

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

JOAQUIM JOSÉ NALASCO QUEIROZ

A CONSTITUCIONALIDADE DO FATOR PREVIDENCIÁRIO:

o fator previdenciário frente à moderna concepção do princípio da igualdade.

São Luís

2014

JOAQUIM JOSÉ NALASCO QUEIROZ

A CONSTITUCIONALIDADE DO FATOR PREVIDENCIÁRIO:

o fator previdenciário frente à moderna concepção do princípio da igualdade.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Msc. Maria da Conceição
Meirelles Mendes.

São Luís

2014

Queiroz, Joaquim José Nalasco.

A constitucionalidade do fator previdenciário: o fator previdenciário frente à moderna concepção do princípio da igualdade / Joaquim José Nalasco Queiroz. — São Luís, 2014.

74 f.

Impresso por computador (Fotocópia).

Orientador: Maria da Conceição Meirelles Mendes.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2014.

1. Direito previdenciário. 2. Seguridade social. 3. Fator previdenciário. 4. Constitucionalidade I. Título.

CDU 349.3:36

JOAQUIM JOSÉ NALASCO QUEIROZ

A CONSTITUCIONALIDADE DO FATOR PREVIDENCIÁRIO:

o fator previdenciário frente à moderna concepção do princípio da igualdade.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Msc. Maria da Conceição Meirelles Mendes (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

(Examinador)
Universidade Federal do Maranhão

(Examinador)
Universidade Federal do Maranhão

À Deus, aos meus pais, à minha madrinha de coração e a todos aqueles que me acompanharam durante toda minha trajetória e me fizeram ser hoje o que sou.

AGRADECIMENTOS

Muitos são aqueles aos quais devo agradecimento por me ajudarem a trilhar o caminho até aqui. Posso não ser capaz de colocar em palavras os agradecimentos a todos que o merecem, mas fica aqui minha tentativa:

À Deus em primeiro lugar, pois sem ele jamais teria a oportunidade de sentir o milagre que é a vida, de presenciar as maravilhas deste mundo em que por sua benesse vivemos.

À minha orientadora, professora Maria da Conceição, pela orientação e aconselhamentos para a feitura deste trabalho, bem como pela inspiração que foram suas aulas durante o curso, em especial por me ajudar nos primeiros passos no mundo acadêmico na disciplina de Introdução ao estudo do Direito desta universidade.

À Universidade Federal do Maranhão que, ainda que diante dos tristes problemas existentes nos serviços públicos em nosso país, me possibilitou conhecer pessoas que farão parte de minha vida para sempre e, me permitiu estudar e me apaixonar pelo Direito.

Aos meus professores do ensino fundamental e médio, que ajudaram a moldar minha mente e meu caráter com destreza inenarrável, em especial ao professor Silvio Carlo, pois ensinar matemática é fácil, mas tornar crianças em cidadãos de bem é uma tarefa grandiosa.

Aos meus amigos do colégio, que me conhecem e me aturam a uma vida, e me ajudaram a formar uma base muito além da teórica.

Aos meus amigos, Danilo Silva, Filipe Farias, e Júlio César, por me aturarem, me acompanharem e se fazerem muito mais que amigos, verdadeiros irmãos, que ainda que de pais diferentes me proporcionam um laço que vai muito além do sangue.

Ao “Tujuris!” que me proporcionou uma amizade certa de não se acabar, que me ajudou a seguir em frente e, mesmo com as noites mal dormidas de véspera de prova, me fez alegrar-me de chegar à universidade depois de quilométricos engarrafamentos.

A Aline Silva Cavalcante, por me ajudar durante todo o período desde que estamos juntos, me fazendo, além estudar, trabalhar e me esforçar cada dia mais para ser digno de seu afeto.

A meu pai, Joaquim José Aguiar de Queiroz, por, mais do que todos, me fazer ver e entender a maravilha que é viver, por sempre ter um conselho a dar, por sempre ter uma lição a passar, por me fazer ver, pensar, raciocinar sobre o que vejo, e agir sempre da maneira mais correta possível.

A minha mãe, Leidismar Fernandes Nalasco, por tudo o que sou e o que serei, por me criar, alimentar, educar, amar, respeitar e acima de tudo por ser uma verdadeira mãe. Ressalto aqui que o conceito de 'mãe' vai muito além de uma definição do dicionário, ou de qualquer expressão que possa ser traduzida em palavras, ser mãe é algo que só quem é sabe, e da mesma forma, ter uma mãe, é algo que só quem é privilegiado de possuir uma pode entender.

A Edileuza da Silva Gomes, por tudo e muito mais do que posso descrever. Posso dizer que sou mais sortudo que a maioria das pessoas do mundo, pois fui agraciado não com uma mãe, mas com duas, Deus colocou esta segunda mãe em minha vida, e por isso sou imensamente grato.

Por fim, gostaria de agradecer aos meus colegas de turma por estarem no mesmo barco que eu, e remando juntos, vencemos mais esta etapa! Que possamos encarar os desafios que estão por vir com a mesma desenvoltura, felicidade, e certeza de que tudo aquilo que desejamos é possível, e se não o for, nós o faremos ser!

“Agir, eis a inteligência verdadeira. Serei o que quiser. Mas tenho que querer o que for. O êxito está em ter êxito, e não em ter condições de êxito. Condições de palácio tem qualquer terra larga, mas onde estará o palácio se não o fizerem ali?”

Fernando Pessoa

RESUMO

Em um país cuja Carta Magna é tida como a Constituição Cidadã, a Seguridade Social possui um papel de fundamental importância, pois é por meio dela que muitos dos objetivos almejados pelas ideias dos constituintes são transformados em ações. Dentro deste contexto tem-se a Previdência Social, instituição que nasce tendo como objetivo a proteção do trabalhador frente aos riscos sociais. Sua evolução remonta desde eras imemoriais, pode-se dizer que sua base se liga à própria instituição familiar. Toda a Seguridade Social evoluiu atrelada ao desenvolvimento da humanidade, assegurando, cada vez mais, à população uma melhor condição de vida, sendo que este desenvolvimento pode-se verificar através de diversos marcos legais, que com a evolução histórica, passaram a desenvolver uma proteção muito mais efetiva às sociedades, o que não foi diferente no Brasil. Em razão da própria evolução normativa da proteção social, diversos princípios passam a ser observados, tanto aqueles tidos como próprios à Seguridade Social, como aqueles advindos da Constituição Federal, princípios estes que vão orientar toda a normatização bem como a aplicação dos instrumentos do sistema securitário público. Da constante evolução histórica e legislativa diversos são os institutos que surgem e passam a vigorar, sendo o fator previdenciário um dos mais controversos deles, instituto aplicado às aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, que tem diversas alegações de incompatibilidade com preceitos postos na Carta Republicana, em especial quando analisado frente ao princípio da igualdade, estando, todavia, o fator previdenciário em plena vigência e, conseqüentemente, aplicação no ordenamento jurídico pátrio.

Palavras-chave: Seguridade Social. Direito Previdenciário. Fator Previdenciário. Constitucionalidade.

ABSTRACT

In a country whose Constitution is considered the Citizen Constitution, Social Security has a role of fundamental importance because it is through it that many of the objectives pursued by the ideas of the constituents are turned into actions. Within this context has Social Security, an institution that is born with the objective of protecting the worker of social risks. Its evolution goes back since ancient ages, it can be said that its base binds to own family institution. All Social Security evolved linked to the development of mankind, ensuring increasingly to the population a better life, and this development can be seen through various legal frameworks, which with the historical evolution are developing a protection much more effective to companies, which was not different in Brazil. By reason of regulatory evolution of social protection, several principles are to be observed, both those thought to themselves to social security, such as those arising from the Constitution, principles which will guide the entire standardization and the application of the instruments of the public security-system. Constant many historical and legislative developments are the institutions that arise and become effective, and the social security factor most controversial of them, institute applied to retirement by age and contribution, which has several claims incompatibility with the Republican Charter precepts posts, especially when analyzed against the principle of equality, being, however, the security factor in full force and application in native legal system.

Keywords: Social Security. Social Security Law. Social Security Factor. Constitutionality.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
2.	A EVOLUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL	15
2.1.	Contexto histórico-evolutivo da seguridade social no mundo	15
2.2.	Evolução histórica e legislativa da seguridade social no Brasil	23
a.	Criação de Montepio e Caixa de Socorro – Primeira fase	24
b.	Lei Eloy Chaves e Caixas de Aposentadorias e Pensões – Segunda fase	25
c.	Institutos de aposentadorias e Pensões – Terceira fase	26
d.	Uniformização da legislação e unificação administrativa – Quarta fase	26
e.	Reestruturação – Quinta fase	27
f.	Seguridade Social – Sexta fase	27
g.	A reforma da Emenda Constitucional nº 20 – Sétima fase	28
h.	A reforma da Emenda Constitucional nº 41 – Oitava fase	28
i.	Criação da Secretaria da Receita Previdenciária – Nona fase	29
j.	Pec paralela – Décima fase	29
k.	Medida Provisória nº 258, a Criação da “Super-Receita” – Décima primeira fase	29
l.	Lei nº 11.457, a recriação da “Super-Receita” – Decima segunda fase	30
2.3.	Considerações finais sobre a evolução histórica	30
3.	A PRINCIPIOLOGIA PREVIDENCIÁRIA	31
3.1.	Princípios inerentes à Seguridade Social	31
a.	A universalidade da cobertura e do atendimento	32
b.	Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais	33
c.	Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços	34
d.	Irredutibilidade do valor do benefício	34
e.	Equidade na forma de participação no custeio	35
f.	Diversidade da base de financiamento	35
g.	Caráter democrático e descentralizado da administração	36
3.1.1.	O custeio da seguridade social	36
a.	Os empregados	38
b.	As empresas	39

c.	O Estado.....	39
3.2.	Princípios do Direito Constitucional aplicáveis à Seguridade, em especial à Previdência.....	40
a.	Princípio da Solidariedade.....	40
b.	Princípio da Legalidade.....	41
c.	Princípio do direito adquirido.....	42
d.	Princípio do amplo acesso ao Judiciário.....	43
3.1.2.	A igualdade.....	44
3.3.	Considerações finais acerca da principiologia pertinente.....	47
4.	O FATOR PREVIDENCIÁRIO.....	48
4.1.	A aposentadoria no Brasil.....	48
a.	Aposentadoria por invalidez.....	48
b.	Aposentadoria especial.....	49
c.	Aposentadoria por idade.....	50
d.	Aposentadoria compulsória.....	51
e.	Aposentadoria por tempo de contribuição.....	52
f.	Aposentadoria proporcional.....	53
4.2.	Da criação e aplicação do Fator Previdenciário.....	54
4.3.	O déficit previdenciário e o mito da quebra da previdência.....	60
4.4.	A Constitucionalidade do Fator Previdenciário frente à igualdade.....	63
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
	REFERÊNCIAS.....	71

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho monográfico é fruto de reflexões acerca da implementação e utilização do fator previdenciário no sistema de previdência social do Brasil.

Com o advento da Emenda Constitucional número 20, em 1998, o governo incube o regime de previdência a permear um equilíbrio financeiro e atuarial. Com vistas a garantir o cumprimento de tais preceitos, por meio da Lei 9.876 de 26 de novembro de 1999, foi criado o fator previdenciário.

Este fator pretende ser um coeficiente a ser aplicado no cálculo da concessão de certos tipos de aposentadorias, buscando promover um equilíbrio entre a contribuição feita pelo segurado e o valor a que o mesmo receberá pela Previdência a título de benefício.

Tema bastante controverso, o fator previdenciário tem gerado diversas divergências, sendo o seu próprio surgimento em meio a um cenário legislativo conturbado. Observam-se posicionamentos diferenciados acerca de sua compatibilidade com os paradigmas previstos na Constituição de 1988, em especial, discordância entre o que defende a doutrina, em sua maioria, e o posicionamento jurisprudencial.

Ocorre que, a Lei Maior promove uma proteção de sobremaneira garantista à população, não a toa é conhecida como Constituição Cidadã, de forma que a implementação do fator no cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição, obrigatoriamente, e por idade, facultativamente, levanta a questão quanto a se ocorre ou não supressão de direitos garantidos constitucionalmente aos cidadãos.

Ressalta-se ainda que muito se debate sobre a fórmula utilizada para o cálculo do fator previdenciário, na qual se observa a utilização de variáveis que, em uma análise superficial, mostram pontos nos quais se pode chegar a resultados diferenciados para segurados nas mesmas condições.

Desta maneira, com o presente trabalho se busca lançar uma luz sobre este enorme conjunto de discussões e divergências quanto ao fator previdenciário. E para que se alcance o fim proposto, faz-se preciso analisar o instituto de um ponto de vista macro.

Elenca-se, pelo exposto, como objetivo principal um estudo sobre a aplicação do fator no contexto jurídico pátrio frente aos ditames constitucionais.

Enfrentando o assunto especialmente no que tange à aplicação do princípio da igualdade, ou isonomia, quando da utilização do fator previdenciário para o cálculo do benefício de qualquer cidadão.

Far-se-á assim, por meio de um estudo bibliográfico e documental, valendo-se do método dedutivo de abordagem, conjuntamente com o método indutivo, a busca de um escalonamento racional de ideias, fazendo-se um contraponto entre os métodos, a fim de que assim se possa alcançar uma correta conclusão acerca da constitucionalidade do fator em comento.

Para que se possa buscar tal resultado, promover-se-á um estudo do contexto em que se insere o fator previdenciário, analisando-se a atuação da Seguridade Social, para que a entendendo se possa melhor arguir sobre a concessão de benefício em que pese a aplicação do fator.

Desta feita, inicialmente, cumpre um aprofundamento na origem e evolução do sistema securitário no mundo, um estudo voltado aos principais marcos nos quais a Seguridade Social galgou seu desenvolvimento durante o tempo, para chegar ao sistema que conhecemos hoje.

Sendo necessário este estudo inicial para que se possa arguir com legitimidade sobre os fins e almejos da Seguridade Social, e o porquê da busca de tais objetivos pela mesma.

Na mesma linha de raciocínio, será demonstrada a evolução legislativa da Seguridade Social no Brasil, tal estudo indispensável frente à complexa estrutura normativa observada em nosso país, de maneira que, analisar-se-á as principais etapas do desenvolvimento legal a fim de possibilitar um contraponto com a visão da Seguridade Social no mundo, bem como legitimar um olhar para o fator previdenciário dentro de um sistema securitário abrangente e complexo.

Em sequencia, estudar-se-á acerca dos princípios que vão reger a Seguridade Social, buscando-se inicialmente elencar sobre aqueles tidos como princípios próprios da Seguridade, para então adentrar no estudo dos princípios advindos do Direito Constitucional que devem ser observados obrigatoriamente em todo o sistema normativo.

Dar-se-á intento neste item a uma avaliação dos reflexos provocados, principalmente, pelo princípio que rege o custeio da Seguridade Social no Brasil, posto que entender como funciona o financiamento do sistema é imprescindível para que se possa julgar sobre o *quantum* do valor dos benefícios concedidos, de forma

que, sendo o fator previdenciário um limitador deste valor, necessário se faz tal estudo.

Dentro do mesmo contexto, se promoverá um olhar inquisitivo sobre o princípio da igualdade, buscando vislumbrar como o mesmo pode ser entendido e, da mesma forma, como se dá aplicação em coerência com as demais normas da legislação pátria.

Noutro giro, abordar-se-á o tema da aposentadoria no Brasil, com vistas a explanar sobre suas espécies existentes na legislação previdenciária nacional, salientando-se as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, para que se possa melhor entender os reflexos da aplicação do fator no cálculo destes benefícios.

Por conseguinte, explanar-se-á sobre o instituto do fator previdenciário propriamente dito, elencando os motivos de sua criação, circunscrevendo principalmente os motivos apontados pelo governo, buscando entender qual o real objetivo a ser alcançado com ele e a maneira como se dá sua aplicação no cálculo para a concessão de um benefício frente à Previdência Social.

Sendo analisado, neste contexto, o déficit nas contas previdenciárias, englobando o conhecido mito da quebra da previdência. Esta abordagem faz-se necessária para que se possa arguir sobre a real necessidade, do ponto de vista financeiro, da utilização do fator ora em comento para a redução do valor de certos tipos benefícios, concedidos na forma das espécies de aposentadorias supracitadas.

Por fim, será abordado o tema da constitucionalidade do fator previdenciário, em que se demonstrará, frente a diversos preceitos elencados pela Carta Magna, se a vigência de tal dispositivo encontra-se em harmonia com os ditames e princípios que regem o Direito nacional, abordando-se principalmente no que se refere à observância do princípio da igualdade, para que assim se possa formar uma opinião contundente a respeito da constitucionalidade deste controverso instituto.

Por todo o exposto, vê-se que o estudo proposto mostra grande relevância para o desenvolvimento de uma formação ideológica sobre o fator previdenciário, por meio dele se possibilitará uma visão mais completa e abrangente quanto aos pontos de vista em necessários para uma análise fundada sobre a problemática.

Promover-se-á assim um aprofundado entendimento sobre a aplicação do fator no ordenamento jurídico nacional dentro de um contexto de seguridade social complexo, tanto por sua própria evolução, quanto por sua relação intrínseca com o Direito Constitucional, sendo levada em conta, da mesma forma, uma visão financeira que possibilite a manutenção desse sistema tão importante para o desenvolvimento de nosso país.

2. A EVOLUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL

Todo o ordenamento jurídico é fruto de uma formação histórica, a Seguridade Social, da mesma forma, surge do aprimoramento de práticas observadas desde antes da formação do Estado, a seguridade social familiar por exemplo, precioso assim se perfaz o estudo não só das leis e normas referentes ao assunto, mas analisar o que levou a elaboração de tais diplomas.

Neste sentido, discorre Sérgio Martins:

Ao examinarmos o Direito da Seguridade Social, há necessidade de lembrarmos de sua gênese e de seu desenvolvimento no decorrer do tempo, entendendo novos conceitos e instituições que foram surgindo com o passar dos lustros. O Direito tem uma realidade histórico-cultural, não admitindo o estudo de qualquer de seus ramos sem que se tenha uma noção do seu desenvolvimento dinâmico no transcurso do tempo.¹

Desta maneira, no presente capítulo se pretende elaborar um estudo que possa demonstrar como o sistema de seguridade social, no Brasil e no mundo, evoluiu até o ponto que se observa nos dias atuais.

Inicialmente abordar-se-á a seguridade social no mundo, de forma a demonstrar como foram formados a priori os institutos do sistema de seguridade, bem como de que forma os Estados passaram a se preocupar e a atuar na área securitária.

A partir desta análise inicial proposta, em sequencia ao trabalho monográfico, se busca demonstrar como o Brasil evoluiu paralelamente ao desenvolvimento mundial, buscando-se analisar de forma satisfatória a evolução legislativa nacional no que tange a matéria da seguridade social, desde os primeiros institutos a tratarem do assunto, até a legislação atualmente vigente referente à matéria.

2.1. Contexto histórico-evolutivo da seguridade social no mundo.

O desenvolvimento dos diversos institutos da seguridade social hoje existentes é fruto de uma complexa construção histórica. Esta evolução, para fins didáticos, divide-se em fases. Fábio Zambitte Ibrahim assevera que não existe um

¹ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 29.

consenso entre os doutrinadores a cerca de tais fases, todavia a divisão mais usual seria em uma fase inicial, uma intermediária e uma contemporânea.

De tal maneira, na fase inicial deste desenvolvimento histórico, que contemplaria até o ano de 1918, se observa o surgimento dos primeiros regimes previdenciários, que tinham uma proteção restrita, não abrangendo uma gama significativa de eventos.

Observa-se nesta fase que o Estado passou a intervir gradativamente na seguridade frente às necessidades sociais, neste sentido Thiago Taborda Simões descreve:

O próprio convívio social demanda uma série de contingências sociais, decorrentes justamente desta sistemática organizacional de vivência. A cobertura dessas contingências foi gradativamente incluída nas responsabilidades do Estado mediante traumáticos choques sociais e mesmo revoluções ocorridas no mundo a partir do século XVIII. Entre elas estão a Revolução Francesa e Industrial.²

Já na fase intermediária, que se verificaria entre 1919 e 1945, ocorre o fenômeno da expansão da previdência pelo mundo, o Estado passa a intervir de maneira mais enfática na seguridade social como um todo.

Por fim, na fase contemporânea, que se iniciaria em 1946 seguindo até os dias atuais, e observa um aumento cada vez maior na abrangência da seguridade, tanto no que tange ao número de segurados, como no que se refere a gama de eventos a que se oferece proteção. Nesta fase que verifica “o grau máximo do *Welfare State*”.

Na mesma linha de raciocínio, Zambitte dispõe:

Basicamente, o que se pretende demonstrar com essas fases é a completude assumida pelo sistema no decorrer do tempo. No início, tem-se a adoção de regimes previdenciários por diversos Estados, em uma espécie de efeito dominó, em virtude do evidente benefício para a população. Posteriormente, os sistemas passam por mudanças, de modo a atender demandas sociais até então excluídas da proteção social. Trata-se do aprimoramento da técnica protetiva, fase que vivemos hoje, de modo evidente.³

² SIMÕES, Thiago Taborda. **Contribuições Sociais: aspectos tributários e previdenciários**. São Paulo: Noeses, 2012. p. 30.

³ ZAMBITTE, Fábio. **Curso de Direito Previdenciário**. 14. Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009. p. 45.

O autor deixa clara a importância, não da divisão das fases em si, mas da própria história e evolução da seguridade social para a construção do aparelhamento de todo o sistema de seguridade que se verifica nos dias hodiernos.

Deixando de lado as divisões doutrinárias desta evolução, pode-se dizer que, em suma, o homem sempre buscou a sua proteção pessoal, assim como de sua família, sendo este um dos fatores que levou a criação do próprio Estado, desta forma o primeiro momento em que se observa o surgimento da proteção contra infortúnios da vida vem da formação estrutural familiar, em que os mais novos e aptos a prover as necessidades da família cuida dos mais velhos e enfermos.

Esta proteção dentro da unidade familiar não se restringia apenas aos membros da família, aqueles com o mesmo sobrenome, mas ligava também aqueles que de uma forma indireta participavam da estrutura familiar. Odonel Gonçalves assevera que: “Desde priscas eras observa-se a preocupação do homem com o bem-estar do seu semelhante. A família romana, por meio do *pater famílias*, tinha a seu cargo a obrigação de prestar assistência a pessoas que a integravam (servos e clientes)”⁴.

Tem-se também que, as primeiras formas de proteção adicional como meio de seguridade social surgem na esfera privada com os fundos mutualistas, que eram formados basicamente por uniões de pessoas que se associavam de maneira voluntária no intuito de aferir uma proteção mútua frente aos riscos sociais.

A existência deste sistema mutualista verifica-se desde antes de Cristo, como afirmam Tiago Faggioni Bachur e Maria Lucia Aiello:

Antes de Cristo, os romanos já se preocupavam com a previdência. Na Roma Antiga, havia um grupo de assistencialismo (uma forma de mútuo, que posteriormente evoluiu para o mutualismo). O Estado não intervinha nessa relação. Havia o *Pater Famílias*, em que as partes contribuíam em forma de mútuo.⁵

Vê-se desta forma, a instituição de um sistema de seguridade privado simplificado, que consubstancia raiz para a evolução do sistema como um todo.

O primeiro ato referente a um modelo de assistência social propriamente dita se consubstanciou no *Poor Relief Act*, em 1601 na Inglaterra. Marco Vieira

⁴ GONÇALES, Odonel Urbano. **Manual de Direito Previdenciário**. 11. Ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 3.

⁵ AIELLO, Maria Lucia; BACHUR, Tiago Faggioni. **Teoria e Prática do Direito Previdenciário**. 2. Ed. São Paulo: Lemos e Cruz, 2009. p. 35.

dispõe que “Nada mais lógico, uma vez que a Inglaterra foi o berço da revolução industrial e a massa operária sentiu a necessidade de um seguro contra determinadas adversidades, garantido pelo próprio Estado”⁶, de forma que o surgimento deste modelo foi um reflexo direto da condição do operário das indústrias existentes naquela época.

Tem-se, todavia, que foi em 1883, na Alemanha, com a aprovação pelo parlamento do projeto de seguro doença do Chanceler Bismarck que se observa o primeiro ponto fundamental para o estudo previdenciário.

Apesar de ainda não formado no modelo em que se encontra hoje, tal momento, segundo Zambitte, “Foi à gênese da proteção garantida pelo Estado, funcionando este como arrecadador de contribuições exigidas compulsoriamente dos participantes do sistema securitário”⁷. Ressalta-se que neste ato já se pode depreender duas características presentes nos regimes previdenciários até os dias de hoje, quais sejam: a compulsoriedade de filiação e a contributividade.

A partir do projeto de Bismarck é que se passa a vislumbrar a prestação previdenciária como um direito subjetivo do segurado, visto que, no momento em que o Estado obriga, compulsoriamente, o pagamento da contribuição para o custeio de um sistema protetivo, aquele que mesmo contra sua vontade foi filiado a tal sistema passa a poder exigir, a partir da ocorrência de um dado evento, que lhe seja pago seu benefício.

O modelo bismarckiano deu ensejo a um avanço significativo em toda a área da seguridade e, seguindo a mesma linha de pensamento, surgiram diversos diplomas legais previdenciários, como a aprovação da cobertura de acidentes de trabalho e da criação de fundo especial para aqueles acometidos de doenças e do auxílio funeral em 1885 na Noruega, vale a ressalva que foi em 1884 a primeira vez que foi utilizada a nomenclatura “Estado de Bem-Estar Social” por Ebbe Hertzberg; a criação da aposentadoria na Dinamarca em 1891; assim como diversos diplomas legais criados pelo mundo.

Entre os marcos legais mais relevantes dentro do desenvolvimento da seguridade social citam-se: o desenvolvimento do primeiro plano de pensão nacional universal da Suécia logo após 1891; a criação do *Workmen's Compensation Act* na

⁶ VIEIRA, Marco André Ramos. **Manual de direito previdenciário**. 6. Ed. Niterói, RJ: Impetus, 2006. p. 4.

⁷ ZAMBITTE, op. cit., p. 46.

Inglaterra em 1897; a criação de sistemas previdenciários mais antigos na Argentina, Chile e Uruguai no início da década de 1920; a Lei de Seguridade Social – *Social Security Act* – que, por estímulo do empobrecimento causado pela Grande Depressão de 1929 foi criada pelo presidente Franklin Roosevelt nos Estados Unidos em 1935.

Ressalta-se, frente a sua importância histórica, que em 1917 foi elaborada a primeira constituição que veio a mencionar o seguro social em seu texto, a Constituição do México, e que em 1919 a Constituição de Weimar surge com diversos mecanismos e dispositivos previdenciários, Nesta esteira, os professores Tiago Bachur e Maria Aiello descrevem:

A matéria previdenciária obteve status constitucional pela primeira vez, com a Constituição do México, em 1917, sendo esta considerada a primeira constituição social. Em seguida, a Constituição de Weimar (1919) também tratou do tema, determinando que incube ao Estado promover a subsistência do cidadão, caso não possa proporcionar-lhe a oportunidade de ganhar a vida com um trabalho produtivo.⁸

Assevera-se assim a importância de que começa a se revestir a temática previdenciária, que por sua fundamental relevância social passa a integrar o texto da Carta Magna do país, com vistas também à garantia de continuidade das prestações previdenciárias à população frente a maior rigidez que se revestem as Constituições.

Avançando no tempo, ponto de fundamental importância na evolução securitária se configura no relatório de Beveridge que deu origem ao plano de mesmo nome que se materializou na Inglaterra em 1942, pode-se dizer que ele deu origem à Seguridade Social, trazendo a tona o ideário de que a responsabilidade do Estado não se liga apenas ao seguro social, mas também deve abranger ações na área de saúde e assistência social.

Cumprir fazer aparte no que tange à Assistência Social, sendo que esta se consubstanciaria em mecanismo primordial de auxílio aos necessitados. Gilmar Mendes, neste sentido, descreve:

A assistência social destina-se a garantir o sustento, provisório ou permanente, dos que não tem condições para tanto. Sua obtenção caracteriza-se pelo estado de necessidade de seu destinatário e pela

⁸ AIELLO; BACHUR, op. cit., p. 36.

gratuidade do benefício, uma vez que, para seu recebimento, é indiferente que a pessoa contribua com a seguridade social.⁹

Vê-se assim que o plano de Beveridge se consubstanciou em um avanço gritante no que tange a uma formação de seguridade social coesa e garantista, sendo sua relevância consenso entre os doutrinadores e estudiosos. Neste sentido, sobre o papel do plano na evolução securitária, Ivan Kertzman assevera:

Ponto chave do estudo da evolução histórica mundial é o chamado Plano Beveridge, construído na Inglaterra, em 1942, por William Beveridge. Este plano é o que marca a estrutura da seguridade social moderna, com a participação universal de todas as categorias de trabalhadores e cobrança compulsória de contribuições para financiar as três áreas da seguridade: saúde, previdência social e assistência social.¹⁰

Este plano nasceu com vistas a promover uma reestruturação social, trazendo uma alternativa para alavancar com os problemas da reconstrução do período pós-guerra. Surgiu de maneira inovadora, pois não perfazia apenas uma visão restrita da seguridade, mas promoveu um estudo de todo o contexto social para uma seguridade social mais completa. Neste sentido Zambitte afirma:

O plano teve grande mérito por tratar-se do primeiro estudo amplo e minucioso de todo o universo do seguro social e serviços conexos. É este relatório que questiona a proteção do seguro social restrita aos empregados, pois todo e qualquer trabalhador deve ser objeto de proteção.¹¹

As principais conclusões do relatório são: o seguro social compulsório; a unificação do seguro de acidentes do trabalho com o seguro social; a adoção da tríplice forma de custeio; a unificação do seguro e da assistência social em um único ministério; a unificação das contribuições; a separação da saúde do contexto previdenciário; o fornecimento de auxílio para o aprendiz; a revogação das isenções; a extensão do seguro social a todos os trabalhadores; e o incentivo à permanência em atividade.

É relevante comentar a importância de algumas destas conclusões, de forma que, no que se refere ao seguro social compulsório, estabeleceu-se a priori

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 728.

¹⁰ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 10 ed., Salvador: JusPodivm, 2013. p. 48.

¹¹ ZAMBITTE, op. cit., p. 47-48.

que contaria com a participação de todos, assegurado a aqueles que necessitassem um mínimo para sua manutenção, não havendo distinção entre os que participavam, direitos equivalentes a todos, fazendo um sistema único, tanto para a área urbana como para a rural.

Quanto à unificação do seguro de acidentes do trabalho com o seguro social, esta medida se fez necessária, pois mesmo verificando-se que um sistema privado e autônomo de seguro de acidentes era vantajoso em diversos aspectos, os revés que trariam um sistema não unificado se mostravam proporcionalmente muito mais danosos, de forma que preferiu-se a unificação.

Já a adoção da tríplice forma de custeio veio como um dos maiores avanços na sistemática da seguridade social, que não mais seria mantida única e exclusivamente com os recursos dos particulares, a partir do plano *Beveridge* esse custeio seria feito pelo Estado, pelas empresas e pelos trabalhadores.

Sobre a unificação do seguro e da assistência social em um único ministério Zambitte discorre:

Devido a similitude de ações entre o seguro e a assistência social, seria evidente desperdício a manutenção de suas estruturas em paralelo para o atendimento da população. Como a assistência social visa ao preenchimento das lacunas previdenciárias, a direção única é fundamental para atingir-se este objetivo.¹²

O que se depreende da própria natureza dos sistemas, tanto a seguridade como o assistencialismo social têm de andar em conjunto para que se alcancem objetivos sociais efetivos, desta forma, não faria sentido a instituição de ministérios diversos para tratar de duas áreas que devem andar sempre atreladas.

Aparte relevante, cumpre comentar que no Brasil não mais se observa esta unificação, em flagrante retrocesso a Lei 10.683 de 28 de maio de 2003 criou o Ministério da Previdência Social e o Ministério da Assistência Social (posteriormente o ministério foi renomeado para Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome pela MP 163 de 23 de janeiro de 2004, convertida na Lei 10.869 de 13 de maio de 2004), que se desmembraram do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Nota-se que separação da saúde do contexto previdenciário se verifica necessária, pois o sistema de saúde engloba uma gama de atendimento de

¹² ZAMBITTE, op. cit., p. 49.

sobremaneira elevada, de maneira que a junção de tais institutos inviabilizaria um atendimento apto, ademais, a criação de um órgão único para gerenciar este instituto único seria de um gigantismo exacerbado, o que impossibilitaria até mesmo um controle administrativo eficaz.

Avanço importante se verificou também na unificação das contribuições, ressalta-se que anteriormente as contribuições eram distintas, cada benefício solicitava uma contribuição própria, desta forma, a unificação simplificou o custeio ao estabelecer que com uma contribuição única o segurado teria direito a todos os benefícios estabelecidos.

Observa-se ainda um viés para a manutenção da estrutura social dentro do plano Beveridgiano, que ao prever o fornecimento de auxílio à aprendizagem e o incentivo à permanência em atividade fortalecem o mercado, o que levaria a uma maior qualidade social geral, tais institutos vislumbram diretamente o segurado, mas indiretamente promovem um avanço na seguridade social geral.

Importante ressalva se faz às revogações de isenções que previam a exclusão de todas as renúncias de receitas, fator necessário ao financiamento do sistema. Os recursos destinados à previdência consubstanciam-se fator crucial para sua manutenção, principalmente no contexto pós-guerra que se verificava, de tal forma, Zambitte aduz:

O sistema previdenciário é necessariamente contributivo. A exclusão de contribuições somente provoca a debilidade do regime. Se alguma entidade, de alguma forma, realiza atividades de interesse estatal, tais ações deveriam ser incentivadas por meio de outros tipos de subvenções, e não de renúncia de contribuições.¹³

Buscava-se assim a manutenção do custeio da previdência estabelecendo que não há incentivo fiscal por meio de renúncia às contribuições sociais, estas se perfazem necessárias e indisponíveis para renúncia.

O que se observa, é que a evolução histórica de todo o sistema da Seguridade Social no mundo passou, cada vez mais, a buscar um equilíbrio. Visando promover um bem-estar social satisfatório sem com isso se comprometa o funcionamento da máquina estatal. Ressalta-se que grandes foram os avanços, principalmente na historia recente, não só no que tange à concessão de benefícios,

¹³ ZAMBITTE, op. cit., p. 50.

mas também no que se observa do desenvolvimento social da população, que passa a requerer uma contraprestação do Estado digna.

2.2. Evolução histórica e legislativa da seguridade social no Brasil.

O desenvolvimento histórico e evolutivo da seguridade social no mundo também influenciou a evolução do sistema brasileiro, apesar do progresso nacional e mundial avançarem de maneira parecida, este influenciando aquele, notadamente não seguem sempre os mesmo ditames.

Neste sentido, Zambitte afirma que “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”¹⁴. Corroborando este entendimento, cita-se Castro e Lazzari, na medida em que:

A formação de um sistema de proteção social no Brasil, a exemplo do que se verificou na Europa, se dá por um lento processo de reconhecimento da necessidade de que o Estado intervenha para suprir deficiências da liberdade absoluta – postulado fundamental do liberalismo clássico – partindo do assistencialismo para o Seguro Social, e deste para a formação da Seguridade Social.¹⁵

Vê-se assim, a Seguridade Social nasce no ordenamento jurídico pátrio de uma construção histórica, que se desenvolvia paralelamente ao desenvolvimento mundial sobre o tema.

Desta maneira, assim como no tópico anterior, para melhor entendimento, procurou-se estabelecer fases históricas, para uma melhor análise do processo que levou a seguridade social do Brasil ao que se observa hoje, julga-se precioso, para fins didáticos, elencar em fases o desenvolvimento histórico e legislativo no Brasil.

A divisão mais singular e didaticamente esclarecedora se observa nos ensinamentos dos professores Ítalo Romano Eduardo e Jeane Tavares Aragão Eduardo, que dividem este desenvolvimento em doze fases, as quais se passa a analisar em seus pontos mais importantes.

¹⁴ ZAMBITTE, op. cit., p. 54.

¹⁵ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 59.

a. Criação de Montepio e Caixa de Socorro – Primeira fase.

Tem-se consagrado que os montepios estão entre as manifestações mais antigas da Previdência Social. Ítalo Eduardo e Jeane Eduardo, em seu livro, assim dispõem: “Montepios são instituições em que, mediante o pagamento de cotas, cada membro adquire direito de, por morte, deixar pensão pagável a alguém de sua escolha.”¹⁶

Nesta fase pode-se dizer que o MONTEGERAL (Montepio Geral dos Servidores do Estado) em 1835, foi a maior expressão legislativa referente ao assunto. Importante avanço se observou também com a criação das Caixas de Socorro, por meio da Lei 3.397 de 1888, ainda no período do Império. Sendo no ano seguinte criado um fundo de pensões para os empregados das Oficinas da Imprensa Régia, e o montepio para os funcionários dos correios.

O professor Fábio Zambitte faz importante ressalva no sentido de:

Este movimento mutualista, que proporcionou a criação dos montepios abertos, com ingresso franqueado a qualquer pessoa e sem fins lucrativos, em nada se confunde com as companhias de seguro, as quais, posteriormente, passaram também a atuar em ramo previdenciário, em geral visando o lucro. Os mútuos, no Brasil, desde a colônia, seguiram a tradição portuguesa das *Misericórdias*, sob a influencia de D. Leonor de Lencastre, Rainha viúva de D. João II.¹⁷

Verifica-se assim que, os montepios não se formularam em instituições financeiras ou aferiam qualquer lucro, o que se observava era um sistema mútuo de solidariedade com vistas a uma seguridade social, ainda que de sobremaneira restrita.

Cumprir fazer aparte no que tange as Misericórdias, não se configura em uma instituição única nem são atualmente atuantes, mas como ensina Renato Júnio Franco, elas se configuravam em confrarias que incentivavam o ímpeto caritativo a partir da doação de esmolas e do auxílio aos pobres e doentes¹⁸, e foi esse caráter de auxílio e mutua ajuda que levou a formação ideológica dos mútuos.

¹⁶ EDUARDO, Ítalo Romano; EDUARDO, Jeane Tavares Aragão. **Direito Previdenciário: Benefícios**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 5.

¹⁷ ZAMBITTE, op. cit., p. 54.

¹⁸ FRANCO, Renato Júnio. **O modelo luso de assistência e a dinâmica das Santas Casas de Misericórdia na América portuguesa**. In: Scielo, Rio de Janeiro, vol. 27. n. 53, jan. 2014. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-21862014000100005&script=sci_arttext >. Acesso em 09 nov. 2014

b. Lei Eloy Chaves e Caixas de Aposentadorias e Pensões – Segunda fase.

Em 1891, a Constituição que passou a vigorar foi a primeira se valer do termo “aposentadoria”, que foi instituída restrita aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação, não havendo contudo qualquer forma de financiamentos para a concessão do benefício.

Sob a vigência desta Carta Magna foi editado o Decreto Legislativo de número 4.682 de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, que estabelecia a criação das caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, a serem feitas por empresa.

Tal foi a importância desta Lei que os professores Ítalo Romano Eduardo e Jeane Tavares Aragão Eduardo, ao se referirem a ela descrevem:

A Lei Eloy Chaves é considerada o marco inicial da Previdência Social no Brasil, pois, a partir dela, surgiram dezenas e dezenas de caixas de aposentadorias e pensões, sempre por empresa. Assim, os benefícios da Lei Eloy Chaves foram estendidos aos empregados das empresas portuárias de serviços telegráficos, de água, energia, transporte aéreo, gás, mineração, entre outras, chegando a atingir o total de cento e oitenta e três caixas de aposentadorias e pensões, que, posteriormente, foram unificadas na Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos.¹⁹

Neste mesmo sentido, descreve Tiago Faggioni e Maria Lucia Aiello que “Na verdade, considera-se como marco inicial da Previdência Social no Brasil o Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido por Lei Eloy Chaves”²⁰. E, da mesma forma assevera Fábio Zambitte “Apesar de não ser o primeiro diploma legal sobre o assunto securitário [...], devido ao desenvolvimento posterior da previdência e a estrutura interna da “Lei” Eloy Chaves, ficou esta conhecida como o marco inicial da previdência social”²¹.

Observa-se assim que é consenso entre os doutrinadores a importância de tal norma, não havendo como deixar de considerar a relevância deste instituto legislativo no desenvolvimento da seguridade social no Brasil.

¹⁹ EDUARDO; EDUARDO, op. cit., p. 6.

²⁰ AIELLO; BACHUR, op. cit., p. 37.

²¹ ZAMBITTE, op. cit., p. 57.

c. Institutos de aposentadorias e Pensões – Terceira fase.

Ate então, as Caixas de aposentadorias e pensões eram constituídas por empresas, o que restringia de sobremaneira sua abrangência, todavia, a partir de 1933, dá-se início a uma nova fase para tais institutos, eles passaram a serem constituídos por entidades de proteção social que reuniam categorias profissionais. De forma que passaram a ter uma abrangência muito maior que na formulação por empresa, chegando a ter caráter nacional. Vários foram os institutos criados, alguns não permaneceram por muito tempo, foram extintos ou fundidos uns com os outros.

Tem-se que o primeiro instituto foi criado pelo Decreto de número 22.872 em 29 de junho de 1933, o IAPM (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos). Ao que se seguiu a criação do IAPC (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciários) em 1934, do IAPB (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários) em 1934, do IAPI (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários) em 1936, do IAPFESP (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários Empregados em Serviços Públicos) em 1953, entre outros.

Estes institutos foram de tal avanço para o sistema brasileiro que, como afirma Zambitte: “Não seria exagero considerar a criação do IAPM como o marco inicial da previdência brasileira, já que somente neste momento tem-se de modo evidente a participação e o controle do Estado sobre o sistema securitário de nosso país”²².

d. Uniformização da legislação e unificação administrativa – Quarta fase.

Esta fase, basicamente se consubstancia no aprimoramento dos institutos de aposentadorias e pensões, tendo tais institutos se originado de diferentes diplomas legais, eles funcionavam de forma distinta uns dos outros, de forma que se fez necessária a unificação da legislação e a criação de um instituto administrativo único para todos.

Várias foram as tentativas para que se fizesse a unificação, todavia, foi só em 1960, com a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei número 3.807 de 28/08/1960) que se conseguiu a uniformização da legislação previdenciária, estabelecendo também os

²² ZAMBITTE, op. cit., p. 58.

benefícios do auxílio-natalidade, do auxílio-reclusão e do auxílio-funeral, determinando também abrangência para uma maior gama de segurados.

Ressalta-se a criação do FUNRURAL, Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, em 1963, que surgiu com intuito de garantir os direitos dos trabalhadores rurais.

A unificação administrativa somente veio ocorrer em 1966, através do Decreto n. 72 que promoveu a fusão dos institutos de aposentadorias e pensões, dando origem ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

e. Reestruturação – Quinta fase.

Dois fatos permeiam esta fase, inicialmente, tem-se a Consolidação das Leis da Previdência Social, através do Decreto de número 77.077 de 1976, que surgiu para unificar os diversos diplomas legais que tratavam da Previdência Social.

Mas foi em 1977 que se verifica a reestruturação da Previdência Social, que por meio da Lei 6439 se instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que era subordinado ao Ministério da Previdência Social e comportava os órgãos: INPS – Instituto Nacional de Previdência Social; IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social; INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social; FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor; LBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência; CEME – Central de Medicamentos; e DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social.

f. Seguridade Social – Sexta fase.

A seguridade social ganha status constitucional com o advento da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social ganhou importância, sendo tratada no Capítulo II, Título VIII da Carta Republicana. Ficando estabelecido que a Seguridade Social compreenderia um conjunto de ações nas áreas de Saúde, Previdência e Assistência Social. Esta postura da Constituição deixa evidente a marca do Estado de bem-estar social buscada pelo constituinte de 1988.

Neste sentido Odonel Gonçalves afirma: “A atual Carta Magna, promulgada no dia 5 de outubro de 1988, visualizou o seguro social com mais amplitude,

instituindo as bases da seguridade social, com a inclusão da saúde e da assistência social²³". Infere-se assim que a partir da entrada em vigor da Lei Maior, a seguridade social passa a ser um dos pontos-chaves na conjuntura do Estado, uma de suas diretrizes.

Ressalta-se ainda a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em 1990, que resultou da fusão do Instituto Nacional da Previdência Social com o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social.

g. A reforma da Emenda Constitucional nº 20 – Sétima fase.

A primeira reforma em grande escala pela qual passou o sistema de Previdência Social após a CF de 1988 foi a advinda da Emenda Constitucional de número 20, em 1998, que trouxe inúmeras mudanças.

Entre as principais mudanças destacam-se: a proibição do trabalho para os menores de 16 anos (salvo nos casos de aprendiz, a partir dos 14 anos); a criação de diretrizes para os regimes de previdência privada; o estabelecimento de que o salário-família só seria devido ao trabalhador de baixa renda; além de estabelecer que a organização da Previdência Social deve preservar o equilíbrio financeiro e atuarial.

A fim de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial destaca-se a Lei nº 9.876 de 1999, que modificou a Lei nº 8.212 de 1991, que rege o custeio da Seguridade Social, e na Lei nº 8.213 de 1991 que trata sobre os benefícios previdenciários. Foi por meio desta lei que se instituiu o fator previdenciário no cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, entre outras mudanças.

h. A reforma da Emenda Constitucional nº 41 – Oitava fase.

Através de uma nova Emenda Constitucional, a de número 41, em 2003 a Constituição Federal sofreu, mais uma vez, significativa mudança no que se refere aos direitos previdenciários dos servidores públicos com regime próprio de previdência

²³ GONÇALES, op. cit., p. 5.

Entre as principais alterações destacaram-se: a extinção da paridade entre os servidores inativos e os em atividade; a redução da pensão, vinculando-a ao teto do RGPS; contribuição dos inativos e pensionistas sobre os valores pagos que ultrapassem o teto do RGPS; e uma nova base de cálculo para a aposentadoria, que passou a considerar todo o tempo de contribuição do servidor.

i. Criação da Secretaria da Receita Previdenciária – Nona fase.

A Lei 11.098, de 13 de janeiro de 2005, instituiu a Secretaria da Receita Previdenciária que, subordinada diretamente ao Ministério da Previdência Social, passou a ser responsável pela arrecadação, fiscalização lançamento e normatização das receitas previdenciárias, modificando assim as competências do Instituto Nacional do Seguro Social, que, a partir da vigência da lei, passou a atuar apenas no que se refere à concessão dos benefícios previdenciários.

j. Pec paralela – Décima fase.

Tal fase se consubstancia nas alterações implementadas através da Emenda Constitucional de número 47, de julho de 2005, esta emenda trouxe alterações relevantes nos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos – RGPS, e no Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

k. Medida Provisória nº 258, a Criação da “Super-Receita” – Décima primeira fase.

A “Super-Receita” surgiu a partir da Medida Provisória 258 em 21 de julho de 2005, esta medida dispunha sobre a administração tributária federal e, dentre as mudanças estabelecidas se promoveu a criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, passando esta a ser responsável, entre outras coisas, pela arrecadação, administração, fiscalização, lançamento e normatização dos recolhimentos das contribuições sociais.

Ocorre que, a Medida Provisória criadora da “Super-Receita” não foi convertida em lei, de forma que, neste primeiro momento, a fusão das arrecadações de receitas neste único órgão não perdurou.

I. Lei nº 11.457, a recriação da “Super-Receita” – Décima segunda fase.

Promoveu-se, por meio da lei 11.457, de 16 de março de 2007, a unificação definitiva da Receita Previdenciária e da Receita Federal, criando-se assim a Secretaria da Receita Federal do Brasil, que se subordina diretamente ao Ministro de Estado da Fazenda.

A nova “Super-Receita”, passou assim a acumular as competências, além das atribuídas a Receita Federal, as que dizem respeito ao planejamento, execução, acompanhamento e avaliação das atividades referentes à arrecadação, fiscalização, tributação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais, assim como todas as competências da Receita Previdenciária.

2.3. Considerações finais sobre a evolução histórica.

Do exposto, observa-se que a seguridade social não surgiu de um projeto de lei pura e simplesmente, ela veio se desenvolvendo atrelada a história da sociedade, em que, em alguns momentos se observam grandes e expressivos avanços, em outros, apenas pequenas alterações, mas que juntas ajudaram a formar todo o arcabouço ideológico e legislativo que se tem atualmente.

Este estudo histórico se mostra de suma importância para o entendimento dos princípios que regem a estrutura securitária de nosso país, em especial, o desenvolvimento assistencialista trazido pela Constituição Federal de 1988, princípios estes que serão analisados em suas peculiaridades no capítulo seguinte do presente trabalho monográfico.

3. A PRINCIPIOLOGIA PREVIDENCIÁRIA

Neste capítulo, busca-se aprofundar o olhar sobre como analisar a legislação pertinente à Previdência Social e à Seguridade Social como um todo, frente aos princípios estabelecidos. Com vistas a tal propósito, far-se-á uma análise dos principais princípios concernentes ao estudo proposto.

Tal estudo pretende abordar dois pontos principais, inicialmente uma análise dos mais relevantes princípios inerentes à Seguridade Social, em especial no que tange a principiologia voltada ao custeio do sistema securitário; em seguida, buscar-se-á elencar os princípios próprios do Direito Constitucional aplicáveis à Previdência e à Seguridade.

3.1. Princípios inerentes à Seguridade Social

A Constituição Federal de 1988 ao tratar da Seguridade Social em seu Título VIII, Capítulo II, dispõe:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I - universalidade da cobertura e do atendimento;
II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
V - equidade na forma de participação no custeio;
VI - diversidade da base de financiamento;
VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Neste artigo se verifica os principais princípios que regem o sistema securitário, eles vão direcionar as ações do sistema macro da seguridade, englobando a previdência, a assistência e a saúde.

Faz-se necessário uma análise, ainda que breve, de tais institutos para o deslinde do estudo proposto por este trabalho monográfico, de forma que, cumpre destacar alguns aspectos destes princípios.

a. A universalidade da cobertura e do atendimento.

Nesse princípio se verifica um dos objetivos principais do sistema securitário, Odonel descreve inclusive que “É um *vir a ser*, um ideal, uma meta do Sistema, que deverá ser seguida pelo legislador.”²⁴, configura-se assim quase que como uma utopia, deixando à Seguridade Social uma busca continua por um sistema que proteja o cidadão de todo e qualquer situação de necessidade social, desde o nascimento até a morte.

Pode-se analisar também que este princípio possui uma dimensão objetiva, quando trata da universalidade de cobertura, no sentido de propiciar uma cobertura que abranja todas as situações que venham a provocar uma necessidade social; e uma dimensão subjetiva ao tratar da universalidade de atendimento, que se refere, em suma, à acessibilidade do sistema a todos que estejam numa situação de necessidade. Neste sentido, Fabio Camacho Dell'Amore Torres, em seu artigo Princípios da Seguridade Social, dispõe:

Universalidade de cobertura (natureza objetiva): refere-se às contingências – é objetivo da Seguridade Social atender todas as contingências sociais (todos os acontecimentos) que coloquem as pessoas em Estado de necessidade.

[...]

Universalidade de atendimento (natureza subjetiva: refere-se às pessoas) – é objetivo da Seguridade Social o de que todas as pessoas necessitadas sejam resguardadas.²⁵

Do exposto, fica clara a intenção de que por meio de tal princípio a Seguridade Social possa alcançar a todas as pessoas. Todavia, importante ressalva deve ser feita, este é um princípio inerente à Seguridade Social logo, a universalidade aqui tratada será buscada por meio da interação de todos os setores do sistema, a saber, a previdência, a saúde e a assistência social,

Ao promover análise sobre este princípio, Marina Duarte elenca de forma primorosa:

Tal dispositivo configura-se como uma norma programática para o legislador, que deve, tanto quanto possível, tornar a seguridade social o mais universalizável possível. A ideia é que todos possam participar do

²⁴ GONÇALES, op. cit., p. 15.

²⁵ TORRES, Fabio Camacho Dell'Amore. **Princípios da seguridade social**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11219&revista_caderno=20>. Acesso em 30 out. 2014.

sistema de previdência, assistência e saúde, dentro de sua necessidade. Assim, a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente a todos que necessitam (quanto à previdência social deve ser obedecido também o princípio contributivo).²⁶

Deixa clara a autora a importância deste princípio, todavia, cumpre observar que não se pode com base na universalidade intuir que qualquer pessoa que sofra de uma invalidez tem direito à aposentadoria por invalidez, ou seja, um não segurado pela previdência que porventura venha a apresentar uma invalidez será assistido pela assistência social não fazendo jus ao benefício previdenciário da aposentadoria.

b. Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.

Antes da promulgação da Constituição de 1988 a população rural tinha benefício com valor inferior ao daqueles concedidos aos trabalhadores urbanos. Tal era a discrepância, que este benefício era inferior até mesmo ao salário mínimo, isso ocorria em virtude dos trabalhadores rurais contribuírem sobre bases ínfimas para o sistema de previdência.

Com a entrada em vigor da atual Carta Republicana esse princípio surgiu como mecanismo por meio do qual se estabeleceu uma igualdade entre trabalhadores urbanos e rurais, de forma que mesmo participando de um sistema distinto do utilizado pelos trabalhadores urbanos, os trabalhadores rurais passaram a ter acesso garantido aos mesmos benefícios.

Ivan Kertzman faz importante ressalva no sentido de que “os gastos com o acréscimo no valor dos benefícios dos rurais não deveriam ser incluídos no orçamento da Previdência Social, tendo em vista que foi uma ação político-assistencial”²⁷. Para o autor, sendo este aumento advindo de uma ação assistencialista por parte do Estado, deveria ser a Assistência Social a responsável pela manutenção de tais benefícios.

Por oportuno, ressalta-se que esta dita igualdade entre trabalhadores urbanos e rurais não quer dizer que se impede o tratamento diferenciado entre eles, o que se busca com a uniformidade e a equivalência é garantir de fato uma

²⁶ DUARTE, Marina Vasques. **Direito Previdenciário**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 30.

²⁷ KERTZMAN, op. cit., p. 61.

igualdade real, levando em conta as carências e demais características inerentes a cada uma das esferas, urbana e rural.

Por ser de suma importância para o presente trabalho, a igualdade aqui referida será melhor estudada em tópico próprio, mais adiante neste mesmo capítulo, *vide* item 2.2.1.

c. Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços.

Por meio deste princípio se visou promover, inicialmente, uma seleção a fim de definir quais os eventos sociais se consubstanciam em necessidades sociais e precisam de cobertura do sistema da Seguridade Social.

A distributividade visa uma justiça distributiva, que vai dar a cada um de acordo com suas necessidades, sendo um dos meios pelo qual se promove a distribuição de renda, aqueles que passam por uma maior necessidade de amparo social devem, conseqüentemente, receber um maior apoio da seguridade. Relevante ressalva faz Kertzman ao tratar do assunto:

A seletividade serve de contrapeso ao princípio da universalidade de cobertura, pois, se de um lado a previdência precisa cobrir todos os riscos sociais existentes, por outro os recursos não são ilimitados, impondo à administração pública a seleção dos benefícios e serviços a serem prestados, com base na relevância dos riscos sociais.²⁸

O autor deixa claro o contra balanceamento que este princípio faz ao princípio da universalidade de cobertura, vislumbra-se aqui implicitamente, ainda que de certa forma bastante direto, o princípio da reserva do possível, observada a impossibilidade do Estado arcar com benefícios pecuniários e assistenciais todas as necessidades sociais.

d. Irredutibilidade do valor do benefício

Apesar de ser de simples compreensão, o princípio que preceitua a irredutibilidade do valor do benefício merece ressalvas. Inicialmente, cumpre comentar que, conforme entendimento do STF, o artigo 194, paragrafo único, IV da

²⁸ KERTZMAN, op. cit., p. 61.

Carta Magna se refere apenas a irredutibilidade do valor nominal do benefício. Em relação a este princípio Odonel comenta:

Em relação aos benefícios especificamente previdenciários, essa regra deve ser vista não apenas do ponto de vista da conservação do valor nominal da prestação. Complementada pelo § 4º do art. 201 da CF, garante o reajustamento dos benefícios previdenciários para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.²⁹

Desta maneira, atrelado ao mencionado dispositivo, deve-se observar o artigo 201, § 4º, também da Constituição, que vai estabelecer a igualdade real do benefício, ou seja, assegura o reajuste periódico do benefício para manutenção de sua capacidade de suprir as necessidades do segurado.

e. Equidade na forma de participação no custeio

Com este princípio se busca também a igualdade, sendo neste caso a igualdade entre aqueles que promovem o custeio do sistema. Tiago Bachur e Maria Aiello assim o definem, *in verbis*:

Para que haja justa participação no custeio da Seguridade Social, quem ganha mais acaba pagando mais. A contribuição dos empregadores recai sobre o lucro, o faturamento e a folha de pagamento. Está embutido o princípio isonômico dentro da equidade na forma de participação no custeio.³⁰

Vê-se assim, a busca mais uma vez da promoção de uma igualdade entre os cidadãos, não uma igualdade fixa para todos, mas uma igualdade adequada à capacidade contributiva de cada um.

f. Diversidade da base de financiamento

Por meio deste princípio visa-se basicamente que ao se instituírem contribuições à Seguridade Social, estas devem promover uma busca de bases de financiamento diversas, de uma maneira que se reduza ao máximo o risco financeiro para o sistema protetivo.

²⁹ GONÇALES, op. cit., p. 17.

³⁰ AIELLO; BACHUR, op. cit., p. 52-53.

O custeio da Seguridade Social, por ser tema de grande importância para o sistema da seguridade, assim como para o estudo proposto por este trabalho, será melhor abordado em tópico próprio (vide item 2.1.1 deste mesmo capítulo).

g. Caráter democrático e descentralizado da administração

O inciso VII do parágrafo único do artigo 194 da Constituição teve seu atual texto elaborado pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998, a partir desta mudança a administração da seguridade passou a ser quadripartite, de forma que deve ser observada a participação do Governo, dos Trabalhadores, dos Empregadores e dos Aposentados nesta administração.

Ficando o Governo responsável pela administração de todo o sistema securitário, atuando os trabalhadores e aposentados, com vistas à manutenção do sistema de forma equilibrada para poderem dele se utilizar, e os Empregadores com vistas que os recursos por eles desembolsados para o financiamento do sistema sejam devidamente aplicados. Havendo assim interesses difusos presentes na administração do sistema, o que tem como objetivo garantir, em outras palavras, a segurança da seguridade.

3.1.1. O custeio da seguridade social

Tema de fundamental importância para o presente trabalho monográfico, o custeio da seguridade social, tido como princípio decorrente do artigo 195 da Constituição, é o meio sem o qual nada a que a Seguridade Social se promove a fazer seria possível.

Marcelo Tavares, ao abordar o assunto elenca que “entende-se por fonte de custeio os meios econômicos e, principalmente, financeiros obtidos e destinados à concessão e manutenção das prestações previdenciárias. Provêm da comunidade e destinam-se ao consumo de uma fração dela: os beneficiários”³¹.

Observa-se assim que em um sistema que visa cada vez mais o estado de bem-estar social, a seguridade, seja na previdência, ou na assistência, demanda

³¹ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social**. 12. ed. rev. ampl. e atual. Niterói, RJ: Impetus, 2010. p. 233.

uma quantidade de recursos de quantia exorbitante, por tal motivo seria insensato que toda a Seguridade firma-se seu financiamento em apenas uma fonte de renda. Desta maneira, a Constituição Federal de 1988, ao tratar da Seguridade Social estabelece no supramencionado artigo 195 como se promovera seu custeio, *in verbis*:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

[...]

O que se observa do referido artigo, é que as contribuições sociais são apenas um dos meios de financiamento do sistema securitário, tampouco que se pode dizer que a contribuição fica a cargo apenas do trabalhador, assevera-se que a seguridade social é mantida por uma tríplice forma de custeio, a saber: pelos segurados empregados, pelos empregadores e pelos entes públicos (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios).

Este financiamento múltiplo se mostrou de sobremaneira necessário, em especial, após a entrada em vigor da Constituição de 1988, pois ao se analisar o sistema de contribuições e benefícios, fica fácil verificar que diversos foram os benefícios concedidos sem que se observe o custeio respectivo.

Exemplo claro se observa na concessão dos benefícios na área rural, que pela nova sistemática constitucional foram aumentados até o valor do salário mínimo vigente. Visto que aqueles trabalhadores rurais que contribuía, em sua grande maioria, faziam a contribuição com uma base de cálculo inferior ao salário mínimo.

Comporta assim uma análise mais detalhada de cada um dos tripés que mantém esta tríplice forma de custeio da Seguridade Social:

a. Os empregados

Contribuintes diretos para com a seguridade, com previsão no inciso II do artigo 195 da Constituição, enquadram-se também nesta categoria os demais segurados da previdência social.

Pode-se dizer que o fato gerador da compulsoriedade de contribuição é a atividade remunerada, sendo a base de cálculo para o estabelecimento do *quantum* da contribuição o salário-de-contribuição que é regulado pela Lei A lei 8.212, de 1991, em seu artigo 28, *in verbis*:

Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição:

I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa;

II - para o empregado doméstico: a remuneração registrada na Carteira de Trabalho e Previdência Social, observadas as normas a serem estabelecidas em regulamento para comprovação do vínculo empregatício e do valor da remuneração;

III - para o trabalhador autônomo e equiparado, empresário e facultativo: o salário-base, observado o disposto no art. 29.

III - para o contribuinte individual: a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou pelo exercício de sua atividade por conta própria, durante o mês, observado o limite máximo a que se refere o § 5º;

IV - para o segurado facultativo: o valor por ele declarado, observado o limite máximo a que se refere o § 5º,

[...]

A fixação das alíquotas que vão incidir sobre o salário-de-contribuição leva sempre em consideração a capacidade contributiva do segurado, de forma que sobre aqueles com salário-de-contribuição menores a alíquota incide de forma bem mais branda.

Ressalta-se que mesmo todos os segurados sendo obrigados a contribuir mensalmente para com o sistema, tanto a forma de cálculo quanto o valor varia para algumas espécies de segurados, pode-se dizer que existem três grupos básicos de contribuição diferenciados dentre os trabalhadores, a saber: 1. O empregado, o trabalhador avulso e o empregado doméstico; 2. O contribuinte individual e o segurado facultativo; e 3. O segurado especial.

b. As empresas

O inciso I do artigo 195 da Constituição Federal, elenca como o empregador, a empresa e a entidade a ela equiparada por lei. Diferente do trabalhador, a empresa não contribui com base apenas nos lucros auferidos, mas perfaz-se fato gerador do dever de contribuir a atividade remunerada dos segurados que estão a seu serviço, seja este com ou sem vínculo empregatício.

Conhecida como *cota patronal previdenciária* esta contribuição tem também grande importância para a manutenção da seguridade social. Ressalta-se que a base de cálculo para a cota patronal é, via de regra, a remuneração dos segurados que para ela prestam serviços.

c. O Estado

O artigo 10 da Lei 8.212/91 dispõe que:

A Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

Participa assim o Estado do financiamento da Seguridade Social através de todos os entes federados, é ele que vai garantir a manutenção do sistema frente à não correspondência atuarial entre a quantidade de benefícios concedidos e arrecadação e financiamento correspondente por parte dos empregados e empregadores.

Ressalta-se que, com importe a não se vislumbrar ausência de fundos para a concessão de benefícios a Lei 8.212 em seu artigo 16 parágrafo único dispõe que “a União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual”.

Verifica-se que através da União, toda a sociedade passa a contribuir de maneira indireta para o custeio e financiamento da Seguridade Social. Sendo

contribuinte indireto todos, inclusive os beneficiados pelos benefícios, o que torna de difícil vislumbre o desabastecimento financeiro do sistema.

Vale frisar que a Seguridade Social é mantida por uma tríplice forma de custeio, sendo um dos lados deste tripé o próprio Estado, de forma que para que se possa de fato afirmar sobre a insuficiência de recursos para a manutenção do sistema de seguridade, tem-se que está frente a quebra do próprio Estado.

3.2. Princípios do Direito Constitucional aplicáveis à Seguridade, em especial à Previdência.

Feita a análise dos mais relevantes princípios inerentes à Seguridade Social, passa-se agora a análise daqueles principais concernentes ao Direito Constitucional que são de importante e obrigatória observância no sistema da seguridade, tratando-se em especial de seus reflexos na previdência social.

Ressalta-se que vários são os princípios constitucionais norteadores da disciplina previdenciária, visa-se aqui apenas ressaltar aqueles tidos como mais relevantes ao estudo aqui proposto. Desta forma, com vistas à promover uma abordagem sucinta das mais relevantes normas principiológicas ligadas ao tema, elenca-se:

a. Princípio da Solidariedade

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º, I, elenca como um dos objetivos da República Federativa do Brasil construir uma sociedade solidária. Tal princípio é base fundamental da previdência, sem ele não seria possível a criação deste sistema.

Importante ressalva se faz no sentido de que, nas palavras de Adriana Scheleder e Renata Tagliari, “O princípio da solidariedade, ao lado do princípio da dignidade humana, constitui núcleo essencial da organização sócio-político-cultural e jurídica brasileira”³². O que corrobora o demonstrado no capítulo 1 deste trabalho,

³² SCHELEDER, Adriana Fasolo Pilati; TAGLIARI, Renata Holzbach. **O princípio da solidariedade e os direitos humanos fundamentais como meios de valorização do afeto nos vínculos de filiação**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 63, abr. 2009. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5892>. Acesso em 03 nov. 2014.

verifica-se que desde os primórdios da seguridade a solidariedade serviu de base para sua construção, seja no sistema de mútuos ou mesmo na seguridade familiar.

Tratando sobre o princípio, Kertzman dispõe ainda que:

Pode-se defini-lo como **o espírito que deve orientar a seguridade social** de forma que não haja, necessariamente, paridade entre contribuições e contraprestações securitárias. Através dele, tem-se em vista, não a proteção de indivíduos isolados, mas de toda a coletividade.³³

Deixa claro o autor a relevância da solidariedade em todo o sistema, devendo-se enfatizar que apesar de ser importância para toda a seguridade, vislumbra-se claramente que este princípio é mais aplicável à previdência social, frente à seu caráter contributivo.

b. Princípio da Legalidade

Por este princípio fica estabelecido que o caminho a ser seguido será sempre aquele estabelecido em lei, desta forma, tem-se que somente a lei pode criar obrigações. Em se tratando da seguridade social, por meio da legalidade, fica o estado condicionado a agir e promover os ditames estabelecidos em lei, não podendo recusar-se a determinada prestação social por ato infra legal.

Neste sentido, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino ao tratarem do princípio da legalidade dispõem:

Sendo ele a consagração da ideia de que o Estado se sujeita às leis e, ao mesmo tempo, de que governar é atividade cuja realização exige a edição de leis (*governo sub lege e per lege*), tem como corolário a confirmação de que o Poder Público não pode atuar, nem contrariamente às leis, nem na ausência de lei.³⁴

A partir deste entendimento, resta claro que o estado, no que concerne à seguridade, bem como à previdência, seja na concessão de benefícios, seja cobrança de contraprestação do segurado, deve sempre agir segundo um diploma legal. Neste sentido, cita-se, também, Alexandre de Moraes, que descreve:

³³ KERTZMAN, op. cit., p. 58.

³⁴ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional descomplicado**. 7. ed., Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011. p.123-124.

No fundo, o princípio da legalidade mais se aproxima de uma garantia constitucional do que de um direito individual, já que ele não tutela, especificamente, um bem da vida, mas assegura ao particular a prerrogativa de repelir as injunções que lhe sejam impostas por uma outra via que não seja a da lei.³⁵

Vislumbrando-se assim outro desdobramento da legalidade, que em matéria previdenciária, pode ser entendido no sentido de que se verifique a concessão de um direito aos cidadãos que preencham os requisitos legais, ou seja, não se trata apenas de um dever do Estado atuar conforme a lei, tem-se que em decorrência de preceitos legais resta configurado o direito de pleitear, por parte do cidadão, aquilo que lhe é devido observada a normatização vigente.

c. Princípio do direito adquirido

O direito adquirido é, em suma, aquele direito que passa a integrar o patrimônio da pessoa. Pode ser observado no artigo 5º, XXXVI da Constituição de 1988, bem como na Lei de introdução às normas do direito brasileiro, em seu artigo 6º, parágrafo 2º.

José Oliveira Netto, conceitua-o como “Direito que se constitui de modo definitivo, incorporando-se, irreversivelmente ao patrimônio do seu titular”³⁶. Ao que fica clara a caracterização da titularidade do direito pelo indivíduo.

Já segundo De Plácido e Silva “o direito que já se incorporou ao patrimônio da pessoa já é sua propriedade, já constitui um bem, que deve ser juridicamente protegido contra qualquer ataque exterior, que ouse ofendê-lo ou turbá-lo”³⁷. Observa-se aqui a ressalva à proteção do patrimônio, visto que o direito adquirido já o integra, é de pleno direito de seu titular a defesa da manutenção de seus direitos.

Este princípio liga-se de forma crucial com a disciplina das aposentadorias no sistema previdenciário, vez que tendo cumprido todas as condições aquisitivas da aposentadoria, o que se torna aposentado tem desta forma um direito adquirido à continuidade do recebimento de sua pecúnia a título de aposentadoria.

³⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 41.

³⁶ NETTO, José Oliveira. **Dicionário jurídico universitário**. 1. ed., São Paulo: Edijur, 2010. p. 89.

³⁷ SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 76.

d. Princípio do amplo acesso ao Judiciário

Também conhecido como princípio da primazia do judiciário, essa primazia nas decisões finais sobre qualquer controversa é consagrada em todas as áreas. A Constituição Federal em seu artigo 5º, XXXV, dispõe, *in verbis*: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, sendo esta possibilidade de levar ao judiciário toda e qualquer questão imprescindível para a manutenção e a garantia dos direitos estabelecidos.

No que tange à seguridade social, vislumbra-se a importância deste princípio desde as questões envolvendo direitos individuais negados ou arbitrados injustamente na esfera administrativa, seja a natureza do benefício, o valor, o reajuste monetário, o início de sua concessão etc.

Corroborando este entendimento, Pedro Lenza afirma que:

Em decorrência do princípio em análise, não mais se admite no sistema constitucional pátrio a chamada jurisdição condicionada ou instância administrativa de curso forçado (...), para ingressar (“bater às portas”) no Poder Judiciário não é necessário, portanto, o prévio esgotamento das vias administrativas.³⁸

Ressalta-se este princípio, por exemplo, nas diversas ações intentadas perante o Poder Judiciário com intuito a declarar a inconstitucionalidade do fator previdenciário aplicado à aposentadoria TIPO X. Como exemplo cita-se a decisão da Ministra Cármen Lúcia no julgamento do agravo regimental 648204 RJ:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PREVIDENCIÁRIO. FATOR PREVIDENCIÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 29, CAPUT, INCISOS E PARÁGRAFOS, DA LEI N. 8.213/1991 AFASTADA. PRECEDENTE DO PLENÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.³⁹

Observa-se assim que até mesmo aquelas determinações provenientes de leis podem ser enfrentadas e discutidas frente ao Poder Judiciário, desta forma,

³⁸ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 903.

³⁹ STF - **ARE: 648204 RJ**, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 13/03/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21457288/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-648204-rj-stf>> Acesso em 08 nov. 2014.

garante-se a defesa dos direitos dos cidadãos até mesmo contra arbítrios legislativos.

3.2.1. A igualdade

Tema de fundamental importância para o presente trabalho, o princípio da igualdade, ou isonomia, vem expresso na Constituição, em seu artigo 5º, no *caput* e no inciso I, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;
[...]

Consagra-se assim a igualdade no sistema legislativo pátrio como um dos princípios norteadores de todo o sistema jurídico. Tal sua importância, que segundo Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino:

A igualdade é base fundamental do princípio republicano e da democracia. Tão abrangente é esse princípio que dele inúmeros outros decorrem diretamente, como a proibição ao racismo (art. 5º, XLII), a proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil (art. 7º, XXX), a proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência (art. 7º, XXXI), o princípio da isonomia tributária (art. 150, II) etc.⁴⁰

Observa-se do exposto a relevância do tema que, conforme os doutrinadores supramencionados, é um princípio macro, do qual decorrem diversos outros. A igualdade, todavia, não é um conceito de simples definição, as principais visões acerca da igualdade são as que a observam do ponto de vista formal, e do ponto de vista material.

A igualdade formal pode ser definida como uma visão igualitária de todos de forma que todos devem ter direitos, deveres, obrigações e benefícios igualitários. Sendo esta visão a adotada pelo Estado, o que se observa é uma igualdade legal, ou seja, a lei há de tratar da mesma forma todos, seja o morador de rua, seja o

⁴⁰ ALEXANDRINO; PAULO, op. cit., p. 121.

empresário multibilionário, preocupando-se apenas com que o comando legal promova o tratamento isonômico.

Desta maneira, a igualdade formal promove a manutenção da desigualdade, sendo a sociedade naturalmente desigual e estando o Estado a promover o mesmo tratamento a todos, a desigualdade apenas se estagnaria, ou seja, a aplicação da igualdade formal não trás ao mundo real uma igualdade de fato entre todos, ao tratar todos os diferentes setores sociais e indivíduos da mesma forma apenas se mantem sua desigualdade.

Irrefutável assim a arguição de que a utilização apenas desta visão do princípio da igualdade não condiz com a ideologia constitucional cidadã trazida pela Carta Magna de 1988, de forma que faz-se preciso estender o olhar com vistas a igualdade material.

Neste sentido, Pedro Lenza afirma:

Deve-se, contudo, buscar não somente essa aparente igualdade formal (consagrada no liberalismo clássico), mas, principalmente, a igualdade material, uma vez que a lei deverá tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade.⁴¹

Expõe-se assim a necessidade da igualdade material para a consagração real da igualdade além do plano ideológico. Corroborando este entendimento, Nícolas Trindade da Silva discorre que:

Para alcançar a efetividade do princípio da igualdade, haveria que se considerar em sua operacionalização, além de certas condições fáticas e econômicas, também certos comportamentos inevitáveis da convivência humana. Apenas proibir a discriminação não garantiria a igualdade efetiva. Daí surgiu o conceito de igualdade material ou substancial, que se desapegava da concepção formalista de igualdade, passando-se a considerar as desigualdades concretas existentes na sociedade, de maneira a tratar de modo dessemelhante situações desiguais.⁴²

Segundo esta linha de pensamento, a igualdade deve ser vislumbrada como um princípio meta, ou seja, por este princípio o que se busca atingir é uma igualdade real, promovendo uma busca constante pela redução das desigualdades no seio social.

⁴¹ LENZA, op. cit., p. 875.

⁴² SILVA, Nícolas Trindade da. **Da Igualdade Formal a Igualdade Material**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 14 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40530&seo=1>>. Acesso em: 09 nov. 2014.

A que se ressaltar que a isonomia pode ser vislumbrada sobre dois paradigmas, uma igualdade na lei, e uma igualdade perante a lei, tratando sobre o assunto Vicente de Paulo e Marcelo Alexandrino dispõem:

A igualdade na lei tem por destinatário precípua o legislador, a quem é vedado valer-se da lei para estabelecer tratamento discriminatório entre pessoas que mereçam idêntico tratamento, enquanto *igualdade perante a lei* dirige-se principalmente aos intérpretes e aplicadores da lei, impedindo que, ao concretizar um comando jurídico, eles dispensem tratamento distinto a quem a lei considerou iguais.⁴³

Ou seja, estes mecanismos de aplicação da igualdade, em suma, coíbem a sua não observância, ficando o legislador obrigado a não promover qualquer discriminação entre aqueles essencialmente iguais, bem como obriga aqueles que trazem a aplicação das normas ao mundo dos fatos o façam sempre com vistas a promover um tratamento isonômico. Sobre o tema, Sérgio Martins exemplifica:

Não se pode dizer que o fato de a mulher se aposentar aos 60 anos e o homem aos 65 anos, estaria desrespeitando o princípio da igualdade. Na verdade, tal tratamento é determinado pela Lei Maior, que distingue duas situações. [...] Violará o princípio da igualdade se o legislador ordinário determinar tratamentos desiguais para duas situações iguais, sob a ótica da seguridade social, como, por exemplo, quando se dá tratamento diferenciado para a concessão de aposentadorias, na ocasião em que duas pessoas com o mesmo tempo de serviço e que contribuíram com o mesmo salário vêm a ter aposentadorias com proventos diversos.⁴⁴

Por todo o exposto, fica registrado que o princípio constitucional da igualdade não proíbe que a lei determine um tratamento desigual entre os cidadãos naturalmente desiguais, o que não se admite por este princípio é um tratamento desigual desprovido de razoabilidade e que promova a desigualdade. Confirmando este entendimento, Alexandre de Moraes aponta que “o que se veda são as diferenciações arbitrárias, pois o tratamento desigual de casos desiguais na medida em que se desigualam é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça”⁴⁵.

Corroborando o explanado, Odonel Gonçalves elenca que “o princípio da igualdade (CF, art. 5º) é o reconhecimento expresso de que existem desigualdades,

⁴³ ALEXANDRINO; PAULO, op. cit., p. 122.

⁴⁴ MARTINS, op. cit., p. 52.

⁴⁵ MORAES, op. cit., p. 35.

e de que a igualdade é um marco a ser alcançado, como por exemplo, entre direitos dos trabalhadores urbanos e rurais”⁴⁶.

Estabelece-se desta forma que, pela igualdade e tendo em vista a desigualdade existente, deve se promover um tratamento idêntico aqueles em igualdade de condições, todavia, deve-se também um tratamento diferenciado para aqueles em situação de desigualdade, visando sempre a realização da igualdade real entre os cidadãos.

3.3. Considerações finais acerca da principiologia pertinente

Do exposto neste capítulo, resta demonstrada a preocupação da Constituição de 88 em estabelecer diretrizes para a Seguridade Social como um todo, visando sempre a promoção de um bem-estar social geral, não atoa é denominada Constituição Cidadã.

Tanto os princípios próprios do sistema securitário, quanto aqueles gerais que a ele são aplicáveis, possibilitam uma estabilidade e segurança para a sociedade no sentido de que terão seus direitos garantidos e que o Estado promoverá a aplicação dos recursos oriundos das contribuições sociais na promoção do bem-estar da sociedade.

Quanto à Previdência Social tem-se que, o respeito às normas principiológicas elencadas, constitui fundamento essencial para a manutenção do sistema, tanto na esfera financeira, quando se trata do custeio necessário para a manutenção da previdência, quanto no que tange à confiança da população na entidade, que por ser um sistema de caráter contributivo, ainda que obrigatório, necessita dos contribuintes para sua manutenção.

Reforça-se por fim a promoção da isonomia por meio do princípio constitucional da igualdade, visto que reflete de sobremaneira na Seguridade Social, estabelecendo como foco a redução das desigualdades, em especial por meio da Assistência e da Previdência Social.

⁴⁶ GONÇALES, op. cit., p. 9.

4. O FATOR PREVIDENCIÁRIO

No presente capítulo, busca-se em especial analisar o fator previdenciário em sua essência, desde os motivos de sua criação, à sua aplicação, e a problemática envolvente, no que tange a constitucionalidade do mesmo.

Inicialmente far-se-á um estudo do instituto da aposentadoria no Brasil, dando-se um olhar mais atento sobre as modalidades de aposentadoria nas quais passou a incidir o fator previdenciário.

Em sequência, voltar-se-á ao Fator propriamente dito, demonstrando-se os motivos que levaram a sua instituição e, como se dá sua aplicação no sistema previdenciário pátrio. Questionando-se por fim acerca da constitucionalidade do mesmo.

4.1. A aposentadoria no Brasil

O instituto de aposentadorias, como se observou no capítulo 1 do presente trabalho, não é de sobremaneira ressentido, todavia, para um estudo conciso e relevante à análise proposta, estudar-se-á aqui os regimes de aposentadoria existentes após a entrada em vigor da Carta Republicana de 1988.

Desta maneira, elenca-se como espécies de aposentadoria no Brasil: a aposentadoria por idade, a aposentadoria compulsória, a aposentadoria por tempo de contribuição, a aposentadoria proporcional, a aposentadoria por invalidez, e a aposentadoria especial, as quais se passa a descrever em pormenores a seguir.

a. Aposentadoria por invalidez

Com previsão no artigo 42 e seguintes da Lei 8.213/1991, a aposentadoria por invalidez será concedida para o segurado que for considerado incapaz para o trabalho e, da mesma forma incapacitado para reabilitação em exercício de atividade diversa que possa garantir seu sustento.

Observa-se que para a concessão desta aposentadoria, o segurado precisa possuir pelo menos doze contribuições mensais para que acometido de invalidez decorrente de doença possa vir a requerê-la, possuindo assim direito adquirido quanto à aposentação, todavia, quando a invalidez for resultante de

acidente de trabalho de qualquer natureza, não há que se falar em carência para sua concessão.

Cumprе ressaltar ainda o disposto no artigo 42, paragrafo 2º da supracitada lei, *in verbis*:

A doença ou lesão de que o segurado já era portador ao filiar-se no Regime Geral de Previdência Social não lhe conferirá direito à aposentadoria por invalidez, salvo quando a incapacidade lhe sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão.

Desta maneira, não pode o já inválido inscrever-se no RGPS (Regime Geral de Previdência Social) para em seguida requerer a aposentadoria, a invalidez tem de ocorrer após a inscrição do segurado.

b. Aposentadoria especial

A aposentadoria especial é devida para aqueles que atuam em trabalho sujeito a condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física do trabalhador, pelo período de 15, 20 ou 25 anos, conforme o grau de prejudiciabilidade da atividade laboral.

Ressalta-se que a atividade não pode ser exercida em caráter intermitente, Kertman, ao tratar sobre o tema, afirma que:

A concessão da aposentadoria especial dependerá de comprovação pelo segurado, perante o INSS, do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, exercido em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.⁴⁷

Fica demonstrada a necessidade de exposição continuada aos riscos da atividade prejudicial na área de trabalho, devendo o agente nocivo estar intrinsecamente unido a atividade da prestação do serviço.

O prazo de carência para a concessão deste benefício é de 180 contribuições sociais para os filiados após a Lei 10.666 de 2003. Os que se filiaram à Previdência antes da entrada em vigor desta lei devem estar de acordo com a tabela prevista no artigo 142 da Lei 8.213 de 1991 para terem direito a este tipo de aposentadoria.

⁴⁷ KERTZMAN, op. cit., p. 422.

O supramencionado dispositivo legal da Lei 8.213 prevê o número de meses de contribuições exigidos como carência para a aposentação especial, estabelecendo um parâmetro entre os meses de contribuição e o ano em que foram implementadas as condições para o benefício, ressalta-se que nenhum dos prazos previstos neste artigo é superior a 180 meses.

c. Aposentadoria por idade

Prevista nos artigos 48 a 51 da Lei 8.213 e no RPS, nos artigos 51 a 55, a aposentadoria por idade é um dos institutos de aposentadoria mais conhecidos pelos segurados, sendo tido rotineiramente como a “forma comum” de aposentação.

Antigamente denominada aposentadoria por velhice, veio a assumir a denominação atual em 1991, com o advento da Lei 8.213, com vistas a diminuir o preconceito para com os idosos, considerados por muitos como um fardo a ser carregado, sendo este preconceito infundado, tanto no que diz respeito ao sistema previdenciário, quanto no que tange à estrutura social e familiar.

Este tipo de aposentadoria é devida a aquele que, em decorrência de possuir idade avançada, não mais consegue se manter no trabalho, neste mesmo sentido, Fábio Zambitte dispõe que “a aposentadoria por idade – um dos benefícios previdenciários mais conhecidos – visa garantir a manutenção do segurado e de sua família quando a idade avançada não permita a continuidade laborativa”.⁴⁸

Desta forma, tem-se que ela será devida para os segurados que completarem 65 anos, sendo homem, ou 60 anos, sendo mulher, reduzindo-se cinco anos nestes limites, tanto para homens quanto para mulheres, quando se tratar da aposentadoria de trabalhador rural.

Ressalta-se que a redução de cinco anos devida aos rurícolas engloba todas as categorias de segurados, necessitando apenas que exerçam atividade considerada tipicamente rural, estando assim incluídos os segurados avulsos rurais, os contribuintes individuais rurais, assim como os empregados rurais.

O paragrafo 2º do artigo 48 da Lei 8.213 dispõe que para ter direito a esta supramencionada redução na idade de aposentadoria, o trabalhador rural deverá

⁴⁸ ZAMBITTE, op. cit., p. 607.

comprovar o efetivo exercício na atividade rural. Tratando sobre o assunto Ivan Kertzman descreve:

Para efeito da redução de cinco anos, o trabalhador rural deve comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontinuada, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício ou ao que cumpriu o requisito etário, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência deste benefício, computado o período de exercício das atividades não vedadas ao segurado especial (vereador, dirigente sindical, atividade artística, artesanal etc.)⁴⁹

De tal maneira, cabe ao requerente comprovar efetivamente trabalhou em atividade rural para fazer jus ao benefício. Este dispositivo se mostra imprescindível para evitar fraudes perante o sistema de previdência, uma vez que não se exigindo comprovação, os segurados iriam buscar enquadrar-se como trabalhadores rurais apenas para ter sua idade de aposentadoria reduzida.

O cálculo do valor do salário-benefício devido aos que fazem jus à aposentadoria por idade deve ser feito com base na média dos 80% maiores salários-de-contribuição do segurado, havendo aqui a utilização facultativa do fator previdenciário.

O artigo 50 da Lei 8.213 estabelece que a da aposentadoria por idade terá por base 70% do salário-benefício, e será acrescida de 1% deste mesmo salário para cada grupo de 12 contribuições sociais, até um máximo de 100%.

De forma que, para ter direito a totalidade do salário-benefício neste tipo de aposentadoria, o trabalhador deverá, além da idade mínima, perfazer um total de 360 contribuições sociais, o que ensejará nos 30% que serão acrescentados aos 70%, totalizando assim a integralidade do salário-benefício.

d. Aposentadoria compulsória

Este tipo de aposentadoria pode ser considerado uma subespécie da aposentadoria por idade, tem-se que, no regime geral de previdência, quando o trabalhador atinge 70 anos, se homem, e 65 anos, se mulher, pode o empregador requerer a aposentadoria compulsória por idade do empregado.

A criação deste instituto, com sua solicitação feita pela empresa, veio simplesmente possibilitar ao empregador se livrar de um empregado não mais

⁴⁹ KERTZMAN, op. cit., p. 408.

desejado sem ter que pagar qualquer verba rescisória, funcionando como um rompimento fictício do vínculo empregatício.

Todavia, com a redação do artigo 51 da Lei 8.213 aprovado pelo Congresso Nacional, tal possibilidade não mais existe, visto que ficou determinado que o empregador pode requerer a aposentadoria compulsória, mas terá de promover o pagamento de todas as verbas rescisórias.

Tratando sobre esta espécie de aposentadoria, Ítalo Eduardo e Jeane Eduardo asseveram:

A aposentadoria por idade pode ser requerida pela empresa, desde que o segurado tenha cumprido a carência, quando este completar setenta anos de idade, se do sexo masculino, ou sessenta e cinco anos, se do sexo feminino, sendo compulsória, caso em que será garantida ao empregado a indenização prevista na legislação trabalhista, considerada a data da rescisão do contrato de trabalho a imediatamente anterior à do início da aposentadoria.⁵⁰

Do exposto, claramente verifica-se a ligação com a aposentadoria por idade, ressaltando-se o caráter compulsório quando da idade avançada atingida, e o dever de promover as indenizações devidas na esfera trabalhista.

Ressalta-se que, em vistas esta previsão referente às verbas rescisórias, o instituto da aposentadoria compulsória no regime geral de previdência caiu em desuso, pois se o empregador não mais desejar a permanência do empregado a seu serviço, ele promoverá a rescisão do contrato de trabalho normalmente, visto que de qualquer maneira arcará com as mesmas indenizações a serem pagas.

e. Aposentadoria por tempo de contribuição

A aposentadoria por tempo de contribuição surgiu como substituta da aposentadoria por tempo de serviço, extinta pela Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998.

Por este tipo de aposentadoria, terá direito ao benefício todos os segurados, excetuando-se o segurado especial que não contribuiu como contribuinte individual, que tiverem contribuído pelo período de 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher.

⁵⁰ EDUARDO; EDUARDO, op. cit., p. 133-134.

Havendo redução de 5 anos para as idades mencionadas para aqueles que comprovem que atuaram como professor exclusivamente nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental ou no ensino médio.

Inúmeras são as críticas a este benefício, em sua maioria, elas derivam do fato de não se tratar aqui de um benefício tipicamente previdenciário, visto que não se observa qualquer risco social sendo protegido, já que o tempo de contribuição não caracteriza por si só incapacidade laboral, o professor Fábio Zambite ao analisar o instituto descreve, *in verbis*:

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. Para piorar, este benefício acaba por gerar uma solidariedade as avessas no sistema previdenciário, pois somente as classes mais abastadas conseguem obtê-lo, em razão das dificuldades de comprovação de longos períodos de contribuição.⁵¹

Elenca o autor que o sistema previdenciário não pode ser usado como uma caderneta de poupança, ele deve proteger os segurados dos fatores que venham impedir que possam obter sua remuneração por meio do trabalho, e não perfazer-se em uma renda extra a ser adquirida frente à Previdência Social.

Critica ainda que este instituto inverte a ideia de solidariedade defendida pela Seguridade Social, vez que dificilmente se observa a aposentadoria por este meio para o trabalhador de baixa renda e escolaridade, este, continuará contribuindo até a idade avançada, enquanto aqueles em melhores condições se beneficiam da aposentadoria por tempo de contribuição.

Mesmo frente a tais críticas este meio de aposentação encontra-se em plena validade na legislação previdenciária nacional, de forma que, para requerer este tipo de aposentadoria, deverá o trabalhador observar a carência de 180 contribuições mensais, sendo que o salário-benefício é apurado com base na média dos 80% maiores salários de contribuição, com obrigatória utilização do fator previdenciário, e sendo a renda mensal igual à totalidade do salário-benefício.

f. Aposentadoria proporcional

⁵¹ ZAMBITTE, op. cit., p. 619.

A aposentadoria proporcional advém de regra estabelecida no Decreto nº 3.048 de 1999 e da Emenda Constitucional nº 20 de 1998, de forma que, estabelece requisitos diferenciados para uma aposentadoria proporcional por tempo de contribuição.

Faz jus a este tipo de aposentação o segurado que inscrito até o dia 16 de dezembro de 1998, tenha com 53 anos de idade, se homem, e 48 anos, se mulher, bem como conte com tempo de contribuição igual, no mínimo, ao somatório de 30 anos, se homem, ou 25 anos, se mulher, mais 40% do tempo que faltava em 16 de dezembro de 1998 para atingir o limite de 30 anos, se homem, ou 25 anos, se mulher.

Observando-se que, cumprido com os supramencionados requisitos, o valor da aposentadoria será igual a 70% do salário-benefício, somando-se 5% para cada ano que supere os itens da soma a cima elencada.

Apesar de plenamente válida e passível de utilização, este tipo de aposentadoria é pouco vantajoso para a maioria dos segurados, vez que terão seu rendimento de sobremaneira reduzido.

Todavia, é bastante vantajosa para quem recebia remuneração de apenas um salário mínimo, visto que, como nenhum benefício da previdência que substitui a remuneração pelo trabalho pode ser inferior a um salário mínimo, o segurado que, nessas condições, o requerer, receberá na integralidade sua remuneração básica.

4.2. Da criação e aplicação do Fator Previdenciário

O Fator Previdenciário foi imposto no ordenamento legislativo pátrio pela Lei de número 9.876 de 1999. Surgiu em meio a grade controvérsia, em especial advinda dos debates referentes à promulgação da Emenda Constitucional 20 de 1998.

Em análise perfunctória deste contexto de criação do fator, tem-se que em 1998, por meio da Emenda supracitada, promoveu-se a extinção da aposentadoria por tempo de serviço e a criação da aposentadoria por tempo de contribuição, o que pôs fim à contagem ficta do tempo de serviço.

Por meio desta Emenda à Carta Magna, tentou-se estabelecer, como requisito obrigatório para as aposentadorias pelo Regime Geral da Previdência

Social e pelos Regimes Próprios, a cumulação dos requisitos de idade e tempo de contribuição, o que indubitavelmente, foi o assunto que gerou as maiores discussões à época.

O governo defendia, com a propositura de tais requisitos, que o sistema da Previdência Social tem por base a proteção aos riscos sociais a que se sujeitam os trabalhadores e seus familiares, e que aquele que atingia o tempo de serviço necessário para a aposentação, única e exclusivamente por este motivo, não estava diante de nenhum risco social.

De forma que o governo buscava a aprovação desta cumulação de requisitos a fim de desonerar a Previdência de um custo para o qual a mesma não deveria arcar. Ao passo que, diversos setores da sociedade se opunham ferrenhamente a tal dispositivo, querendo garantir a aposentadoria conforme os ditames já estabelecidos.

Sobre este posicionamento governamental, Ivan Kertzman descreve:

As regras de aposentadoria dos dois regimes permitiam concessão de benefícios precocemente, fugindo ao objetivo da Previdência Social: cobrir os riscos sociais. O tempo de serviço ou de contribuição não é risco social a ser coberto pela Previdência, pois nada indica que um segurado que tenha contribuído por 30 anos ou mais não tenha condições de exercer a sua atividade. No calor das discussões, lembramos que o Presidente afirmou que quem se aposentava muito cedo era “vagabundo”.⁵²

Vê-se assim que, ataca-se a maneira convencional de ser observada a aposentadoria. Em realidade, os contribuintes arcam com o sistema, pois veem nele uma espécie de poupança a longo prazo, para a qual contribuem e, após certo termo, passaram a colher os frutos desta poupança.

Visão esta que não condiz com as diretrizes previdenciárias, posto que ela busca a proteção aos riscos sociais, e não um plano de investimentos. Corroborando este entendimento, Simone Barbisan Fortes afirma, *in verbis*:

Em poucas palavras, é possível afirmar que a Seguridade Social é um sistema gerido, organizado ou controlado pelo Estado que objetiva dar cobertura a eventos em regra imprevistos (riscos sociais) que venham a acometer as pessoas, fornecendo-lhes prestações e serviços que garantam sua sobrevivência.⁵³

⁵² KERTZMAN, op. cit., p. 389.

⁵³ FORTES, Simone Barbisan. **Previdência social no Estado democrático de direito**: uma visão à luz da teoria da justiça. São Paulo: LTr, 2005. p. 63.

Pelo exposto, fica claro que um dos pontos alavancadores da visão defendida pelo governo se consubstancia no alegado déficit previdenciário. Segundo ele, em razão da concessão elevada de benefícios, até mesmo para quem não necessita, no caso dos aposentados por tempo de serviço, estaria drenando a Previdência a ponto de esta não mais conseguir arcar financeiramente com suas obrigações.

Entretanto, frente a forte resistência popular, e para a aprovação da vigésima Emenda Constitucional, foi retirada do texto do projeto a parte que exigia a cumulação dos mencionados requisitos as aposentadorias concedidas pelo Regime Geral, aprovando-se somente para os Regimes Próprios a cumulação, visto que havia menos pressão social quanto às alterações neste regime.

Todavia, quando foi posteriormente votada a cumulação dos requisitos para as aposentadorias concedidas pelo INSS, ela não foi aprovada por um voto. De forma que, foram aprovadas as regras de transição dos modelos antigos, para os estabelecidos pela Emenda nº 20, para o regime geral e para o regime próprio de previdência, entretanto, a cumulação de requisitos para a aposentação passou a vigorar apenas nos regimes próprios.

Analisa-se que com a reforma posta pela emenda, passa-se a visualizar como meta a saúde financeira, por meio do equilíbrio financeiro e atuarial que passou a ser previsto no artigo 201 da Carta Magna, *in verbis*, “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 [...]”.

Desta maneira, nas palavras de Ítalo e Jeane Eduardo:

A partir dessa emenda, percebe-se que o governo, em relação à Previdência Social, está preocupado em estabelecer o equilíbrio entre o valor presente esperado de contribuições e o volume presente esperado de benefícios, ou seja, o equilíbrio entre aquilo que se paga e aquilo que se espera receber.⁵⁴

Assim sendo, não tendo conseguido aprovar a cumulação dos requisitos de idade e do tempo de contribuição, o governo buscou uma alternativa legal para reduzir o benefício previdenciário concedido. Neste sentido Lincoln Nolasco dispõe:

⁵⁴ EDUARDO; EDUARDO, op. cit., p. 109.

O móvel da instituição do fator previdenciário é a estimulação da permanência dos segurados em atividade formal, retardando a sua aposentadoria para que não tenham decréscimos no benefício. O retardamento das aposentadorias naturalmente aliviará as contas do regime geral. Com efeito, o grande número de aposentadorias precoces, antes dos 50 anos, ao lado do significativo aumento da expectativa de vida nas últimas décadas, foram aceleradores da crise do sistema, pois o tempo de recebimento do benefício em muitos casos era superior ao tempo de contribuição, problema agravado, em certos casos, pelo cômputo de períodos de tempo não contributivos, tais como o tempo de serviço rural.⁵⁵

De forma que neste contexto surge o Fator Previdenciário. Por meio da Lei 9.876 de 26 de novembro de 1999 foi criado o polemico instituto, para ser aplicado, de maneira obrigatória, nas aposentadorias por tempo de contribuição e, de maneira facultativa, nas aposentadorias por idade.

Maria Aiello e Tiago Bachur descrevem o fator como “um número variável, que, em alguns casos, é multiplicado pela média dos salários-de-contribuição contidos no período básico de cálculo para a obtenção do salário-de-benefício.⁵⁶”

Observa-se assim, que por meio da Lei 9.876 se estabeleceu que o fator previdenciário seja utilizado como um multiplicador da média aritmética simples dos oitenta por cento dos maiores salários-de-contribuição, de forma a majora-lo ou reduzi-lo conforme o caso.

Ele será sempre um número que pode ter um valor maior ou menor que o número um, de maneira que, se maior irá aumentar o valor do salário-de-benefício, e se menor o diminuirá. Podendo ser representado pela seguinte fórmula:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right]$$

Na qual as variáveis representam:

f = fator previdenciário,

Es = expectativa de sobrevivência,

Tc = tempo de contribuição,

Id = idade no momento da aposentadoria,

⁵⁵ NOLASCO, Lincoln. **O fator previdenciário**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 105, out 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12318&revista_caderno=20>. Acesso em 15 nov. 2014.

⁵⁶ AIELLO; BACHUR, op. cit., p. 920.

a = alíquota fixa correspondente a 0,31.

Verifica-se assim que o fator previdenciário é influenciado pelo tempo de contribuição efetivado, pela idade do segurado quando do requerimento de aposentação, e pela expectativa de sobrevida auferida no momento da aposentadoria.

Quanto à expectativa de sobrevida, Fábio Zambitte leciona:

A expectativa de sobrevida do segurado em idade de aposentadoria será obtida a partir da tábua completa de mortalidade construída pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para toda a população brasileira, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos.⁵⁷

Vê-se assim, necessidade de apurar os dados lançados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para a aferição do quanto devido no salário-benefício utilizando-se o fator. Esta tábua de mortalidade será publicada pelo IBGE anualmente, no máximo até o dia 1º de dezembro, por meio do Diário Oficial da União, referindo-se ao ano anterior, como estabelece o Decreto nº 3.266 de 1999.

Ressalta-se aqui que o legislador, como demonstrado acima, aplicou uma média nacional única para ambos os sexos, o que gera diversas controvérsias, principalmente porque o IBGE divulga também o índice de mortalidade de acordo com cada sexo, e por seus dados, as mulheres em geral tem uma sobrevida maior que os homens.

Lincoln Nolasco ao abordar o tema discorre que:

Além disso, esta tábua não raramente não é anualmente atualizada pelo próprio IBGE, o que pode ser um problema no momento da atualização seguinte, pois como se passam alguns anos, poderá haver uma significativa alteração na expectativa de sobrevida da população, o que, conseqüentemente, alterará o valor dos benefícios dos aposentados.⁵⁸

Acrescenta ainda o autor:

Problema parecido com este já foi sentido pelos filiados da previdência pública brasileira quando o IBGE modificou a metodologia de cálculo da tábua de expectativa de sobrevida, apresentando, no ano de 2002, uma

⁵⁷ ZAMBITTE, op. cit., p. 574.

⁵⁸ NOLASCO, op. cit.

nova tabela, a qual trazia diferenças significativas em relação às anteriores, exibindo variações percentuais de 8% nas menores faixas etárias, chegando a mais de 20% nas faixas a partir de 67 anos. Como efeito instantâneo da nova tábua, aquele filiado que decidiu se aposentar com 35 anos de contribuição, tendo 59 anos de idade, pela tábua de 2001, conseguiu um fator previdenciário igual a 1 (um), enquanto, se na mesma situação fática, um filiado com 35 anos de contribuição e 59 anos de idade, decidisse se aposentar um ano depois, visando um acréscimo em seu futuro benefício, o fator previdenciário aplicado ao seu caso seria de 0,8693, reduzindo drasticamente o valor de seu benefício e, conseqüentemente, o seu poder aquisitivo.⁵⁹

Pelo exposto, fica claro que esta atualização feita pelo IBGE em muito influencia no cálculo do fator previdenciário, e a não atualização regular da tabulação de mortalidade pelo instituto só faz aumentar a disparidade, podendo duas pessoas nas mesmas condições aposentar-se com uma semana de diferença, sendo esta a semana em que o IBGE atualiza o índice, terem benefícios completamente diferentes.

Ademais, aponta Ivan Kertzman:

Essa fórmula foi concebida para aposentadorias em 35 anos de contribuição. Como a mulher e professor do sexo masculino têm redução de 5 anos no tempo de contribuição para aposentadoria, podendo requerer o benefício após 30 anos, e a professora tem redução de 10 anos, podendo aposentar-se com 25 anos de contribuição, serão acrescidos ao Tc, para efeito de aplicação do fator previdenciário, os seguintes valores:

I – cinco anos, quando se tratar de mulher;

II – cinco anos, quando se tratar de professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio;

III – dez anos, quando se tratar de professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.⁶⁰

Depreende-se desta forma, que para adequar a fórmula do fator previdenciário às reduções de tempo de contribuição para mulheres e professores, o valor da redução deverá ser somado ao tempo de contribuição, para que do cálculo não resulte uma injustiça na concessão de aposentadoria a estes segurados.

Pode-se concluir que o fator previdenciário é instituto que busca, sobretudo, a saúde financeira e atuarial do sistema da Seguridade Social. Através de uma expressão matemática simples, em relação a complexidade das variáveis que permeiam tal fórmula, busca-se adequar a concessão de benefícios,

⁵⁹ NOLASCO, op. cit.

⁶⁰ KERTZMAN, op. cit., p. 390-391.

principalmente aqueles concedidos prematuramente, como é o caso da aposentadoria por tempo de contribuição, à realidade das captações contributivas.

Cumpra asseverar, que longe de ser um ponto pacífico, o fator previdenciário é um dos institutos do Direito Previdenciário que mais são debatidos e criticados, principalmente pela tentativa de reduzir a uma mera fórmula matemática toda uma complexa relação social relacionada ao trabalho, à qualidade de vida, e ao próprio bem estar social.

4.3. O déficit previdenciário e o mito da quebra da previdência

Tema de bastante debate no entre segurados, governo, doutrinadores e economistas, analisar-se-á agora aquele que é um dos principais motivos que levaram à criação do Fator Previdenciário, o dito déficit previdenciário, e o mito da quebra da previdência.

Este déficit seria causado, basicamente, pelo valor arrecadado em receita para o sistema previdenciário inferior ao valor de gastos, para com os quais a Previdência Social tem de arcar a cada exercício financeiro, com os benefícios disponibilizados aos segurados.

Muitos são os motivos que levam ao alarde acerca desta enfermidade nas contas da Previdência, desde o aumento expressivo no número de aposentados e pensionistas em relação ao número de contribuintes, até a inadimplência por parte de contribuintes empregados e empregadores.

Aponta-se também, como causa deste déficit, os benefícios concedidos aos trabalhadores rurais, que como já demonstrado neste trabalho, fixou um benefício a ser concedido sem o custeio respectivo. Neste sentido afirma Clauber Barros:

A Constituição Federal de 1988, após criar formas de arrecadação por meio de benefícios contributivos e não contributivos, impôs ao Estado a responsabilidade de arcar com as despesas oriundas dos pagamentos previdenciários dos trabalhadores rurais (beneficiários não contribuintes)⁶¹.

⁶¹ BARROS, Clauber Santos. **O déficit da Previdência, desvio de recursos e os impactos sociais no processo de gestão dos fundos da seguridade social**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 102, jul 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11761&revista_caderno=20>. Acesso em 15 nov. 2014.

Desta maneira, tendo a Previdência Social um caráter contributivo obrigatório, observa-se a formação de uma anomalia nas contas do sistema, a interposição deste ônus desprovido de bônus pecuniário para a entidade.

Em virtude destes e de outros fatores criou-se a ideia de que a Previdência está falida ou “quebrada”. Miguel Horvath assim descreve:

Tornou-se comum de tempos em tempo falar-se que o sistema previdenciário brasileiro está “falido” e isto está claramente demonstrado pelos déficits do sistema ano após ano.

Acabo de me deparar com a reportagem Previdência: Impacto no crescimento publicada na Revista Seguros & riscos que como conclusão destaca que “a única solução que pode ser considerada para a previdência social é a privatização”.⁶²

Observa-se que a mídia, através de matérias, limitadas quanto ao estudo da Previdência, e o próprio governo, ao afirmar sobre déficit na previdência ano a ano, induzem a sociedade a duvidar da capacidade financeira do sistema.

Todavia, a quebra da Previdência não passa de um mito. Esta visão da saúde financeira da entidade, frente apenas às contribuições, é uma afronta ao que prevê a Constituição da República.

Como demonstrado no capítulo 2 deste trabalho monográfico, um dos princípios basilares da Previdência Social é a tríplice forma de custeio. O artigo 195 da Carta Republicana de 1988 dispõe que não só a previdência, mas toda a seguridade social será mantida pelos segurados empregados, pelos empregadores e pelos entes públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Desta forma, para que se verifique a quebra da Previdência é preciso que o Estado como um todo esteja falido. Ademais, as arrecadações na realidade não são suplantadas pelos gastos previdenciários.

Clemilce de Carvalho, fazendo estudo sobre o déficit apontado para o ano de 2006 dispõe:

O déficit que apresentam, para a Previdência Social no ano de 2006, da ordem de R\$ 42 bilhões, é falso.

[...]

Esse déficit que os falsos especialistas insistem em divulgar é obtido por erro da metodologia adotada, que é: comparar os gastos com benefícios

⁶² HORVATH JÚNIOR, Miguel. **O déficit !?! Da Previdência Social!**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, IX, n. 31, jul. 2006. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1206>. Acesso em 15 nov. 2014.

(rurais, urbanos e outros) com uma única receita – a obtida, pela contribuição calculada sobre a Folha de Salários e demais rendimentos do trabalhador.⁶³

Deixa clara a autora que a desvinculação da análise da saúde financeira do sistema previdenciário de um estudo abrangendo todas as formas de custeio, elencadas pela Constituição, se consubstancia em um erro deveras esdruxulo, pode-se dizer que seria como um supermercado elaborar sua planilha de receitas apenas com base nas vendas de um único produto.

Tem-se que frente a esta pluralidade de recursos para financiamento da seguridade social se pode inferir que atualmente a previdência social não se encontra em déficit, ao contrário do que muitos pensam, mas sim em um superávit.

Cauber Barros, citando Feghali, descreve:

Feghali explica que o INSS no ano de 1997 teve arrecadação superior à 12% dos anos anteriores. Neste contexto, afirma ainda o referido autor, que no mesmo ano o governo brasileiro arrecadou cerca de R\$ 29.2 (vinte e nove ponto dois) bilhões de reais, sendo que, em benefícios, foram pagos R\$ 27.7 (vinte e sete ponto sete) bilhões. O resultado desta equação é o superávit de 1.5 (um ponto cinco) bilhões de reais.⁶⁴

Verifica-se assim, que em 1997, um ano antes da reforma imposta pela Emenda Constitucional nº 20 e dois anos antes criação do Fator Previdenciário, a Previdência teve um bilhão e meio de reais sobrando no caixa mesmo arcando com todas as despesas com benefícios.

Ocorre que o déficit se apresenta, em geral, não apenas se levando em conta as custas com o sistema previdenciário. O governo se vale dos recursos advindos das contribuições para custear despesas que vão além até mesmo da Seguridade Social, como exemplo, cita-se Horvath, que ao estudar os fatores que levaram a este mito da quebra da previdência discorre:

Aspecto mais distante diz respeito aos valores emprestados pela União nas décadas de 50 e 60 do sistema previdenciário brasileiro e ainda não pagos. Assim, parte do chamado 'milagre brasileiro' (construção de Brasília, construção da Transamazônica, da ponte Rio-Niterói, da construção de Itaipu, construção das usinas atômicas de Agra dos Reis dentre outras) foi financiado com recursos dos trabalhadores brasileiros, porém estes recursos não foram devolvidos ao sistema, uma vez que tais valores foram

⁶³ CARVALHO, Clemilce. et al. **Leituras Complementares de Previdenciário**. Ed. 1. Salvador: Juspodivm, 2007. p. 177.

⁶⁴ BARROS, op. cit.

objeto de empréstimo e não de doação e que fazem parte agora que o sistema previdenciário encontra-se maturado.⁶⁵

Do exposto, observa-se que não só a previdência é economicamente viável, como é perfeitamente capaz de arcar com suas custas. Neste mesmo sentido, Clemilce de Carvalho afirma que “A Seguridade Social é, e sempre foi superavitária; e tem concorrido para cobrir os rombos do orçamento fiscal”⁶⁶, asseverando-se assim o erro ao dar o sistema como falido.

De todo o exposto, conclui-se que a Previdência não pode ser analisada isoladamente do contexto de toda a Seguridade Social, que a crença na não possibilidade de continuidade do sistema é infundada, e conseqüentemente, é falso o mito da quebra da previdência sob tais alegações.

Cumprе salientar que a previdência como disposta pela Constituição é um sistema seguro, todavia, a ingerência, por parte do governo, no controle e gestão dos recursos que deveriam ser destinados ao sistema de seguridade pode vir a comprometê-lo. Entretanto, mesmo sob tal perspectiva, difícil se vislumbrar a quebra da previdência como um fato de ocorrência certa.

4.4. A Constitucionalidade do Fator Previdenciário frente à Igualdade.

Do estudo proposto até o presente momento, verifica-se claramente que a questão da constitucionalidade do fator previdenciário é um tema extremamente polêmico.

Inicialmente, critica-se o instituto, pelo fato de se estabelecer por meio de uma lei infraconstitucional ditames referentes às regras para as aposentadorias concedidas pelo sistema previdenciário nacional, visto que estas estão previstas na Constituição Federal.

Neste sentido Daniel Reis descreve:

Pelo próprio espírito de nosso Ordenamento Jurídico, uma lei infraconstitucional não pode, em seu teor e finalidade, contrariar os Princípios Constitucionais, o que ocorre de forma latente no indigitado

⁶⁵ HORVATH JÚNIOR, op. cit.

⁶⁶ CARVALHO, op. cit. p. 183.

instituto, principalmente no que se refere aos Princípios da Isonomia e da Reciprocidade de Contribuições.⁶⁷

Observa-se assim que a instituição do fator previdenciário por meio de uma Lei Ordinária, em muito gera conflitos para com diversas garantias e princípios abarcados pela Carta Magna, dentre os quais se destaca de sobremaneira a Isonomia, ou Igualdade.

Lammego Bulos, sobre o princípio da igualdade, dispõe que “a igualdade constitucional mais do que um direito é um princípio, uma regra de ouro, que serve de diretriz interpretativa para as demais normas constitucionais”⁶⁸. Vê-se assim a necessidade de verificar a observância desta diretriz por parte das normas jurídicas pátrias.

Tal é sua importância que Marcelo Novelino, ao tratar da igualdade, discorre no sentido de a observância deste princípio ser imprescindível para que se possa falar em dignidade da pessoa humana, *in verbis*:

A dignidade da pessoa humana, por ser fonte material dos direitos fundamentais, possui múltiplos valores afins. Alguns são tão imprescindíveis ao pleno desenvolvimento da personalidade que sua violação acaba por constituir um atentado à própria dignidade. É o caso da igualdade, derivação direta e substrato axiológico da dignidade da pessoa humana.⁶⁹

De maneira que, cumpre ao presente trabalho, analisar em por menores a relação deste instituto, o fator previdenciário, frente ao princípio constitucional da igualdade, desta feita, a priori, rememora-se que a igualdade, como posta na Constituição, não se refere apenas a promover um tratamento igualitário para todos.

Ela busca, sobretudo, promover um tratamento diferenciado para os cidadãos, na medida de sua desigualdade, com vistas a alcançar uma situação igualitária real. Diversos são os aspectos pelos quais se pode relacionar este princípio ao instituto ora estudado.

De partida, se pode arguir pela observância da isonomia pelo fator previdenciário no que tange a proporcionar um tratamento desigual na medida das diferenças entre os segurados, de forma que aqueles que possuem condições

⁶⁷ REIS, Daniel da Silva. **Fator previdenciário: aplicabilidade e constitucionalidade**. In: DireitoNet, São Paulo, X, n. 5, out. 2011. Disponível em: < <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7301/Fator-previdenciario-aplicabilidade-e-constitucionalidade>>. Acesso em 10 nov. 2014.

⁶⁸ BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 6. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 541.

⁶⁹ NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2008. p. 291.

diferenciadas teriam estas condições refletidas nas variáveis utilizadas para o cálculo do fator, proporcionando assim uma igualdade.

Todavia este argumento não se consubstanciava em real, pois como foi demonstrado neste mesmo capítulo, uma das variáveis para o cálculo do fator é a sobrevivência prevista na data da aposentação, e sendo esta expectativa de vida apontada pelo IBGE, em regra, ano a ano, ocorre em muitos casos, que segurados, que se enquadrariam nas mesmas variáveis da fórmula, tem seus benefícios diferentes apenas pela expectativa de vida divulgada pelo IBGE na data do requerimento de cada um.

Além disso, ressalta-se que a expectativa de vida utilizada para o cálculo é a média nacional única, ou seja, a média de sobrevivência de todos, seja homem, mulher, camponês ou empresário, e ao se entender pela aplicação de uma expectativa de vida única para todos afronta-se, indubitavelmente, a igualdade em sua concepção acima descrita.

Por outro ponto, verifica-se também, como desdobramento da igualdade, a garantia prevista no artigo 7º, inciso XXX da Carta Magna, que preleciona, *in verbis*:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem a melhoria de sua condição social:

[...]

XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

[...]

Vê-se assim, que dentro dos direitos sociais, a Carta Republicana estabelece que não pode haver distinção salarial por motivo de idade, como então se vislumbra alegar a constitucionalidade de uma Lei que dispõe sobre a concessão de salários-de-benefício distintos para segurados de idades distintas.

Todavia, mesmo frente a tamanhas incoerências principiológicas, até o presente momento, o posicionamento jurisdicional é pela constitucionalidade do fator previdenciário, como se depreende da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Previdenciário. Fator previdenciário. Constitucionalidade. RMI. Cálculo. Matéria infraconstitucional. Precedentes. 1. O Plenário da Corte, no julgamento da ADI nº 2.111/DF-MC, Relator o Ministro Sydney Sanches,

afastou a alegação de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 9.876/99, na parte em que se dava nova redação ao art. 29, caput, incisos e parágrafos, da Lei nº 8.213/91, com a introdução do fator previdenciário no cálculo do benefício. 2. Consoante a pacífica jurisprudência do Tribunal, é inadmissível, em recurso extraordinário, o exame da legislação infraconstitucional e a análise de ofensa reflexa à Constituição Federal. 3. Agravo regimental não provido.⁷⁰

Infere-se desta forma, que a despeito dos vários posicionamentos referentes à patente inconstitucionalidade do dispositivo, o Supremo Tribunal ainda não se posicionou corroborando este entendimento.

Ressalta-se, entretanto, que a questão não está pacificada, a decisão no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 2111, não encerrou a questão, muito pelo contrário, conforme entendimento de Carlos Gouveia e Samantha Marques, tem-se que:

Muito embora, alguns menos avisados entendam que já houve tal julgamento por força das ADIns 2.111 e 2.110, o que houve apenas foi a negativa da Liminar e da Cautelar, não sendo discutido o mérito da questão até agora. Sendo assim, passível de discussão da matéria pela via difusa, mesmo por que tal violação como já falado é inconcebível, até por criar em última escala um tipo de aposentadoria híbrida, onde não basta o tempo de contribuição para que o segurado se aposente plenamente (100% do Salário de Benefício) e sim a junção de idade + tempo de contribuição, o que novamente advertimos não é o que a Constituição Federal determina.⁷¹

Desta sorte, além de ser passível de debate e reposicionamento por parte do egrégio tribunal, levando em conta o princípio do amplo acesso ao Judiciário, fica ao segurado o direito de questionar a aplicação do fator previdenciário pela via difusa, o que, até que se forme um posicionamento definitivo no ordenamento pátrio, ira gerar muita controvérsia.

⁷⁰ STF - **ARE: 754323 SP**, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 13/08/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-197 DIVULG 04-10-2013 PUBLIC 07-10-2013. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24247376/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-754323-sp-stf>> Acesso em 10 nov. 2014.

⁷¹ GOUVEIA, Carlos Alberto Vieira de; MARQUES, Samantha da Cunha. **Da natureza Inconstitucional do Fator Previdenciário**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 54, jun 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2798>. Acesso em 15 nov. 2014.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa é aferir se o fator previdenciário, inserido no ordenamento jurídico pátrio pela Lei 9.876 de 1999, se encontra em conformidade com os ditames postos pela Constituição Federal de 1988. Apurando-se em especial, a aplicação do princípio da igualdade.

Para tanto, imperioso o estudo do contexto no qual se insere a aplicação de tal fator, de forma que, por todo o exposto no decorrer deste trabalho, importantes conclusões podem ser extraídas acerca deste polêmico instituto.

Frente às abordagens postas, tem-se, em um primeiro momento, que a Seguridade Social observada hodiernamente é fruto de uma evolução complexa e grandiosa, sendo um reflexo da necessidade das massas trabalhadoras por proteção.

Observa-se que a exploração da atividade laboral gera riscos, e quando tais riscos vêm a se materializar, a manutenção do indivíduo lesado e de sua família torna-se inviável, passando a ser necessária a existência um sistema que possa amparar a população frente a tais infortúnios, daí a importância do sistema securitário.

Salienta-se que este sistema não foi criado simplesmente de uma norma posta pelo Estado, a ideia de seguridade social não surgiu a priori de um contexto macro social, ela se verificou inicialmente em escala reduzida, tendo como exemplo o contexto familiar e a simples junção de trabalhadores de um mesmo ramo que visam amparar uns aos outros contra dadas calamidades.

No Brasil, o desenvolvimento do sistema de Seguridade Social segue a mesma linha. A Previdência evoluiu de uma proteção restrita e singular, a exemplo do Montepio Geral dos Servidores do Estado e das Caixas de Aposentadorias e Pensões, a uma prevenção ampla e geral, ou seja, passa-se a promover uma cobertura aos mais diversos riscos aos quais os segurados se sujeitam, sendo amparados todos os trabalhadores, exemplificando-se aqui o status constitucional da Seguridade com o advento da Lei Maior de 1988.

Pelo exposto, infere-se que ao trazer para o plano constitucional as normas referentes à Seguridade Social, a Constituição apenas consagrou os direitos e garantias adquiridos pela população no decorrer do desenvolvimento da sociedade.

Aponta-se assim que desta consagração constitucional se verifica a formação de um arcabouço principiológico que passa a reger o sistema securitário a partir de promulgação da Carta Magna de 1988.

Passa-se a vislumbrar a existência de princípios próprios da Seguridade que vão reger todo o gerenciamento das ações estatais no que tange à aplicação do sistema securitário. Estando incrustados no artigo 194 da Lei Maior, fica estabelecido que por meio de tais princípios a Seguridade implementará políticas destinadas a assegurar à população direitos à saúde, à assistência e à previdência social.

Aponta-se ainda que na análise de qualquer norma do Direito Previdenciário devem ser levados em consideração os princípios próprios do Direito Constitucional, de forma que, do estudo das normas principiológicas relevantes ao tema arguido, pode ser notada a natureza absolutamente garantistas dos ditames gerais trazidos pela Constituição.

Tal característica se observa claramente da solidariedade, que é trazida pela Lei Maior como um princípio/meta a ser buscado pela Nação, relevante tal princípio, pois ele se consubstancia na base fundamental da Seguridade Social.

Nesse contexto, a Constituição serve como instrumento de defesa do cidadão frente a qualquer afronta aos seus direitos, na medida em que se garante um amplo acesso ao Poder Judiciário para o debate de qualquer contenda, ainda que já discutida em via administrativa. O que possibilita a arguição da inconstitucionalidade de leis por particulares, como ocorre recorrentemente quando da discussão judicial acerca do fator previdenciário.

Ainda quanto à principilogia, relevante consideração se faz no que tange ao princípio da igualdade, ou isonomia, por sua fundamental importância para a presente pesquisa, vindo ele expresso no artigo 5º, *caput*, e no inciso I, da Carta Magna.

Do estudo deste princípio, infere-se que a igualdade não pode ser observada como a concessão de um mesmo tratamento a todos, ela deve voltar-se para a busca de uma igualdade real, de maneira a promover tratamentos diferenciados para cidadãos em desiguais situações com vistas a que se alcance uma real igualdade entre eles.

Tratando do fator previdenciário propriamente, observa-se inicialmente que a tese de o fator ser necessário para evitar a quebra da previdência é infundada.

O constituinte de 1988 amparou a previdência de forma exemplar, de maneira que nem a Seguridade Social nem a Previdência, em especial, possam ser facilmente afetadas por contratempos financeiros.

Como demonstrado, o custeio do sistema securitário é baseado não apenas nas contribuições dos trabalhadores. Tem-se o custeio também pelos empregadores e pelos entes federativos. Depreendendo-se assim que não há como se vislumbrar a falência do sistema previdenciário pela simples redução no número de contribuintes.

Entretanto, importante elencar que, apesar de não se vislumbrar uma necessidade financeira real, a aplicação do fator previdenciário condiz com o objetivo primordial a ser alcançado pela Previdência, que é a cobertura dos riscos sociais. O sistema previdenciário visa garantir ao segurado que este não se encontre desamparado frente a algum fato, esperado ou não, que venha a comprometer o sustento seu e de sua família.

Isto posto, verifica-se que a aplicação do fator previdenciário seria perfeitamente viável, pois sua aplicação obrigatória se observa apenas na aposentadoria por tempo de contribuição, e o fato de o segurado ter computado um determinado número de contribuições sociais não se configura por si só em um risco social a ser protegido pela Previdência.

Quanto a sua constitucionalidade, ele se enquadra perfeitamente no estabelecido pela Carta Magna quanto a seus objetivos, vez que a desigualdade proporcionada por sua aplicação se coaduna com o moderno entendimento sobre o princípio da igualdade. Sendo assim, aplicaria aos que requerem aposentadoria em condições desiguais, a concessão de benefícios também desiguais.

Todavia, a fórmula utilizada para o cálculo do fator previdenciário não consegue passar para o plano material de aplicação buscado pelo legislador, como demonstrado em tópico próprio (vide item 4.4.). Do cálculo previdenciário, que se utiliza do fator em comento para a aferição do *quantum* devido a título de aposentadoria, é inegável as disparidades e o evidente desrespeito à isonomia como posta na Constituição.

Visto que não se pode alegar sua constitucionalidade parcial, ou mesmo desvincular o instituto do fator previdenciário do modelo de cálculo matemático que impõe, conclui-se então a inconstitucionalidade do instituto frente às garantias estabelecidas pela Carta Magna, em especial, ao princípio da igualdade.

Em síntese, tem-se que a ideologia por trás da instituição do fator previdenciário é válida e constitucional, todavia, sua implementação no ordenamento não conseguiu contemplar todos os objetivos ideológicos do instituto conjuntamente com as garantias previstas na Constituição.

Por fim, insta salientar que novos estudos para aprofundar o assunto aqui discutido são necessários, para que por meio de olhares diferenciados se possam evidenciar posicionamentos e críticas além das aqui elencadas no que tange à problemática acerca da constitucionalidade do fator previdenciário, o que, indubitavelmente, possibilitará que se chegue a melhor resposta possível para este que pode ser considerado (segundo os ensinamentos de Ronald Dworkin) um *hard case*.

REFERÊNCIAS

AIELLO, Maria Lucia; BACHUR, Tiago Faggioni. **Teoria e Prática do Direito Previdenciário**. 2. Ed. São Paulo: Lemos e Cruz, 2009.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional descomplicado**. 7. ed., Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

BARROS, Clauber Santos. **O déficit da Previdência, desvio de recursos e os impactos sociais no processo de gestão dos fundos da seguridade social**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 102, jul 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11761&revista_caderno=20>. Acesso em 15 nov. 2014.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 6. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. **Decreto Lei nº 72 de 21 de Novembro de 1966**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0073.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Decreto Lei nº 3.048 de 06 de Maio de 2009**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. *Lei Eloy Chaves* (1923). **Decreto Legislativo nº 4.682 de 24 de Janeiro de 1923**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Decreto Lei nº 77.077 de 24 de Janeiro de 1976**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D77077.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Emenda Constitucional nº 20 de 15 de Dezembro de 1998**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Emenda Constitucional nº 41 de 19 de Dezembro de 2003**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Emenda Constitucional nº 47 de 05 de Julho de 2005**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Lei nº 3.397 de 03 de Junho de 1958.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/1950-1969/L3397.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Lei nº 3.807 de 26 de Agosto de 1960.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Lei nº 6.439 de 01 de Setembro de 1977.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6439.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Lei nº 8.212 de 24 de Julho de 1991.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Lei nº 8.213 de 24 de Julho de 1991.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Lei nº 9.876 de 26 de Novembro de 1999.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9876.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Lei nº 10.666 de 08 de Maio de 2003.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.666.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Lei nº 11.098 de 13 de Janeiro de 2005.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11098.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Lei nº 11.457 de 16 de Março de 2007.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. **Medida Provisória nº 258 de 21 de Julho de 2005.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Mpv/258.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

CARVALHO, Clemilce. et al. **Leituras Complementares de Previdenciário.** Ed. 1. Salvador: Juspodivm, 2007.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

DUARTE, Marina Vasques. **Direito Previdenciário.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

EDUARDO, Ítalo Romano; EDUARDO, Jeane Tavares Aragão. **Direito Previdenciário: Benefícios.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FRANCO, Renato Júnio. **O modelo luso de assistência e a dinâmica das Santas Casas de Misericórdia na América portuguesa.** In: Scielo, Rio de Janeiro, vol. 27.

n. 53, jan. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-21862014000100005&script=sci_arttext>. Acesso em 09 nov. 2014.

GONÇALES, Odonel Urbano. **Manual de Direito Previdenciário**. 11. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GOUVEIA, Carlos Alberto Vieira de; MARQUES, Samantha da Cunha. **Da natureza Inconstitucional do Fator Previdenciário**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 54, jun 2008. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2798>. Acesso em 15 nov. 2014.

HORVATH Júnior, Miguel. **O déficit ?? Da Previdência Social!**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, IX, n. 31, jul 2006. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1206>. Acesso em 15 nov. 2014.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 10 ed., Salvador: JusPodivm, 2013.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NETTO, José Oliveira. **Dicionário jurídico universitário**. 1. ed., São Paulo: Edijur, 2010.

NOLASCO, Lincoln. **O fator previdenciário**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 105, out 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12318&revista_caderno=20>. Acesso em 15 nov. 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2008.

SCHELEDER, Adriana Fasolo Pilati; TAGLIARI, Renata Holzbach. **O princípio da solidariedade e os direitos humanos fundamentais como meios de valorização do afeto nos vínculos de filiação**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 63, abr. 2009. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5892>. Acesso em 03 nov. 2014.

SILVA, Nícolas Trindade da. **Da Igualdade Formal a Igualdade Material**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 14 nov. 2012. Disponível em:

<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40530&seo=1>>. Acesso em: 09 nov. 2014.

SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

SIMÕES, Thiago Taborda. **Contribuições Sociais: aspectos tributários e previdenciários**. São Paulo: Noeses, 2012.

STF. **ARE: 648204 RJ**, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 13/03/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21457288/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-648204-rj-stf>> Acesso em 08 nov. 2014.

_____. **ARE: 754323 SP**, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 13/08/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-197 DIVULG 04-10-2013 PUBLIC 07-10-2013. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24247376/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-754323-sp-stf>> Acesso em 10 nov. 2014.

REIS, Daniel da Silva. **Fator previdenciário: aplicabilidade e constitucionalidade**. In: DireitoNet, São Paulo, X, n. 5, out. 2011. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7301/Fator-previdenciario-aplicabilidade-e-constitucionalidade>>. Acesso em 10 nov. 2014.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social**. 12. ed. rev. ampl. e atual. Niterói, RJ: Impetus, 2010.

TORRES, Fabio Camacho Dell'Amore. **Princípios da seguridade social**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11219&revista_caderno=20>. Acesso em 30 out. 2014.

VIEIRA, Marco André Ramos. **Manual de direito previdenciário**. 6. Ed. Niterói, RJ: Impetus, 2006.

ZAMBITTE, Fábio. **Curso de Direito Previdenciário**. 14. Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.