguns devem ser repartidos e suportados por toda a coletividade.*” (SERAU JÚNIOR, 2010, p. 39).

Este regime tem sido criticado por ser extremamente influenciado pelo envelhecimento da população, pois, à medida que se observa a inversão da pirâmide etária, um maior número de idosos irá depender de um menor número de jovens para a manutenção de seus benefícios.

Tal sistema é também muito influenciado pelas taxas de natalidade de um país, e pela expectativa de vida de seus componentes. A correção costuma ser feita com incentivo ao aumento da natalidade e modificações nos requisitos para obtenção de benefícios, como o aumento do limite de idade ou a redução dos valores pagos (IBRAHIM, 2010, p. 44).

Já no que diz respeito ao sistema de concessão dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, a grande maioria é oriunda de benefício definido, em razão de que nesta sistemática adotada, “*o valor a ser pago ao beneficiário já é previamente estabelecido ou, ao menos, o método de quantificação do mesmo, independentemente das reservas formadas e da variação de rentabilidade do capital*” (IBRAHIM, 2010, p. 45). Nesta sistemática de benefício definido resta claro o pacto intergeracional e a solidariedade entre os contribuintes e credores ao longo das gerações.

Daí a razão de as prestações oriundas do sistema de benefício definido serem usualmente vinculadas a regimes financeiros de repartição simples, pois fica evidenciada a solidariedade dos atuais contribuintes do sistema com os credores atuais, que são os jubilados com o benefício.

O sistema de benefício definido é fundamental para a concessão de benefícios não programados, isto é, prestações previdenciárias oriundas de eventos imprevistos, como doenças ou invalidez. Nestas situações, com muita frequência, o segurado não teve tempo de perfazer contribuições suficientes para o sustento de seu benefício, e aí a lógica do seguro coletivo atua: a solidariedade entre trabalhadores impõe a todos o custeio do referido benefício (IBRAHIM, 2010, p. 45).

Após estas considerações quanto a alguns dos princípios constitucionais que regem o Regime Geral de Previdência Social, pode-se adentrar nas leis

infraconstitucionais que tratam a respeito deste regime previdenciário. As leis ordinárias (art. 59, III, CF c/c o art. 61, CF)<sup>44</sup> constituem as fontes por excelência do Regime Geral de Previdência Social, sendo que as principais leis, com suas posteriores alterações, a respeito do tema são: a Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o plano de custeio do Regime Geral de Previdência Social; a Lei 8.213/1991, de mesma data da anterior, que rege os planos de benefícios do Regime Geral de Previdência Social; também merece destacar a Lei 11.457, de 16 de março de 2007, que trata da criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil, no senso comum como Super-Receita.

No que diz respeito à legislação previdenciária, o Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, expedido pelo Poder Executivo, nos termos do artigo 84, da Constituição Federal, que regulamentou o Regime Geral de Previdência Social, explicitando os comandos das Leis nº 8.212 e 8213, ambas de 1991. Sobre este Decreto vale ressaltar que se encontra desatualizado em relação às alterações de custeio previdenciário provenientes da Lei 11.941, de 27 de maio de 2009.

Desta forma, após estas explanações quanto às fontes do Regime Geral de Previdência Social, pode-se adentrar especificamente no artigo 18 da Lei 8.213/1991 que trata das prestações que serão cobertas por este regime previdenciário.

## 2.1 – O ARTIGO 18 DA LEI 8.213/1991

---

<sup>44</sup> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

**III - leis ordinárias;**

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e **ordinárias** cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

O artigo 18 da Lei 8.213/1991, conhecida como Lei de Benefícios do Regime Geral de Previdência Social, arrola nos seus incisos e parágrafos as prestações previdenciárias que amparam os segurados e seus dependentes quando atingido por determinado risco social.

Importante frisar que a Constituição Federal no art. 201 enumerou os riscos que devem ser cobertos pela previdência, prevendo cobertura para o caso de doença, invalidez, morte e idade avançada, além de proteção à maternidade, ao trabalhador em situação de desemprego involuntário e aos dependentes do segurado de baixa renda, para os quais aventa a previsão de salário-família e auxílio-reclusão.

A cobertura de tais contingências vem atender o princípio da universalidade, consagrado na Carta Magna (art. 194, I) e reiterado na Lei 8.213/91 (art. 2º, I). Conforme já se afirmou, tal princípio tem dupla significação. De um lado se refere ao elenco das prestações que serão fornecidas pelo sistema da seguridade social e de outro, aos sujeitos protegidos.

Enquanto a universalidade da cobertura refere-se às situações da vida que serão protegidas, visando abranger todas as contingências que podem gerar necessidade, a seletividade (art. 2º, III, da Lei 8.213/91) permite ao legislador efetuar a estimativa acerca do tipo de prestação que, em conjunto, concretize as finalidades da Ordem Social, fixando o rol de prestações.

Vê-se, pois, que o legislador infraconstitucional, atendendo ao comando inserido na Magna Carta, prescreveu os benefícios do artigo em comento... (BALERA, 2008, p. 498).

Desta forma, percebe-se que o artigo 18 da Lei 8.213/1991 é uma interpretação do legislador infraconstitucional sobre quais são as prestações previdenciárias fornecidas pelo Regime Geral de Previdência Social, conforme previsão constitucional (art. 201), nestes termos:

Art.18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

I - quanto ao segurado:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria por idade;
- c) aposentadoria por tempo de contribuição;

- d) aposentadoria especial;
- e) auxílio-doença;
- f) salário-família;
- g) salário-maternidade;
- h) auxílio-acidente;
- II - quanto ao dependente:
  - a) pensão por morte;
  - b) auxílio-reclusão;
- III - quanto ao segurado e dependente:
  - a) revogado
  - b) serviço social;
  - c) reabilitação profissional.

§ 1º Somente poderão beneficiar-se do auxílio-acidente os segurados incluídos nos incisos I, VI e VII do art. 11 desta Lei.

§ 2º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS que permanecer em atividade sujeita a este Regime, ou a ele retornar, não fará jus a prestação alguma da Previdência Social em decorrência do exercício dessa atividade, exceto ao salário-família e à reabilitação profissional, quando empregado.

§ 3º O segurado contribuinte individual, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e o segurado facultativo que contribuam na forma do § 2º do art. 21 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, não farão jus à aposentadoria por tempo de contribuição.

Neste momento, antes de verificar a interpretação realizada pelo legislador infraconstitucional quanto à aposentadoria por tempo de contribuição, torna-se necessário tratar a respeito dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, ou seja, da diferença existente entre segurados e dependentes, visto que existem prestações próprias para cada um destes. No que diz respeito às prestações previdenciárias, é importante ressaltar que as mesmas são subdivididas em benefícios e serviços.

### **2.1.1 Segurados e Dependentes**

Ao se tratar do conceito de segurados e dependentes do Regime Geral de Previdência Social, é analisado o gênero dos beneficiários, previsto no artigo 10 da

Lei 8.213/91, ou seja, as pessoas que estão protegidas pelo regime previdenciário, afinal a proteção previdenciária é limitada no âmbito subjetivo.

É preciso dizer agora que existe um critério pelo qual se opera essa limitação. Tal critério consiste, basicamente, no exercício do trabalho. É este, digamos assim, o critério principal de corte, de incisão, no universo total de cidadãos daqueles que serão protegidos especificamente pelas prestações previdenciárias.

De fato, a Constituição justamente porque estabelece que é o trabalho humano a base com que se há de construir a ordem social (art. 193), cuida de conferir ao trabalhador especial proteção em face das contingências que podem comprometer sua subsistência e a de seus familiares, pondo em risco, assim, a própria existência do corpo social.

Eis uma importante razão pela qual se faz recair o manto protetivo da previdência social – que já vimos possuir nível mais elevado do que o da assistência social – precipuamente sobre os trabalhadores e seus dependentes. A propósito, uma breve leitura das contingências sociais dispostas nos incisos e parágrafos do art. 201 da Constituição revela-nos que todas elas estão relacionadas diretamente à capacidade laborativa daqueles que vivem do próprio trabalho, ou, quando não, com a própria capacidade de subsistência destes sujeitos, que vivem do trabalho, e de seus familiares – e veremos a seguir que é precisamente nesta medida que tais contingências interessam à previdência social (PULINO, 2001, p. 36-37).

Desta forma, os beneficiários são as pessoas que receberão uma das proteções previdenciárias, ou seja, *“são as pessoas naturais que fazem jus ao recebimento das prestações previdenciárias, no caso de serem atingidas por algum dos riscos sociais previstos em lei.”* (IBRAHIM, 2010, p. 184).

Sendo o trabalhador o maior destinatário do sistema de proteção social, será obviamente chamado a custear os benefícios a que fará jus, nos casos da concretização dos riscos cobertos. Ademais, em observância ao pacto entre gerações, presente, sobretudo, nos regimes de repartição, são os trabalhadores da ativa que sustentam os benefícios em manutenção pagos pela previdência social, em atenção ao princípio da solidariedade.

A filiação obrigatória não possibilita a opção por regime, ou seja, se o indivíduo exerce atividade laboral considerada pela lei como de contribuinte obrigatório (art. 11) não pode optar por não recolher a contribuição social substituindo por um plano de previdência privada.

Esse regime abrange os segurados obrigatórios, que se constituem dos trabalhadores em sentido *lato*, bem como os facultativos, que são aqueles que se inscrevem voluntariamente no sistema.

Só podem figurar como segurados do Regime Geral de Previdência Social as pessoas físicas. E, para serem segurados obrigatórios, pressupõem o exercício de atividade laboral, remunerada e lícita, pois a prática de atividade ilícita não encontra guarida no nosso ordenamento jurídico.

Portanto, são considerados segurados as pessoas físicas que, em razão do exercício da atividade remunerada ou mediante recolhimento de contribuições, vinculam-se ao Regime Geral de Previdência Social.

O dependente é aquele que mantém relação de dependência, presumida ou não, com o segurado. A relação que ele estabelece com a previdência não é direta, mas sim reflexa. Seu direito existe em razão da filiação do segurado (BALERA, 2008, p. 471).

Celso Barroso Leite (1996, p. 31), no seu Dicionário Enciclopédico de Previdência Social, ao conceituar beneficiário, tratou da seguinte forma:

Basicamente, significa a pessoa compreendida no campo de aplicação da previdência social, quer diretamente, como segurado, quer indiretamente, como dependente de segurado.

Na prática também se denomina beneficiário quem está recebendo algum benefício.

Feijó Coimbra (1992, p. 63-64) na sua obra clássica do Direito Previdenciário Brasileiro, trata a respeito dos beneficiários neste sentido:

A lei, ao definir que pessoas estão vinculadas a determinada instituição previdenciária, rotula-os de segurados e dependentes, englobados sob o título de beneficiários. Esta última expressão corresponde ao conjunto dos sujeitos amparados, como os define Giorgio Canella (1966): “tutti coloro che beneficiano, per diritto proprio, o per estensione di diritto altrui, di prestazioni a carico delle diverse forme di tutela previdenziale.” Na definição já se contém a distinção entre segurado (beneficiário direto) e dependente (beneficiário indireto), pois que, na relação de vinculação, sujeito é o segurado (pessoa indicada na lei como participante do rol de indivíduos vinculados), ao passo que o dependente, embora venha a ser sujeito ativo da relação jurídica de amparo, tem seu direito originado da vinculação do segurado a que se liga por relação de dependência. Esta diferenciação é acolhida face ao texto legal que a impõe, procurando,

portanto, conciliar esse texto com a realidade, que nos mostra amparados tanto o trabalhador vinculado como o seu dependente.

Assim, primeiramente, analisar-se-ão os segurados, que são aqueles que contribuem ao Regime Geral de Previdência Social e que quando necessário, em razão da situação de risco social, usufruirão da proteção previdenciária, ou seja, *“são sujeitos da relação jurídica de previdência social em posição ativa quanto às prestações e passiva quanto às contribuições”* (CARDONE, 2002, p.74).

Os segurados do Regime Geral de Previdência Social são chamados de beneficiários diretos da previdência social, visto que sua condição de protegidos (e de contribuintes) da previdência social decorre de atos próprios, quais sejam, o exercício de atividade remunerada prevista em lei ou o pagamento de contribuição para aquele que não exerce atividade remunerada e se encontra alijado da proteção previdenciária obrigatória (filiação facultativa).

Os segurados do Regime Geral de Previdência Social, portanto, dividem-se em obrigatórios e facultativos (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 131-132).

O segurado obrigatório é aquele que exerce atividade laborativa remunerada, decorrente de vínculo empregatício (à exceção daqueles servidores públicos já pertencentes aos Regimes Próprios de Previdência Social) ou não, podendo a atividade ser exercida no meio urbano ou rural, exercida no Brasil ou no exterior, quando a contratação tenha ocorrido no território brasileiro, ou em virtude de acordos internacionais ratificados pelo Brasil. *“Contudo, o tratamento previdenciário dispensado ao trabalhador é diferenciado, seja no que diz respeito à obrigação contributiva, seja no que concerne ao direito às prestações previdenciárias.”* (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 132).

Os artigos 12 da Lei de Custeio e 11 da Lei dos Benefícios enumeravam as várias espécies de contribuintes (segurados obrigatórios), em sete classes, a saber: empregados, empregados domésticos, empresários, trabalhadores autônomos, equiparados a autônomos, avulsos e segurados especiais. Interessante notar que em várias passagens o legislador faz expressa menção à irrelevância de se tratar de atividade urbana ou rural, como emanção do princípio constitucional da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (CF, art. 194, II). A filiação facultativa do segurado é tratada pelo artigo 13.

A Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, reduziu o número de classes de segurado para cinco: empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, avulso e segurado especial. Com a mudança, os antigos segurados empresário, autônomo e equiparado a autônomo foram absorvidos pela nova figura do contribuinte individual. Dito isso, cabe diferenciar as várias espécies de segurado. A importância de bem distingui-los reside na diferenciação de sua participação no custeio e na percepção de benefícios. Embora inspirada pelos princípios da universalidade (inciso I do art. 194) e da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços devidos aos trabalhadores urbanos e rurais, nem todos os benefícios serão oferecidos a todos os segurados, o que está em consonância com a seletividade e distributividade dos benefícios e serviços da seguridade social. Considerando o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, o benefício substitutivo, salvo para quem não possui salário-de-contribuição, será calculado levando-se em conta os aportes vertidos pelo segurado (VELLOSO; ROCHA; BALTAZAR JÚNIOR, 2005, p. 61-62).

Desta forma, coube ao legislador infraconstitucional indicar e dividir os segurados obrigatórios em cinco classes: empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial, nos termos dos artigos 11 e 12 da Lei 8.213/91.

Importa notar que o enquadramento dentro dessas classes de segurados obrigatórios – separados, assim de acordo com as diversas formas em que se apresentam as relações de trabalho – é da mais alta relevância, para caracterizar corretamente a regra-matriz de incidência das prestações previdenciárias.

De fato, saber o tipo de segurado de que se trata, segundo a qualificação feita pela lei previdenciária, é decisivo, por exemplo, para a já vista forma de contagem de período de carência, para determinação da data de início do benefício e até mesmo para determinar se há ou não direito ao benefício (vale dizer, em algumas regras-matrizes o aspecto subjetivo ativo está limitado a apenas alguns tipos de segurados) (PULINO, 2001, p. 84).

Neste sentido, “*o simples fato de o sujeito exercer trabalho é suficiente para determinar sua filiação a sistema previdenciário*” (PULINO, 2001, p. 83), como segurados obrigatórios, afinal “*sua admissão à previdência social não é deixada à sua escolha pessoal, sendo-lhe imposta pelo sistema*” (PULINO, 2001, p. 83). Ainda

em relação aos segurados obrigatórios, Feijó Coimbra (1992, p. 65) faz um importante esclarecimento, no sentido que:

O que define, propriamente, o segurado, não é o fato de que tenha recolhido as contribuições (mesmo porque, como adiante se verá, estas, quando incorrente a situação definida em lei, são inoperantes), mas a situação declarada na lei como deferindo-lhe esse status. Apurado que, relativamente a um cidadão, tal situação se configura, desde então é ele um segurado, pois a norma jurídica incide, de maneira automática, no suporte fático descrito pelo texto legal, como hipótese

Já os segurados facultativos são atualmente os sujeitos maiores de dezesseis anos<sup>45</sup> de idade que, sem exercer atividade remunerada, não se enquadram como segurados obrigatórios, optam por contribuir voluntariamente para o Regime Geral de Previdência Social, em atenção ao princípio da universalidade de cobertura e do atendimento e ao princípio da solidariedade.

A regra básica do seguro social é a compulsoriedade de filiação e a consequente contribuição. Entretanto, obedecendo ao princípio da universalidade de participação no RGPS, criou-se figura atípica, cuja filiação ao RGPS decorre exclusivamente de ato de vontade do interessado.

A gênese deste segurado é decorrente do chamado contribuinte em dobro. Tratava-se do segurado que, apesar de deixar de exercer emprego ou atividade que o submetia a regime previdenciário, poderia continuar filiado ao RGPS, desde que passasse a efetuar em dobro o pagamento mensal da contribuição (art. 9º da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, Lei nº 3.807/60). Atualmente, é previsto na Lei nº 8.213/91, art. 13, Lei 8.212/91, art. 14 e RPS, art. 11 e 20, parágrafo único.

Esse procedimento tinha como objetivo não prejudicar o segurado que estava às portas da aposentadoria, possibilitando a permanência do mesmo no sistema, desde que assumisse sua contribuição e a de seu empregador. Daí a contribuição em dobro.

---

<sup>45</sup> “O art. 14 da Lei 8.212/1991 e o art. 13 da Lei 8.213/1991 estabelecem como idade mínima para a filiação facultativa quatorze anos. Contudo, com a Emenda Constitucional 20/1998, a idade mínima para trabalhar e, portanto, tornar-se segurado obrigatório, passou a ser de dezesseis anos, salvo na condição de menor aprendiz. O Decreto 3.048/1999, em seu art. 11, caput, editado após a publicação da Emenda Constitucional 20/1998, estabeleceu como limite mínimo de idade para a filiação facultativa o mesmo limite da filiação obrigatória, qual seja, dezesseis anos.” (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 147).

A atual configuração, na forma do segurado facultativo, é muito mais ampla, pois permite a filiação voluntária de qualquer pessoa excluída do sistema previdenciário, na maioria das vezes, em virtude da ausência de atividade remunerada.

Esta possibilidade existe em relação a todas as pessoas que não sejam vinculadas automaticamente ao sistema previdenciário, ou seja, não exercem atividade remunerada que deflagre a filiação automática. Como possíveis facultativos, temos a dona de casa, o estagiário, o estudante etc (IBRAHIM, 2010, p.225).

O Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, conhecido como Regulamento da Previdência Social trata no seu artigo 11<sup>46</sup> do conceito de segurado facultativo, bem como traz no §1º alguns exemplos de quais pessoas podem encaixar nesta categoria de segurado facultativo.

Desta forma, dois requisitos são básicos para a filiação da pessoa como segurado facultativo: ser maior de dezesseis anos de idade e não ser segurado

---

<sup>46</sup> Art. 11. É segurado facultativo o maior de dezesseis anos de idade que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição, na forma do art. 199, desde que não esteja exercendo atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório da previdência social.

§ 1º Podem filiar-se facultativamente, entre outros:

I - a dona-de-casa;

II - o síndico de condomínio, quando não remunerado;

III - o estudante;

IV - o brasileiro que acompanha cônjuge que presta serviço no exterior;

V - aquele que deixou de ser segurado obrigatório da previdência social;

VI - o membro de conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, quando não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;

VII - o bolsista e o estagiário que prestam serviços a empresa de acordo com a Lei nº 6.494, de 1977;

VIII - o bolsista que se dedique em tempo integral a pesquisa, curso de especialização, pós-graduação, mestrado ou doutorado, no Brasil ou no exterior, desde que não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;

IX - o presidiário que não exerce atividade remunerada nem esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;

X - o brasileiro residente ou domiciliado no exterior, salvo se filiado a regime previdenciário de país com o qual o Brasil mantenha acordo internacional; e

XI - o segurado recolhido à prisão sob regime fechado ou semi-aberto, que, nesta condição, preste serviço, dentro ou fora da unidade penal, a uma ou mais empresas, com ou sem intermediação da organização carcerária ou entidade afim, ou que exerce atividade artesanal por conta própria.

§ 2º É vedada a filiação ao Regime Geral de Previdência Social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência social, salvo na hipótese de afastamento sem vencimento e desde que não permitida, nesta condição, contribuição ao respectivo regime próprio.

§ 3º A filiação na qualidade de segurado facultativo representa ato volitivo, gerando efeito somente a partir da inscrição e do primeiro recolhimento, não podendo retroagir e não permitindo o pagamento de contribuições relativas a competências anteriores à data da inscrição, ressalvado o § 3º do art. 28.

§ 4º Após a inscrição, o segurado facultativo somente poderá recolher contribuições em atraso quando não tiver ocorrido perda da qualidade de segurado, conforme o disposto no inciso VI do art. 13.

obrigatório, mesmo que de algum Regime Próprio (§2º acima transcrito), razão pela qual facultativamente escolheu contribuir para o Regime Geral da Previdência Social. Assim, o primeiro requisito exclui os menores de dezesseis anos de idade, enquanto que o segundo exclui os trabalhadores em geral, pois já são considerados segurados obrigatórios.

Por fim, os dependentes são aqueles beneficiários que não são obrigados a contribuir para ter direito às prestações previdenciárias, mas por serem ligados ao segurado contribuinte podem ser beneficiários do Regime Geral de Previdência Social quando ocorrer o risco social previsto em lei. Alguns estudiosos do tema definem os dependentes como beneficiários indiretos da previdência.

Fala-se em beneficiários indiretos pelo modo como adquirem o direito :à proteção previdenciária. Enquanto os segurados adquirem a condição de beneficiário por ato próprio (exercendo atividade remunerada prevista em lei ou contribuindo, caso não exerça atividade remunerada), o direito dos dependentes fica condicionado à existência da qualidade de segurado de quem dependem economicamente. Daí dizer-se que para os dependentes, a aquisição do direito às prestações previdenciárias é indireta. Com razão Flávio Mondaini: “A propósito, é bem de ver, o direito dos dependentes do segurado ao recebimento dos sobreditos benefícios não decorrem, exclusivamente, da sua qualidade de dependente, isto é, não basta a demonstração da existência da situação de dependente. É preciso, pois, que reste igualmente demonstrada a qualidade de segurado daquele de quem a pessoa dependia economicamente.” (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 161-162).

Desta forma, os segurados, quer sejam os obrigatórios ou facultativos, são ao mesmo tempo beneficiários da proteção previdenciária em razão da exposição ao risco social e devedores das contribuições para o Regime Geral de Previdência Social, afinal como amplamente demonstrado trata-se de um sistema contributivo. Já os dependentes são somente beneficiários da proteção previdenciária, sem qualquer obrigação contributiva.

Não é apenas ao trabalhador e aos segurados que facultativamente aderem ao sistema que a previdência social deve conferir proteção. Também aqueles que dependem desses sujeitos, deles retirando seu sustento, têm direito a prestações previdenciárias. Não fosse assim,

restariam frustrados os fins que justificam a própria existência deste setor da seguridade social, pois não estariam realmente protegidos aqueles que, com seu trabalho, hão de desincumbir-se da importante missão de contribuir substancialmente na construção do Estado brasileiro. A propósito, é a própria Constituição quem determina, no caput do art. 226, que “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. Esta especial proteção se completa, no campo previdenciário, justamente com a proteção aos dependentes aos quais a Constituição expressamente se refere aos incisos XII, do art. 7º e IV e V do 201. Aliás, deste inciso V ao art. 201, podemos extrair duas conclusões: 1ª) existem pelo menos duas categorias de sujeitos a serem aqui protegidos, cônjuges e companheiros (devendo estes ser entendidos em consonância com o art. 226, §3º, que trata da união estável); 2ª) necessariamente, outras categorias de pessoas que dependam do segurado também devem merecer proteção previdenciária (“cônjuge, companheiro e dependentes”) (PULINO, 2001, p. 85-86).

No entanto, merece destacar que o direito subjetivo do dependente surge quando da ocorrência do evento legalmente previsto para a proteção do risco social.

A relação jurídica, portanto, entre o ente segurador estatal e o dependente do Regime Geral de Previdência Social somente nasce com a ocorrência do evento legalmente previsto como deflagrador da proteção previdenciária.

Com efeito, o critério de seleção dos dependentes do Regime Geral de Previdência Social é econômico. As pessoas que dependem economicamente do segurado serão afetadas quando determinados eventos atingirem o segurado, como, por exemplo, a morte e a reclusão. Essas pessoas, que dependiam dos rendimentos do segurado para sobreviver, cairiam em estado de necessidade se não fosse a proteção previdenciária, em face da ausência de rendimentos do segurado por motivo da morte ou reclusão. O vínculo que é relevante para a eleição dos dependentes pelo legislador é, repita-se, o econômico (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 163).

Neste sentido a Lei 8.213/91 trata no artigo 16 quem são considerados os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social na condição de dependentes do segurado, nestes termos:

Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;

§ 1º A existência de dependente de qualquer das classes deste artigo exclui do direito às prestações os das classes seguintes.

§ 2º .O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento.

§ 3º Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal.

§ 4º A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I é presumida e a das demais deve ser comprovada.

Os dependentes estão arrolados em três diferentes incisos, sendo que cada um dos incisos trata de uma classe ou hierarquia. “*A existência de um dependente de hierarquia superior exclui o direito dos dependentes inferiores. Isto é, se o segurado falece, deixando uma viúva e sua mãe ainda viva, a pensão por morte será exclusiva da viúva.*” (IBRAHIM, 2010, p. 552). No entanto, se o segurado tiver dependentes na mesma categoria, o benefício será dividido em partes iguais para cada um, posto que concorrem em igualdade de condições.

Como destacado no §4º, do artigo 16, acima destacado, a dependência econômica dos dependentes do “inciso I”, considerados preferenciais, é presumida sendo que a dos “incisos II e III” deve ser comprovada. A comprovação do vínculo e da dependência econômica é realizada com a apresentação dos documentos listados no artigo 22<sup>47</sup>, do Decreto 3.048/99.

---

<sup>47</sup> Art. 22. A inscrição do dependente do segurado será promovida quando do requerimento do benefício a que tiver direito, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - para os dependentes preferenciais:

cônjuge e filhos - certidões de casamento e de nascimento;

companheira ou companheiro - documento de identidade e certidão de casamento com averbação da separação judicial ou divórcio, quando um dos companheiros ou ambos já tiverem sido casados, ou de óbito, se for o caso; e

O mesmo Decreto, no seu artigo 17, trata da perda da qualidade de dependente, demonstrando quando esta acontece, nestes termos:

Art. 17. A perda da qualidade de dependente ocorre:

I - para o cônjuge, pela separação judicial ou divórcio, enquanto não lhe for assegurada a prestação de alimentos, pela anulação do casamento, pelo óbito ou por sentença judicial transitada em julgado;

---

equiparado a filho - certidão judicial de tutela e, em se tratando de enteado, certidão de casamento do segurado e de nascimento do dependente, observado o disposto no § 3º do art. 16;

II - pais - certidão de nascimento do segurado e documentos de identidade dos mesmos; e

III - irmão - certidão de nascimento.

§1º - Revogado

§2º - Revogado

§3º Para comprovação do vínculo e da dependência econômica, conforme o caso, devem ser apresentados no mínimo três dos seguintes documentos:

I - certidão de nascimento de filho havido em comum;

II - certidão de casamento religioso;

III - declaração do imposto de renda do segurado, em que conste o interessado como seu dependente;

IV - disposições testamentárias;

V - revogado

VI - declaração especial feita perante tabelião;

VII - prova de mesmo domicílio;

VIII - prova de encargos domésticos evidentes e existência de sociedade ou comunhão nos atos da vida civil;

IX - procuração ou fiança reciprocamente outorgada;

X - conta bancária conjunta;

XI - registro em associação de qualquer natureza, onde conste o interessado como dependente do segurado;

XII - anotação constante de ficha ou livro de registro de empregados;

XIII - apólice de seguro da qual conste o segurado como instituidor do seguro e a pessoa interessada como sua beneficiária;

XIV - ficha de tratamento em instituição de assistência médica, da qual conste o segurado como responsável;

XV - escritura de compra e venda de imóvel pelo segurado em nome de dependente;

XVI - declaração de não emancipação do dependente menor de vinte e um anos; ou

XVII - quaisquer outros que possam levar à convicção do fato a comprovar.

§4º O fato superveniente que importe em exclusão ou inclusão de dependente deve ser comunicado ao Instituto Nacional do Seguro Social, com as provas cabíveis.

§5º - Revogado

§6º Somente será exigida a certidão judicial de adoção quando esta for anterior a 14 de outubro de 1990, data da vigência da Lei nº 8.069, de 1990.

§7º - Revogado

§8º - Revogado

§9º No caso de dependente inválido, para fins de inscrição e concessão de benefício, a invalidez será comprovada mediante exame médico-pericial a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social.

§10. No ato de inscrição, o dependente menor de vinte e um anos deverá apresentar declaração de não emancipação.

§11 - Revogado

§12. Os dependentes excluídos de tal condição em razão de lei têm suas inscrições tornadas nulas de pleno direito.

§13. No caso de equiparado a filho, a inscrição será feita mediante a comprovação da equiparação por documento escrito do segurado falecido manifestando essa intenção, da dependência econômica e da declaração de que não tenha sido emancipado.

II - para a companheira ou companheiro, pela cessação da união estável com o segurado ou segurada, enquanto não lhe for garantida a prestação de alimentos;

III - para o filho e o irmão, de qualquer condição, ao completarem vinte e um anos de idade, salvo se inválidos, desde que a invalidez tenha ocorrido antes:

a) de completarem vinte e um anos de idade;

b) do casamento;

c) do início do exercício de emprego público efetivo;

d) da constituição de estabelecimento civil ou comercial ou da existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria; ou

e) da concessão de emancipação, pelos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos; e

IV - para os dependentes em geral:

a) pela cessação da invalidez; ou

b) pelo falecimento.

Feijó Coimbra considera um equívoco comum de grande parte da doutrina enquadrar os dependentes como beneficiários indiretos, entende que isto que não é real, pois os dependentes são os titulares do direito, como explica.

Outro equívoco é rotular o dependente como beneficiário indireto, como se o seu direito decorresse de direito alheio, tivesse origem em relação jurídica de que ele não fosse titular, sujeito ativo. Tal, manifestamente, não se dá. O dependente é sujeito da relação de amparo, na qual surge, como pessoa indicada no texto legal, legítimo ayant-droit da pretensão. No caso da pensão por morte, como no do auxílio-reclusão, a lei lhe confere o direito de postular a prestação, criada para ele e não para o segurado, tanto que o direito à pensão nasce, para o dependente, com a morte daquele de quem dependia, e o auxílio-reclusão decorre do confinamento do segurado (COIMBRA, 1992, p. 67).

Feijó Coimbra também faz um interessante paralelo entre ser beneficiário e a aquisição do direito à prestação previdenciária, nestes termos:

O cidadão, ao adquirir a condição de beneficiário, por força da lei que regula a relação de filiação, não tem ainda direito a nenhuma das

prestações, ou melhor, a vinculação não é condição suficiente para gerar o direito à prestação, malgrado seja condição necessária.

.....

O vínculo estabelecido na regra de filiação não confere direito às prestações, as quais se consideram decorrentes de fatos a que referida norma é indiferente. Eis por que parece inaceitável se diga ocorrer, ou não, caducidade do direito ao benefício, segundo decorra, ou não, o prazo indicado na lei como intransponível para que se desfaça a relação de vinculação. De fato, se o direito à prestação ainda não nasceu, porque ainda não ocorreu o fato que o geraria, direito ainda não é, nem poderia extinguir-se. Não é a esse direito a que se faz menção, mas ao de ser segurado e, por consequência, ser titular do direito à prestação, quando verificado seu fato gerador. A existência do direito que decorre da relação de vinculação coloca o cidadão entre os vinculados a determinado regime de proteção (ditos beneficiários), mas a existência desse direito não se confunde com o que, após a materialização do risco, faz com que o cidadão filiado se torne credor da prestação (COIMBRA, 1992, p. 141-143).

Assim, após esta exposição de quem são os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, que se dividem em segurados obrigatórios e facultativos e os dependentes, tratar-se-ão das prestações previdenciárias que por sua vez se dividem em benefícios e serviços.

### **2.1.2 Benefícios e Serviços**

O Regime Geral de Previdência Social garante aos beneficiários, seja segurado ou dependente, prestações previdenciárias, quando da sujeição a um risco social *“e atendidos os demais requisitos legais, têm o direito de receber do ente segurador estatal a proteção previdenciária mediante as prestações previdenciárias”* (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 177).

Discorrendo sobre os fins da seguridade social, diz Fernando de Ferreri que ela, absorvendo os antigos sistemas de previsão, converte-se, aos poucos, em serviço público de amparo social, mantido por receita tributária ou assemelhada, mercê da qual o Estado realiza, de modo efetivo e, sem dúvida, mais prático e adequado, uma redistribuição de renda, considerada por Paul Durand uma das soluções mais imperiosas para a denominada

questão social. E na verdade, é ela, antes de tudo, um mecanismo de transferência das responsabilidades pelos efeitos dos riscos sociais, das pessoas atingidas para as componentes de grupos fortes economicamente, e destes para o conjunto de pessoas mais apto a suportá-las: a sociedade inteira.

Seja qual for a maneira pela qual se equacione o custeio das prestações, sempre será da sociedade toda que provirão os recursos, destinados ao pagamento das prestações previdenciárias, e com esses recursos se atenderá à cobertura dos desfalques produzidos na renda dos beneficiários, decorrentes das situações em que se encontrem desprovidos de meios para atenderem às suas necessidades básicas. Como salienta Fabio Lucas, o Estado deve, na lição de Angelopoulos, adotar um rol de medidas que valem por uma revolução consentida, entre as quais a redistribuição de maneira mais equitativa da renda nacional, entre as diversas classes sociais, transferindo para as mais pobres uma parcela do poder de compra excedente nas classes mais abastadas, seja por meio de subvenções (auxílios às famílias numerosas), de uma política salarial (instituição de níveis mínimos de salários) ou do seguro social. O motivo dessa transferência de encargos, a razão de fazer com que o mais dotado suporte as deficiências do menos apto, de prover o economicamente débil de recursos de que, de outro modo, careceria, vem explicada por Oddone Fantini como a necessidade de “tutelare e assistere persone o categorie particolarmente bisognose per mancanza o scarstità di reddito (non solo lavoratori ma anche persone incapaci al lavoro o disoccupate o malate o infortunate)”. É, portanto, sempre da inexistência ou da insuficiência da renda que se cogita, quando a lei estabelece o direito à prestação previdenciária, e com ela sempre se pretende substituir uma renda que se perdeu e seria necessária para fazer face a um estado de necessidade, decorrente da eclosão de um risco social (COIMBRA, 1992, p. 139-140).

Coimbra (1992, p. 141) afirma que a prestação previdenciária é “o *objeto material da obrigação do Estado, sempre que ocorra um risco social previsto em lei como objeto da ação protetora estatal.*” Desta forma o objetivo das prestações previdenciárias é sempre a garantia da subsistência dos beneficiários, seja através da indenização quando ocorrer um risco social, o qual diminuiu ou eliminou a possibilidade de autossustento, ou visando minorar os efeitos desse evento até a recuperação da capacidade de trabalho.

A proteção previdenciária provida pelo Estado visa ao atendimento do interesse da coletividade. Sob essa perspectiva, a garantia da subsistência dos trabalhadores e de seus dependentes, finalidade precípua da relação jurídica previdenciária, é de interesse de toda a coletividade. Embora as prestações previdenciárias sejam direitos subjetivos de pessoas individualizadas, o seu oferecimento, como um todo, pelo ente segurador estatal, tem por escopo o atendimento do interesse público. O interesse público presente no provimento da proteção previdenciária faz com que o oferecimento das prestações previdenciárias seja submetido ao regime de direito público.

Define-se serviço público “como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob o regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade.” As prestações previdenciárias se amoldam perfeitamente à definição de serviço público e, por tal razão, serão concedidas sob a égide do regime jurídico público. O relacionamento beneficiários – entre segurador estatal, portanto é disciplinado pelo Direito Público.

Feitos esses esclarecimentos, afirma-se que as prestações previdenciárias são os atos de pagamento de determinadas quantias em dinheiro ou de realização de serviços devidos pelo ente segurador estatal aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social em face da ocorrência dos eventos por ele cobertos, cujo objetivo é a garantia de subsistência destes últimos, sob regime de Direito Público (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 178-179).

Cardone (2002, p. 140) conceitua as prestações previdenciárias como sendo:

Prestações da previdência social são coisas entregues (dinheiro, prótese etc.) ou atos praticados (tratamento fisioterápico, ensino de nova profissão etc.) pelo INSS que visam a reparar as conseqüências da realização das chamadas contingências humanas. As prestações constituem, na relação jurídica de previdência social, um dos seus objetos com referência ao qual os beneficiários são sujeitos ativos e o Instituto Nacional do Seguro Social, sujeito passivo. Nosso Direito positivo e doutrinário divide as prestações em benefícios e serviços e estabelece uma distinção entre elas. Benefício é a prestação pecuniária; serviço é concedido por atos praticados, tais como os da reabilitação profissional. As prestações são divididas, ainda, em pecuniárias e sanitárias, conforme o objetivo que têm em vista, se substituir o salário ou ajudar o orçamento familiar ou recuperar a capacidade laborativa ou a saúde. Se pecuniárias, podem ser instantâneas ou periódicas. As primeiras constituem um único pagamento pela realização

do evento coberto como, por exemplo, o auxílio-natalidade por parto, o auxílio-funeral por morte etc. As periódicas, chamadas pelo nosso Direito de prestações continuadas, se repetem no tempo, ligadas a um mesmo evento coberto. Assim, o auxílio-doença é concedido mensalmente, enquanto perdurar a incapacidade; a aposentadoria por invalidez até a morte do segurado etc. Quanto ao nível das prestações pecuniárias, nosso Direito parece ter abraçado a doutrina do mínimo vital proporcional, pois o art. 1º da Lei 8.213/91 declara que “A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.” O art. 3º da Lei 8.212/91 tem praticamente, idêntica redação, estando ambos de acordo com o art. 201 da Constituição Federal. Como se verifica, as prestações pecuniárias visam tão-somente a que o segurado obtenha os meios sem os quais seria impossível viver, isto é, os meios indispensáveis. Os dispensáveis não são objeto do seguro social. Face a esta doutrina, que é a da maioria dos países, os benefícios são concedidos tomando-se por base o denominado salário-de-benefício (v.) que guarda próxima relação com o salário percebido pelo empregado na atividade. Para que haja direito às prestações, alguns requisitos são exigidos. Os principais são: que a contingência (v.) coberta tenha ocorrido, que tenha sido preenchido o período de carência (v.). Quanto ao tipo de prestações o art. 18 da Lei n. 8.212/91 as classifica conforme o beneficiário seja segurado, dependente ou ambos, o que é repetido pelo art. 25 do Decreto n. 3048/99.

Assim, as prestações previdenciárias são o gênero, enquanto as espécies são os benefícios e os serviços, sendo que “*os benefícios são prestações pecuniárias, pagas de uma só vez (ex. auxílio funeral) ou de duração continuada (ex. aposentadoria), enquanto que os serviços são prestações não-pecuniárias (ex. reabilitação).*” (BALERA, 2008, p. 498). Neste sentido, os benefícios correspondem a um pagamento em dinheiro aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, sejam aos segurados ou aos dependentes.

Benefícios consistem em prestações pecuniárias pagas pela Previdência Social aos segurados ou aos seus dependentes de forma a atender a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; maternidade; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos

segurados de baixa renda; e pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

Benefícios de prestação continuada são caracterizados por pagamentos mensais contínuos, até que alguma causa (a morte, por exemplo) provoque sua cessação. Enquadram-se nesta categoria as aposentadorias, pensões por morte, auxílios, rendas mensais vitalícias, abonos de permanência em serviço, os salários-família e maternidade etc, totalizando 67 espécies...

O processo normal de entrada e saída de um benefício do sistema previdenciário envolve três etapas: Concessão, Manutenção e Cessação. A Concessão trata do fluxo de entrada de novos benefícios no sistema; a Manutenção abrange os benefícios ativos e suspensos constantes no cadastro; e a Cessação corresponde aos benefícios que não mais geram créditos. Além disto, mensalmente, é gerado o total de benefícios ativos, o que compõe a Emissão.

.....  
Benefício de prestação única é aquele cujo pagamento é efetuado em uma só vez. Atualmente, só é concedido o pecúlio especial de aposentados que retornaram à atividade (espécie 68). O pecúlio é pago quando se faz necessário reembolsar o segurado do valor corrigido de contribuições por ele efetuadas após a aposentadoria. Embora extinto pela Lei no 8.870/94, este pecúlio ainda é pago para aqueles que contribuíram até março/94, quando deixarem definitivamente a atividade (BRASIL, 2009, p. 7).

Já os serviços são prestações aos segurados e dependentes de assistência e amparo, sem entrega de dinheiro ao beneficiário.

A Previdência Social presta a seus segurados, e aos dependentes desses, serviços de assistência reeducativa e de readaptação profissional, em casos de incapacidade parcial ou total para o trabalho; de orientação e apoio na melhoria de sua inter-relação com a Previdência Social e na solução de problemas pessoais e familiares; e atividades destinadas a avaliar a incapacidade de postulantes à percepção de benefícios pecuniários, cuja concessão dependa dessa avaliação (BRASIL, 2009, p. 483).

Na leitura do artigo 18 da Lei 8.213/1991, verifica-se que as prestações previdenciárias são divididas quanto aos beneficiários (segurados, dependentes ou ambos) e quanto às prestações (benefícios e serviços). Neste momento, após a diferenciação dos beneficiários e das prestações previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social, é possível dar destaque aos benefícios das aposentadorias,

nas quatro modalidades que são pagas aos segurados, especialmente à aposentadoria por tempo de contribuição, que é a base da pesquisa neste trabalho.

## 2.2 – AS APOSENTADORIAS DO RGPS

No Brasil, a legislação previdenciária do Regime Geral dispõe sobre quatro espécies de aposentadoria: por invalidez; por idade, por tempo de contribuição e especial. Porém antes de tratar de cada uma delas, merece destacar que o substantivo aposentadoria deriva do verbo aposentar, que antes de qualquer coisa, literalmente significa ir para seus aposentos, ou seja, retirar-se da vida ativa enquanto trabalhador e tornar-se um inativo, encerrando as atividades profissionais para gozar de um descanso em casa. Inclusive, o Leite (1993, p. 63) trata que:

A língua portuguesa parece ser a única que tem principalmente no nosso país, um termo específico para o benefício previdenciário por afastamento da atividade remunerada: “aposentadoria”, ao que tudo indica com a idéia de permanecer nos aposentos, ficar em casa.

Por toda parte o que existe é “pensão”, genericamente, ou seja, meio de vida, recursos para casa e comida, qualquer que seja o motivo da falta de remuneração; e então o benefício que denominamos aposentadoria se chama em outros idiomas “pensão por retirada” (do trabalho). Aqui “pensão” foi até recentemente benefício por morte, mas estamos começando a generalizar o termo e dar-lhe o sentido lato que tem nos demais países.

Leite também conceituou aposentadoria e explicou a origem histórica do termo, em outra obra de sua autoria, como sendo:

Benefício de pagamento continuado da previdência social, da previdência do servidor público, etc. Pode ser considerado o mais importante dos benefícios previdenciários. Suas diferentes espécies vêm definidas nos verbetes seguintes.

Na maioria dos demais países o termo “pensão” se aplica também ao que denominamos aposentadoria, com a qualificação de natureza do benefício

(por idade, por invalidez). Isso está começando a acontecer no Brasil, mas só em uns poucos casos especiais.

O sentido de cessação do trabalho, saída e mais precisamente retirada está presente em vários idiomas: “retirement” em inglês, “retiro” em espanhol, “rétraite” em francês, etc. Encontramos igualmente, pelo menos em espanhol e português, “jubilación” e “jubilação”, de uso bem mais restrito, sobretudo entre nós. Salvo engano, o Brasil é o único país onde a denominação oficial “aposentadoria” sugere não apenas afastamento do trabalho, mas permanência em casa, nos aposentos.

Interessante curiosidade histórica, nesse particular, aparece no livro “Memórias da Cidade do Rio de Janeiro”, de Vivaldo Coaracy. Nomeado governador, Luiz Barbalho Bezerra, aqui chegou em 1643, vindo de Pernambuco, onde na luta contra os holandeses tinha perdido todos os seus bens e “não lhe sobravam recursos para pagar o aluguel de uma residência decente”. A Câmara Municipal, então deliberou dar-lhe “aposentadoria”, isto é, dinheiro para conseguir aposentos.

Coaracy acrescenta que na “terminologia do velho direito o vocábulo aposentadoria significa o direito a residência”, de que gozavam os funcionários públicos de melhor nível. Esse direito continua a existir aqui em vários casos e em Brasília foi a regra geral durante muito tempo.

Já não se aplica a ele o termo “aposentadoria”, que passou a significar proventos de inatividade, destinados à cobertura de todos os gastos do inativo. Mas de alguma maneira subsiste, embora apenas implícita, a idéia de aposentos, da possibilidade de permanecer neles sem obrigação de ir trabalhar; ela aparece, por exemplo, numa definição de “aposentado” como “quem se recolheu aos aposentos ou quartos da sua casa”. Essa idéia aparece estar sendo reforçada ultimamente em consequência da preocupação de evitar que o aposentado volte ao trabalho, já que isso pode agravar o problema do desemprego.

A questão era complicada. Ainda segundo Vivaldo Coaracy, havia três modalidades da antiga aposentadoria. Na primeira o governo colonial proporcionava residência em imóveis próprios a altos funcionários que vinham do reino em caráter temporário.

A segunda representava simples benesse do rei a funcionários ou não que fora do seu domicílio podiam requisitar a residência que lhes apossasse e o proprietário, se residisse nela, teria de desocupá-la, era a odiosa aposentadoria ativa. Essa modalidade se agravou com a vinda de D. João VI e sua corte para o Brasil, fugindo das tropas francesas que tinham invadido Portugal. Coaracy cita um caso estarrecedor: tendo tomado a casa de uma viúva, o “aposentado” exigiu dela pagamento de aluguel de

um dos quartos da sua própria casa. O “Jornal do Aposentado” publicou no seu número 16 a 31 de dezembro de 93 (quando ainda se chamava “Folha do Aposentado”) curiosos pormenores desse esbulho, colhidos pelo leitor Álvaro Pacca Navarro no livro “Um Passeio pela Cidade do Rio de Janeiro”, de Joaquim Manuel de Macedo.

A terceira modalidade, ou aposentadoria passiva, consiste em garantir ao proprietário o direito de não ter de ceder a sua residência (LEITE, 1996, p. 17-18).

O Ministério da Previdência Social, no Anuário Estatístico da Previdência Social, do ano de 2010, na seção benefícios, conceitua as aposentadorias como sendo os *“pagamentos mensais vitalícios, efetuados ao segurado por motivo de tempo de contribuição, idade, invalidez permanente ou trabalho exercido sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.”* Neste Anuário do Ministério da Previdência Social, obtido em meio eletrônico, na seção de benefícios ativos, é possível destacar que:

Em dezembro de 2010, a Previdência Social mantinha cerca de 28 milhões de benefícios ativos em cadastro, dos quais 83,8% eram previdenciários, 2,9% acidentários e 13,3% assistenciais. Cerca de 70,1% desses benefícios pertenciam à clientela urbana e 29,9% à clientela rural. Comparado com 2009, o estoque de benefícios aumentou 4,4%, sendo que os previdenciários aumentaram 4,1%, os assistenciais cresceram 5,7% e os acidentários aumentaram 5,8%. As espécies que apresentaram maior participação na quantidade total de benefícios ativos foram todas previdenciárias: aposentadoria por idade (29,2%), pensão por morte (23,7%) e aposentadoria por tempo de contribuição (15,8%).

O valor dos benefícios ativos atingiu R\$ 20,9 bilhões em dezembro de 2010, o que correspondeu a um aumento de 21,4%, com relação a dezembro do ano anterior. Cerca de 79,5% do valor dos benefícios ativos eram da clientela urbana e 20,5% da clientela rural. As espécies que apresentaram maior participação em termos de valor foram a aposentadoria por tempo de contribuição, a pensão por morte previdenciária e a aposentadoria por idade previdenciária com, respectivamente, 27,7%, 22,5% e 22,3% do total.

Desta forma, percebe-se que as aposentadorias têm grande importância no percentual dos benefícios ativos (anexo I), pois somente as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição correspondem a 45% da quantidade total dos

benefícios ativos no RGPS. Quanto ao valor dos benefícios (anexo II) a significância ainda é maior, pois somente estas duas espécies de aposentadoria correspondem a 50% do valor total dos benefícios, em dezembro de 2010. No que diz respeito à inversão do maior percentual quanto a quantidade de benefícios ativos ser para a aposentadoria por idade (29,2%) e no valor de benefícios ativos ser para a aposentadoria por idade (27,7%) será posteriormente interpretada.

Após esta introdução do que tem sido a aposentadoria no cenário brasileiro, analisar-se-á individualmente e de forma resumida, sem pretensão de esgotar o estudo de cada espécie deste benefício previdenciário que é concedido aos segurados do Regime Geral de Previdência Social. Lembrando que, de acordo com o artigo 18 da Lei 8.213/91, no Brasil são quatro as espécies de aposentadoria: invalidez, por idade, por tempo de contribuição e especial, neste sentido inicia-se o estudo de cada uma das espécies de aposentadoria segundo a ordem estabelecida na legislação

### **2.2.1 Aposentadoria por invalidez**

A aposentadoria por invalidez é aquela destinada, *“como sua denominação indica, a quem por deficiência física ou mental, não tem condições de exercer atividade remunerada.”* (LEITE, 1993, p. 54). Este benefício previdenciário está previsto nos artigos 42 a 47 da Lei 8.213/1991. Desta forma, a aposentadoria por invalidez é um benefício previdenciário devido ao segurado *“que, estando ou não em gozo de auxílio doença, for considerado incapaz para o trabalho e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, sendo o benefício pago enquanto permanecer nessa condição.”* (MARTINS, 2008, p. 321).

Consoante já se analisou com maior profundidade em trecho oportuno deste trabalho, o regime jurídico-previdenciário contém um esquema básico de proteção que, a grosso modo, pressupõe uma contingência causadora de necessidades sociais, que serão cobertas pelas prestações previdenciárias. Convém retomarmos, muito brevemente, aquelas idéias, que aqui serão aplicadas.

A lei prevê, primeiramente, uma determinada contingência social (p. ex., a velhice, o desemprego, a manutenção de um filho, a detenção ou reclusão

do segurado etc). Essa contingência qualifica-se como tal justamente porque seu acontecimento efetivo gera uma situação de necessidade social, que atingirá as condições de subsistência do segurado e/ou de seus dependentes (específicos beneficiários das prestações previdenciárias), necessidades esta que importa numa situação de desequilíbrio econômico, comprometedora da manutenção dos meios normais de sustento daqueles sujeitos. Essa necessidade de cunho econômico é redutível, sempre a: (a) ou uma perda ou redução dos rendimentos (numa palavra: um defeito de ganho) em que se apóia a subsistência do trabalhador ou daqueles que dele retiram o sustento e/ou (b) um excesso de gastos, que igualmente abala o orçamento do segurado e da família em que ele se insere.

Para fazer frente a essas necessidades geradas por aquelas contingências, cria-se a prestação previdenciária (benefícios, no que diz respeito a este aspecto estritamente econômico das necessidades, que ora nos interesse enfocar), que amparará, portanto, o segurado e seus dependentes, reintegrando-os ao respectivo nível de subsistência.

É fácil ver, sob esta perspectiva, que a invalidez do trabalhador constitui o evento gerador de necessidade social do tipo defeito de ganho. É este o estado de desamparo que se protege por intermédio da aposentadoria que ora estudamos (PULINO, 2001, p. 111).

Assim, o risco social protegido nesta espécie de aposentadoria é a necessidade social gerada pela invalidez, em razão do segurado não ter mais condições ao trabalho. Outro ponto que merece destaque diz respeito à origem do risco social, pois dependendo da causa da contingência social, haverá ou não à exclusão da carência, prevista na legislação, nos artigos 24 a 27 da Lei 8.213/91.

Com efeito, nos termos do art. 26, II da Lei n. 8.213/91, excepcionalmente, nos casos em que a contingência invalidez decorre de acidente de qualquer natureza ou causa, doença profissional, doença do trabalho ou de alguma das doenças e afecções especificadas em lista editada a cada três anos pelos Ministérios da Saúde e da Previdência e Assistência Social – com base nos “critérios de estigma, deformação, mutilação, deficiência, ou outro fato que lhe confira especificidade e gravidade que mereça tratamento particularizado” – não é necessário que o segurado tenha vertido 12 (doze) contribuições ao sistema para ter direito à aposentadoria por invalidez (PULINO, 2001, p. 143-144).

Também merece ressalva que no Brasil, “*para fazer jus ao benefício ao segurado deverá se filiar ao regime geral antes de se tornar inválido. Terá que*

*comprovar também que não perdeu a qualidade de segurado ou que a invalidez é anterior à perda daquela qualidade.”* (BALERA, 2008, p. 577).

A OIT considera que as legislações nacionais têm três conceitos de invalidez: (a) invalidez física, que envolve a perda total ou parcial de qualquer parte do corpo ou de faculdade física ou mental; (b) invalidez profissional, que é a impossibilidade de a pessoa continuar trabalhando a atividade que anteriormente exercia; (c) invalidez geral é a perda da capacidade de ganho pela impossibilidade de aproveitamento de qualquer oportunidade de trabalho. Nossa legislação está mais próxima da última hipótese (MARTINS, 2008, p. 321).

Neste sentido, na legislação brasileira, o risco social que dá direito à concessão da aposentadoria por invalidez é em razão da incapacidade substancial e permanente para a atividade remunerada. Entende-se como substancial o fato do segurado estar incapaz de trabalhar para garantir a subsistência.

A aferição da invalidez não se resume, portanto, numa comprovação de ordem exclusivamente médica – embora esta seja uma condição necessária para a edição do ato de concessão do benefício – compreendendo um juízo complexo, em que se deve avaliar a concreta possibilidade de o segurado conseguir retirar do próprio trabalho renda suficiente para manter sua subsistência em patamares, senão iguais, ao menos compatíveis com aqueles que apresentavam antes de sua incapacitação, e que foram objetivamente levados em consideração no momento de quantificação das suas contribuições para o sistema – dentro, sempre, dos limites de cobertura do regime geral de previdência social. Não há como deixar de se considerar, nesse juízo, as condições pessoais do segurado, confrontando-as com a possibilidade de engajamento em atividade laborativa apta a lhe garantir o nível de subsistência pertinente (PULINO, 2001, p. 125-126).

Já a característica da permanência é em virtude de não ter prognóstico de recuperação para a incapacidade, dentro de um prazo determinado, assim não se exige que a incapacidade seja definitiva, tanto é que nada impede que futuramente o segurado venha a recuperar a capacidade laborativa.

Enquanto a substancialidade representa o aspecto de extensão e intensidade da avaliação da incapacidade, a permanência diz respeito à sua duração.

Tal característica decorre, imediatamente, da expressão “insusceptível de reabilitação para o exercício de outra atividade”, do art. 42 da Lei n. 8.213/91, que claramente indica a idéia de continuidade, no tempo, da incapacidade, isto é da imprevisibilidade de seu término.

A permanência significa que a incapacidade há de existir e persistir, que ela seja presumidamente definitiva, já que o segurado não poderia ser reabilitado para o exercício de outra atividade capaz de lhe garantir o sustento.

A rigor – note-se – a lei não exige absoluta certeza de que não poderá o segurado retornar sua capacidade de ganho, mesmo porque uma exigência dessa – se fosse possível – redundaria na extrema dificuldade, por um lado, de se conceder a aposentadoria e, por outro, na eternização, na prática, do pagamento de auxílio-doença (PULINO, 2001, p. 133).

No que diz respeito à questão da aposentadoria por invalidez ser provisória em razão da possibilidade de recuperação da capacidade laborativa merece destacar o posicionamento divergente do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior do Trabalho quanto ao tema. A Súmula 217 do Supremo Tribunal Federal prescreve que: *“tem direito de retornar ao emprego, ou ser indenizado em caso de recusa do empregador, o aposentado que recupera a capacidade de trabalho dentro de cinco anos, a contar da aposentadoria, que se torna definitiva após esse prazo.”* Já a Súmula 160 prevê que: *“cancelada a aposentadoria por invalidez, mesmo após cinco anos, o trabalhador terá direito de retornar ao emprego, facultado, porém, ao empregador, indenizá-lo na forma da lei. (ex-Prejuízo nº 37)”* Para melhor compreensão destas súmulas, torna-se necessário transcorrer um pouco na história da legislação deste benefício previdenciário.

Previo o §3º do art. 4º da Lei nº 3.332, de 26-1-57, que a aposentadoria por invalidez era definitiva, quando o segurado completava cinco anos de vigência.

Determina o §6º do art. 27 da Lei nº 3.807/60 que, a partir de 55 anos idade, o segurado aposentado ficava dispensado dos exames para fins de verificação de incapacidade e dos tratamentos e processos de reabilitação profissional. Entendia-se, com base nesse dispositivo, que, após os 55 anos, a aposentadoria por invalidez era definitiva e o segurado não tinha

mais condições de se recuperar, tanto que não mais se exigiam exames médicos.

A Súmula 217 do STF foi editada em 11-7-63, quando foi publicada no Diário de Justiça da União. Seu fundamento é o art. 475 da CLT. Esclarece que tem direito de retornar ao emprego, ou ser indenizado em caso de recusa do empregador, o aposentado que recupera a capacidade de trabalho dentro de cinco anos a contar da aposentadoria, que se torna definitiva após esse prazo.

Dispõe o art. 475 da CLT, que tem a redação original de 1943, que o empregado aposentado por invalidez tem seu contrato de trabalho suspenso durante o prazo fixado pelas leis de previdência para a efetivação do benefício (art. 475 da CLT).

Reza o §1º do art. 475 da CLT, com redação determinada pela Lei 4.824, de 5-11-65, que, recuperando o empregado a capacidade de trabalho e sendo a aposentadoria cancelada, ser-lhe-á assegurado o direito à função que ocupava ao tempo da aposentadoria.

O antigo Prejulgado nº 37 do TST, de 21-9-71, estabeleceu que, “cancelada a aposentadoria por invalidez, mesmo após cinco anos, o trabalhador terá direito de retornar ao emprego, facultado, porém ao empregador, indenizá-lo na forma da lei.”

Estabelecia o §7º do art. 6º da Lei nº 5.890/73 que, a partir de 55 anos de idade, o segurado aposentado ficava dispensado dos exames para fins de verificação de incapacidade e dos tratamentos e processos de reabilitação profissional.

Prescrevia o art. 7º da Lei nº 5.890/73 que a aposentadoria por invalidez seria mantida enquanto a incapacidade do segurado persistisse, ficando ele obrigado a submeter-se aos exames que, a qualquer tempo, fossem julgados necessários para verificação da manutenção, ou não, dessas condições. Verificada a recuperação da capacidade de trabalho do segurado aposentado, procedia-se da seguinte forma: (I) se, dentro de cinco anos, contado da data do início da aposentadoria, ou de três anos, contados da data em que terminou o auxílio-doença em cujo gozo estava, for o aposentado declarado apto para o trabalho, o benefício ficará extinto: (a) imediatamente, para o segurado empregado, a quem assistirão os direitos resultantes do disposto no art. 475 e respectivos parágrafos da CLT, valendo como título hábil, para esse fim, o certificado de capacidade fornecido pela previdência social; (II) se a recuperação da capacidade de trabalho ocorrer após os prazos estabelecidos no item anterior, bem assim quando, a qualquer tempo, essa recuperação não for total, ou for o segurado declarado apto para o exercício de trabalho diverso do que

habitualmente exercia, a aposentadoria será mantida, sem prejuízo do trabalho, sendo reduzida em 18 meses até sua extinção.

A Resolução Administrativa 102/82 do TST, publicada no Diário de Justiça da União de 11-10-82, transformou o Prejulgado 37 na Súmula 160, atual enunciado do mesmo número (MARTINS, 2008, p. 323-324).

Conclui-se então que a aposentadoria por invalidez é provisória, pois o segurado pode, de modo geral, recuperar-se. Porém o empregador não pode aguardar indefinidamente o retorno do empregado, no entanto, caso ocorra a recuperação, mesmo após cinco anos, o TST<sup>48</sup> entende que o empregado tem direito ao retorno ao emprego, facultado a indenização na forma da lei. Lembrando que o artigo 47, da Lei 8.213/91 também prevê como se deverá proceder no caso de recuperação da capacidade de trabalho do segurado que estava aposentado por invalidez.

Por fim, no que diz respeito à renda mensal inicial do benefício previdenciário da aposentadoria por invalidez, o Regulamento da Previdência Social (Decreto 3.048/1999) no artigo 188-A, §4º que:

Art. 188-A. Para o segurado filiado à previdência social até 28 de novembro de 1999, inclusive o oriundo de regime próprio de previdência social, que vier a cumprir as condições exigidas para a concessão dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, no cálculo do salário-de-benefício será considerada a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a, no mínimo, oitenta por cento de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994, observado o disposto nos incisos I e II do caput e § 14 do art. 32.

.....  
§4º Nos casos de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez, o salário-de-benefício consiste na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento do período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994 até a data do início do benefício.

---

<sup>48</sup> Súmula 160 do TST: Cancelada a aposentadoria por invalidez, mesmo após cinco anos, o trabalhador terá direito de retornar ao emprego, facultado, porém, ao empregador, indenizá-lo na forma da lei (ex-Prejulgado nº 37).

Assim, após a Lei nº 9.876/99, a renda mensal da aposentadoria por invalidez é equivalente a 100% do salário-de-benefício<sup>49</sup>, apurado com base na média aritmética simples de 80% (oitenta por cento) dos maiores salários de contribuições desde julho de 1994, sem a utilização do fator previdenciário (cujo instituto será tratado no momento oportuno), pouco importando se a invalidez é decorrente de acidente de trabalho ou não.

Deduz-se, portanto, que o nível protetivo da previdência social situa-se no patamar não de mera sobrevivência, mas, sim, no de subsistência do trabalhador e seus dependentes, de acordo com a média de seus rendimentos (que serviram de base para as suas contribuições), dentro, é claro, dos limites próprios do regime geral.

É este o sentido com que deve ser tomada, em nosso direito, a expressão “que lhe garanta a subsistência”, de que se vale o art. 42 da Lei n. 8.213/91 para configurar a contingência social que afinal dará direito à aposentadoria por invalidez (PULINO, 2001, p. 119).

O Ministério da Previdência Social, no Anuário Estatístico da Previdência Social, do ano de 2010, publicou quanto à “*quantidade de benefícios ativos, por clientela, segundo os grupos de espécies – Posição em dezembro - 2008/2010*” (anexo I) que estavam ativas pelo Regime Geral de Previdência Social, no ano de 2010, 2.913.381 (dois milhões, novecentos e treze mil, trezentos e oitenta e uma) aposentadorias por invalidez, incluindo as acidentárias. Sendo que em relação ao “*valor de benefícios ativos, por clientela, segundo os grupos de espécies - 2008/2010*” (anexo II) constata-se que estas aposentadorias por invalidez ativas no ano de 2010 corresponderam ao valor total de R\$2.197.722.000,00 (dois bilhões, cento e noventa e sete milhões, setecentos e vinte e dois mil reais). Desta forma, pode-se chegar ao valor médio da aposentadoria por invalidez, no ano de 2010, de R\$754,35 (setecentos e cinquenta e quatro reais e trinta e cinco centavos), valor

---

<sup>49</sup> “O salário-de-benefício, por sua vez, corresponde à média aritmética simples dos salários-de-contribuição.

Os salários-de-contribuição que serão considerados no cálculo de obtenção do salário-de-benefício são os integrantes do período básico de cálculo (PBC).

Define-se o período básico de cálculo como o lapso temporal imediatamente anterior à data da entrada do requerimento (DER), ou data do afastamento do trabalho (DAT) ou do momento do qual ficou estabelecido o direito adquirido ao benefício. Apenas salários-de-contribuição vertidos no período definido como PBC são admitidos a serem computados no cálculo da obtenção do salário-de-benefício.” (ALENCAR, 2009, p. 26).

próximo, mas um pouco superior à média nacional de todos os benefícios pagos, conforme dado obtido também no Anuário de 2010:

O valor médio dos benefícios ativos em dezembro de 2010 foi de R\$ 746,86, o qual correspondeu a um aumento de 16,3% em relação ao ano anterior. O valor médio dos benefícios urbanos era 65,9% mais elevado que os benefícios rurais (R\$ 847,56 e R\$ 511,03, respectivamente). Os benefícios do sexo masculino representaram 51,9% da quantidade e 59,8% do valor total, o que fez com que o valor médio dos benefícios masculinos fosse 37,7% maior do que o feminino, respectivamente R\$ 873,57 e R\$ 634,19.

Após o estudo da aposentadoria por invalidez, que é a primeira espécie de aposentadoria prevista na legislação brasileira, tratar-se-á da segunda que é a aposentadoria por idade.

### 2.2.2 Aposentadoria por idade

A aposentadoria por idade do Regime Geral de Previdência Social, antes conhecida como aposentadoria por velhice, é um benefício cujo objetivo é a proteção inevitável e irreversível do processo de envelhecimento<sup>50</sup>. Neste sentido o risco social coberto por esta espécie de aposentadoria é a idade avançada.

Horvath Júnior (2006, p. 194) afirma que *“o risco coberto, a saber, o atingimento da idade legal é a causa primária qualificadora da necessidade social, que acarreta a perda, diminuição ou redução da capacidade laboral.”*

Embora em tese aposentadoria e idade avançada sejam coisas muito próximas, como recordei antes, e existam várias espécies desse benefício, parece suficiente cogitar aqui da aposentadoria por idade, ou seja, aquela cuja proximidade é maior. Além disso, trata-se sem dúvida da modalidade mais importante.

A aposentadoria por invalidez também é essencial, porém existe entre as duas uma diferença marcante: idosos, todos poderemos vir a ser (eu já sou); inválidos, nem todos seremos, felizmente – embora o direito à

---

<sup>50</sup> Meu genitor João Mendes Maranhão constantemente utiliza-se de um ditado *“se não quiser envelhecer, tem que morrer cedo”*.

aposentadoria por idade envolva uma presunção de incapacidade, que no caso equivale à invalidez. Por outras palavras, a idéia básica é que ao chegar à idade em que pode aposentar-se a pessoa já não está apta para o trabalho.

É claro que se trata de presunção relativa, pois numerosas pessoas atingem o limite etário previsto ainda em plena capacidade para trabalhar. Sabemos que isso ocorre menos nos casos de trabalho físico; e que o número dessas exceções se reduz cada vez mais à medida que o desenvolvimento tecnológico e outros fatores removem das atividades profissionais o esforço muscular. Ao mesmo tempo, o progressivo aumento da duração média da vida prolonga o período durante o qual conservamos nossa capacidade e disposição plenas.

Uma das mais comuns entre as dificuldades ligadas à aposentadoria e portanto ao envelhecimento consiste em saber o momento certo de encerrar as atividades profissionais, em saber a hora de parar, de pendurar as chuteiras, segundo a imagem que Jânio Quadros tornou clássica ao pendurar um par delas na porta do seu gabinete, para indicar o encerramento da sua carreira política. Cada um de nós conhece casos chocantes, melancólicos e até ridículos de pessoas que não se dão conta de que já não são o que foram; ou seja, que não sabem a hora de parar.

Como quase tudo nesse terreno, trata-se de questão muito individual, pois cada um de nós tem de resolver a sua própria situação, muito individual e muito complexa, porque até mesmo quando encontramos a solução fatores que escapam ao nosso alcance podem impedir-nos de pô-la em prática. Reporto-me a propósito ao soneto "Pudor", de Raul de Léoni, citado na parte das passagens literárias.

A idade de aposentadoria varia de uns países para outros, mas na grande maioria deles é de 65 anos para o homem e 60 para a mulher, como no Brasil, onde, porém, esses limites são reduzidos para 60 e 55 no caso de trabalhador ou trabalhadora rural. É meio paradoxal essa diferença em favor da mulher, quando se sabe que ela vive, em média, um pouco mais do que o homem; e a diferença em favor dos trabalhadores rurais vai de encontro à idéia corrente de que a vida é mais longa no campo do que na cidade.

À primeira vista parece necessário elevar a idade de aposentadoria; e alguns países já o fizeram. Por outro lado, no entanto, o progresso e a difusão da tecnologia, com a crescente substituição de mão-de-obra por máquinas de todo gênero, tendo à frente os robôs, impõem a adoção de medidas capazes de contrabalançar o efeito negativo de uma evolução vantajosa sob outros aspectos e em qualquer hipótese incoercível.

Como uma dessas medidas é a aposentadoria por idade, cogita-se, então, de reduzir o limite etário mínimo para fazer jus a ela, o que já aconteceu em alguns países, enquanto em outros ocorreu o contrário, como acabamos de ver. Uma alternativa, aqui, também já adotada por algumas legislações nacionais, é a aposentadoria reduzida, concedida antes da idade legal, porém com redução proporcional do seu valor.

Também vem sendo ampliada e parece ganhar crescente aceitação a redução de jornada de trabalho para distribuir este por um número maior de empregados. Muitos especialistas vêem aí a melhor saída, em termos de proteção social, para a progressiva redução da oferta de empregos.

Enquanto, do outro lado da questão, não se eleva a idade de aposentadoria para que ela acompanhe o aumento da duração da vida, se é que isso deve ser feito, torna-se cada vez maior o número dos anos que restam aos aposentados após o encerramento da atividade.

Como estamos vendo, é outra questão complexa. Precisamos de vagas para os novos empregados, mas precisamos manter em atividade os que já têm emprego, retardando a aposentadoria deles. Esta é apenas uma das muitas dificuldades encontradas pela previdência social e programas congêneres (LEITE, 1993, p. 51-54).

A Lei 8.213/1991 trata sobre a aposentadoria por idade nos artigos 48 a 51, sendo que o prazo de carência mínimo está previsto no artigo 25, II, da mesma lei, que estipula 180 contribuições mensais para concessão deste benefício previdenciário. O quantitativo mínimo de meses com vinculação previdenciária pode ser em qualquer tempo, inclusive em período passado e anterior a perda da qualidade de segurado, conforme alterações pelo Decreto 4.729/2003, no artigo 13, do Decreto 3.048/1999.

Desta forma, no Brasil, o benefício previdenciário da aposentadoria por idade concedido pelo Regime Geral de Previdência Social é “*de prestação continuada devido para os segurados: urbano aos 65 anos de idade, se homem e 60 anos de idade, se mulher; rural, mediante a comprovação da atividade rural, exceto o empresário aos 60 anos de idade, se homem e 55, se mulher.*” (BALERA, 2008, p. 583-584). Sendo que obrigatoriamente o segurado tem que ter contribuído cumprindo a carência, conforme o artigo 142, da Lei 8.213/1991 que estabelece a carência progressiva, sendo que a partir deste ano de 2011 para que o segurado aposente por idade, já estará na regra geral de 180 contribuições mensais.

Os trabalhadores rurais têm um privilegio de cinco anos estabelecido na lei quanto à aposentadoria por idade, desde que comprovem o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício ou ao que cumpriu o requisito etário. A comprovação do exercício de atividade rural será feita nos termos do artigo 106, da Lei 8.213/1991, que prevê:

Art. 106. A comprovação do exercício de atividade rural será feita, alternativamente, por meio de:

I – contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social;

II – contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural

III – declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS;

IV – comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar;

V – bloco de notas do produtor rural

VI – notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 7o do art. 30 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor;

VII – documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante;

VIII – comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção;

IX – cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou

X – licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra.

Ainda em relação aos trabalhadores rurais merece destacar que a Lei nº 11.718/2008 acrescentou ao artigo 48 da Lei 8.213/1991, acima transcrito, os §§3º e 4º, tratando da possibilidade da aposentadoria nos casos em que não se consegue comprovar o efetivo exercício da atividade rural.

Caso o trabalhador rural não consiga comprovar a atividade rural no período de 180 meses imediatamente anterior ao requerimento, mas satisfaça as condições para a aposentadoria por idade, utilizando o tempo

de atividade exercida em outra categoria de segurado, fará jus ao benefício ao completar 65 anos, se homem, e 60 anos, se mulher. Neste caso, para o cálculo do valor do benefício (média aritmética simples dos 80% maiores salários-de-contribuição), nos meses de atividade exercida como segurado especial, será considerado como salário de contribuição o valor de um salário mínimo, não sendo aplicado o fator previdenciário. Nesta hipótese, o valor do benefício previdenciário poderá superar um salário mínimo (KERTZMAN, 2010, p. 381-382).

O artigo 51, da Lei 8.213/91 trata da aposentadoria compulsória pela idade que poderá ser requerida pelo empregador, “que se dá aos 70 anos de idade para o segurado do sexo masculino e aos 65 anos para o sexo feminino” (BALERA, 2008, p. 585). No entanto, se o empregador requerer a aposentadoria compulsória do empregado, desligando-o do emprego, deverá indenizar as verbas trabalhistas até a rescisão, com exceção do aviso prévio que não será devido.

Em relação ao valor do benefício da forma de cálculo da renda mensal inicial, está previsto no artigo 50 da Lei 8.213/1991 que “o valor do benefício corresponderá a 70% do Salário de Benefício, acrescido de 1% para cada ano de contribuição até 100% do Salário de Benefício.” (BALERA, 2008, p. 585).

A aposentadoria por idade consistirá numa renda mensal de 70% do salário de benefício, mais 1% deste, por grupo de 12 contribuições, não podendo ultrapassar 100% do salário de benefício. O salário de benefício, por sua vez, consiste na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário (art. 29, inciso I, da Lei 8.213/1991). Para quem era filiado até a data da publicação da Lei 9.876/99 (29.11.1999), o período contributivo inicia-se em 07/1994 (art. 3º da Lei 0.876/99)(DIAS, MACÊDO, 2010, p. 236).

Em resumo, no que diz respeito à forma de cálculo da renda mensal inicial, “a aposentadoria por idade terá valor equivalente a 70% do salário-de-benefício, mais 1% a cada grupo de 12 (doze) contribuições mensais, até o máximo de 30%, totalizando 100%, com a aplicação facultativa do fator previdenciário.” (IBRAHIM, 2010, p. 624). O artigo 181-A do Decreto 3.048 de 1999 que dispõe quanto a utilização facultativa do fator previdenciário, que será posteriormente estudado:

Art. 181-A. Fica garantido ao segurado com direito à aposentadoria por idade a opção pela não aplicação do fator previdenciário, devendo o Instituto Nacional do Seguro Social, quando da concessão do benefício, proceder ao cálculo da renda mensal inicial com e sem o fator previdenciário.

Em relação ao Anuário Estatístico da Previdência Social, do ano de 2010, do Ministério da Previdência Social, verifica-se quanto a “*quantidade de benefícios ativos, por clientela, segundo os grupos de espécies - 2008/2010*” (anexo I) que estavam ativas pelo Regime Geral de Previdência Social, o total de 8.171.820 (oito milhões, cento e setenta e um mil, oitocentas e vinte) aposentadorias por idade, no ano de 2010. Ou seja, esta espécie por idade, no que diz respeito a quantidade, era a maioria das aposentadorias ativas (52,72%), pois eram no total 15.500.985 (quinze milhões, quinhentos mil e novecentas e oitenta e cinco) aposentadorias ativas no ano de 2010.

No que diz respeito ao “*valor de benefícios ativos, por clientela, segundo os grupos de espécies - 2008/2010*” (anexo II) constata-se que as aposentadorias por idade ativas no ano de 2010 corresponderam ao valor total de R\$4.658.403.000,00 (quatro bilhões, seiscentos e cinquenta e oito milhões, quatrocentos e três mil reais). Desta forma, ao se comparar a quantidade com os valores dos benefícios, percebe-se que apesar desta espécie de aposentadoria por idade corresponder a mais de cinquenta por cento na quantidade total das aposentadorias concedidas, ela não tem grande influência nos valores, inclusive a média do valor da aposentadoria por idade no Brasil no ano de 2010 foi de aproximadamente R\$570,00 (quinhentos e setenta reais). Assim, percebe-se que a média do valor da aposentadoria por idade está bem inferior a média do valor de todos os benefícios ativos (R\$746,86), inclusive próximo ao salário mínimo da época que era de R\$510,00.

Antes de passar à próxima espécie de aposentadoria, por tempo de contribuição, merece dar destaque ao posicionamento do doutrinador Sergio Pinto Martins, quanto a redação constitucional do §7º, do artigo 201, que trata da aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social, nestes termos:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que

preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

.....  
 § 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

- I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
- II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Martins (2008, p. 349) afirma que na prática estão dando a interpretação equivocada para a redação do artigo constitucional acima transcrito, visto que:

Da forma como está redigido o §7º do art. 201 da Constituição, mesmo na aposentadoria por idade será exigido o requisito de contribuição: 35 anos de tempo de contribuição, para homem, e 30 anos de tempo de contribuição, para a mulher. Os requisitos contidos no §7º são cumulativos e não alternativos. Assim, é preciso cumular a idade com o tempo de contribuição. Atualmente, o INSS entende que os requisitos não são cumulativos, mas são duas situações distintas: uma é aposentadoria por tempo de contribuição e a outra é a questão da idade.

Percebe-se assim, que esta redação obscura dada ao artigo 201, §7º pelo constituinte derivado, ao fazer a Emenda Constitucional nº 20/98, vem causando interpretações divergentes, não é sabido se de forma intencional. Pois caso os incisos sejam cumulativos a próxima espécie de aposentadoria, por tempo de contribuição, seria por completo alterada, como será demonstrado. Porém como na atualidade o INSS, o legislador infraconstitucional, a maioria da doutrina e jurisprudência, vem interpretando que são requisitos alternativos (um inciso ou

outro), então adentrar-se-á no estudo desta terceira espécie de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social, a aposentadoria por tempo de contribuição, que é o objeto central deste trabalho.

### **2.2.3 Aposentadoria por tempo de contribuição**

A aposentadoria por tempo de contribuição é a espécie que garante aos segurados, que contribuíram ao Regime Geral de Previdência Social durante 35 anos, se homem, ou 30 anos, se mulher, este benefício previdenciário; sendo que no caso de professor da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, este prazo é reduzido em cinco anos, quando restar comprovado o tempo efetivo de exercício nas funções do magistério. Desta forma, atualmente, no Brasil, para ter direito a usufruir desta espécie de aposentadoria, basta ter o requisito do tempo de contribuição, assim não há exigência de idade mínima para este benefício do Regime Geral de Previdência Social.

Esta espécie de aposentadoria, até a Emenda Constitucional nº 20/1998 era conhecida como Aposentadoria por Tempo de Serviço, tanto é que na Lei 8.213/1991, nos artigos 52 a 56 ainda está nomeada nestes termos, apesar da Lei Complementar 123/2006 já ter alterado o artigo 18, I, “c” para aposentadoria por tempo de contribuição. Antes, porém, de adentrar no estudo desta espécie de benefício previdenciário atualmente conhecida como Aposentadoria por Tempo de Contribuição, torna-se necessário destacar o histórico desta aposentadoria, que de certa forma já foi demonstrado no primeiro capítulo ao tratar da Proteção Social no Brasil. Através deste histórico pode-se verificar o que é realmente este benefício nos dias atuais e quais as mudanças aconteceram ao longo dos anos.

A aposentadoria ordinária é a origem desta espécie de aposentadoria, atualmente conhecida como tempo de contribuição, existente desde a criação da previdência social no Brasil com a Lei Elói Chaves de 1923, pois a partir do Decreto-Legislativo 4682/1923 a proteção social no Brasil, iniciada com os ferroviários, passou a contar com uma instituição que oferecia nos termos do artigo 9º: pensão por morte, aposentadorias, assistência médica e auxílio farmacêutico.

Art. 9º Os empregados ferroviários, a que se refere o art. 2º desta lei, que tenham contribuído para os fundos da caixa com os descontos referidos no art. 3º, letra a, terão direito:

1º, a socorros médicos em casos de doença em sua pessoa ou pessoa de sua família, que habite sob o mesmo tecto e sob a mesma economia;

2º, a medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração;

3º, aposentadoria:

4º, a pensão para seus herdeiros em caso de morte.

Quanto à aposentadoria, a Lei Elói Chaves a dividia no artigo 10 em duas espécies: ordinária ou por invalidez. O artigo 11 tratava da forma de cálculo da aposentadoria ordinária, o qual se basearia na média dos salários percebidos durante os últimos cinco anos de serviços. Já o artigo 12 do Decreto-Legislativo 4682/1923 tratava sobre a forma de concessão, nestes termos:

Art. 12. A aposentadoria ordinária de que trata o artigo antecedente compete:

a) completa, ao empregado ou operário que tenha prestado, pelo menos, 30 anos de serviço e tenha 50 anos de idade;

b) com 25 % de redução, ao empregado ou operário que, tendo prestado 30 anos de serviço, tenha menos de 50 anos de idade;

c) com tantos trinta avos quantos forem os annos de serviço até o máximo de 30, ao empregado ou operário que, tendo 60 ou mais annos de idade, tenha prestado 25 ou mais, até 30 annos de serviço.

Desta forma na Lei Elói Chaves, a aposentadoria ordinária era concedida de forma completa para aqueles que cumulassem dois requisitos: 30 anos de serviços e 50 anos de idade.

O marco inicial da aposentadoria por tempo de serviço se deu com a Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923). O referido decreto autorizava a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados ferroviários, com o objetivo de amparar seus empregados. Autorizava cada empresa ferroviária existente no país a criar sua Caixa de Aposentadoria e Pensões, assim como concedia o direito de estabilidade aos ferroviários. E tudo indica, como acentua Pierdoná, que a aposentadoria por tempo de serviço se inspirou na previdência do funcionário público, na qual o fato imponível é o tempo de serviço (SILVA, 2009, p. 119).

Esta aposentadoria ordinária da Lei Elói Chaves tinha um elevado custo para a previdência social, inclusive o Presidente Getúlio Vargas no seu primeiro governo suspendeu esta espécie no ano de 1940, contudo no ano de 1948 tal espécie foi restabelecida.

Em conseqüência do seu elevado custo para a previdência social, a então aposentadoria ordinária teve de ser suspensa em 1940, ou seja, no primeiro período do Presidente Getúlio Vargas. Restabelecida em 1948, ela foi mantida pela Lei Orgânica da Previdência Social, de 1960, já com a sua atual denominação e ainda com limite mínimo de idade (55 anos), condição dispensada em 1962 (LEITE, 1993, p. 76).

Em 26 de agosto de 1960 foi publicada a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei 3.807), pelo Presidente Juscelino Kubitschek, nesta lei a aposentadoria ordinária recebeu outro nome, aposentadoria por tempo de serviço, e era uma das várias prestações garantidas aos segurados nos termos do já citado artigo 22, no histórico do primeiro capítulo.

O segurado, para ter direito integral à aposentadoria então denominada por tempo de serviço, teria que ter trinta e cinco anos de serviços e cinquenta e cinco anos de idade, ou seja, tinha que cumular estes dois requisitos tempo de serviços e idade, nos termos do artigo 32, da Lei 3.807/1960, que dispunha:

Art. 32. A aposentadoria por tempo de serviço será concedida ao segurado que completar 30 (trinta) e 35 (trinta e cinco) anos de serviço, respectivamente, com 80% (oitenta por cento) do "salário de benefício" no primeiro caso, e, integralmente, no segundo.

§ 1º Em qualquer caso, exigir-se-á que o segurado tenha completado 55 (cinquenta e cinco) anos de idade.

§ 2º O segurado que continuar em atividade após 30 (trinta) anos de serviço terá assegurado a percepção da aposentadoria acrescida de mais 4% (quatro por cento) do "salário de benefício" para cada grupo de 12 (doze) contribuições mensais até o máximo de 20% (vinte por cento).

§ 3º A prova de tempo de serviço para os efeitos dêste artigo bem assim a forma de pagamento da indenização correspondente ao tempo em que o segurado não haja contribuído para a previdência social, será feita de acôrdo com o estatuído no regulamento desta lei.

§ 4º Todo segurado que com idade de 55 anos e com direito ao gozo pleno da aposentadoria de que trata este artigo optar pelo prosseguimento na empresa na qualidade de assalariado, fará jus a um abono mensal de 25% (vinte e cinco por cento) do salário de benefício, pago pela instituição de previdência social em que estiver inscrito.

§ 5º O abono de que trata o parágrafo anterior não se incorpora à aposentadoria ou pensão.

§ 6º Para os efeitos deste artigo o segurado ficará obrigado a indenizar a instituição a que estiver filiado, pelo tempo de serviço averbado e sobre o qual não haja contribuído.

§ 7º Para os efeitos deste artigo, computar-se-á em dobro o prazo da licença-prêmio não utilizada.

Porém, o Presidente João Goulart, no ano de 1962 sancionou a Lei nº 4.130, de 28 de agosto, com apenas quatro artigos, cujo mérito central da mesma era dar “nova redação aos §§ 1º e 4º do art. 32, da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, (*Lei Orgânica da Previdência Social*)”, ou seja, suprimir a idade de 55 anos para a aposentadoria por tempo de serviço, como se percebe com a leitura dos artigos 1º e 2º, da Lei 4.130/62, transcrita no primeiro capítulo que trata do histórico da previdência no Brasil. Desta forma suprimiu-se a exigência da idade de 55 anos da aposentadoria por tempo de serviço.

O que seria o fato gerador tempo de serviço?

Para Balera, significa o tempo de atividade, vulgarmente denominado tempo de serviço, ou seja, de labor do trabalhador urbano ou rural.

Para Horvath, tempo de serviço é o lapso desde o início da atividade (labor) até a data do requerimento da aposentadoria ou do desligamento da atividade abrangida pela previdência social, descontados os períodos legalmente estabelecidos de suspensão do contrato de trabalho, de interrupção do exercício e de desligamento da atividade.

Portanto, o tempo de atividade (trabalho) teve importância significativa para a proteção social aposentadoria, ou seja, a cobertura da contingência social tempo de serviço.

Para Pierdoná, citando Celso Barroso Leite, “a aposentadoria por tempo de serviço deve ser analisada à luz de realidades humanas, sociais, econômicas, principalmente em relação ao crescimento do desemprego.”

A autora declara que é considerada favorável à referida espécie de benefício a duração média da vida dos brasileiros, muito inferior à de outros

povos. Outro aspecto favorável a ser considerado diz respeito ao início da vida profissional, não devendo ser tratado igualmente aquele que começa a trabalhar muito cedo e aquele que só inicia a vida profissional após longos anos de estudo. Quem começa a trabalhar mais cedo deve interromper suas atividades mais cedo do que aquele que pode iniciar sua vida laborativa mais tarde, por ter reunido condições de primeiro realizar sua formação acadêmica (SILVA, 2009, p.119-121).

Assim, para se ter direito à aposentadoria por tempo de serviço integral bastaria ter trinta e cinco anos de serviço, independentemente se estava com menos de cinquenta anos de idade no auge da carreira profissional, visto que naquela época era costume começar a trabalhar bem cedo. Portanto, com a aposentadoria por tempo de serviço era plenamente possível aposentar-se precocemente, tendo trinta e cinco anos de serviço e apenas quarenta e sete anos de idade. *“Na época (agosto de 1962), os atuários protestaram contra essa violentação da lei natural, mas os políticos os acusavam de forjar estatísticas contra os trabalhadores e dispunham das tribunas e das leis.”* (NOGUEIRA, 1985, p. 77).

A Carta Magna de 1967 determinava no inciso XX do art. 158 aposentadoria para a mulher aos 30 anos de trabalho, com salário integral. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, repetiu a orientação anterior no inciso XIX do art. 165: “aposentadoria para a mulher aos 30 anos de trabalho, com salário integral.” O inciso XX do mesmo artigo tratava da aposentadoria do professor após trinta anos e, para a professora, após 25 anos de efetivo exercício em funções de magistério, com salário integral, inciso que foi acrescentado pela Emenda Constitucional nº 18, de 30-06-81.

A Constituição de 1988, especificava, no art. 202, II, a aposentadoria após 35 anos de trabalho, ao homem, e após 30, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalhos sob condições especiais que prejudiquem à saúde ou a integridade física, definidas em lei. O professor tinha aposentadoria após 30 anos e a professora, após 25 anos, por efetivo exercício da função de magistério (art. 202, III). O §1º do art. 202 da Lei Maior estabelecia a possibilidade da aposentadoria proporcional, após 30 anos de trabalho, ao homem, e, após 25 anos, à mulher (MARTINS, 2008, p. 326).

Desta forma, a ainda vigente Constituição Federal de 1988, em sua redação original, antes da Emenda Constitucional 20/98, prescrevia nos artigos 201 e 202, quanto ao Regime Geral de Previdência Social e suas aposentadorias, o seguinte:

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão;

II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;

III - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

V - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202.

§ 1º - Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.

§ 2º - É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 3º - Todos os salários de contribuição considerados no cálculo de benefício serão corrigidos monetariamente.

§ 4º - Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

§ 5º - Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§ 6º - A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§ 7º - A previdência social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais.

§ 8º - É vedado subvenção ou auxílio do Poder Público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.

Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:

I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;

II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;

III - após trinta anos, ao professor, e, após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério.

§ 1º - É facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e, após vinte e cinco, à mulher.

§ 2º - Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

Também merece destacar que até 1994, existia o abono de permanência, tal benefício é intrinsecamente relacionado a aposentadoria por tempo de serviço. A Lei 8.870, de 15 de abril de 1994, revogou o abono de permanência, que era previsto no artigo 18, I, "i" da Lei 8.213/91. Esta modalidade de benefício tinha sido renunciada ainda por Pedro de Alcântara em 1821, como relatado no histórico no primeiro capítulo. Tal benefício consistia em um adicional pago ao segurado por retardar a aposentadoria apesar de já ter completado o tempo de serviço, permanecendo assim em atividade laboral.

Se o segurado, já fazendo jus à aposentadoria por tempo de serviço, deixar de requerê-la e se mantiver em atividade, terá direito a um abono de permanência em serviço, correspondente a uma mensalidade de 25% do valor do salário-benefício, se já contar 35 anos de atividade, e de 20%, se contar mais de 30 anos. Esse abono considerar-se-á devido, a partir da data de entrada do requerimento e não sofrerá reajuste em função da mutação dos salários do segurado, sendo reajustado como as demais prestações. A prova do tempo de serviço, para fundamentar direito às prestações dele decorrentes, deverá ser alicerçada em elementos materiais, só se admitindo a prova testemunhal como complementar (COIMBRA, 1992, p. 197).

Desta forma, antes da Emenda Constitucional nº 20 de 15/12/1998, a aposentadoria por tempo de serviço, era permitida de forma proporcional. Coimbra (1992, p. 196-197) ao tratar sobre a aposentadoria por tempo de serviço escreve que:

O segurado que contar 30 anos de serviço em atividade profissional ou econômica adquire, após perfazer cinco anos de vinculação, o direito de aposentar-se. A regra legal presume, assim, que trabalho por período prolongado predispõe o segurado a um declínio de sua capacidade, que

deve ser objeto de amparo pela aposentadoria. O valor da prestação apura-se da seguinte forma: a) se o salário-benefício for igual ou inferior ao menor valor-teto, o segurado fará jus a uma prestação de 80% desse salário, se do sexo masculino, e de 95%, se do feminino; b) se superior ao menor valor-teto, a prestação será acrescida do produto do acréscimo, portanto 30, quantos sejam os grupos de doze contribuições, consecutivas ou não, acima de dez vezes a maior unidade salarial do país, não podendo exceder ao limite de 95% do salário-benefício. O segurado que continuar a trabalhar após completar 30 anos de atividade terá a aposentadoria, quando concedida, acrescida de tantas vezes 3% quantos forem os anos de excesso, até o limite de 95% do salário-benefício, aos 35 anos de serviço. O direito à prestação apura-se verificado na data do desligamento da atividade, se for requerida até 180 dias a partir dessa data e da entrada do requerimento. O tempo de atividade será apurado: computando-se o que tiver sido dedicado às atividades vinculadas ao regime da CLPS; o tempo de serviço militar que não tiver sido levado em conta para fins de inatividade remunerada nas Forças Armadas ou para a concessão de aposentadoria estatutária; o tempo intercalado correspondente ao gozo de prestação de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez; o de contribuições vertidas em dobro; e o tempo de serviço público, prestado à administração federal direta ou autárquica.

Leite, no seu Dicionário, escrito em 1996, antes da Emenda Constitucional nº 20/98, conceituou tempo de contribuição e tempo de serviço como sendo:

Tempo de contribuição – ver “tempo de serviço”

Tempo de serviço – Em vista da destinação específica da previdência social, a População Economicamente Ativa, e da sua natureza securitária, o tempo de serviço, ou seja, de exercício de atividade remunerada, é muito importante no seu contexto.

Em muitos casos o valor do benefício e o próprio direito a ele estão diretamente ligados ao tempo de serviço, isto é, ao número de anos ou meses de filiação à previdência social. Isso ocorre inclusive nos casos da chamada contagem recíproca de tempo de serviço, em que períodos de atividade no setor privado se somam a outros de serviço público e vice-versa. Os períodos de carência são apurados com base no número de contribuições mensais, porém em última análise é de tempo de serviço que se trata.

Em princípio tempo de serviço e número de contribuições mensais deveriam coincidir, porque estas deveriam ser devidas durante todo aquele.

Acontece, porém, que a legislação previdenciária estabelece em vários casos a possibilidade de computar como tempo de serviço períodos durante os quais o segurado não contribuiu. Por exemplo: serviço militar, inclusive voluntário, e recebimento de benefício por incapacidade entre períodos de atividade.

Agora são raros mas ainda podem existir casos de exercício de atividade não abrangida na época pela previdência social; é o que acontecia, por exemplo, com o emprego doméstico. Durante muito tempo era exigido nesses casos o pagamento das contribuições respectivas, porém a exigência já não vigora.

Situação muito especial, aqui, é a do trabalhador rural, cujo tempo de serviço anterior ao Plano de Benefícios deve ser computado, salvo para efeito de carência, independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, por força do dispositivo legal expresso.

Também acontece o contrário: os períodos de filiação facultativa são computados, e nesses casos há contribuições mas não há serviço nem, portanto, tempo de serviço. O mesmo acontece na previdência dos serviços públicos com a licença-prêmio, outras licenças com vencimento, afastamento para estudos etc.

Principalmente para efeito de aposentadoria por tempo de serviço, cogita-se de substituir este por tempo de contribuição, critério sem dúvida mais racional (LEITE, 1996, p. 163-163).

Assim a Emenda Constitucional nº 20/98, reformou a previdência social, sendo que as principais razões que determinaram a reforma “*foram a redução da taxa de mortalidade e natalidade, com o conseqüente aumento da expectativa de vida do brasileiro, e o aumento do trabalho no mercado da informalidade.*” (SILVA, 2009, p. 126). Deixando de lado a aposentadoria por tempo de serviço, passou a adotar o critério de tempo de contribuição para a concessão do benefício.

A contar da EC nº 20/98, a nova aposentadoria denomina-se por tempo de contribuição, em substituição à aposentadoria por tempo de serviço. Será devida ao homem aos 35 e à mulher aos 30 anos de contribuição, a contar da data do afastamento do trabalho ou requerimento administrativo, nos moldes do artigo 49 da Lei nº 8.213/91. Sua RMI – Renda Mensal Inicial – é igual a 100% do salário-de-benefício. Não se exige idade mínima para a aposentadoria. Assim, segurado que tenha iniciado contribuições ao RGPS aos 16 anos, poderá estar aposentado aos 51 anos de idade, caso tenha mantido vínculo sem interrupções. Com algum período de atividade

especial convertido ou início aos 12/14 anos, a aposentadoria poderá ser ainda mais precoce (ROCHA, 2003, p. 38).

### Porém qual a real diferença entre tempo de serviço e tempo de contribuição?

Tempo de contribuição, associa-se à idéia de tempo de filiação e de serviço. As três expressões indicadas têm significados diferentes e talvez fosse possível considerar tempo de filiação como gênero, e os demais, como espécie (v. g., tempo de contribuição, de benefício, de serviço etc).

Destarte, tempo de contribuição corresponde às mensalidades recolhidas ou devidas, efetiva ou presumidamente aportadas. Valendo pagamento mensal em dia, em mora (quando não excepcionada), sob parcelamento ou mediante a “indenização” da Lei nº 9.032/95, e até mesmo a deduzida no benefício concedido (PBPS, art. 115).

Tempo de serviço é dimensão temporal da base material deflagradora da filiação, sem conversão ou outras eventuais adições, persistindo enquanto presente o suporte físico (atividade ou vontade), incluído o período de férias anuais ou de licenças remuneradas.

Por seu turno, tempo de filiação é idéia maior, abrangendo as duas concepções anteriores e, também, exemplificativamente, de contribuição do facultativo, fruição de benefícios por incapacidade, serviço militar e até o de conversão, bem como o resultante da contagem recíproca. Claro, nenhuma dessas situações são confundidas com o tempo de inscrição (MARTINEZ, 1999, p. 153-154).

Ainda o autor Wladimir Novaes Martinez, em outra obra de sua autoria, *Direito Adquirido na Previdência Social*, ao explicar o artigo 4º da Emenda Constitucional nº 20/98 que dispõe: “*Observado o disposto no artigo 40, §10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição*”, novamente diferencia o conceito de tempo de serviço e tempo de contribuição, nestes termos:

O comando reforçou a contributividade da Previdência Social, elegendo o conceito “tempo de contribuição”, considerando como base a definição de um benefício e do valor dos demais. Pretende substituir o “tempo de serviço”, a partir de determinado momento, até o prazo que define, preservando a instituição anterior.

Tempo de serviço, que deveria ser designado “tempo de filiação”, criado pela Lei nº 3.807/60, é concepção ampla, verdadeiro gênero, ao qual, como principal elemento, corresponde o período de contribuições devidas ou vertidas e mais os lapsos de tempos fictícios ou não.

São períodos de serviço fictícios propriamente ditos aqueles que acrescem o tempo de serviço do segurado mediante ficção jurídica, caso do tempo do embarcado, licença prêmio em dobro, tempo de guerra e do adicional de 40%, para os homens e 20% para as mulheres, na conversão de tempo de serviço especial em comum (da Lei nº 6.887/80 até a MP nº 1.663-10/98).

Fictícios não propriamente ditos são aqueles, por qualquer motivo, durante os quais o segurado esteve impedido de contribuir, caso da fruição do auxílio-doença ou da aposentadoria por invalidez, serviço militar obrigatório, etc.

Tempo de contribuição é idéia mais simples. Compreende tão-somente os lapsos, de trabalho ou não, mas de filiação, durante os quais o segurado contribuiu ou deveria ter contribuído (PCSS, art. 33, §5º).

Presumido para os trabalhadores sujeitos a desconto e a ser provado pelos contribuintes individuais (MARTINEZ, 2000, p. 113-114).

Nesta atual denominação da aposentadoria por tempo de contribuição, pretendeu-se extinguir com a contagem fictícia de tempo de serviço ou “de trabalho”, com a intenção de levar em consideração apenas o real tempo de contribuição aos regimes previdenciários, sendo inserida a necessidade de cumprir o requisito do tempo “de contribuição” (35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher).

A aposentadoria por tempo de serviço, existente em período anterior a EC nº 20, de 15/12/1998, foi substituída pela atual aposentadoria por tempo de contribuição. O objetivo dessa mudança foi adotar, de forma definitiva, o aspecto contributivo no regime previdenciário. O tema é tratado na Lei nº 8.213/91, arts. 52 a 56 e no RPS, arts. 56 a 63.

Sempre foi comum em nossa previdência social a contagem de períodos de trabalho ou estudo como tempo de serviço, quando o segurado não efetuava qualquer contribuição para o sistema. Tais situações não são compatíveis com um regime previdenciário de natureza contributiva que busca o equilíbrio financeiro e atuarial (art. 201, caput, CRFB/88).

Entretanto, à exceção de contagens de tempo fictícias, como licenças contadas em dobro, todo o tempo de serviço está sendo utilizado como tempo de contribuição, até que seja editada lei específica sobre o assunto (art. 4º da EC nº 20/98), o que ainda não ocorreu (basta verificar que a Lei

nº 8.213/91, no art. 52, ainda fala em tempo de serviço, prevendo também o extinto benefício da aposentadoria por tempo de serviço proporcional). Desse modo, a tão propalada mudança de conceitos – tempo de serviço para tempo de contribuição – não trouxe, ainda, grandes mudanças na sistemática previdenciária (IBRAHIM, 2010, p. 633).

A Emenda Constitucional nº 20/1998, na sua redação original, trouxe inúmeras e significativas alterações para o sistema de previdência social do Brasil, apesar de ter tentado acrescentar a idade e não ter sido aprovado.

A versão de 8.10.97 cominava: “I – sessenta anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; e”

Em razão do DVS nº 4, os dois limites de idade acima foram rejeitados quando da discussão na Câmara dos Deputados, em maior de 1998. O governo só conseguiu reunir 307 votos. Tal acontecimento, combinado com a opção oferecida no art. 9º da Emenda (ela pressupunha a aprovação do limite eliminado), desmantelou o modelo concebido originariamente (MARTINEZ, 1999, p. 148).

Merece ainda destacar para esta espécie de aposentadoria, além da mudança da denominação de aposentadoria por tempo de serviço para tempo de contribuição, a forma de cálculo do benefício e a extinção da aposentadoria proporcional. *“Acrescenta Oliveira sobre a aposentadoria por tempo de contribuição que o que conta para a concessão do benefício é o tempo da atividade abrangida pela Previdência Social, com o respectivo recolhimento das contribuições.”* (SILVA, 2009, p. 131).

A Emenda Constitucional 20, publicada em 16.12.1998, que reformou a previdência social brasileira, trouxe alterações nas regras sobre aposentadoria por tempo de contribuição. Em face dessas alterações, faz-se necessário dividir o estudo da aposentadoria por tempo de contribuição em três situações: a) regras vigentes na data de publicação da Emenda Constitucional 20/1998, aplicáveis a quem reuniu as condições para a aposentadoria por tempo de serviço até aquela data; b) regras permanentes, aplicáveis inexoravelmente a quem ingressou ou ingressar no Regime Geral de Previdência Social – RGPS, a partir da publicação da Emenda Constitucional 20/1998 e, opcionalmente a quem era segurado desse Regime na data da publicação da citada Emenda Constitucional; e c)

regras transitórias, aplicáveis a quem era segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS na data da publicação da Emenda Constitucional 20/1998.

1ª situação – segurados que implementaram os requisitos para a aposentadoria por tempo de serviço na forma da legislação vigente na data da publicação da Emenda Constitucional 20/1998

É assegurada a concessão da aposentadoria, a qualquer tempo, nas condições previstas na legislação anterior à Emenda Constitucional 20/1998, ao segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS que, até 16 de dezembro de 1998, tenha cumprido os requisitos para obtê-la. Quando da concessão de aposentadoria com base na legislação anterior à Emenda Constitucional 20/1998, o tempo de serviço será considerado até 16 de dezembro de 1998 e a renda mensal inicial será calculada com base nos 36 últimos salários de contribuição anteriores àquela data, reajustas pelos mesmos índices aplicados aos benefícios, até a entrada do requerimento, não sendo devido qualquer pagamento relativamente a período anterior a essa data.

2ª situação – segurados que ingressaram no Regime Geral de Previdência Social – RGPS após a publicação da Emenda Constitucional 20/1998 (regras permanentes do art. 201, §§7º e 8º, da Constituição Federal)

Para quem ingressou ou ingressar no Regime Geral de Previdência Social – RGPS a partir da publicação da Emenda Constitucional 20/1998 (16.12.1998), aplicam-se, sem qualquer outra opção, as regras permanentes.

Pelas regras permanentes, a aposentadoria por tempo de contribuição será devida aos 35 anos de contribuição, para o homem, e aos 30 anos de contribuição, para a mulher, com proventos integrais. Extinguiu-se, para esses segurados, a possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição com proventos proporcionais.

.....  
3ª situação – segurados que eram filiados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS na data da publicação da Emenda Constitucional 20/1998 (regras transitórias do art. 9º da Emenda Constitucional 20/1998)

Ressalvado o direito de opção pela aposentadoria por tempo de contribuição, de acordo com as regras permanentes do art. 201, §§ 7º e 8º, da Constituição Federal, o segurado filiando ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS até 16 de dezembro de 1998 terá direito a aposentadoria com renda mensal equivalente a 100% do salário de benefício, quando, cumulativamente:

I - contar com 53 anos ou mais de idade, se homem, e 48 anos ou mais de idade, se mulher; e

II - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a, no mínimo, 20% do tempo que, em 16 de dezembro de 1998, faltava para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

A regra transitória da aposentadoria por tempo de contribuição com proventos integrais restou inócua, uma vez que exige mais tempo de contribuição do que a regra permanente, e esta é sempre opcional para quem era segurado na data da publicação da Emenda Constitucional 20/1998.

O segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até 16 de dezembro de 1998 terá direito a aposentadoria com valores proporcionais ao tempo de contribuição, quando:

I - contar com 53 anos ou mais de idade, se homem, e 48 anos ou mais de idade, se mulher; e

II - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) 30 anos, se homem, e 25 anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a, no mínimo, 40% do tempo que, em 16 de dezembro de 1998, faltava para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior (DIAS; MACÊDO, 2010, p. 237-243).

Neste momento, também se deve utilizar o direito comparado para se verificar a experiência internacional em relação a este benefício previdenciário da aposentadoria por tempo de contribuição, inclusive o atual Ministro da Previdência, senador Garibaldi Alves, em recente entrevista à revista *Veja* (ano 44, nº 44, do dia 02 de novembro de 2011), sobre os problemas estruturais do sistema público de previdência social no Brasil afirmou “*o Brasil é, ao lado do Iraque, Irã e Equador, um dos poucos países em que a pessoa se aposenta só com o tempo de serviço. Isso também tem de ser enfrentado*” (PEREIRA, 2011, p. 15-19). Martins (2008, p. 326) também afirma que:

Na Argentina, no Uruguai, no Chile já existiu o benefício. Na Argentina não mais existe, sendo limitado nos outros países a faixas etárias que o inviabilizam. Pelo que se tem notícia, somente os seguintes países ainda possuem aposentadoria por tempo de serviço: Equador, Zaire, Bruney e Brasil. Na Itália era possível se aposentar aos 45 anos de trabalho e 35

anos de contribuição, porém a lei italiana de 1993 eliminou a referida aposentadoria.

No que diz respeito à carência desta espécie de aposentadoria, é também de 180 (cento e oitenta) contribuições, assim como na aposentadoria por idade (art. 25, II, da Lei 8.213/91). Também é igual a forma de apuração do salário de contribuição, ou seja, é apurado depois de 1999<sup>51</sup>, “*a partir da média dos 80% maiores salários-de-contribuição, com a utilização obrigatória do fator previdenciário, e a renda mensal desta benefício é de 100% do salário-de-benefício.*” (KERTZMAN, 2010, p. 387). Neste momento, ainda não se explicará o que é o fator previdenciário, somente no próximo capítulo, no entanto torna-se necessário ressaltar que apenas no cálculo do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição é obrigatória a utilização do fator previdenciário.

Por fim, merece analisar o Anuário Estatístico da Previdência Social do ano de 2010 do Ministério da Previdência Social, quanto à aposentadoria por tempo de contribuição. Primeiramente, quanto à “*quantidade de benefícios ativos, por clientela, segundo os grupos de espécies - 2008/2010*” (anexo I) estavam ativos pelo Regime Geral de Previdência Social, no total, de 4.415.784 (quatro milhões, quatrocentos e quinze mil, setecentas e oitenta e quatro) aposentadorias por tempo de contribuição, em dezembro de 2010. Ou seja, esta espécie por tempo de contribuição, no que diz respeito à quantidade, foi responsável por aproximadamente 28,35% do total das aposentadorias ativas em dezembro de 2010.

Já em relação ao “*valor de benefícios concedidos, por clientela, segundo os grupos de espécies - 2008/2010*” (anexo II) constata-se que as aposentadorias por tempo de contribuição ativas em dezembro de 2010 corresponderam ao valor total de R\$5.785.298.000,00 (cinco bilhões, setecentos e oitenta e cinco milhões, duzentos e noventa e oito mil reais). Assim percentualmente tal espécie de aposentadoria foi responsável por aproximadamente 45,76% em relação ao valor total pago por todas as espécies de aposentadoria ativa em dezembro de 2010.

---

<sup>51</sup> Após a Lei nº 9.876, de 26-11-1999, o benefício sofreu duas importantes alterações. O PBC – Período Básico do Cálculo – do salário-de-benefício passou a abranger todos os salários-de-contribuição desde 07-1994 e não mais apenas os 36 últimos. Afora isso, introduziu-se um novo componente no cálculo do valor do benefício: o fator previdenciário (MARINHO, 2003, p. 39).

Desta forma, ao se comparar a quantidade com os valores dos benefícios, percebe-se que esta espécie de aposentadoria por tempo de contribuição é muito onerosa para os cofres públicos, tanto é que a média do valor de benefício em dezembro de 2010 da aposentadoria por tempo de contribuição foi de aproximadamente R\$1.311,00 (Um mil trezentos e onze reais). Assim, percebe-se que a média do valor da aposentadoria por tempo de contribuição está bem superior a média do valor de todos os benefícios ativos (R\$746,86).

Após a análise da atual aposentadoria por tempo de contribuição, cujos institutos relacionados a este benefício previdenciário serão mais bem analisados no próximo capítulo, torna-se necessário antes estudar a última espécie de aposentadoria, a aposentadoria especial.

#### **2.2.4 Aposentadoria especial**

A aposentadoria especial, atualmente, é aquela concedida aos segurados que trabalham sob condições prejudiciais a saúde ou integridade física, ou seja, atividades insalubres e perigosas, com trabalho nessas atividades por 15, 20 ou 25 anos de forma permanente, não ocasional, sendo que também não tem idade mínima para a concessão desta aposentadoria. Porém este benefício nem sempre foi neste modelo, pois a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei 3.807/1960) quando instituiu, pela primeira vez, esta espécie de benefício previdenciário no Brasil, dispôs no seu artigo 31, que:

Art. 31. A aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contando no mínimo 50 (cinquenta) anos de idade e 15 (quinze) anos de contribuições tenha trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços, que, para êsse efeito, forem considerados penosos, insalubres ou perigosos, por Decreto do Poder Executivo.

§ 1º A aposentadoria especial consistirá numa renda mensal calculada na forma do § 4º do art. 27, aplicando-se-lhe, outrossim o disposto no § 1º do art. 20.

§ 2º Rege-se-á pela respectiva legislação especial a aposentadoria dos aeronautas e a dos jornalistas profissionais.

Assim quando a aposentadoria especial foi instituída no Brasil era necessário que o segurado cumulativamente contasse com os dois requisitos da idade e do tempo de contribuição, ou seja, no mínimo cinquenta anos de idade e 15 anos de contribuição tendo trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços considerados penosos, insalubres ou perigosos. No entanto, em 1968, a Lei 5.440-A alterou a redação do artigo 31 da LOPS, suprimindo a idade mínima de 50 anos para a concessão da aposentadoria especial. Já a Lei 5.890 de 1973 estabeleceu no artigo 9º, que:

Art 9º A aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contando no mínimo 5 (cinco) anos de contribuição, tenha trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços que, para esse efeito, forem considerados penosos, insalubres ou perigosos, por decreto do Poder Executivo.

§ 1º A aposentadoria especial consistirá numa renda mensal calculada na forma do 1º do artigo 6º, desta lei, aplicando-se-lhe ainda o disposto no § 3º, do artigo 10.

§ 2º Rege-se-á pela respectiva legislação especial a aposentadoria dos aeronautas e a dos jornalistas profissionais.

Desta forma, no decorrer na história da proteção social no Brasil, a aposentadoria especial sofreu várias alterações, inclusive acrescentando como tempo de serviço especial o período que o segurado estava em gozo de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez decorrentes do exercício de atividades em condições especiais, bem como o tempo de exercício de cargo de administração ou de representação sindical.

Em 1980, com a instituição da Lei 6.887, de 10.12.80, foi criada a conversão de tempo de serviço exercido alternadamente em atividades comuns e em atividades que fossem ou viessem a ser consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

Assim, passou-se a conceder aposentadorias por categoria profissional, sem se observar se existiam as condições de penosidade, insalubridade ou periculosidade no exercício dos serviços. Houve, então, necessidade de se adequar novamente a legislação e tentou-se um ensaio. Com a Lei nº 8.213, de 24.07.91, introduziu-se o conceito de atividade profissional sujeito

a condições especiais que prejudicassem a saúde ou integridade física do trabalhador, remetendo a relação dessas atividades à lei específica.

Em 28.04.95, a Lei nº 9.032 revigorou o conceito básico da aposentadoria especial, tornando-o mais rigoroso, pois o submete ao requisito de efetiva exposição a agentes nocivos prejudiciais à saúde e à integridade física e atribui co-responsabilidade à empresa. Várias adequações foram introduzidas e chegou-se ao custeio da aposentadoria especial, à vedação da conversão e novamente à conversão (COSTA; MARTINS, 2009, p. 11).

A atual previsão desta espécie de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social está nos artigos 57 e 58 da Lei 8.213/1991, portanto a aposentadoria especial é o benefício previdenciário decorrente das condições particulares do trabalho que é executado. Para ter direito a esta espécie de aposentadoria, o segurado deve comprovar a permanente e efetiva exposição a agentes nocivos, de ordem física, química ou biológica.

A legislação previdenciária define os seguintes agentes:

I – físicos – os ruídos, as vibrações, o ar comprimido, o calor, umidade, a eletricidade, as pressões anormais, as radiações ionizantes, as radiações não ionizantes.

II – químicos – os manifestados por: névoas, neblinas, poeiras, fumos, gases, vapores de substâncias nocivas presentes no ambiente de trabalho, absorvidos pela via respiratória, bem como aqueles que forem passíveis de absorção por meio de outras vias;

III – biológicos – os microorganismos como bactérias, fungos, parasitas, bacilos, vírus e ricketesias, dentre outros (KERTZMAN, 2010, p. 396).

Esta espécie de aposentadoria, afirma Ibrahim (2010, p. 645), *“ao contrário do que possa parecer, é um dos mais complexos benefícios previdenciários”*, então não se pretende esgotar seu estudo, apenas apontar as principais características.

A aposentadoria especial é devida ao segurado que tenha trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos, conforme o caso, sujeito a condições especiais que prejudiquem à saúde ou a integridade física. Importante notar que a eventual concessão de aposentadoria especial não exclui a responsabilidade do empregador pelo descuido frente às técnicas de higiene e saúde do trabalho.

As dúvidas já começam mesmo na definição de sua natureza jurídica. Para alguns, este benefício seria uma espécie de aposentadoria por invalidez

antecipada, na medida em que proporciona a aposentação antes do segurado ser efetivamente incapacitado pelos agentes nocivos a que está exposto. Outros, definem como espécie de aposentadoria por tempo de contribuição, qualificada em razão da nocividade da atividade desenvolvida. Por fim, há quem veja uma nova espécie de aposentadoria, a par das já existentes. Adoto esta última corrente, em razão das especificidades deste benefício e por ser a mais adequada para o desenvolvimento de seu estudo.

Este benefício visa a atender segurados que são expostos a agentes físicos, químicos e biológicos, ou uma combinação destes, acima dos limites de tolerância aceitos, o que se presume produzir a perda da integridade física e mental em ritmo acelerado (IBRAHIM, 2010, p. 646).

Quanto aos beneficiários desta espécie distinta de aposentadoria, merece destacar que, ao contrário das outras três aposentadorias, esta não é para todos os segurados, apesar da lei utilizar o termo segurado, de modo genérico. “São beneficiários da aposentadoria especial o segurado empregado, o trabalhador avulso e o contribuinte individual, este somente quando cooperado filiado a cooperativa de trabalho ou de produção.” (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 258). A exclusão dos outros segurados se dá em razão dos meios de provas da atividade especial que são requisitados pela lei (Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho – LTCAT e o Perfil Profissiográfico Previdenciário – PPP), ou seja, são voltados para os trabalhadores que prestam serviços a empresas.

É o benefício a que têm direito os segurados empregados, exceto domésticos, os trabalhadores avulsos e os cooperados (trabalho e produção) que tenham trabalhado em condições especiais que prejudiquem à saúde ou a integridade física durante 15, 20 ou 25 anos, de acordo com o nível de exposição a agentes nocivos (Lei nº 8.213/91)

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS procura compensar os trabalhadores pelos desgastes e riscos a que são submetidos no ambiente de trabalho. Essa compensação ou reparação ocorre pela redução do tempo necessário para a aposentadoria, ou pela transformação do tempo exercido em atividades especiais para tempo comum, aplicando-se o acréscimo compensatório em favor do segurado que mudar de atividade (COSTA; MARTINS, 2009, p.13).

No entanto, para os beneficiários terem direito a aposentadoria especial, devem ter cumprido a carência de 180 contribuições mensais aqueles que se

filiaram ao Regime Geral de Previdência Social somente após 25/07/1991. Para os filiados anteriormente, a carência é de acordo com a tabela de transição do artigo 142, da Lei 8.213/91 já citada, que a partir desde ano de 2011 nivelou com a regra geral, 180 contribuições. Também, devem comprovar o tempo de trabalho permanente de exposição aos agentes nocivos à saúde ou à integridade física.

Quanto ao tempo de trabalho merece destacar “*a possibilidade de transformar tempo comum em especial e vice-versa, tendo em vista o exercício sucessivo de atividades comum e especial*” (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 266).

Desse modo, o tempo de trabalho exercido sob condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física do trabalhador, conforme legislação vigente à época da prestação do serviço, será somado, após a respectiva conversão, ao tempo de trabalho exercido em atividade comum, qualquer que seja o período trabalhado, aplicando-se a seguinte tabela de conversão, para efeito de concessão de qualquer benefício:

Tempo de Atividade a ser Convertido	Para 15	Para 20	Para 25	Para 30	Para 35
De 15 anos	1,00	1,33	1,67	2,00	2,33
De 20 anos	0,75	1,00	1,25	1,50	1,75
De 25 anos	0,6	0,8	1,00	1,20	1,40

Para o segurado que houver exercido sucessivamente duas ou mais atividades sujeitas a condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física, sem completar em qualquer delas o prazo mínimo exigido para a aposentadoria especial, os respectivos períodos serão somados, após a conversão do tempo relativo às atividades não preponderantes, cabendo, dessa forma, a concessão da aposentadoria especial com o tempo exigido para a atividade preponderante não convertida. Será considerada atividade preponderante aquela que, após a conversão para um mesmo referencial, tenha maior número de anos (DIAS, MACÊDO, 2010, p. 268-269).

Por fim, quanto à aposentadoria especial, merece destacar que a renda mensal inicial deste benefício previdenciário corresponde a 100% do salário-de-benefício que, após a Lei nº 9.876/99, consiste na média aritmética simples das 80% maiores contribuições de todo o período contributivo desde julho de 1994.

Desta forma, neste capítulo, analisou-se a aposentadoria por tempo de contribuição enquanto um dos benefícios do artigo 18, da Lei 8.213/1991, previsão legal que garante aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (segurados), esta prestação previdenciária, na modalidade de benefício e serviços, tendo sido dado destaque as quatro espécies de aposentadorias, enquanto benefícios previdenciários. Após todas as considerações do trabalho, já se pode enfrentar os institutos que estão intrinsecamente relacionados à aposentadoria por tempo de contribuição, que é o tema central deste trabalho.

Assim, no final do próximo capítulo, pretende-se ter bagagem suficiente para analisar de forma paralela este benefício previdenciário em frente ao conceito de risco social, que será o ápice do trabalho. Sabe-se que muitos doutrinadores e estudiosos do tema pesquisam a resposta deste paralelo, porém poucos aprofundaram e escreveram sobre este assunto, o economista Giambiagi na sua obra *“A Reforma da Previdência: o encontro marcado, a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos”* (2007, 168) afirma:

É difícil tratar dos temas deste livro em público. O economista nunca terá dificuldades em defender medidas genéricas como “ajuste fiscal”, “redução do gasto público”, “diminuição da renúncia fiscal” etc. Quando se trata de lidar com o tema específico das aposentadorias, porém, a sensibilidade da audiência é muito maior. Nada mais natural, uma vez que, quando se fala do gasto público como um todo, a audiência sempre julga que se pode cortar o gasto “dos outros”, mas no caso das aposentadorias, todos se vêem a si mesmos como objeto do tema em questão. Quando o debate trata de questões ainda mais pontuais, como as aposentadorias por tempo de contribuição ou das mulheres, então, a reação muitas vezes é ainda mais intensa. Na hora das perguntas, nos debates, não é fácil explicar à pessoa que minha crítica não é dirigida à situação dela em particular e sim à legislação. Depois de levar algumas vaias ao longo da vida tratando dessas questões desagradáveis, optei nas minhas palestras sobre reforma da Previdência Social por abordar não mais o exemplo dos outros e sim o próprio: tendo tido o privilégio de estudar sem precisar trabalhar até os 22 anos, vou poder me aposentar aos 57 anos, com 35 de contribuição. Repare leitor, lendo a epigrafe, a idade à qual era concedidas as poucas aposentadorias que existiam na época em 1786 e agora me diga: faz sentido um cidadão do sexo masculino ter a possibilidade de se aposentar aos 57 anos?

Neste sentido, pretende-se com este trabalho enfrentar a aposentadoria por tempo de contribuição e seus institutos, enquanto benefício previdenciário do Regime Geral de Previdência Social, cujo único requisito necessário para concessão é o tempo de contribuição, 30 anos para as mulheres e 35 para os homens, em pleno século XXI. Assim, esta aposentadoria tem grande impacto financeiro nos cofres públicos, pois é responsável por 27,7% dos gastos totais com os benefícios ativos em dezembro de 2010, sendo que corresponde apenas a 15,8% na quantidade, como já foi demonstrado acima com os dados dos anexos I e II provenientes do Anuário Estatístico da Previdência Social – 2010 elaborado pelo Ministério da Previdência Social.

### **3. OS INSTITUTOS RELACIONADOS À APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO**

A aposentadoria por tempo de contribuição, assim denominada após a Emenda Constitucional nº 20/98, é o benefício previdenciário previsto para os segurados que contribuíram ao Regime Geral de Previdência Social durante 35 anos, se homem, ou 30 anos, se mulher, sendo que nos casos dos professores da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, este prazo é reduzido em cinco anos, quando restar comprovado o tempo efetivo de exercício nas funções do magistério. Desta forma, atualmente, no Brasil, em razão das mudanças ao longo da história da proteção social, para se ter direito a usufruir desta espécie de aposentadoria, basta ter o requisito do tempo de contribuição, visto não existir exigência de idade mínima desde 1962 para este benefício do Regime Geral de Previdência Social.

Sabe-se também que esta espécie de aposentadoria, até a Emenda Constitucional nº 20/1998 e desde Juscelino Kubitschek, era conhecida como Aposentadoria por Tempo de Serviço, tanto é que os artigos 52 a 56 da Lei 8.213/1991 ainda está erroneamente nomeada por tempo de serviço. Sendo que a referência histórica desta espécie de aposentadoria é a aposentadoria ordinária, prevista no artigo 12 da Lei Elói Chaves de 1923, cuja concessão, de forma completa, estava vinculada a dois requisitos: 30 anos de serviços e 50 anos de idade.

Porém como amplamente demonstrado nos capítulos anteriores, *“com a reforma da previdência social, a Emenda Constitucional nº 20/98 transformou a aposentadoria por tempo de serviço em aposentadoria por tempo de contribuição e foi criado o fator previdenciário.”* (SILVA, 2009, p. 122). Desta forma, a aposentadoria por tempo de contribuição está diretamente relacionada a outros institutos previdenciários que foram surgindo como consequência desta espécie de aposentadoria. Neste sentido o presente capítulo tem como objetivo estudar os institutos oriundos da atual aposentadoria por tempo de contribuição, iniciando o estudo pelo tão polêmico fator previdenciário.

### 3.1 – O FATOR PREVIDENCIÁRIO

Inicialmente, convém relatar as primeiras alterações constitucionais que possibilitaram a criação do Fator Previdenciário, este redutor do salário de benefícios para a aposentadoria por tempo de contribuição de forma obrigatória e para a aposentadoria por idade aplicado de forma facultativa. Em 1998, a Emenda Constitucional n.º20 introduziu no *caput* do artigo 201 da Constituição Federal, referindo-se à organização da Previdência Social, o termo “... *observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei,...*”. Com essa alteração, efetuada pelo constituinte derivado, foi delegado ao legislador ordinário a regulamentação da forma de cálculo dos benefícios previdenciários.

No decorrer dos três anos de discussão legislativa da Proposta de Emenda Constitucional n.º33, que gerou a EC n.º 20, cogitou-se na alteração da aposentadoria por tempo de serviço, conjugando os requisitos tempo de contribuição com idade mínima, com a justificativa de precoces aposentadorias por tempo de serviço, que acarretavam grande prejuízo aos sistemas previdenciários. O adiamento das aposentadorias proporcionaria um alívio aos cofres públicos, pois em muitos casos o tempo de recebimento do benefício é superior ao tempo de contribuição. Some-se a isso as pensões oriundas destes benefícios e o cômputo do tempo não-contributivo, como é o caso dos tempos fictícios.

A proposta de reforma inicialmente tinha por finalidade uma aposentadoria que exigisse, ao mesmo tempo, idade mínima e tempo de contribuição, da seguinte forma: obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição, com proventos integrais aos 60 anos de idade, com trinta e cinco anos de contribuição para o homem, e aos 55 anos de idade, com trinta anos de contribuição para a mulher, tanto para os servidores públicos como para os segurados do Regime Geral de Previdência Social. O Congresso Nacional, contudo, rejeitou a proposta (SILVA, 2009, p. 127).

Não obstante ter sido vetada na PEC n.º 33 esta alteração de idade mínima para a aposentadoria por tempo de serviço do RGPS, sendo retirada do

texto da EC 20/98 aprovada, esta mesma idéia manteve-se na elaboração da Lei n.º 9.876, de 26 de novembro de 1999. Já que a Constituição havia dado ao legislador infraconstitucional competência para estabelecer as regras de preservação do equilíbrio atuarial e financeiro, a edição desta lei veio cumprir este princípio. A Lei n.º 9.876/99 dispõe, entre outros assuntos, sobre o cálculo de benefícios do trabalhador da iniciativa privada. Primeiramente, aumentou o período utilizado na apuração da renda dos benefícios, extinguiu a escala de salários-base para o contribuinte individual e, uma de suas principais mudanças, instituiu o Fator Previdenciário.

A discussão, no entanto, encerrou-se com o fator previdenciário, que substitui o mínimo de idade (requisito para a obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição no regime próprio). Sua função é desestimular a aposentadoria precocemente, posto que é um fator redutor do valor da aposentadoria. É utilizado pelo ordenamento previdenciário brasileiro como garantia do equilíbrio financeiro e atuarial a que se refere o art. 201 da Constituição da República (SILVA, 2009, p. 127-128).

No cálculo do Fator Previdenciário leva-se em conta a idade, o tempo de contribuição e a expectativa de sobrevida do segurado no momento da aposentadoria. Envolve também na fórmula a alíquota contributiva que, independente do valor real recolhido sobre o salário de contribuição, é de 0,31, ou seja, 31% (trinta e um por cento), refletindo a situação dos segurados empregados de renda mais elevada, que contribuem com 11% (onze por cento) e o empregador com 20% (vinte por cento). Horvath (2006, p. 188-189) ao definir e tratar sobre a concepção do fator previdenciário, assim escreveu

Podemos definir fator previdenciário como um parâmetro de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição (de forma compulsória) e da aposentadoria por idade (de forma facultativa) que considera a idade, expectativa de vida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar.

.....  
O Brasil, baseando-se na experiência da capitalização escritural, introduziu o fator previdenciário que foi denominado pelos técnicos como “capitalização virtual”, já que permite o atrelamento dos valores trazidos ao sistema pelos segurados aos valores dos benefícios, sem a necessidade imediata da troca do regime de repartição (que é o regime adotado pelo

sistema previdenciário brasileiro, também conhecido como regime de caixa).

Desta forma, a Lei 9.876/99 ao instituir o Fator Previdenciário, com o escopo de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário nacional, modificou a essência da repartição do Regime Geral, tornando-se semelhante à capitalização para as aposentadorias por tempo de contribuição, obrigatoriamente, e para aposentadorias por idade, facultativamente. Neste mesmo sentido, Martinez, na sua obra “Subsídios para um modelo de Previdência Social para o Brasil” ao conceituar de forma genérica e técnica o instituto do Fator Previdenciário assim dispôs (2008, p. 64):

Estabelecimento de relação entre a contribuição e o benefício referente às prestações programadas baseadas no regime financeiro de capitalização e plano de benefícios de contribuição definida, a par de um período básico de cálculo adequado, exigência de um sistema equilibrado atuarialmente, aceitável e apoiado num instrumento promotor dessa correspondência cientificamente técnico.

.....  
Número menor ou maior que a unidade capaz de expressar o elo entre a contribuição e a manutenção do benefício em termos de renda inicial, resultante de expressão matemática cujos componentes básicos levem em conta o tempo de contribuição (I), a duração do benefício (II) e a idade do aposentando (III).

Com essa inovação, o cálculo da aposentadoria por idade ou por tempo de contribuição teve sua base ampliada, não sendo mais apenas as últimas 36 contribuições, passou a ser efetuado através da média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo, desde julho de 1994 quando se implementou o Plano Real, multiplicado pelo fator previdenciário, conforme o artigo 29, I da Lei n.º 8.213/91, alterada pela Lei n.º 9.876/99, isto é, atualizando-se os salários-de-contribuição à Previdência Social, exclui-se os um quinto dos menores salários e faz-se a média simples dos demais. A essa média multiplica-se o Fator Previdenciário para se obter o salário de benefício inicial.

Após a Lei nº 9.876, de 26-11-1999, o benefício sofreu duas importantes alterações. O PBC – Período Básico de Cálculo – do salário-de-benefício

passou a abranger todos os salários de contribuição desde 07-1994 e não mais apenas os 36 últimos. Afora isso, introduziu-se um novo componente no cálculo do valor do benefício: o fator previdenciário.

O fator previdenciário, como se sabe, leva em conta a idade do segurado ao tempo da inativação, além do tempo de contribuição. Com isso, embora o limite mínimo etário não seja requisito da aposentadoria, passou a ser valorado como mecanismo de cálculo do valor inicial do benefício. A expectativa de sobrevida acabará exigindo daquele que pretenda receber proventos integrais (100% da média de seus salários-de-contribuição) a permanência em atividade em período superior aos 35 anos, principalmente quando se trata de pessoa que iniciou contribuições aos 14 ou 16 anos de idade. Exemplificando, aquele mesmo segurado referido acima, que poderia inativar-se aos 51 anos de idade, terá uma RMI equivalente a aproximadamente 71% do salário-de-benefício. Para atingir o valor integral, deverá permanecer até os 56 anos de idade ou 40 de contribuição (MARINHO, 2003, p. 39).

O Fator Previdenciário possui uma fórmula complexa, que depende de três variáveis, tempo de contribuição, idade e esperança de vida, como se pode ver abaixo:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \frac{[ 1 + (Id + Tc \times a) ]}{100} ,$$

Sendo:

f = Fator Previdenciário

Tc = Tempo de Contribuição

a = Alíquota de Contribuição (0,31)

Es = expectativa de sobrevida

Id = idade do trabalhador

Estes quatro elementos que compõem a fórmula trazem a aceção desejada pela PEC n.º 33 que era a criação de uma modalidade mista de benefício, ou seja, uma aposentadoria em que fosse necessário cumprir os requisitos tempo de contribuição e idade mínima.

Verifica-se nesta fórmula que este escopo foi parcialmente alcançado. Não há o requisito da idade mínima, entretanto a idade influencia diretamente no valor do salário de benefício. Quanto menor for a idade no momento da aposentadoria, maior denominador ou expectativa de sobrevivência, o que resulta em menor salário de benefício. Da mesma forma quanto ao tempo de contribuição, pois, com o tempo mínimo de 35 anos para homens e 30 anos para mulher, dificilmente o salário de benefício alcançará o mesmo valor do salário de contribuição.

O Fator Previdenciário é a variável que será aplicada ao valor do salário de contribuição para calcular o valor do salário de benefício. Nas palavras do Martinez (2007, p. 51), o fator previdenciário é o *“número que resulta de uma fórmula matemática, em que entram o tempo de contribuição do segurado, sua idade e o tempo que se espera que ele viva, medidos na data do pedido da aposentadoria por tempo de contribuição.”*

O tempo de contribuição é o período, em anos, em que o trabalhador ou qualquer outro contribuinte tenha recolhido aos cofres da Previdência Social a parcela referente ao seu salário de contribuição. Não há diferenciação na fórmula para homens e mulheres, o que deve ser feito para se ajustar o cálculo é adicionar cinco anos ao tempo de contribuição da segurada mulher ou segurado professor e dez anos para a segurada professora. Este acréscimo é para professores que comprovem efetivo exercício do magistério no ensino básico, fundamental ou médio.

Tempo de contribuição: composto de vários períodos de serviço: a) antigo tempo de serviço (trabalho); b) tempo de contribuição; c) tempo de gozo de benefício; d) tempo de facultativo; e) serviço militar; f) trabalho rural etc. Comprovado com a CTPS, contratos sociais, guias de recolhimento ou mediante justificção administrativa ou judicial (MARTINEZ, 2007, p. 51).

A alíquota adotada é de 31% e o modo como se chegou a este valor fixo foi analisado anteriormente. Essa multiplicação do tempo de contribuição pela alíquota reflete o número de anos trabalhados que o segurado dedicou à Previdência Social. Significa dizer que a cada dez anos trabalhados o segurado destinou 3,1 anos para sua aposentadoria.

A expectativa de sobrevida é o tempo médio de sobrevivência contado a partir do momento da aposentadoria. Consoante o artigo 29, § 8º, da Lei n.º 8.213/91, incluído pelo artigo 2º, da Lei n.º 9.876/99, “a expectativa de sobrevida do segurado na idade da aposentadoria será obtida a partir da tábua completa de mortalidade construída pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos”. Wladimir Martinez conceitua (2007, p. 51) como “esperança de vida: período de sobrevida fixado pelo IBGE e constante de uma Tábua de Expectativa de Vida, apurada anualmente.”

O tempo efetivamente dedicado à Previdência Social deverá ser dividido pela expectativa de vida do segurado, ou seja, todo o valor contribuído para a previdência até o momento da aposentadoria é dividido pelo tempo que se prevê que o segurado manter-se-á vivo. Juntando-se a isto o aumento do período da base de cálculo para todo o tempo de contribuição, torna extremamente semelhante aos sistemas de contas individuais de capitalização, no qual cada um recebe proporcionalmente ao que contribuiu. Indiretamente, diverge do sistema adotado no Brasil que é o contributivo por repartição.

A segunda parte da fórmula é um incentivo ao segurado para permanecer no exercício da atividade laboral como contribuinte por tempo superior ao mínimo, na tentativa de ser um bônus pela permanência em atividade, afinal o resultado terá valor maior “quanto mais tempo for a permanência do segurado como contribuinte no sistema” (FORTES, 2003, p. 186), por isso que Simone Barbisan Fortes, afirma: “em princípio, revelaria uma espécie de capitalização das contribuições (aplicação de taxa de juros), aumentando o valor do salário-de-benefício” (FORTES, 2003, p. 185). Nota-se na fórmula, também, o acréscimo de uma unidade visando garantir que essa remuneração seja constantemente positiva, e a divisão por cem modifica a idade e tempo de contribuição para porcentagem.

Não obstante o repúdio de muitos pela criação do fator previdenciário, taxando-o de limite de idade disfarçado, o STF reconheceu sua constitucionalidade.

O fator previdenciário pode ser inferior ou superior à unidade. Se superior, irá melhorar o benefício do segurado, desde que sua média esteja abaixo

do teto. Se inferior, o fator irá reduzir o benefício do segurado. Sem dúvida, é um grande desestímulo à aposentação precoce (IBRAHIM, 2010, p. 591).

Com este instituto do fator previdenciário, o governo brasileiro tentou desestimular as aposentadorias precoces para que os segurados adiassem o momento da aposentadoria. Pois ao se requerer o benefício muito jovem, logo ao completar o tempo mínimo de contribuição, seu valor será menor, porque irá receber este benefício durante muitos anos, em razão da probabilidade de sua longa expectativa de vida calculada pelo IBGE, com base na tendência demográfica da ampliação da longevidade. Assim, deixando para requer a aposentadoria mais tarde, próxima às idades implicitamente consideradas como ideais – 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres, seu valor será maior, pois se beneficiaria durante menor período de tempo.

Todavia, o que se verifica é que o grande objetivo da reforma, mediante a instituição do fator previdenciário, foi estimular a permanência dos segurados em vida laborativa ativa, uma vez que há evidente prejuízo em sua aplicação para aqueles que se aposentam mais cedo. Em outras palavras, institui-se uma faixa de idade ideal para as aposentadorias por tempo de serviço/contribuição, justamente aquele que não havia sido aprovada na Emenda Constitucional nº 20 por meio de legislação infraconstitucional, porém sem o caráter de obrigatoriedade (já que não se condiciona a concessão do benefício a um limite etário, apenas reduz-se substancialmente o valor de sua renda de modo inversamente proporcional à idade do segurado na data da aposentação) (FORTES, 2003, p. 187).

Porém este instituto do Fator Previdenciário, cuja incidência é obrigatória na aposentadoria por tempo de contribuição, desde sua criação em 1999 tem sido muito polêmico. Logo no início questionou-se junto ao Supremo Tribunal Federal quanto a sua constitucionalidade, que foi mantida. Inclusive merece destacar que, em junho de 2010, o então presidente Lula vetou parcialmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2010, proveniente da Medida Provisória nº 475/09. Na discussão daquela Medida Provisória, que dispunha sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social nos anos de 2010 e 2011, o Congresso Nacional havia inserido alterações na Lei nº 8.213/91, especialmente no artigo 29, excluindo a aplicação do fator previdenciário. A mensagem de veto presidencial nº 303, de 15 de junho de 2010, assim dispunha:

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2010 (MP nº 475/09), que “Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social em 2010 e 2011 e altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991”.

Ouvidos, os Ministérios da Fazenda e da Previdência Social manifestaram-se pelo veto ao seguinte dispositivo:

Art. 5º

“Art. 5º O art. 29 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 29. ....

§ 7º Até 31 de dezembro de 2010, o fator previdenciário será calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, segundo a fórmula constante do Anexo desta Lei.

.....  
 § 10. A partir de 1º de janeiro de 2011, o fator previdenciário não será mais aplicado ao cálculo do salário de benefício.’ (NR)”

Razões do veto

“O dispositivo, da forma como aprovado, não atende ao disposto no art. 195, § 5º, da Constituição, que exige a indicação da correspondente fonte de custeio total para o aumento de despesa gerado pela extinção do fator previdenciário.”

Essa, Senhor Presidente, a razão que me levou a vetar o dispositivo acima mencionado do projeto em causa, a qual ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

O Fator Previdenciário não foi excluído desta vez, a partir de janeiro de 2011, em prol do equilíbrio financeiro e atuarial, já que não tinha indicação da fonte de custeio para justificar este aumento da despesa, visto que sem o redutor do fator previdenciário haveria aumento nos valores iniciais das aposentadorias por tempo de contribuição. No entanto, o legislativo ainda não desistiu de acabar com o fator previdenciário, atualmente está em votação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.299 de 2008, que objetiva acabar com tal fórmula, com a alteração do “*art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e revoga os arts. 3º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, modificando a forma de cálculo dos benefícios da Previdência Social.*”

Neste Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, estão apensos mais dois outros projetos de lei nºs 4.447, de 2008<sup>52</sup> e 4.643, de 2009<sup>53</sup>, por tratarem de matéria análoga e conexa, todos estes têm como objetivo central alterar a forma de cálculo da renda mensal dos benefícios da Previdência Social, especialmente extinguir o fator previdenciário. No trâmite pelo Congresso Nacional deste PL nº 3.299/2008, que é o principal e seus apensos, o projeto já passou pelas Comissões: de Seguridade Social e Família; de Finanças e Tributação; de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo que já tem parecer de todas as três Comissões.

O parecer datado de 13 de agosto de 2008 (anexo III), do relator da Comissão de Seguridade Social e Família, concluiu que:

Não é justificável que, em função das mudanças demográficas e de progressivas atualizações das tábuas de expectativa de vida, um trabalhador seja impossibilitado de ter conhecimento do quanto ele, ao final de sua vida produtiva, poderá contar em termos de aposentadoria. O seguro social deve ter normas claras e acessíveis ao trabalhador comum. A decisão de aposentar-se requer o conhecimento prévio de todas as regras do jogo. É, pois, imperioso dar condições e transparência para que os segurados possam fazer a sua escolha.

Por esses motivos, decidimos seguir a mesma linha do Parecer da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, concluindo, portanto, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.299, de 2008.

Assim, a Comissão de Seguridade Social e Família foi favorável à aprovação do Projeto de Lei nº 3.299/2008, sem alterações. Logo em seguida, o projeto foi encaminhado a Comissão de Finanças e Tributação, cujo relator é o Deputado Federal Pepe Vargas. No exame do mérito da matéria do Projeto de Lei nesta Comissão, emitiu parecer (anexo IV), em 07 de outubro de 2009, constatando que o fator previdenciário não tem alcançado seu objetivo de inibir as aposentadorias e que a proposta de extinção do fator previdenciário com o retorno dos cálculos nos moldes anteriores a Lei 9.876/99 seriam prejudiciais ao orçamento

---

<sup>52</sup> Projeto de Lei nº 4.447, de 2008, de autoria do Deputado Virgílio Guimarães, que “altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para acrescentar-lhe art. 33-A, dispondo sobre o Fator de Acréscimo Previdenciário - FAP e para conceder Abonos de Compensação Comparativa Salarial - ACS - sobre os valores dos benefícios em manutenção, com base em critérios que especifica”

<sup>53</sup> Projeto de Lei nº 4.643, de 2009, de autoria do Deputado José Airton Cirilo, que “altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para acrescentar-lhe art. 33-A, dispondo sobre a forma de cálculo da renda mensal de benefícios”.

da seguridade social brasileira. Assim esta Comissão elaborou um projeto substitutivo, concluindo por sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, mantendo o fator previdenciário na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, passando dos atuais oitenta por cento para setenta por cento de todo o período contributivo, deixando de manter o fator previdenciário apenas nos casos da Regra 95/85, que será logo em seguida analisada.

Após o parecer da Comissão de Finanças e Tributação, o Projeto de Lei foi encaminhado a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania. A esta Comissão coube analisar a matéria quanto aos aspectos da constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa, a teor do que dispõe o artigo 54, I, do Regimento interno do Congresso Nacional. Assim, foi emitido parecer no dia 17 de novembro de 2009 (anexo VI), manifestando pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, principal, e dos Projetos de Lei nºs 4.447, de 2008, e 4.643, de 2009, apensados.

Porém, desde 2009 este Projeto de Lei ainda não foi votado pelo plenário da Câmara, apesar de regularmente vir sendo requerida a sua inclusão na pauta de votação, o que ainda não ocorreu. Desta forma, está em plena vigência o Fator Previdenciário na aposentadoria por tempo de contribuição, sendo que tal instituto tem como objetivo central a redução do valor das aposentadorias precoces ou o retardamento ao máximo da aposentadoria por tempo de contribuição para atingir um benefício maior. Assim, verifica-se que no cálculo do Fator Previdenciário, quanto mais elevada a idade, ou quanto mais for adiada a aposentadoria por tempo de contribuição, mais alto será o valor do benefício, tendo como limite o teto máximo. Ou seja, se as pessoas se aposentarem mais tarde, o tempo de vida em que elas receberão a aposentadoria é reduzido e os gastos do INSS tendem a ser menores. Conseqüentemente, o fator previdenciário tenta minimizar os efeitos da falta de idade mínima na aposentadoria por tempo de contribuição. Justamente por não ser exigida em lei a idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social, que está sob análise o próximo instituto a ser estudado, Regra 95/85, como sugestão, pois neste instituto conjugar-se-ia idade e tempo de contribuição.

### 3.2 – A REGRA 95/85

O Projeto de Lei Substitutivo ao de nº 3.299/2008<sup>54</sup> (anexo V), apresentado pela Comissão de Finanças e Tributação, acima tratado, constatou que a simples extinção do fator previdenciário não é a solução, como demonstrado em razão do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, assim sugere a manutenção do fator previdenciário para aqueles que não atingirem a Regra 95/85. Desta forma, o artigo 3º do Projeto de Lei sugere a alteração na redação do artigo 29 da Lei 8.213/91, nestes termos:

Art. 3º O art. 29 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29. ....

I - para os benefícios de que tratam as alíneas b e c do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a setenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário;

II - para os benefícios de que tratam as alíneas a, d, e e h do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a setenta por cento de todo o período contributivo.

.....

§ 10 . O fator previdenciário não será aplicado quando:

I – o total resultante da soma da idade do segurado, considerada na data do requerimento da aposentadoria, com o respectivo tempo de contribuição, desde que este não seja inferior a trinta e cinco anos, se homem, e a trinta anos, se mulher, for igual ou superior a noventa e cinco anos, se homem, e a oitenta e cinco anos, se mulher; ou

II – o segurado for pessoa com deficiência.

§ 11. É garantido ao segurado que optar por permanecer em atividade, se mais vantajoso, o direito ao cálculo do salário de benefício com base na expectativa de sobrevida presente na tábua de mortalidade vigente na data de cumprimento dos requisitos necessários à aposentadoria por tempo de

---

<sup>54</sup> A ementa do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.299/2008 dispõe que: “altera as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para dispor sobre cálculo do valor de salário de benefício no Regime Geral de Previdência Social, estabelece as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo entre 2010 e 2023 e dispõe sobre o reajuste dos benefícios do Regime Geral da Previdência para 2010 e 2011.”

contribuição, considerando-se sua idade e tempo de contribuição no momento do requerimento do benefício.” (NR)

§ 12. Para efeito de aplicação da fórmula de que trata o § 10, o tempo de contribuição do professor e da professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio será acrescido de cinco anos.

Pela leitura da redação sugerida ao artigo 29, §10, inciso I da Lei 8.213/91, deduz-se o que é a tal Regra 95/85, quando o somatório da idade e o tempo de contribuição do segurado à época do requerimento da aposentadoria for noventa e cinco, se homem, e a oitenta e cinco, se mulher, desde que o tempo de contribuição não seja inferior ao necessário atualmente para a aposentadoria por tempo de contribuição, ou seja, trinta e cinco anos para os homens e trinta anos para as mulheres. Assim, a proposta é implementar o fim do fator previdenciário apenas para quem atingir a fórmula, dando direito à aposentadoria em seu valor integral.

No entanto esta proposta apresentada da Regra 95/85 não é novidade, porque já é aplicada no Regime Próprio de Previdência Social desde a Emenda Constitucional 20/1998, que alterou consideravelmente o artigo 40 da Constituição Federal, acabando com a aposentadoria exclusivamente por tempo de contribuição nos Regimes Próprios. Estipulou-se, para os servidores terem direito à aposentadoria voluntária, a exigência para os homens do fator noventa e cinco, oriundo do somatório de sessenta anos de idade com trinta e cinco anos de contribuição, já para as mulheres o fator oitenta e cinco, de cinquenta e cinco anos de idade com trinta anos de contribuição, além de outros dois critérios, tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se daria a aposentadoria, nos termos do artigo 40, §1º, III, da Constituição Federal, que assim prevê:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Assim, desde dezembro de 1998 foi estipulada a regra 95/85 no Regime Próprio, ou seja, a expressão matemática que combina a soma do tempo de serviço ou de contribuição com a idade para atingir o resultado final noventa e cinco para homem e oitenta e cinco para mulher. Martinez ao refletir sobre o tema desta fórmula (2008, p. 67) assim dispôs:

Subsistente o tempo de contribuição como determinante de prestações, prevê mecanismo capaz de compensar a precocidade laboral de certas parcelas da população – despossuídos ou mal remunerados, operando na informalidade e sem condições sociais de subsistência por comparação com os nascidos em melhores condições, membros da classe média ou os que desfrutam de esperança média de vida superior, uma modalidade que presume o esforço dos hipossuficientes, despreparados profissional e educacionalmente, aferida essa condição social a partir da idade contemporânea à data do pedido do benefício, evento determinante de fácil demonstração e que, combinada com o fator previdenciário, relação correspectiva entre o trabalho remunerado e a renda inicial e não entre a contribuição contemporânea em razão da hipossuficiência do segurado, com a particularidade de estabelecer limite mínimo de idade pessoal e não nacional, reconhece a idéia de que a precocidade laboral e o período contributivo dos segurados de baixa renda sejam compensados.

Verificou-se que o Projeto de Lei Substitutivo ao de nº 3.299/2008 sugere alteração nas regras do Regime Geral, implementando a Regra 95/85 em substituição ao fator previdenciário. Desta forma, analisar-se-á situações sugeridas para um trabalhador que trabalhou e contribuiu continuamente desde os 16 anos, alcançando os 35 anos de contribuição com apenas 51 anos de idade, ou seja, um somatório 86. Pelas regras atuais, levando em consideração a tabela do IBGE de 2009 vigente até o dia 30 de novembro de 2011, o trabalhador teria direito a aposentar-se imediatamente, porém aplicando o fator previdenciário<sup>55</sup>, cujo índice alcança 0,486, ou seja, um significativo redutor na aposentadoria deste trabalhador. Assim, pelas regras atuais, ele teria de trabalhar ainda aproximadamente mais outros sete anos e meio para receber a aposentadoria integral, ou seja, quando o resultado da fórmula do fator previdenciário atingisse resultado 1<sup>5657</sup>.

Neste sentido, com as mudanças legais sugeridas, para não utilizar o fator previdenciário, já que o somatório inicial tinha dado 86, bastariam 4 anos e meio de trabalho adicional para este trabalhador atingir o somatório 95 e receber aposentadoria integral, ou seja, com menos de 56 anos de idade. De sete anos e meio de trabalho adicional necessários atualmente em razão do fator previdenciário, a regra 95 faria esse tempo cair para 4 anos e meio, ou seja, menos 3 anos de

<sup>55</sup> Pela fórmula do fator previdenciário, no ano de 2011, cuja tábua completa de mortalidade do IBGE vigente é do ano de 2009 (anexo VII), os cálculos são o seguinte:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[ 1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right],$$

Sendo:

f = Fator Previdenciário

Tc = Tempo de Contribuição

a = Alíquota de Contribuição (0,31)

Es = expectativa de sobrevivência

Id = idade do trabalhador

$$f = \frac{35 \times 0,31}{28,2} \times \left[ 1 + \frac{(51 + 35 \times 0,31)}{100} \right],$$

<sup>56</sup> Neste cálculo do fator previdenciário de resultado um, verificou-se que com 59 anos de idade e 43 anos de tempo de contribuição, o resultado foi 1,04.

$$f = \frac{43 \times 0,31}{22} \times \left[ 1 + \frac{(59 + 43 \times 0,31)}{100} \right],$$

<sup>57</sup> Enquanto que com 58 anos de idade e 42 anos de tempo de contribuição, o resultado foi 0,97.

$$f = \frac{42 \times 0,31}{22,7} \times \left[ 1 + \frac{(58 + 42 \times 0,31)}{100} \right],$$

trabalho e conseqüentemente, 3 anos a menos na idade do aposentado. Afinal pela regra a ser votada, cada ano de trabalho contará como dois, passando a ser somados cada ano adicional de vida e de contribuição para o homem que já tiver contribuído com 35 anos, encurtando o caminho da aposentadoria integral.

Justamente devido a Regra 95/85 encurtar o caminho para a aposentadoria integral, tal projeto tem sido criticado por estudiosos do tema, como Fábio Tafner e Fábio Giambiagi, que consideram tal sugestão como uma contrarreforma e ato de irresponsabilidade e egoísmo no artigo intitulado "O projeto 85/95", com este teor:

Esse projeto de reforma da Previdência apenas agrava uma realidade que, sozinha, já é bastante preocupante no longo prazo para o Brasil.

A importância de uma reforma da Previdência que prepare o país para os desafios associados às mudanças demográficas vem sendo discutida no Brasil há anos.

Não há formador de opinião que não saiba de dois fatos cruciais: que as pessoas, em média, estão vivendo e viverão cada vez mais e que as mulheres estão tendo cada vez menos filhos. A combinação desses dois fenômenos acena com a possibilidade de que, em futuro cada vez mais próximo, o grupo de pessoas em idade ativa cairá em termos absolutos, um desafio maiúsculo.

Nesse contexto, a imprensa tem noticiado que o governo estaria cogitando enviar ao Congresso o que constituiria a chamada "reforma possível", dado o entendimento de que não haveria espaço para uma agenda de reforma mais ambiciosa no campo previdenciário.

Entre os pontos pensados pelo governo, há três que se destacam: a) a aprovação do Fundo de Previdência dos Servidores da União, projeto pronto, que não andou até agora por um aparente veto implícito, imposto, a rigor, por forças ligadas ao próprio governo; b) a adoção de regras mais rígidas para pensões, que impeçam aberrações permitidas pela lei, como o caso extremo de um idoso de 85 anos casar com jovem de 25 e esta herdar o benefício integral; e c) o chamado "projeto 85/95", que na prática acabaria com o fator previdenciário, objeto deste artigo.

É importante que fique claro que, como um todo, não há lógica nesse conjunto de proposições, pois caminham em direções opostas.

Na prática, esse projeto seria uma verdadeira contrarreforma.

Enquanto as propostas a) e b) representam medidas na direção correta, que efetivamente reduzem no longo prazo a pressão associada às

tendências demográficas, a proposta c) apenas agrava uma realidade que sozinha já é bastante preocupante no longo prazo.

Em poucas palavras, o projeto 85/95 faria com que, além de os futuros ativos terem que arcar com o sustento de proporção de idosos muito maior que a atual, o valor das aposentadorias concedidas após a mudança fosse muito maior que o das aposentadorias pagas atualmente, sem que tenham havido contribuições atuariais para isso.

No caso daqueles que se aposentam por tempo de contribuição, no final da renovação de uma geração inteira, a nova geração de aposentados ganhará uma aposentadoria 25% superior à atual.

Se aprovada essa regra, o fator previdenciário para aqueles que cumprirem a regra de "85/95" será igual à unidade. Assim, um homem com a soma de anos de idade e de contribuição igual a 95 ou uma mulher com soma igual a 85 poderão receber aposentadoria integral.

Comparada à situação atual, em que, nas mesmas condições, os valores do fator são de 0,85 e 0,72, respectivamente, isso significará um aumento de 18% para os homens e de 39% para as mulheres.

Ponderando tais aumentos pelas participações por gênero no total de aposentadorias, chega-se a um aumento de 25%. É isso o que queremos? Que nossos filhos, além de viver em uma época em que a relação de pessoas acima de 60 anos/ população ativa será muito maior que a atual, paguem aposentadorias 25% maiores que as de hoje?

Em poucas palavras, o projeto é um ato de irresponsabilidade e egoísmo para com as gerações futuras.

Diante do demonstrado percebe-se que a sugestão para a implementação deste instituto, que é a Regra 95/85 (fórmula que acumula a idade e o tempo de contribuição) em substituição ao fator previdenciário, não é solução para a aposentadoria por tempo de contribuição. Pois tal situação em nada impediria que as pessoas se aposentassem precocemente, com menos de 56 anos de idade, como demonstrado acima, tendo em vista que a expectativa de vida do brasileiro aumentou muito nos últimos anos, sendo, pela tábua completa de mortalidade do IBGE de 2009, de 73,2 anos, sendo que a tendência é crescer mais. O atual ministro da Previdência Social na entrevista concedida a Revista Veja afirmou:

Precisamos olhar rápido para o futuro. A curva de envelhecimento da população está caminhando muito depressa para um ponto de reflexão. Hoje nós temos muito mais jovens do que velhos. Em 2050, daqui a menos

de quarenta anos, serão 64 milhões de idosos. A cada ano, esse número aumenta em 1 milhão (PEREIRA, 2011, p. 15).

Diante deste contexto atual da aposentadoria por tempo de contribuição em que a Regra 95/85 não passa de um projeto, ou seja, sem idade mínima e utilizando o fator previdenciário, as pessoas preferem aposentar precocemente, muitas vezes continuando no mercado de trabalho, inclusive para manter seu poder aquisitivo, visto que o fator previdenciário é um grande redutor como demonstrado. A aposentadoria por tempo de contribuição tornou-se uma segunda renda do segurado, posto que grande parte mantém-se trabalhando, justamente por ainda estar jovem e produtiva, que nasceu o próximo instituto a ser estudado, da desaposentação.

### 3.3 – A DESAPOSENTAÇÃO

Desaposentação trata-se de um neologismo, que tem sido muito utilizado, especialmente nos últimos cinco anos no cenário previdenciário, razão pela qual já se poupa as aspas na identificação deste instituto. Nada mais é, que a *“renúncia à aposentadoria num regime de previdência social e futura aposentação no mesmo, em outro regime ou simples abstenção do benefício.”* (MARTINEZ, 2008, p. 163). Ibrahim (2010, p. 35-36), na sua obra que trata exclusivamente sobre o instituto da desaposentação, conceitua como:

Apesar de frequentemente utilizados como expressões sinônimas, aposentação e aposentadoria apresentam significados distintos. Aquela é o ato capaz de produzir a mudança de *status* previdenciário do segurado, de ativo para inativo, enquanto esta é a nova condição jurídica assumida pela pessoa. A aposentadoria surge com a aposentação, prosseguindo seu curso até sua extinção.

Em razão disso, a *desaposentação* seria a reversão do ato que transmudou o segurado em inativo, encerrando, por conseqüência, a aposentadoria. Aqui tal conceito é utilizado em sentido estrito, como normalmente é tratado pela doutrina e jurisprudência, significando tão somente o retrocesso do ato concessivo de benefício almejando prestação maior.

A desaposentação, portanto, como conhecida no meio previdenciário, traduz-se na possibilidade do segurado renunciar à aposentadoria com o

propósito de obter benefício mais vantajoso, no Regime Geral de Previdência Social ou em Regime Próprio de Previdência Social, mediante a utilização de seu tempo de contribuição. Ela é utilizada colimando a melhoria do *status* financeiro do aposentado.

A desaposentação pode existir em qualquer regime previdenciário, desde que tenha como objetivo a melhoria do *status* econômico do associado. O objetivo dela é liberar o tempo de contribuição utilizado para a aquisição da aposentadoria, de modo que este fique livre e desimpedido para averbação em outro regime ou para novo benefício no mesmo sistema previdenciário, quando o segurado tem tempo de contribuição posterior à aposentação, em virtude da continuidade laborativa.

Como afirmam CASTRO e LAZZARI, a desaposentação *é ato de desfazimento da aposentadoria por vontade do titular, para fins de aproveitamento do tempo de filiação em contagem para nova aposentadoria, no mesmo ou em outro regime previdenciário.*

.....

Também há a desaposentação dentro do mesmo regime, em especial no RGPS, quando o segurado, muitas vezes jubilado pela aposentadoria proporcional, continua seu mister profissional por vários anos, mantendo-se a contribuição prevista em lei (art. 12, §4º, Lei nº 8.212/91, com a redação dada pela Lei nº 9.032/95), mas sem qualquer incremento em seu benefício.

Assim, percebe-se que tal instituto da desaposentação no Regime Geral, objeto do estudo em questão, é oriundo das precoces aposentadorias por tempo de contribuição, como demonstrado acima, visto que na legislação previdenciária brasileira atual é possível o segurado homem aposentar-se por tempo de contribuição com apenas 51 anos de idade e a segurada mulher com 46 anos, sem levar em consideração as antigas aposentadorias proporcionais que eram ainda mais precoces. Ou seja, aposentam-se jovens e sob o redutor do fator previdenciário, com capacidade produtiva, continuam trabalhando e contribuindo à previdência, contribuição obrigatória conforme o artigo 12, §4º, da Lei 8.212/91, que assim prevê:

Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

.....

§ 4º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS que estiver exercendo ou que voltar a exercer atividade abrangida por este

Regime é segurado obrigatório em relação a essa atividade, ficando sujeito às contribuições de que trata esta Lei, para fins de custeio da Seguridade Social.

Apesar de o segurado aposentado continuar trabalhando e contribuindo ao Regime Geral, o mesmo tem ciência que não faz jus a mais nenhum outro benefício, exceto o salário-família e à reabilitação profissional, caso seja segurado empregado, nos termos do artigo 18, §2º, da Lei 8.213/91: *“O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS que permanecer em atividade sujeita a este Regime, ou a ele retornar, não fará jus a prestação alguma da Previdência Social em decorrência do exercício dessa atividade, exceto ao salário-família e à reabilitação profissional, quando empregado.”*

Esse preceito nasceu da necessidade de disciplinar a situação do trabalhador que voltasse ao trabalho, obrigado a contribuir e diante do desaparecimento do pecúlio. Não ajuizava o legislador com a possibilidade de uma nova aposentadoria. Na verdade esse novo benefício, no que diz respeito ao RGPS, seria a majoração do valor, mas essencialmente o mesmo benefício (MARTINEZ, 2010, p. 35).

Ao passar dos anos, os segurados aposentados, que continuam na atividade laboral, agora mais velhos e cansados, constatarem que o valor do benefício recebido não é suficiente para manter seu padrão de vida, afinal era apenas uma segunda renda, além de estar muito defasado monetariamente. Tal defasagem é em virtude tanto do fator previdenciário aplicado inicialmente na época da concessão do benefício, na qual o segurado era mais jovem, como pelo índice de reajuste das aposentadorias que não acompanha o salário-mínimo, visto que o governo brasileiro implantou há décadas uma política de reajuste do salário mínimo acima dos índices oficiais de inflação. O índice de reajuste de benefícios superiores ao salário mínimo é medido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), já o mínimo leva em consideração o somatório do INPC com a taxa de crescimento do PIB – Produto Interno Bruto. Por exemplo, para o ano 2012, o governo federal elevou o salário mínimo para R\$622,00, 14,12% superior ao valor de 2011, que era R\$545,00, enquanto para os benefícios previdenciários o reajuste foi de 6,3%, visto que o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) foi de 6,65%.

A busca pela desaposentação é a busca por um melhor benefício previdenciário. Ela acontece principalmente quando o valor do benefício recebido pelo aposentado já não é mais suficiente para que este mantenha seu padrão de vida habitual. Não necessariamente o mesmo padrão de vida que tinha antes da aposentadoria, mas aquele conquistado inicialmente, no momento da concessão de seu benefício, condizente com o valor dos salários-de-contribuição vertido ao sistema; e, posteriormente, com a sua continuidade no mercado de trabalho (LADENTHIN; MASOTTI, 2010, p. 72-73).

Assim, o segurado titular da aposentadoria resolve renunciar<sup>58</sup> ao seu benefício previdenciário, com o objetivo de adquirir aposentadoria melhor no futuro.

Com efeito, a possibilidade de desaposentação passa necessariamente pela análise da renunciabilidade do direito à aposentadoria. É inegável que a aposentadoria tem caráter patrimonial, significando dizer que o direito à concessão e manutenção de sua percepção depende da vontade do titular. A aposentadoria é fruto de vinculação do segurado a um regime de previdência social, de caráter contributivo, conseqüentemente, que tem por objetivo substituir a renda do segurado, supostamente perdida pela verificação da respectiva contingência social (idade avançada, invalidez, tempo de contribuição comum ou tempo de contribuição especial). Se esse segurado, nada obstante aposentado, volta a trabalhar, e esse novo trabalho e respectivo tempo de contribuição lhe proporcionam uma nova aposentadoria mais vantajosa, não há como negar o direito à desaposentação. O silêncio legislativo deve ser interpretado favoravelmente ao segurado (DIAS; MACÊDO, 2010, p. 251-252).

No entanto, o Decreto 3.048/99 veda tal possibilidade de renunciar à aposentadoria no artigo 181-B<sup>59</sup>, com evidente conteúdo *praeter legem*, pois as leis

---

<sup>58</sup> RENÚNCIA – As prestações previdenciais são direitos sociais (CF/88, art 6º) e como tais, não podem ser objeto de renúncia a priori. Nada impede, porém, que o segurado, no gozo de uma prestação, se provar seu interesse em renunciar ao seu gozo, na expectativa de uma condição melhor, não possa fazê-lo (CARDONE, 2002, p. 155).

<sup>59</sup> Art. 181-B. As aposentadorias por idade, tempo de contribuição e especial concedidas pela previdência social, na forma deste Regulamento, são irreversíveis e irrenunciáveis. Parágrafo único. O segurado pode desistir do seu pedido de aposentadoria desde que manifeste esta intenção e requeira o arquivamento definitivo do pedido antes da ocorrência do primeiro de um dos seguintes atos:

I - recebimento do primeiro pagamento do benefício; ou

II - saque do respectivo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço ou do Programa de Integração Social.

previdenciárias nº 8.212/91 e 8.213/91 não vedam em momento algum a reversão da aposentadoria. *“O legislador regulamentar interpretou o silêncio legislativo como uma proibição. Não nos parece correta, entretanto, essa conclusão.”* (DIAS; MACÊDO, 2010, p. 251).

A verificação da possibilidade ou não de o segurado postular a revogação do ato de concessão de aposentadoria deve passar pela análise do princípio da legalidade.

.....  
 Dessa forma, o ato normativo não pode contrariar a lei, ou criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos. O artigo 58, §2º, do Decreto nº 2.172/97 e o artigo 60, §2º, do Decreto 3.048/99 e o atual artigo 181-B desde mesmo Decreto nº 3.048/99 antes mencionados que previam que “as aposentadorias por idade, tempo de contribuição e especial concedidas pela previdência social, na forma deste Regulamento, são irreversíveis e irrenunciáveis” criaram proibições inexistentes em lei.

Por não se enquadrarem no conceito de lei em sentido formal, pois não estão elencados no artigo 59 da Constituição Federal, não poderiam, isoladamente, criar proibição não prevista em lei. Ao extrapolarem seu limite regulamentar, não poderiam ser aplicados por ilegais.

Afora esses três dispositivos previstos em decretos regulamentadores, inexistente dispositivo legal que proíba a renúncia de benefício legalmente concedido.

Assim sendo, a princípio, nada impediria que as pessoas, arrependidas da situação posta, em virtude de evento futuro, em geral imprevisível, como inadaptação à aposentadoria ou surgimento de uma nova oportunidade de ganhos, postulassem a desconstituição da aposentadoria.

Não é possível proibir a desaposentação ao argumento de que a Administração age nos estritos termos da lei (DUARTE, 2003, p. 81).

Apesar de administrativamente no âmbito do RGPS a aposentadoria ser considerada irrenunciável, em virtude da previsão normativa do Decreto, além da argumentação de violação do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, bem como em razão do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, o Poder Judiciário, em geral, tem se mostrado favorável à possibilidade da desaposentação, até mesmo está sendo apreciado pelo Supremo Tribunal Federal, sendo que em dezembro de 2011, no Recurso Extraordinário (REExt) nº 661256, já foi reconhecida a repercussão geral.

De outro lado, os argumentos contra a possibilidade de desaposentação não nos convencem. Em primeiro lugar, o argumento da irrenunciabilidade da aposentadoria. Destarte, se é verdade que a previdência social tem caráter contributivo (art. 201 da Constituição Federal), também é verdade que esse caráter contributivo, como é próprio de toda relação jurídica sinalagmática, envolve, como contrapartida, o aspecto retributivo. Assim, é justo que o titular da aposentadoria, que continua trabalhando e contribuindo, tenha direito de optar por uma nova aposentadoria mais favorável. O direito patrimonial da aposentadoria é perfeitamente renunciável na perspectiva de uma melhor proteção previdenciária. Um outro argumento seria o da quebra do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. Ora, o segurado está renunciando a um benefício a que tinha direito para fins de cômputo do respectivo tempo de contribuição para uma nova aposentadoria a que também teria direito. Não se está concedendo benefício irregular ou graciosamente. E no caso de contagem do respectivo tempo de contribuição em outro regime, há a figura da compensação financeira a equacionar o equilíbrio financeiro e atuarial. Finalmente, o silêncio legislativo, como dito antes, deve ser interpretado em favor do segurado, ou seja, em favor de uma proteção social do trabalho e o bem-estar e a justiça sociais (art. 193 da Constituição Federal) (DIAS; MACÊDO, 2010, p. 252).

Desta forma, apesar do INSS insistir que a aposentadoria não pode ser revertida, tanto a doutrina quanto a jurisprudência tem, em sua grande maioria, se mostrado favorável à possibilidade da desaposentação àqueles segurados que se aposentaram geralmente por tempo de contribuição, porém se arrependeram, em razão de situações futuras, especialmente pelo retorno ao mercado de trabalho e novas contribuições, que poderia possibilitar uma aposentadoria melhor.

Conceituamos a desaposentação em outro trabalho, entendendo que se trata de renúncia ao benefício concedido para que o tempo de contribuição vinculado a este ato de concessão possa ser liberado, permitindo seu cômputo em novo benefício, mais vantajoso.

O tempo de serviço, ao nos aposentarmos, fica vinculado ao ato de concessão, não sendo permitido utilizá-lo para outra aposentadoria ou para obter incremento no benefício atual.

Este tempo faz parte integrante do ato de concessão legítimo e eficaz. Ao renunciar a esta aposentadoria, é desfeito este ato administrativo, liberando o tempo de serviço vinculado a ele para que seja computado em nova aposentadoria. A desaposentação é o instrumento hábil a permitir que o

segurado obtenha benefício mais vantajoso, com a utilização das contribuições por ele vertidas após a aposentação. Nas palavras de Ibrahim, a *“desaposentação é uma questão incidental na ação revisional”*. É pacífico o entendimento dos Tribunais Superiores quanto a possibilidade ou não de renúncia, entendendo que, sendo direito patrimonial disponível, torna-se perfeitamente cabível. Imprescindível, no entanto, demonstrar a vantagem que o desfazimento do ato administrativo poderá lhe proporcionar (LADENTHIN; MASOTTI, 2010, p. 60).

No entanto, não está ainda pacífico na doutrina, nem no poder judiciário, quanto ao procedimento a ser adotado na desaposentação, se a pessoa que renúncia à aposentadoria deve ou não devolver os valores recebidos no tempo em que esteve aposentada.

A desaposentação não pode ser pautada pela oportunidade e conveniência da administração, mas pela autonomia de vontade do segurado.

Em não sendo possível ao órgão concessor impor ao trabalhador a aposentadoria contra sua vontade, também não se pode admitir que ele o obrigue a manter-se aposentado.

Se por um lado aquela visão de ato jurídico perfeito, acabado, irretocável cria uma segurança para o administrado, no sentido de que não será alterado senão após garantido o contraditório e a ampla defesa e definitivamente comprovada a nulidade do ato, por outro lado, a princípio, não pode impedi-lo de arrepender-se futuramente.

Assim como para a concessão a administração está adstrita ao que a lei prevê, dependendo a concessão do benefício apenas da manifestação de vontade do segurado após preenchidos os requisitos, quando este não mais tem interesse em vê-la mantida, na inexistência de norma legal proibindo a sua desconstituição, uma vez que o segurado manifeste a sua vontade, a administração não pode querer compeli-lo a manter-se aposentado, devendo revogar o ato.

Ainda que se entenda que é o próprio segurado que opta por inverter a sua relação jurídica com o INSS, quando implementados os requisitos e postula, voluntariamente, o benefício, não é possível admitir-se que ele seja prejudicado por não ter podido prever o futuro.

Embora ele próprio defina para a administração a interrupção da contagem do tempo de serviço e até quando pretende ver computados os salários-de-contribuição, nada impede que posteriormente ele venha a se arrepender porque depois disso voltou a trabalhar ou permaneceu exercendo atividade vinculada ao RGPS.

Não pode exigir que o órgão previdenciário some por duas vezes o período e os salários-de-contribuição já tomados para a concessão do primeiro benefício, mas poderá requerer seja o ato anterior totalmente desconstituído, devolvendo todas as parcelas percebidas em virtude da aposentadoria que quer ver revogada.

Afinal, se o aperfeiçoamento do ato de aposentação dá-se em virtude de manifestação de vontade do segurado, em tese, nada impediria que esta mesma manifestação desse término ao ato. Nesse sentido, adotamos o posicionamento daqueles que entendam que se não há vedação legal para a desaposentação, subsiste a permissão. (DUARTE, 2003, p. 87)

Dias e Macêdo (2010, p. 253), na sua obra de Direito Previdenciário, demonstram as divergências sobre o tema da devolução dos valores recebidos pela pessoa desaposentada:

Uma vez reconhecido o direito à desaposentação, teria o segurado de devolver os valores recebidos da aposentadoria renunciada? Nesse ponto, a jurisprudência pátria vacila. A Turma Recursal de Santa Catarina resolveu a questão diferenciando renúncia de desaposentação: a renúncia seria o desfazimento do ato de concessão do benefício sem o intuito de aproveitar o respectivo tempo de contribuição; nesse caso, os efeitos seriam *ex nunc* (sem devolução); a desaposentação seria o desfazimento do ato de concessão do benefício com o escopo de aproveitarmos do respectivo tempo de contribuição; nessa hipótese, os efeitos seriam *ex tunc* (com devolução). Entendemos que não há obrigação de o segurado devolver os valores recebidos a título de aposentadoria. Em primeiro lugar, porque o segurado recebeu o benefício regularmente, não havendo vício no ato de concessão e manutenção do benefício que justifique a devolução. Em segundo lugar, em razão do caráter alimentar da aposentadoria percebida legalmente, situação esta que lhe outorga o manto da irrepetibilidade.

Assim, a desaposentação é um instituto criado pela doutrina e tribunais brasileiros, especialmente porque a lei previdenciária brasileira foi omissa (lembrando que os Decretos não podem inovar), apesar de permitir que os segurados aposentem por tempo de contribuição precocemente pelo RGPS, sem qualquer limitação de idade. Como os ora aposentados, na qualidade de beneficiários do regime, ainda tinham disposição ao trabalho, pois não tinham atingido o risco social da idade avançada, continuaram trabalhando e vertendo

contribuições ao sistema, tal situação possibilitaria alcançar aposentadoria mais vantajosa. Neste sentido, o Congresso Nacional vem tentando sanar a omissão legal sobre o tema, visto não haver motivos justos para impedir a desaposentação. Inclusive, já foi aprovada a desaposentação pelo Legislativo, porém foi vetada pelo Poder Executivo no início do ano de 2008, em sua Mensagem de Veto nº 16:

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do §1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei no 78, de 2006 (no 7.154/02 na Câmara dos Deputados), que “Altera o art. 96 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, para prever renúncia à aposentadoria concedida pelo Regime Geral de Previdência Social”.

Ouvidos, os Ministérios da Previdência Social, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Justiça manifestaram-se pelo veto ao Projeto de Lei pelas seguintes razões:

“Ao permitir a contagem do tempo de contribuição correspondente à percepção de aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social para fins de obtenção de benefício por outro regime, o Projeto de Lei tem implicações diretas sobre a aposentadoria dos servidores públicos da União, dessa forma, sua proposição configura vício de iniciativa, visto que o inciso II, alínea ‘c’, § 1o, art. 61, da Constituição dispõe que são de iniciativa do Presidente da República as leis que disponham sobre tal matéria.

Além disso, o projeto, ao contemplar mudanças na legislação vigente que podem resultar em aumento de despesa de caráter continuado, deveria ter observado a exigência de apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, da previsão orçamentária e da demonstração dos recursos para o seu custeio, conforme prevêm os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar integralmente o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Porém, apesar da Câmara dos Deputados ter mantido este veto presidencial à desaposentação, conforme ofício nº 164/2009-CN e ata publicada no Diário do Congresso Nacional de 07/05/2009, os legisladores não se aquietaram, tanto que atualmente muitos são os projetos de lei que discutem este tema no Congresso Nacional. Atualmente está tramitando o Projeto de Lei nº 2567/2011, que

tem seis apensos: PL 5668/09, PL 5693/09, PL 6552/09, PL 6951/10, PL 7369/10, PL 1168/11, todos discutindo o instituto da desaposentação.

Depois de estudar este instituto da desaposentação, que ainda não está previsto em lei, porém recorrente no universo acadêmico e judicial, torna-se necessário estudar as recentes alterações nas leis previdenciárias nºs: 8.212 e 8.213, ambas de 1991, que dispõe sobre a possibilidade do segurado optar por contribuir em percentual menor ao RGPS, conseqüentemente e, curiosamente, excluindo a aposentadoria por tempo de contribuição do rol dos benefícios a serem usufruídos no futuro.

### **3.4 – A NOVA OPÇÃO DO SEGURADO PELA EXCLUSÃO DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO**

No capítulo II deste trabalho estudou-se o artigo 18 da Lei 8.213/91, especialmente o “*caput*”, diferenciando segurados dos dependentes e benefícios dos serviços. Neste momento estudar-se-á o §3º deste mesmo artigo, incluído pelo artigo 82 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, mais conhecida como lei do Super-Simples. Porém antes de estudar propriamente dito o artigo 82 da LC 123/2006, que trouxe algumas alterações para a Lei de Benefícios da Previdência Social, é importante destacar a Emenda Constitucional nº 47/2005 que alterou a redação do artigo 201, §12, da Constituição Federal.

Lembramos aqui que a Emenda Constitucional 47 alterou o parágrafo 12 do artigo 201 da CF/88, com a seguinte redação: “Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.”

A EC 47/05 previu também que o sistema especial de inclusão previdenciária deverá ter alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.

Este sistema especial foi regulamentado pela Lei Complementar 123, de 14/12/2006, que inseriu os parágrafos 2º e 3º ao artigo 21, da Lei 8.212/91 e pelo Decreto 6.042, de 04/02/07. (KERTZMAN, 2010, p. 165-166)

Este sistema especial de contribuição, com objetivo de inclusão previdenciária dos segurados contribuintes individuais e facultativos, foi regulamentado pelo artigo 82, da LC 123/2006, que assim dispõe:

Art. 82. A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9º .....

§ 1º O Regime Geral de Previdência Social - RGPS garante a cobertura de todas as situações expressas no art. 1º desta Lei, exceto as de desemprego involuntário, objeto de lei específica, e de aposentadoria por tempo de contribuição para o trabalhador de que trata o § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

.....” (NR)

“Art. 18. ....

I - .....

C) aposentadoria por tempo de contribuição;

.....

§ 3º O segurado contribuinte individual, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e o segurado facultativo que contribuam na forma do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, não farão jus à aposentadoria por tempo de contribuição.” (NR)

“Art. 55. ....

.....

§ 4º Não será computado como tempo de contribuição, para efeito de concessão do benefício de que trata esta subseção, o período em que o segurado contribuinte individual ou facultativo tiver contribuído na forma do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, salvo se tiver complementado as contribuições na forma do §3º do mesmo artigo.” (NR)

Percebe-se pela leitura do artigo 82 da Lei Complementar 123, que o §3º acrescentado no artigo 18 da Lei 8.213/1991 de 2006 criou uma nova modalidade de contribuição para os contribuintes individuais ou facultativos. Nesta modalidade exclui-se o direito à aposentadoria por tempo de contribuição dos que assim optarem por contribuir nos moldes do artigo 21, §2º da Lei 8.212/91 que previa:

Art. 21. A alíquota de contribuição dos segurados contribuinte individual e facultativo será de vinte por cento sobre o respectivo salário-de-contribuição.

.....  
§ 2º É de 11% (onze por cento) sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição a alíquota de contribuição do segurado contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e do segurado facultativo que optarem pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição.

Assim, reduziu-se a alíquota de contribuição dos segurados contribuinte individual e facultativo passando de vinte por cento sobre o salário de contribuição que pode variar de um salário mínimo, no ano de 2012, no valor de R\$ 622,00 (seiscentos e vinte e dois reais) até o teto de contribuição do RGPS de R\$ 3.916,20 (três mil, novecentos e dezesseis reais e vinte centavos) para onze por cento sobre um salário mínimo, na tentativa de atrair a contribuição destes segurados (contribuinte individual e facultativo), por serem geralmente de baixa filiação ao RGPS. Estabeleceu-se a contribuição mínima através da redução da alíquota com a contrapartida da abdicação do direito de receber aposentadoria por tempo de contribuição.

No caso do contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e do segurado facultativo, a Lei Complementar 123, de 14.12.2006, previu que será de 11% sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário de contribuição a alíquota a ser aplicada, desde que referidos segurados optem pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição (art. 21, §2º, da Lei 8.213/1991). Ou seja, de forma a buscar incentivar a formalização de trabalhadores que exercem atividade por conta própria e de pessoas que podem contribuir como segurados facultativos, referido diploma legal admitiu que se optasse pela não percepção de um

benefício (aposentadoria por tempo de contribuição) em troca da redução da alíquota. O benefício a ser obtido terá o valor de um salário mínimo. Referidos segurados somente poderão aposentar-se por idade ou por invalidez, não sendo possível a aposentadoria especial em virtude de somente segurados que prestam serviço a empresa, quer como empregados, quer como cooperados de cooperativa de trabalho, terem acesso a dito benefício. Os segurados que fizerem essa opção terão direito aos demais benefícios do Regime Geral de Previdência Social. No caso de o segurado que tenha contribuído dessa forma pretender contar o tempo de contribuição correspondente para fins de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca do tempo de contribuição a que se refere o art. 94 da Lei 8.213, de 24.07.1991, deverá complementar a contribuição mensal mediante o recolhimento de mais 9%, acrescidos dos juros moratórios de que trata o §3º do art. 61 da Lei 9.430/1996. Tal contribuição complementar será exigida a qualquer tempo, sob pena de indeferimento do benefício.

O §2º do art. 21 da Lei 8212/1991 se aplica obrigatoriamente ao contribuinte individual qualificado como Microempreendedor Individual – MEI – conforme previsão do inciso IV do §3º do art. 18-A da Lei Complementar 123/2006, acrescentado pela Lei Complementar 128/2008. (DIAS; MACÊDO, 2010, p. 390-391)

Quanto ao Microempreendedor Individual é importante destacar as recentes alterações no artigo 21<sup>60</sup>, da Lei 8.212/91 em consequência da Lei

---

<sup>60</sup> Art. 21. A alíquota de contribuição dos segurados contribuinte individual e facultativo será de vinte por cento sobre o respectivo salário-de-contribuição.

I - revogado;

II - revogado.

§ 1º Os valores do salário-de-contribuição serão reajustados, a partir da data de entrada em vigor desta Lei, na mesma época e com os mesmos índices que os do reajustamento dos benefícios de prestação continuada da Previdência Social.

§ 2º No caso de opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será de:

I - 11% (onze por cento), no caso do segurado contribuinte individual, ressalvado o disposto no inciso II, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado e do segurado facultativo, observado o disposto na alínea b do inciso II deste parágrafo;

II - 5% (cinco por cento):

a) no caso do microempreendedor individual, de que trata o art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e

b) do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda.

§ 3º O segurado que tenha contribuído na forma do § 2º deste artigo e pretenda contar o tempo de contribuição correspondente para fins de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca do tempo de contribuição a que se refere o art. 94 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, deverá complementar a contribuição mensal mediante recolhimento, sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição em vigor na competência a ser

12.470/2011, que reduziu ainda mais a alíquota de contribuição desta categoria, para cinco por cento. Também incluiu neste novo percentual alguns segurados da categoria facultativo, exclusivamente em razão das donas de casa de baixa renda.

*“Saliente-se que esta forma de contribuição especial é bastante salutar para os segurados de baixa renda que desejavam ingressar no sistema previdenciário, mas não o faziam devido ao alto custo de manutenção na sistemática anterior.”* (KERTZMAN, 2010, p. 166) Desta forma, os cidadãos que trabalham por conta própria ou sem trabalho remunerado, que antes estavam excluídos da proteção social do Regime Geral de Previdência Social pelo alto custo de 20% (vinte por cento) do salário mínimo, no montante atual de R\$ 124,40 (cento e vinte e quatro reais e quarenta centavos) mensais, agora têm a possibilidade de optarem pela nova modalidade de contribuição reduzida (11% ou 5% quando encaixarem nos critérios legais, ou seja, contribuir com R\$ 68,42 ou R\$ 31,10, respectivamente), desde que deixem de fazer jus ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição.

Assim, o governo brasileiro preocupado com uma maior inclusão da população de baixa renda no RGPS, possibilitou que os segurados contribuintes individuais e facultativos optem por pagar menos ao sistema público previdenciário do Brasil para efetivamente tornar-se protegido. No entanto, o segurado para fazer jus à redução de alíquota a ser paga tem que abrir mão de um dos seus benefícios, da aposentadoria por tempo de contribuição. Tal opção de exclusão da aposentadoria por tempo de contribuição é feita pelo segurado, pois caso depois opte por usufruir deste benefício, terá que completar suas contribuições até alcançar o percentual mensal de 20%.

Neste sentido a previsão legal do artigo 18, §3º, da Lei 8.213/91, é um tanto quanto curiosa, especialmente se analisada sob o viés do conceito de benefícios previdenciários e risco social destes segurados que geralmente iniciam sua vida laboral bem cedo. Pois não seria razoável exigir do segurado que o mesmo

---

complementada, da diferença entre o percentual pago e o de 20% (vinte por cento), acrescido dos juros moratórios de que trata o § 3º do art. 5º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

§ 4º Considera-se de baixa renda, para os fins do disposto na alínea b do inciso II do § 2º deste artigo, a família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico cuja renda mensal seja de até 2 (dois) salários mínimos.

§ 5º A contribuição complementar a que se refere o § 3º deste artigo será exigida a qualquer tempo, sob pena de indeferimento do benefício.

abrisse mão da aposentadoria por tempo de contribuição, se este fosse evento que, no momento de sua previsão, fosse considerado futuro e incerto, estando sujeito à proteção social do Estado em razão do beneficiário não ter mais condições ao próprio sustento. Diante destas considerações passar-se-á a última análise deste trabalho, se há risco social na aposentadoria por tempo de contribuição?

### 3.5 – O RISCO SOCIAL NA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

Estes dois temas risco social e aposentadoria por tempo de contribuição já foram amplamente discutidos ao longo deste trabalho, assim neste momento far-se-á um paralelo entre os dois. Antes se torna necessário relembrar os conceitos de cada um.

Risco social trata-se de um conceito doutrinário, em relação às situações ou eventos previstos em lei, protegidos pela previdência social, sendo que, em grande parte das vezes, são situações que *“escapam ao nosso controle, e é nesse sentido que a sua cobertura se justifica em termos de interesse social.”* (LEITE, 1996, p. 42). Sabe-se que tal noção de risco social derivou da noção genérica de sinistro dos segurados privados, em que é considerado como risco todo acontecimento futuro e incerto, cujo acontecimento não depende exclusivamente da vontade do segurado.

Como já exposto, consideram-se risco ou contingência social os fatos ou eventos futuros e incertos que podem ocorrer na vida de cada pessoa, diminuindo ou suprimindo sua capacidade de obter recursos para a satisfação de suas necessidades sociais e para prover a manutenção de sua família, assim como acontecimentos que aumentam seus encargos: doença, invalidez, morte, desemprego etc (SILVA, 2009, p. 123).

Já a atual aposentadoria por tempo de contribuição é um dos dez benefícios previdenciários, prevista nos artigos 52 a 56, da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. No entanto, para melhor compreender sua atual redação, utilizar-se-á do breve histórico citado pelo Horvath Júnior (2006, p. 181):

A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) promulgada em 23 de agosto de 1960 previa a aposentadoria ordinária, espécie de prêmio para quem conjuntamente cumprisse os seguintes requisitos: 55 anos de idade e no mínimo 30 anos de serviço. Posteriormente, o limite etário foi abolido, bem como passou-se a adotar apenas o requisito tempo de serviço. Tal situação perdurou até a promulgação da Emenda Constitucional nº 20 de 15.12.1998 que introduziu uma série de alterações e novidades.

A EC nº 20 mudou completamente o critério utilizado para esse tipo de aposentadoria, adotando o critério de tempo de contribuição para a concessão do benefício.

Assim, após a EC 20/98 a aposentadoria por tempo de contribuição é o benefício previdenciário devido a todos os segurados que contribuírem durante 35 anos de idade, se homem, ou 30 anos, se mulher, sendo que este tempo de contribuição será reduzido em cinco anos para o professor que comprovar tempo de efetivo exercício em função de magistério na Educação Infantil, no Ensino Fundamental ou no Ensino Médio, durante todo o período.

A aposentadoria por tempo de contribuição também exige carência (180 contribuições mensais). Como já visto, o conceito de carência não se confunde com o tempo de contribuição. O segurado que efetua recolhimentos referentes a 20 (vinte) anos de competências em atraso tem 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, mas zero de carência. Esta é o número de contribuições mensais (IBRAHIM, 2010, p. 635).

Desta forma, após esta exposição lembrando os conceitos, chega-se ao cerne do trabalho: o tempo de contribuição se coaduna com a lógica protetiva previdenciária do Estado de risco social? A resposta a esta questão traz divergência de opinião entre os estudiosos previdenciários, sendo que tal discussão é antiga como demonstra Leite (1993, p. 77):

Talvez nenhum ponto da previdência social seja tão discutido como esse benefício. Há duas correntes bem nítidas e por vezes extremadas. Ambas têm bons argumentos e em verdade trata-se de questão das mais complexas. Procuro expor aqui as duas posições e apresentar a minha. Como se verá, também se discute muito o cabimento e até a constitucionalidade da adoção de um limite etário mínimo para direito ao benefício.

Sobretudo porque a aposentadoria em foco independe da idade, muitos a consideram uma espécie de prêmio, que não corresponde a uma necessidade social ou mesmo a qualquer necessidade; mas este é apenas um dos argumentos contrários e sua validade se reduz atualmente, em face da tendência para encurtamento da jornada de trabalho, aumento dos dias de férias, redução da idade de aposentadoria ou sua concessão antecipada e assim por diante, sobretudo como maneira de aliviar o desemprego.

Outro é que se trata de um benefício elitista, pois em geral só fazem jus a ele os segurados de melhor nível social, educacional, profissional e portanto material e econômico, como empregadores, trabalhadores qualificados, profissionais liberais. O próprio valor médio dessa aposentadoria, bem superior ao das outras, de alguma maneira mostra isso.

Apesar de já terem passado quase vinte anos da citação acima, trecho do livro “*Século da aposentadoria*” de Celso Barroso Leite, percebe-se que a mesma continua bem atual. Pois até a presente data, dois são os grupos quanto à aposentadoria por tempo de contribuição, os favoráveis e os desfavoráveis, justamente questionando a razão de ser desta espécie de benefício previdenciário. Silva, no último capítulo da sua obra, “Direito social: aposentadoria”, também demonstra a calorosa discussão de opinião:

Como se pode ver, existia controvérsia a respeito do assunto. Uma corrente entendia que não seria um risco ou contingência social que merecesse proteção previdenciária, considerando que o tempo de serviço não acarretava supressão ou diminuição do ganho normal. Acrescente-se que, como tal, oneraria grave e indevidamente a previdência social, além de o benefício propiciar a interrupção precoce da atividade laborativa. Outra corrente entendia que o benefício constituía risco ou contingência social devido à baixa média de sobrevivência do brasileiro, à diminuição de sua capacidade física e mental com vinte e cinco ou trinta anos de trabalho, afora o fato de que, aos 40 anos seria difícil o trabalhador competir no mercado de trabalho.

Para Vidal Neto, a aposentadoria por tempo de serviço seria um meio de propiciar a abertura de postos de trabalho para os jovens trabalhadores, de absorver os novos contingentes de trabalhadores, e acredita que esse resultado só poderia ser alcançado se implicasse proibição ao aposentado de continuar em atividade.

.....

Pierdoná, citando Daniel Machado da Rocha, declara que a aposentadoria baseada unicamente no tempo de serviço não se justifica, mas o benefício deve ser mantido, devido ao desgaste a que o segurado é submetido após determinado período de tempo de serviço e também à dificuldade de o trabalhador ser absorvido no preconceituoso mercado de trabalho. Contudo, de forma a não inviabilizar o sistema, onerando-o, é essencial estabelecer um limite mínimo de idade para o gozo do benefício, de maneira que não ocorra a aposentadoria precoce. Para a autora é razoável que o segurado passe a perceber o benefício de aposentadoria depois dos 50 anos de idade. E acrescenta, com muita propriedade, que na aposentadoria por tempo de serviço o risco protegido, de certa forma, é a velhice, não a biológica, mas a laboral. Ou seja, o desgaste físico e mental, em decorrência dos anos, contribui para a velhice laboral. Junte-se a isso a questão social do desemprego, o qual agrava ainda mais a situação do trabalhador idoso e de meia-idade. Portanto, há risco social a ser coberto, sim: a velhice, não a biológica, mas em razão do exercício da atividade laboral.

.....

Pierdoná, citando Marcelo Antonio Salgado, diz que a sociedade industrial propôs novas formas de organização do trabalho e a necessidade de substituição constante de trabalhadores idosos por mão-de-obra com inovação técnica. Os trabalhadores de idade avançada são preteridos, dada a perda da força física ou, ainda, o não-conhecimento ou não-adaptação a novas técnicas, sendo que a aposentadoria representa uma forma de produzir a rotatividade da mão-de-obra no trabalho, pela troca de gerações. Conclui declarando que as pessoas se aposentam porque, por critérios diversos, são julgadas pouco interessantes para o mercado de trabalho. E a aposentadoria combina dois princípios: o da desvalorização (da mão-de-obra) e o da proteção social (desemprego). E, como ressaltado anteriormente, é preciso estabelecer uma política de sistema automático de reemprego e desestimular as demissões por razões técnicas.

.....

Pode-se dizer que foram vários os fatores que determinaram a reforma na legislação previdenciária, notadamente na aposentadoria por tempo de serviço. Os principais foram a redução da taxa de mortalidade e natalidade, com o conseqüente aumento da expectativa de vida do brasileiro, e o aumento do trabalho no mercado da informalidade.

.....

A questão pode ser vista por outro ângulo: a maioria dos países aboliu a aposentadoria por tempo de serviço. E por que no nosso País ela não pode ser extinta, já que não se trata de um risco social?

Para a maioria dos defensores da manutenção da aposentadoria por tempo de contribuição, a razão está assentada nas questões sociais: aumento do trabalho no mercado da informalidade, desemprego, diminuição das taxas de natalidade e de mortalidade e aumento da expectativa de vida.

.....

E é nessa linha de pensamento que Pierdoná defende a manutenção da aposentadoria por tempo de contribuição, dando as seguintes justificativas: a aposentadoria por tempo de serviço ou de contribuição acaba sendo uma medida preventiva em face do desemprego; deve ser considerada a necessidade de menos trabalho, pelos avanços tecnológicos de mão-de-obra, que afetam o mercado de trabalho; em razão de a vida laboral do trabalhador iniciar-se muito cedo em relação àquele que só inicia a vida profissional após a conclusão de seus estudos. Conclui declarando que a previdência social se constitui num importante instrumento de redução das desigualdades sociais.

.....

Assim, pode-se dizer que a aposentadoria por tempo de contribuição é uma forma de proteção social para aqueles que, depois de trinta ou trinta e cinco anos de contribuição, não encontram mais emprego, em decorrência da velhice laboral (SILVA, 2009, p. 124-130).

Percebe-se que os favoráveis a aposentadoria por tempo de contribuição, entendem que se trata de um benefício previdenciário que o risco social é o cansaço laboral, pois depois de 35 anos de trabalho, se homem, e 30 anos, se mulher, ocorre a diminuição de sua capacidade física e mental em razão da velhice laboral. Além de que depois deste tempo, é difícil para o trabalhador competir no preconceituoso mercado de trabalho. Também destacam que esta espécie de aposentadoria seria um meio de propiciar a abertura de postos de trabalho para os jovens trabalhadores, incrementando a rotatividade da mão-de-obra no trabalho, pela troca de gerações, minimizando o problema do desemprego na sociedade.

No entanto, os desfavoráveis entendem que apesar da legislação brasileira ter o tempo de contribuição como um evento a ser segurado pelo RGPS, *“o tempo de contribuição, na verdade, não se constitui verdadeira contingência*

*social, visto que, por si só, não diminui nem elimina a capacidade de autossustento do segurado.”* (DIAS; MACÊDO, 2010, p. 237).

Júnior (2006, p. 184) ao escrever sobre o tema do risco analisado da aposentadoria por tempo de contribuição, assim prevê:

Risco analisado: O risco ‘velhice’ é presumido no caso de aposentadoria por tempo de contribuição, presunção esta emanada do texto constitucional, que prevê este benefício no art. 201 e incisos. Presume-se que, após 35 anos de contribuição para os homens e 30 anos para as mulheres, o segurado esteja desgastado para continuar exercendo suas atividades.

Tecnicamente, o tempo de contribuição não é um risco, mas, sim, uma certeza de que ao final do prazo estipulado legalmente, em havendo as contribuições regulares, será concedida a aposentadoria. Há risco a ser coberto? Há quem entenda que sim e tal risco consubstanciaria-se no decurso do tempo, uma vez que proteja efeitos diretos no organismo do trabalhador, causando-lhe paulatinamente a diminuição da capacidade laboral.

Assim, percebe-se que Horvath, pessoalmente, entende que não há risco social na aposentadoria por tempo de contribuição, sendo que o tempo de contribuição não passa de um lapso temporal legal, de contribuições regulares, que dá direito a um benefício previdenciário. Já Ibrahim, no seu “Curso de Direito Previdenciário” (2010, p. 633-634) mostra outros pontos contrários à aposentadoria por tempo de contribuição, neste sentido:

A aposentadoria por tempo de contribuição é um benefício que sofre constantes ataques, sendo que um número razoável de especialistas defende sua extinção. Isso decorre de conclusão de não ser este benefício tipicamente previdenciário, pois não há qualquer risco social sendo protegido – o tempo de contribuição não traz presunção de incapacidade para o trabalho. Outros defendem este benefício, já que, mesmo não tendo risco a proteger, permite uma renovação mais rápida do mercado de trabalho, o que pode ser útil em épocas de desemprego acentuado. Não obstante, o que se vê, na prática, são segurados que se aposentam por tempo de contribuição e continuam trabalhando. Ocorre que este benefício acaba por exclusivo das classes superiores, pois o trabalhador de baixa

renda tem grande dificuldade para comprovar seu tempo de contribuição, sendo praticamente obrigado a aposentar-se por idade.

Entendo que este benefício, em sua atual configuração, não se coaduna com a lógica protetiva, pois permite a aposentação em idades muito inferiores ao que se poderia rotular de idade avançada. Ainda que o pagamento tenha sido feito por anos a fio, a previdência pública não é poupança, mas sim seguro social, no sentido de atender à clientela protegida no advento de algum sinistro impeditivo de obtenção da remuneração. Para piorar, este benefício acaba por gerar uma solidariedade às avessas no sistema previdenciário, pois somente as classes mais abastadas conseguem obtê-lo, em razão das dificuldades de comprovação de longos períodos de contribuição.

Leite, na sua obra “Século da aposentadoria” escrita ainda em 1993, já tinha demonstrado com clareza que este benefício é muito complexo e polêmico, razão dos muitos argumentos prós e contras à aposentadoria por tempo de contribuição, na época ainda denominada como tempo de serviço.

Outro dos argumentos a favor é a esperança média de vida dos brasileiros (63 anos para os homens, 68 anos as mulheres), em comparação com a de um crescente número de países. Mas os opositores ponderam que isso diz respeito à esperança de vida ao nascer, o que é um pouco diferente. Uma vez atingidos, acrescentam, pelo menos os 14 anos que a Constituição estabelece como idade mínima para começar a trabalhar, a esperança de vida já é maior e continua a crescer; ou seja, varia de acordo com a faixa etária.

Argúi-se também, pró-aposentadoria por tempo de serviço independentemente de limite mínimo de idade, que não seria justo exigí-lo para as pessoas de menos recursos e qualificações, que em geral começam a trabalhar muito cedo, quando outras da mesma idade, porém mais afortunadas, ainda estão na escola, mantidas pelos pais. Um dos principais contra-argumentos neste caso é que se trata de problema social mais amplo, para cuja solução a previdência social não é o melhor caminho; outro é que a necessidade deve prevalecer, no caso, sobre os demais aspectos.

Existem ainda os que preferem não entrar no mérito da questão, por entenderem que, se os trabalhadores fazem questão desse benefício, não há por que negá-lo, desde que se disponham a arcar com o custo dele. Mas não falta, por outro lado, quem considere essa saída meio simplista. A previdência social, sustentam estes últimos, não é um programa de livre

escolha, onde basta pagar para conseguir; além disso, os segurados não arcam sozinhos com o custo dela; ao contrário, é cada vez menor a parcela que lhes cabe na formação da receita previdenciária (menos de um quarto) e não teria sentido onerar os demais contribuintes com o ônus de um benefício não-essencial (LEITE, 1993, p. 78-79).

Também escreveu aquele grande estudioso da previdência no Brasil, Leite, quanto à complexidade deste benefício, nestes termos:

Sabe-se, e estou procurando mostrar aqui, que a aposentadoria por tempo de serviço tem sido amplamente discutida por interessados e autoridades, estudiosos e leigos, especialistas e curiosos. A discussão, todavia, está bem distante ainda do seu fim.

Já se aceita o fato de que em termos de pura doutrina previdenciária esse benefício não resiste a análise. Por outro lado, a previdência social não se fundamenta apenas em princípios doutrinários; e entre os fatores de outra natureza ligados a ela ocupa lugar de relevo, no Brasil, uma tradição que vem desde o marco inicial da chamada Lei Elói Chaves.

Esta referência algo maniqueísta a dois dos seus principais aspectos, ambos já mencionados aqui ainda que implicitamente, ajuda a deixar bem claro que se trata de questão complexa. Das mais complexas, pode-se dizer sem exagero. Tão complexa, insisto, que se torna difícil até mesmo enunciar de maneira precisa o que se deve entender pelo seu lado doutrinário, teórico, técnico.

Aspectos atuariais como o tempo de serviço necessário, a existência ou não de limite mínimo de idade, o valor do benefício, a parcela do financiamento que lhe corresponde ou deve corresponder etc., são sem dúvida técnicos. Entretanto, em geral não se reconhece como também técnico, embora talvez de uma espécie diferente de técnica, o fato de que a previdência social só deve cobrir eventos que independem da nossa vontade, como a velhice, a morte, a doença, o desemprego.

Obedecido esse importante princípio, nem todos os eventos cobertos seriam contingências ou riscos, uma vez que ambos estes termos têm conotações aleatórias, fortuitas, estando implícita a possibilidade de que não se concretizem. Ora, haverá algo menos contingente, aleatório, fortuito do que a morte? E a velhice é um risco ou uma fatalidade? Independentemente da nossa vontade, e em verdade muito contra ela, todos vamos envelhecer (eu já o fiz) e morrer. No tocante à velhice ainda existe algo de aleatório, porque muita gente morre antes de envelhecer;

porém essa alternativa, que ninguém deseja, pode ser deixada de lado sem alterar o raciocínio aqui desenvolvido.

Em qualquer hipótese a aposentadoria por tempo de serviço, uma vez completado o período legal, depende exclusivamente da nossa vontade, sendo esta a razão pela qual é considerada benefício programável, ao lado da aposentadoria por velhice. Por conseguinte, não se enquadra na idéia, na finalidade, no espírito da previdência social. Ao contrário, até vai de encontro não só à sua teoria, que não esgota o assunto, mas também ao seu sentido social, decerto bem mais amplo e mais importante.

Como também já salientei, a situação é sensivelmente agravada pela inexistência de um limite etário mínimo para o direito a ela, a rigor uma exclusividade brasileira, que dá ensejo a casos concretos realmente chocantes e nos deixa muito mal em termos de racionalidade e até de bom senso. Não obstante, sabemos que ela constitui uma tradição nossa, uma conquista de que os trabalhadores dificilmente abririam mão, um traço cultural aceito pelo virtual consenso da opinião pública (LEITE, 1993, p. 85-86).

Porém Leite, na exposição da sua opinião no capítulo da aposentadoria por tempo de serviço, afirma “*não vejo como enquadrá-la corretamente entre os benefícios da previdência social*” (1993, p. 87), deixando bem clara a sua opinião contrária quanto a esta espécie de benefício na conclusão do capítulo: “*O ideal é que a aposentadoria exclusivamente por tempo de serviço deixe de existir. Enquanto isso não ocorre, o que provavelmente ainda vai demorar, devemos condicioná-la a um limite mínimo de idade.*” (1993, p. 89). No entanto, apesar dos muitos anos já passados, até a condicionante da idade mínima, que atenuaria os problemas da aposentadoria por tempo de contribuição, ainda não foi aprovada pelo Legislativo.

Percebe-se assim que há muitos anos discutem sobre o benefício previdenciário da aposentadoria por tempo de contribuição e o porquê da sua existência, visto que não enquadra corretamente entre os critérios de existência de benefícios da previdência social, especialmente do risco social. Desta forma, verifica-se que tal espécie de aposentadoria tem permanecido entre o rol dos benefícios previdenciários, muito mais por decisões políticas do que pela lógica jurídica.

## CONCLUSÃO

Depois de tantas linhas tratando sobre risco social; histórico da previdência social no mundo e no Brasil; aposentadorias, especialmente da espécie por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social; institutos relacionados a esta aposentadoria, já é possível demonstrar que não há risco social na aposentadoria por tempo de contribuição. Apesar de alguns doutrinadores considerarem que o risco social desta aposentadoria é a velhice laboral, tal análise não condiz com a realidade dos fatos, até mesmo o conceito amplo de risco social de Paul Durand não ampara tal benefício previdenciário.

Como já demonstrado, a aposentadoria por tempo por contribuição nos atuais moldes estabelecidos na legislação brasileira muitas vezes não passa de uma segunda renda do segurado, pois o segurado aposentado não é obrigado a se afastar da vida laboral. Como não há limite mínimo etário para aposentar-se por tempo de contribuição, as pessoas passam a usufruir do benefício de forma precoce, mesmo após cumpridos os únicos requisitos exigidos de 35 anos de trabalho, se homem, e 30 anos, se mulher. Desta forma, não se justifica os argumentos da velhice laboral, nem de que a aposentadoria por tempo de contribuição é um meio de propiciar a abertura de postos de trabalho para os jovens trabalhadores, pois estes aposentados estando ainda com vigor ao trabalho, em razão da pouca idade, continuam em atividade, não se retiram aos seus aposentos.

Tal situação de ausência de risco social na aposentadoria por tempo de contribuição pode ser percebida nos institutos estudados no terceiro capítulo. O fator previdenciário criado para evitar as aposentadorias precoces se trata de uma fórmula complexa, que depende de três variáveis, tempo de contribuição, idade e esperança de vida. Assim pretendia-se que os segurados retardassem a aposentadoria, pois quanto menor a idade ao se aposentar maior seria o redutor em seu valor, visto serem inversamente proporcionais, tanto é que na aposentadoria por idade o fator previdenciário será aplicado somente para beneficiar o aposentado. Já a regra 95/85, que está sendo estudada como alternativa, afinal já é aplicada nos Regimes Próprios, por esta razão não existe mais a aposentadoria exclusivamente

por tempo de contribuição neste regime. Nesta regra ao vincular a idade com o tempo de contribuição, poderia ser uma tentativa de minimizar a fragilidade legal deste benefício como aconteceu para os servidores públicos, passando a estipular uma idade mínima, justamente porque o trabalho por 35 anos não se trata de risco social para ser protegido pela previdência social.

O fenômeno da desaposentação é consequência da ausência de risco social na aposentadoria por tempo de contribuição, visto que resulta das aposentadorias precoces dos segurados, que não foram impedidos por qualquer restrição de idade mínima para a aposentadoria, assim continuam na vida laboral ou com uma segunda renda. Como os segurados já aposentados permanecem contribuindo para o RGPS, durante anos ou até perderem sua capacidade laboral, esta situação os leva a requererem no futuro o aproveitamento destes novos valores contribuídos. Por este motivo, os segurados buscam o poder judiciário para lhes garantir o direito de renunciar a aposentadoria antes usufruída para ter direito a uma outra em melhores condições, ante a ausência legal que permita o aproveitamento das contribuições vertidas ao INSS depois da aposentadoria de forma administrativa. Caso não existisse a aposentadoria por tempo de contribuição, os segurados quando aposentassem por idade com certeza já estariam cansados, sem vigor laboral, se retirariam aos aposentos, deixando de existir motivos para a desaposentação.

Já a nova modalidade de contribuição reduzida, que dá a possibilidade do segurado optar pela exclusão da aposentadoria por tempo de contribuição, é a prova concreta de que não há risco social nesta espécie de aposentadoria. Nesta tentativa de inclusão previdenciária, para atender aos trabalhadores por conta própria de baixa renda e àqueles sem renda que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, o legislador lhes deu a possibilidade de contribuírem em menor alíquota, só que excluindo o direito à aposentadoria por tempo de contribuição. Pois neste modelo o legislador desprotegeu justamente as pessoas que começam a trabalhar cedo e com baixa remuneração, aqueles que estariam com a suposta velhice e cansaço laboral alegada pelos favoráveis a esta modalidade de aposentadoria. Assim, é nítido que esta aposentadoria por tempo de contribuição é um benefício elitista, inclusive pelos altos valores pagos, e sem qualquer risco social a ser protegido.

Desta forma, resta claro que ter contribuído para a Previdência Social durante 35 anos não significa que a pessoa diminui ou suprimiu sua capacidade de obter recursos para a satisfação de suas necessidades sociais e para prover a manutenção de sua família. Portanto, a aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS não tem risco social a ser protegido, portanto é um benefício previdenciário que tem um caráter de prêmio do legislador aos cidadãos, como considerou Leite (1993, p. 77), sendo o mais elitista dos benefícios previdenciários. Assim, não é razoável e plausível a manutenção deste benefício pela legislação brasileira, posto que os benefícios previdenciários somente devem ser protegidos e financiados pela Seguridade Social quando os segurados são alcançados por algum risco social, a fim de dar cobertura àquelas situações que escapam ao controle, justificando o interesse social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Hermes Arrais. *Cálculo de Benefícios Previdenciários: regime geral de previdência social: da teoria à prática*. São Paulo: Atlas, 2009.

ALMANAQUE ABRIL 2010. 36ª ed. São Paulo: Abril, 2010.

BALERA, Wagner (coord.). *Previdência Social Comentada, Lei nº 8.212/91 e Lei nº 8.213/91*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. *Direito previdenciário: série concursos públicos*. São Paulo: Editora Método, 2006.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2010*. Brasília: MPS/ DATAPREV, 2011. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1145> >. Acesso em: 03 nov. 2011.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. *O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais*. Curitiba: Juruá, 2009.

CARDONE, Marly A. *Dicionário de direito previdencial: doutrina, legislação, jurisprudência*. 3ª ed. atual. São Paulo: LTr, 2002.

CHAMON, Omar. *Introdução ao direito previdenciário*. Barueri, SP: Manole, 2005.

COIMBRA, J. R. Feijó. *Direito Previdenciário Brasileiro adaptada à Constituição de 1988*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1992.

COSTA, Eliane Romeiro. *Previdência Complementar na Seguridade Social: o risco velhice e a idade para a aposentadoria.* São Paulo: LTr, 2003.

COSTA, Rosânia; MARTINS, Floriano José. *Aposentadoria especial: uma conquista do trabalhador*. Brasília: Fundação ANFIP, 2009.

DEL DUQUI, José Claudio. *Legislação Previdenciária Comentada*. 1ª ed. Brasília: FDK Editora, 2004.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. *Curso de direito previdenciário*. 2ª ed. São Paulo: Método, 2010.

DUARTE, Marina Vasques. *Desaposentação e revisão do benefício no RGPS*. In: ROCHA, Daniel Machado da. *Temas atuais de Direito Previdenciário e assistência social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

DURAND, Paul. Trad. José Vida Soria. *La política contemporânea de Seguridad Social*. Espanha: Ministério do Trabalho e Seguridade Social, 1991.

FORTES, Simone Barbisan. *A reforma previdenciária e seu reflexo na sistemática de cálculo da renda mensal inicial dos benefícios previdenciários*. In: ROCHA, Daniel Machado da. *Temas atuais de Direito Previdenciário e assistência social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

GIAMBIAGI, Fabio. *Reforma da previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

HORVATH Junior, Miguel. *Salário-maternidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito Previdenciário*. 6ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 15 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

\_\_\_\_\_. *Desaposentação: o caminho para uma melhor aposentadoria*. 4ª ed. Niterói: Impetus, 2010.

JORGE, Társis Nametala Sarlo. *Teoria Geral do Direito Previdenciário e questões controvertidas do Regime Geral (INSS), do Regime dos Servidores Públicos e dos Crimes Previdenciários*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de Direito Previdenciário*. 7ª ed. Bahia: Editora Jus Podium, 2010.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro; MASOTTI, Viviane. *Desaposentação: teoria e prática*. Curitiba: Juruá, 2010.

LEITE, Celso Barroso. *Dicionário enciclopédico de previdência social*. São Paulo: LTr, 1996.

\_\_\_\_\_. *O século da aposentadoria*. São Paulo: LTr, 1993.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 13ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARINHO, Eliana Paggiarin. *A Emenda Constitucional nº 20/98 e a aposentadoria por tempo de serviço*. In: ROCHA, Daniel Machado da. *Temas atuais de Direito Previdenciário e assistência social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Desaposentação*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2010.

\_\_\_\_\_. *Subsídios para um modelo de previdência social para o Brasil: 1216 reflexões para os estudiosos*. São Paulo: LTr, 2008.

\_\_\_\_\_. *Cartilha: previdência social para principiantes*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2007.

\_\_\_\_\_. *Comentários à lei básica da previdência complementar*. São Paulo: LTr, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito adquirido na previdência social*. São Paulo: LTr, 2000.

\_\_\_\_\_. *Reforma da previdência social: comentários à Emenda Constitucional nº 20/98*. São Paulo: LTr, 1999.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Previdenciário, tomo II*. São Paulo: LTr, 1998.

\_\_\_\_\_. *Princípios de direito previdenciário*. São Paulo: LTr, 1982.

MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 1999.

MOTA, Myriam Becho; BRAICK, Patrícia Ramos. *História: das cavernas ao Terceiro Milênio*. 1ª ed. São Paulo: Moderna, 1997.

NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. *Previdência dos servidores públicos: atualizada pela Emenda Constitucional nº 47 (PEC paralela da previdência)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. *A constituição e o direito à previdência social*. São Paulo: LTr, 2009.

NOGUEIRA, Rio. *A crise moral e financeira da previdência social*. São Paulo: DIFEL, 1985.

PEREIRA, Paulo Celso. *Entrevista Garibaldi Alves: Não dá mais para esperar. Veja*. Edição 2241, ano 44, nº 44. São Paulo: Editora Abril, 2 nov. 2011, p. 15-19.

PULINO, Daniel. *A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro*. São Paulo: LTr, 2001.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. *Economia e Seguridade Social*. Curitiba: Jurá, 2010.

SIMM, Zeno. *Os Direitos Fundamentais e a Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2005.

SILVA, Roberta Soares da. *Direito social: aposentadoria*. São Paulo: LTr, 2009.

SOUSA, Jorceli Pereira de. *80 anos de Previdência Social: a história da Previdência Social no Brasil – um levantamento bibliográfico documental e iconográfico*. Brasília: MPAS, 2002.

TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fábio. *O projeto 85/95. Folha de São Paulo*: São Paulo, 07 jul. 2011. 1º Caderno. p. A3.

TODESCHINI, Remígio. *Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão: A participação da comunidade*. São Paulo: LTr, 2000.

VELLOSO, Andrei Pitten; ROCHA, Daniel Machado da; BALTAZAR Júnior, José Paulo. *Comentários à Lei do Custeio da Seguridade Social: Lei n. 8212 de 24 de julho de 1991, atualizada até a LC 118/2005*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005

VENTURI, Augusto. Trad. Gregorio Tudela Cambroner. *Los fundamentos científicos de La Seguridad Social*. Espanha: Ministério do Trabalho e Seguridade Social, 1994.

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2004.

ANEXO I

C.1 - Quantidade de benefícios ativos, por clientela, segundo os grupos de espécies - Posição em dezembro - 2008/2010

GRUPOS DE ESPÉCIES	QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS ATIVOS											
	Total			Clientela								
	2008	2009	2010	Urbana			Rural					
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>TOTAL.....</b>	<b>25.975.630</b>	<b>26.831.267</b>	<b>27.999.034</b>	<b>18.060.193</b>	<b>18.695.298</b>	<b>19.620.603</b>	<b>7.915.437</b>	<b>8.135.969</b>	<b>8.378.431</b>			
<b>BENEFÍCIOS DO RGPS.....</b>	<b>22.637.836</b>	<b>23.308.526</b>	<b>24.276.123</b>	<b>14.884.712</b>	<b>15.317.736</b>	<b>16.027.877</b>	<b>7.753.124</b>	<b>7.990.790</b>	<b>8.248.246</b>			
<b>Previdenciários.....</b>	<b>21.852.564</b>	<b>22.542.287</b>	<b>23.465.630</b>	<b>14.127.215</b>	<b>14.580.111</b>	<b>15.248.908</b>	<b>7.725.349</b>	<b>7.962.176</b>	<b>8.216.722</b>			
Aposentadorias.....	14.382.831	14.971.114	15.500.985	8.798.503	9.199.243	9.552.656	5.584.328	5.771.871	5.948.329			
Tempo de Contribuição.....	4.055.909	4.243.951	4.415.784	4.043.212	4.229.716	4.400.427	12.697	14.235	15.357			
Idade.....	7.525.381	7.870.352	8.171.820	2.383.737	2.542.422	2.670.766	5.141.644	5.327.930	5.501.054			
Invalidez.....	2.801.541	2.856.811	2.913.381	2.371.554	2.427.105	2.481.463	429.987	429.706	431.918			
Pensão por Morte.....	6.292.373	6.467.582	6.638.425	4.289.800	4.411.639	4.531.592	2.002.573	2.055.943	2.106.833			
Auxílios.....	1.123.185	1.038.557	1.258.549	1.000.196	919.445	1.111.774	122.989	119.112	146.775			
Doença.....	1.072.231	980.076	1.192.005	960.356	872.952	1.058.323	111.875	107.124	133.682			
Reclusão.....	29.030	33.200	37.289	25.345	29.458	33.297	3.685	3.742	3.992			
Acidente.....	21.924	25.281	29.255	14.495	17.035	20.154	7.429	8.246	9.101			
Salário-Maternidade.....	53.222	64.378	67.142	37.763	49.128	52.357	15.459	15.250	14.785			
Outros.....	953	656	529	953	656	529	-	-	-			
Salário-Família.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Abono de Permanência.....	820	541	431	820	541	431	-	-	-			
Vantagem de Servidor.....	133	115	98	133	115	98	-	-	-			
<b>Acidentários.....</b>	<b>785.272</b>	<b>766.239</b>	<b>810.493</b>	<b>757.497</b>	<b>737.625</b>	<b>778.969</b>	<b>27.775</b>	<b>28.614</b>	<b>31.524</b>			
Aposentadoria por Invalidez.....	148.228	153.866	160.633	138.646	143.931	150.156	9.582	9.935	10.477			

Pensão por Morte.....	127.852	126.530	125.122	123.400	122.129	120.777	4.452	4.401	4.345
Auxílios.....	509.192	485.843	524.738	495.451	471.565	508.036	13.741	14.278	16.702
Doença.....	161.992	140.833	176.629	154.114	132.691	166.427	7.878	8.142	10.202
Acidente.....	268.763	270.986	276.723	262.900	264.850	270.223	5.863	6.136	6.500
Suplementar.....	78.437	74.024	71.386	78.437	74.024	71.386	-	-	-
<b>BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS.....</b>	<b>3.330.163</b>	<b>3.512.866</b>	<b>3.712.005</b>	<b>3.167.850</b>	<b>3.367.687</b>	<b>3.581.820</b>	<b>162.313</b>	<b>145.179</b>	<b>130.185</b>
Amparos Assistenciais.....	2.955.360	3.178.365	3.413.084	2.955.360	3.178.365	3.413.084	-	-	-
Portador de Deficiência.....	1.521.410	1.633.420	1.785.185	1.521.410	1.633.420	1.785.185	-	-	-
Idoso.....	1.433.950	1.544.945	1.627.899	1.433.950	1.544.945	1.627.899	-	-	-
Pensão Mensal Vitalícia.....	15.161	14.712	14.159	15.161	14.712	14.159	-	-	-
Rendas Mensais Vitalícias.....	359.642	319.789	284.762	197.329	174.610	154.577	162.313	145.179	130.185
Invalidez.....	259.519	235.522	213.893	148.153	133.205	119.809	111.366	102.317	94.084
Idade.....	100.123	84.267	70.869	49.176	41.405	34.768	50.947	42.862	36.101
<b>ENCARGOS PREV. UNIÃO - EPU.....</b>	<b>7.631</b>	<b>9.875</b>	<b>10.906</b>	<b>7.631</b>	<b>9.875</b>	<b>10.906</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

FONTE: DATAPREV, SUB, Plano Tabular da DJIE.

ANEXO II

C.2 - Valor de benefícios ativos, por clientela,  
segundo os grupos de espécies - Posição em dezembro - 2008/2010

GRUPOS DE ESPÉCIES	VALOR DE BENEFÍCIOS ATIVOS (R\$ Mil)											
	Total			Urbana						Rural		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>TOTAL</b> .....	<b>15.355.727</b>	<b>17.224.229</b>	<b>20.911.239</b>	<b>12.118.472</b>	<b>13.501.473</b>	<b>16.629.578</b>	<b>3.237.254</b>	<b>3.722.757</b>	<b>4.281.661</b>			
<b>BENEFÍCIOS DO RGPS</b> .....	<b>13.957.969</b>	<b>15.571.881</b>	<b>18.996.308</b>	<b>10.788.074</b>	<b>11.916.632</b>	<b>14.781.041</b>	<b>3.169.894</b>	<b>3.655.248</b>	<b>4.215.267</b>			
Previdenciários.....	<b>13.511.884</b>	<b>15.107.714</b>	<b>18.428.276</b>	<b>10.352.315</b>	<b>11.464.198</b>	<b>14.227.924</b>	<b>3.159.569</b>	<b>3.643.516</b>	<b>4.200.352</b>			
Aposentadorias.....	9.467.059	10.668.300	12.641.424	7.172.401	8.013.794	9.594.813	2.294.658	2.654.506	3.046.610			
Tempo de Contribuição.....	4.580.915	5.072.758	5.785.298	4.573.200	5.063.762	5.774.151	7.715	8.996	11.148			
Idade.....	3.325.314	3.853.018	4.658.403	1.215.601	1.405.003	1.846.222	2.109.713	2.448.015	2.812.181			
Invalidez.....	1.560.829	1.742.524	2.197.722	1.383.599	1.545.029	1.974.441	177.230	197.495	223.281			
Pensão por Morte.....	3.188.853	3.601.050	4.698.508	2.380.022	2.672.638	3.625.027	808.830	928.412	1.073.481			
Auxílios.....	828.589	801.236	1.046.286	778.927	747.737	973.575	49.662	53.499	72.712			
Doença.....	806.605	774.080	1.011.840	759.979	724.166	943.477	46.626	49.914	68.363			
Reclusão.....	14.389	17.654	22.233	12.885	15.962	20.224	1.504	1.692	2.009			
Acidente.....	7.594	9.502	12.213	6.063	7.609	9.873	1.532	1.894	2.340			
Salário-Maternidade.....	27.002	36.834	41.795	20.583	29.735	34.246	6.419	7.098	7.549			
Outros.....	382	293	263	382	293	263	-	-	-			
Salário-Família.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Abono de Permanência.....	357	271	244	357	271	244	-	-	-			
Vantagem de Servidor.....	24	22	19	24	22	19	-	-	-			
<b>Acidentários</b> .....	<b>446.085</b>	<b>464.167</b>	<b>568.032</b>	<b>435.759</b>	<b>452.434</b>	<b>553.117</b>	<b>10.326</b>	<b>11.733</b>	<b>14.915</b>			
Aposentadoria por Invalidez.....	119.294	133.702	160.320	115.288	129.132	154.692	4.006	4.570	5.628			
Pensão por Morte.....	87.374	92.370	106.802	85.470	90.300	104.414	1.904	2.070	2.388			

Auxílios.....	239.417	238.095	300.909	235.001	233.002	294.011	4.416	5.092	6.899
Doença.....	134.400	123.624	164.538	131.108	119.822	159.314	3.292	3.802	5.223
Acidente.....	97.044	106.512	126.520	95.921	105.222	124.845	1.123	1.290	1.675
Suplementar.....	7.972	7.958	9.851	7.972	7.958	9.851	-	-	-
<b>BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS.....</b>	<b>1.388.287</b>	<b>1.640.299</b>	<b>1.900.273</b>	<b>1.320.927</b>	<b>1.572.791</b>	<b>1.833.879</b>	<b>67.360</b>	<b>67.508</b>	<b>66.394</b>
Amparos Assistenciais.....	1.226.498	1.477.967	1.740.661	1.226.498	1.477.967	1.740.661	-	-	-
Portador de Deficiência.....	631.403	759.562	910.436	631.403	759.562	910.436	-	-	-
Idoso.....	595.095	718.405	830.226	595.095	718.405	830.226	-	-	-
Pensão Mensal Vitalícia.....	12.537	13.630	14.384	12.537	13.630	14.384	-	-	-
Rendas Mensais Vitalícias.....	149.252	148.702	145.229	81.892	81.194	78.834	67.360	67.508	66.394
Invalidez.....	107.700	109.518	109.085	61.484	61.940	61.103	46.217	47.577	47.983
Idade.....	41.551	39.184	36.143	20.408	19.253	17.732	21.143	19.931	18.412
<b>ENCARGOS PREV. UNIÃO - EPU.....</b>	<b>9.471</b>	<b>12.049</b>	<b>14.658</b>	<b>9.471</b>	<b>12.049</b>	<b>14.658</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

FONTE: DATAPREV, SUB. Plano Tabular da DII-E

NOTAS: 1. As diferenças porventura existentes entre soma de parcelas e totais são provenientes de arredondamento.

2. A partir de 2010 o conceito de valor de benefícios foi revisado, o que pode ocasionar diferenças em relação aos anos anteriores.

## COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

### PROJETO DE LEI Nº 3.299, DE 2008

Altera o art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e revoga os arts. 3º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, modificando a fórmula de cálculo dos benefícios da Previdência Social.

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado GERMANO BONOW

#### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, do Senado Federal, propõe alterar a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, especificamente os dispositivos que foram modificados pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, que tratam do cálculo do valor dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

A proposição sob análise confere nova redação ao art. 29, *caput*, e, além disso, acrescenta § 10 ao referido dispositivo. O objetivo da mudança consiste em restabelecer a fórmula de determinação do salário-de-benefício em vigor anteriormente à alteração promovida pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. Defende, portanto, que o valor dos benefícios tenha por base a média dos últimos trinta e seis salários-de-contribuição, apurados em período máximo de quarenta e oito meses, eliminando-se, por decorrência, a aplicação do fator previdenciário. Para os segurados especiais que contem com menos de vinte e quatro contribuições mensais, a proposição determina que o salário-de-benefício deve corresponder a 1/24 avos da soma dos salários-de-contribuição apurados.

Em defesa do Projeto de Lei em tela, a Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, realçou, em seu Parecer, a importância da modificação proposta, tendo em vista seus efeitos positivos sobre as aposentadorias pagas pelo RGPS, que, com a aplicação do fator previdenciário, foram injustamente reduzidas em seus valores ou postergadas em sua percepção, o que prejudicou, sobretudo, os trabalhadores que começam mais cedo sua vida profissional e que são, exatamente, aqueles que recebem menores salários.

No prazo regimental, não foram oferecidas, no âmbito desta Comissão de Seguridade Social e Família, emendas à proposição.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

É sem dúvida louvável e meritória a intenção do Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, do Senado Federal, que visa resgatar o critério mais benéfico e que era tradicionalmente adotado para fins do cálculo do valor dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social-RGPS.

Com efeito, a redação original do art. 29 da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, estabelecia que o valor do benefício seria resultante da média dos últimos trinta e seis salários-de-contribuição, apurados em período não superior a quarenta e oito meses. No entanto, a Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, modificou essa regra de duas maneiras:

- 1- substituiu a média dos trinta e seis meses pela média longa – que considera os melhores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento do período contributivo; e
- 2- introduziu o fator previdenciário para funcionar como mecanismo redutor das aposentadorias concedidas a segurados com idade precoce.

A aplicação do fator previdenciário no cálculo dos benefícios buscou compensar a derrota, no Plenário da Câmara dos

Deputados, da proposta de instituição de limite de idade para fins de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social-RGPS, contida na Proposta de Emenda Constitucional que resultou na Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

O fator corresponde a uma fórmula que tem, em seu numerador, as variáveis que concorrem para elevar o valor da aposentadoria, quais sejam: o tempo de contribuição e a idade do segurado na data da entrada do requerimento ao benefício. Por outro lado, encontra-se em seu denominador a variável que o influencia negativamente, que é a expectativa de sobrevida. Como a tendência demográfica confirma-se no sentido da ampliação da longevidade, a função do fator consiste exatamente em desestimular as aposentadorias precoces visto que funciona como redutor nos casos de segurados com idade mais reduzida do que as implicitamente consideradas como ideais – 60 anos, para os homens, e 55 anos, para as mulheres.

Em Audiência Pública realizada em 10 de julho do corrente ano, no âmbito desta Comissão de Seguridade Social e Família, debateu-se a modificação na forma de cálculo dos benefícios, prevista neste Projeto de Lei 3.299, de 2008, do Senado Federal. Foram ouvidos representantes do Instituto de Planejamento e Economia Aplicada - IPEA, do Ministério da Previdência Social-MPS, da Associação dos Fiscais da Previdência – ANFIP e da Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas da Previdência Social-COBAP.

Contrários à aprovação do Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, manifestaram-se os representantes do IPEA e do MPS. Defenderam a manutenção da regra baseada na média mais longa para a apuração do salário-de-benefício, em detrimento da média curta proposta no projeto em apreciação, bem como a preservação do fator previdenciário como instrumento de contenção das aposentadorias precoces.

Favoráveis à aprovação do Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, manifestaram-se os representantes da COBAP e da ANFIP, os quais reafirmaram que o fator constitui um instrumento que impede o trabalhador de se aposentar, mesmo que tenha cumprido as exigências da Constituição Federal quanto ao tempo de contribuição. Além disso, ressaltaram que o mesmo impõe perdas irrecuperáveis às aposentadorias.

Em razão do exposto e em que pese a consistência técnica das posições defendidas pelos representantes do IPEA e do MPS, haja vista a função econômica exercida pelo fator previdenciário, julgamos não ser defensável sua manutenção. Seus efeitos negativos sobre os valores das aposentadorias e, sobretudo, o grau de incerteza e insegurança que sua adoção impõe aos segurados, constituem razões mais que suficientes para que sejamos favoráveis à sua extinção.

Não é justificável que, em função das mudanças demográficas e de progressivas atualizações das tábuas de expectativa de vida, um trabalhador seja impossibilitado de ter conhecimento do quanto ele, ao final de sua vida produtiva, poderá contar em termos de aposentadoria. O seguro social deve ter normas claras e acessíveis ao trabalhador comum. A decisão de aposentar-se requer o conhecimento prévio de todas as regras do jogo. É, pois, imperioso dar condições e transparência para que os segurados possam fazer a sua escolha.

Por esses motivos, decidimos seguir a mesma linha do Parecer da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, concluindo, portanto, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.299, de 2008.

Sala da Comissão, em            de            de 2008.

Deputado GERMANO BONOW  
Relator

## ANEXO IV

Foram apensadas as seguintes proposições:

- Projeto de Lei nº 4.447, de 2008, de autoria do Deputado Virgílio Guimarães, que “altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para acrescentar-lhe art. 33-A, dispondo sobre o Fator de Acréscimo Previdenciário - FAP e para conceder Abonos de Compensação Comparativa Salarial - ACS - sobre os valores dos benefícios em manutenção, com base em critérios que especifica”;
- Projeto de Lei nº 4.643, de 2009, de autoria do Deputado José Ailton Cirilo, que “altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para acrescentar-lhe art. 33-A, dispondo sobre a forma de cálculo da renda mensal de benefícios”.

A matéria foi distribuída, em regime de prioridade, às Comissões de Seguridade Social e Família; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A Comissão de Seguridade Social e Família aprovou o Parecer do Relator, Deputado Germano Bonow, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, sem alterações.

A Mesa Diretora deferiu o Requerimento nº 3.752, de 2008, apresentado por esta Comissão de Finanças e Tributação, para incluir a análise de mérito da proposta em análise.

É o Relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Além do exame do mérito da matéria, cabe-nos apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece

procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada em 29 de maio de 1996.

Como descrito no Relatório, o Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, altera a redação do art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre Planos de Benefícios do Regime Geral de Previdência Social, e revoga os arts. 3º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

A Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, introduziu o fator previdenciário como parte integrante do cálculo da renda mensal das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição dos segurados do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

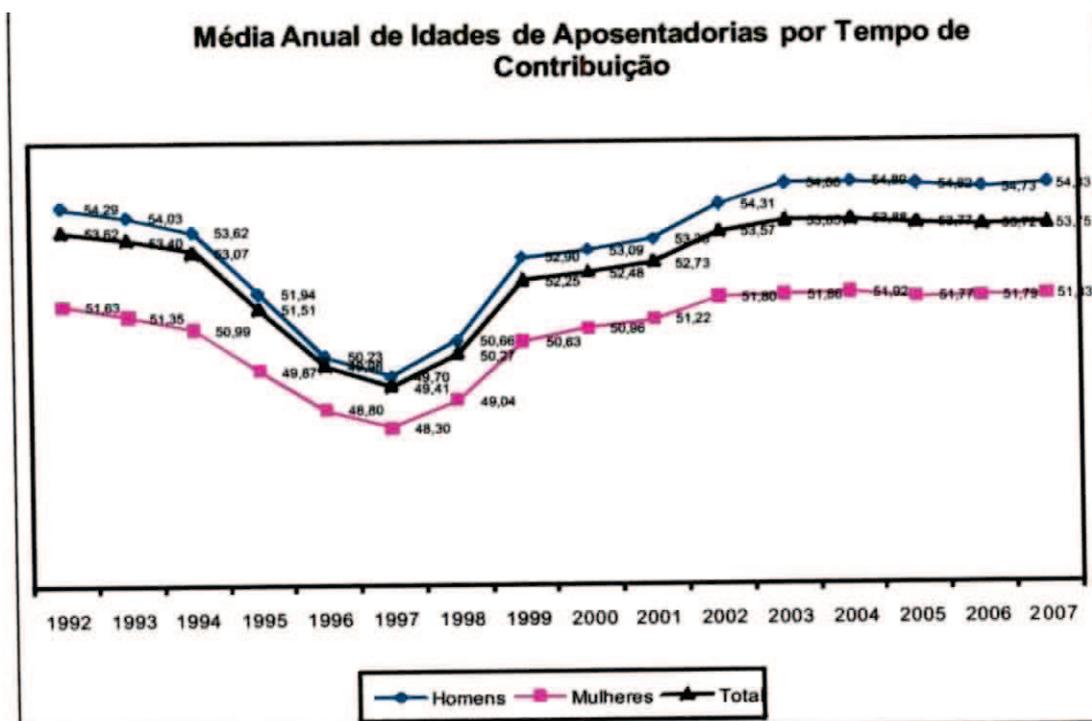
Trata-se de coeficiente obtido a partir do tempo de contribuição, da idade e da expectativa de sobrevida do segurado à época da aposentadoria, com a finalidade de realizar um ajuste na renda mensal de seu benefício.

À medida que aumentam o tempo de contribuição e a idade, diminui a expectativa de sobrevida e, por conseguinte, eleva-se o fator previdenciário resultante, que será multiplicado por uma média de contribuições efetuadas, obtida a partir de critério definido em lei.

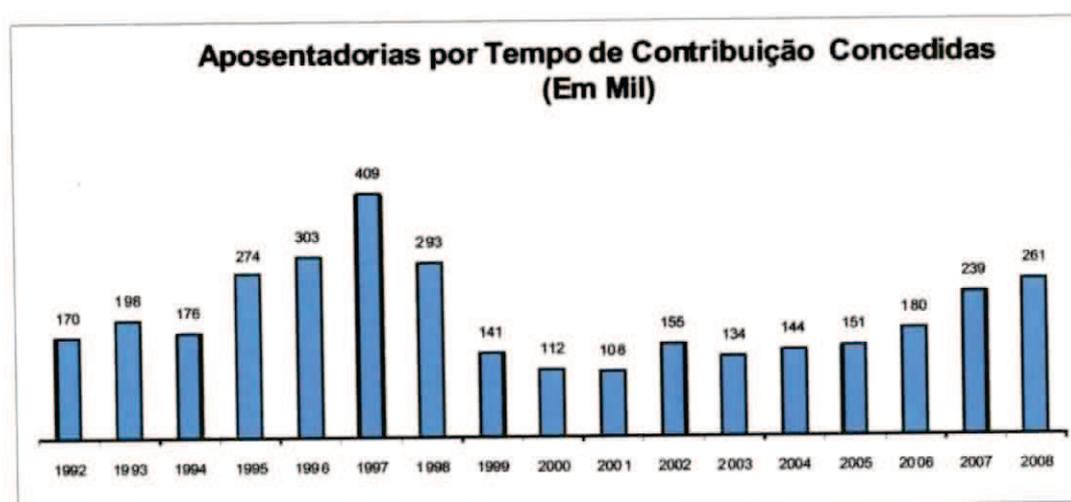
Sendo a elevação da idade média das aposentadorias por tempo de contribuição um dos efeitos esperados do fator previdenciário, analisemos então o comportamento dessa variável nos últimos anos.

Em 1992, a média das idades das aposentadorias por tempo de contribuição para homens foi de 54,29 e para mulheres foi de 51,63 anos, muito próximas às verificadas em 2007, de 54,83 e 51,83 anos, respectivamente. Os grandes decréscimos ocorreram entre 1995 e 1998. Nesse ínterim travou-se a discussão, no âmbito do Congresso Nacional, da reforma previdenciária.

O temor quanto aos efeitos negativos decorrentes da aprovação da reforma levou muitos segurados a anteciparem a aposentadoria, inclusive proporcionalmente, fazendo com que a média do período decrescesse. Após a queda verificada, a idade média estabilizou-se, especialmente a partir de 2003, voltando inclusive ao patamar observado em 1992, o que nos leva a concluir que o fator previdenciário pouco influenciou na decisão dos segurados quanto ao momento de sua aposentadoria.



A antecipação das aposentadorias por tempo de contribuição pode ser percebida ao analisarmos o fluxo de concessões, especialmente no período de discussão da reforma previdenciária. O grande aumento das concessões ocorreu entre os anos de 1995 e 1998, cujo ápice é observado em 1997, no qual foram concedidas 409 mil aposentadorias. Os anos seguintes apresentaram um arrefecimento em relação a esses anos, efeito esperado da antecipação das aposentadorias pré-aprovação da reforma.



Fonte: Base de Dados Históricas do Anuário Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social – Aposent. Temp. Contribuição Classe 42.

Tendo em vista que o fator previdenciário pouco influenciou a decisão dos segurados quanto ao momento da aposentadoria, a influência do mecanismo sobre o quantitativo de concessões ao longo dos anos também foi mínima.

Somos levados a inferir, então, que outros fatores, além da redução do valor da aposentadoria, interferem na escolha do momento da aposentadoria. Um desses fatores pode estar relacionado à possibilidade dos segurados associarem à renda advinda da aposentadoria a renda obtida no mercado de trabalho ou dos saques mensais do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Os saques mensais do FGTS passaram a ser permitidos a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, por meio da ADIN 1.721-3, de 11.10.2006. Segundo a decisão, a concessão da aposentadoria ao trabalhador não extingue, instantânea e automaticamente, a relação empregatícia. Como consequência, os aposentados que continuarem trabalhando podem, além de retirar todo o dinheiro acumulado no FGTS, sacar todo mês o valor que é mensalmente depositado pela empresa (8% do salário).

Comparando-se a evolução dos saques do FGTS no período 2006 a 2007, observa-se que a modalidade aposentadoria contribui significativamente para o aumento dos saques. O crescimento nominal de saques no período foi de 169,9%, que representou R\$ 4,2 bilhões a mais do que o montante sacado no exercício anterior.

FGTS – Saques por Modalidade								
Modalidade	2006			2007			Variação	
	Quantidade	Valor R\$ Mil	Part. %	Quantidade	Valor R\$ Mil	Part. %	Quantidade	Valor R\$ Mil
Demissão sem Justa Causa	16.303.900,0	19.958.495,3	67,2%	16.923.001,0	23.242.435,1	60,6%	3,8%	16,5%
Extinção Contr. Trab. Prz. Determinado	4.299.001,0	479.478,0	1,6%	5.223.276,0	579.525,0	1,5%	21,5%	20,9%
<b>Aposentadoria</b>	<b>628.004,0</b>	<b>2.485.712,6</b>	<b>8,4%</b>	<b>1.533.670,0</b>	<b>6.709.323,2</b>	<b>17,5%</b>	<b>144,2%</b>	<b>169,9%</b>
Habitação	534.204,0	4.327.799,6	14,6%	603.614,0	4.911.401,3	12,8%	13,0%	13,5%
Inatividade da Conta	1.252.818,0	599.716,8	2,0%	1.228.391,0	634.695,9	1,7%	-1,9%	5,8%
Falecimento	309.300,0	198.759,9	0,7%	315.701,0	231.804,6	0,6%	2,1%	16,6%
Neoplasia Maligna/HIV	80.026,0	274.616,0	0,9%	84.506,0	316.864,1	0,8%	5,6%	15,4%
Calamidade	14.384,0	12.859,6	0,0%	77.872,0	87.405,0	0,2%	441,4%	579,7%
Determinação Judicial	423.736,0	1.065.137,2	3,6%	487.903,0	1.384.890,7	3,6%	15,1%	30,0%
Diversos	112.444,0	281.138,5	0,9%	109.910,0	280.850,4	0,7%	-2,3%	-0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>23.957.817,0</b>	<b>29.683.713,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>26.587.844,0</b>	<b>38.379.195,3</b>	<b>100,0%</b>	<b>11,0%</b>	<b>29,3%</b>

Fonte: Relatório de Ações e Resultados do FGTS 2007  
 <[http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/fgts/relatorios\\_acoes\\_resultados\\_fgts/RELAT\\_2007\\_FGTS\\_ACOES\\_RESULTADOS.PDF](http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/fgts/relatorios_acoes_resultados_fgts/RELAT_2007_FGTS_ACOES_RESULTADOS.PDF)>

Podemos citar, também, como fator influenciador da decisão do momento da aposentadoria, o grau de incerteza gerado com a adoção de tábuas de expectativas de vida variáveis ano a ano. Como bem ressaltou o ilustre Relator da Comissão de Seguridade Social e Família, o fator previdenciário tem gerado efeitos negativos sobre os valores das aposentadorias e, sobretudo, um grau de incerteza e insegurança para os segurados, em função das mudanças demográficas e de progressivas atualizações das tábuas de expectativa de vida.

Atualmente, o trabalhador não sabe exatamente qual será a sua renda mensal, caso decida adiar a decisão da aposentadoria. Os que resolvem fazê-lo acabam por constatar que o ganho obtido, para cada ano postergado, somente se revela vantajoso para os que possuem idade avançada.

Além disso, ainda há o risco de vir a ser surpreendido, de um dia para o outro, por um degrau entre duas tábuas consecutivas de expectativa de vida, como aquele verificado em 1º de dezembro de 2003, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE divulgou a primeira tábua de mortalidade contendo os dados obtidos do Censo Demográfico de 2000.

O resultado é que os segurados têm preferido aposentar-se tão logo cumpram os requisitos mínimos. Há necessidade, portanto, de regras mais estáveis e seguras.

Se o fator previdenciário não contribui para que as pessoas permaneçam na atividade, o raciocínio lógico que decorre dessa observação é o de que a economia idealizada com a postergação das aposentarias não está se concretizando.

Devemos reconhecer, porém, que outra economia está a ocorrer, decorrente da redução do valor do benefício. O fator previdenciário médio em 2007 para os homens foi de 0,703 e, para as mulheres, de 0,638. Em outras palavras, o valor do benefício dos homens que se aposentaram em 2007 sofreu um decréscimo médio de quase 30% em relação ao salário-de-contribuição, e o das mulheres, de 36%. Essa lógica redutora propiciou uma economia de mais de R\$ 10 bilhões, no período de 2000 a 2007, conforme informações divulgadas pela imprensa, a partir de dados do Ministério da Previdência Social.

Para que tal ordem de economia tivesse sido efetivada, impingiu-se a uma parcela de segurados da Previdência Social uma elevada redução dos ganhos advindos da aposentadoria.

Em relação à substituição da média utilizada para o cálculo do salário-de-benefício, conforme proposta contida no Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, há algumas considerações a se fazer.

Atualmente, vigora a chamada média longa, que consiste na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo. Para efeito do cálculo do valor do benefício, essa média é multiplicada pelo fator previdenciário (Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 29, I). É garantido ao segurado com direito a aposentadoria por idade a opção pela não aplicação do fator previdenciário (Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, art. 7º). Para o segurado especial, isto é, o trabalhador rural, cujas contribuições tenham sido vertidas exclusivamente nessa categoria de segurado, o salário-de-benefício consiste no valor equivalente ao salário mínimo (art. 29, § 6º).

O Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, propõe o retorno à média curta, que era a forma de cálculo anterior à edição da Lei nº 9.876, de 1999, ou seja, o salário-de-benefício corresponderia à média aritmética simples dos últimos salários-de-contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade ou da data da entrada do requerimento, até o máximo de trinta e seis, apurados em período não superior a quarenta e oito meses. Para o segurado especial que apresente menos de vinte e quatro contribuições no período máximo citado, o salário-de-benefício consistiria em um vinte e quatro avos da soma dos salários-de-contribuição apurados.

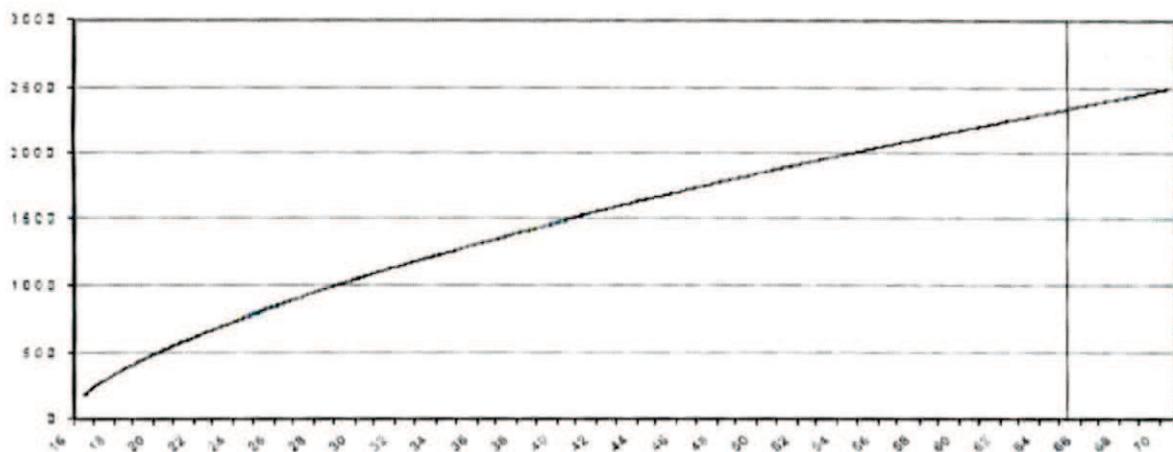
A adoção da média curta possui duas implicações relevantes. A primeira está relacionada à regressividade de renda, já demonstrada em artigo de autoria do Ministério da Previdência Social<sup>1</sup>. A evolução salarial de indivíduos de maior escolaridade é crescente, talvez pela maior qualificação e experiência adquirida ao longo da vida laboral. Já a evolução salarial de indivíduos com menor escolaridade é caracterizada por uma curva em formato de parábola, com concavidade para baixo, na qual, após atingido o ápice, o rendimento passa a decair, provavelmente porque pessoas

---

<sup>1</sup> Ministério da Previdência Social. Impactos Distributivos do Projeto de Lei que Elimina o Fator Previdenciário, *Informe de Previdência Social*, v. 20, n. 06, jun. 2008.

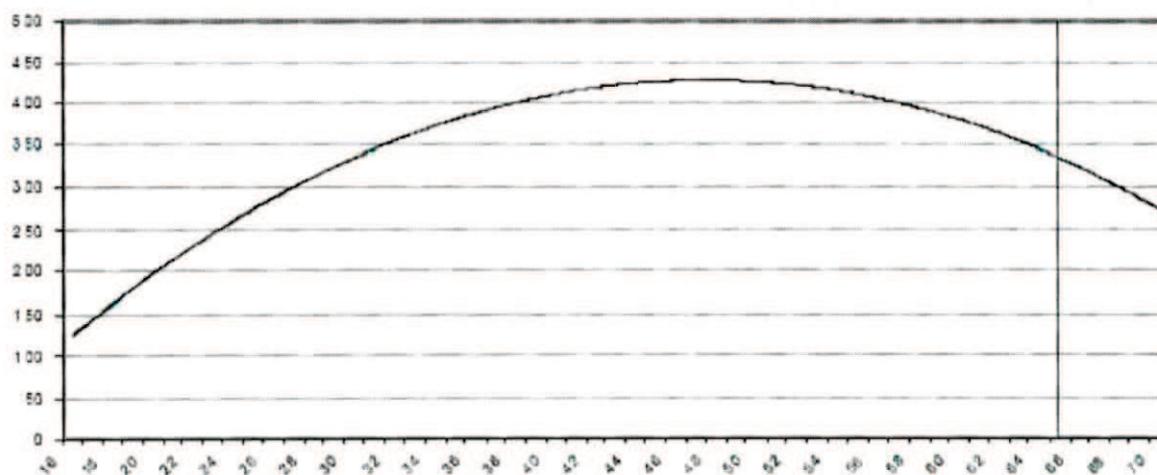
nessas condições têm dificuldade para recolocação no mercado de trabalho, e, quando conseguem, fazem-no com salários inferiores.

**Evolução do rendimento médio segundo a idade – trabalhadores de alta escolaridade  
(ensino médio completo ou mais)**



Fonte: Microdados PNAD/IBGE-2006 – Elaboração: SPS/MPS

**Evolução do rendimento médio segundo a idade – trabalhadores de baixa escolaridade  
(até a 4ª série)**



Fonte: Microdados PNAD/IBGE-2006 – Elaboração: SPS/MPS

A segunda implicação está relacionada à possibilidade das pessoas programarem o valor do benefício que pretendem receber na aposentadoria. Ou seja, um indivíduo poderá contribuir durante boa parte do seu período contributivo com base no salário mínimo e nos últimos trinta e seis meses anteriores à solicitação da aposentadoria passar a contribuição com

base no teto previdenciário, hoje de R\$ 3.218,90<sup>2</sup>. Normalmente indivíduos que conseguem programar o valor de suas aposentadorias têm maior escolaridade e estão localizados em extratos de renda mais elevada.

Na hipótese de se aprovar o Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, com a extinção do fator previdenciário e o retorno à média curta, sem modificações, a estimativa do Ministério da Previdência Social é que as despesas com a Previdência Social atingirão inviáveis 36,3% do PIB em 2050.

Em 2008, dados do Ministério da Previdência Social apontam uma despesa total com benefícios previdenciários de R\$ 204,2 bilhões<sup>3</sup>. Considerando que o IBGE divulgou um Produto Interno Bruto – PIB de R\$ 2,9 trilhões em valores correntes para o mesmo período, constata-se que essas despesas representaram 7,0 % do PIB no ano passado.

Esse percentual tende a aumentar para o ano de 2009, pois as despesas projetadas são de R\$ 227,10 bilhões – um aumento de 24,5% em relação ao ano anterior – enquanto o PIB crescerá, no máximo, 2%, de acordo com a última revisão do Ministério do Planejamento, anunciada em 19 de março de 2009.

De acordo com estudo divulgado pela Secretaria de Políticas de Previdência Social, o impacto das despesas previdenciárias avançará dos atuais 6,3% para 11,2% em 2050, levando em consideração apenas o envelhecimento natural da população, sem qualquer alteração na legislação vigente.

Acrescente-se, ainda, que a média curta introduziria um efeito perverso para as contas públicas, já comprovado no passado, ao estimular o segurado a realizar um esforço para aumentar suas contribuições apenas nos últimos trinta e seis meses anteriores ao pedido de aposentadoria.

Constata-se, portanto, a necessidade de se criar uma alternativa para aperfeiçoar o projeto aprovado no Senado.

Com essa finalidade, o Projeto de Lei nº 4.447, de 2008, apensado, propõe a criação do Fator de Acréscimo Previdenciário – FAP, um coeficiente para majorar a renda mensal dos benefícios submetidos à aplicação

---

<sup>2</sup> Ministério da Previdência Social. Impactos Distributivos do Projeto de Lei que Elimina o Fator Previdenciário, *Informe de Previdência Social*, v. 20, n. 06, jun. 2008.

do fator previdenciário, segundo uma regra que combina idade ao se aposentar e tempo de contribuição. Essa medida visa evitar aposentadorias precoces em troca de um ganho no valor do benefício. De acordo com a fórmula indicada no Anexo I da proposição, os ganhos, para as situações ilustradas, seriam os seguintes:

Homens					
Idade	Tempo de Contribuição	FAP			
		Ano I	Ano II	Ano III	Ano IV
51	35	1,011	1,017	1,023	1,029
52	36	1,013	1,019	1,026	1,032
53	37	1,014	1,021	1,028	1,035
54	38	1,016	1,023	1,031	1,039
55	39	1,017	1,026	1,034	1,043
56	40	1,019	1,028	1,037	1,047
57	41	1,020	1,030	1,041	1,051
58	42	1,022	1,033	1,044	1,055
59	43	1,024	1,036	1,047	1,059
60	44	1,025	1,038	1,051	1,064

Mulheres					
Idade	Tempo de Contribuição	FAP			
		Ano I	Ano II	Ano III	Ano IV
46	30	1,009	1,014	1,019	1,023
47	31	1,011	1,016	1,021	1,026
48	32	1,012	1,018	1,024	1,030
49	33	1,013	1,020	1,027	1,033
50	34	1,015	1,022	1,030	1,037
51	35	1,016	1,024	1,033	1,041
52	36	1,018	1,027	1,036	1,045
53	37	1,020	1,029	1,039	1,049
54	38	1,021	1,032	1,042	1,053
55	39	1,023	1,035	1,046	1,058

O FAP – Fator de Acréscimo Previdenciário representa o aumento no valor da aposentadoria e será implementado, gradualmente, ao longo de quatro anos a partir da vigência da lei. A tabela nos revela que para cada ano que o segurado decidir postergar a aposentadoria, ele terá uma elevação no valor do benefício de 0,42%.

Isso nos leva a crer que a medida será de pouca eficácia. Se o fator previdenciário, que estabelece um desconto bem maior no valor da aposentadoria, e concede cerca de 6,0% de acréscimo para cada ano que o segurado atrasar o pedido da aposentadoria não surtiu efeito para aumento da idade média de aposentadoria, o que esperar do FAP?

Além disso, o FAP apresenta um resultado que inverte essa lógica. Uma pessoa com idade mais avançada no momento da aposentadoria, mas com o mesmo tempo de contribuição, possui FAP inferior ao de uma pessoa mais nova do mesmo sexo. Ou seja, uma pessoa mais nova do mesmo sexo perceberá um benefício superior ao de outra mais idosa, caso se aposentem com igual tempo de contribuição e mesmo salário-de-benefício, apesar da expectativa de vida daquela ser mais elevada. Por exemplo, após o quarto ano de vigência da lei, um homem com 53 anos de idade e outro com 63

<sup>3</sup> Ministério da Previdência Social. Regime Geral de Previdência Social: Balanço do Ano de 2008. *Informe de Previdência Social*, v. 21, n. 01, p. 1, jan, 2009.

apresentarão FAP igual a 1,028 e 1,023, respectivamente, se ambos contarem com 35 anos de contribuição.

Quanto ao impacto orçamentário e financeiro, ele se revela pequeno em comparação com as despesas previdenciárias. Ele deverá provocar, no primeiro ano de vigência da lei, um acréscimo de cerca de R\$ 65,15 milhões. Nos dois exercícios seguintes, em face do efeito cumulativo das despesas previdenciárias, o aumento deverá atingir R\$ 149,24 milhões e R\$ 253,44 milhões, respectivamente.

O Projeto de Lei nº 4.447, de 2008, ainda prevê um Abono de Compensação Comparativa Salarial – ACS, concedido ao aposentado do Regime Geral da Previdência Social, que visa acrescentar uma parcela ao valor do benefício em função da perda, em relação ao salário mínimo, do provento atual de aposentadoria. O impacto dessa medida, entretanto, revela-se elevado, em torno de R\$ 69,37 bilhões, ou seja, quase o dobro da necessidade de financiamento da Previdência Social em 2008. Vale ressaltar que, para chegarmos a essa estimativa, foram utilizadas as aposentadorias concedidas de 1995 até 2007 e o valor médio dos benefícios por faixa de valor.<sup>4</sup>

Por seu turno, o Projeto de Lei nº 4.643, de 2009, apensado a esse último, propõe acréscimo à renda mensal do benefício, no valor correspondente à redução sofrida no salário-de-benefício, em razão da aplicação do fator previdenciário. Esse acréscimo seria incorporado em cinco parcelas anuais, a partir do primeiro aniversário de concessão do benefício.

A idéia equivale a anular completamente os efeitos do fator previdenciário após cinco anos da concessão da aposentadoria, independentemente da idade e do tempo de contribuição do segurado.

Estimamos o impacto orçamentário e financeiro, no primeiro ano de vigência dessa proposição, da ordem de R\$ 248,87 milhões. Para os dois anos seguintes, as importâncias serão em torno de R\$ 754,99 milhões e R\$ 1,53 bilhão.

No que se refere à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, tanto o projeto de lei nº 3.299, de 2008, quanto o

---

<sup>4</sup> Fonte: Ministério da Previdência Social, AEPS INFOLOGO.

projeto de lei nº 4.447, de 2008 e o projeto de lei nº 4.643, não podem ser considerados, na forma inicialmente proposta, adequados ou compatíveis, por não cumprirem o disposto no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal artigo, em seu § 1º, determina que os atos que criarem ou aumentarem despesa de caráter obrigatório, categoria que inclui as despesas previdenciárias em análise, deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro e demonstrar a origem dos recursos para o custeio das despesas.

Sendo assim, no lugar das alternativas apresentadas até aqui ou da simples extinção do fator previdenciário, propomos que esse coeficiente não incida sobre a média dos salários-de-contribuição do segurado quando a soma da idade com o respectivo tempo de contribuição, ambos considerados na data do requerimento do benefício, atinja noventa e cinco anos, para o homem, e oitenta e cinco anos, para a mulher, e desde que esse tempo de contribuição não seja inferior a trinta e cinco anos, para o homem, e a trinta anos, para a mulher.

Desse modo, a partir do momento em que preencha os requisitos acima mencionados, o segurado terá direito a uma renda mensal sem qualquer redução decorrente de sua expectativa de sobrevida.

Poderá, ainda, caso seja de sua vontade, permanecer em atividade laboral para aumentar a média de suas contribuições ou para buscar atingir um fator maior do que um inteiro, que somente lhe será aplicado em situação mais favorável, sem a preocupação de ser negativamente surpreendido por possíveis alterações repentinas, verificadas no perfil demográfico da população brasileira, uma vez que a tábua de mortalidade e os respectivos valores de expectativa de sobrevida estarão "congelados".

Acreditamos que essa nova regra, que foi fruto de ampla discussão realizada com entidades sindicais de empresas e trabalhadores, especialistas, governo e população, representa um aperfeiçoamento nas regras do RGPS tornando-o mais justo para os segurados e em observância com os princípios de responsabilidade fiscal, bem como do equilíbrio financeiro e orçamentário.

Até aqui, o fator previdenciário foi abordado somente no âmbito das pessoas com idade avançada. Porém, considerando que a

Constituição Federal, em seu art. 201, prevê tratamento diferenciado à pessoa com deficiência para concessão da aposentadoria, a ser regulamentado por Lei Complementar, estendemos a não aplicação do fator previdenciário aos portadores de deficiência, conforme proposta do Substitutivo.

Em termos de impacto orçamentário e financeiro, estimativas indicam que a fórmula de cálculo aqui proposta, que podemos denominar de regra 95/85 é passível de absorção pelo atual estágio das contas da previdência. A tabela abaixo demonstra o impacto da medida proposta:

Estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da extinção do fator previdenciário *versus* aprovação da regra 95/85.

Ano	Extinção do fator previdenciário/PL 3.299/2008 (R\$)	Regra 95/85 (R\$)
2009	1.244.373.238,67	81.190.230,64
2010	2.530.557.418,15	165.108.453,04
2011	3.859.700.149,23	251.829.544,06

Fonte: Estudo Técnico nº 2/2009, da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados

O dispêndio estimado com a regra 95/85 equivale a 0,04%, 0,07% e 0,10% das despesas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS para os anos de 2009, 2010 e 2011 respectivamente, percentuais diminutos diante da magnitude dos dispêndios previdenciários. Para fins de cumprimento dos art. 17 da LRF, economias nas despesas da União ou crescimentos das receitas podem perfeitamente possibilitar a aplicação da regra em questão.

Um bom exemplo de economia já observada diz respeito à concessão dos benefícios de auxílio doença e auxílio acidente. Entre os anos de 2001 a 2004, o crescimento médio anual do quantitativo dos benefícios emitidos foi de cerca de 28,1 %, já nos anos de 2005 a 2008, de –3,2 %. A redução está ligada às medidas de gestão tomadas pelo Ministério da Previdência Social, a partir de outubro de 2005, tais como a implantação da Cobertura Previdenciária Estimada – COPES<sup>5</sup> e a substituição dos médicos peritos credenciados por médicos concursados. Após a adoção das medidas, o estoque do quantitativo de benefícios decresceu de R\$ 1,6 bilhão, ao final de 2005, para R\$ 1,3 bilhão, ao final de 2008. Estimamos que a economia, apenas

<sup>5</sup> “Procedimento administrativo adotado pelo INSS que permitiu a pré-definição de datas de alta para os segurados com incapacidade temporária para o trabalho e estabeleceu duração máxima de dois anos para o auxílio-doença, período após o qual o benefício deve ser cessado ou convertido em aposentadoria por invalidez”. In: Ministério da Previdência Social. *Informe de Previdência Social*, v. 21, n. 01, p. 12, jan. 2009.

em 2008, decorrente da diminuição de cerca de 300 mil benefícios tenha sido superior a R\$ 2 bilhões.

No campo das receitas podemos citar a previsão do Ministério da Previdência Social<sup>6</sup> de inclusão potencial de 11,1 milhões de Microempreendedores Individuais (MEI) que atualmente estão na informalidade. De acordo com a Lei Complementar nº 128, de 2008, que criou a figura do MEI, os microempreendedores pagarão a título de contribuição previdenciária a alíquota mensal de 11% do salário, que hoje equivale a R\$ 45,65. Se tiver empregado, o MEI deverá reter 8% do salário pago e pagar a título de contribuição patronal o percentual de 3%. Se, de fato, a inclusão dos 11,1 milhão de microempreendedores for efetivada, a previsão de arrecadação em 12 meses é de R\$ 6 bilhões<sup>7</sup>.

Ainda de acordo com o Ministério da Previdência Social, o ano de 2008 apresentou uma expressiva redução na necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social, devido a uma combinação de arrecadação com crescimento elevado e despesa com benefícios previdenciários com incremento moderado. A necessidade de financiamento passou de R\$ 49,0 bilhões, em 2007, para R\$ 37,2 bilhões, em 2008, resultado de uma arrecadação líquida de R\$ 167,0 bilhões frente a uma despesa com benefícios previdenciários de R\$ 204,2 bilhões. Comparando estes resultados com o ano de 2007, observa-se que a necessidade de financiamento diminuiu 24,1% (-R\$ 11,8 bilhões). Já a arrecadação líquida e as despesas com benefícios previdenciários cresceram 9,2% (+R\$ 14,0 bilhões) e 1,1% (+R\$ 2,2 bilhões), respectivamente, entre o acumulado de 2008 e 2007<sup>8</sup>.

Desse modo, consideramos haver margem para alterar o percentual sobre o qual se calcula a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, passando-se dos atuais oitenta por cento para a proposta de setenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada, somente quando for o caso, pelo fator previdenciário. A alteração abrange, também, a hipótese introduzida pelo art. 8º da Lei Complementar nº 128, de 2008, que acrescentou o art. 45-A à Lei nº 8.212, de 1991, para tratar de indenização devida pelo contribuinte individual que pretenda contar como

---

<sup>6</sup> Audiência Pública realizada na Comissão de Seguridade Social e Família em 14/04/2009.

<sup>7</sup> A previsão não inclui a contribuição patronal e do empregado.

<sup>8</sup> Ministério da Previdência Social. Regime Geral de Previdência Social: Balanço do Ano de 2008. *Informe de Previdência Social*, v. 21, n. 01, p. 1, jan, 2009.

tempo de contribuição, para fins de obtenção de benefício no Regime Geral de Previdência Social ou de contagem recíproca do tempo de contribuição, período de atividade remunerada alcançada pela decadência, além de recolhimento devido por averbação de tempo de serviço durante o qual o exercício da atividade não determinava filiação obrigatória ao anterior Regime de Previdência Social Urbana.

Prosseguindo no tema do cálculo da renda de benefícios previdenciários, há necessidade de se tratar sobre a política de valorização de seu piso, correspondente a um salário mínimo, em cumprimento ao disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal.

Lembramos que o Projeto de Lei nº 1, de 2007, de autoria do Poder Executivo, foi enviado a esta Casa para dispor sobre o valor do salário mínimo, a partir de 2007, e para estabelecer as diretrizes de sua política de valorização, de 2008 a 2023. Conforme a Exposição de Motivos Interministerial que o acompanha, a matéria foi objeto de estudos e ampla discussão, culminando com a assinatura de Protocolo de Intenções entre Governo Federal e centrais sindicais, em 27 de dezembro de 2006.

Os esforços para construir condições de melhoria no padrão de vida da população brasileira, observadas as limitações financeiras e orçamentárias, notadamente aquelas relacionadas com o pagamento de benefícios da Previdência Social, levaram a um novo consenso entre Governo Federal e centrais sindicais, formado em 25 de agosto de 2009, cujos principais pontos estão contemplados em Substitutivo anexado, que contém a essência do Projeto de Lei nº 1, de 2007.

Um dos principais resultados do referido acordo advém da necessidade de os segurados poderem contar com uma política nacional de longo prazo para a valorização dos benefícios. Nesse sentido, o Substitutivo contempla a manutenção da política de valorização do salário mínimo para o período de 2010 a 2023.

Com efeito, em 1º de janeiro de 2010 e 1º de janeiro de 2011, o reajuste do salário mínimo corresponderá à variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado e divulgado pela

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, entre o mês do reajuste anterior, inclusive, e o mês imediatamente anterior ao reajuste de cada ano. Por seu turno, ao reajuste será acrescido um aumento real em percentual equivalente à taxa de variação real do Produto Interno Bruto – PIB, apurada pelo IBGE, quando positiva, respectivamente para os anos de 2008 e 2009.

Em caráter excepcional, para os anos de 2010 e 2011 será concedido, aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social com valor superior a um salário mínimo em 31 de dezembro do ano anterior, um reajuste equivalente à inflação apurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, acrescido de aumento real equivalente a cinquenta por cento do percentual de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, apurado para o segundo ano anterior ao do reajuste.

A fim de garantir a observância dessa política pelos entes federativos, a União não poderá realizar transferências voluntárias de recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que, comprovadamente, descumprirem tais regras.

Para os anos subsequentes, o Substitutivo prevê que o Poder Executivo da União encaminhará ao Congresso Nacional, até 31 de março de 2011, projeto de lei dispendo sobre a política de valorização do salário mínimo para o período compreendido entre 2012 e 2023, inclusive, com revisão das regras de aumento real a serem adotadas em três quadriênios: 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023.

O Governo Federal prevê uma inflação de 3,64% até a data do próximo reajuste. Dado que o PIB de dois anos antes, ou seja, de 2008, apresentou crescimento de 5,1%, então teremos, para serem aplicados em 1º de janeiro de 2010, somados o reajuste pela inflação e o aumento real, os percentuais possíveis de 8,74% para o salário mínimo e de 6,19% para os benefícios previdenciários acima desse piso, a depender da apuração do índice inflacionário.

Observamos, nesse ponto, que o Projeto de Lei nº 7, de 2009-CN – cuja tramitação deu origem à Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 – havia considerado, inicialmente, um salário mínimo no valor de R\$ 506,44 para 1º de janeiro de 2010, o que corresponderia a um acréscimo de 8,91% sobre os R\$ 465,00 atuais.

Na redação vigente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010 prevê, em seu art. 51, inciso I, ao tratar das diretrizes específicas do Orçamento da Seguridade Social, que o Projeto e a Lei Orçamentária de 2010 incluirão os recursos necessários ao atendimento do reajuste dos benefícios da Seguridade Social de forma a possibilitar o atendimento do disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição, garantindo-se aumento real do salário mínimo equivalente à taxa de variação real do PIB de 2008 ou segundo outra sistemática que venha a ser estabelecida em legislação superveniente.

Por seu turno, no Anexo IV, que trata das metas fiscais, o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado dispõe o seguinte:

*“Contabilizou-se também o aumento das despesas permanentes de caráter obrigatório que terão impacto em 2010. Tal aumento foi provocado pela correção real do valor do salário mínimo, correspondente ao crescimento real do PIB em 2008 no valor de 5,09%, conforme prevê esta Lei, acrescida da correção correspondente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, acumulada nos últimos onze meses que antecedem o pagamento do salário-mínimo assim reajustado. Esse reajuste pelo INPC é feito de forma a manter o poder de compra do salário em questão, conforme previsto no art. 7º, Inciso IV, da Constituição Federal. Os referidos reajustes elevam as despesas com os benefícios previdenciários, seguro-desemprego, renda mensal vitalícia, abono salarial e benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em cerca de R\$ 5,2 bilhões, bem como o crescimento vegetativo dessas despesas, responsável pela ampliação em R\$ 2,6 bilhões. Além disso, levou-se em consideração as reestruturações de Pessoal já aprovadas que terão impacto no exercício de 2010, no montante de R\$ 6,1 bilhões.”*

No tocante ao impacto financeiro, para os anos de 2010 e 2011, dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social com valor superior a um salário mínimo, cujo aumento será conferido em caráter excepcional, o Governo Federal estima um montante da ordem de R\$ 3 bilhões, haja vista que, atualmente, cerca de 14,6 milhões de benefícios de aposentadoria equivalem a um salário mínimo. O montante estimado não terá impacto vultoso, sobretudo em face da revisão do *superávit* primário, que passou de 3,8% para 2,5% do PIB, por meio da aprovação, em 30 de setembro

de 2009, do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 63, de 2009, que altera artigos da Lei nº 11.768, de 2008, sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009.

Ademais, com a finalidade de contribuir para o contínuo aperfeiçoamento das demonstrações financeiras do Regime Geral de Previdência Social, introduzimos, no Substitutivo, art. 16-A à Lei nº 8.212, de 1991, para que sejam discriminadas as diversas categorias de recursos e despesas, de acordo com as diferentes categorias de segurados obrigatórios, além de destacar as despesas com renúncias de receitas e os recursos repassados a título de necessidade de financiamento desse regime. Os critérios a serem observados na apropriação dessas receitas e despesas serão estabelecidos em conjunto pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério da Previdência Social.

Para que o disposto acima possa ser cumprido com mais eficiência, estamos também propondo alteração no parágrafo único do artigo 11 da Lei 8.212 de 1991, ampliando no item "c" do referido parágrafo, que trata da constituição das contribuições sociais, além das incidentes sobre o salário de contribuição dos trabalhadores, também as que incidem sobre os salários de contribuição dos demais segurados da previdência e aquelas advindas da comercialização da produção da agricultura familiar.

Pelo exposto, votamos pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 3.299 e 4.447, ambos de 2008, e do Projeto de Lei nº 4.643, de 2009, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2009.

Deputado PEPE VARGAS  
Relator

## ANEXO V

### COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

#### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.299, DE 2008 (Apensos: PL nº 4.447, de 2008 e PL nº 4.643, de 2009)**

Altera as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para dispor sobre cálculo do valor de salário de benefício no Regime Geral de Previdência Social, estabelece as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo entre 2010 e 2023 e dispõe sobre o reajuste dos benefícios do Regime Geral da Previdência para 2010 e 2011.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 11...

Parágrafo único...

a)...

b)...

c) as dos trabalhadores e demais segurados da previdência social, incidentes sobre o seu salário de contribuição ou sobre o resultado da comercialização da produção, na forma da lei; (NR)"

"Art. 16-A. A demonstração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social deve discriminar:

I – os valores de receitas de contribuições sociais, conforme parágrafo único do art. 11 desta Lei, e de despesas com benefícios, mediante divisão explícita entre as categorias de segurados obrigatórios referidas nos incisos do *caput* do art. 12 desta Lei e no art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;

II – os valores de despesas provenientes de renúncias de receitas, de acordo com o disposto no § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

III – o valor total de transferências da União destinadas a suprir necessidades de financiamento do Regime Geral de Previdência Social.

Parágrafo único. Para fins deste artigo, a apropriação das receitas e despesas observará critérios estabelecidos em conjunto pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério da Previdência Social."

Art. 2º O inciso I do § 1º do art. 45-A da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 45-A. ....

§ 1º .....

I – da média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, reajustados, correspondentes a setenta por cento de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994; ou

....." (NR)

Art. 3º O art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29. ....

I - para os benefícios de que tratam as alíneas b e c do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a setenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário;

II - para os benefícios de que tratam as alíneas a, d, e e h do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a setenta por cento de todo o período contributivo.

.....  
 § 10 . O fator previdenciário não será aplicado quando:

I – o total resultante da soma da idade do segurado, considerada na data do requerimento da aposentadoria, com o respectivo tempo de contribuição, desde que este não seja inferior a trinta e cinco anos, se homem, e a trinta anos, se mulher, for igual ou superior a noventa e cinco anos, se homem, e a oitenta e cinco anos, se mulher; ou

II – o segurado for pessoa com deficiência.

§ 11. É garantido ao segurado que optar por permanecer em atividade, se mais vantajoso, o direito ao cálculo do salário de benefício com base na expectativa de sobrevida presente na tábua de mortalidade vigente na data de cumprimento dos requisitos necessários à aposentadoria por tempo de contribuição, considerando-se sua idade e tempo de contribuição no momento do requerimento do benefício.” (NR)

§ 12. Para efeito de aplicação da fórmula de que trata o § 10, o tempo de contribuição do professor e da professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio será acrescido de cinco anos.

Art. 4º Ficam estabelecidas as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo entre 2010 e 2023, obedecendo as seguintes regras:

I - No período de 2010 a 2011, inclusive, os reajustes para a preservação do poder aquisitivo e os aumentos reais previstos nesta Lei para o salário mínimo serão aplicados em 1º de janeiro de 2010 e 1º de janeiro de 2011.

II – Os reajustes para a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo corresponderão à variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, entre o mês do reajuste anterior, inclusive, e o mês imediatamente anterior ao reajuste de cada ano

III – Na hipótese de não divulgação do INPC referente a 1 (um) ou mais meses compreendidos no período do cálculo até o último dia útil imediatamente anterior à vigência do reajuste, o Poder Executivo da União estimará os índices dos meses não disponíveis.

IV – Verificada a hipótese de que trata o item III deste artigo, os índices estimados permanecerão válidos para os fins desta lei, sem qualquer revisão, sendo os eventuais resíduos compensados no reajuste subsequente, sem retroatividade.

V – A título de aumento real, em cada uma das datas referidas no item I deste artigo, os valores do salário mínimo resultantes dos reajustes referidos no item II deste artigo serão acrescidos de percentual equivalente à taxa de variação real do PIB, apurada pelo IBGE, quando positiva, respectivamente para os anos de 2008 e 2009.

VI – Para fins do disposto no item V deste artigo, será utilizada a taxa de variação real do PIB para o ano de referência, divulgada pelo IBGE até o último dia útil do ano imediatamente anterior ao da aplicação do respectivo aumento real.

VII – O Poder Executivo da União divulgará a cada ano, os valores mensal, diário e horário do salário mínimo decorrentes do disposto neste artigo, correspondendo o valor diário a 1/30 (um trinta avos) e o valor horário a 1/220 (um duzentos e vinte avos) do valor mensal.

VIII - Até 31 de março de 2011, o Poder Executivo da União encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispendo sobre a política de valorização do salário mínimo para o período compreendido entre 2012 e 2023, inclusive.

IX - O projeto de lei de que trata o item VIII deste artigo preverá a revisão das regras de aumento real do salário mínimo a serem adotadas para os períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023.

Art. 5º Excepcionalmente, em 2010 e 2011, será concedido aos benefícios da Previdência Social com valor global superior ao do salário mínimo em 31 de dezembro do ano anterior reajuste equivalente à reposição da inflação apurada pelo Índice de Preços ao Consumidor – INPC, acrescido de aumento real equivalente a cinquenta por cento do percentual de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB apurado no segundo ano anterior ao do reajuste.

Art. 6º A União não poderá realizar transferências voluntárias de recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que, comprovadamente, descumprirem o disposto no artigo 4º desta Lei.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2009.

Deputado PEPE VARGAS  
Relator

## ANEXO VI

### COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

#### **PROJETO DE LEI Nº 3.299, DE 2008** (Apensos: PLs nºs 4.447/2008 e 4.643/2009)

Altera o art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e revoga dos arts. 3º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, modificando a forma de cálculo dos benefícios da Previdência Social.

**Autor:** Deputado SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ

### COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei, oriundo do Senado Federal, que intenta alterar o *caput* e acrescentar o § 10 ao art. 29 da Lei nº 8.213, de 1991, bem como revogar os arts. 3º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 9.876, de 1999, para modificar a forma de cálculo dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

Na justificção, seu autor, Senador Paulo Paim, destaca que o fator previdenciário, calculado com a utilização da expectativa média de vida para homens e mulheres, foi introduzido com o fito de conter as despesas da Previdência Social. Em conseqüência, houve a redução do valor das aposentadorias ou o retardamento de sua concessão, provocando distorções no sistema.

Destaca, ainda, que as alterações alvitradas pretendem resgatar os critérios anteriores de cálculos dos benefícios previdenciários, evitando a utilização da Previdência Social como instrumento de ajuste das contas públicas, em evidente prejuízo para seus beneficiários.

Para cumprimento do disposto no art. 139, I, do Regimento Interno, a douta Presidência da Casa determinou a apensação à proposição em epígrafe do Projeto de Lei nº 4.447, de 2008, do Deputado Virgílio Guimarães, e do Projeto de Lei nº 4.643 de 1999, do Deputado José Airtton Cirilo, por tratarem de matéria análoga e conexa.

As proposições em epígrafe foram apreciadas, inicialmente, pela Comissão de Seguridade Social e Família, que, unanimemente, concluiu por sua aprovação, nos termos do voto do relator, Deputado Germano Bonow.

A Deputada Rita Camata, que ofereceu duas emendas modificativas à proposição principal, mas rejeitadas pelo relator, apresentou voto em separado.

Em seguida, foram as proposições em apreço encaminhadas à apreciação da Comissão de Finanças e Tributação. No entanto, em face do esgotamento do prazo regimental para exame naquele Órgão Técnico, a douta Presidência da Casa, por despacho, assinou-lhe o prazo adicional de dez sessões para cumprimento desse mister, o que não foi atendido.

À vista disso, a douta Presidência da Casa, em novo despacho, *ex vi* do disposto no art. 52, § 6º, do Regimento Interno, determinou o envio dos autos à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, por ser o próximo Órgão Colegiado a pronunciar-se sobre a matéria.

Não obstante tal fato, O Deputado Pepe Vargas da Comissão de Finanças e Tributação apresentou parecer às proposições em comento, concluindo por sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira e, no mérito, por sua aprovação, na forma do substitutivo anexado.

Não há, nos autos, nada que certifique a aprovação do parecer do Deputado Pepe Vargas, com substitutivo, o que significa dizer que, regimentalmente, a matéria não foi apreciada pela Comissão de Finanças e Tributação. Ainda assim, esta relatoria examinará o referido substitutivo.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania cabe, agora, analisar a matéria quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa, a teor do que dispõe o art. 54, I, do Regimento interno.

As proposições em exame estão submetidas ao regime de tramitação ordinária e sujeitas à apreciação do soberano Plenário. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Sobre os aspectos de competência deste Órgão Colegiado, verificamos que o Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, principal, e os Projetos de Lei nºs 4.447, de 2008, e 4.643, de 2009, apensados, atendem as normas constitucionais relativas à competência privativa da União para legislar sobre seguridade social (art. 24, XXII, da CF), à atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República (art. 48, *caput*, da CF) e à legitimidade da iniciativa parlamentar concorrente (art. 61, *caput*, da CF).

Quanto à juridicidade, as proposições acima aludidas estão, de igual modo, em conformação com os princípios e regras do ordenamento jurídico vigente. Ademais, seus textos se ajustam às prescrições da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001, o que revela a boa técnica legislativa empregada.

Com efeito, o art. 3º do aludido substitutivo, na nova redação que pretende dar ao § 10 do art. 29 da Lei nº 8.213, de 1991, intenta estabelecer limite de idade para a aplicação do fator previdenciário, o que é inconstitucional e injurídico, visto que essa matéria só pode ser veiculada pela Constituição Federal.

É dizer, não é admissível, por lei ordinária, fixar limite de idade para a concessão de benefício, salvo se já houver anterior previsão constitucional expressa.

Além disso, os incisos VII e VIII do art. 4º, do mesmo substitutivo pretendem estabelecer obrigações ao Poder Executivo, o que viola o princípio da separação dos Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal. (Fórmula 95/85 – soma da idade e contribuição).

Por derradeiro, o art. 6º do mencionado substitutivo, ao determinar a proibição da União de transferir recursos voluntários aos demais entes federados no caso de descumprimento do art. 4º, incorre, de igual modo, em vício de inconstitucionalidade e de injuridicidade, porquanto a Constituição Federal estabelece, expressamente, em seu art. 163, I, a competência da lei complementar para dispor sobre finanças públicas e assuntos correlatos.

Assim, não pode a lei ordinária dispor sobre essa matéria, por tratar-se de reserva específica de lei complementar, consoante prevê o referido dispositivo constitucional.

Pelas precedentes razões, manifestamos nosso voto da seguinte maneira:

i) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, principal, e dos Projetos de Lei nºs 4.447, de 2008, e 4.643, de 2009, apensados;

Sala da Comissão, em 17 de novembro de 2009

**ARNALDO FARIA DE SÁ**  
**Deputado Federal – São Paulo**  
**Relator**

## ANEXO VII

## BRASIL: Tábua Completa de Mortalidade - Ambos os Sexos - 2009

(Continua)

Idades Exatas (X)	Probabilidades de Morte entre Duas Idades Exatas Q (X, N) (Por Mil)	Óbitos D (X, N)	I (X)	L (X, N)	T(X)	Expectativa de Vida à Idade X E(X)
0	22,467	2247	100000	98017	7317212	73,2
1	2,152	210	97753	97648	7219195	73,9
2	1,132	110	97543	97488	7121546	73,0
3	0,750	73	97432	97396	7024059	72,1
4	0,552	54	97359	97333	6926663	71,1
5	0,432	42	97306	97285	6829330	70,2
6	0,354	34	97264	97246	6732046	69,2
7	0,302	29	97229	97214	6634799	68,2
8	0,268	26	97200	97187	6537585	67,3
9	0,248	24	97174	97162	6440398	66,3
10	0,244	24	97150	97138	6343236	65,3
11	0,256	25	97126	97114	6246098	64,3
12	0,292	28	97101	97087	6148985	63,3
13	0,350	34	97073	97056	6051898	62,3
14	0,489	47	97039	97015	5954842	61,4
15	0,719	70	96991	96956	5857827	60,4
16	0,891	86	96922	96878	5760871	59,4
17	1,051	102	96835	96784	5663993	58,5
18	1,188	115	96733	96676	5567208	57,6
19	1,304	126	96619	96556	5470532	56,6
20	1,423	137	96493	96424	5373977	55,7
21	1,541	149	96355	96281	5277553	54,8
22	1,631	157	96207	96128	5181272	53,9
23	1,685	162	96050	95969	5085144	52,9
24	1,712	164	95888	95806	4989175	52,0
25	1,729	166	95724	95641	4893369	51,1
26	1,752	167	95558	95474	4797728	50,2
27	1,783	170	95391	95306	4702253	49,3
28	1,830	174	95221	95134	4606948	48,4
29	1,890	180	95046	94957	4511814	47,5
30	1,956	186	94867	94774	4416858	46,6
31	2,025	192	94681	94585	4322084	45,6
32	2,105	199	94489	94390	4227498	44,7
33	2,195	207	94291	94187	4133108	43,8
34	2,298	216	94084	93976	4038921	42,9
35	2,412	226	93867	93754	3944945	42,0
36	2,541	238	93641	93522	3851191	41,1
37	2,687	251	93403	93278	3757669	40,2
38	2,851	266	93152	93019	3664392	39,3
39	3,035	282	92887	92746	3571372	38,4

Notas:

N = 1

Q(X, N) = Probabilidades de morte entre as idades exatas X e X+N.

I(X) = Número de sobreviventes à idade exata X.

D(X, N) = Número de óbitos ocorridos entre as idades X e X+N.

L(X, N) = Número de pessoas-anos vividos entre as idades X e X+N.

T(X) = Número de pessoas-anos vividos a partir da idade X.

E(X) = Expectativa de vida à idade X.

## BRASIL: Tábua Completa de Mortalidade - Ambos os Sexos - 2009

(Conclusão)

Idades Exatas (X)	Probabilidades de Morte entre Duas Idades Exatas Q (X, N) (Por Mil)	Óbitos D (X, N)	I ( X )	L (X, N)	T(X)	Expectativa de Vida à Idade X E(X)
40	3,235	300	92605	92455	3478627	37,6
41	3,453	319	92305	92146	3386172	36,7
42	3,693	340	91986	91816	3294026	35,8
43	3,957	363	91647	91465	3202210	34,9
44	4,243	387	91284	91090	3110744	34,1
45	4,558	414	90897	90690	3019654	33,2
46	4,894	443	90482	90261	2928964	32,4
47	5,242	472	90040	89804	2838704	31,5
48	5,597	501	89568	89317	2748900	30,7
49	5,967	531	89066	88801	2659583	29,9
50	6,359	563	88535	88253	2570782	29,0
51	6,794	598	87972	87673	2482529	28,2
52	7,289	637	87374	87056	2394856	27,4
53	7,858	682	86737	86396	2307801	26,6
54	8,495	731	86056	85690	2221404	25,8
55	9,186	784	85325	84933	2135714	25,0
56	9,918	838	84541	84122	2050781	24,3
57	10,686	894	83702	83255	1966660	23,5
58	11,487	951	82808	82332	1883405	22,7
59	12,329	1009	81857	81352	1801072	22,0
60	13,238	1070	80848	80312	1719720	21,3
61	14,226	1135	79777	79210	1639408	20,5
62	15,288	1202	78642	78041	1560198	19,8
63	16,431	1272	77440	76804	1482157	19,1
64	17,669	1346	76168	75495	1405353	18,5
65	18,981	1420	74822	74112	1329858	17,8
66	20,413	1498	73402	72653	1255746	17,1
67	22,051	1586	71903	71111	1183094	16,5
68	23,947	1684	70318	69476	1111983	15,8
69	26,083	1790	68634	67739	1042507	15,2
70	28,396	1898	66844	65895	974768	14,6
71	30,852	2004	64946	63944	908874	14,0
72	33,496	2108	62942	61888	844930	13,4
73	36,335	2210	60834	59728	783042	12,9
74	39,382	2309	58623	57469	723314	12,3
75	42,648	2402	56315	55114	665845	11,8
76	46,159	2489	53913	52669	610731	11,3
77	49,961	2569	51424	50140	558062	10,9
78	54,091	2643	48855	47534	507923	10,4
79	58,572	2707	46212	44859	460389	10,0
80 ou mais	1000,000	43506	43506	415530	415530	9,6

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas (DPE), Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS).

Notas:

N = 1

Q(X, N) = Probabilidades de morte entre as idades exatas X e X+N.

I(X) = Número de sobreviventes à idade exata X.

D(X, N) = Número de óbitos ocorridos entre as idades X e X+N.

L(X, N) = Número de pessoas-anos vividos entre as idades X e X+N.

T(X) = Número de pessoas-anos vividos a partir da idade X.

E(X) = Expectativa de vida à idade X.