

# 2009

## Sinopses do Âmbito Jurídico

Esta Apostila serve apenas como orientação de estudo e a sua utilização pelo usuário ou por terceiros é de responsabilidade única e exclusiva destes.

O acesso e a utilização das apostilas do Âmbito Jurídico ([www.ambito-juridico.com.br](http://www.ambito-juridico.com.br)) são gratuitos.

Caso queira colaborar para manutenção do serviço, deposite a colaboração que achar conveniente no Banco do Brasil, Agência: 0084-1, Conta-corrente: 22708-0.

---

# Direito do Previdenciário

---

**Douglas Echevenguá Arrieche**

## Direito Previdenciário I: Aspectos Gerais

**Sumário:** I – Direito Previdenciário; 1.1. Evolução e aspectos gerais; 1.2. Seguridade Social: Conceituação; Origem e Evolução Legislativa no Brasil; Organização e Princípios constitucionais; 1.3. A Evolução Mundial da Proteção Social; 1.4. A proteção social no Brasil; 1.5. A Previdência Social; 1.6. Regimes Previdenciários; 1.7. Aplicação da Legislação Previdenciária; 1.8. Integração e Interpretação da Legislação previdenciária.

# 01

# Sinopses do Âmbito Jurídico

## Direito Previdenciário 1 Aspectos Gerais

**Sumário:** I – Direito Previdenciário; 1.1. Evolução e aspectos gerais; 1.2. Seguridade Social: Conceituação; Origem e Evolução Legislativa no Brasil; Organização e Princípios constitucionais; 1.3. A Evolução Mundial da Proteção Social; 1.4. A proteção social no Brasil; 1.5. A Previdência Social; 1.6. Regimes Previdenciários; 1.7. Aplicação da Legislação Previdenciária; 1.8. Integração e Interpretação da Legislação previdenciária.

Estão inseridas no texto constitucional as principais características da Previdência Social:

*“Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial...”.*

As primeiras normas assistencialistas foram observadas no Código de Manu (Índia) e no Código de Hamurabi (Babilônia).

Em 1601 a Inglaterra editou a *Poor Relief Act* (lei de amparo aos pobres), que instituiu a contribuição obrigatória para fins sociais.

### 1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO

#### 1.1. Evolução e aspectos gerais

O Direito Previdenciário começa com a Seguridade Social, por tanto, para que possamos compreender as questões que envolvem o Direito Previdenciário, imprescindível se analisar a evolução histórica da Seguridade Social.

A Seguridade Social brasileira, como prevê a Constituição de 1988, no art. 194, caput, é um conjunto integrado de ações nas áreas de Previdência Social,

Assistência Social e Saúde. Daí então se conclui, com facilidade, que a seguridade social é um gênero, do qual são espécies a previdência social, a assistência social e a saúde.

De acordo com Zambitte:

*“O termo “seguridade” foi inventado pelo constituinte de 1988, a partir do termo espanhol “seguridad”. Por isso em Portugal fala-se em “segurança social”. Para nosso estudo, seguridade e segurança social são expressões sinônimas. Da mesma forma, é comum chamar-se a previdência social de “seguro social”, que para nosso estudo, devem também ser compreendidas como sinônimos”.*

*“Perceba que a seguridade social não esgota todas as ações em favor da sociedade mantidas pelo Estado. O constituinte de 1988, ao criar um Estado Social, com amplas ações em prol da sociedade, não se limitou à previdência, assistência e saúde, mas também direcionou a ação estatal para outras áreas de interesse, como a educação”.*

*“Por isso, apesar da seguridade social reunir as principais ações sociais do governo, não estão todas aí incluídas. A seguridade social é somente um componente (mas o principal) do Título “Da Ordem Social” da Constituição”.*

## **1.2. Seguridade Social: Conceituação; Origem e Evolução Legislativa no Brasil; Organização e Princípios constitucionais.**

O tema é de grande relevância até porque a compreensão das normas vigentes passa necessariamente pela abordagem dos eventos passados, e a evolução histórica dos mecanismos adotados pela sociedade em favor da cobertura dos infortúnios da vida é importante ponto de partida.

A proteção social, então, nada mais é do que os mecanismos criados pela sociedade, ao longo de sua existência, para atender aos infortúnios da vida, como doença, velhice, etc., que impeçam a pessoa de obter seu sustento.

A sociedade, ao longo de sua história, tem adotado em diversos mecanismos para o atendimento das necessidades de seus componentes em momentos de dificuldade. Pode-se dizer até mesmo que a proteção social possui uma natureza instintiva, porque a maioria dos seres humanos se preocupa em guardar algum tipo de recurso para o futuro.

Na vida em sociedade pode-se dizer que uma das primeiras manifestações da proteção social como técnica de atendimento aos infortúnios da vida foi inicialmente patrocinada pela família, ou seja, se um trabalhador que por exemplo ficasse incapacitado para trabalho teria o apoio de seus familiares enquanto se recuperava, e da mesma forma pessoas idosas teriam o amparo familiar para sua manutenção.

Ao mesmo tempo existia também a figura da assistência voluntária, quando pessoas estranhas ao seio familiar auxiliavam necessitados, mesmo desconhecidos, numa situação que perdura até hoje quando, por exemplo, os programas organizados por particulares que distribuem roupas e sopa para moradores de rua em vários locais do país.

Até aí, não havia nenhum outro mecanismo protetivo. O Estado não tinha qualquer parcela de responsabilidade, até porque prevalecia o conceito liberal-burguês de organização estatal, no qual o Poder Público detém muito mais obrigações negativas, deveres de abstenção, de não interferência estatal na vida privada. O sucesso ou insucesso na vida dependia exclusivamente do esforço de cada indivíduo, quase que isoladamente.

Não havia aposentadoria, pensão ou qualquer outra forma de proteção social. A pessoa deveria ser precavida, guardando para o futuro, ou certamente iria depender de terceiros, tendo mesmo de trabalhar por toda a vida.

Conforme anota o professor Fábio Zambitte, em seu curso de Direito Previdenciário, não há consenso sobre as fases evolutivas da Previdência Social: *“Wladimir Novaes Martinez menciona dois grandes grupos, Feijó Coimbra, três; Já Ilídio das Neves, quatro”*. Segundo Zambitte a classificação mais usual é a seguinte:

Fase inicial (até 1918): criação dos primeiros regimes previdenciários. Fase intermediária (de 1919 a 1945): expansão da previdência pelo mundo. Fase contemporânea (a partir de 1946): aumento da clientela atendida e dos benefícios.

Entretanto, o importante é o entendimento dos pontos principais evolutivos da proteção social, de modo a se visualizar corretamente sua progressão.

O que é interessante é que novos mecanismos foram se agregando aos precários mecanismos de proteção familiar e ao assistencialismo, dentro da evolução histórica citada acima. Dentro desse contexto merece menção os mútuos, que eram organizações voluntárias, em que determinado número de pessoas se reunia com propósito de estabelecer uma contribuição de todos para o fornecimento de benefícios em eventual dificuldade financeira por doença, por exemplo. (ZAMBITE, pág.39)

Ou seja, em épocas remotas, a proteção existente tinha caráter privado, de fundos mutualistas, onde determinado grupo de pessoas unia-se, **voluntariamente**, para a proteção mútua contra os riscos sociais. Quanto aos necessitados, a assistência era patrocinada pela sociedade, também voluntariamente. Para alguns, inclusive, essas associações voluntárias de natureza mutualista foram as precursoras do que hoje nós chamamos de previdência complementar privada, na medida em que eram de natureza privada e de adesão plenamente facultativa (a diferença é que hoje, a previdência complementar é acessória frente aos regimes básicos).

O que se vê claramente na evolução histórica é a assunção por parte do Estado de uma parcela de responsabilidade na manutenção de um mecanismo protetivo. Ou seja, o Estado abandona as suas posições periféricas, alheias à proteção social, e passa a assumir plena responsabilidade nesse setor. Isso se percebe claramente quando se vislumbra a evolução do Estado liberal para o chamado Estado social ou o *Welfare State*. Naturalmente, essa evolução foi feita de modo lento e gradual, desde uma ausência completa do patrocínio público até uma participação plena que nós encontramos hoje inclusive no Brasil.

### **1.3. A Evolução Mundial da Proteção Social**

A primeira manifestação estatal no segmento protetivo é a chamada lei dos pobres, ou *poor relief act*, na Inglaterra em 1601. Esta lei estabeleceu uma contribuição obrigatória arrecadada da sociedade e que teria como propósito a manutenção de um sistema protetivo em favor dos necessitados e das pessoas carentes.

Por isso essa conhecida *lei dos pobres* é definida pela doutrina como o marco inicial da assistência social no mundo. Isto é, a assistência social surgiu na Inglaterra neste ano, na medida em que o estado criava o mecanismo protetivo em favor de pessoas carentes e necessitadas. Com veremos em breve, a assistência social tem exatamente esse papel, ou seja, atender pessoas necessitadas que não tem como providenciar o seu sustento.

A previdência social, ou seguro social propriamente dito, só surgiu no ano de 1883 na Alemanha, com a lei de Bismark, chanceler alemão, que à época instituiu um seguro de doença em favor dos trabalhadores da indústria. O sistema de Bismarck funcionava da seguinte forma: deveriam contribuir para o Estado o trabalhador e o seu empregador, e as contribuições de ambos seriam utilizadas na manutenção de um sistema protetivo em favor dos trabalhadores no caso de doenças.

Veja que somente neste momento o benefício previdenciário passa a ser direito público subjetivo do trabalhador. Até este momento, não existia, mesmo nos sistemas mutualistas, esta garantia. Se, por exemplo, o sistema mutualista por qualquer motivo quebrasse, se faltassem recursos, a pessoa que participava nada poderia exigir do Estado. O Estado não teria qualquer parcela de responsabilidade na organização na privada.

Já quando o próprio poder público impõe de modo compulsório uma contribuição arrecadada dos trabalhadores, a obtenção do benefício, no caso de uma doença que foi objeto da lei de Bismarck, passa a ser um direito subjetivo do trabalhador. O trabalhador pode exigir aquela prestação independente de garantias financeiras.

Por isso a lei de Bismarck, na Alemanha, é o marco inicial da previdência no mundo, pois neste momento temos aí as características básicas do sistema previdenciário moderno, que são primeiro, a compulsoriedade de filiação, isto é, a filiação coercitiva, obrigatória no sistema previdenciário e, em segundo lugar, a natureza contributiva, o que significa dizer que a pessoa, uma vez exercendo a atividade remunerada, é obrigada a contribuir para o sistema protetivo.

Mais adiante iremos trabalhar essas características de modo mais detalhado.

Naturalmente, a lei de Bismarck, nos anos seguintes, foi ampliada para atender também acidentes do trabalho e benefícios por invalidez.

Ainda dentro da evolução da proteção social no mundo, merece referência a Encíclica *Rerum Novarum*, de Leão XIII, no ano de 1891. A igreja sempre externou sua preocupação de modo freqüente sobre o atendimento aos necessitados. A igreja sempre ressaltou a importância da participação da sociedade e do Estado no auxílio às pessoas carentes, e esta Encíclica foi uma que fez isso de modo muito contundente. Ela expressou a necessidade e uma participação mais ativa, tanto dos particulares como do poder público, e por isso é muito citada no estudo da evolução da proteção social.

Outro ponto muito citado, continuando a evolução cronológica, é a Constituição do México em 1917, pois foi a primeira Constituição no mundo a expressar a previdência social. É importante porque nós achamos que foi a Constituição alemã de *Weimar* que primeiro falou em previdência, mas não foi.

Apesar da previdência ter surgido na Alemanha, a Constituição de *Weimar* é de 1919, e por isso a mexicana de 1917 tem esse *status* de ser a primeira Constituição a tratar do assunto. Naturalmente, isto não muda o fato de que a previdência tenha surgido na Alemanha.

Como evolução do sistema bismarkiano de previdência, atendendo a todos os riscos sociais, como doença invalidez e velhice, surgiu nos EUA o conhecido *Social Security Act*, em 1935. Nada mais era do que um sistema previdenciário com ampla margem de atuação. Evolução do sistema rudimentar original alemão (por isso alguns fazem distinção entre seguro social e previdência social, sendo esta última técnica mais evoluída que aquele. No Brasil, as expressões são utilizadas como sinônimas).

E como último ponto da evolução da proteção social no mundo, temos o plano Beveridge na Inglaterra em 1942. O plano Beveridge tinha como propósito ser implantado ao final da Segunda Guerra Mundial, e visava a reformulação completa do sistema previdenciário vigente no Reino Unido. A idéia do plano Beveridge, como foi definido pela imprensa da época, era a proteção “do berço ao túmulo”, ou seja, toda pessoa, em qualquer momento da sua vida, teria ampla tutela estatal no momento de necessidade! Era o ápice do Estado social.

Estas idéias do plano Beveridge foram utilizadas para delinear o que nós chamamos hoje de seguridade social (ou segurança social), que nada mais é que esse amplo conjunto de ações na área protetiva, a atender a todas as pessoas em todo momento de necessidade. Isso fica mais claro nas etapas seguintes em que falaremos da seguridade social, assunto esse inclusive que foi abordado na aula inaugural desse curso e que será melhor compreendido após o estudo aqui do nosso histórico. Uma vez finalizado o histórico do mundo, vamos passar a estudá-lo no Brasil, e aí vocês irão perceber que este seguiu a mesma lógica geral, ou seja, evoluiu desde uma ausência completa do estado, de uma participação zero do poder público, até a situação atual da constituição de 1988, com uma ampla gama de ações.

#### **1.4. A proteção social no Brasil**

Assim como vimos nos parágrafos anteriores, à proteção social no Brasil também evoluiu desde uma completa omissão do Estado, até a ampla gama de ações que se convencionou chamar de Seguridade social. Uma primeira manifestação de mecanismo protetivo em território nacional surge com as ações das Santas Casas de Misericórdia, já no ano de 1543. Como vimos, a Igreja sempre teve uma participação de extrema relevância da proteção social, seja demandando da sociedade ou do estado ações concretas em prol dos necessitados, seja atuando diretamente, com faziam as Santas Casas, e ainda fazem. Da mesma forma, outra ação relevante foi o montepio da guarda pessoal de Dom João VI, no ano de 1880. Percebam com atenção: até este momento não havia previdência social no Brasil, propriamente dita, não havia aposentadoria! Um trabalhador não tinha esse direito: ou ele trabalhava e angariava determinado patamar de rendimento, suficiente para mantê-lo, ou morreria de fome.

Com o MONGERAL surge outro montepio, mas agora de servidores de estado. Também foi criado no século XIX, no ano de 1835.

Lembre-se que os montepios nada mais eram do que sociedades privadas, de ingresso voluntário, em que os participantes pactuavam pagamentos de determinado valor, de modo que pudessem usufruir benefícios no futuro. O montepio não contava com o Poder Público – não havia direito subjetivo do participante em demandar do poder público uma prestação previdenciária.

Ainda nesta linha, a Constituição de 1891 foi a primeira Carta a falar em aposentadoria no Brasil. Ainda não se tratava de um direito geral dos trabalhadores, mas somente servidores públicos. Era restrita àqueles que se invalidassem no exercício da atividade. Somente estas pessoas tinham, à época, a aposentadoria paga pelo Estado!!!

A primeira participação efetiva do Estado, na proteção social, deu-se com o Decreto Legislativo nº. 3724 de 1919, que instituiu o SAT, isto é, o seguro de acidentes do trabalho. Muita atenção nesse momento! O SAT era de natureza privada! O Poder Público, por meio deste decreto legislativo, somente determinava que os empregadores indenizassem seus empregados na hipótese de acidentes em serviço. É importante observar que a Administração Pública não arrecadava para si esses valores, mais somente impôs a obrigação dos empregadores de segurar seus empregados.

Evolução maior veio com Decreto Legislativo nº 4682, no dia 24 de janeiro de 1923, conhecido popularmente como lei Eloy Chaves. Eloy Marcondes de Miranda Chaves era deputado federal pelo PRP de São Paulo. Eloy tinha um forte vínculo com os trabalhadores da estrada de ferro do Estado de São Paulo, e estes apresentaram a Eloy uma cópia de um projeto de lei argentino que dispunha sobre a criação de caixas de aposentadoria e pensão por empresa.

Eloy, aceitando a sugestão dos trabalhadores ferroviários, adaptou o referido projeto à realidade nacional e logrou sua aprovação, de modo que o mesmo previa a necessidade de criarem-se caixas e de aposentadoria e pensão - CAP por empresa de estrada de ferro no Brasil. Cada empresa de estrada de ferro teria a sua respectiva caixa de aposentadoria e pensão - CAP, com custeio próprio. A lei Eloy Chaves previa quais benefícios seriam concedidos e quais seriam as contribuições pagas tanto pelos trabalhadores e como pelas empresas de estrada de ferro.

Finalmente, neste momento, surge verdadeiramente a previdência social no Brasil! Apesar de não ser o primeiro diploma legal a tratar do assunto, pois como vimos, já havia o SAT desde 1919, a lei Eloy Chaves foi o primeiro diploma normativo a tratar de modo abrangente e completa a matéria previdenciária no Brasil, e por isso de modo consensual é considerado como o marco inicial da previdência no Brasil, a ponto do dia da previdência ser comemorado no dia 24/01.

É interessante observar que, com a lei Eloy Chaves, a previdência social surgiu no Brasil com natureza privada, já que novamente não era o Estado a angariar recursos previdenciários, mas sim determinando que as empresas de estrada de ferro criassem as caixas de aposentadoria e pensão para a concessão de benefícios.

Com a possibilidade da aposentadoria do trabalhador ferroviário ocorreu como consequência natural a expansão da lei Eloy Chaves, nos anos seguintes, para outras categorias profissionais, inicialmente para trabalhadores portuários e pessoal de serviços telegráficos e rádio telegráficos.

Veja que até o presente momento, a evolução da previdência social foi feita com base nas caixas de aposentadoria e pensão, que eram organizadas por empresas. O Brasil chegou a ter algo próximo a 200 CAPs, o que trouxe nova motivação para o governo reformar a previdência brasileira.



Em razão desta organização por empresa, o sistema previdenciário brasileiro tinha alguns problemas. Em especial dois. O primeiro dizia respeito a massa crítica necessária para o funcionamento do sistema. Isto é, o todo sistema previdenciário deve possuir número mínimo de pessoas.

O outro grande problema, envolvendo o sistema previdenciário vigente nesta época, dizia respeito ao trabalhador que mudava de empresa. Embora no passado a mudança de empresa não fosse algo tão comum, ela existia. Em razão deste fato, o segurado saía de uma caixa de aposentadoria e pensão e entrava em outra! E muito freqüentemente, em razão dessa mudança de CAP, tinha problemas na manutenção de seus direitos.

Em razão desta realidade, aliada à necessidade de recursos da Era Vargas que se iniciava em 1930, o governo buscou unificar as caixas de aposentadoria e pensão em institutos de aposentadoria e pensão - IAP, que não seriam mais organizados por empresas, mais sim por categoria profissional. Estes institutos tinham natureza jurídica de autarquias que, à época, eram subordinados ao Ministério do Trabalho, que fora criado em 1930. Somente neste momento percebe-se, de modo claro, a intervenção estatal no funcionamento e na administração da previdência social brasileira.

Também cabe ressaltar que os Institutos não foram criadas de uma hora para outra! A transformação das CAPs em IAPs levou algum tempo! Para se ter uma idéia, o primeiro instituto criado foi dos marítimos - IAPM, em 1933. Cuidado! É muito comum achar-se que o primeiro foi o dos ferroviários! Mais não! Na verdade o instituto dos ferroviários foi o último a ser criado, já na década de 50.

Com a criação dos IAPs, parte do problema previdenciário foi resolvido. Porque estes eram organizados por categoria profissional, e por isso tinham um número elevado de participantes, solucionando a questão da massa crítica.

Todavia, ainda havia a questão relativa aos trabalhadores que mudavam de profissão. Estes eram obrigados a mudar de instituto de aposentadoria e pensão, de diferente categoria profissional. Naturalmente, isso causava toda espécie de transtorno ao segurado, até mesmo pelos diferentes regimentos jurídicos dos IAPs. Por incrível que pareça, nesta época, cada instituto tinha um diploma legal próprio, com regras diferenciadas )Imaginem estudar direito previdenciário nesta época!).

Ainda mais, o governo gastava muito com estas redundâncias, isto é, vários institutos de aposentadoria e pensão exercendo a mesma atividade: vários institutos concedendo benefício e arrecadando contribuição. Porque não consolidar todos em um único instituto?

Neste ínterim, temos a Constituição de 1934, que foi a primeira a estabelecer a forma tríplice da fonte de custeio previdenciária, com contribuições do Estado,

empregador e empregado. Foi, também, a primeira Constituição a utilizar a palavra “Previdência”, sem o adjetivo “social”.

A Constituição de 1937 não traz novidades, a não ser o uso da palavra “seguro social” como sinônimo de previdência social. A Constituição de 1946 foi a primeira a utilizar a expressão “previdência social”, substituindo a expressão “seguro social”. Sob sua égide, a Lei nº 3.807, de 26/08/1960, unificou toda a legislação securitária e ficou conhecida como a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS.

A unificação da legislação previdenciária foi preparação para a unificação final dos IAPs. Com a LOPS, os IAPs continuavam existindo, mas todos se submetiam a mesma lei, o que já foi um grande avanço e simplificação.

É importante observar que os IAPs somente foram unificados em 1966, por meio do Decreto-Lei nº 72, de 21.11.1966. Ainda na CF/46, foi incluído, em 1965, parágrafo proibindo a prestação de benefício sem a correspondente fonte de custeio.

Mas e o seguro de acidentes? Como estava o SAT nesta época? Da mesma forma que o deixamos, isto é, com sua organização privada, alheia ao sistema público. Por exemplo, logo após a criação do INPS, caso o trabalhador quebrasse a perna no trabalho, teria de pedir benefício na seguradora privada, por ser acidente do trabalho, mas se quebrasse a perna no final de semana, iria obter benefício do INPS!

Por isso a Lei nº 5.316, de 14.09.1967, integrou o seguro de acidentes de trabalho à previdência social, fazendo assim desaparecer este seguro como ramo à parte. Com o advento desta lei, tanto os benefícios comuns como os acidentários passaram a ser concedidos pelo INPS.

Hoje, de acordo com a Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº.20, abre-se a possibilidade de participação do setor privado neste seguro (art. 201, § 10º, CF/88). Esta norma não é auto-aplicável, carece de lei que ainda não existe. Por isso, o SAT continua plenamente público até o momento.

A Lei nº 6.439/77 institui o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), tendo como objetivo a reorganização da Previdência Social. O SINPAS agregava o INPS, IAPAS, INAMPS, LBA, FUNABEM, DATAPREV e CEME (todos extintos hoje, com exceção da DATAPREV, empresa pública vinculada ao Ministério da Previdência Social – MPS).

A Constituição de 1988 tratou, pela primeira vez no Brasil, da Seguridade Social, entendida esta como um conjunto de ações nas áreas de Saúde, Previdência e Assistência Social. O SINPAS foi extinto em 1990. A Lei nº 8.029, de 12/04/1990 criou o INSS – Instituto Nacional do SEGURO Social, autarquia federal, vinculada ao hoje MPS, por meio da fusão do INPS com o IAPAS. O INAMPS foi extinto, sendo

“substituído” pelo SUS – não existe hoje uma autarquia que gerencie a saúde. Tanto a saúde como a assistência social tem suas ações coordenadas diretamente pelos respectivos ministérios. A LBA e a CEME também foram extintas.

Em 24 de julho de julho de 1991, entraram em vigor os diplomas básicos da Seguridade Social: a Lei nº 8.212 (Plano de Custeio e Organização da Seguridade Social) e Lei nº 8.213 (Plano de Benefícios da Previdência Social), em substituição à LOPS. Hoje, o Regulamento da Previdência Social é o aprovado pelo Decreto nº 3.048/99, o qual regulamenta disposições relativas ao custeio da seguridade e aos benefícios da previdência social, com as alterações subseqüentes.

### **1.5. A Previdência Social**

A previdência social, em um conceito simples, é uma espécie de seguro social, denominado social em razão de atender a sociedade contra os riscos sociais. Os riscos sociais são os infortúnios que qualquer pessoa está sujeita ao longo de sua vida, como doenças, acidentes, invalidez, velhice etc.

A idéia é simples: a pessoa contribui à previdência, e em razão dos recolhimentos feitos, passa a ter proteção contra estes riscos. É uma idéia muito similar ao seguro tradicional, como de um veículo, em que o proprietário paga certo valor à seguradora para ser indenizado em caso de sinistro.

É obvio que a previdência social é muito mais complexa que um mero seguro de carro, mas a comparação é útil para sua compreensão, em especial para a visualização que a previdência social é sistema protetivo necessariamente contributivo!

Isto é, para que uma pessoa venha a se aposentar, não basta ter a idade avançada, mas também comprovar um certo número de recolhimentos. Esta característica é normalmente ignorada pela maioria da população, sendo por isso que muitas pessoas não obtêm o benefício solicitado.

É comum vermos um pobre velhinho que vai à previdência social solicitar uma aposentadoria e tem a mesma negada. Mas que injustiça! Costuma-se dizer. Todavia, em muitos casos, o idoso requerente nunca contribuiu ao sistema e, portanto, não faz realmente jus a benefício previdenciário (poderá, como veremos, pedir um benefício assistencial).

Além desta natureza contributiva, a previdência social básica tem outra característica: é obrigatória (compulsória)!

A maioria das pessoas, mesmo tendo conhecimento do caráter contributivo da previdência, e mesmo sabendo de sua importância para o futuro, tendem a deixar de lado o recolhimento previdenciário, gastando seu dinheiro em outras

coisas, mais prioritárias, como casa própria, carro, viagens etc. A previdência sempre ficaria para segundo plano.

Por isso o sistema é obrigatório. Qualquer pessoa que venha a iniciar uma atividade remunerada de natureza lícita estará vinculada, automaticamente, a algum regime previdenciário. Esta pessoa pode não querer isto, até mesmo não saber, mais ainda assim terá de recolher suas contribuições. Em razão desta obrigatoriedade de ingresso (que traz a obrigatoriedade de contribuição) é que a contribuição social é usualmente definida como tributo.

Mas então, o que é a previdência social? É um seguro social coletivo, contributivo e em regra compulsório contra os riscos sociais, infortúnios da vida, como doença, velhice, acidentes etc.

### **1.6. Regimes Previdenciários**

A previdência social brasileira possui dois regimes básicos distintos, que são o Regime Geral de Previdência Social, doravante chamado por nós de RGPS, e os Regimes Próprios de Previdência de Servidores Públicos, doravante chamado de RPPS por nós.

Ao RGPS estão vinculados os trabalhadores brasileiros de modo geral, sendo disciplinado no art. 201 da Constituição. Sejam os empregados, profissionais liberais, etc. - são todos segurados obrigatórios do RGPS, que é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social.

Já os RPPS são organizados por Unidade Federada, sendo abordado no art. 40 da Constituição. Isto é, cada Ente Federativo (União, Estados, DF e Municípios) tem competência para criar um único regime previdenciário para seus servidores, desde que sejam ocupantes de cargo de provimento efetivo (quaisquer outras pessoas contratadas pela Administração Pública que não ocupem cargo público efetivo são vinculadas ao RGPS, como, por exemplo, empregados públicos, comissionados etc.).

Enquanto o RGPS é único, para todo o Brasil, os RPPS são vários, criados por Entes Federativos, restritos aos servidores efetivos das respectivas unidades federadas. Cada Ente Federativo poderá ter um único RPPS.

Os militares também possuem regime especial, que tem regras próprias, separadas dos servidores públicos em geral. Mas seria possível uma mesma pessoa ser vinculada ao RGPS e RPPS?

Certamente que sim. Basta que um servidor, além da sua atividade normal, venha a exercer outra atividade remunerada vinculante ao RGPS, como, por exemplo, dar aulas. Estará, nesta hipótese, vinculado aos dois regimes

previdenciários, sendo obrigado a contribuir para os dois e podendo mesmo se aposentar pelos dois regimes (Somente é vedada a acumulação de aposentadorias dentro de um mesmo regime, salvo nos RPPS, nas hipóteses de cargos acumuláveis).

Por exemplo, uma pessoa que tenha várias atividades remuneradas, todas vinculadas ao RGPS, terá somente uma aposentadoria, mas que certamente levará em consideração a contribuição de todas estas atividades. A forma de cálculo de benefícios, dada a exigüidade do trabalho, não será abordada, devendo ser objeto de estudo complementar.

Também é perfeitamente possível que um professor acumule dois cargos públicos em Entes Federativos distintos, além de dar aulas em colégio. Ao RGPS estão vinculados os trabalhadores brasileiros de modo geral, sendo disciplinado no art. 201 da Constituição. Sejam os empregados, profissionais liberais, etc. - são todos segurados obrigatórios do RGPS, que é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social.

Já os RPPS são organizados por Unidade Federada, sendo abordado no art. 40 da Constituição. Isto é, cada Ente Federativo (União, Estados, DF e Municípios) tem competência para criar um único regime previdenciário para seus servidores, desde que sejam ocupantes de cargo de provimento efetivo (quaisquer outras pessoas contratadas pela Administração Pública que não ocupem cargo público efetivo são vinculadas ao RGPS, como, por exemplo, empregados públicos, comissionados etc.).

Perceba que, enquanto o RGPS é único, para todo o Brasil, os RPPS são vários, criados por Entes Federativos, restritos aos servidores efetivos das respectivas unidades federadas. Cada Ente Federativo poderá ter um único RPPS.

Os militares também possuem regime especial, que tem regras próprias, separadas dos servidores públicos em geral. Assim, também seria possível que uma mesma pessoa fosse vinculada ao RGPS e RPPS, bastaria para tanto que um servidor, além da sua atividade normal, venha a exercer outra atividade remunerada vinculante ao RGPS, como, por exemplo, dar aulas. Estará, nesta hipótese, vinculado aos dois regimes previdenciários, sendo obrigado a contribuir para os dois e podendo mesmo se aposentar pelos dois regimes (Somente é vedada a acumulação de aposentadorias dentro de um mesmo regime, salvo nos RPPS, nas hipóteses de cargos acumuláveis).

Por exemplo, um pessoa que tenha várias atividades remuneradas, todas vinculadas ao RGPS, terá somente uma aposentadoria, mas que certamente levará em consideração a contribuição de todas estas atividades.

Agora, é perfeitamente possível um professor acumular dois cargos públicos em Entes Federativos distintos, além de dar aulas em colégio particular. Nesta

hipótese, poderá acumular duas aposentadorias em RPPS mais uma do RGPS (podendo ainda ter previdência complementar).

### **1.7. Aplicação da Legislação Previdenciária**

O brasileiro residente no exterior é amparado pela legislação previdenciária brasileira, salvo se for segurado na forma da legislação vigente do país do domicílio. De igual modo, o estrangeiro residente no Brasil é amparado pela legislação brasileira, salvo se estiver a serviço de seu país. Já o estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar em empresa brasileira no exterior estará sujeito ao regime previdenciário brasileiro, quando contratado por empresa brasileira, que tenha sede e administração no país de cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país.

As novas normas básicas da Previdência Social, além da Constituição Federal, especialmente os artigos 194/195 e 201/202, são a Lei de Custeio, lei 8.212, e Lei de Benefícios, Lei 8.213, ambas de 24 de julho de 1991 e Decreto nº. 3.048 de 1.999.

É competência privativa da União legislar sobre Seguridade Social. Enquanto é competência concorrente da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios legislarem sobre Direito Previdenciário.

A legislação previdenciária compreende um conjunto de leis, decretos, normas complementares (incluindo os atos do MPS e do INSS), tratados e convenções internacionais. Além das normas constitucionais e das leis de custeio e benefícios, as leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias e normas complementares originadas do Poder Executivo, completam a estrutura do sistema previdenciário.

### **1.8. Integração e Interpretação da Legislação previdenciária**

Todos os acordos internacionais que versam sobre direito previdenciário são interpretados como lei especial sobre a matéria, sendo permitido também em sua interpretação analógica, os princípios gerais do direito e a equidade.

A analogia é utilizada para facilitar a compreensão sobre determinados casos onde questões similares já foram decididas e assim, encontrar a melhor solução para o caso.

A interpretação por equidade é utilizada para abrandar o rigor abstrato da lei, na aplicação do caso concreto, permitindo que o aplicador da norma possa, em virtude dos fatos e das peculiaridades da questão, flexibilizar as questões que envolvem a concessão de benefício, quando o magistrado por vezes precisa utilizar-se de outros meios para encontrar os elementos para comprovação de tempo ou

alargamento do período de carência, por exemplo. Importante destacar que a equidade não pode ser usada para dispensa de contribuição previdenciária.

Os princípios gerais de Direito são usados principalmente pelo Poder Judiciário, uma vez que administração esta adstrita ao princípio da legalidade, que torna a concessão dos benefícios um ato de verificação de requisitos formais.

Impõe-se assim como necessário uma postura do judiciário no sentido de que utilize-se desses princípios para, apesar do caráter contributivo da previdência social, determinar a concessão de benefícios a determinados segurados que não preencheram alguns requisitos objetivos estipulados pelas normas previdenciárias.

### **Bibliografia recomendada:**

A bibliografia recomendada é o meio utilizado para não só indicar obras que tenham sido utilizadas no desenvolvimento do material de estudos oferecido, como também uma forma de contribuir com os autores que tanto contribuem para o desenvolvimento do Direito Previdenciário no país e conseqüentemente, indicar suas obras aos leitores deste material de estudos, como meio de oferecer mais uma forma de direcioná-los a um maior proveito em seus estudos. Desta forma, passa-se a fazer breves considerações a cerca das obras utilizadas direta ou indiretamente na produção do material oferecido.

1) BRAGANÇA, Kerlly Huback. **Resumo de Direito Previdenciário**. 3. ed. Niterói, RJ. Editora Impetus, 2006. - Inicialmente, obedecendo à ordem alfabética, uma vez que todas as obras deram contribuições importantíssimas para a elaboração do trabalho, destacamos a obra elaborada por Kerlly Bragança, que tendo sido escrito de modo esquematizado e muito bem organizado, facilita a compreensão do leitor, tornando-se ótima opção para aqueles que dispõem de conhecimento sobre o assunto e necessitam estudá-lo detalhadamente e de forma direcionado, tanto para concursos provas e para a prática previdenciária..

2) CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito do Previdenciário**. 6ª ed. Revisada. São Paulo. Editora LTr. 2004. - Este Manual elaborado por CASTRO e LAZZARI é uma obra valiosíssima pela riqueza de informações, dados técnicos e históricos e pelo valor dos ensinamentos doutrinários expostos. Ótima opção para quem pretende aprofundar seus conhecimentos sobre direito previdenciário.

3) EDUARDO, Ítalo Romano. **Direito Previdenciário: benefícios: teoria e mais de 300 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. - Mais uma obra “Série Provas e Concursos” elaborada com o objetivo de fornecer uma vasta gama de teoria e questões de concursos, tornando-se uma ótima opção para quem almeja aprovação em concursos.

4) IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Resumo de Direito Previdenciário**. 9. Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. 5) \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Previdenciário**. 11. Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. - As duas obras de Fábio Zambitte Ibrahim citadas no material de estudos oferecido ao leitor foram de imensa valia para elaboração do mesmo e são indicados para todos aqueles que detêm ou não conhecimento sobre direito previdenciário, tanto pela qualidade do material quanto pela maestria com que o autor desenvolve o assunto, tornando-o de fácil aprendizagem e leitura interessante.

6) - LEIRIA, Maria Lúcia Luz. **Direito Previdenciário e Estado democrático de Direito: uma (re)discussão á luz da hermenêutica**. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2001. - A obra da Magistrada Maria Lúcia Luz Leiria é super indicada para aqueles que pretendem rediscutir o direito, não só o previdenciário, mas como um todo, tornando-se fonte de conteúdo jurídico que transcende os limites da própria obra e conduz o leitor na busca de novos conhecimentos através da técnica de discurso utilizada e das reflexões que propõe a obra.

7)- SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. 3.ed. ver. e atual. São Paulo. Saraiva, 2007. A obra de Marisa Ferreira dos Santos é muito recomendada para profissionais e estudantes por trazer conteúdo específico de direito previdenciário e abordar questões muito práticas, próprias de quem detêm conhecimento do Direito Previdenciário no aspecto doutrinário, mas que enfrenta as questões na prática da atividade.