

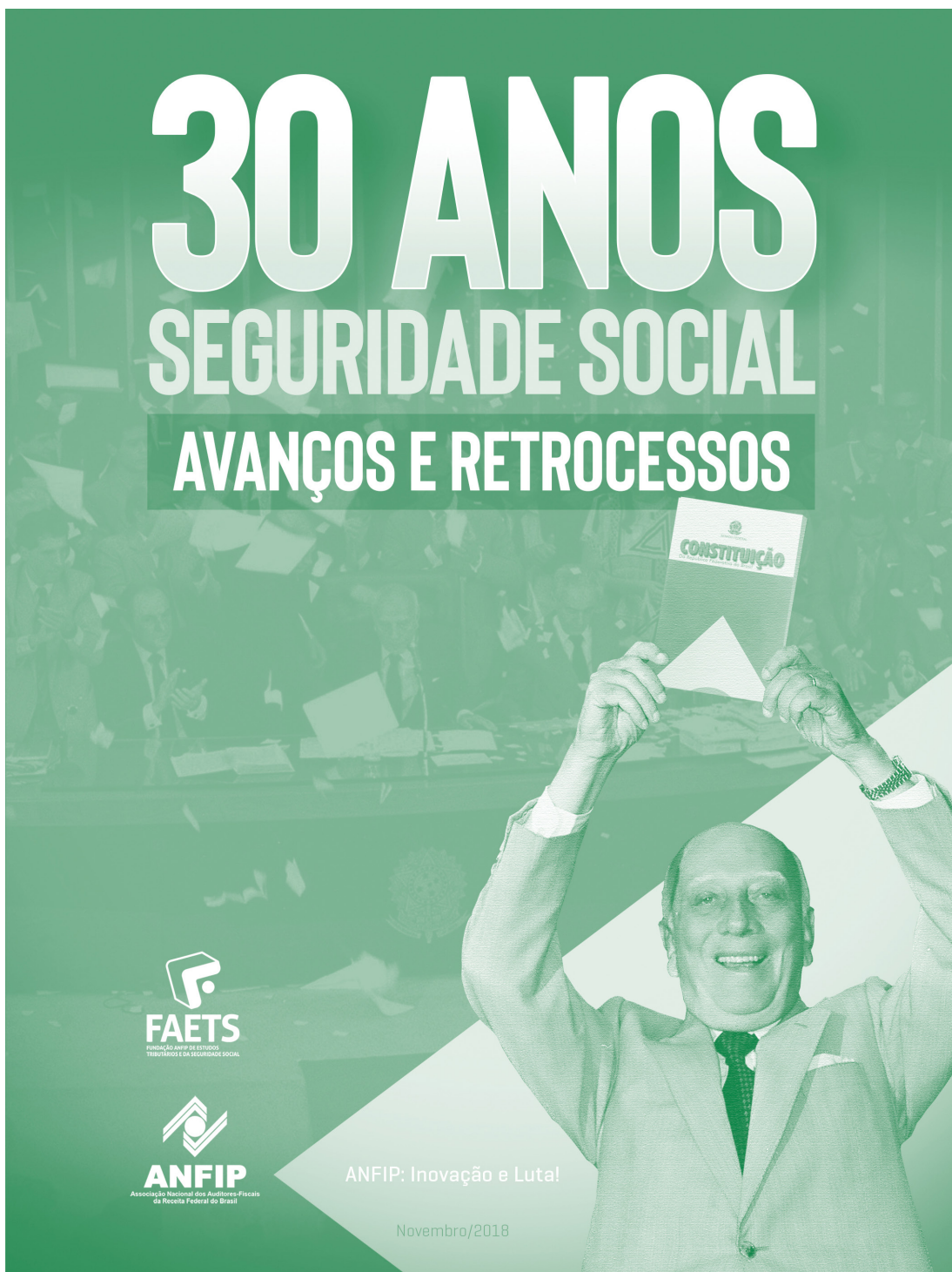


ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
&
FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL

30 ANOS

SEGURIDADE SOCIAL

AVANÇOS E RETROCESSOS



ANFIP: Inovação e Luta!

Novembro/2018



Copyright @ 2018 – ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social

Também disponível em: www.ANFIP.org.br

Tiragem desta edição: 2.000 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Capa e editoração eletrônica:

Antônio Rubens

Coordenação:

Décio Bruno Lopes

Organizadora:

Aurora Maria Miranda Borges

Autores:

Fabio Zambite, Wladimir Novaes Martinez, Adriane Bramante de C. Ladenthin, Álvaro Sólon de França, Sergio de Andréa Ferreira, Luciana de Barros Jaccoud, Carolina Gabas Stuchi, Francisco R. Funcia, Wagner Balera, Vera Maria Corrêa Queiroz, Miguel Horvath Júnior, Zélia Luiza Pierdoná, Clemente Ganz Lúcio, Patricia Lino Costa e Décio Bruno Lopes

Nenhuma parte desta obra deverá ser produzida ou divulgada sem que seja citada a fonte

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil./Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social

30 anos da Seguridade Social - Avanços e Retrocessos. / ANFIP / Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2018.

176p.

ISBN: 978-85-62102-31-8

1. Seguridade Social – Brasil. 2. Previdência Social. 3. Saúde. 4. Assistência Social. 5. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. 6. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social
I. Título. II. Décio Bruno Lopes (Coordenador) III. Aurora Maria Miranda Borges (Organizadora).

CDU: 369



SUMÁRIO

Sumário.....	3
Apresentação	5
O que Comemorar nos Trinta Anos de Seguridade Social? <i>Fabio Zambite</i>	7
Futuro da Previdência Social Frente às Constantes Reformas <i>Wladimir Novaes Martinez</i>	19
O Futuro da Previdência Social Brasileira Frente às Constantes Mudanças <i>Adriane Bramante de C. Ladenthin</i>	37
A Importância da Previdência Social para a Economia dos Municípios <i>Álvaro Sólon de França</i>	55
A Previdência Complementar do Servidor Público <i>Sergio de Andréa Ferreira</i>	61
30 Anos da Assistência Social como Direito: Balanço e Perspectivas <i>Luciana de Barros Jaccoud / Carolina Gabas Stuchi</i>	77
Sistema Único de Saúde - 30 anos: Do Subfinanciamento Crônico para o Processo de Des- financiamento Decorrente da Emenda Constitucional 95/2016 <i>Francisco R. Funcia</i>	89
É Viável a Cobrança pelo SUS como Forma de Efetividade na Prestação de Serviço de Saúde? <i>Wagner Balera</i>	105

A Necessidade da Manutenção das Conquistas Sociais Obtidas com a Constituição Federal de 1988 <i>Vera Maria Corrêa Queiroz Miguel Horvath Júnior</i>	117
O Ativismo Judicial em Matéria de Previdência e Assistência Social e Inobservância dos Princípios Constitucionais de Seguridade Social <i>Zélia Luiza Pierdoná</i>	131
A (Des)Construção dos Direitos Trabalhistas no Brasil <i>Clemente Ganz Lúcio/Patricia Lino Costa</i>	145
30 Anos de Seguridade Social – Avanços, Retrocessos e Perspectivas Futuras <i>Décio Bruno Lopes</i>	155



APRESENTAÇÃO

Em 2018 a Seguridade Social completa trinta anos de existência, tendo surgido no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Constituição de 1988.

Entretanto, há que se considerar os aspectos históricos dos sistemas de proteção social surgidos no mundo, desde os socorros mútuos, passando pelo seguro social voltado para o trabalhador surgido com Bismark em 1883/1884 e ampliado para um ideal de seguridade social capitaneado pelas idéias de Lord Beveridge em 1942, em que a proteção social se estendeu para os familiares e ampliada para eventos desde o nascimento até a morte. Tratava-se do surgimento do estado de bem-estar social.

No Brasil não foi diferente. A proteção social se deu, inicialmente com os socorros mútuos, evoluindo-se com os seguros individuais para os trabalhadores, instituição da previdência social e ampliação para o sistema de seguridade social a partir de 1988.

Para comemorar esse momento histórico, a ANFIP e a Fundação ANFIP apresentam o presente livro contendo artigos de colaboradores com objetivo de demonstrar os avanços e retrocesso nesses trinta anos de existência da seguridade social.

Vale ressaltar que os textos aqui apresentados representam a opinião de seus autores, não refletindo, necessariamente, a opinião da Anfip e da Fundação Anfip.

Boa leitura.

Brasília, outubro de 2018.

ANFIP e Fundação ANFIP.





O QUE COMEMORAR NOS TRINTA ANOS DE SEGURIDADE SOCIAL?

FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM ¹

1. INTRODUÇÃO – DIAGNÓSTICO E DESAFIOS

Passados trinta anos da promulgação da Constituição de 1988, algumas reflexões sobre a proteção social brasileira, especialmente no subsistema da previdência social, se fazem necessárias. Nossa Lei Maior trouxe, de forma inédita, amplo regramento sobre prestações previdenciárias, requisitos de elegibilidade e até parâmetros de quantificação da renda mensal.

As razões para tamanha abrangência normativa são conhecidas. Além da sabida preocupação com o bem-estar social, havia a desconfiança frente ao legislador ordinário, historicamente deferente aos projetos do Poder Executivo, colocando em xeque expectativas legítimas de milhões de brasileiros, os quais se viam diuturnamente vilipendiados em suas prestações em virtude de regras legais limitadoras de direitos. Os subterfúgios normativos de quantificação de aposentadorias e pensões de forma a reduzir o valor devido e mesmo mecanismos legais insuficientes de correção monetária eram corriqueiros.

Mesmo antes da Constituição de 1988, o Estado Brasileiro se utilizava de artimanhas infraconstitucionais para mitigar os encargos previdenciários, como a restrição do limite máximo do benefício, o redimensionamento de requisitos de elegibilidade de algumas pres-

¹ Doutor em Direito Público pela UERJ, Mestre em Direito pela PUC/SP. Professor Titular de Direito Previdenciário e Tributário do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC), Professor Adjunto de Direito Financeiro da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Professor e Coordenador de Direito Previdenciário da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Foi auditor fiscal da Secretaria de Receita Federal do Brasil e presidente da 10ª Junta de Recursos do Ministério da Previdência Social.

tações e até mesmo critérios de correção das remunerações computadas no cálculo do benefício. A insegurança na legislação previdenciária, infelizmente, sempre foi a regra.

Esse contexto político acabou por motivar a inserção exagerada de normas previdenciárias na Constituição. A constitucionalização do direito previdenciário, nessa vertente, demonstra a pouca esperança da Assembleia Nacional Constituinte nos Poderes Instituídos. Triste retrato daquele tempo. Sem embargo, notamos, em parte, nova realidade no Brasil. O Judiciário tornou-se importante concretizador de direitos sociais, enquanto o próprio legislador, ainda que precariamente, auxiliou em algumas conquistas desejadas pela Carta de 1988.

Os regramentos extravagantes e desproporcionais não encontram a mesma facilidade outrora na aprovação e aplicação nas relações previdenciárias. O ativismo judicial prestigia os valores constitucionalmente normatizados, encerrando o predomínio absoluto do Executivo. Todavia, tal resultado, ainda que desejável, serviu para comprometer ainda mais um sistema protetivo carente de ajustes às novas realidades econômicas e atuariais. Nesse ponto, pouco evoluímos.

Passados trinta anos, as tentativas de adequações normativas do modelo previdenciário perduram, agora ainda mais dificultadas pela feliz superação dos mecanismos clássicos – e heterodoxos – de formação de maiorias parlamentares no Brasil. Na realidade vigente, caberá ao Poder Executivo, natural líder em tais programas de reforma, atuação renovada, equilibrada e transparente, de forma demonstrar ao povo brasileiro a necessidade de revisões do plano protetivo, como forma de assegurar sua existência para gerações futuras.

Infelizmente, como se verá, até o momento, essa realidade ainda se encontra distante. É triste observarmos que os argumentos ainda persistem na retórica do combate aos privilégios e dos usurpadores da coisa pública. Ao invés de se construir um consenso sobre a necessária reforma previdenciária, somente aumenta-se a resistência da sociedade e as dúvidas entre a população, tendo em vista o discurso desproporcional entre os partidários da reforma e os contrários a quaisquer mudanças. O presente texto pretende expor o que há de real e fictício no debate, encerrando, no momento, o maior desafio do debate nacional sobre a previdência social brasileira.

2. QUEM SÃO OS PRIVILEGIADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL?

A Administração Pública, talvez ainda incipiente nos meandros da democracia, é dominada pela tecnocracia desprovida de sindicabilidade eleitoral. O apoio no Poder Legislativo para adequações necessárias no modelo previdenciário sempre foi visto como um obstáculo, e não um local de construção das políticas públicas. No processo legislativo



tradicional, sem o hábito do diálogo e da transparência, adotou-se o expediente histórico de eleger culpados pela desventura do sistema, como forma de viabilizar inovações normativas restritivas de direitos.

Tal recurso tem sido adotado desde a Emenda Constitucional n. 20/98, primeira reforma constitucional previdenciária realizada sob a égide da atual Constituição. A tecnocracia e partidos governistas insistiam em apontar a necessidade de adequações do sistema previdenciário, em regra elegendo como norte de atuação um alvissareiro combate aos privilégios, os quais seriam responsáveis pela elevação acentuada da despesa previdenciária para um grupo reduzido de pessoas.

O grupo de privilegiados seria basicamente formado por servidores públicos, militares e exercentes de mandato eletivo, como deputados e senadores. A retórica estatal expõe os gastos inequivocamente superiores dessas categorias, especialmente quando comparados com a grande parte da população aposentada e pensionista, que recebe somente o salário-mínimo. A parcialidade com que as informações são apresentadas acaba por gerar uma mediocridade do debate, com danos para todos os brasileiros.

A desigualdade remuneratória vigente entre as categorias apresentadas e os demais brasileiros não é provocada pela previdência social. Essa, em verdade, sobre os efeitos de patamares salariais tão díspares na atividade. Nessa realidade, como consequência – e não a causa – a cobertura previdenciária tende a refletir as mesmas desigualdades. É evidente que uma pessoa, ao ter remunerações elevadas ao longo da vida, poderá possuir conjunto protetivo mais robusto e, com isso, assegurar prestações mais vantajosas. Esse “consequencialismo remuneratório” é típico do modelo protetivo de seguro social, como o adotado no Brasil².

A responsabilidade pela diferença entre aposentadorias elevadas de servidores públicos e a massa de trabalhadores brasileiros não é da previdência, mas, em verdade, das deficiências do modelo econômico e político brasileiro, o qual tem sido incapaz de reduzir as desigualdades sociais. Após a derrocada da inflação e a criação de programas assistenciais, como o bolsa-família, pouco se fez para se mudar esse quadro. A previdência, em suma, somente reflete a desigualdade reinante. As reformas previdenciárias são importantes e necessárias, haja vista a necessidade de redimensionar nosso sistema a uma realidade demográfica de rápido envelhecimento aliada a uma diminuição importante da natalidade. Mas a estratégia de caça aos marajás/privilegiados não é o caminho adequado, como se verá.

2.1. SERVIDORES PÚBLICOS

Dentro do debate sobre privilégios na previdência social, servidores públicos são frequentemente apresentados na linha de frente. Proventos integrais, aposentadorias precoces

² Sobre o tema, ver o meu “A Previdência Social no Estado Contemporâneo”. Niterói: Impetus, 2011.

e garantidas, além de vantagens especiais para dependentes são argumentos tradicionais. Todavia, a realidade não é exatamente essa. De saída, deve-se ter em mente que, com o advento das Emendas Constitucionais n. 20/98 e 41/03, o regramento previdenciário dos servidores públicos é bastante similar ao Regime Geral de Previdência Social. Logo, o aparente privilégio seria restrito a servidores que ingressaram em cargo público antes das aludidas reformas.

No entanto, mesmo para servidores antigos, que ainda podem, em tese, obter aposentadorias integrais e com paridade remuneratória, a temática não é tão simples quanto pretende a corrente do combate aos privilégios. É importante notar que a aposentadoria integral de servidores, em valores frequentemente muito superiores ao teto do RGPS, não é responsabilidade destes, pois simplesmente aderiram a um estatuto legal que previa contribuições sobre a remuneração plena, com a consequente possibilidade de aposentadoria integral, ao contrário do RGPS, que somente admite contribuição até o limite máximo, com a consequente limitação dos benefícios a esse mesmo limite máximo.

Pela lógica da corrente do combate aos privilégios, profissionais privados com remuneração elevada seriam ainda mais privilegiados. Um executivo ou profissional liberal que receba dezenas de milhares de reais mensais, apesar de contribuir somente pelo teto do Regime Geral de Previdência Social, aplica a quantia excedente da forma que bem entender, o que inclui planos privados de previdência, com diferimento de imposto de renda, aplicações em fundos variados ou bens, ou, ainda, consumir de imediato, caso julgue conveniente.

Já servidores públicos, especialmente aqueles com ingresso anterior às reformas de 1998 e 2003, com remunerações acima do teto do RGPS, simplesmente não possuíam tal faculdade. Eram submetidos – e muitos ainda são – ao desconto integral de seus vencimentos, sem qualquer limitação, e, por consequência, poderiam receber a prestação previdenciária integral. Privilégio? Na minha opinião, trata-se mais de uma restrição de prerrogativas do que propriamente uma vantagem. Um trabalhador privado com remuneração elevada possui uma gama de opções para gerir seu patrimônio previdenciário que, simplesmente, inexistia para os servidores. Foram submetidos de forma compulsória a essa realidade contributiva e, agora, correm o risco de ter seu patrimônio previdenciário aviltado, pelo inadimplemento estatal das promessas não cumpridas.

O que fariam trabalhadores privados de remuneração elevada caso o Governo Federal, no mesmíssimo contexto, confiscasse todas as contas de previdência complementar sob o argumento de combate à desigualdade e aos privilégios? Negar a aposentadoria integral a servidores que contribuem sobre a integralidade de seus vencimentos durante decênios é, analogicamente, o mesmo que confiscar previdências privadas e investimentos de pessoas bem remuneradas ao longo de suas vidas.

É perfeitamente possível que a sociedade brasileira, em algum momento futuro, defina que servidores públicos, de quaisquer espécies e cargos, tenham aposentadorias e remunerações



rações limitadas ao mesmo patamar do RGPS. Iremos, talvez, suportar as consequências da atividade pública desprovida de profissionais com melhor qualificação. Todavia, a opção é legítima. O que seguramente não é legítimo é qualificar servidores com anos de atividade como privilegiados e confiscar seus patrimônios previdenciários, em desrespeito às regras legais e constitucionais vigentes.

2.2. FORÇAS ARMADAS

A proteção social das Forças Armadas dificilmente poderia ser rotulada como previdenciária, tendo em vista a inexistência de contribuição para a jubilação, além das regras de retiro precoce particulares desses profissionais. Sendo a previdência, nos moldes adotados pela Constituição de 1988, modelo protetivo comprometido com o equilíbrio financeiro e atuarial, além de contributivo, nos restaria concluir pelo regime jurídico particular de cobertura das Forças Armadas, como, a propósito, é previsto na CF/88, art. 142, X³.

Com isso, uma análise precipitada da proteção social dos militares poderia redundar em conclusão equivocada de um regime ilegítimo e deslocado dos ideais da isonomia protetiva. Afinal, se todos são sujeitos aos mesmos riscos sociais (doença, idade avançada, invalidez, etc.), por qual motivo determinado grupo poderia obter benefícios precoces? Em verdade, tal raciocínio, tão comum no debate atual, ignora a premissa secular da igualdade, como cunhada por Rui Barbosa: tratam-se os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, sempre nos limites de suas desigualdades.

Não é difícil entender as razões para a cobertura diversa. Militares são submetidos a condições de trabalho mais gravosas e sem as salvaguardas legais dos regimes trabalhistas e do direito privado. Não possuem autonomia para questões elementares de suas vidas, até no âmbito das relações privadas. A dedicação à proteção do Brasil e dos brasileiros supera as que-relas pessoais. Mas não é somente isso. O retiro precoce não é uma vantagem pela submissão a regime jurídico de trabalho extremamente restritivo. Na verdade, é uma imposição objetiva para que possamos ter um corpo de profissionais capazes de atuar em suas funções. Todos que já alcançaram a meia-idade percebem como o corpo tende a sofrer com as consequências do tempo, especialmente para aqueles que carecem, sempre, de elevada integridade física e mental. Não é de se estranhar que a regra, ao redor no mundo, seja o tratamento apartado de militares, não os submetendo às regras clássicas de aposentadoria.

Pode-se insistir, com razão, que mesmo admitida a necessidade do regramento protetivo autônomo das Forças Armadas, nossas limitações orçamentárias impõem alguma revisão,

3 "a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra".

sob pena de possuímos receitas comprometidas com remunerações, sem quaisquer margens para o aparelhamento da tropa. A crítica, nesse ponto, é pertinente, mas a saída não é submeter militares a regras gerais do modelo previdenciário brasileiro. Feita a opção legislativa do gasto possível no âmbito das Forças Armadas, deve-se dimensionar efetivo capaz de se submeter a estas restrições, como, aliás, já tem sido feito.

É certo que, no contexto da revisão do regime jurídico das Forças Armadas, algumas adequações na proteção social podem tomar lugar. Nenhum modelo é isento de aprimoramentos. Todavia, medidas apressadas e desproporcionais não devem ser admitidas, sob pena de comprometer nossa existência. A adesão ao discurso fácil e equivocado do combate aos privilégios, aqui também, não é adequado.

2.3. EXERCENTES DE MANDATO ELETIVO

Os exercentes de mandatos eletivos, como deputados, senadores, vereadores, governadores, prefeitos e presidentes da república, na percepção da sociedade, seriam também favorecidos por regras desproporcionalmente vantajosas para fins de aposentadoria. De fato, tais pessoas se beneficiavam de regras frouxas para fins de concessão de benefícios, com pouco tempo de contribuição, quando havia. Não raramente, entes federativos também previam retribuições vitalícias para agentes políticos ao final do mandato, incluindo no Poder Executivo. O descaso com o equilíbrio financeiro e atuarial era a praxe em todos os setores da proteção social brasileira.

Todavia, isso muda com as reformas previdenciárias realizadas nos Anos 90. A Emenda Constitucional nº 20/98 trouxe inovação relevante, ao demandar o cargo público efetivo para fins de vinculação a regimes próprios de previdência. Antes mesmo da Emenda, a Lei nº 9.506/97, em âmbito federal, extinguiu o Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC, vinculando-os ao Regime Geral de Previdência Social, ou, facultativamente, ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas – PSSC. Para os demais exercentes de mandato eletivo (estadual e municipal), a vinculação ao RGPS tornou-se a regra.

A vinculação dos agentes políticos ao RGPS sofreu revés com a decisão do STF no RE 351.717, ao dispor que os mesmos somente poderiam sofrer tal vinculação após a EC nº 20/98. Com isso, foi editada a Lei nº 10.887/04 a qual reproduziu a previsão originária da Lei nº 9.506/97. É justamente por essa razão que as leis previdenciárias possuem duas alíneas idênticas prevendo a inclusão do exercente de mandato eletivo como segurado obrigatório do RGPS. Dessa forma, ao menos desde 2004, pode-se dizer que a questão está superada, estando todos vinculados às mesmas regras dos trabalhadores em geral.

Única exceção ainda restaria no Congresso Nacional, tendo em vista a criação de vinculação facultativa ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas – PSSC. Na hipótese



de adesão, o deputado federal ou senador não estaria vinculado ao RGPS, mas ao regime específico criado pela Lei nº 9.506/97. A previsão normativa é de moralidade duvidosa, pois extingue para todos os demais mandatários do povo as regras particulares de aposentadoria, exceto os parlamentares federais.

De toda forma, mesmo assim, temos de admitir que as regras do PSSC estão longe de ser tão vantajosas quanto às previstas anteriormente nas Leis nº 4.284/63 e 7.087/82, com possibilidades variadas de retiro precoce, como a aposentadoria proporcional após oito anos de exercício. Pela previsão atual do PSSC, o benefício voluntário de aposentadoria somente é concedido após 60 anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição. Apesar de algumas particularidades vantajosas, está longe de ser um regramento altamente benéfico e diverso das regras gerais dos servidores públicos e mesmo do RGPS.

Ademais, o modelo é contributivo e depende de opção do parlamentar federal. Caso contrário, restará vinculado ao RGPS. Para os demais entes federativos, na atualidade, qualquer regime alternativo de aposentadoria para parlamentares e membros do Executivo é claramente inconstitucional. A vinculação é, necessariamente, ao RGPS.

2.4. QUEM SÃO OS PRIVILEGIADOS?

Após todas as considerações apresentadas, alcançamos momento em que devemos indagar: afinal, onde estarão os privilegiados? Aqui, me permito uma sugestão de resposta: estão em todos os locais e regimes, mas inexoravelmente no passado. Seguramente há muitas pessoas beneficiadas por regras pretéritas de aposentadoria sem compromisso com premissas financeiras e atuariais, em todos os regimes. Até a EC nº 20/98, houve o ingresso de milhares de pessoas no serviço público, já na meia-idade, com a finalidade exclusiva da aposentadoria. Após poucas semanas de atividade, muitos se aposentavam com remuneração integral, bem acima de suas contribuições históricas, e frequentemente antes dos 50 anos de idade.

Houve pensionistas que se utilizaram de brechas legais para recebimento de prestações vitalícias, sem qualquer correlação contributiva e mesmo sem dependência econômica comprovada. Há pensões vultosas que mantêm a sinecura de muitas pessoas e até de gerações de familiares. Há aqueles que, mesmo no RGPS, se aposentaram após pouco tempo de atividade – alguns antes dos 40 anos – por prestações especiais devidas por atividades insalubres, mas que, por falhas normativas, nunca aconteceram. Temos ainda aqueles que, sabedores dos meandros da legislação previdenciária, conseguiram construir elevações do período básico de cálculo das aposentadorias, gerando também incrementos injustificados atuarialmente. E por aí vai.

O que desejamos para o Brasil? Realizar expurgos sobre todos aqueles que direta ou indiretamente, conscientemente ou não, tenham se locupletado das falhas normativas da

proteção social brasileira? Caso seja essa a opção, além de todos os embaraços normativos e constitucionais, que façamos corretamente, sem eleger, preguiçosamente, determinados grupos e carreiras. Caso tenhamos em mente a construção de modelo equilibrado e justo de previdência, vamos notar que é hora de deixarmos os espantalhos de lado e olhar para a frente. A previdência social é tema sério e relevante, que demanda discussões isentas de partidarismos e paixões, na busca de soluções razoáveis e comprometidas com os ideais da sociedade brasileira. Mais importante do que buscar culpados no passado, é encontrar soluções para o futuro. Nesse ponto, surge a necessidade de enfrentarmos, com seriedade, a necessidade de uma reforma da previdência.

3. O DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Nos últimos trinta anos⁴, o Governo Federal, independente do grupo em poder, tem se manifestado pela necessidade de reformas previdenciárias, apontando, basicamente, um colossal descasamento entre receitas e despesas. O desequilíbrio financeiro seria brutal, a ponto de demandar medidas enérgicas e imediatas, como forma de reequilibrar o sistema. Por outro lado, algumas entidades e mesmo profissionais do direito e economia, apontam em sentido contrário, alegando que o sistema seria, em verdade, superavitário. O Governo Federal pretenderia, nessa visão, enganar a população e, com isso, obter vantagens para o mercado financeiro e agentes privados em geral⁵.

Nessa discussão, costumo dizer que a verdade está em algum lugar no meio do caminho. É inegável que as informações apresentadas pelo Governo Federal são exageradas, haja vista deixar de lado renúncias fiscais, parcelas de receita desvinculadas indevidamente da seguridade social, benefícios não previdenciários incluídos nos números etc. A depender dos “ajustes”, o resultado, até então deficitário, pode se tornar superavitário. Todavia, isso, ainda que correto – a quantificação é complexa e, mesmo que admitidas as premissas, demanda análise criteriosa e detalhada – não permite concluir que nosso sistema protetivo vai bem. Mesmo que, do ponto de vista financeiro, possamos sustentar que há equilíbrio, ou seja, dentro do ano as receitas cobrem as despesas, é seguramente equivocado afirmar que isso se manterá no longo prazo.

O equilíbrio de longo prazo é a segunda dimensão necessária da estabilidade do sistema. O cálculo atuarial, como é chamado, permite a análise da evolução das receitas e des-

4 Embora a temática seja antiga, ganhou corpo após a Constituição de 1988. Para uma apreciação da situação anterior à CF/88, ver NOGUEIRA, Rio. *A Crise Moral e Financeira da Previdência Social*. São Paulo: Difusão Editorial, 1985.

5 Nesse sentido, ver GENTIL, Denise Lobato. *A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil*, Tese (Doutorado em Economia) – UFRJ, 2007.



pesas para o futuro, viabilizando a sobrevivência do regime para as gerações futuras⁶. Nesse ponto, vamos mal. A análise atuarial não é desenvolvida adequadamente desde 1960, complicando as apreciações do modelo vigente, o qual, realisticamente, gasta demais para uma população ainda relativamente jovem. No caso brasileiro, como a tendência atual é de rápido envelhecimento da população, nos é possível concluir que a reforma previdenciária deve tomar lugar, sob pena de falência do sistema⁷. Devemos ter em mente que tais ajustes carecem de concretização antes de o modelo entrar em franca derrocada. Caso contrário, benefícios serão cortados e prestações adiadas em longos períodos. Temos de observar a realidade.

Tendo em vista a complexidade da sociedade contemporânea, a literatura especializada chega a questionar os limites de previsibilidade do cálculo atuarial⁸, mas o fato é que, no momento, essa análise é a única que nos permite alguma ilação sobre o destino do sistema. No caso brasileiro, a transição demográfica que passamos nos abre uma janela imperdível para reformas previdenciárias. Todavia, as reformas devem buscar os objetivos corretos. Independente das premissas ideológicas de cada um, todos nós desejamos que um modelo ideal de previdência social seja eficiente e eficaz, capaz de atender a maior gama de pessoas da melhor maneira possível. No entanto, além disso, deve atender a direitos fundamentais, de todas as pessoas, o que, em algumas circunstâncias, pode delimitar as vantagens econômicas.

Dito de outra forma: desde meados do Século XX, as Ciências Sociais têm formado razoável consenso de que políticas públicas não podem ser norteadas por objetivos estritamente econômicos⁹. Seria o mesmo que, por exemplo, permitíssemos assassinar uma pessoa saudável como forma de salvar dez outras, mediante transplante de órgãos. Do ponto de vista da eficiência, a ação é fenomenal. Do ponto de vista da dignidade humana, uma tragédia.

Esse é o ponto nodal na discussão previdenciária. O Governo Federal, sem qualquer cerimônia, expõe a necessidade de determinadas medidas como ideais a produzir certa economia, sem dar um mínimo de importância aos direitos fundamentais. Neste ponto, nota-se que os representantes governamentais somente se manifestaram sobre a preservação de direitos e expectativas legítimas após severas críticas da oposição e da imprensa. Em um Estado de Direito constituído sob o fundamento da dignidade humana, tal realidade é aviltante. Essa me parece a principal falha dos projetos de reforma que vêm sendo apresentados. Talvez esse seja o foco a ser atacado – o descompromisso com direitos fundamentais – e não propriamente a questão do déficit ou superávit da previdência social.

6 Sobre o tema, ver BLAKE, David. *Pension Finance*. West Sussex: Wiley&Sons, 2006.

7 Cf. BELTRÃO, Kaizô Iwakami et al. *MAPS: Uma Versão Amigável do Modelo Demográfico-Atuarial de Projeções e Simulações de Reformas Previdenciárias do IPEA/IBGE*. IPEA, texto para discussão n. 774, Rio, Dezembro de 2000.

8 BARR, Nicholas. *Economics of the Welfare State*. 4ª. Ed. New York: Oxford, 2004.

9 Cf. RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Em alguma medida, nota-se tal aspecto no relatório final da CPI da Previdência¹⁰. Após meses de debates e pesquisas, com o confronto de números oficiais e opiniões de diversos especialistas, concluiu-se que o modelo protetivo brasileiro é superavitário. Na visão da CPI, em análise estritamente financeira – e não atuarial – o discurso governamental do déficit seria repleto de erros contábeis e conceituais. Em apertada síntese, o relatório produz diversas páginas discorrendo sobre a dilapidação do patrimônio pretérito da previdência social, ausência de recolhimentos devidos pela União, sonegação, dívidas bilionárias inadimplidas, contabilização equivocada de receitas e despesas, indevida desvinculação das receitas da União – DRU, além das diversas renúncias fiscais existentes na legislação brasileira.

O seguinte parágrafo é emblemático:

“Com todo esse complexo cenário, falar simplesmente de déficit da Previdência, a partir do comportamento das receitas e despesas atuais da seguridade social como um todo, é mitigar a realidade. Ao desconsiderar as práticas do Estado, que durante todo o período de existência da previdência retirou recursos, esvaziou suas receitas, protegeu inadimplentes e ainda financiou projetos de construção e mesmo, mais recentemente, políticas rentistas de pagamento de juros, o debate meramente atuarial sobre déficit ou superávit da previdência perde essência e conteúdo, e a discussão sobre o tema deve se constituir em outros parâmetros, como procuraremos demonstrar neste relatório” (pp. 41 e 42)

A crítica é dura e, em grande medida, verdadeira. É indiscutível que o Governo Federal, desde a criação dos institutos de aposentadorias e pensões, a partir de 1930, vem sistematicamente aviltando o patrimônio do sistema previdenciário, com investimentos variados, alguns até relevantes, mas sem compromisso com a cobertura de segurados e dependentes. Igualmente acertada a crítica quanto às contraditórias sinalizações governamentais, até os dias de hoje, bradando a necessidade de reforma e, ao mesmo tempo, ampliando renúncias fiscais e benesses variadas a determinados setores.

Não reproduzo os valores – detalhadamente retratados no Relatório Final – mas as quantias são indiscutivelmente vultosas e, se realizadas, seriam fonte de equilíbrio do sistema previdenciário durante muitos anos. Essa questão está fora de dúvida. Todavia, concluir, com isso, pela desnecessidade de qualquer reforma previdenciária, como vimos, é grave equívoco. O desvio de receitas do sistema previdenciário é apontado desde longa data, retratando o descaso estatal com o equilíbrio financeiro de nosso modelo protetivo. O mesmo vale para as omissões estatais quanto a suas contribuições irrealizadas. No entanto, como solucionar isso? Tais percepções, hoje, possuem, no máximo, interesse histórico e mesmo pedagógico, impondo aos gestores públicos maior responsabilidade na gestão previdenciária. Nada mais.

Temos de perceber que qualquer encargo do Estado é, na verdade, ônus da sociedade, pois no Estado de Direito contemporâneo a principal fonte de receita é oriunda dos tribu-

¹⁰ <http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?1&codcol=2093>



tos. Não por outro motivo a Constituição de 1988, didaticamente, afirma que a seguridade social é financiada pela sociedade, de forma direta ou indireta (art. 195, caput). Da mesma forma, muitas renúncias fiscais decorrem de opções da Assembleia Nacional Constituinte, dificilmente modificáveis na atualidade. O mesmo se diga sobre o passivo bilionário de empresas falidas; créditos previdenciários de papel que nunca serão realizados.

Não se ignora que o Relatório Final traz alguma luz à discussão, opinando sobre questões que podem, sem sombra de dúvida, passar por revisão legislativa e respectivo incremento de receita. O combate à DRU, desonerações da folha e privilégios de determinados segmentos econômicos são corretamente apresentados e desenvolvidos. Tais correções seguramente propiciariam melhoras no equilíbrio financeiro do sistema, potencialmente tornando-o superavitário, mas, ainda assim, desprovido do equilíbrio atuarial desejado pela CF/88. Acerta novamente o Relatório Final ao afirmar que a reforma proposta possui finalidade estritamente econômica, descurando de seu objetivo final, que é a proteção da clientela coberta. Nesse sentido, faço referência ao seguinte parágrafo:

“Em várias exposições e falas, reverberadas em diversos documentos, é possível inferir de forma categórica que a grande vontade por parte da União em frequentemente promover reformas no sistema previdenciário brasileiro, vai além do cuidado com as gerações futuras, mas muito mais em garantir margens cada vez maiores de recursos financeiros para a sua gestão, com destinação distinta a que a contribuição está vinculada. Tal linha de raciocínio é muito singela: o governo federal tem interesse nos recursos da seguridade social, pois são recursos que constitucionalmente a União não é obrigada a repartir com os outros Entes da Federação (p. 139)”

A previdência social é um dos instrumentos mais relevantes na garantia da existência digna. Ignorar tal aspecto implica incorrer em retrocesso inadmissível, tendo em vista a exaltação da dignidade humana como fundamento do Estado Brasileiro. Independente da ideologia de cada um, todos desejam que o Estado seja capaz de fazer mais com menos, mas isso deve ser alcançado em estrita observância aos direitos fundamentais. Não se trata de adotar discursos panfletários e descompromissados com a realidade. Muito menos combater a economia de mercado, mas, simplesmente, a percepção de que ambos os objetivos devem ser conjugados: a busca perene do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário e, também, a manutenção da vida digna. Formado tal consenso, quem sabe, seremos capazes de construir um modelo previdenciário equilibrado e justo.

4. CONCLUSÃO – A REFORMA NECESSÁRIA

Feitas as considerações acima, podemos concluir que temos muito a comemorar. O sistema de proteção social brasileiro tem sido capaz, nos três últimos decênios, de preservar a vida digna de milhões de brasileiros, mediante o pagamento de benefícios pecuniários e um modelo inédito no Brasil de cobertura universal de saúde, apesar de suas deficiências. No entanto, o momento atual nos impõe alguma reflexão sobre a necessidade de ajustes.

Pelo exposto ao longo do texto, duas conclusões são relevantes. Primeiramente, a estratégia governamental de eleger culpados pelas desventuras do modelo previdenciário brasileiro, além de errada, é seguramente incapaz de conquistar corações e mentes dos brasileiros em favor das reformas do sistema protetivo. Muito pelo contrário, essa conduta somente propicia maiores resistências, insatisfações e dúvidas. No modelo democrático que desejamos, as maiorias são formadas a partir de diálogos racionais e transparentes, em observância aos objetivos constitucionais, sem adoção de estratégias formais para justificar bases parlamentares formadas por conchavos, clientelismos e corrupção.

Segundo, a reforma previdenciária é necessária. Não obstante os problemas atuais do discurso estatal, com fundamentos ruins, sinais contraditórios do Estado Brasileiro, com renúncias fiscais e isenções indevidas, e mesmo a falta de unicidade no discurso estatal, a realidade é inegável. O envelhecimento populacional aliado à retração da natalidade impõe alguma revisão do modelo. A situação é particularmente dramática em virtude do momento em que vivemos, no qual a maioria da população brasileira é formada por jovens e adultos, ou seja, as pessoas que financiam o sistema protetivo e não o utilizam. No momento em que a pirâmide etária se inverte – rumo atual do ponto de vista demográfico – nosso sistema será inviável.



FUTURO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL FRENTE ÀS CONSTANTES REFORMAS

WLADIMIR NOVAES MARTINEZ¹

1. UM CONCEITO DE FUTURO

Em termos de Previdência Social, por tempo futuro se poderia entender o que deve suceder nos próximos 50 anos: de 2019 a 2069. Meio século em que certamente serão operadas enormes mutações no que diz respeito a proteção social, trabalhismo, economia e comportamento social dos indivíduos.

Por si só, tal distância são elementos que dificultam o exercício da futurologia em termos gerais e particulares de uma sociedade.

2. REFORMAS LEGISLATIVAS

De 1960 (data unificação da legislação da Previdência Social, operada pela LOPS) até 15.12.98 foram 38 anos de relativa tranquilidade legislativa.

Somente com a Lei n. 5.890/73, operou-se uma primeira modificação na lei. Os dobramentos do início do desenvolvimento industrial em larga escala impuseram significativas mudanças posteriores.

¹ Professor e especialista em Direito previdenciário.

3. REVISÃO DAS EC

Pouco convencido das necessidades de inovações, com as ECs ns. 20/98, 41/03 e 47/05, o Governo Federal alterou as normas do RGPS e dos RPPS.

Diante da dificuldade e da falta de vontade política de explicar à população o significado da técnica protetiva, o principal escopo governamental foi tentar revisar a aposentadoria por tempo de serviço, sem lograr fixar-lhe um limite mínimo de idade razoável. Recusou-se a perquirir a Fórmula 95, criada em 1992, para considerá-la somente com a Lei n. 13.135/15.

Por vezes a aprovação de uma EC (EC 41/03) dependeu politicamente de sua revisão dois anos depois (EC 47/05).

Essas alterações foram mal feitas porque, em vez de tratadas por técnicos, resultou de trâmites políticos do Parlamento.

Nesse interregno, muitos equívocos cometidos pelo administrador e legislador teriam sido evitados, se fossem auscultados os renomados especialistas. Enormes óbices resultaram da ideia de um cenário vigente: reformar uma casa morando dentro. Com base em dados biomédicos, demográficos e laborais, faltou o planejamento por 50 anos.

De todo modo, não subsistiu acompanhamento do que sucede nos países verdadeiramente assemelhados ao nosso.

Muito menos foi perquirida a ação dinâmica das transformações econômicas.

O Governo Federal ignorou e, com isso, incentivou o avanço da previdência complementar fechada, associativa, aberta e o seguro privado.

Depois que a concepção do Decreto-lei n. 66/66 admitiu a figura da companheira e a Lei n. 8.213/91 a equiparou à esposa, somente em 2000 os estudiosos se preocuparam com mudança dos hábitos sociais e conduta pessoal da população, com a admissão da orientação sexual dos cidadãos e, mais recentemente, observada a ideologia do gênero.

4. CLIENTELA PROTEGIDA

Infelizmente os trabalhos que foram divulgados revelam que as autoridades não têm conhecimento pleno da clientela protegida, sem notar por que os totais se alteram tão frequentemente.



Quase sempre se fala que existam 6 milhões de empresários e 10 milhões de autônomos, mas não se tem certeza desses números.

Os registros da DATAPREV deveriam ser usualmente divulgados. Em todo o caso, não se tem informação precisa da verdadeira informalidade.

5. DESIGUALDADES SOCIAIS

Um sistema de previdência e assistência social necessita saber qual é o real nível da desigualdade de um país.

Possivelmente o número de obreiros que ganham o salário mínimo e adotam esse *quantum* como salário de contribuição, dita a informação que o nosso regime é um Robin Hood ao contrário, ou seja, a massa dos despossuídos financia a classe média.

Com certeza os segurados da classe média conseguem fazer prova da contribuição e do tempo de serviço em melhores condições que os da classe baixa, geralmente vítimas da informalidade.

6. CONTINGÊNCIAS PROTEGIDAS

Com o teletrabalho e a automação aproxima-se rapidamente o fim do emprego. É visível a presença maior dos autônomos. Segundo Fernando Scheller (“Brasil vive dilema da falta de capacitação”, in jornal Estado de São Paulo de 3.9.18) muitos empregos desaparecerão brevemente.

Inteligência artificial e a impressora HD contribuirão para um cenário da produção bastante distinto do atual.

Entre as contingências estruturais vale ressaltar a morbidez nacional, saber que o SUS não tem condições de atender com dignidade toda a população brasileira.

A crescente expectativa de vida dos aposentados deve ser objeto de permanente monitoramento demográfico. Como sucede na Europa, a baixa natalidade é sede de preocupação das políticas públicas.

7. FILOSOFIA DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Qualquer estudo sério que vise melhorar a previdência e assistência social deve ter como fundamento técnico a filosofia do Direito Previdenciário, refletida na sua legislação.

Para isso é fundamental que seja elaborado um Código de Direito Previdenciário que envolva a legislação da previdência pública e privada, substantiva e adjetiva

Nesse estudo a fixação mais clara da competência jurisprudencial, a ser exclusivamente a Justiça Federal.

A legislação previdenciária, em especial incluído o Código de Direito Previdenciário, carece de ser elaborada mediante lei delegada. Os entrosques das diversas e poderosas bancadas do Congresso Nacional obstam um trabalho técnico adequado.

É absolutamente imprescindível que a União promova a educação escolar previdenciária, exigindo a obrigatoriedade da matéria nos cursos de direito e administração. A educação para a poupança...

O contínuo monitoramento do direito comparado oriundo de nações assemelhadas a nosso País é um dever fundamental dos pensadores da previdência social.

Em 1923 a ideia foi outra; agora o papel da PS deve abrigar instrumentos mais elevados. Nos seus limites, encaminhamento da redução progressiva das desigualdades sociais.

As universidades federais deverão estudar, debater amplamente em audiências públicas, os temas da adoção ou não da privatização, estatização ou mescla de uma cobertura pública e privada. Todos os trabalhadores que exerçam as mesmas atividades têm de ter cobertura igual, excepcionados com clareza os que justifiquem distinções. Evidentemente, o pressuposto é o reexame do cenário relativo aos servidores (se justificam diferenças).

Grande questão diz respeito a natureza da previdência social: se a institucionalizada em 1923, a consagrada no século XX ou uma simples aplicação financeira do tipo do seguro privado. Nesse sentido mecanismo de atualização periódica da legislação.

Em face do princípio constitucional da universalidade decantar em definitivo o papel do servidor na ordem administrativa, governamental, social e laboral.

Determinar se ele é um trabalhador ou em razão de sua especificidade, justifica algumas distinções.

Por fim a dúvida sobre a essência do militar no ordenamento social e jurídico. Bem como a revisão da lei penal previdenciária em matéria de custeio e de benefícios; a atual é inútil.



8. CONTRIBUIÇÃO SECURITÁRIA

Os debates sobre a figura da desaposeitação puseram em evidência científica a função histórica, institucional e técnica da contribuição. A obviedade desse instituto técnico por vezes confunde o observador.

Recentemente uma decisão da Segunda Câmara Regional Previdenciária de Minas Gerais, relatada por Grigório Carlos dos Santos, entendeu que os empresários só fazem jus à aposentadoria se provarem que recolheram as contribuições devidas na condição de contribuinte individual (Proc. n. 0061234-46-2012-4-091-9199/MG).

De regra, numa análise perfunctória, ela se destinaria a financiar as prestações. Daí deflui um princípio da contrapartida, segundo o qual a cada benefício corresponderia um aporte e a cada aporte, um benefício.

Esta forma inversa não está ainda bem consolidada na doutrina.

Alguns pensadores invocam a solidariedade social para garantir que não seria assim: subsistiriam contribuições sem destino individual específico para o contribuinte, e elas tem por escopo a coletividade dos protegidos.

Trazer ao debate esse fantástico princípio impressiona, se deve ser aprofundado em sua essência científica. Evidentemente que uma legislação silente não ajuda muito o intérprete fundamentar o seu ponto de vista.

Diante da complexidade da matéria, é possível defender as duas posições e, na dúvida, transferir ao legislador ordinário de escolher a opção, uma indicação superior a atribuí-la ao Poder Judiciário. Em tese, o Congresso Nacional seria melhor habilitado para essa nobre função.

9. ASPECTOS MORAIS

A linha que inspira a interpretação dos fatos previdenciários em face da conduta pessoal dos indivíduos é muito tênue. Toda vez que é invocada a ética ou a moral os exegetas têm dificuldade de fazerem avaliações objetivas.

Uma eventual pretensão de abortar é um exemplo clássico que desperta em todo o planeta muitos debates totalmente insanos.

Antes da Lei n. 13.135/15 que obstou a concessão da pensão por parte do homicida do segurado (ressalta-se na falta de norma vigente), sustentamos a tese de que, esse dependente deveria responder pelo delito que cometeu sem prejuízo do direito ao benefício.

Depois que a aludida norma entrou em vigor não é mais possível defender esse ponto de vista, restando ao debate configurar que o elemento moral presente foi reconhecido pelo legislador. Mas, isso não põe um ponto final na discussão sociológica da questão.

O Direito Previdenciário é amoral, individual e patrimonial, e exceto no que tange ao Direito de Família, pouco tem a ver com os preceitos civilistas.

Não tem sentido, como já sucedeu, um magistrado outorgar direito à pensão por morte tão somente porque o segurado foi assassinado a pauladas...

O instituto do dano moral traz a luz esta questão. Com cerca de 32 milhões de contribuintes ativos, 24 milhões de beneficiários, a serem recebidos em mais de 1000 postos de atendimentos, disciplinado o direito e as obrigações numa infinidade de normas, haveria de certamente produzir desencontros, contrariedades e dissídios de relacionamento pessoal.

O dano em si mesmo é prejuízo, isto é, afetação do ser humano. O dano moral agride a pessoa ou os seus bens e o que ela tem de mais relevante: sua dignidade entendida no sentido de atributo jurídico do indivíduo, sem se referir ao seu organismo físico, cuja lesão ilegal conhece outros institutos técnicos individuais.

Em primeiro lugar, dano é o resultado de uma ofensa (humana ou não). Em segundo lugar, uma diminuição dos bens de alguém - que deixa de ganhar ou perde com ela - e, por último, uma afetação deletéria individual da vítima.

Dano moral é o ato ilícito praticado pelo ser humano, em seu nome ou representando uma pessoa jurídica, consciente ou não, omissiva ou comissivamente, que objetivamente atinja a personalidade do sujeito passo nessa ação, causando-lhe um constrangimento pessoal ou social, numa ofensa naturalmente mensurável, redução do seu patrimônio moral como cidadão, que possa ser oportuna e juridicamente reparável (*Dano moral no Direito Previdenciário*, 2ª ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 28).

10. NORMA POSITIVADA VERSUS REALIDADE

Em muitas hipóteses, examinando-se os fatos constata-se uma militante distonia entre a conduta individual e o que determina a legislação em relação a esses fatos.

Por exemplo, diz o art. 45 do PBPS que haverá um acréscimo de 25% o valor da renda mensal do percipiente da aposentadoria por invalidez que necessitar ajuda de terceira pessoa.



Por falta de considerandos pré-jurídicos ignora-se se o legislador quis ajudar um pouco esse inválido ou se a intenção focava na necessidade desse protegido.

No RESP N. 1.710.805, a 1ª Seção do STJ, com maioria de votos (5x4) cuidando de 769 processos em todo o País, acaba de decidir que o percipiente de qualquer aposentadoria tem direito, sob o Tema 982:

“Comprovada a necessidade de assistência permanente de terceiro, é devido o acréscimo de 25%, previsto no artigo 45 da Lei n. 8.212/1991, a todas as modalidades de aposentadoria”.

O INSS recorrerá dessa decisão e muito provavelmente baseado na sua inconstitucionalidade decisão em face do descumprimento do princípio da precedência do custeio.

Todavia, essa hipótese ressalta o debate científico em torno da aplicação exclusiva da norma positivada ou da busca da justiça, sendo certo que, havendo sustentação para tanto, a última hipótese seja válida.

11. ORIENTAÇÕES SEXUAIS

De algum tempo a esta parte o mundo vem experimentando condutas de indivíduos no que diz respeito em múltiplos aspectos de sua vida iminentemente pessoal.

Transformações estruturais, assimiladas ou não pela sociedade, merecendo o enfoque dos antropólogos, sociólogos, religiosos e, agora, estudiosos do Direito Previdenciário.

Interessa saber que elas têm desdobramentos na Previdência Social, especialmente no que diz respeito ao direito da pensão por morte e ao auxílio-reclusão benefícios dos dependentes e em certas aposentadorias que distingam o homem da mulher.

Em 1966 as companheiras alçaram ao nível das esposas, tornando-se iguais com a Lei n. 8.213/91. O direito à união estável foi reconhecido pela Carta Magna (art. 226, § 3º).

Em 2000 o INSS reconheceu a união homoafetiva, e a partir de então os homoafetivos e poliafetivos vêm lutando para expressar, ampliar e ter reconhecido os seus direitos.

Um primeiro caso de poligamia foi acolhido no Registro civil de Tupã, no Estado de São Paulo. O poliamorismo ganhou o noticiário com a equivocada decisão do CNJ. Pouco a pouco a transexualidade chama a atenção do legislador. Por último o avanço da ideologia do gênero.

12. PRESTAÇÕES NÃO PREVIDENCIÁRIAS

Possivelmente devido à remota Súmula STF n. 229, a responsabilidade civil das empresas está sendo alargada nas decisões judiciais, quando comprovada a responsabilidade pela causa de incapacidade laboral (PBPS, art. 120).

A 3ª Turma do STJ, com base no art. 935 do Código Civil e 91 do Código Penal, entendeu que a empresa deverá pagar uma pensão por morte não previdenciária aos dependentes do trabalhador vítima de acidente do trabalho (RESP 1615.979 ou 615.979, *in* Nota da Revista Plenun 24.8.18).

13. ANÁLISE BIOPSIKOSSOCIAL

Análise biopsicossocial, concepção nascente, sopesa a situação individual, familiar, grupal e social de um beneficiário requerente de auxílio-doença com vistas a incorporar o impedimento social adutor dos elementos de determinação da concessão da prestação pretendida. Trata-se de um *plus* na avaliação pericial usual sem previsão no PBPS e carente de disciplina legal específica no RGPS.

Primeiro, a perícia médica examinará o segurado, como usualmente, sob os aspectos fisiológicos ou psicológicos. Simplesmente laborais, de tal forma que avalie a aptidão trabalhista e, posteriormente, a social como aqui considerada.

Cessada a incapacidade laboral, se ainda persistir a inaptidão social, tal licença médica não seria mantida. Ela seria acessória da principal. Nesse sentido se o pretendente se julgar inapto, ele não poderá exercer atividade laboral e, se o fizer, o benefício será suspenso, quiçá encerrado.

Pretende-se com essa análise exógena considerar o segurado não apenas sob o aspecto de um organismo vitimado por algum óbice para trabalhar. Não bastaria o exame do seu organismo presente na perícia médica em que o expert não tem condições de apreciar todas as informações que carece para uma conclusão adequada.

O segurado é um ser social, envolvido com os direitos da cidadania que o tornam um sujeito de muitas relações, algumas delas impeditivas de se completar e, destarte, poder laborar.

Essa tarefa externa excepcional reclama uma investigação científica para a qual a Previdência Social possivelmente não esteja preparada. É preciso que tal extensão da perícia médica leve em conta os relacionamentos do homem com o ambiente social.



Um exame pericial complementar complexo, cujo escopo é estender o conceito do auxílio-doença, ideia concebida pela doutrina, sem previsão na legislação vigente, cobrindo um impedimento de natureza distinta da puramente laboral.

Podendo fisicamente trabalhar, mas sem lograr obter posto de trabalho, se o indivíduo é vítima de discriminação racista, étnica, sexual, etária, patológica, penal etc., tal diminuição de cidadania, em face do direito positivado, embora desejável não é risco securitário ou previdenciário que possa, no momento, ser coberto pelo RGPS.

Essa análise biopsicossocial se dá quando o beneficiário comparece ao INSS, requer o auxílio-doença e se submete à perícia médica.

Acolhida a tese ora exposta, além da apuração da capacidade fisiológica e psicológica, designada como incapacidade trabalhista, o médico perito estaria obrigado a vislumbrar os elementos exógenos que extrapolam o trabalho e presentes no seu ambiente existencial. Ou seja, os impedimentos sociais.

A inovação da amplitude da perícia médica tem como pressuposto lógico uma possível negativa do benefício após o exame inicial fisiológico ou psicológico, se o expert do INSS concluiu não haver obstáculo trabalhista para o exercício da atividade do segurado.

Ao contrário, deferida a prestação usual não haveria necessidade do exame biopsicossocial (seria um reforço a comprovação do óbice ao labor), exceto na hipótese de o impedimento social ser um agravante da incapacidade trabalhista.

A apuração do INSS mantém-se única, envolvendo as duas dificuldades técnicas habituais: incapacidade trabalhista e impedimento social. Ao final da verificação externa, constatado esse obstáculo social, o benefício deveria ser deferido. Possivelmente, por um prazo limitado, submetido a possibilidade de renovação.

Atente-se para o fato de que a inaptidão trabalhista pode ser do tipo parcial, permanente ou provisória, enquanto o impedimento social costuma ser leve, médio ou grave, superável ou não, permanecendo até que sejam desfeitas essas limitações, objeto de considerações particulares.

Evidentemente, diante da formação técnica dos médicos, o ideal é que eles mesmos fossem treinados para substituir os assistentes sociais nessa nobre tarefa, tanto quanto os juízes; assim, teriam melhores condições de decidir.

Primeiro, a doença incapacitante do trabalho e a deficiência seriam excluídas desse processo; elas têm tratamento específico na legislação.

Segundo, somente o impedimento que impeça o trabalho habitual do segurado há de ser considerado. Existe uma multiplicidade de embaraços que o ser humano enfrenta não relacionados com o labor.

Discriminação, estigmatização, racismo, preconceito, são inúmeras indisposições que fazem parte dos ônus do ser humano na sociedade atual e já foram piores.

Tais óbices nem sempre são concretos ou palpáveis, variam conforme a época, a região do país e os usos e costumes. Sua fluidez é enorme entrave a quem pretenda tentar discipliná-los expressamente num regulamento jurídico.

A aplicação desta tese previdenciária reclama a presença de elementos básicos a serem considerados com precisão em cada caso, a fim de evitar dúvidas, generalizações, negaceios ou hesitações. O próprio observador tem de ser isento e evitar que os seus valores afetem as conclusões.

Destarte, esse instituto técnico não pode ser desvirtuado pela volição genérica de querer proteger previdenciariamente todo o mundo que padece de impescindibilidades sociais. Isso seria papel da seguridade social, como técnica de proteção social subsequente a previdência social.

A análise biopsicossocial é prestação social exclusivamente destinada a quem faz jus em razão das limitações da positivação legal. A extrapolação desse raciocínio desnaturaria o conceito de previdência social.

O médico perito apreciará o relatório do assistente social e assim tecnicamente abastecido (como se ele próprio tivesse operado a apuração social) e concluirá finalmente sobre a existência ou não do impedimento social, cabendo-lhe, em seguida, informar tal fato à instrução do requerimento do benefício à APS.

Não é qualquer constrangimento social que decantaria o direito à prestação por impedimento social. A adversidade enfrentada tem de deter intensidade tal que restrinja o exercício da cidadania e, em particular, o da atividade trabalhista.

14. REGIMES DOS BENEFÍCIOS

O rol das prestações de pagamento continuado admite dois tipos: não programadas ou imprevisíveis e programadas.

As não programadas têm de adotar o regime de benefício definido, em face de sua imprevisibilidade e do exercício da solidariedade social (auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, pensão por morte a auxílio-reclusão), caso contrário, a previdência social se torna aplicação financeira.

Diante da hipossuficiência dos filiados não convém que sua gestão seja terceirizada.



Por seu turno, as prestações programadas deverão adotar um regime de contribuição definida --- aquelas em que valor da renda mensal inicial será determinado pela capitalização dos recursos amealhados pelo trabalhador ao longo de sua vida profissional, dele provindo ou de terceiros.

Nesta hipótese acolhida a tese de aportes implementares, segundo a capacidade contributiva de cada um

15. DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO

O alarmante número de dispositivos atuais no texto da Lei Maior a ser majorado caso seja aprovada a PEC n. 287-A/16, além da gritante impropriedade técnica, faz do país a nação com o maior espaço normativo sobre seguridade social. Isso na pode acontecer.

Um conteúdo securitário seria somente de princípios, que cuidem exemplificativamente da obrigatoriedade de filiação e de contribuição (sem distinção se previdência pública ou privada), direito adquirido, regime financeiro de contribuição definida para os benefícios programados, complementação, natureza substitutiva das prestações, vedação do regresso, precedência e pluralidade do custeio, propriedade dos recursos financeiros etc.

De imediato impõe-se a ideia de eliminação de qualquer tipo da esdrúxula cláusula pétrea em matéria de seguridade social.

Enfaticamente uma melhor dicção sobre a solidariedade social previdenciária. Por último, definição das regras gerais de alteração das normas constitucionais referentes à matéria.

16. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A especificidade da seguridade social reclama a existência de um órgão governamental independente e voltado para a realização dos seus programas. Trata-se de um programa nacional de grande envergadura e que carece de especialização.

Os governantes têm de se conscientizar que os recursos da seguridade social pertencem aos trabalhadores (Félix Pippi, *in* “La notion de salarie social”, Paris, LGP, 1976) e não ao Estado, um mero gestor deles. Portanto, não podem ser desviados (DRU) ainda que para nobres alocações.

Não há necessidade de uma agência reguladora ou uma autarquia; esse ministério cuidaria dos regimes públicos e privados, dos trabalhadores, servidores civis, militares e parlamentares.

Que estude a medicina do trabalho e acompanha os avanços da tecnologia da medicina com vistas às prestações não programadas dos dependentes. E disponha de uma justiça previdenciária específica.

17. DIRETRIZES DE ACUMULAÇÃO

É imprescindível uma norma de superdireito envolvendo a previdência pública do trabalhador, servidor civil e militar e parlamentar.

Disposições a serem apreciadas juntamente com leis especiais que disponham sobre o tema e com a percepção de benefícios de outros regimes previdenciários, como os dos servidores civis, militares e parlamentares.

De modo geral os benefícios substituidores dos salários não são acumuláveis entre si; os não substituidores podem ser acumulados entre si e com os substituidores. Essa é a regra de ouro.

Não permitir o recebimento conjunto de auxílio-doença com qualquer aposentadoria; os dois são substituidores dos salários. Para o legislador, qualquer um deles propiciaria a subsistência do trabalhador.

O benefício da LOAS é excepcional e diz respeito a pessoa sem fontes de renda.

O salário-maternidade tem valor superior ao do auxílio-doença e impede a percepção deste último, caso a gestante esteja concomitantemente incapaz para o seu trabalho.

Expressamente a lei não quer a percepção conjunta com o seguro-desemprego, que seria a fonte de renda do desempregado, pelo menos durante o seu período de manutenção.

Embora antes permitido, não é possível aos dependentes receber auxílio-reclusão do segurado que contribuiu na forma do art. 116, § 6º, do RPS, acolhida a opção, desde que manifestada pelos dependentes, pelo benefício mais vantajoso (Lei n. 10.666/03).

O recebimento da Pensão Especial da Hanseníase não impede o recebimento de qualquer benefício previdenciário.

Decantada a acumulação indevida, será mantido o benefício concedido de forma regular e suspenso o benefício irregular, promovendo-se a cobrança dos valores recebidos indevidamente (“Cobrança de Benefícios Indevidos”, São Paulo: LTr).



18. AUXÍLIO-DOENÇA PARENTAL

Uma nova prestação previdenciária está se apresentando no Direito Previdenciário do RGPS, graças ao esforço da doutrina especializada: o auxílio-doença parental.

Talvez seja um subproduto do benefício biopsicossocial.

Auxílio-doença parental é o mesmo a auxílio-doença dos arts. 59/60 do PBPS estendido ao segurado capaz para o trabalho com membros de sua família carecendo de atendimento de vasta ordem, e que careça da atenção personalizada do titular do benefício. Enfim, seja o único cuidador.

Um benefício familiar, como é o caso do salário-família, com duração predeterminada, do tipo do salário-maternidade, com uma verdadeira alta programada (número de meses contados da DIB).

A despeito da validade de invocação de princípios da proteção social e com vistas ao art. 226 da Carta Magna, carece expressa previsão desse direito na norma previdenciária.

Por mais bem intencionado que seja o estudioso invocar o art. 83 do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União – ESPCU (Lei nº 8.112/90) não é suficiente para garanti-lo. Tradicionalmente muitos direitos dos servidores não são estendidos aos trabalhadores, razão pela qual a previdência social daqueles está estipulada no art. 40 e a destes, no art. 201 da Lei Maior.

A maioria dos estudiosos está de acordo com a concessão. Discorrem com muita vivacidade visando à defesa da dignidade humana. Da mesma forma alguns juízes da Justiça Federal acolhem essa tese ancorada no âmbito do ativismo jurídico.

Presente o prévio financiamento necessário é indiscutível essa pretensão doutrinária, cuja dificuldade residirá no conceito de doença do familiar protegido e qual deve ser a extensão do rol dos dependentes e mais tarde, sobre a validade do prazo de duração do benefício.

Vale dizer, o debate sobre essa questão não se cinge a imprescindibilidade do benefício, mas da capacidade da previdência social de provê-lo.

Esse direito, quando presente, seria do titular da relação jurídica de prestação: do segurado. Daí a necessidade dele preencher dois requisitos legais pessoais, entre os quais a qualidade de segurado e o período de carência (quando exigido o número mínimo de contribuições; ele não sofreu acidente do trabalho).

A terceira condição é ter dependente (previamente definido na legislação), completando o evento determinante, que não é exatamente o do auxílio-doença tradicional (pode envolver pessoa sem exercício de atividade laboral).

Diferentemente do auxílio-doença tradicional, o segurado requererá a prestação, sem ter de ser submetido a avaliação pericial.

A perícia médica operada em relação ao dependente sinistrado pelo evento determinante.

Esse exame poderá suceder na residência do segurado ou em uma APS e será específica desse benefício, ou seja, necessariamente não terá de avaliar a incapacidade para o trabalho habitual da pessoa. No caso do Proc. n. 0021649-08.2014.4.02.5151, adiante abordado, era um bebê de 8 meses portador de hipogamaglobulina.

Neste caso, não há afastamento do trabalho por parte do segurado que poderá continuar prestando os serviços habituais de sua vida profissional. A DIB terá início na DER.

Tendo em vista que a teoria doutrinária deve ter nascido de igual benefício previsto no art. 83 da Lei n. 8.112/90 crê-se que o prazo de manutenção do benefício seja de 12 meses. Mais tarde, caso a previdência social possa suportar esse encargos, esse prazo deverá ser majorado.

Evidentemente por vários motivos poderá ocorrer o fim da prestação, alguns do segurado e outros dos dependentes, inclusive a recuperação de sua saúde ou pelo seu falecimento.

Não há muito que se falar em alta médica, exceto nos casos em que desaparecer o evento determinante do benefício.

O art. 63 do PBPS com a redação do Projeto de Lei nº 286/14 menciona doença, incapacitante ou não, e que poderia ser também a deficiência.

É absolutamente imprescindível que a norma regulamentadora da matéria especifique claramente o que se deverá entender por esse evento determinante que não coincide com o do auxílio-doença tradicional.

A lista dos dependentes (tomada a expressão ampla do Direito Civil) é generosa, incluindo os enumerados no art. 16 do PBPS mais padrastos e madrastas, enteados e um genérico “dependente que viva às suas expensas”.

Quando da fixação da fonte de custeio o legislador ordinário terá de atentar para esse rol afim de não criar problemas financeiros para a Previdência Social.

Devido a semelhança com a pensão por morte, em que alguém usufruir um benefício instituído pelo titular da relação jurídica, ter-se-á que ajuizar com uma regra de acumulação compatível com esse cenário. Pois, pode dar-se de o próprio segurado, então licenciado para prestar a devida assistência, por sua vez, então ficar incapaz para o trabalho.

Ab initio vale registrar que a redação do art. 83 do ESPCU sofreu inúmeras alterações ao longo do tempo, com a Lei n. 9.527/97, MP n. 441/08, Lei n. 11.907/09, MP n. 479/09 e finalmente Lei n. 12.269/10.



A senadora Ana Amélia em 27.5.15 teve aprovado o Projeto de Lei n. 286/14 na CAS, possivelmente sujeito a emendas, que altera o art. 63 do PBPS dizendo:

“Poderá ser concedido auxílio-doença ao segurado por motivo de doença do cônjuge ou companheiro, dos pais, dos filhos, do padrasto ou madrasta e enteado, ou dependente que viva as suas expensas e conste da declaração de rendimentos, mediante comprovação por perícia médica, até o limite máximo de doze meses”.

São visíveis as diferenças entre esse dispositivo e o preceito vigente para o servidor público federal. A duração do benefício é mais generosa e pouco tem haver com a remuneração do trabalhador.

A juíza Wanessa Carneiro Molinaro Ferreira, do 9º Juizado especial do Rio de Janeiro em 30.1.15, no Proc. n.0021649-08.2014. 4.02.5151, manifestou-se favoravelmente a pretensão a mãe do bebê de 8 meses Arthur Leandro Victor, que padecia de hipogamaglobulina.

19. QUESTÕES JURÍDICAS

Em razão de sua natureza e da relação jurídica previdenciária múltiplas questões de ordem jurídica se apresentam.

Preenchidos os requisitos lógicos, substantivos e adjetivos, formais e materiais, constantes da lei, o segurado faz jus à prestação requerida.

Quando indeferido um pedido, observado o devido processo legal e a ampla defesa e contraditório, tempestivamente dentro do termo prescricional ele pode desconfigurar a negativa em juízo.

O direito aos benefícios disciplinados na lei deflagra uma relação jurídica específica. Um dos principais aspectos desse vínculo formal se refere a poder pretendê-lo, tê-lo mantido, enfim, desfrutar do seu exercício.

Diante de duas prestações cujos pressupostos foram preenchidos pelo interessado subsiste o direito subjetivo àquela que propícia melhor cobertura do titular.

Não paira qualquer dúvida quando a justiça competente para o exame de questões que envolvam a Previdência Social, que é a Justiça Federal, ainda que parte dos juslaboristas julguem capazes em matéria acidentária.

A despeito de a lei ordinária não mais expressar a posição doutrinária, o direito é imprescritível, podendo prescrever algumas parcelas.

Tendo em vista essa imprescritibilidade das prestações, feita a prova exigida, a qualquer momento o segurado poderá pleitear um direito.

A exigência de que o segurado requeira o benefício e que somente após a negativa de concessão caiba recurso tempestivo, o prazo para que o órgão gestor defira a prestação e a possibilidade de ingressar diretamente na Justiça Federal não é matéria pacificada no Direito Previdenciário.

Levando em conta que a seguradora é a devedora do direito do segurado e não o Poder judiciário é respeitável a tese de que este tenha de, primeiro, esgotar, o que se pode chamar de jurisdição administrativa para depois ingressar com a ação judicial.

Sem embargo de considerado o entendimento administrativo em relação a vários institutos técnicos, que chegam a milhares de casos iguais, é perfeitamente possível acolher a compreensão de que o interessado poderia ingressar diretamente na Justiça Federal, desde que faça a prova de ser previamente conhecida a decisão.

Não concordando com opiniões adversas, uma vez que parece haver apenas uma questão vernacular, existe coisa julgada administrativa que consiste no cenário no qual não mais caiba recurso administrativo e que pouco tem ver com a coisa julgada judicial.

Com exceção de questões propriamente jurídicas pouco resta a hermenêutica em relação ao direito ao auxílio-doença que se envolve mais com provas materiais.

Ação regressiva é um processo legal mediante qual o INSS judicial tenta resgatar todas as despesas de custeio que teve com a manutenção do auxílio-acidente do trabalho acidentário (NB-91).

Categoricamente o art. 7º da Carta Magna pontua:

“XXVIII - seguro de acidentes do trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que está obrigado quando ocorrer em dolo ou culpa” (grifos nossos)

Nestas condições, o INSS vem tentando reaver os gastos que teve com o pagamento de auxílio-doença quando comprovado o cenário legal pertinente. *In casu*, não serão todas as despesas, mas tão somente as que totalizem as mensalidades pagas durante a manutenção do benefício acidentário.

O valor cobrado das empresas por intermédio da ação regressiva detém natureza jurídica específica, a ser perquirida com acuidade e à exaustão.

Qualquer tentativa de descaracterizar um instituto técnico jurídico quase sempre conduz a impropriedades insuspeitadas, conclusões inesperadas, demandando sensibilidade especial a sua percepção.

Como as empresas não causam qualquer dano ou prejuízo ao INSS (os naturais ônus da autarquia seguradora são, em contrapartida, financiados pela contribuição patronal de



basicamente 1%, 2% ou 3%), o pagamento pretendido é uma dúplice exigência exacional, uma nova contribuição e sem previsão legal ou constitucional (CF, art. 195, § 4º).

Sendo certo que tais ônus serão recepcionados pelo FPAS, orçamentariamente eles se confundirão com as contribuições securitárias normais vertidas pelas mesmas pessoas. E, nesse caso, consistirão em um indesejável *bis in idem* exacional.

20. OCUPAÇÃO PARA IDOSOS

A ideia de que em 2060, daqui a 42 anos, o número de idosos será superior ao de crianças e a relação entre contribuinte e aposentado será de um por um, chama a atenção dos demógrafos voltada para a Previdência Social.

Ainda que a idade mínima para a aposentação seja gradativamente majorada, com o passar do tempo a expectativa de vida após a aposentação crescerá assustadoramente (a despeito do alto custo da assistência à saúde).

Os técnicos em medicina do trabalho sustentam que os idosos devem exercer atividade compatível com a faixa etária e suas habilidades pessoais ou profissionais.

O *home office* permite que um idoso não necessite deslocar-se de sua residência para prestar serviços para uma empresa.

Esse cenário aponta para a necessidade de os especialistas criarem modelos que incentivem o trabalho dos mais velhos e o seu entretenimento pessoal.

21. PRESTAÇÕES E SERVIÇOS SECURITÁRIOS

Obviamente o processo de transformação, modernização e atualização da pensão morte deve prosseguir em face da realidade social. De igual modo, o auxílio-reclusão deverá ser revisto estendendo-se a todos os segurados.

A responsabilidade pela aposentadoria especial deve ser cometida a empresa.

Um amparo assistencial aos despossuídos com o fim da indigitada exigência do $\frac{1}{4}$ da renda familiar).

Uma seguridade social capaz de propiciar a redução das desigualdades sociais.





O FUTURO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA FRENTE ÀS CONSTANTES MUDANÇAS

ADRIANE BRAMANTE DE C. LADENTHIN ¹

INTRODUÇÃO

A Previdência Social tem sido assunto recorrente em todos os canais de comunicação. As reformas e a preocupação com o futuro da proteção social no Brasil estão na ordem do dia.

Nos últimos vinte anos ela passou por diversas reformas importantes, dentre as quais destacamos: Emendas Constitucionais 20/98; 41/03 e 47/05; mudanças legislativas; e, também, estruturais. Estamos experimentando processos digitais, requerimentos automáticos, modernização do sistema e novas formas de acesso aos benefícios.

As mudanças previdenciárias não são exclusividade brasileira. Diversos países, tais como: França, Rússia, Grécia, Chile, Argentina, e tantos outros, estão reformando a sua rede de proteção social para adequá-los aos principais problemas que atingem a todos, de forma global, principalmente os países em desenvolvimento: demografia e empregabilidade.

As alterações previdenciárias também foram sentidas no âmbito da jurisprudência, modificando matérias já consolidadas pelos Tribunais Superiores e invertendo posicionamentos sedimentados, o que provocou um vasto sentimento de insegurança jurídica.

¹ Advogada. Mestre e Doutoranda em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP. Autora de livros. Coordenadora e Professora de pós-graduação em diversas universidades do país. Conselheira do 13º Tribunal de Prerrogativas da OAB/SP.



Foi o caso, por exemplo, do fim da cumulação do auxílio-acidente com aposentadoria, mesmo daquele benefício iniciado antes de 10/12/97, data da Lei 9.528/97² e a cobrança de valores recebidos por tutela antecipada cassada, julgado em Repetitivo pelo STJ (REsp. 1.401.560/MT).

E as mudanças não pararam por aí. Uma enxurrada de Medidas Provisórias, algumas já convertidas em lei, trouxeram importantes inovações da legislação previdenciária. Algumas avançando e outras retrocedendo.

O direito adquirido e a expectativa de direito, conceitualmente distintos, nunca foram tão revisitados nos últimos anos, com a perspectiva de garantir a proteção da ordem jurídica daqueles que, já participantes do sistema previdenciário há tantos anos, encontram-se sob a mira das reformas.

Com este panorama, dividimos o presente estudo em duas partes: a parte I tratará de maneira geral sobre a Previdência Social no Brasil e no mundo; a parte II, analisará algumas das alterações já ocorridas, seus avanços e retrocessos. E concluiremos com a resposta sobre o futuro da Previdência Social brasileira diante deste cenário de iminentes alterações.

PARTE I

1. A CRISE NA PREVIDÊNCIA SOCIAL É GLOBAL

A população mundial cresce a ritmo cada vez mais lento.

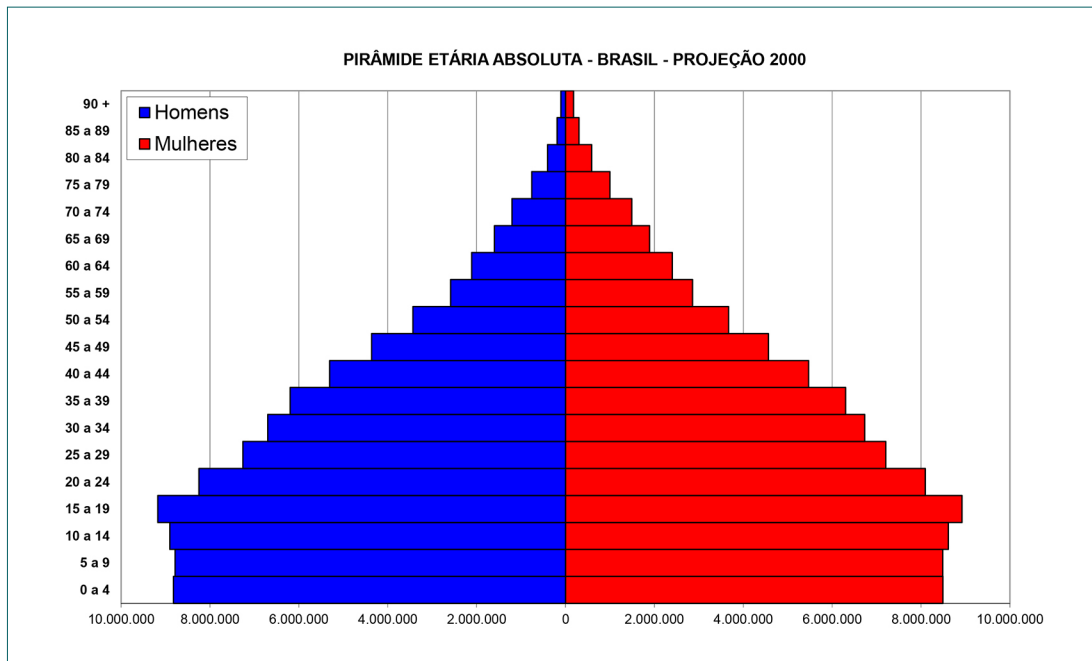
Quantos filhos nossos avós ou bisavós tiveram? Quinze? Dez? Oito? E quantos filhos os casais atuais têm? Dois? Um? Há quem não queira filho nenhum!

E qual era a expectativa de sobrevida nos anos 60? E qual é a expectativa de sobrevida hoje?

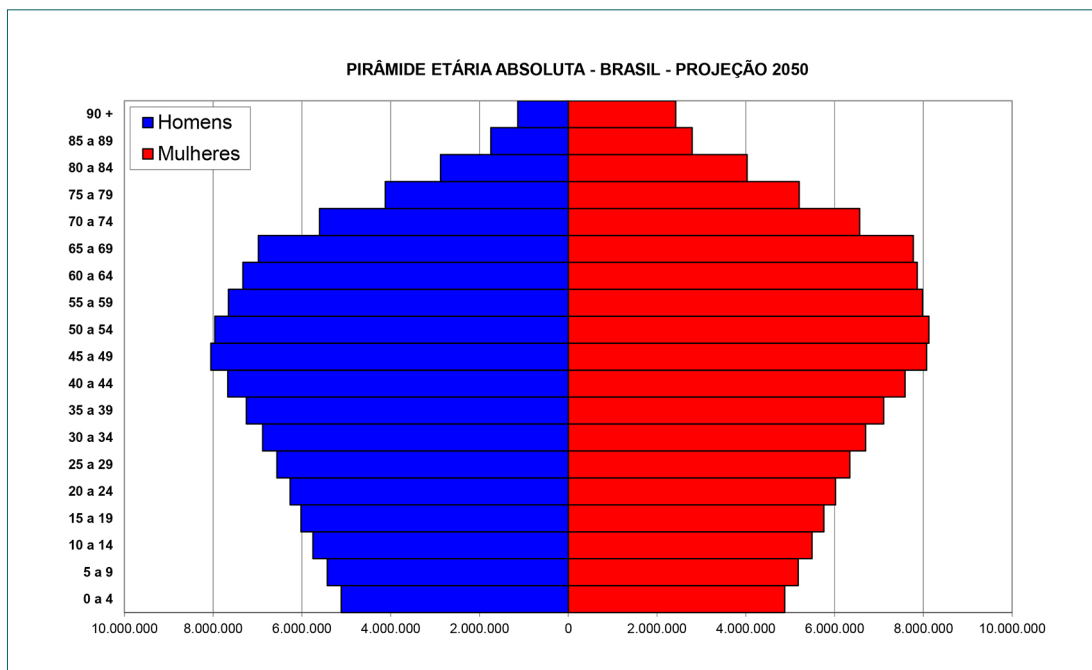
O gráfico abaixo traz a pirâmide demográfica de homens e mulheres, de 1959 a 2000, demonstrando que efetivamente tínhamos um formato piramidal, diante de maior natalidade e menor longevidade neste período:

Este cenário vem sendo modificado desde então, com a crescente diminuição da natalidade e o aumento da longevidade, numa forma geométrica muito longe da anterior piramidal:

² Vide Súmula 507 do STJ.



O IBGE estima que em 2050 teremos quase o mesmo número de pessoas entre as faixas de idade de zero a 09 anos e entre os acima de 65 anos.



É inegável que isso impacta na Previdência Social de qualquer país. Por isso a necessidade constante de adequação do sistema previdenciário à esta realidade demográfica. É imprescindível, por conseguinte, planejamento estratégico, projeto técnico, cálculo atuarial, para que as mudanças não prejudiquem aqueles que estão prestes a se aposentar, e, ao mesmo tempo, não causem um descrédito aos novos filiados, que provoque o seu afastamento do sistema protetivo.

Outro ponto a ser analisado é a questão da empregabilidade.

O homem está, inexoravelmente, sendo substituído pela máquina e pela tecnologia.

Segundo estudos, 65% das crianças hoje abaixo de 09 anos de idade vão trabalhar em uma profissão que ainda não existe.

Estas inovações são bastante positivas do ponto de vista da evolução profissional, mas afetam, indiscutivelmente, a empregabilidade; diminuem os postos de trabalho e aumentam a crise de desemprego ao redor do mundo.

1.2. REFORMA TRABALHISTA E O FUTURO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Terceirização, contrato de trabalho intermitente, mudança da natureza jurídica de algumas contribuições sociais (antes salarial e agora indenizatória (Vide art. 28 da Lei 8.212/91), são algumas das importantes alterações trazidas pela Lei n.13.467/17 que impactarão no futuro da Previdência Social.

A Constituição Federal, em seu artigo Art. 167, XI, destina os recursos provenientes das contribuições sociais do Artigo 195 I, “a”³ e II⁴, ao pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. A folha de pagamentos dos trabalhadores e demais segurados é um importante pilar de sustentabilidade econômica do sistema previdenciário.

É sabido que a Previdência Social faz parte de um sistema de Seguridade Social que inclui também a Assistência Social e a Saúde, nos termos do artigo 194 da Carta Magna⁵. Vale lembrar que a Seguridade Social é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta (Art. 195 da CFRB).

3 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;

4 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;

5 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”.

Com as alterações trabalhistas, já em vigor, e suas novas modalidades de contratação, principalmente a terceirização da atividade fim, ocasionarão redução da arrecadação previdenciária; mais informalidade; e menores remunerações, impactando nos recursos da Seguridade Social como um todo.

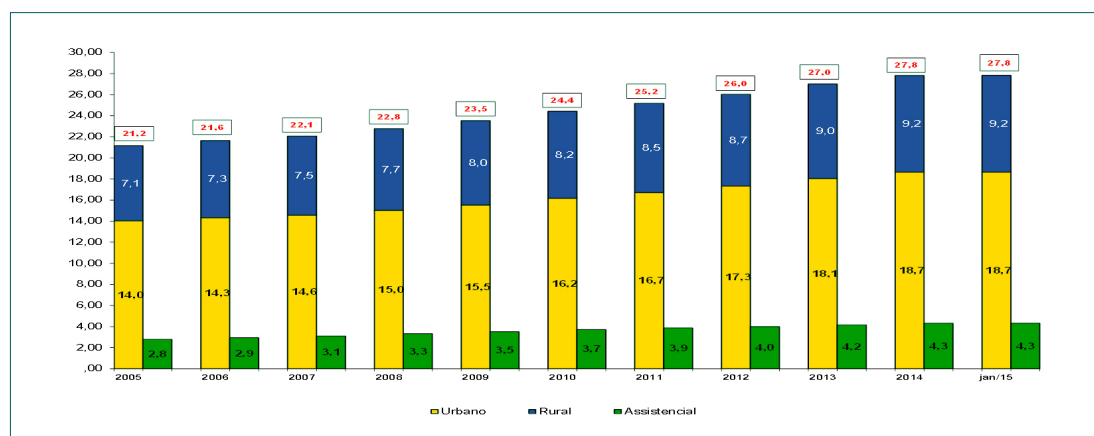
O discurso é desconexo. De um lado vimos a aprovação da reforma trabalhista, com uma diminuição significativa de contribuições sociais; e de outro, a necessidade iminente de uma reforma previdenciária, sob o viés do falacioso déficit.

Se uma das bases de financiamento dos benefícios previdenciários é a folha de pagamento de salários, como já mencionado acima, haverá, sem sombra de dúvida, uma redução na arrecadação das contribuições sociais. Isto é bastante preocupante, pois refletirá no futuro da nossa Previdência Social brasileira.

1.3. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CENÁRIO NACIONAL

São quase 30 milhões de pessoas protegidas pela Previdência Social no Brasil. Muitos municípios sobrevivem da renda dos aposentados e pensionistas, movimentando a economia destas cidades nos dias seguintes aos do pagamento dos benefícios.

Destacamos abaixo a evolução da Quantidade de Benefícios Emitidos pela Previdência Social, em milhões de benefícios - 2005 a 2014 (dezembro), 2015 (Janeiro)⁶:



É possível observar que o número de benefícios concedidos vem aumentando desde 2005, no qual se percebe que a maioria deles é de natureza urbana (amarelos); seguidos pelos rurais (azuis); e os assistenciais (verdes).

⁶ Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS. Elaboração: SPSS/MPS. Obs.: Os benefícios assistenciais, embora operacionalizados pelo INSS, estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

É inegável que a Previdência Social tem um importante papel na redução das desigualdades sociais e na distribuição de renda do país e, por esta razão, ainda mais do que nunca, é imprescindível cuidar bem dela para que a universalidade da cobertura e do atendimento possam ser efetivados, e cumpram sua finalidade maior: a busca do bem-estar e da justiça social.

O Regime Geral de Previdência Social oferece benefícios aos seus segurados e dependentes como nenhum outro regime de previdência.

O cardápio de riscos sociais com vistas a esta proteção é vasto, conforme destacamos abaixo:

- a) Doença Incapacitante para o trabalho ou atividade habitual
- b) Invalidez
- c) Deficiência
- d) Acidente do Trabalho
- e) Morte
- f) Idade Avançada
- g) Maternidade/Adoção
- h) Reclusão
- i) Desemprego involuntário

Cada um com suas características e requisitos próprios, os benefícios previdenciários acolhem os beneficiários em situação de risco, estando assim regulados pela Lei 8.213/91, cumprindo o papel precípua da Previdência Social de assegurar a estes meios indispensáveis de manutenção.

As reformas previdenciárias, principalmente nos últimos quatro anos, foram bastante abrangentes e alcançaram diversos segmentos, dos quais destacamos abaixo:

MUDANÇAS LEGISLATIVAS E DECRETOS

1. Lei 13.063/14. Torna isento de perícia os aposentados por invalidez e pensionistas inválidos com mais de 60 anos de idade.
2. MP 664/14 convertido na Lei 13.135/15. Diversas alterações na Lei 8.213/91, principalmente nos benefícios por incapacidade e pensão por morte.
3. MP 665/14 convertido na Lei 13.134/15. Regula o programa do Seguro-Desemprego.



4. LC 150/15. Amplia direitos trabalhistas e previdenciários aos domésticos.
5. MP 676/15 convertido na Lei 13.183/15. Traz nova modalidade de cálculo na aposentadoria por tempo de contribuição (Fórmula 85/95).
6. Lei 13.146/15 – Cria o Estatuto do Deficiente.
7. MP 680/15 convertido na Lei 13.189/15. Institui o Programa de Proteção ao Emprego.
8. MP 726/16, convertido na Lei 13.341/16. Extingue o Ministério da Previdência Social.
9. Decreto 8805/16 – Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada.
10. MP 739/16, não convertida em lei.
11. MP 767/17, convertida na Lei 13.457/17. Conhecida como a “Lei do “pente fino”, altera critérios de manutenção e concessão dos benefícios por incapacidade.

Todas estas alterações foram relativamente recentes, algumas avançando e outras retrocedendo. O que se observa é que a reforma previdenciária já começou faz tempo, e, paulatinamente, em doses homeopáticas, e sem que se perceba, as mudanças vêm modernizando e/ou adequando a Previdência Social brasileira aos modelos internacionais.

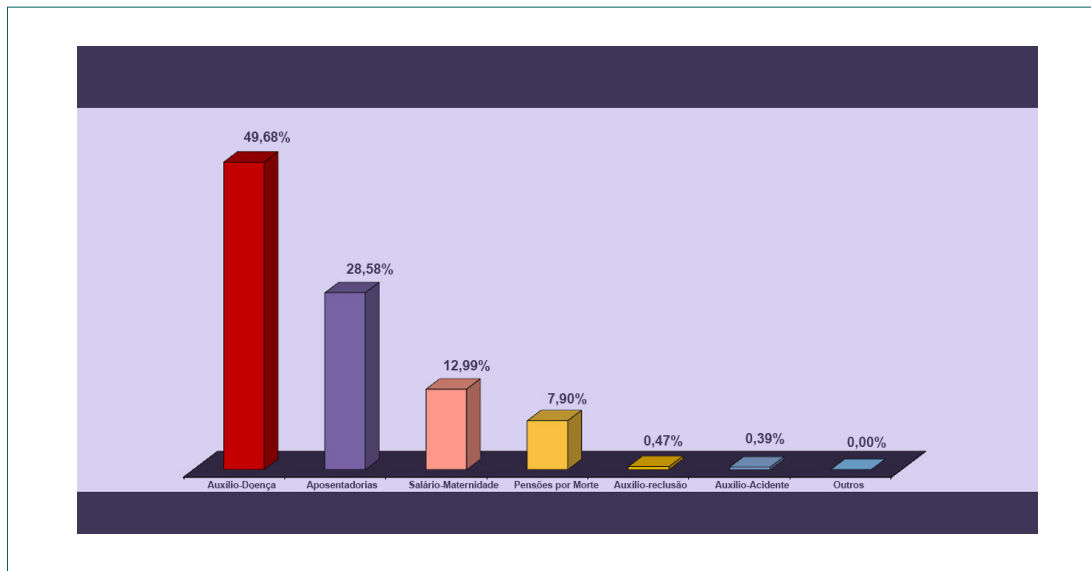
Veremos algumas destas alterações.

PARTE II

Trataremos a seguir, algumas modificações importantes na legislação previdenciária, dentre as acima destacadas, das quais consideramos as mais impactantes.

2. MUDANÇAS NOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE

O Auxílio-doença está no ranking dos benefícios mais concedidos, conforme demonstra o quadro abaixo:



Diante deste cenário, a Previdência Social tratou de providenciar alterações importantes nos critérios de concessão e manutenção dos benefícios por incapacidade.

A MP 664/14, convertida na Lei 13.135/2015 modificou o cálculo do auxílio-doença, que passou a contar com a seguinte redação no artigo 29 da Lei 8.213/91:

§ 10. O auxílio-doença não poderá exceder a média aritmética simples dos últimos 12 (doze) salários-de-contribuição, inclusive em caso de remuneração variável, ou, se não alcançado o número de 12 (doze), a média aritmética simples dos salários-de-contribuição existentes.

Como consequência, o auxílio-doença passa a ser calculado de duas formas: i) primeiro faz-se o cálculo normal do benefício com base nas 80% maiores contribuições desde a competência 07/94; ii) segundo, faz-se o cálculo da média aritmética simples dos 12 últimos salários de contribuição. Será pago sempre o que for menor.

Cabe ressaltar, que os motivos da alteração são louváveis, ou seja, o trabalhador não poderia ganhar mais doente do que trabalhando, e que assim fazendo, desestimularia o segurado a manter-se muito tempo em benefício. Entretanto, a medida aplicada, sem regra de transição e considerando a situação de vulnerabilidade com que o segurado se encontra, fere o princípio da dignidade da pessoa humana.

Sarlet ensina que a dignidade da pessoa humana, na condição de valor (e princípio normativo) fundamental que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais, exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões (ou gerações, se



*assim preferirmos). Assim, sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhe são inerentes, em verdade estar-se-á negando-lhe a própria dignidade*⁷.

Outra mudança importante a considerar foi a Lei 13.457/17, que revê todos os benefícios por incapacidade concedidos há mais de dois anos e estabelece novo procedimentos de concessão e manutenção.

O excesso de concessão de benefícios por incapacidade decorre de um sistema de saúde deficitário, que não cuida adequadamente das pessoas doentes, nem preventiva e nem reparadoramente. Se a saúde fosse efetiva, não haveriam tantas pessoas buscando benefícios. A falta de um sistema de saúde eficiente desagua, por consequência, na Previdência Social.

Uma país que não cuida da sua saúde, acaba por prejudicar as demais áreas da seguridade social.

2.1. MODIFICAÇÕES NA PENSÃO POR MORTE

O rol de dependentes do artigo 16 da Lei 8.213/91 sofreu importantes modificações desde sua redação original, quando existia naquela época, a quarta classe de dependentes (aqueles designados pelo segurado instituidor), senão vejamos:

Redação original:

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

II - os pais;

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

IV - a pessoa designada, menor de 21 (vinte e um) anos ou maior de 60(sessenta) anos ou inválida.

O segurado, nessa época, poderia indicar um dependente para que pudesse receber a pensão por morte em caso de óbito, desde que comprovasse a dependência econômica. Era o caso, por exemplo, do segurado que designava a mãe ou a companheira.

A Lei 9.032/95 excluiu da redação do artigo este dependente designado, dividindo os dependentes em apenas três classes:

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

7 SARLET. Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Livraria do Advogado: RS, 2006, pág. 84/85.

II - os pais;

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

Além da exclusão da quarta classe, passou a ser exigida a condição de filho ou irmão não emancipado.

Para Martinez a ideia básica aí contida é que a emancipação desfaz a concepção jurídica de que tal filho dependa de terceiros. Trata-se de uma presunção adotada pelo legislador quando dispôs a norma previdenciária. Quer dizer, ainda que de fato a pessoa receba ajuda material dos pais, para os fins da pensão por morte, ela será tida como financeiramente independente⁸.

Vale lembrar que o Código Civil estabelece em seu artigo 5º que a menoridade cessa aos dezoito anos de idade, ou seja, essa emancipação trazida pelo artigo em comento servirá apenas ao dependente entre os 16 e 17 anos, 11 meses e 29 dias de idade.

Para Folmann e Soares, *nem todas as causas emancipatórias cessam a qualidade de dependente, existindo exceções reconhecidas administrativamente, conforme art. 128 §§ 1º e 2º da IN n. 77/15. Uma delas é quando a causa emancipatória for unicamente a colação de grau em ensino superior e o dependente for maior de 21 anos, no caso de inválido ou deficiente. Outra exceção é do menor de 21 anos que presta o serviço militar (obrigatório ou não), que não perde a qualidade de dependente mesmo que aufira valores. Também não perde a qualidade de dependente se houver constituição de união estável entre 16 e 18 anos*⁹.

Nova alteração neste artigo 16 da Lei 8.213/91 veio com a Lei 12.470/2011, ao incluir o filho ou irmão deficiente intelectual ou mental, que o torne absoluta ou relativamente incapaz, desde que declarado judicialmente:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente;

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente;

As causas de incapacidade civil absoluta e relativa podem ser encontradas nos artigos 3º e 4º do Código Civil, respectivamente.

8 MARTINEZ. Wladimir Novaes. Tratado Prático da Pensão por Morte. Editora LTR: São Paulo, 2012. Pág. 336.

9 FOLMANN. Melissa e SOARES. João Marcelino. Pensão por Morte de acordo com a Lei n. 13.135/2015. Editora LTR: São Paulo, 2015. Pág. 109.



A inclusão do deficiente no rol dos dependentes foi trazida pelo Decreto Legislativo n. 186, de 09/07/2008, internalizado pelo Presidente da República através do Decreto n. 6.949/09, após a assinatura da Convenção de Nova Iorque em 30/03/2007.

Importante ressaltar que a Lei 12.470/2011 também havia trazido a possibilidade do beneficiário, deficiente mental ou intelectual, relativa ou absolutamente incapaz, poder trabalhar sem que isso o excluísse do rol de dependentes, tendo apenas reduzida sua cota em 30% enquanto exercesse atividade remunerada, cujo valor seria restabelecido integralmente ao cessar a atividade laboral:

§ 4º do artigo 77 da Lei 8.213/91. A parte individual da pensão do dependente com deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente, que exerça atividade remunerada, será reduzida em 30% (trinta por cento), devendo ser integralmente restabelecida em face da extinção da relação de trabalho ou da atividade empreendedora.

Sem dúvida que houve um avanço nesse ponto da pensão por morte, que ampliou o rol de dependentes, possibilitando-lhes a atividade laboral, sem prejuízo do benefício. No entanto, nesse ponto, nova alteração advinda pela Lei n. 13.135/15 revogou o artigo 4º do Art. 77 da Lei 8.213/91. Importante ressaltar que o trabalho do deficiente deve ser valorado e não pode ser um impeditivo para a manutenção do benefício na condição de dependente.

Por fim, a última e atual redação, trazida pelas Leis n. 13.135/2015 e 13.146/15, sendo este último o Estatuto do Deficiente que alterou novamente os incisos I e III do artigo 16 da Lei 8.213/91:

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

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

A principal alteração foi a inclusão do filho ou irmão que tenha deficiência intelectual¹⁰ ou mental ou deficiência grave, sendo que, quanto ao ponto da necessidade de interdição, passou a vigorar a partir de 07/01/2016, não mais exigindo, a partir de então, o termo de curatela. É suficiente apenas a perícia médica do INSS para avaliar a deficiência, como já era antes da Lei 12.470/2011.

10 MARTINEZ define deficiência intelectual diz respeito à inteligência distinta. Em alguns casos ela é menor que da média. E quanto à deficiência mental, esclarece o autor que são aqueles que padecem de doenças psíquicas e têm óbices cognitivos enormes para se desenvolver in MARTINEZ. Wladimir Novaes. Os deficientes do Direito Previdenciário. São Paulo: LTR, 2009, pág. 61

Outras alterações na pensão por morte foram trazidas pela Lei 13.135/2015, que também consideramos importante destacar:

- I) *A perda do direito à pensão por morte, após o trânsito em julgado, do condenado pela prática de crime de que tenha dolosamente resultado a morte do segurado. É chamado de dependente indigno¹¹:*
- II) *A perda do direito à pensão por morte o cônjuge, o companheiro ou a companheira se comprovada, a qualquer tempo, simulação ou fraude no casamento ou na união estável, ou a formalização desses com o fim exclusivo de constituir benefício previdenciário, apuradas em processo judicial no qual será assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.*

Permitir a manutenção do benefício ao homicida, causador da morte do segurado instituidor ou por um casamento fraudulento com a intenção única de receber benefício previdenciário, por óbvio significou um progresso, pois eram situações, infelizmente comuns, que não tinham nenhuma previsão expressa que impedisse a concessão ou manutenção do benefício. Essa situação impedia o INSS de indeferir ou cessar a prestação. As mudanças vieram em boa hora!

Entretanto, apesar do avanço, a lei ainda apresenta lacunas, pois cessa o benefício apenas no caso de homicídio doloso, deixando de fora o homicídio culposo (aquele cometido por negligência, imprudência ou imperícia) ou mesmo os demais crimes dolosos, tais como: latrocínio ou indução, instigação ou auxílio ao suicídio.

Além disso, o dependente somente perderá o benefício após o trânsito em julgado da ação. Nesse ponto, esclarecem os autores Folmann e Soares que a redação na Medida Provisória 664/2014 *exigia-se uma prévia condenação criminal, mesmo que ainda pendente de trânsito em julgado. Ou seja: o princípio da presunção de inocência não obstava a suspensão do benefício ou seu indeferimento se houvesse condenação judicial que comprovasse o homicídio doloso praticado pelo dependente em desfavor do segurado, mesmo que a questão estivesse pendente de recurso na esfera judicial¹²*. Caso revertida a condenação, o benefício seria restabelecido ou concedido.

Infelizmente a redação mantida com a conversão da Medida Provisória 664/14 na Lei 13.135/15 foi a de que a cessação do benefício da pensão por morte do autor do homicídio ocorrerá, apenas, após o trânsito em julgado da ação penal.

Destacamos ainda mais uma importante alteração trazida à pensão por morte pela Lei 13.135/15: a concessão de benefício por apenas 4 meses, ao cônjuge ou companheiro, se não ficar comprovado que o segurado instituidor tinha pelo menos 18 meses de contribuição

11 Esse beneficiário é chamado de dependente indigno, emprestando a expressão de herdeiro indigno do Código Civil (art. 1814).

12 Idem. Ibidem. P. 78.



(que não é carência por não ter havido modificação no artigo 26, I da Lei 8.213/91) e 2 anos de casamento ou união estável. Além disso, o benefício deixa de ser vitalício aos dependentes com idade inferior a 43¹³ anos de idade. Vejamos o artigo 77 da Lei 8.213/91:

§ 2o O direito à percepção de cada cota individual cessará:

- b) *em 4 (quatro) meses, se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha vertido 18 (dezoito) contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 (dois) anos antes do óbito do segurado;*
- c) *transcorridos os seguintes períodos, estabelecidos de acordo com a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, se o óbito ocorrer depois de vertidas 18 (dezoito) contribuições mensais e pelo menos 2 (dois) anos após o início do casamento ou da união estável:*
 - 1) *3 (três) anos, com menos de 21 (vinte e um) anos de idade;*
 - 2) *6 (seis) anos, entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos de idade;*
 - 3) *10 (dez) anos, entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos de idade;*
 - 4) *15 (quinze) anos, entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos de idade;*
 - 5) *20 (vinte) anos, entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos de idade;*
 - 6) *vitalícia, com 44 (quarenta e quatro) ou mais anos de idade.*

A exceção a essa regra de pensão por 4 meses ocorrerá nos casos de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho, a teor do que estabelece o § 2ºA do artigo 77 da Lei 8.213/91.

O benefício de pensão por morte continua sem exigir carência atualmente¹⁴. No entanto, referida lei passou a necessitar de 18 meses de contribuição durante a vida laboral, além de qualidade de segurado.

Vale lembrar que a MP 664/2014 trazia inicialmente a exigência de carência de 24 meses, que foi abolida na conversão em lei. Por óbvio que exigir 24 meses de carência para um benefício não programável era desarrazoado e desproporcional e, felizmente, foi modificada ao ser convertida em lei.

13 A idade prevista neste artigo sofrerá alteração, conforme prevê § 2o-B do Art. 77: Após o transcurso de pelo menos 3 (três) anos e desde que nesse período se verifique o incremento mínimo de um ano inteiro na média nacional única, para ambos os sexos, correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira ao nascer, poderão ser fixadas, em números inteiros, novas idades para os fins previstos na alínea "c" do inciso V do § 2o, em ato do Ministro de Estado da Previdência Social, limitado o acréscimo na comparação com as idades anteriores ao referido incremento.

14 A carência de 12 meses era um requisito da pensão por morte pelo Decreto 77.077/76, art. 55 e no Decreto 89.312/84, art. 47, mas que deixou de ser exigida a partir da Lei 8.213/91.

Exigir dois anos de casamento ou união estável, (salvo em casos de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho) está em desconformidade com a Constituição Federal, cujo artigo 226 § 3º estabelece:

Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

Não há prazo no Texto Constitucional para a união estável, logo não cabe à lei infraconstitucional estabelecê-lo, com fins a restringir o direito dos dependentes à pensão por morte, com casamento ou união estável com prazos menores.

Quanto à vitaliciedade do benefício ao cônjuge ou companheiro menor de 43 anos de idade, a lei avançou. Estes dependentes terão condições, com baixa idade, de se prepararem ou se adaptarem para voltar ao mercado de trabalho, antes que a pensão seja cessada, permitindo-lhes que exerçam uma atividade laborativa produtiva que possa lhe garantir uma aposentadoria no futuro. Manter a pensão por morte vitaliciamente aos dependentes com jovens, não é salutar nem para o pensionista e nem para a sustentabilidade do sistema previdenciário,

Lembramos que todas as alterações na pensão por morte são refletidas também no auxílio-reclusão, que possuem as mesmas exigências para a concessão do benefício quanto ao rol de dependentes.

2.2. MODIFICAÇÃO NA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

A redação trazida pela Lei 13.183/2015 trouxe nova redação ao artigo 29-C da Lei 8.213/91, permitindo a não aplicação do fator previdenciário quando implementados os pontos, a chamada “fórmula 85/95”, conforme transcrevemos:

Art. 29-C. O segurado que preencher o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição poderá optar pela não incidência do fator previdenciário no cálculo de sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, incluídas as frações, na data de requerimento da aposentadoria, for:

I - igual ou superior a noventa e cinco pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta e cinco anos; ou

II - igual ou superior a oitenta e cinco pontos, se mulher, observado o tempo mínimo de contribuição de trinta anos.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, serão somadas as frações em meses completos de tempo de contribuição e idade.

§ 2º As somas de idade e de tempo de contribuição previstas no caput serão majoradas em um ponto em:

I - 31 de dezembro de 2018;

II - 31 de dezembro de 2020;

III - 31 de dezembro de 2022;

IV - 31 de dezembro de 2024; e

V - 31 de dezembro de 2026.

§ 3º Para efeito de aplicação do disposto no caput e no § 2º, o tempo mínimo de contribuição do professor e da professora que comprovarem exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio será de, respectivamente, trinta e vinte e cinco anos, e serão acrescidos cinco pontos à soma da idade com o tempo de contribuição.

§ 4º Ao segurado que alcançar o requisito necessário ao exercício da opção de que trata o caput e deixar de requerer aposentadoria será assegurado o direito à opção com a aplicação da pontuação exigida na data do cumprimento do requisito nos termos deste artigo.

Com isso, o segurado que completou os pontos, somando idade e tempo de contribuição, poderá ter um cálculo mais vantajoso na sua aposentadoria, sem que tenha a aplicação do fator previdenciário que, na maioria, é um redutor da renda do benefício.

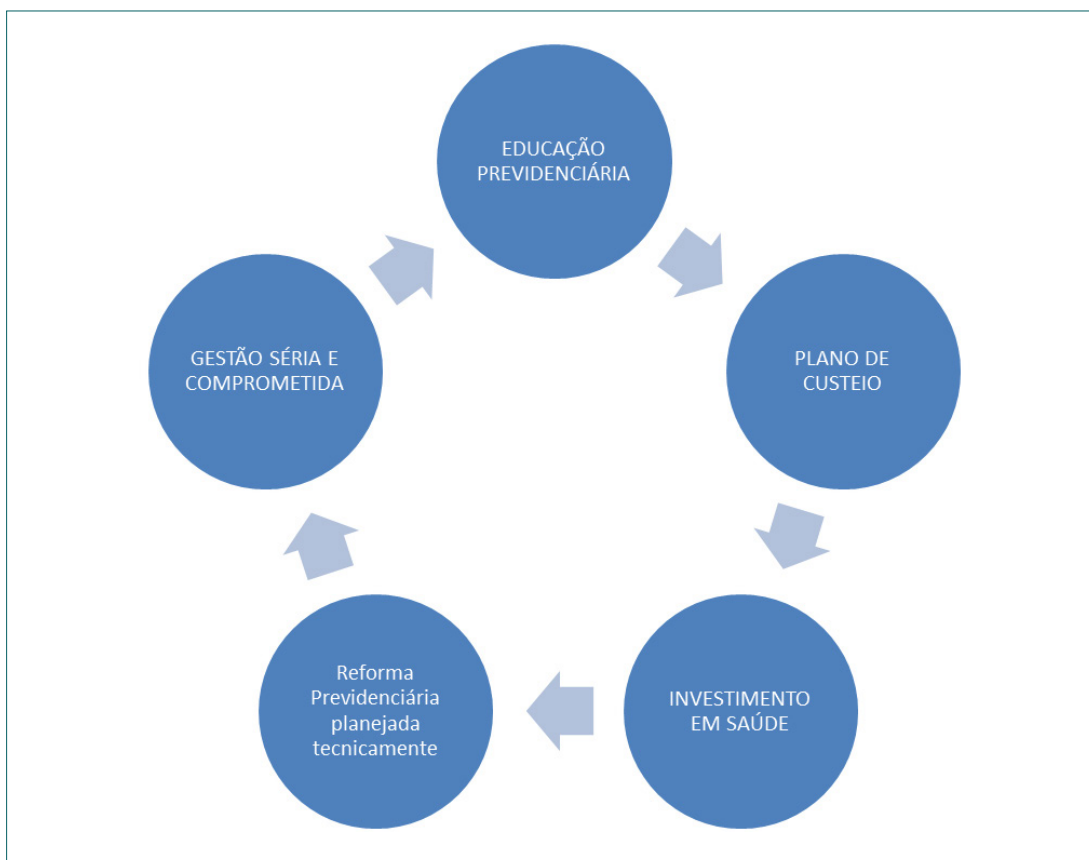
A aposentadoria por tempo de contribuição é um benefício que, inexoravelmente, precisará de uma idade mínima, pois o Brasil é um dos únicos países do mundo que não a exige.

A Proposta de Emenda Constitucional n. 33/95 pretendia colocar uma idade mínima nas aposentadorias por tempo de contribuição tanto do RGPS quanto do RPPS, mas somente passou no Congresso Nacional a idade mínima do RPPS, distanciando ainda mais os regimes previdenciários.

No entanto, é imperioso que seja estabelecida uma idade mínima nas aposentadorias por tempo do Regime Geral, mas que ela esteja conforme nossa realidade social e demográfica. Temos um país continental, em que a expectativa de sobrevida no norte é diferente da do sul. Não se pode concordar com uma idade mínima tomando-se por base países menores geograficamente, mais desenvolvidos, que possuem saúde, educação e segurança de qualidade.

3. O FUTURO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Elencamos abaixo alguns tópicos que entendemos imprescindíveis para o futuro da Previdência Social brasileira:



A Educação Previdenciária é algo ainda muito incipiente. Pouco se fala ou se faz neste ponto. Os jovens, desde o ensino médio, deveriam aprender sobre previdência e sua importância para o futuro. Ao contrário disso, a propaganda que chega aos jovens é tão negativa (fim dos recursos financeiros, ineficiência, benefícios defasados, etc...), que nenhum deles, se perguntado, quer filiar-se à Previdência Pública. Por óbvio que o fará por obrigação legal, mas o estímulo à informalidade é inegável.

Os regimes de previdência não possuem um verdadeiro Plano de Custeio. Muito embora a Lei 8.212/91 instituiu, em tese, um Plano de Custeio, a lei somente trata da arrecadação, entre outras providências, mas não estabelece, em verdade, um plano real de custeio.



Falta um cálculo atuarial, prevendo, técnica e cientificamente, os recursos arrecadados e os a arrecadar, com previsão estratégica para os próximos vinte anos.

É imprescindível investir em saúde para se pagar menos em benefícios por incapacidade. Cuidar de forma preventiva para que não haja doença, ou para que ela não se agrave. Um controle efetivo da saúde da população. Enquanto isso não ocorrer, continuaremos tendo o auxílio-doença no ranking das concessões de benefícios.

Tivemos nos últimos vinte anos três emendas constitucionais principais, que modificaram, significativamente, a Previdência Social brasileira, tanto no RGPS, quanto no RPPS. Além destas, inúmeras outras mudanças ocorreram, como se demonstrou acima. E isso não terá fim! Regras e mais regras de transição (só no RPPS são sete!). Cada vez que o beneficiário está chegando perto da aposentadoria mudam as leis. Não é saudável para nenhum país tantas mudanças, que só agravam a insegurança das pessoas do sistema, afastando-a. É necessário mudar regras de arrecadação, com leis mais rígidas para as empresas devedoras. Enquanto a previdência não fizer uma reforma, profunda, mas planejada, estruturada e técnica (não política!), teremos mais mudanças rasas, que só aumentará o sentimento de insegurança.

Há um problema sério na Previdência Social de gestão. Falta de servidores, agências fechando, filas virtuais enormes, excesso de indeferimento e muita judicialização, traduzem um cenário de caos absoluto na gestão dos benefícios previdenciários e também assistenciais (considerando que estes são geridos pelo INSS). É imprescindível que haja uma projeto de gestão para modificar este panorama, que coloca o INSS como o maior litigante da Justiça Federal.

Se nenhuma destas providências forem tomadas, o futuro da Previdência Social está ameaçado. Precisamos arregaçar as mangas e unir forças por esta NOSSA Previdência Social, sob pena de, ao invés de se erradicar a pobreza, aumentá-la a patamares inalcançáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

FOLMANN. Melissa e SOARES. João Marcelino. **Pensão por Morte de acordo com a Lei n. 13.135/2015**. Editora LTR: São Paulo, 2015. Pág. 109.

MARTINEZ. Wladimir Novaes. **Os deficientes do Direito Previdenciário**. São Paulo: LTR, 2009, pág. 61.

MARTINEZ. Wladimir Novaes. **Tratado Prático da Pensão por Morte**. Editora LTR: São Paulo, 2012. Pág. 336.

SARLET. Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Livraria do Advogado: RS, 2006, pág. 84/85.





A IMPORTÂNCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA A ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS

**ÁLVARO SÓLON DE FRANÇA¹*

A Seguridade Social ocupa no texto da Carta constitucional um dos principais capítulos do título relativo à Ordem Social. Compreende um conjunto de ações, de responsabilidade dos poderes públicos, nas áreas de saúde, previdência e assistência social, dirigidas ao alcance de objetivos básicos de uma sociedade democrática: o bem-estar e a justiça social.

A concepção de Seguridade Social assumida pela Constituição Federal de 1988 foi inovadora em relação aos preceitos basilares dos programas sociais desenvolvidos até então em nosso país, bem como constituiu significativo avanço no campo da definição dos direitos fundamentais para um exercício pleno da cidadania.

Por seu turno, a Previdência Social foi fundada nos alicerces da solidariedade nacional, para produzir vida e dignidade social; sem ela se rompe a vida e vem a morte. A Previdência Social tem desempenhado o seu papel em atingir um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estampados na Constituição Federal, em seu Art. 3º., III, que é “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Apesar de todos esses objetivos nobres, a Previdência Social brasileira tem sido vítima, ao longo dos anos, de todos os tipos de ataques perpetrados pelos piratas sociais de plantão, travestidos de arautos da modernidade, que a acusam de ser a causa dos rombos estratosféricos nas contas públicas.

¹ Álvaro Sólon de França – Auditor Fiscal aposentado da Receita Federal do Brasil – Ex-Presidente do Conselho Curador da Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Ex-Presidente do Conselho Executivo da ANFIP – Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil – Autor dos Livros A Previdência Social é Cidadania e A Previdência Social e a Economia dos Municípios. E-mail: alvarosolon@uol.com.br

A Previdência Social, a exemplo do que ocorre com muitos dos que são detratados, não é tão conhecida assim dos brasileiros. E quando falamos “brasileiros” não estamos nos referindo apenas ao iletrado, ao inculto ou àquele que se manteve ignorante por conta de outra estrutura a educacional que de forma tão precária tenta cumprir o seu papel. Como participante de debates no Congresso Nacional sobre a reforma da Previdência Social presenciei o gigantesco desconhecimento dos parlamentares em relação às questões previdenciárias relativas à importância da instituição na vida das pessoas, dos municípios e a extensão de sua influência na economia de milhares de comunidades.

Após extensa pesquisa que tive a oportunidade de coordenar (A Previdência Social e a Economia dos Municípios, 6a ed. Brasília: ANFIP, 2011), com base nos dados de 2010, constatamos que: em 3.875 dos 5.566 municípios brasileiros avaliados (69,6%), o volume de pagamento de benefícios previdenciários efetuados pelo INSS supera o FPM - Fundo de Participação dos Municípios. Ao contrário do que muitos poderiam imaginar o maior volume de pagamento de benefícios previdenciários em relação ao FPM não é um fenômeno estritamente nordestino. Os percentuais também são expressivos nas outras regiões do Brasil. Na Região Sudeste, os números apontam que no Rio de Janeiro, em 91 dos 92 municípios os benefícios previdenciários superaram o FPM, o que representa 98,90%; no Espírito Santo isto se verifica em 77 dos 78 municípios (98,70%); em São Paulo em 547 dos 645 municípios (84,80%), e em Minas Gerais em 540 dos 853 municípios (63,30%). Na Região Sul o maior percentual está no Paraná: de 399 municípios, 310 convivem com essa realidade, ou 77,70%. Em Santa Catarina é de 225 (76,80%) para o total de 293 municípios, e, finalmente, no Rio Grande do Sul, 369 dos 497 municípios (portanto, 74,20%) registram maior pagamento de benefícios previdenciários em relação ao FPM. Na Região Nordeste o recorde fica com o Ceará (94,00), onde em 173 dos 184 municípios o pagamento de benefícios é superior ao FPM. Já o segundo lugar fica com o Pernambuco com 150 municípios superando o FPM, dos 185 pesquisados, (81,08%), seguido da Bahia (81,05%), onde em 338 dos 417 municípios o pagamento de benefícios é superior ao FPM. Estes dados são altamente representativos de uma realidade que não pode ser ignorada: a Previdência Social reduz as desigualdades sociais e exerce uma influência extraordinária na economia de um incontável número de municípios brasileiros.

Há uma particularidade sobre a qual poucos têm conhecimento: em mais de 82,40% dos municípios brasileiros o pagamento de benefícios é superior à arrecadação previdenciária no próprio município, o que nos remete à evidente conclusão de que a capacidade distributiva da Previdência se verifica ainda mais acentuada.

EXEMPLOS ALEATÓRIOS

Município (UF)	Pag. Benefícios (a)	Arrecadação (b)	Varição a/b
Santa Cruz (RN)	R\$ 83.532.160	R\$ 456.318	183,06
Curralinho (PA)	R\$ 9.697.177	R\$ 68.513	141,54
Lagoa Vermelha (RS)	R\$ 52.861.141	R\$ 914.988	57,77
Miracatu (SP)	R\$ 21.473.595	R\$ 604.901	35,50
Campos Verdes (GO)	R\$ 6.164.052	R\$ 359.719	17,14
Senador Firmino (MG)	R\$ 16.883.780	R\$ 1.680.046	10,05

Na cidade de Santa Cruz (RN) seriam necessários 183 anos de Arrecadação para pagar um ano de benefícios. No caso do município de Curralinho, no Pará, a discrepância é de 141,5 vezes; em Lagoa Vermelha (RS), 57,8 vezes; Miracatu (SP), 35,5 vezes; Campos Verdes (GO), 17,1 vezes, e em Senador Firmino, aproximadamente, 10 vezes.

Os dados aqui retratados demonstram, de maneira inquestionável, que a Previdência Social está cumprindo o seu papel no resgate da dignidade humana e na solidificação da estabilidade social em milhares de municípios que, muitas vezes, não fazem parte do mapa de preocupações das “elites pensantes” do nosso país, o que nos dá a certeza de que, se não fossem os benefícios pagos pela Previdência Social, a nação brasileira estaria na barbárie social. Isto, em um país onde pesquisa recente informa que os cinco maiores bilionários brasileiros concentram a renda de 50% da população mais pobre do Brasil, ou seja, cerca de 100 milhões de brasileiros.

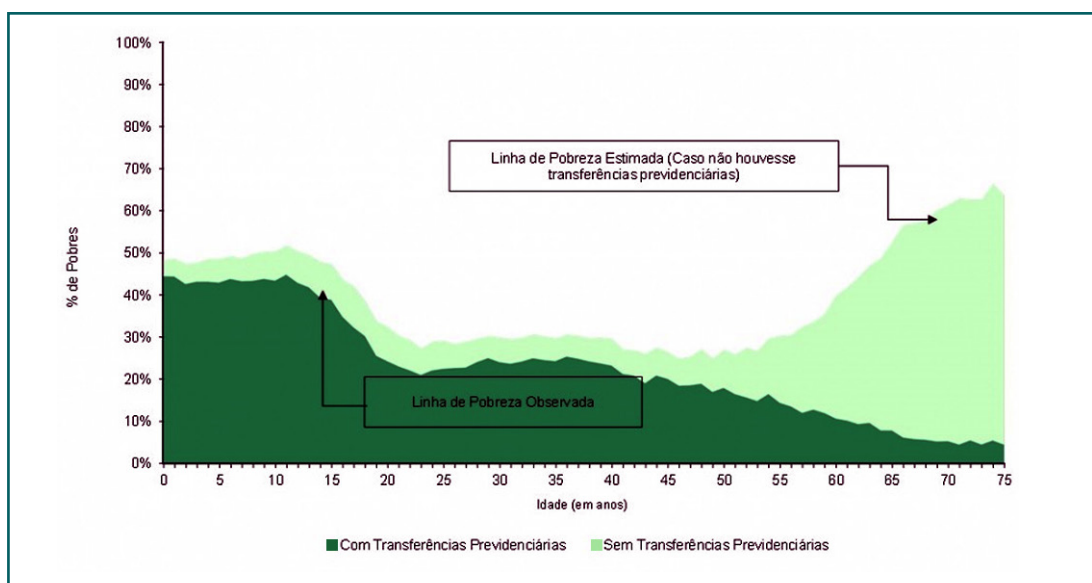
Percorrendo inúmeras cidades do interior do país, verifiquei que o maior sonho dos trabalhadores e trabalhadoras rurais é completar a idade, exigida pela legislação previdenciária, para se aposentarem o que demonstra, de maneira insofismável, que a previdência social é a última esperança dessas pessoas para viverem com dignidade, pois no Brasil, todos sabemos, infelizmente, que a dignidade está vinculada à renda. A escritora Rachel de Queiroz, em artigo publicado pelo jornal O Estado de São Paulo após a instituição da aposentadoria rural, chegou a comparar a inovação a Lei Áurea da princesa Isabel, que se destinava a acabar com a escravidão no Brasil. “O dinheiro das aposentadorias, frisou a escritora, assegura a estabilidade econômica a muitas vilas e pequenas cidades onde circula”, e representou de certa forma “nova abolição para o trabalhador dos campos, desde o boia fria aos que lidam com enxada e foice...”. Num depoimento que coincide com a realidade que presenciamos no interior do Brasil, Rachel de Queiroz pede o testemunho dos gerentes locais do Banco do Brasil quanto à importância da aposentadoria rural para a vida econômica dessas pequenas comunidades. “O dinheiro fica ali mesmo (no município), empregado em comida, roupas, redes”, enfatiza a escritora, auto intitulando-se “velha sertaneja” em defesa da aposentadoria rural.

A Previdência rural constitui, hoje, a principal fonte de rendimento das famílias rurais, tendo ultrapassado, na última década, os rendimentos advindos do trabalho na agricultura familiar. Com efeito, embora a Previdência seja paga, hoje, a 30% das famílias rurais, ela responde por 32% da renda per capita do universo dos domicílios rurais. Isto significa que quase 1/3 da capacidade de consumo de toda população rural vem da Previdência. O pagamento dos benefícios previdenciários aos rurícolas não se limita as famílias que a recebem, ele é de fundamental importância para a economia dos municípios do interior do País, sobretudo naqueles com menos de 50 mil habitantes, além de ser um instrumento de vital importância para a fixação das pessoas no campo, desestimulando o êxodo rural, principalmente para as grandes cidades, onde certamente inchariam as favelas, aumentando de forma ainda mais assustadora o caos urbano já reinante em tantas metrópoles. Ressalte-se que, o acesso a benefícios da Previdência Rural eleva substantivamente a qualidade de vida do domicílio do beneficiário, proporcionando a melhoria nas características físicas dos domicílios (material das paredes, banheiros e número de cômodos); eleva significativamente o conjunto de residências com acesso às infraestruturas de água, energia elétrica, instalação sanitária e telefonia; aumenta de maneira expressiva o acesso à casa própria; melhora o acesso aos bens duráveis (fogão a gás, geladeira, rádio, televisão, freezer e antena parabólica); permite-lhe consolidar e investir na agricultura familiar, oferece estabilidade de renda básica para seu domicílio, funciona como um seguro agrícola, nas pequenas propriedades, na entressafra e nos períodos de longa estiagem. Além disso, o compartilhamento da renda proveniente da Previdência Rural faz com que o idoso volte a ter um papel familiar importante, na área rural, estreitando os laços de solidariedade com as gerações mais jovens que convivem com os beneficiários. Indiretamente a Previdência Rural supre a lacuna da falta de um seguro desemprego para os filhos dos beneficiários da área rural, apoia a escolarização dos netos, permite aos aposentados e pensionistas adquirirem medicamentos e terem acesso a tratamento de saúde não existente na área pública de saúde; ou seja: a partir da Previdência Rural constrói-se uma ampla rede de proteção básica no tecido social rural do Brasil.

Além de ser o motor que move a economia da maioria esmagadora dos municípios brasileiros, com menos de 50.000 habitantes, o pagamento de benefícios pela Previdência Social retirou 26 milhões de pessoas da condição de pobreza – uma redução de 13,3% na taxa de pobreza do Brasil. Os dados são de estudo do Departamento do Regime Geral de Previdência Social, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2014. São consideradas pobres pessoas com rendimento domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo.

Descrição		Quantidade de pessoas
População de referência		195.269.56
Renda domiciliar per capita < R\$ 362,00	Incluindo a Renda Previdenciária (a)	48.482.51
	Excluindo a Renda Previdenciária (b)	74.488.93
Impacto dos benefícios sobre "Quantidade de Pobres" (b) - (a)		26.000.42

O impacto dos repasses da Previdência na redução da pobreza tem sido crescente, segundo o estudo. Em 1992, início da série histórica, o percentual de pobres em relação à população de referência era de 67,8% sem as transferências previdenciárias e de 61,8% com os repasses da Previdência. Em 2014, esses percentuais passaram, respectivamente, para 37,6% e 24,2%, respectivamente. Segundo a análise do departamento do RGPS, a distância entre essas duas linhas é que evidencia o impacto da Previdência sobre a pobreza nesse período.



Fonte: PNAD/IBGE 2014 - Elaboração: CGEPR/SPPS/MTPS

Ainda de acordo com o estudo, o impacto das transferências previdenciárias sobre a pobreza se concentra na população idosa. A linha da pobreza diminui conforme há aumento da idade (área verde escuro, no gráfico acima), chegando ao limite inferior de 5% para a população com 70 anos de idade ou mais. Caso as transferências previdenciárias deixassem de ser realizadas, haveria um ponto a partir do qual a pobreza voltaria a aumentar, chegando a quase 70% para a população com idade acima de 70 anos.



A Previdência Social é o maior programa de redistribuição de renda existente no país. Ela reduz as desigualdades sociais, corrige as injustiças ao garantir a cidadania, dinamiza as economias locais, evita o êxodo rural. É, enfim, a verdadeira âncora social do Brasil. Por isso, hoje, quando atravessamos dias inseguros provocados pela incerteza da economia global, certamente, a vida brasileira está sendo menos tormentosa, por causa dos efeitos benéficos oriundos da nossa, nonagenária, Previdência Social.

Os dados aqui retratados demonstram, de maneira insofismável, que a Previdência Social está cumprindo o seu papel no resgate da dignidade humana e na solidificação da estabilidade social em milhares de municípios que, muitas vezes, não fazem parte do mapa de preocupações das “elites pensantes” do nosso país, o que nos dá a certeza de que, se não fossem os benefícios pagos pela Previdência Social, a nação brasileira estaria na barbárie social. A Previdência Social não é propriedade do governo, nem dos partidos da base de sustentação do governo, nem dos partidos de oposição. Pertence à sociedade brasileira. Destarte, conclamamos toda a sociedade brasileira para que nos ajude a aperfeiçoá-la, tornando-a cada vez mais universal, pública e eficaz.



A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO

SERGIO DE ANDRÉA FERREIRA¹

1. OS DIFERENTES RAMOS DO SEGURO SOCIAL NO BRASIL

O Seguro Social, como gênero, compreende, no Direito Brasileiro:

I] PREVIDÊNCIA

A) **Previdência Social Pública, objeto de direito subjetivo público-social(CF, art. 6º):**

- a) como parte da Seguridade Social (CF, arts. 21, XXIII; e 194):
 - 1) Regime Geral de Previdência Social ou Previdência Social em sentido estrito (arts. 201 e 250), a cargo do INSS; de filiação obrigatória e caráter contributivo, sendo a contribuição tida como prestação de ordem fiscal;
 - 2) Regime Facultativo Complementar de Previdência Social (art. 9º, II, e § 2º, da Lei nº 8.213/91), ainda inexistente, e que será objeto de lei específica;
- b) Regimes Próprios de Previdência Social, dos servidores públicos, ocupantes de cargo efetivo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e dos militares dos Estados e do Distrito Federal; de caráter contributi-

¹ Desembargador Federal do TRF 2ª Região, aposentado. Ex- Membro do MPRJ. Professor Titular da UERJ. Advogado-Consultor em matéria de Previdência Complementar.

- vo e filiação obrigatória (CF, arts. 24, XII; 40; 42, § 2º; 149, § 1º; e 249);
- c) Regime Próprio dos Militares da União (CF, art. 142, X);
 - d) Regimes Próprios de Previdência Social, Específicos da Magistratura, dos Membros dos Tribunais de Contas e do Ministério Público (CF, arts. 73, § 3º; 93, VI; e 129, § 4º);

B) Previdência Complementar:

- a) Previdência Privada Complementar ao RGPS (CF, arts. 21, VIII, e 202, e §§);
- b) Previdência Pública Complementar aos RPPS (CF, arts. 40, §§ 14 a 16);

II] SEGUROS SOCIAIS VOLUNTÁRIOS: MONTEPIO CIVIL DA UNIÃO, E OUTROS EM VÁRIOS ÂMBITOS FEDERATIVOS

2. EVOLUÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE APOSENTADORIA E PENSÕES DOS SERVIDORES ESTATUTÁRIOS

1. Para que se possa abordar, com segurança, o tema central deste estudo, é imperioso o traçado de um esboço do regime jurídico de aposentações e pensionamento dos agentes públicos estatutários.

2. O Decreto no 5.128, de 31 de dezembro de 1926, criou o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União: “Os servidores maiores de 18 anos são obrigados a contribuir para o Instituto, desde que não sejam contribuintes do Montepio”.

2.1. O Regulamento do Instituto, pessoa jurídica, foi aprovado pelo Decreto nº 17.778, de 20.04.1927, que estabelecia, em seu art. 2º, que a entidade tinha por fim ‘constituir e assegurar pecúlio ou pensão, em benefício da família de todo contribuinte falecido’.

2.2. Sucessivamente, o Instituto teve seu funcionamento submetido a novos diplomas regulamentares (Decretos nºs 5.407, de 30.12.1927; 1.646, de 30.01.1931; e 20.932, 12.01.1932). Em 03.07.1934, o Decreto nº 24.563 organizou-o sob novos moldes e deu-lhe a denominação de Instituto Nacional de Previdência.



3. O Decreto-lei nº 288, de 23.02.1938, criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado - IPASE, que tinha, como contribuintes obrigatórios, os funcionários civis efetivos, interinos ou em comissão, além de extranumerários e empregados do próprio Instituto (art. 3º). Eram contribuintes facultativos os que exercessem função pública, civil ou militar, nas três esferas federativas, inclusive os Membros do Poder Legislativo e Executivo. Em 28.02.1939, pelo Decreto nº 1.124, ao elenco de contribuintes facultativos foram acrescentados os Ministros do Supremo Tribunal Federal.

3.1. Os benefícios eram o pecúlio e as pensões.

3.2. O Decreto-lei nº 2.865, de 12.12.1940, dispôs sobre a organização e funcionamento do IPASE, que tinha por finalidade primordial realizar o Seguro Social do servidor do Estado, e ainda cooperar na solução de problemas de assistência que lhe fossem referentes.

3.3. Os dois decretos-leis contemplavam um regime atuarial de capitalização: o de nº 288/38, em seus arts 37, e §§, e 38; e o de nº 2.865/40, nos arts. 14, e §§, e 15, I 'c'.

4. Sob os Estatutos do Funcionalismo Público Federal, objeto do Decreto-lei 1.713, de 28.10.39, e, posteriormente, da Lei nº 1.711, de 28.10.52, a aposentadoria era direito funcional à inatividade (Decreto-lei 1.713/39, Título II, Capítulo XI, arts. 196 a 208; Lei nº 1.711/52, Título III, 'Dos Direitos e Vantagens', Capítulo X, arts. 176 a 187); e era arcada, integralmente, pela Fazenda Pública.

4.1. Não se tratava de regime previdenciário, nem contributivo, nem atuarial. Era, como o chamam os doutrinadores, 'premiar', porque a aposentadoria era 'concedida', como prêmio, aos servidores que a ela fizessem jus, pro labore facto.

4.2. Os proventos eram tidos como vencimento retido, ou seja, era como se o Poder Público retivesse uma parte do estipêndio do funcionário, na atividade, como que para devolvê-lo, quando na inatividade (cf. ABREU DE OLIVEIRA, Aposentadoria no Serviço Público. Rio. Freitas Bastos. 1970. p.149).

4.3. A previdência, que integrava o Plano de Assistência ao funcionário e à sua família, e que constituía direito inteiramente diverso (Decreto-lei 1.713/39, mesmo Título II, Capítulo XIII, arts. 219, e parágrafo único, I; Lei 1711/52, Título III, arts. 160, 161, II e 256), abrangia, tão somente, as pensões e pecúlio aos beneficiários, cujas prestações eram de incumbência do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE.

5. Em nível constitucional, as Cartas Políticas nacionais asseguravam a aposentadoria funcional, como direito do servidor estatutário: 1934, art. 170, nºs. 4º a 7º; 1937, art. 156, 'd' a 'g'; 1946, art. 191, e §§, 192 e 193; 1967/69, art. 101 a 103.

6. Havia, portanto, em sede de regime funcional estatutário, três situações:
- a) a aposentadoria era direito público subjetivo, constitucionalmente assegurado, no âmbito da situação jurídica de servidor público, criada por seu Estatuto, e em que aquele se investiu pela nomeação, posse e início de exercício; tendo, os proventos, o caráter de remuneração premial, pro labore facto, na linha de atribuição estipencial antecedida pelo vencimento-base e pelas vantagens cognatas; remuneração da inatividade, tida como vencimento retido; e, nesse quadro, não se haveria de pensar em contribuição do servidor, eis que os proventos tinham de ser pagos pelo empregador, tal como o estipêndio da ativa;
 - b) na esfera previdencial, os benefícios – e não-remuneração – eram os de caráter familiar, consistentes no pecúlio e nas pensões; e sujeito a regime jurídico específico, de cunho contributivo, com finalidade própria, o de assegurar o futuro de dependentes do servidor; enquanto os proventos remuneravam pelo passado, pelo trabalho feito, e pagos, assim, com causas, ou seja, a título diferente do estipêndio da inatividade; sendo devidos a título individual, ao passo que os benefícios o eram a título social;
 - c) o Montepio Civil da União funcionava como seguro social; primeiro para os funcionários do Ministério da Fazenda, e, depois, também para outros contingentes funcionais, tendo, para esse conjunto, o caráter de obrigatoriedade, contributividade e universalidade; e para os Ministros do STF, para outros Magistrados e categorias de servidores, como seguro voluntário, como estipulação em favor da família.
- 6.1. Saliente-se que, historicamente, o Montepio Civil se caracterizou como seguro social pré-previdenciário, pois que surgiu antes da implantação da Previdência Social, no Brasil, com a denominada ‘Lei Eloy Chaves’ (Decreto Legislativo nº 4.682, de 24.01.1923). Em verdade, esse período era o dos seguros sociais não-previdenciários, a partir do Decreto nº 9.912-A, de 26.08.1888, sobre aposentadoria dos empregados nos Correios.
- 6.2. O Montepio tinha a configuração de ‘instituição’, com fundos, formados pelas ‘contribuições mensais e joias’ aportadas pelos contribuintes inscritos; e por ‘pensões extintas’; acrescidos de fontes exógenas, como legados, doações, produto de loterias administradas por outras entidades; e ‘juros do capital assim constituído’. Caracterizava-se, assim, o patrimônio de afetação, vinculado, finalisticamente, ao objeto do Montepio; e em ambiência de capitalização.

7. Essa situação se manteve na vigência das várias Constituições e dos Estatutos do Funcionalismo de 1939 e de 1952. Com a criação do INPS, o IPASE foi por ele absorvido.



8. Tal estrutura administrativa sofreu o impacto da criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), através da Lei nº. 6.439, de 10 de setembro de 1977, pois esse diploma legal, mantendo as normas relativas aos regimes de custeio, benefícios e serviços do IPASE (art. 2º), eliminou-o do elenco das entidades integrantes do SINPAS (art. 4º) e fez com que, juntamente com o FUNRURAL, fosse ele absorvido pelo INPS (art. 5º, caput).

- 8.1. O diploma legal em tela previa a formação do Fundo de Previdência e Assistência Social – FPAS e a aplicação de recursos: arts. 13, II e 19.
- 8.2. O fato, contudo, é que, em razão dessas sucessivas transformações, os recursos foram sendo atribuídos a outros setores, que não os previdenciários; chegando-se a falar de um período que, sugestivamente, é conhecido como ‘buraco negro’.

9. Assim, em sua evolução, quanto aos funcionários estatutários, o regime de aposentadoria era o previsto na CF, e de responsabilidade da Fazenda Pública. A Previdência Social do Funcionário Federal, executada pelo SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, constituído pelo INPS, pelo IAPAS, na parte administrativa e financeira, e pelo INAMPS, na área da saúde. Seguiu-se a extinção desse e a fusão dos dois outros no INSS. Abrangia os funcionários da União, do DF, dos Territórios e das autarquias federais, e envolvia, tão somente, pensões, pecúlio, conjunto para o qual o funcionário contribuía com 6% de seu estipêndio.

- 9.1. Os Estados e Municípios podiam manter regimes próprios, contributivos, de previdência social, (pensão e pecúlio), e de saúde, sendo que a aposentadoria do servidor estatutário, inclusive o autárquico, continuava de responsabilidade do Tesouro. Se não houvesse esse sistema próprio, aplicava-se o regime de previdência social urbana (art. 4º, § 1º, d, do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 83.080, de 24.1.79).
- 9.2. Os servidores celetistas da União e das autarquias federais eram submetidos ao mesmo regime (art. 4º, § 1º, a, do RBPB cit.); assim como os das fundações públicas e empresas paraestatais de qualquer esfera federativa, e ainda os servidores, qualquer que fosse seu regime de trabalho, de conselho ou ordem autárquica instituída por lei para controle do exercício profissional (art. 4º, § 1º, b, do RBPS).

10. A Constituição Federal de 1988, cujo trigésimo aniversário de promulgação estamos comemorando, manteve, seguindo a trilha de suas antecessoras, como direitos integrantes do estatuto do servidor público – em abrangência nacional – aqueles referentes a aposentadorias, acrescentando as pensões: quanto aos civis, art. 40, e §§; e, no concernente aos servidores públicos militares (assim designados, pela Seção III do Capítulo VII do Título III da CF, os integrantes das Forças Armadas, das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares), arts. 42, §§ 9º e 10; e 142, § 3º, IX e X.

- 10.1. Os magistrados, no art. 93, VI; os membros do Ministério Público, no art. 129, § 4º; e os Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, no art. 73, § 3º, e 75, receberam tratamento próprio em matéria de aposentação.
11. Em patamar infraconstitucional, é que se distinguiam aposentadorias e pensões, tendo somente as últimas tratamento previdenciário, contributivo.
 - 11.1. Com efeito, os proventos da inatividade estatutária eram pagos pelo Tesouro, sem contribuição do funcionário; enquanto as pensões, civis, é que, submetendo-se a regime jurídico contributivo, eram, em geral, de responsabilidade de entidades previdenciárias autárquicas. Na União, extinto o IPASE, as pensões passaram a ser responsabilidade do Tesouro.
 - 11.2. Para os magistrados, membros do Ministério Público e das Cortes de Contas a filiação aos institutos, para fins de pensionamento de dependentes, era facultativa.
12. É certo que, no campo dos servidores civis federais estatutários, o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economistas (SASSE), criado pela Lei no 3.149, de 21.05.57, regulamentada pelo Decreto no 43.913, de 19.06.58, arcava com todos os benefícios, inclusive aposentadorias, mediante contribuição dos servidores autárquicos das Caixas Econômicas Federais.
13. A Lei no 8.112, de 11.12.90, que instituiu o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União, englobando os servidores da administração direta, autárquica e fundacional, veio a dar identidade ao respectivo Plano de Seguridade Social (arts. 183 e seguintes), abrangendo como benefícios, já agora, a aposentadoria (art. 185, I, a), algumas licenças que, embora assim não fossem, até então, caracterizadas pela lei, têm o caráter sócio-securitário (art. 105, I, d a f), distinguindo-as do estatuto funcional propriamente dito, em que outras continuaram a figurar. Outros benefícios, inclusive concernentes a assistência, foram assegurados ao servidor (art. 185, I, b, c, g e h).
 - 13.1. Quanto aos dependentes, garantiram-se as pensões (art. 185, a), auxílios e, também, assistência à saúde (inciso II, b a d).
 - 13.2. Aposentadorias e pensões tiveram, no âmbito federal, a sua concessão e manutenção sob a responsabilidade dos órgãos e entidades com vinculação dos servidores (art. 185, § 1º).
14. A Emenda Constitucional no 20, de 15.12.98, ao modificar, segundo sua própria ementa, 'o sistema de previdência social', alterou o citado art. 40 do Texto Magno, para assegurar 'aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações', o que caracterizou como 'regime de previdência de caráter contributivo'. É ele referido, especificamente, como 'regime de



previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo’ (art. 40, § 12); a abranger aposentadorias e pensões; e diferenciado do ‘regime geral de previdência social de que trata o art. 201’ (art. 40, § 14).

14.1. Destarte, na configuração dada pela Emenda Constitucional nº 20/98 e, posteriormente, pela de nº 41/03, é um ‘regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial’.

14.2. A EC 47/05 introduziu alterações na CF, no que tange ao art. 40, §§ 4º e 21.

15. É interessante observar que, em 27.11.98, foi sancionada a Lei federal no 9.717, anteriormente, portanto, à EC 20, que é de 16.12.98, e resultante da Medida Provisória nº 1.723, de 29.10.98. Enunciou em sua ementa: ‘Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal...’.

15.1. A regulação legal foi objeto da Portaria MPAS nº 4.992, de 05.02.99, que veio a ser sucedida pela Portaria MPS nº 402, de 10.12.08; essa última dispendo, especificamente, sobre os RPPS dos servidores públicos efetivos.

16. Ora, a Emenda Constitucional no 20/98 é que, ao caracterizar, em nível de Lei Magna, como objeto de regime de previdência, a aposentadoria e pensões de servidores titulares de cargo efetivo (art. 40) e militares estaduais (art. 42, § 2o), ensejou a aplicação do art. 24, XII, 1a parte, do Estatuto Supremo Brasileiro, que faz concorrente a competência legislativa, da União e dos Estados, em matéria de ‘previdência social’.

16.1. Como ocorre com todo diploma que contenha normas gerais, em sede de competência concorrente, questionamentos têm surgido com relação à constitucionalidade de dispositivos da referida Lei, por vício de invasão da competência local.

16.1.1. Parece-nos certo que a capacidade da União, ‘para legislar sobre normas gerais’, não inclui a de expedir prescrições regulamentares de abrangência nacional, pela própria natureza dessas, que nada mais são do que atos administrativos genéricos, autovinculativos da Administração Pública, sua emitente, antecipando as decisões que seriam tomadas nos casos concretos ocorrentes.

16.1.2. Nesta linha, prevalece, no campo da competência concorrente, o princípio da reserva legal, sendo incompatível, com a Federação, a existência de regulamentos nacionais concorrentes.

16.2. Se alguns poderiam tomar o termo ‘legislação’ em sentido amplo – como em regimes constitucionais anteriores –, esse entendimento abrangente não poderia prevalecer no da atual CF, que é específica no sentido de que as normas gerais têm de ser objeto de lei em sentido formal, sendo incisiva, no § 4º de seu art. 24, que se trata de ‘lei federal sobre normas gerais’, em confronto com a ‘lei estadual’.

16.2.1. Destarte, inconstitucional o disposto no art. 9º, II, da Lei no 9.717/98, que atribuiu ao então Ministério da Previdência e Assistência Social, em relação aos entes federativos locais, ‘o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei’. A competência é, atualmente, do Ministério da Fazenda, a cuja Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, cabe ‘assistir a proposição de normas relativas aos parâmetros e às diretrizes gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social’ (art. 50, II, do Anexo I do Decreto 9.003, de 13.03.2017; v. arts. 1º, X, e 2º, h, 2).

16.3. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou que o novo art. 40, e seus parágrafos, da Constituição Federal, alterada pela EC no 20/98, em nada de substancial inovou, ‘sob a perspectiva da Federação’; tendo havido, tão somente, ‘a explicitação de que aos servidores efetivos dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo’.

16.4. Na Ação Cível Originária 830/PR, proposta, pelo ESTADO DO PARANÁ e pela PARANAPREVIDÊNCIA, instituição gestora do sistema previdenciário paranaense, em face da UNIÃO FEDERAL, e com pleito de antecipação de tutela, o pedido é de efetivação, pela Ré, do repasse da compensação previdenciária, abstendo-se de aplicar sanção sob a alegação de descumprimento da Lei nº 9.717/98; expedindo o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP; e não obstaculizando operações financeiras previstas no artigo 7º da referida Lei e no art. 1º do Decreto nº 3.788/01.

16.4.1. A causa de pedir é a inconstitucionalidade da Lei 9.717/98, que estabelece obrigações a serem cumpridas pelas entidades federadas; e do Decreto 3.788/01, que criou o CRP, cuja apresentação, perante órgãos da administração direta e indireta da União, tornou-se cogente; e cuja renovação vinha sendo recusada aos Autores, que sustentam o extravasamento, por aquela, da competência concorrente com os entes locais. Ademais, foi atribuído poder de controle federal sobre Estados, Municípios e Distrito Federal, em sede de regimes próprios, o que confere, indevidamente, eficácia nacional às normas impugnadas.



16.4.2. O Ministro MARCO AURÉLIO, como Relator, concedeu tutela antecipada, que veio a ser confirmada pelo Plenário (Acórdão de 29.10.07).

17. Impõem-se algumas distinções básicas entre diferentes noções, ainda que cognatas.

18. O primeiro conceito é o de regime próprio, enquanto regime jurídico, estatuto jurídico-previdenciário: complexo de normas de direito sobre os respectivos institutos jurídicos, a abranger destinatários (segurados, beneficiários) e benefícios (prestações previdenciárias), o que compõe o Plano de Benefícios.

19. Outro conceito é o de sistema previdenciário, como organização. Nessa área, há de considerar-se a gestão, a execução e o custeio.

19.1. O art. 10, § 1º, da Portaria MPS 402/08 define unidade gestora como ‘a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios’.

19.2. É a unidade gestora, isto é, gerenciadora e executora, que a CF, no citado art. 40, § 20, exige seja única. Impõe-se, portanto, que haja unidade e unicidade organizacional, isto é, que exista, para o ‘respectivo’ regime próprio, uma só organização gestora, com identidade específica; e que, assim, essa estrutura seja uma e única.

20. O fundo é um patrimônio especial, separado, de afetação, de caráter fiduciário, gerido para fornecer recursos para o custeio do sistema. Sua existência pertinente, dada a natureza contributiva e solidária, do regime previdenciário, e a imposição da obrigação da preservação do equilíbrio financeiro atuarial do sistema de previdência nos termos do art. 40.

20.1. O art. 6o da Lei no 9.717/98 contempla a figura do fundo, cuja criação é facultada aos entes federativos, sob uma forma mais ampla, ao aludir a ‘fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária.’

20.2. Chancelou, assim, o ‘fundo gestor e pagador’, que, aliás, sempre foi consentâneo com as disposições constitucionais, e que gere o próprio sistema, concede as aposentadorias e pensões, e arca com as prestações, como é o caso da PARANA-PREVIDÊNCIA, criada, sob a forma de Serviço Social Autônomo, pela Lei PR 12.398, de 30.12.98.

20.2.1. No caso, confundem-se as figuras da entidade gestora do regime próprio e do fundo (cf. art. 8o da Lei no 9.717/98).

3. A QUESTÃO FISCAL E A INSTITUIÇÃO DO REGIME COMPLEMENTAR AO RPPS

1. O regime previdenciário dos servidores públicos estatutários, abrangente, já agora, não só das pensões, mas também das aposentadorias, instituído pela EC 20/98, ostenta, conforme consabido, caráter contributivo.

- 1.1. Já antes, a EC 03/93, acrescentara um § 6º ao texto original da CF, prescrevendo que ‘as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei’; e as Leis nºs 8.688, de 21.07.93, e 9.630, de 23.04.98, fixaram contribuições para os entes públicos federais e para os respectivos servidores. Ulteriormente, já no regime da Emenda, veio a dispor sobre a matéria a Lei nº. 9.783, de 28.01.99, que teve sua eficácia suspensa, pelo STF, no tocante a contribuições de ativos e inativos.
- 1.2. Sobreveio a EC 41/03, que acrescentou à contributividade, a índole solidária do regime, ‘mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.’ Seguiu-se, então, a Lei 10.887, de 18.06.04 (art. 4º e seguintes). Por sua vez, a Portaria MPS nº 402/08 preceitua sobre as contribuições para o RPPS, em seu art. 3º; e acerca da ‘utilização, depósito e aplicação dos recursos previdenciários’, nos arts. 13, 16, 19 a 21.

2. A grande questão sobre o famigerado ‘rombo da Previdência Social’ é a inclusão, indevida, no cálculo da diferença entre ‘Receitas e Despesas’, daquelas estranhas à Seguridade Social; dentre as quais as referentes aos Regimes Próprios de Servidores, e aos proventos e pensões militares; conforme apresentação da ‘Análise da Seguridade Social de 2016’, efetuada pela ANFIP.

- 2.1. Na edição de 29.10.17, aponta-se como valor da ilegítima inserção, correspondente às despesas dos Regimes Próprios, além de outras, o montante de 96 bilhões de reais, dos quais 87 bilhões, relacionados com os RPPS’s e militares.
- 2.2. Anote-se que a União tem Regime Jurídico, ou seja, um conjunto de regras de direito, próprio dos servidores públicos; mas não tem um Sistema, eis que não atende ao disposto na sua Portaria MPS 402/08.
 - 2.2.1. Em consequência, inexistente sujeição, do regime, a regras de equilíbrio, nem financeiro, nem atuarial.

3. Com o propósito de limitação do valor dos benefícios previdenciários do servidor, a EC 20/98 permitiu que as pessoas federativas fixassem limite máximo para esse valor; limite, esse, equivalente aos dos benefícios do RGPS.

- 3.1. Estabeleceu, porém, como condicionante para a implantação do teto, a instituição de Previdência Complementar ao RPPS, preceituando que lei complementar disporia sobre as correspondentes normas gerais, observado 'o disposto no art. 202' da CF.
- 3.2. Verifica-se que, já então, essa Previdência se inseriu na Previdência Privada, cujo assento constitucional radica-se, exatamente, nesse último dispositivo citado.
- 3.3. Não cuidava das entidades que administrariam os respectivos Planos de Benefícios; pelo que poderiam ser quaisquer EPC's.

4. Na redação da EC 41/03, permaneceu a remissão ao art. 202; remissão, essa, que explicitou, também, já agora, os respectivos §§.

- 4.1. Cumprindo o prescrito na CF, estatuiu o art. 27 da Lei 12.618, de 30.04.12: 'Aplicam-se ao regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal as disposições das Leis Complementares nos 109 e 108, de 29 de maio de 2001'; que são, exatamente, na moldura do estatuído pelo art. 202 e seu § 4º: a primeira, a lei geral de regulação do regime de previdência privada; e a segunda, a da situação jurídica dos entes federativos e administrativos, como patrocinadores.
- 4.2. A EC 41/03 acrescentou, por outro lado, o preceito de que a administração dos Planos deverá caber a 'entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública'.

5. A fórmula, adotada pela Lei 12.618/12, em nível federal, foi a da criação da Funpresp-Exe, e a autorização para a criação da Funpresp-Leg e da Funpresp-Jud; todas 'estruturadas na forma de fundação, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado'. Optou-se, assim, pela configuração de ente integrante da Administração Pública, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Decreto 9.035, de 20.04.2017, art. 2º, IV, a, 4).

- 5.1. Patrocinadores são a União e suas Autarquias e Fundações (art. 2º, I, da Lei 12.618/12). Participantes 'o servidor público titular de cargo efetivo da União, inclusive o membro do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, que aderir aos planos de benefícios administrados pelas entidades a que se refere o art. 4º desta Lei'. (art. 2º, II). Assistidos: participante e beneficiário em gozo de prestação continuada (art. 2º, III).

- 5.2. Como contribuintes dos Planos de Benefícios figuram os patrocinadores e os participantes (art. 16 da Lei 12.618/12).
 - 5.3. Participantes e beneficiários são destinatários do Plano.
 - 5.4. Acrescente-se que a FUNPRESP-Exe administra dois Planos: o Plano Executivo Federal – ExecPrev, ‘destinado aos servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Executivo Federal e seus respectivos beneficiários’; e o LegisPrev, ‘destinado aos servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo Federal, aos membros do Tribunal de Contas da União e seus respectivos Beneficiários.’
 - 5.4.1. Em separado, foi criada a FUNPRESP-Jud, que administra o Plano de Benefícios do Judiciário da União, do MP da União, e do CNMP – JusMP-Prev, ‘destinada aos Membros e servidores públicos titulares de cargo efetivo do Judiciário e do MP da União e servidores públicos titulares de cargo efetivo do CNJ e do CNMP’.
 - 5.5. É interessante observar que a Lei nº 13.183/2015, mantendo a opção de adesão dos servidores e membros que tenham ingressado no serviço público até a data anterior ao início de vigência do regime de previdência complementar, instituiu a automaticidade de inscrição para os demais; aos quais ficou assegurado requerer, a qualquer tempo, o cancelamento de sua inscrição.
6. Constata-se que, enquanto a Previdência Complementar ao RGPS objetiva aditar ganhos aos proventos e pensões pagos pelo INSS, a complementariedade, no âmbito do serviço público, visou a permitir a redução do valor dos benefícios do RPPS.
- 6.1. Cumpre, porém, ter em mente que o Direito Previdenciário é ramo do Direito Social; e, portanto, a ele é ínsito o caráter protetivo, o sentido humano.
 - 6.2. Em sede de Seguridade é que não se pode olvidar a segurança, inclusive, e muito especialmente, a jurídica; pelo que assumem especial relevo as garantias defensivas de direitos subjetivados, em face da constante mutação constitucional e legislativa. Garantias essas, no entanto, infortunadamente muito desprestigiadas, denotando flagrante perda da sensibilidade jurídica e do exato conhecimento dos institutos do ato jurídico perfeito e do direito adquirido. Isso, a par do descolamento aos princípios da moralidade e da dignidade da pessoa humana.
 - 6.2.1. Não é comum proceder-se à acurada distinção entre, de um lado, as expectativas de direito; e, de outro, o processo de paulatina aquisição dos direitos, de completação aquisitiva. Processo durante cujo desenvolvimento surgem os direitos futuros, ou seja, aqueles cuja aquisição não se acabou de operar: deferidos, que são os potestativos, cujo



exercício constituirá o direito adquirido; e os não-deferidos, que são aqueles sob condição suspensiva, inalterável, compreendendo o direito expectativo, que garantem, uma vez implementada a condição, a aquisição do direito expectado. Ademais, a compreensão e que, dentre os direitos adquiridos, isto é, os atuais, existem os ainda não exercitáveis, os exercitáveis (consumados), e ainda não exercitados; e os exercitados.

6.2.2. Na matéria, é fundamental recorrer-se ao disposto no art. 74, e parágrafo único, do Código Civil de 1916; cujo conteúdo, embora não reproduzido na Codificação Civil vigente, tem plena eficácia em termos de Ciência do Direito.

6.3. Acentue-se que o relacionamento Estado – beneficiário do RPPS é relacionamento jurídico, e não de poder. ‘Benefício’ não é ‘benesse’.

7. Repise-se que a Previdência Complementar ao RGPS foi criada para ‘complementar’, ou seja, com caráter de aditamento ao benefício do Regime Geral, para manter, ou, pelo menos, não reduzir substantivamente o padrão de vida da atividade. Inversamente, o Regime Complementar ao RPPS veio para ‘suplementar’, em razão do limite imposto aos benefícios do primeiro ao teto do RGPS.

8. Considerando que a Previdência Complementar ao RPPS se inseriu na Previdência Privada, de caráter fechado, cumpre lembrar os institutos jurídicos básicos deste setor.

8.1. O Plano de Benefícios tem, no vigente regime do Direito Previdenciário Complementar Brasileiro, sua identidade jurídica, sendo um polo individualizado, que, embora não-personalizado, tem legitimidade jurídica, para ser referencial de direitos e obrigações.

8.2. O Regulamento do Plano ostenta caráter negocial, contendo as cláusulas da proposta dos negócios jurídicos de adesão, ao Plano de Benefício, pelos patrocinadores – mediante a celebração dos chamados convênios de adesão –; e dos contratos de benefícios, com estipulações em favor dos dependentes, formalizados pelos que se inscrevem como participantes.

8.3. Esses negócios são atos jurídicos perfeitos, geradores de direitos subjetivos e obrigações consolidadas.

8.4. Mas o Plano não conta, apenas, com Regulamento.

8.5. Congrega, ele, pessoas, que são seus membros, seus partícipes; os patrocinadores, os participantes e os assistidos; cada categoria com seus direitos, seus interesses juridicamente tutelados; seus deveres, obrigações, pretensões e ações.

8.6. Vincula-se, também, ao Plano, seu patrimônio.

- 8.6.1. É possível ter, uma pessoa, mais de um patrimônio, ou seja, o patrimônio geral e patrimônios separados ou especiais. O conjunto desses patrimônios é o patrimônio global do titular.
- 8.6.2. Assim, o patrimônio separado ou especial, não-personificado, tem o mesmo titular do patrimônio geral, mas se reveste de independência em relação a esse.
- 8.6.3. A nova fase do Direito Previdenciário Privado Brasileiro consagrou tese, que sempre defendemos, de que a cada Plano de Benefícios corresponde um patrimônio especial; e há o patrimônio geral da EFPC; com todas as consequências que essa configuração dúplice acarreta. O conjunto forma o patrimônio global da entidade.
- 8.6.4. O patrimônio especial de cada Plano é constituído por aportes de seus membros: patrocinadores, participantes ativos, e assistidos. Esses aportes consistem em contribuições – normais e extraordinárias – desses participantes, assistidos e patrocinadores; e de outras espécies de versões patrimoniais desses; além do produto de investimentos e aplicações.
- 8.6.5. Comunheiros desse patrimônio são os participantes e assistidos, que também são os destinatários dos benefícios contratados, pagos com os recursos patrimoniais. Os patrocinadores contribuem, sem ser, porém, beneficiários, nem comunheiros.
- 8.6.6. Grife-se que outra característica do patrimônio vinculado ao Plano é a presença da fidúcia, decorrente de relação entre, de um lado, o Plano e seus membros-contribuintes – patrocinadores, participantes e assistidos – e, de outro, a EFPC, enquanto pessoa jurídica.
- 8.6.7. A evolução do Direito Previdenciário Privado Brasileiro tem sido no sentido da transferência fiduciária, para a EFPC, do patrimônio especial do Plano de Benefícios, para fins de administração, de gestão; que, na dicção da própria legislação, é objeto da atuação da entidade, conforme anteriormente citado.

9. Negrite-se que a modalidade adotada para o Plano de Benefícios do Regime Complementar ao RPPC foi a de contribuição definida (art. 40, § 15, da CF), e não, o de benefício definido.

- 9.1. Na modalidade de Plano de benefício definido, a comunhão é a mancomunhão – em que o patrimônio comum não está partilhado. Daí, a noção de mutualismo, de solidariedade patrimonial.



- 9.2. Já nos Planos CD, cada participante tem uma conta específica, individualizada, para a qual são carreadas contribuições, dele e do patrocinador; e cujo montante é que suporta o pagamento dos benefícios.
- 9.2.1. Os grandes inconvenientes do CD são: (a) os riscos quanto ao valor do montante correm por conta do próprio participante, enquanto aqueles na modalidade BD, o Plano é que arca com os mesmos; (b) a possibilidade de esgotamento da conta, deixando, prematuramente, a descoberto o seu titular.
- 9.2.2. Afastando o risco de déficit, o Plano CD favorece os contribuintes, pelo que os patrocinadores o preferem.
- 9.2.3. Outra vantagem é que, inexistindo beneficiário, o saldo da conta individual 'será pago em parcela única aos herdeiros legais, sendo destes a responsabilidade pelo seu requerimento e pela comprovação dessa condição sucessória por meio do formal de partilha ou de documento equivalente' (art. 20, § 4º do Regulamento do Plano Executivo Federal – ExecPrev).

10. É mister anotar que, como o regime complementar ao RPPS sujeita-se a legislação da Previdência Complementar Fechada, existe a possibilidade de retirada de Patrocínio e de Extinção da EFPC (Lei 12.618/12, art. 19).

11. Dado descurado, mas de suma importância, é que a EC 20/98 acrescentou ao texto constitucional o art. 249, que enseja a criação de 'fundo provedor', com a função de fornecedor de recursos complementares, aos do RPPS; o nos parece instrumento adequado para o enfrentamento do que buscam caracterizar como situação deficitária desse regime. O dispositivo tem a seguinte dicção:

“Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.”

- 11.1. Sublinhe-se que prevendo a CF que caberá à lei - da entidade federada – dispor 'sobre a natureza e administração desses fundos', poderão eles ser contábeis ou personalizados; com identidade de direito público ou privado, sempre, é claro, no setor governamental.

12. Citem-se, por fim, as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101, de 04.05.00, que têm, por objeto, as 'Despesas com pessoal': arts. 18 e seguintes.

12.1. O primeiro desses dispositivos enuncia:

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”

12.2. Por seu turno, o art. 19 fixa limites para essas despesas:

“Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento).”

12.3. Relevante é o teor do respectivo § 1º, que exclui algumas espécies de despesas:

“§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas: I - de indenização por demissão de servidores ou empregados; II - relativas a incentivos à demissão voluntária; III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição; IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2o do art. 18; V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19; VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes: a) da arrecadação de contribuições dos segurados; b) da compensação financeira de que trata o § 9o do art. 201 da Constituição; c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.”



30 ANOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO: BALANÇO E PERSPECTIVAS

LUCIANA DE BARROS JACCOUD ¹

CAROLINA GABAS STUCHI ²

INTRODUÇÃO

Em outubro de 2018, a assistência social como direito completa trinta anos. Seu reconhecimento na Constituição Federal de 1988 foi um grande marco na proteção social brasileira. Nesses trinta anos, muito se avançou na concepção e estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como nos instrumentos que operam a política pública. Os serviços e benefícios que materializam a assistência social ganharam capilaridade e estão presentes em todo o território nacional, a partir de um complexo arranjo federativo e de um robusto processo de participação social. Entretanto, com a crise política e econômica atual, os princípios basilares da Seguridade Social brasileira voltaram à disputa. A partir de um balanço desses trinta anos e das tensões que cercam a política de assistência social no presente, apresentam-se as perspectivas para sua consolidação como conquista civilizatória.

1 É socióloga, doutora em Sociologia pela EHESS, pesquisadora do IPEA, colaboradora da Enap e do Instituto de Ciência Política da UnB.

2 É bacharela em Direito, doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo, Professora Adjunta da Universidade Federal do ABC.

1. REFORMULANDO A PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

A adoção da Seguridade Social como eixo organizador da proteção social foi uma das mais importantes inovações da Constituição Federal de 1988. Promoveu significativa alteração na trajetória histórica da proteção social brasileira, com ampliação dos direitos nos três campos de políticas sociais por ela mobilizados: a previdência social, a saúde e a assistência social. Alargou a responsabilidade do Estado em ofertar os serviços de saúde e de assistência social de forma universal, pública e gratuita, em todos os níveis de complexidade, a quem necessitar. A responsabilidade compartilhada entre os entes federados na oferta destes serviços e o compromisso com a universalização e integralidade do atendimento deu origem ao Sistema Único de Saúde seguido, uma década e meia mais tarde, pelo Sistema Único de Assistência Social. No âmbito da garantia de renda, a Constituição ampliou o compromisso público ao acolher o regime especial dos trabalhadores rurais em economia familiar e adotar um benefício não contributivo para atender idosos e pessoas com deficiência em situação de indigência, o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Desta forma, a Carta Constitucional de 1988 superou a tradição excludente da proteção social brasileira, cujas garantias protetivas se assentavam nas ofertas previdenciárias, em renda e serviços de saúde, destinadas àqueles participantes do mercado formal de trabalho e seus dependentes. Até então, para importantes segmentos da população, eram as estratégias familiares e, na sua ausência, as obras filantrópicas ou ações de cunho caritativo, as opções para enfrentar amplo leque de situações de vulnerabilidade social. A ampliação das responsabilidades públicas no âmbito da assistência social, com base nos artigos 203 e 204 da Constituição, permitiu o estabelecimento de um compromisso, original no caso brasileiro, de garantir patamares mínimos de dignidade de vida a pessoas idosas e com deficiência, assim como àqueles que vivenciam demandas de acolhimento, atenções referentes a fragilidades decorrentes de ciclo de vida, situações de pobreza ou contextos familiares ou sociais caracterizados pelo constrangimento de oportunidades, pelo risco de isolamento ou de violência.

No âmbito do movimento pela afirmação de direitos socioassistenciais, os anos 1990 assistiram ao avanço normativo representado pela aprovação Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, além da implementação do primeiro benefício assistencial de âmbito nacional, o BPC, em 1996, e da mobilização dos atores desse campo, com a primeira Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995. Mas, somente na década seguinte observou-se a afirmação do sistema público no campo dos serviços, ainda majoritariamente operados por entidades privadas sem fins lucrativos. Observou-se, ainda, a expansão do objetivo protetivo da política para as ações de prevenção e garantia de direitos para além das situações de violações já efetivadas.

O maior compromisso público com o enfrentamento das vulnerabilidades sociais, violações de direitos e pobreza, assim como com a promoção de oportunidades e melhoria das



condições de vida permitiu a consolidação de opções institucionais, decorrentes de decisões políticas. A função de proteção social e a construção de seguranças sociais (de acolhida, de renda, de convívio, de autonomia e de sobrevivência a riscos) ³ tornaram concreto e específico o conteúdo do direito à assistência social.

A afirmação da política de assistência social como parte da responsabilidade pública no campo social, seja na garantia de renda ou na oferta de serviços, decorreu da expressão direta do direito (o texto constitucional) e dos seus operadores. Diferentemente das tradicionais interpretações constitucionais dos tribunais, os dispositivos constitucionais que tratam da assistência social vêm sendo concretizados por um conjunto de legítimos intérpretes⁴ em todo o país – gestores, trabalhadores, entidades, beneficiários e ativistas defensores da política. Por meio de decisões e instrumentos construídos por múltiplos atores em pactuações e instâncias de deliberação como conferências e conselhos, o direito ganhou preenchimento e deu sentido concreto aos objetivos, princípios e regras dispostos na Constituição⁵.

2. CONSTRUINDO UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de 2004, avançou por meio de relevantes inovações institucionais no que se refere à capacidade de formulação ou execução. O arranjo federativo foi aprimorado com melhor definição dos papéis e responsabilidades das três esferas de governo, construção de novos instrumentos de regulação e gestão, planejamento e monitoramento da ação pública, e fortalecimento dos espaços de coordenação e pactuação intergovernamentais (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018). A estruturação dos órgãos gestores nas três esferas de governo, a instalação de uma rede pública de equipamentos, o crescimento dos recursos humanos e financeiros e o aprofundamento da democracia participativa por meio dos conselhos gestores, permitiu a estruturação de uma política de proteção social inédita no sistema brasileiro de proteção social.

3 Conforme PNAS 2004 e NOB SUAS 2005.

4 Conforme definição de Häberle, ampliar o círculo de intérpretes da Constituição é consequência da necessidade de integração da realidade no processo de interpretação, já que os intérpretes em sentido amplo compõem a realidade pluralista. Uma Constituição não pode tratar as forças sociais e privadas como meros objetos, devendo integrá-las ativamente enquanto sujeitos. Para o autor, “Povo não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão” (HÄBERLE apud STUCHI, 2013).

5 A Constituição é um instrumento jurídico-político de legitimação e concretização dos objetivos do Estado e expressa as relações de poder nele dominantes. Esses fatores reais do poder formam a Constituição real do país. (HESSE apud STUCHI, 2013)

Entre as mais relevantes mudanças implementadas pelo SUAS está o abandono do mecanismo convenial e a adoção das transferências financeiras da esfera federal e sua substituição por repasses automáticos e continuados do fundo federal para os fundos estaduais e municipais, ancorados em critérios pactuados e em metas claras relacionadas às ofertas da política nos municípios e territórios. Contando com o aumento dos recursos federais para os serviços, a adesão dos governos municipais foi efetiva, e pode ser avaliada pela significativa ampliação dos recursos desta esfera de governo à política (Mesquita; Martins; Cruz, 2012)⁶.

Como resposta à ampliação de recursos, ao avanço normativo e ao fortalecimento da pactuação intergovernamental, a expansão das unidades públicas de referência do SUAS sofreram rápido e expressivo crescimento. Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e os Centros Pop, estes últimos voltados ao atendimento da população de rua, ganharam presença nos municípios, passando, entre 2004 e 2016, de cerca de 2.000 unidades para mais de 11.000⁷.

O desenvolvimento das capacidades institucionais da política foi igualmente expressivo em termos de recursos humanos, cujo volume dobrou entre 2005 e 2014, alcançando naquele ano um contingente de 257 mil trabalhadores. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (Nob-RH), de 2006, regulou a profissionalização na política, avançando na definição de equipes mínimas de referência para os diferentes serviços e estabelecendo padrões mínimos de atuação nas unidades públicas. Em 2011, a Lei nº 12.435//2011 autorizou estados e municípios a utilizarem recursos do cofinanciamento federal para o pagamento das equipes de referência do SUAS (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017).

A normatização dos serviços socioassistenciais permitiu que as ofertas fossem padronizadas e referenciadas aos territórios e públicos. Teve papel relevante a aprovação, em 2009, tanto da “Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais”, como do “Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda”. A construção da política nacional ganhou suporte legal na revisão da Loas que, em sua nova redação, aprovada pela Lei nº 12.435/2011, acolheu as ofertas e níveis protetivos – básico e especial – da política e seus equipamentos públicos, CRAS e CREAS, além de suas equipes de referência e instrumentos de gestão. As duas Normas Operacionais Básicas (2005 e 2012) adotaram mecanismos e instrumentos indutores de capacidades de gestão nos três níveis de governo, tais como os pactos de aprimoramento da gestão de Estados e Municípios, o repasse para qualificação da gestão por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e os sistemas de monitoramento da

6 Mas enquanto os municípios afirmaram-se como a principal esfera financiadora dos serviços do Suas, os estados mantem participação fraca e marcada por grande heterogeneidade. Ver Mesquita, Martins e Cruz (2012).

7 “Num contexto de pactuação intergovernamental, as sucessivas rodadas de negociação quando da ampliação dos recursos federais aumentaram de forma equânime a oferta de serviços de proteção básica e especial, alcançando, em 2014, a quase totalidade dos municípios brasileiros (98,4%) com pelo menos um Cras e ao menos um Creas em todos os municípios com mais de 20 mil habitantes.”(Jaccoud Bichir e Mesquita, 2017, p. 45-46)



política, com destaque para o Censo SUAS. Os planos decenais e as metas pactuadas pelos três entes também favoreceram a integração das ações e responsabilidades.

O esforço de integração da rede privada sem fins lucrativos também gerou importantes inovações institucionais. Com o objetivo, ao mesmo tempo, de reconhecer a oferta de serviços por entidades filantrópicas e afirmar o papel regulador do Estado, com base na primazia da atuação estatal e no dever de garantia do direito à assistência social, firmou-se, na NOB-SUAS, o conceito de rede socioassistencial, composta por serviços estatais e não estatais, que prevê o compartilhamento das responsabilidades pelos resultados no atendimento às demandas da população. A inscrição nos conselhos municipais de assistência social, o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), a certificação das entidades beneficentes (Lei 12.101/2009), o vínculo SUAS (art. 6ºB, LOAS) e as parcerias (Termos de Colaboração ou Termos de Fomento, previstos na Lei nº 13.019/2014) são instrumentos importantes para essa integração⁸.

A oferta de benefícios assistenciais teve início com a implementação do BPC que, cabe lembrar, foi fruto da única emenda popular aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte. Regulamentado desde 1996, o BPC alcançou 4,4 milhões de beneficiários em dezembro de 2016, garantindo proteção a idosos com 65 anos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza. Quase uma década mais tarde, o Programa Bolsa Família (PBF), voltado a famílias em situações de extrema pobreza e famílias com crianças em situações de pobreza, expandiu a garantia de renda para além das situações de não trabalho (Jaccoud, 2013). Em dezembro de 2016, eram 14 milhões de famílias beneficiárias. Os impactos do BPC e PBF na redução da pobreza e da desigualdade foram bastante estudados, e apontam de forma convergente para a relevância dos benefícios assistenciais para a melhoria das condições de renda das famílias pobres.

A oferta de serviços e benefícios monetários foi, assim, progressivamente reforçada. Ao mesmo tempo, se aprofundava a constatação de que seriam necessárias inovações institucionais para garantir acesso adequado do público beneficiário do SUAS às políticas sociais, seja por meio de ações voltadas à promoção da intersetorialidade ou a ofertas para públicos específicos. No caso do PBF, o reconhecimento do acesso desigual às ofertas de saúde e educação propiciou o progressivo aperfeiçoamento de um sistema de gestão das condicionalidades no sentido de garantir o acesso e permanência àqueles direitos. O arranjo institucional desenvolvido permitiu o alcance de resultados positivos já amplamente conhecidos no que se refere à melhoria das trajetórias de acesso à educação e saúde⁹. Outra ação intersetorial

8 De acordo com Carneiro (2018), há 21.710 entidades sem fins lucrativos com registro nas bases de dados do SUAS (Censo SUAS, CNEAS e CEBAS)

9 A gestão das condicionalidades de educação e saúde do PBF reconheceu a obrigação, por parte do poder público, de garantia da oferta, inclusive nos territórios mais vulneráveis. A situação de descumprimento das condicionalidades do PBF foi identificada como um indicador de vulnerabilidade social, promovendo inovações no aprimoramento dos instrumentos de acompanhamento das famílias pela assistência social e na articulação intersetorial com as políticas de educação e saúde. Como

com resultados positivos foi o Programa BPC na Escola, implementado desde 2007 com o objetivo de promover a inclusão e permanência no sistema escolar das crianças e adolescentes beneficiários do BPC¹⁰.

As ações intersetoriais ganharam envergadura, sobretudo, durante a implementação do Plano Brasil sem Miséria (BSM), que tinha como meta adensar o acesso das populações em situação de extrema pobreza à renda e aos serviços públicos, bem como melhorar as condições para sua inclusão produtiva e participação no mundo do trabalho. A assistência social teve papel relevante no BSM, com serviços, programas e benefícios próprios e com ações integradas que buscavam garantir a entrada em outras políticas das quais este público estava amplamente excluído. No caso da creche e das atividades extraescolares, o objetivo foi reverter a desigualdade de acesso, inversamente proporcional à renda das famílias¹¹. No caso da formação profissional, arranjos institucionais buscaram garantir ofertas de qualidade para o público mais vulnerável. A qualificação profissional para os trabalhadores urbanos, tradicionalmente marcada pela descontinuidade das ofertas e baixa efetividade, foi objeto do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), inovador em termos de metodologia e institucionalidade (Montagner e Muller, 2015) e com alcance a mais de 1,2 milhão de matrículas na modalidade do BSM (Lucena e Fonseca, 2014, p. 106). A intensificação de ações intersetoriais voltadas para a pequena produção rural ganhou volume e alcançou resultados expressivos com programas de apoio à comercialização para a agricultura familiar como o Programa de Aquisição de Alimentos (Romano, Campolina e Menezes, 2013). Todas essas iniciativas tiveram a contribuição da política de assistência social (Falcão et al, 2014; Jannuzzi et al, 2016).

A construção da política pública de assistência social enfrentou, assim, em pouco mais de uma década, desafios de grande magnitude. Buscou organizar uma oferta própria em todo o território nacional; estruturar novos padrões de relações federativas que permitissem a continuidade, qualificação e coordenação da ação dos três níveis de governo; articular-se com outras iniciativas e políticas públicas, de modo a retirar da invisibilidade públicos particularmente vulneráveis por processos históricos de subordinação ou exclusão. Enfrentou a desigualdade nas políticas sociais dentro do triplo compromisso de: afirmar a universalidade dos direitos sociais; recusar a proposta de dualização das ofertas sociais; e incluir metas específicas voltadas a garantir a equidade por meio da promoção do

resultado, os indicadores avançaram expressivamente, seja na saúde (Rasella et al., 2013; Ximenes, Sousa e Jaime, 2014) ou na educação, onde a taxa de aprovação ensino fundamental passou a ser maior para os alunos com Bolsa Família (Ximenes, 2014).

10 Sobre o programa BPC na escola, ver Yoshida, 2010; Freitas, 2010; Comin, 2015.

11 Visando reverter esta tendência e promover o atendimento em creches nos patamares similares à média nacional, o BSM operou um incentivo financeiro específico para os municípios visando atender as crianças de famílias beneficiárias do PBF. No caso da educação fundamental, o BSM ampliou expressivamente o acesso destas crianças em atividades no contraturno. Ver a respeito Falcão et al, 2014.



acesso, efetividade e resolutividade da ação pública em face às desigualdades. A construção e afirmação da política nacional de assistência social entre 2004 e 2016 representaram avanços em todos estes compromissos.

3. DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO SUAS

Ameaças ao SUAS vêm sendo observadas e estão relacionadas ao contexto de ajuste fiscal e de implementação de contrarreformas que, desde meados de 2016, são propostas e implementadas, afetando diretamente os direitos sociais reconhecidos na Constituição Federal de 1988.

O risco do desfinanciamento representado pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95/2016) já vem demonstrando seu efeito deletério. Essa Emenda aprovada em dezembro de 2016, adota um Novo Regime Fiscal (NRF) que congela as despesas primárias do governo em valores reais durante vinte anos¹². A deterioração dos gastos discricionários, como no caso dos serviços socioassistenciais, segurança alimentar ou até mesmo o PBF, em função da pressão ocasionada pelas despesas obrigatórias, havia sido prevista (Paiva et al, 2017). E efetivamente as dificuldades já apareceram no processo de elaboração do orçamento federal para o ano de 2018, quando a primeira proposta apresentada pelo governo ao Congresso Nacional apresentava cortes de mais de 90% no aporte para os serviços socioassistenciais. Apesar de parcialmente recomposto, o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional para o SUAS em 2018 apresenta uma redução de 25% nos recursos para serviços socioassistenciais, com relação ao ano de 2017. Para o PBF, em que pese o crescimento nas taxas de desemprego e pobreza observadas nos últimos anos, o orçamento aprovado conta com redução de 3,6% com relação ao ano anterior. Em decorrência da EC 95/2016, a tendência de redução tende a se manter nos próximos anos.

Também o BPC tem sido objeto de disputas interpretativas entre diversos atores. Desde 2013, a decisão do STF no Recurso Extraordinário (RE) 567.985 ampliou o número de beneficiários, ao flexibilizar o limite de renda para seu recebimento. Tal decisão demanda ainda a aprovação de nova regra para a concessão a requerentes com renda igual ou superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Mas o Executivo não chegou a regulamentar essa flexibilidade, mantendo a incerteza jurídica e a iniquidade no acesso ao direito (Silveira et al, 2016). No entanto, é no contexto da proposta de Reforma da Previdência que as ameaças ao BPC tendem a se ampliar. Em proposta de emenda constitucional (PEC nº 287/2016) apresentada ao Congresso Nacional, o governo propôs duas importantes alterações na regra vigente do BPC:

12 O congelamento determinado pela Emenda Constitucional n. 95 promoverá a redução contínua do gasto face ao crescimento do Produto Interno, além de queda *per capita* em valores reais.

aumento de idade de acesso para idosos e desvinculação do valor do benefício assistencial do salário mínimo (Jaccoud, 2017). Em que pese as duas alterações terem sido suprimidas em versões do texto da PEC apresentadas pela comissão especial que examina a matéria na Câmara dos Deputados, a discussão sobre estes pontos continua mobilizando o debate, como exemplifica publicação do Banco Mundial, de novembro de 2017¹³, propondo a extinção do BPC e sugerindo que este público fosse acolhido pelo PBF.

Outra ameaça recente se refere à tendência ao descompromisso com as deliberações produzidas pelas instâncias de participação e de controle social. Como se sabe, a Constituição prevê uma série de mecanismos de participação direta da população como forma de exercício de seu poder soberano. A tentativa de regulamentar esses mecanismos, por meio da Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, foi mal interpretada pelo Congresso Nacional, que suspendeu o Decreto nº 8243/2014 e até hoje não retomou o debate sobre o tema. Isso abriu espaço para que alguns dos intérpretes tradicionais da Constituição – os advogados da União – passassem a dar à participação um sentido restrito. Parecer jurídico atual sobre as conferências nacionais de assistência social afirma que estas têm caráter somente propositivo e não deliberativo, contrariando o sentido do Estado Democrático de Direito e deslegitimando os milhares de participantes do processo de conferências (do âmbito local ao nacional).

Em resumo, para uma política sem vinculação constitucional de recursos e alicerçada na participação social, a EC nº 95/2016, o risco de desconfiguração do BPC e a interpretação das conferências como meras consultas desestruturam fortemente as bases do SUAS e ameaçam a efetivação do direito e o sentido cidadão da Constituição.

4. PERSPECTIVAS

Entre 2004 e 2016, construir e consolidar a política nacional de assistência social trouxe aportes inovadores para a proteção social brasileira e ampliou a capacidade de o Estado enfrentar situações de pobreza, ofertar e promover o acesso a oportunidades, e garantir direitos sociais. Para dar continuidade a esta trajetória, é necessário assegurar recursos orçamentários, nas três esferas de governo, para as ofertas em serviços e benefícios assistenciais, manter e aprimorar o diálogo federativo e a gestão compartilhada, e aprofundar o diálogo democrático em torno da política, por meio das instâncias de participação social.

13 O documento, publicado sob o título de “Um Ajuste Justo: análise sobre a qualidade e eficiência do gasto público brasileiro”, apresenta propostas para reforma nas políticas sociais brasileiras, incluindo as áreas de previdência e assistência social, saúde, educação e programas de apoio ao mercado de trabalho.



Entretanto, para fazer frente aos padrões de pobreza e de desigualdade que organizam a sociedade brasileira, não basta manter o patamar das ofertas desta política alcançado em 2016. É necessário continuar a avançar nos diferentes eixos, os benefícios, os serviços e a articulação intersetorial, apoiada por programas socioassistenciais.

No campo da garantia de renda, a demanda por regulação da decisão do STF em flexibilizar o limite de renda para o recebimento do BPC abre uma oportunidade relevante para incluir no debate aspectos ainda pouco tratados da vulnerabilidade que afeta idosos e pessoas com deficiência, como é o caso da situação de dependência (Silveira et al, 2016). O aprimoramento do PBF passa pela definição de mecanismos periódicos para atualização da linha de pobreza e do valor dos benefícios. Cabe ainda avaliar a integração entre o conjunto de benefícios monetários voltados a famílias com crianças: além do PBF, o salário-família e a dedução para dependente menor de 16 anos do Imposto de Renda Pessoa Física¹⁴. A expansão e universalização via complementariedade destes benefícios pode expandir a renda para famílias com crianças e potencializar seus impactos distributivos.

O aprimoramento dos serviços também requer atenção. A continuidade e a qualidade dos serviços socioassistenciais dependem da garantia de recursos orçamentários suficientes – sem interrupções e sem subfinanciamento. Além disso, a consolidação nacional dos serviços tipificados como o conjunto de ofertas minimamente padronizadas e prioritárias pela rede socioassistencial pública e privada, é condição para a ideia de direito¹⁵. Os instrumentos de regulação dos serviços ofertados pelas entidades privadas (inscrição, CNEAS, CEBAS e vínculo SUAS) devem servir para organizar a lógica da complementariedade, possibilitando um mapa de ofertas públicas. A uniformidade nacional das ofertas é essencial para a afirmação da especificidade da assistência social, mesmo com a autonomia dos entes federados e a singularidade dos territórios, que deixam um legítimo espaço para a conformação local dos serviços. O cidadão deve ter clareza do que lhe é devido pelo Estado, de como, quando e onde o serviço será prestado, inclusive para poder demandá-lo judicialmente, se necessário.

A política de assistência social quer por meio dos serviços, quer dos benefícios, tem atuado positivamente na redução das vulnerabilidades e na oferta de proteção social às famílias. Para que ela continue a produzir esse efeito, é essencial uma avaliação qualitativa das ofertas já existentes, especialmente nos CRAS e CREAS, com o objetivo de identificar práticas que mereçam aperfeiçoamento e evitar que essas unidades sejam identificadas como “burocráticas”, com função de mero cadastramento ou encaminhamento do público usuário a outros serviços, conforme apontam alguns estudos recentes. Os CRAS e CREAS devem realizar o atendimento a famílias e indivíduos considerando diagnóstico atualizado das vul-

14 Sobre o tema ver Sposati (2010) e Souza e Soares (2011).

15 Cabe ressaltar que os programas também devem convergir para a lógica do direito, fortalecendo a organização e integrando o conjunto de responsabilidades e ofertas que compõem o SUAS.

nerabilidades e riscos de cada território. Devem ainda considerar estudos sobre questão de gênero, violência entre jovens, envelhecimento da população, deficiência, aumento da população carcerária, mapa do trabalho escravo, entre outros, numa atualização do diagnóstico da PNAS de 2004. Essencial ainda que seja dada atenção permanente à qualidade da atenção ao público do SUAS e sua conexão com os direitos assegurados no campo da assistência social e suas ofertas, assegurando e mapeando as demandas de capacitação permanente¹⁶.

Por atuar no território, a política de assistência tem uma condição privilegiada para aprofundar o diagnóstico das vulnerabilidades da população e identificar as ofertas necessárias (próprias e intersetoriais), potencializando a ação proativa. No caso de adolescentes e jovens brasileiros em famílias de menor renda, por exemplo, em que pese a ampliação da escolaridade, os altos indicadores de defasagem idade-série e de evasão no ensino médio ainda são observados, acompanhados por uma inserção precoce no mercado de trabalho. São os sinalizadores de uma trajetória de poucas oportunidades que marcam, sobretudo, o caminho das meninas e meninos negros. A naturalização do fracasso escolar é uma realidade para estas crianças, e a reversão desta naturalização é imperiosa, seja pelo que ela traz de dano moral e cognitivo para os alunos, seja no que se refere aos prejuízos na formação de gerações de brasileiros, para a cidadania e para a vida profissional. Enfrentar estas dimensões da reprodução da desigualdade requer o aprimoramento da ação intersetorial, articulando os campos da educação, trabalho, cultura e assistência social. Além disto, importa atuar sobre a questão da juventude negra, submetida a inaceitáveis dinâmicas de violência expressas nas taxas crescentes de homicídios, face mais dramática da iniquidade social brasileira. No âmbito da proteção social, as iniciativas para este público ainda são incipientes e podem ganhar densidade.

O diálogo entre a assistência social e iniciativas voltadas à melhoria da inclusão produtiva foi fortalecido na última década. A ação da assistência social na qualificação profissional e fomento a atividades produtivas ganhou novo conteúdo com a regulamentação do Acesso ao Trabalho e a implementação do Pronatec-BSM, ampliando as ofertas e promovendo a superação das tradicionais iniciativas de formação profissional no âmbito da assistência social, marcadas pela baixa qualidade e pela limitada perspectiva profissional que elas aportavam aos beneficiados. Este caminho pode ser aprimorado com ênfase em cursos de média duração e diálogo reforçado com os territórios e suas potencialidades.

O avanço da política de assistência social em um projeto voltado para o fortalecimento da seguridade social, garantia de direitos, ampliação de oportunidades e enfrentamento da desigualdade depende do aprimoramento da cooperação e coordenação intergovernamental e da qualidade da gestão pública nas três esferas de governo. Fortalecer a capacidade estatal no contexto das relações federativas implica em enfrentar um amplo conjunto de desafios, entre os quais podem ser lembrados o reforço da capacidade operacional e técnica das três esferas de governo na gestão da política. A agenda social por territórios é particularmente importan-

16 A retomada e aprofundamento do Capacita SUAS seria um dos caminhos.



te para a assistência social. A segmentação das políticas sociais vem fragilizando a capacidade de ação e os resultados juntos aos territórios vulneráveis e suas populações, especialmente em situações de alta vulnerabilidade. Cabe avançar em prol de inovações institucionais visando à elaboração de mecanismos e processos de integração das políticas sociais nos territórios.

Todos esses apontamentos para o futuro da assistência social devem compor uma agenda de direitos no âmbito da seguridade social, sustentada pelo diálogo com os mais variados setores da sociedade, garantindo-se o protagonismo da população. A participação social não deve ser apenas legitimadora da política, mas constitutiva, de modo a assegurar voz e controle das ofertas e de sua qualidade. Essa parece ser a direção, dentro de um cenário democrático, da conquista civilizatória promovida pela Constituição Federal de 1988, dando sentido aos objetivos fundamentais da nossa República.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Campello, Tereza; Falcão, Tiago; Costa, Patricia (org.). **O Brasil sem Miséria**, Brasília, MDS, 2014.

Carneiro, Douglas G. **Estado, organizações da sociedade civil e a política de Assistência Social - Um olhar sobre o acolhimento institucional para idosos**. Dissertação de Mestrado. Brasília, IPEA, 2018.

Comin, Daniela. **O desafio da gestão intersetorial de programas sociais no âmbito da política pública federal: o caso do Programa BPC na escola**. Monografia, Especialização em Gestão Pública, Escola de Administração, UFRS, Porto Alegre, 2015.

Freitas, Wallace. **O acesso à educação das pessoas com deficiência: uma análise da exclusão de crianças e adolescentes beneficiárias do BPC**. Dissertação de mestrado, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca/IPEA, Brasília, 2010.

Jaccoud, Luciana. **Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil**. Revista do Serviço Público, v. 64, n. 3, pp. 291–307, 2013.

Jaccoud, Luciana. **Sob o risco da desproteção social: a reforma da previdência e seus impactos na assistência social**. Plataforma Política Social, 11 maio 2017.

Jannuzzi, Paulo, et al (orgs). **Brasil sem Miséria: institucionalidades e desafios**. Brasília, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 24, 2016.

Lucena, Francisca; Fonseca, Julio. **Análise de Impacto do Pronatec em beneficiários**. In: Jannuzzi, P. et al (orgs). **Brasil sem Miséria: institucionalidades e desafios**. Brasília, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 24, 2016, p. 100-117.

Montagner, Paula; Muller, Luis (orgs). **Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/ Bolsa Formação entre 2011 e 2014**, Brasília, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 24, 2015.

Paiva, Andrea; Jaccoud, Luciana; Mesquita, Ana Cleusa. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília, Ipea, Nota Técnica n. 27, set. 2016.

Rasella, Davide et al. **“Effect of a Conditional Cash Transfer Programme on Childhood Mortality: A Nationwide Analysis of Brazilian Municipalities”**. The Lancet, v. 382, n. 9886, jul. 2013.

Romano, Jorge; Campolina, Adriano; Menezes, Francisco. **Agricultura Familiar e reforma agrária na superação da pobreza e na construção de um novo projeto de desenvolvimento rural**. In Fonseca e Fagnani (orgs), Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, vol 1, 2013, pp. 51-59.

Sátyro, Natália; Cunha, Eleonora; Campos, Jarvis. **Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros**. Opinião Pública, v. 22, n. 2, ago. 2016.

Silveira, Fernando et al. **Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC**. Brasília, Ipea, Nota Técnica n. 31, nov. 2016.

Simões, Armando. **Análise da evolução recente dos recursos humanos da assistência social a partir dos dados da Estadic, Munic e Censo Suas**. Estudo Técnico, MDS/Sagi, n. 13, 2014.

Stuchi, Carolina G. **A Concretização Constitucional da Assistência Social e a sua afirmação como direito e política pública**. In Stuchi, Paz e De Paula (orgs) Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos, São Paulo, Veras, 2013.

Stuchi, Carolina G. **O reconhecimento do direito à assistência social**. In Olivindo et all (orgs), Olhares sobre o Direito à Assistência Social. Brasília, MDS/Fiocruz, 2015.

Ximenes, D.; Sousa, M.; Jaime, P. **Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de Saúde no Programa Bolsa Família**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 17, 2014.

Ximenes, Daniel, 2014 (org). **Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família**, Brasília, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 18, 2014.

Yoshida, Elyria. **“Programa BPC na Escola”**. Brasília: MDS, 2010.



SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – 30 ANOS: DO SUBFINANCIAMENTO CRÔNICO PARA O PROCESSO DE DESFINANCIAMENTO DECORRENTE DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016

FRANCISCO R. FUNCIA¹

INTRODUÇÃO

Os dispositivos da Constituição Federal de 1988 devem ser considerados como cláusulas de um verdadeiro contrato socioeconômico: se, sob a ótica do mercado, os contratos firmados devem ser cumpridos e honrados, o respeito a esse contrato socioeconômico também deveria ocorrer sob a ótica dos direitos de cidadania – e os Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público deveriam pautar suas ações por isso.

Uma das inovações constitucionais mais importantes no Brasil foi a incorporação do conceito de seguridade social constituída pelas áreas de saúde, previdência e assistência social. Estas três áreas fazem parte do orçamento da seguridade social (OSS) que, juntamente com o orçamento fiscal e das empresas públicas, integram o Orçamento Geral da União (OGU).

Dentre as áreas integrantes do OSS, a da saúde será destacada para a análise neste presente artigo. Preliminarmente, a Constituição Federal de 1988 (artigos 196 e 197) é cate-

¹ É mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e doutorando. Atualmente técnico da FGV Projetos, professor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul e consultor técnico da Comissão de Orçamento e Financiamento do Conselho Nacional de Saúde.

górica a respeito tanto do acesso universal e igualitário, como da relevância pública das ações e serviços saúde, indicando inclusive a necessidade de que as políticas econômicas e sociais sejam formuladas de forma compatível com esse fim, de modo a garantir a promoção, proteção e recuperação da saúde para toda a população. Disso resulta a formulação resumida dos princípios constitucionais do Sistema Único de Saúde (SUS): universalidade, integralidade, equidade, descentralização e participação da comunidade.

Nesses quase trinta anos (1988 a 2018) de vigência do SUS, na esfera federal de governo, a formulação das políticas econômicas não atendeu essa determinação constitucional, enquanto a das políticas sociais esteve mais perto disso, especialmente no período 2003 a 2015 (ou seja, em somente treze desses trinta anos). A construção do SUS foi marcada pela instabilidade do seu processo de financiamento até a promulgação da Emenda Constitucional 29/2000, que estabeleceu parâmetros para a aplicação mínima na União, nos Estados e nos Municípios. Porém, na esfera federal, a área econômica sob o comando de diferentes governos restringiu a alocação de recursos para o SUS nos níveis da aplicação mínima constitucional, o que manteve estagnada a aplicação efetiva enquanto proporção do PIB, ao mesmo tempo em que aumentava a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O processo de construção do SUS foi interrompido e com evidências de que está “em desmonte” desde meados de 2016, com a ascensão de Michel Temer (até então, vice-presidente) para Presidente da República (e de Henrique Meirelles como Ministro da Fazenda), após a aprovação pelo Senado Federal do impeachment de Dilma Rousseff desse cargo que ocupava após ter sido eleita para um segundo mandato presidencial iniciado em 2015.

Esse “desmonte” do SUS (e da seguridade social) tem como pilares, principalmente, duas Propostas de Emendas Constitucionais (PEC) encaminhadas pelo novo governo pós-impeachment: (i) a que estabeleceu o “teto” para as despesas primárias até 2036 e a nova regra para estabelecer os “pisos” da aplicação federal em saúde e educação nesse período (tramitou como PEC 241/2016 na Câmara Federal e como PEC 55/2016 no Senado Federal, já aprovadas e em vigor desde dezembro de 2016 como Emenda Constitucional 95/2016); e (ii) a da reforma da Previdência (que ainda tramitava no Congresso Nacional em fevereiro de 2018).

Duas diretrizes básicas estavam presentes nessas PEC's elaboradas pelo governo: a primeira pode ser resumida na frase-síntese “a Constituição não cabe no orçamento”, sob o argumento de que essa situação tem sido responsável pela ocorrência de *deficits* nas contas públicas federais, o que exigiria uma política econômica de “austeridade fiscal” (mediante a revisão de direitos sociais para a redução das despesas primárias); e, relacionada a essa primeira diretriz, a segunda foi explicitada na mensagem da PEC 241/2016 encaminhada à Câmara Federal: viabilizar a formação de *superávits* primários até 2036 para o pagamento de juros e amortização da dívida pública.



Nessa perspectiva, o presente artigo tem por objetivo caracterizar os processos de construção e desmonte do SUS: inicia com a apresentação das referências para a caracterização do subfinanciamento crônico do SUS a partir da sua implementação após a promulgação da Constituição Federal de 1988; e em seguida, trata dos aspectos recentes da política de saúde e da execução orçamentária e financeira das ações e serviços públicos de saúde (ASPS) que apontam para o seu desmonte após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 95 em dezembro de 2016, agravando a situação de subfinanciamento crônico (financiamento insuficiente) do SUS mediante o processo de desfinanciamento (redução de recursos) que ocorrerá até 2036.

1. REFERÊNCIAS PARA A CARACTERIZAÇÃO DO SUBFINANCIAMENTO CRÔNICO DO SUS

A Constituição Federal do Brasil promulgada em 1988 promoveu a ampliação gradual e permanente das responsabilidades dos governos municipais para a formulação e implementação das políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, ao mesmo tempo em que, na União, as políticas econômicas que marcaram a década de 1990 e os primeiros anos do século XXI tiveram como caracterização básica os princípios do neoliberalismo ou do “Estado Mínimo”.

Enquanto os governos municipais (e também os estaduais) deixaram de ser esferas subnacionais hierarquicamente inferiores ao governo federal pelos novos dispositivos constitucionais, transformando-se em entes da Federação com autonomia relativa representada pelas suas atribuições específicas à luz da descentralização das políticas sociais, a questão do financiamento das políticas públicas era (e ainda é) um fator restritivo para a implementação plena dessas políticas em razão da excessiva participação da União na arrecadação tributária bruta, como é possível observar na Tabela 1.

A participação da União na arrecadação tributária bruta permaneceu em torno de 67% e 69% no período 1994-2016 e a participação da esfera municipal de governo, mesmo tendo dobrado (de 3% para 6%), permaneceu pequena nesse período, ao mesmo tempo em que houve um decréscimo da esfera estadual (de quase 30% para pouco mais de 25%). Mesmo considerando o conceito de receita disponível, ou seja, a receita de cada ente da Federação após as transferências intergovernamentais, a centralização federal dos recursos tem persistido nesses quase trinta anos, variando entre 57% e 60%, sendo que a maioria dos municípios brasileiros é muito dependente das transferências federais e estaduais para a integralização dos recursos necessários para o financiamento das políticas públicas locais, especialmente para as sociais e para os investimentos em geral.

TABELA 1

DISTRIBUIÇÃO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA BRUTA, POR ENTE DA FEDERAÇÃO E CONSOLIDADA

ENTES DA FEDERAÇÃO	1994		1998		2002		2006		2010		2014		2015		2016	
	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL
UNIÃO	20,5	69,5	20,4	69,3	22,1	69,3	23,1	69,3	22,4	69,0	21,8	68,5	22,0	68,4	22,1	68,3
ESTADOS	8,0	27,2	7,8	26,4	8,4	26,4	8,6	25,6	8,3	25,5	8,1	25,5	8,2	25,4	8,2	25,4
MUNICÍPIOS	1,0	3,4	1,6	4,3	1,4	4,3	1,7	5,1	1,8	5,5	1,9	6,1	2,0	6,2	2,1	6,3
CONSOLIDADO	29,5	100	29,7	100	31,9	100	33,3	100	32,5	100	31,9	100	32,1	100	32,4	100

Fonte: Ministério da Fazenda (2018-a).

Nota: Foram considerados os valores anuais disponíveis nas publicações mais recentes.

Organização: autor

Nesse contexto, o processo de descentralização das políticas sociais, em especial da saúde e da assistência social, definido pela Constituição Federal apresentou um caráter restritivo, uma vez que condicionado pela baixa capacidade de financiamento dessas políticas com recursos próprios dos Estados e Municípios. Se, em termos políticos e administrativos, os Estados e Municípios ganharam autonomia e protagonismo, essa condição ficou mitigada por causa da dependência em relação às transferências de recursos federais para viabilizar a efetivação de muitas políticas públicas.

Foi nesse cenário adverso que ocorreu o processo de implementação do Sistema Único de Saúde: um financiamento insuficiente e instável para a garantia plena dos seus princípios constitucionais – universalidade, integralidade, equidade, descentralização e participação da comunidade. Em outros termos: a centralização federal dos recursos vigentes desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 tem condicionado de forma parcial e negativa a implementação do SUS.

Mas, outros fatos também contribuíram para a caracterização e o agravamento do processo de subfinanciamento crônico do SUS nesses 30 anos, destacados resumidamente a seguir.

2. INSTABILIDADE DO PROCESSO DE FINANCIAMENTO DO SUS DO PRIMEIRO DECÊNIO PÓS-CONSTITUCIONAL ATÉ A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 29/2000.

O artigo 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que 30% do Orçamento da Seguridade Social da União seriam



destinados para o financiamento federal das ações e serviços públicos de saúde – mas, este dispositivo não foi respeitado (considerando como referência ilustrativa o valor do Orçamento da Seguridade Social² que integra a Lei Orçamentária da União para 2018, os recursos federais para o SUS seriam de R\$ 301,5 bilhões³, isto é, mais que o dobro de R\$ 130,8 bilhões alocados para o Ministério da Saúde nesse mesmo orçamento).

Durante a execução orçamentária e financeira de 1993, não foi repassado para o Ministério da Saúde o valor equivalente a 15,5% da receita de contribuições, sob a justificativa de que a Previdência Social enfrentava dificuldades financeiras; diante da crise financeira decorrente dessa decisão⁴, o Ministério da Saúde recorreu a empréstimos junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Nesse mesmo ano, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 169, que estabelecia como fonte específica de financiamento federal da saúde 30% do Orçamento da Seguridade Social da União e mais 10% das Receitas de Impostos de competência federal. Essa PEC tramitou por sete anos e foi promulgada como Emenda Constitucional (EC) 29/2000; porém, o texto aprovado foi bastante modificado em relação à redação original, não contemplando essa regra de cálculo da aplicação mínima federal em ações e serviços públicos de saúde.

Antes disso, em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (posteriormente reeditado como Fundo de Estabilização Fiscal), transformado em Desvinculação das Receitas da União (DRU) a partir de 2000, cujo objetivo era desvincular 20% (aumentado para 30% pela EC 93/2016) das contribuições sociais, inclusive as que financiavam a seguridade social, para a formação de *superavits* primários anuais destinados aos pagamentos de juros e amortização da dívida pública; e, em 1997, foi instituída a tributação sobre a movimentação financeira, vinculada ao financiamento do SUS, sendo que o Congresso Nacional não aprovou a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em 2007.

2 De R\$ 1,005 trilhão, conforme estabelece o artigo 3º, II, da Lei 13.587, de 02 de janeiro de 2018, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018”.

3 Esse valor somado aos gastos dos Estados e Municípios corresponderia a uma cifra bem maior que os 3,8% do PIB aplicados em ações e serviços públicos pelo Brasil e mais próxima dos 7,9% do PIB dos gastos públicos da Grã-Bretanha em 2015, segundo a Organização Mundial da Saúde (2018); a comparação foi adotada pela semelhança dos sistemas de saúde desses dois países.

4 Ver a esse respeito Mendes e Funcia (2016, pp.145-147).

3. “LONGA CAMINHADA” NA DÉCADA DE 2000 PARA A REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA EC 29/2000, QUE CULMINOU COM A APROVAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 141/2012 SEM ALOCAÇÃO ADICIONAL DE RECURSOS PARA O FINANCIAMENTO FEDERAL DO SUS.

A promulgação da EC 29/2000 foi a primeira medida bem-sucedida para reduzir, ainda que modestamente, a instabilidade do financiamento do SUS e aumentar a alocação de recursos para a saúde pública nos orçamentos federal, estaduais e municipais a partir de 2001.

A regra básica estabelecida (que vigorou até 2015) para a aplicação mínima (“pisó”) federal em ações e serviços públicos de saúde para o ano “x” foi o valor empenhado no ano “x-1” acrescido da variação nominal do Produto Interno Bruto no ano “x-1”, enquanto que, para os “pisos” estaduais e municipais foram definidos percentuais (12% e 15%) das respectivas receitas de impostos e receitas de transferências intergovernamentais oriundas de impostos.

A EC 29/2000 (artigo 198, parágrafo 3º) estabeleceu também a realização de revisão dessa regra a cada cinco anos (ou seja, a primeira seria em 2005) por lei complementar, bem como dos critérios de rateio de recursos transferidos no âmbito do SUS de modo a contribuir para a redução das disparidades regionais. Por fim, essa lei complementar deveria tratar das “normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal” (conforme Inciso III desse parágrafo 3º do artigo 198).

Nesses termos, e com bastante atraso à luz do prazo constitucional, foi promulgada a Lei Complementar 141/2012, que possibilitou:

- a) de um lado, mais um passo para a redução da instabilidade do financiamento do SUS com (i) a definição “do que são e do que não são” ações e serviços públicos de saúde para computar nos cálculos da aplicação mínima federal, estadual e municipal, com o reforço do papel do planejamento ascendente do SUS previsto inicialmente na Lei nº 8.080/1990, (ii) o estabelecimento do caráter protagonista (porque transformados em unidades orçamentária e gestora) dos fundos de saúde nas gestões orçamentária e financeira da União, dos Estados e dos Municípios e (iii) a definição clara do caráter deliberativo dos conselhos de saúde na condição de proponente e fiscalizador das políticas e ações de saúde (inclusive nos aspectos econômico-financeiros conforme previsto originalmente pela Lei nº 8.142/1990, que estabeleceu as conferências de saúde e os conselhos de saúde como instâncias máximas de deliberação do SUS constituídas com a representação dos usuários,



trabalhadores e gestores do SUS), desde a fase de planejamento até a prestação de contas pelos gestores por meio dos relatórios trimestrais e anual de gestão (cujos conteúdos básicos também foram definidos nessa lei); mas,

- b) de outro lado, restringiu o “tamanho” do citado passo rumo à redução da instabilidade do financiamento do SUS, em função da exclusão do dispositivo que redefinía a regra da aplicação mínima federal como sendo 10% das receitas correntes brutas, de modo a manter praticamente inalterada as formas de cálculo dos “pisos” federal, estadual e municipal conforme estabelecidas pela EC 29/2000.

4. PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 86/2015 PARA INVIABILIZAR O MOVIMENTO “SAÚDE+10” EM PROL DO AUMENTO DO “PISO” FEDERAL PARA 10% DAS RECEITAS CORRENTES BRUTAS DA UNIÃO.

O Conselho Nacional de Saúde (CNS) tomou a iniciativa de articular os conselhos estaduais e municipais de saúde e um conjunto de atores, entidades representativas de diversos segmentos da sociedade civil, movimentos sociais e populares de saúde para a retomada imediata da proposta do “piso” federal de 10% das receitas correntes brutas, excluída quando da redação final da Lei Complementar 141/2012. Dessa articulação, surgiu o Movimento “Saúde+10”, responsável pela coleta de mais de 2,2 milhões de assinaturas auditadas para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular (PLP 321/2013) ao Congresso Nacional, que estabelecia tão somente que a aplicação mínima federal em ações e serviços públicos de saúde seria de 10% das Receitas Correntes Brutas. No período de 2013 a 2015, os integrantes do “Saúde+10” participaram de inúmeras atividades de mobilização e conscientização pela aprovação desse PLP 321/2013, inclusive junto aos parlamentares, Prefeitos e Governadores, além de reuniões técnicas com os Ministérios da Saúde, da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil. Mas, diante da forte resistência e pressão da área econômica do governo da Presidenta Dilma Rousseff contra esse aumento proposto pelo PLP 321/2013 para o “piso” federal do SUS, o Congresso Nacional decidiu promulgar a EC 86/2015 que agravou o processo de subfinanciamento crônico do SUS, principalmente em razão de:

- a) estabelecer 15% da Receita Corrente Líquida da União como aplicação mínima obrigatória em ações e serviços públicos de saúde, mas de forma escalonada: 13,2% no primeiro ano (2016) até atingir os 15% no quinto ano (2020). Esse dispositivo representava uma redução de aplicação em comparação aos exercícios

- de 2014 (14,2%) e 2015 (14,7%), o que caracterizaria uma inconstitucionalidade, cuja tese está em apreciação pelo Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5595);
- b) determinar a execução orçamentária obrigatória⁵ de 1,2% da Receita Corrente Líquida da União com despesas oriundas de emendas parlamentares individuais para diversas áreas, sendo que metade (0,6%) obrigatoriamente com ações e serviços públicos de saúde. No caso do SUS, por força desse dispositivo que ficou conhecido como “orçamento impositivo”, as despesas com emendas parlamentares aumentaram da média anual de R\$ 1,1 bilhão (verificada no período de 2008 a 2013) para cerca de R\$ 4,5 bilhões (em 2016), mas sem aumentar o “piso”, o que representou, na prática, uma restrição ao Ministério da Saúde na alocação de recursos orçamentários e financeiros para a programação própria de despesas para a implementação das políticas e ações de saúde aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde, cujos objetivos e metas integram o Plano Nacional de Saúde (de 2012-2015 e de 2016-2019) e a Programação Anual de Saúde desse período; e
- c) excluir a receita de royalties do Pré-Sal como fonte para aplicação federal em ações e serviços públicos de saúde adicional ao “piso” constitucional, conforme Lei nº 12.858/2013.

5. EC 95/2016: DESCOMPROMISSO COM OS DIREITOS DE CIDADANIA COMBINADO COM O DESMONTE DO SUS EVIDENCIADO EM ASPECTOS RECENTES DA POLÍTICA DE SAÚDE E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

Nos primeiros meses de 2016, e poucos dias antes do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, houve um consenso entre os deputados da base governista e da oposição na Câmara Federal a favor do aumento da aplicação mínima em ações e serviços de saúde pela União com a aprovação em primeiro turno da PEC 01/2015: esse aumento seria escalonado em sete anos, sendo no primeiro ano 14,8% das Receitas Correntes Líquidas e no último 19,4% (que equivaleria aos 10% das Receitas Correntes Brutas).

⁵ É oportuno salientar que a Lei Federal 4320/64 que disciplina orçamento e a contabilidade pública estabelece que o orçamento autoriza a realização da despesa, ou seja, a EC 86/2015 criou a obrigatoriedade da execução do orçamento somente para as despesas oriundas de emendas parlamentares individuais, o que colide frontalmente com outros dispositivos da Constituição Federal de 1988 que priorizam os direitos de cidadania, como é o caso do conjunto das ações e serviços públicos de saúde.

O que parecia ser a maior vitória do SUS desde a sua criação na Constituição Federal de 1988 revelou sua verdadeira natureza “golpista” contra o princípio constitucional de que “a saúde é direito de todos e dever do Estado”: a nova base parlamentar de apoio ao governo Temer recém-empossado após o impeachment, que enquanto foi oposição ao governo da Presidenta Dilma Rousseff votou favoravelmente pelo aumento de recursos para o SUS estabelecido pela PEC 01/2015, abandonou rapidamente esse compromisso para apoiar a tramitação e votar favoravelmente à PEC 241/2016 encaminhada pelo novo chefe do Poder Executivo em junho de 2016. A mudança da regra da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde introduziu o processo de desfinanciamento do SUS: não se tratava mais de uma discussão de recursos insuficientes para efetivar plenamente o SUS constitucional, mas de redução na alocação anual de recursos, que variava de R\$ 148 bilhões a R\$ 822 bilhões, dependendo da metodologia adotada para a definição dos cenários – do contrafactual⁶ (baseado na comparação entre a nova regra do “teto” e a aplicação efetiva baseada na regra da EC 29/2000 no período 2003 a 2015) ao prospectivo⁷ (baseado em diferentes parâmetros de projeção para as variações do IPCA/IBGE e para os valores da Receita Corrente Líquida e do PIB até 2036).

Depois da aprovação pela Câmara dos Deputados, a PEC 241/2016 foi encaminhada ao Senado Federal, cuja votação favorável (com a tramitação sob a denominação de PEC 55/2016) resultou na promulgação em dezembro de 2016 da EC 95/2016: ficou estabelecido um “teto” para as despesas primárias nos níveis das despesas pagas em 2016 somente corrigidos pela variação anual do IPCA/IBGE; para a saúde e a educação, essa nova regra estabeleceu como “teto” o valor apurado da aplicação mínima de 2017: no caso da saúde, R\$ 109,1 bilhões, equivalente a 15% da Receita Corrente Líquida⁸ de 2017 (R\$ 727,3 bilhões), foi o valor de referência para correção pela variação anual do IPCA de modo a calcular os novos “pisos/tetos” de 2018 a 2036. Essa alteração na redação final em relação ao texto da PEC 241/2016 não alterou significativamente a situação de perdas projetadas para o financiamento do SUS apresentada nos estudos citados anteriormente.

Com essa mudança constitucional, a saúde passa a ter um “piso/teto” para a aplicação federal, de tal modo que não haverá nenhuma alocação adicional de recursos para o SUS que não implique na redução de recursos de outra área governamental e/ou política social – o que representa acirramento da disputa interministerial pela alocação de recursos orçamentários, em detrimento das necessidades da população e, pior, explicitamente a favor dos interesses rentistas, pois na mensagem governamental que encaminhou a PEC 241/2016 para a Câmara dos Deputados consta, dentre os objetivos da proposta, a necessidade de rever a rigidez orçamentária decorrente dos mínimos constitucionais para a

6 Ver a esse respeito Ocke-Reis e Funcia (2016).

7 Ver a esse respeito Vieira e Benevides (2016).

8 Ministério da Fazenda (2018-b).

saúde e para a educação para, em conjunto com o “teto” das demais despesas primárias até 2036 (a preços de 2016), alocar os recursos crescentes para pagar os juros e a amortização da dívida pública nesse período.

Portanto, a EC 95/2016 representou um “golpe” contra os direitos de cidadania, e especialmente contra o SUS ao transformar o seu processo de subfinanciamento crônico em desfinanciamento contínuo até 2036.

A combinação de algumas ações empreendidas pela nova gestão do Ministério da Saúde desde que assumiu o comando federal do SUS a partir de meados de 2016 com os efeitos negativos da EC 95/2016 para o financiamento do SUS não só interrompeu o processo gradativo e permanente de sua construção a partir de 1988, como iniciou o seu desmonte, com destaque para:

- a reprovação pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) da Saúde do Relatório Anual de Gestão (RAG) 2016 do Ministério da Saúde;
- as revisões da Política Nacional de Atenção Básica, da Política Nacional de Saúde Mental e da Política Nacional de Assistência Farmacêutica que têm apontado para a redução de recursos das ações atualmente realizadas, cujos efeitos serão sentidos a partir de 2018;
- a proposta dos planos acessíveis (ou populares) de saúde a preços baixos e com atendimento restrito praticamente a consultas (ficando o atendimento da média e alta complexidade sob responsabilidade do setor público); e
- a flexibilização da forma de transferência de recursos fundo a fundo em apenas dois blocos (custeio e capital) estabelecidos pela Portaria MS 3992/2017 (que tenderá a deslocar recursos da atenção básica e da vigilância em saúde para as ações de média e alta complexidade).

Delimitando a análise aqui realizada aos aspectos de natureza orçamentária e financeira, a reprovação do RAG 2016 do Ministério da Saúde pelo CNS foi uma ocorrência inédita, em razão tanto da reincidência de falhas apontadas como ressalvas nos anos anteriores, como do não cumprimento da aplicação mínima constitucional de 15% da Receita Corrente Líquida (a EC 95/2016 revogou o escalonamento de cinco anos estabelecido pela EC 86/2015 para se atingir esse “piso”). A execução orçamentária de 2016 caracterizou, pela primeira vez, um desrespeito explícito a um dispositivo constitucional. Dentre os demais motivos da reprovação do RAG 2016 pelo CNS⁹, podem ser destacados os apontamentos reincidentes de anos anteriores, como por exemplo, os que estão relacionados ao descumprimento da Lei Complementar 141/2012 pelo Ministério da Saúde (a não compensação integral dos Restos a Pagar cancelados no ano anterior e a inexistência de disponibilidade financeira no Fundo

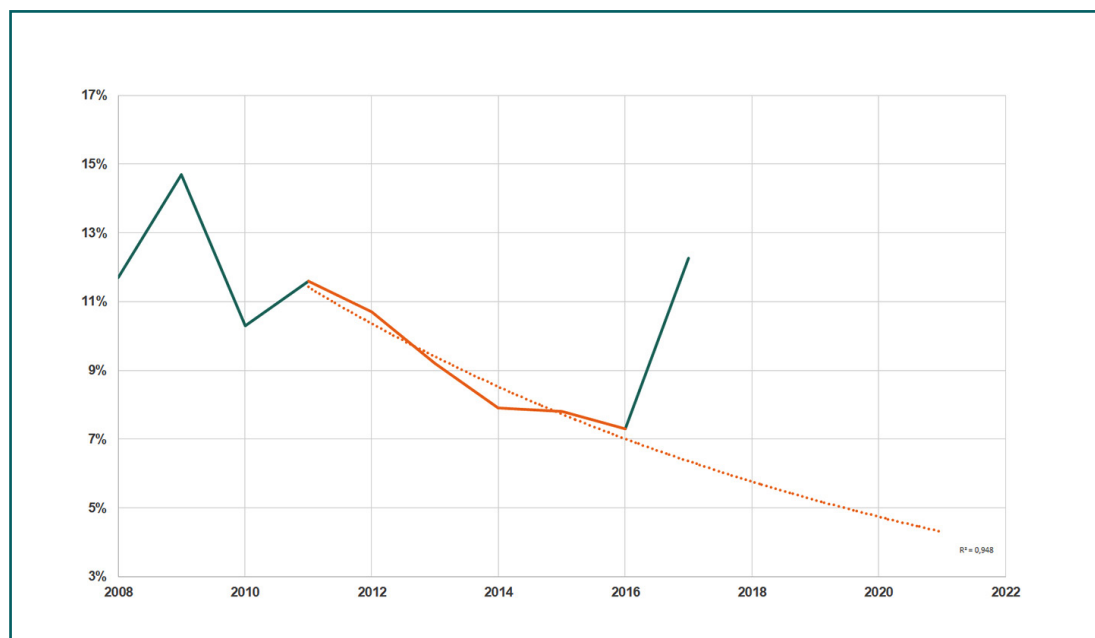
9 Conforme Resolução 551/2017 do Conselho Nacional de Saúde (2017).

Nacional de Saúde compatível com os valores dos empenhos a pagar e dos restos a pagar no final de 2016), aos baixos níveis de execução orçamentária e financeira de vários itens de despesas de acompanhamento permanente do CNS e à interrupção do processo gradual de aumento da razão entre as despesas da atenção básica (AB) e da assistência hospitalar-ambulatorial (AHA) que vigorou até 2014.

Os baixos níveis de execução orçamentária e financeira de 2016 também ocorreram em 2017, mas houve um grande aumento no valor dos empenhos a pagar no final desse exercício (superou 80% em comparação a 2016), interrompendo a tendência de queda que vinha sendo observada, conforme ilustra o Gráfico 1.

GRÁFICO 1

ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, NÍVEL (1) DE EMPENHOS A PAGAR AO FINAL DO EXERCÍCIO



Fonte: Ministério da Saúde Elaboração Própria; adaptado de Ministério da Saúde (2008 a 2016) e Ministério da Saúde (2013 a 2017).

Nota: (1) O nível de empenho a pagar é um percentual obtido pela divisão dos valores dos empenhos a pagar em relação aos valores empenhados.

Org: do autor

Essa ocorrência de recorde dos empenhos a pagar das despesas com ações e serviços públicos de saúde no final de 2017 (R\$ 14,1 bilhões contra R\$ 7,8 bilhões em 2016) em combinação com os baixos níveis de liquidação da despesa são indicativos dos efeitos negativos para o SUS da limitação de pagamentos em termos consolidados decorrente do “teto” das despesas primárias estabelecido pela EC 95/2016. A Tabela 2 ilustra que as despesas

pagas do Ministério da Saúde, tanto as referentes aos restos a pagar, como as orçamentárias decorrentes dos empenhos realizados em 2017, apresentaram queda real em 2017 em comparação a 2016.

TABELA 2

ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, DESPESAS PAGAS E AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE; EM VALORES NOMINAIS E REAIS

R\$ milhões

		Restos a Pagar ¹	Orçamentária	Total
Valores constantes	2016	8.576	98.932	107.508
	2017	6.487	101.135	107.622
	Variação Nominal (%)	-24,4	2,2	0,1
Valores reais ²	2016	8.829	101.850	110.680
	2017	6.487	101.135	107.622
	Variação Nominal (%)	-26,5	-0,7	-2,8

Fonte: Elaboração Própria; adaptado de Relatórios de Prestação de Contas do 3º quadrimestre de 2016 e 2017.

Nota: ⁽¹⁾ Corresponde à soma das despesas ASPS (ações e serviços públicos de saúde) e não ASPS. ⁽²⁾ Deflacionado pelo IPCA

Outro aspecto relevante da condução recente da execução orçamentária e financeira do Ministério da Saúde foi o crescimento significativo das emendas parlamentares: inicialmente, por causa da aprovação do “orçamento impositivo” na EC 86/2015 e, nos exercícios de 2016 e 2017, esse valor foi incrementado pelo governo federal no contexto das tratativas realizadas com os parlamentares para a aprovação de propostas de emenda constitucional (PEC’s) e de projetos de lei (PLs), sendo que em 2017, a soma das despesas empenhadas referentes às “emendas impositivas” com as das demais emendas parlamentares classificadas como ASPS totalizou R\$ 7,4 bilhões, 65% acima do valor empenhado em 2016; as despesas pagas referentes ao conjunto das emendas parlamentares classificadas como ASPS totalizaram R\$ 3,2 bilhões em 2017, 85% acima do valor de pago em 2016. Enquanto isso, as despesas empenhadas como ASPS referentes à programação própria do Ministério da Saúde cresceram apenas 5,7% em 2017 em comparação a 2016 e as pagas cresceram apenas 0,5% no mesmo período.

Portanto, como essa expansão das despesas oriundas de emendas parlamentares não veio acompanhada de recursos adicionais ao “piso” federal do SUS, a consequência imediata foi comprimir a margem da programação orçamentária própria realizada pelas áreas técnicas do Ministério da Saúde para atender as necessidades da população à luz do que foi aprovado no Plano Plurianual, Plano Nacional de Saúde e Programação Anual de Saúde. Com isso, o caráter pragmático das tratativas políticas com os deputados e senadores da base governista para aprovação das PEC’s e dos PLs tomou o lugar do caráter programático na execução dos planos e orçamento da área da saúde.



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Está em curso um processo de desfinanciamento federal do SUS como consequência das perdas bilionárias de recursos decorrentes da vigência da EC 95/2016 até 2036. A expansão significativa das despesas ASPS oriundas das emendas parlamentares contribuem para aumentar esse desfinanciamento, porque retiram capacidade de financiamento para a execução das despesas planejadas pelas áreas técnicas do Ministério da Saúde, na medida em que, sem recursos adicionais ao “piso”, reduzem a alocação orçamentária e financeira para as despesas decorrentes da programação própria dessas áreas técnicas. Considerando que o “teto” das despesas primárias estabelece essa mesma condição para o “piso” da saúde e considerando que os restos a pagar da saúde, em valor superior a R\$ 20 bilhões, faz parte do limite financeiro estabelecido pela área econômica do governo, a gestão orçamentária e financeira do SUS está diante de vários impasses: se empenhar despesas acima do piso, não terá disponibilidade financeira para pagamento; se decidir pela redução significativa dos saldos dos restos a pagar, não terá disponibilidade financeira para o pagamento das despesas empenhadas em cada exercício; se optar pela priorização dos pagamentos das despesas empenhadas em cada exercício, não terá disponibilidade financeira para o pagamento dos restos a pagar. Se houver cancelamentos de restos a pagar, não haverá disponibilidade financeira para aplicação adicional ao mínimo exigida pela Lei Complementar 141/2012. Enfim, pela ótica orçamentária-financeira, está em curso um processo acelerado de desmonte do SUS pela restrição orçamentária e pela “asfixia” financeira decorrentes da EC 95/2016, bem como pela reincidência dos baixos níveis de liquidação de despesas que atingem, inclusive, as transferências federais de recursos fundo a fundo para os estados, Distrito Federal e municípios – representam cerca de 2/3 das despesas anuais do Ministério da Saúde. Por tudo isso, o lema apropriado para o governo federal na gestão da saúde que assumiu o comando do SUS em meados de 2016 é “Menos 30 anos em três”...

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução CNS 551/2017** (com anexos). Disponível em <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2017/Reso551.pdf> e http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2017/Reso551_anexo.pdf (Acesso em 13/01/2018).

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm (Acesso em 21/03/2018).

EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016. MENSAGEM À PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL. Disponível em <http://www.camara.gov.br/pro>

posicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=146431&file_name=PEC+241/2016 (Acesso em 26 de junho de 2016).

LEI 8142/90. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm (Acesso em 21/03/2018)

LEI 12858/2013. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm (Acesso em 21/03/2018).

LEI 13587/2018. Disponível em <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2018/lei/Lei13587-2018.pdf> (Acesso em 21/03/2018).

LEI COMPLEMENTAR 141/2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm (Acesso em 21/03/2018).

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Domestic general government health expenditure (GGHE-D) as percentage of gross domestic product (GDP) (%) Data by country.** Disponível em <http://apps.who.int/gho/data/node.main.GHEDGGHEDGDPSHA2011?lang=en> (Acesso em 21/03/2018).

MARQUES, Rosa M.; PIOLA, Sérgio F.; ROA, Alejandra C. (organizadores). **Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento.** Rio de Janeiro: ABrES; Ministério da Saúde, Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento; OPAS/OMS no Brasil, 2016.

MENDES, A. e FUNCIA, F. **O SUS e seu financiamento.** In: MARQUES, Rosa M.; PIOLA, Sérgio F.; ROA, Alejandra C. (organizadores). **Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento.** Rio de Janeiro: ABrES; Ministério da Saúde, Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento; OPAS/OMS no Brasil, 2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária no Brasil** (Edições referentes a 1998, 2002, 2006, 2015 e 2016). Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap> (Acesso em 21/03/2018-a).

_____. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Demonstrativo da Receita Corrente Líquida** (janeiro a dezembro de 2017). Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais> (Acesso em 21/03/2018-b).

MINISTÉRIO DA SAÚDE. SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Relatórios Anuais de Gestão do Ministério da Saúde** (referentes aos exercícios de 2008 a 2016). Brasília, diversos anos, mimeo.



_____. **Relatórios de Prestação de Contas do 3º quadrimestre** (referentes aos exercícios de 2013 a 2017). Brasília, diversos anos, mimeo.

OCKE-REIS, Carlos O. e FUNCIA, Francisco R. **Desmonte do SUS: mito ou verdade**. 2016. Disponível em http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2016/07/Ocke_-_Funcia.pdf (Acesso em 21/03/2018)

VIEIRA, Fabíola S. e BENEVIDES, Rodrigo P.S.. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Nota Técnica - 2016 - setembro - Número 28 – Disoc. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=28589 (Acesso em 21/03/2018).





É VIÁVEL A COBRANÇA PELO SUS COMO FORMA DE EFETIVIDADE NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SAÚDE?

WAGNER BALERA¹

Foi claro o escopo da Constituição Cidadã: lançar as bases do Estado Social e Democrático de Direito, nos termos do art. 10 daquele Diploma.

Com fulcro nessa orientação política fundamental e tendo como valores indicativos a vida, a saúde e a dignidade, o constituinte tratou de configurar certas diretrizes aptas a tornar efetivo o direito tracejado de modo amplo no Texto Maior.

Também com vistas a não criar falsas expectativas, o constituinte cuidou de regular os mecanismos de revisão e de reforma do Estatuto Fundamental.

E, nesta quadra, dos trinta anos de promulgação da Carta Magna, pode ter chegado o momento de serem atualizados os contornos genéricos daquele Texto e, se assim decidir a comunidade política, ser iniciado amplo processo de adaptação da Constituição de 1988 ao ambiente mais complexo da sociedade de risco.

A Constituição Cidadã é a melhor expressão do constitucionalismo social brasileiro. Aliás, pode-se mesmo dizer que essa é a primeira Constituição Social do Brasil, bem por ter dedicado um Título específico para os cuidados dos direitos sociais.

Subordinado o Título VIII, da Constituição, ao critério referencial do primado do trabalho e tendo como fim o bem-estar e a justiça sociais, cumpre verificar se a dinâmica de implantação dos direitos constitucionais sociais está a atender a contento a todos os brasileiros.

Esse direito constitucional intenta resolver parcela considerável das questões sociais por intermédio do sistema de seguridade social.

¹ 1 Professor de Direitos Humanos da Puc São Paulo

E, como primeira expressão do direito social dos brasileiros é disciplinada – em termos bem genéricos – a saúde.

Reparemos bem. As ações e serviços de saúde receberam, todas elas, a chancela constitucional da relevância pública.

Bastaria que a esse atributo objetivo e enfático fosse prestada a devida e estrita reverência para que muitas das questões sociais que afligem a comunidade já tivessem encontrado solução normativa que não perpassa, necessariamente, por mudanças na letra e no espírito da Constituição que hoje estamos a celebrar.

Cotejemos, com efeito, os princípios constitucionais da seguridade social com a organização jurídica do setor da saúde.

Sobressai como princípio geral, verdadeira diretriz hermenêutica de todo o preceituário configurado na Lei Magna, a *universalidade da cobertura e do atendimento*.

Trata-se da verdadeira expressão da isonomia constitucional em matéria de saúde.

Como deixei sublinhado em outra oportunidade:

*.... a universalidade abrange tanto sujeitos protegidos quanto objetos capazes de proporcionar proteção social a todos eles. Ou, dito no linguajar técnico apropriado: coletividade de beneficiários e elenco de prestações.*²

A vida e a saúde dos brasileiros são, assim, garantidas de modo amplo.

E, a seu modo, o constituinte encravou no Texto Fundamental o ideário que expressa de modo cabal tal arcabouço de proteção: atendimento integral (art. 198, II).

A saúde, por sua intrínseca ligação com a vida e a dignidade – valores essenciais proclamados pela Lei das Leis – é bem fundamental que também recebe atenção do constituinte quanto à respectiva estrutura, posto que deve ser organizada em sistema único.

Destarte, mediante políticas de previsão (ações de saúde) e por medidas curativas (serviços de saúde) – os riscos a que a sociedade de risco expõe cada vez com maior intensidade a comunidade humana podem vir a ser debelados ou, quando menos, reduzidos em seu formidável potencial ofensivo à vida.

Impressiona essa garantia jurídica tão abrangente! Temos, por ordem expressa do Estatuto Supremo, o direito a não ficarmos doentes. Ordenam tal direito as medidas de prevenção, tratamento, cura e recuperação. Todo o ciclo apto a proporcionar ao sujeito de direito o pleno exercício de sua capacidade e habilidade.

Prossigamos, porém.

2 Cf. o meu *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin. 2. 2010. P 106.



O segundo princípio constitucional aplicável à saúde é o da *uniformidade e equivalência das prestações às populações urbanas e rurais*.

É possível que tenha sido essa diretriz a representativa do maior avanço na direção da isonomia constitucional em matéria de saúde.

E, para bem percebermos do que se trata é suficiente que se transcreva o restritíssimo preceito do direito anterior que cuidava do assunto.

Assim dispunha a Lei Orgânica da Previdência Social, de 1960, com a redação que lhe deu a Lei n. 5.890, de 1973:

Art. 46. A amplitude da assistência médica será em razão dos recursos financeiros disponíveis e conforme o permitirem as condições locais.

Portanto, duas elementares restrições se opunham, então, ao atendimento em igualdade de condições às populações urbanas e rurais: a. os recursos financeiros e; b. as condições locais.

A criação do Sistema Único permite que condições locais sejam encontradas pela ampla rede de proteção social. A segunda restrição, destarte, pode ser abolida.

Mas, fica pendente a primeira, sobre a qual trataremos mais adiante.

O terceiro princípio aplicável ao tema é o da seletividade e distributividade das prestações de seguridade social.

Esse comando apresenta duas diretivas que se completam na organização do elenco das prestações que, afinal, serão postas à disposição da comunidade protegida.

A seletividade é mecanismo de escolha. Do elenco das prestações possíveis incumbe ao legislador escolher aquelas que serão, de pronto, incluídas no plano protetor.

Como ressalta à evidência, a universalidade se configura como um dever histórico, não nasce de um jato. Nenhum Estado teria estrutura ou suporte financeiro para conferir, de pronto, cobertura a todo e qualquer risco social.

Presidirá a escolha, decerto, o objetivo central da República Federativa do Brasil que consiste na promoção do *bem de todos* (art. 3º, IV, da Constituição de 1988).

Cumprido o ritual normativo da escolha das prestações a serem ofertadas à comunidade, entra em cena o critério da distributividade que, segundo me parece:

*.... faculta a escolha, pelo legislador, de prestações que — sendo direito comum a todas as pessoas — contemplam de modo mais abrangente os que se encontrem em maior estado de necessidade.*³

3 Cf. o meu Sistema de Seguridade Social. São Paulo: LTr. 8. 2016, p.36.

A distributividade é o fundamento de validade último para que, uma vez promovidos os necessários ajustes normativos, seja facultada a cobrança, pelo SUS, diretamente do usuário, de parte dos custos para o fornecimento de certas prestações de saúde, como veremos a seu tempo.

Já estão assentados os princípios que, por diretiva constitucional, devem configurar a área da saúde. O primeiro, como já se disse, aponta para o fim último a ser atingido pelo setor: atendimento integral.

E os demais, como estruturas de apoio, definem as medidas da isonomia constitucional em matéria de seguridade social, notadamente o segmento que aqui se examina com maior profundidade.

Resta, agora, examinar as diretrizes estruturais do sistema sob a perspectiva do respectivo financiamento.

A primeira delas é a da equidade da forma de participação no custeio.

Foram definidas, sob perspectiva genérica, duas distintas modalidades de fontes de financiamento do sistema. A direta, representada pelas contribuições sociais, e a indireta, consubstanciada nas receitas orçamentárias com que cada uma das pessoas políticas deve custear as prestações.

Adiante-se que, ademais, a Lei Maior aventa a possibilidade de que outras fontes venham a ser criadas por lei complementar. (art. 145, § 4º, c, com art. 154, I).

O valor de cada parcela que comporá o catálogo de recursos financeiros a serem vertidos ao sistema depende de cálculos nada simples, cuja elaboração é o mister da ciência atuarial. Nesse quadro, o Plano de Custeio é pressuposto necessário para instituição (criação), modificação (aumento/redução) de cobrança de qualquer fonte de financiamento da seguridade social.

Sem Plano de Custeio votado pelo Poder Legislativo, nem contribuintes, nem beneficiários, terão segurança e certeza acerca da real situação do sistema de proteção social brasileiro. E, vivendo de insegurança em insegurança, a toda hora estarão sendo alarmados por notícias a respeito de supostos déficits do financiamento.

Ocorre que o pano de fundo da seguridade é sua expressão equivalente: segurança. Essa é a boa medida da prudência na condução de projeto do qual depende o bem de todos, vale dizer, o futuro do Estado Social e Democrático de Direito.

A segurança, na configuração de toda a armadura da seguridade social depende da necessária e estrita observância de preceito elementar que tenho denominado: regra da contrapartida.⁴

4 Cf. o meu A Seguridade Social na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1989, p. 68.



Quase escondido no emaranhado de comandos do art. 195 da Lei Magna, o respectivo § 5º, assim didaticamente redigido:

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

A segurança, assim como a certeza, formam parte do patrimônio jurídico do contribuinte, inclusas no rol precisamente denominado como “Estatuto do Contribuinte”, por LOUIS TROTABAS.⁵

Ora, o comando expresso na regra da contrapartida exige que toda a comunidade integre o pacto de financiamento do Estado Social de Direito.

Em exata perspectiva, SOUTO MAIOR BORGES explica:

*O estatuto tributário é não só do contribuinte. É do fisco e do contribuinte numa relação isonômica. Ao fisco o que é do fisco, mas só o que é dele. Ao contribuinte somente o que lhe pertence. Só vive honestamente, só não lesiona ninguém, quem dá a cada um que é seu.*⁶

A regra da contrapartida é simples, chega a ser até certo ponto óbvia. Não haverá dispêndio sem a respectiva fonte de custeio total.

Quando se deparou com a formidável conta que deveria pagar para cumprir os encargos do programa de saúde, o Estado brasileiro instituiu a tributação sobre movimentação financeira. Em caráter provisório.

Ocorre que os dispêndios não eram provisórios. Eram e são perenes e, cada vez mais ampliados.

Qualquer contribuinte aplaude quando um tributo se extingue. Mas, de algum lugar terá que sair o montante que deixou de ser arrecadado por força da eliminação da fonte de custeio referida.

De modo objetivo e realista JOSÉ NABAIS CASALTA acentua:

“Perguntar por quem suporta os custos do estado social é indagar sobre quem efectivamente arca com os custos por termos um estado social, ou seja, um estado que para além de assegurar os clássicos direitos, liberdades e garantias fundamentais, realiza também um núcleo essencial dos chamados direitos e deveres económicos, sociais e culturais ou, na versão da União Europeia, assegura o bem conhecido “modelo social europeu”. Pois bem, como se afigura óbvio, os custos stricto sensu do estado, isto é, os seus custos financeiros, implicam a existência de um estado fiscal, concretizando-se

5 Citado por GILBERTO DE ULHÔA CANTO, in Direito Tributário Aplicado – Pareceres. Rio: Forense Universitária, 1992. P. 57.

6 BORGES, José Souto Maior. O princípio da segurança jurídica na criação e aplicação do tributo. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ n. 13, abr./maio 2002. p. 4

*portanto para os cidadãos no cumprimento do dever fundamental de pagar impostos. Pois é preciso não esquecer que, ao contrário do que por vezes se vê afirmado, todos os direitos têm custos, e custos públicos”.*⁷

A fenomenologia de extinção da contribuição sobre movimentação financeira é comprovação cabal do completo despreparo com que se cuida do tema, já aqui apontado como de alta complexidade, do financiamento da seguridade social.

É como se o sistema único de saúde estivesse atuando com plena eficácia; como se os usuários recebessem pronto e cabal cuidado de todas as situações de necessidade; como, enfim, se o atendimento integral já fosse realidade palpável.

A construção sistemática do sistema único de saúde, sob a perspectiva do financiamento, avançou de modo significativo no momento em que resultou promulgada a Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000, cujo escopo consistiu na definição da parcela mínima que cada pessoa política destinará, por determinação da Carta Magna, ao custeio da saúde.

Saliente-se que a contribuição provisória não mais vigorou a partir de 2007.

E essa lacuna na arrecadação não mereceu qualquer discussão no momento oportuno, da edição da Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012, cujo projeto já tramitava desde o mesmo ano.

Para que se perceba a dificuldade de compreensão do assunto, transcrevo o comando estampado naquela Lei Complementar:

Art. 17. O rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados na forma do caput dos arts. 18 e 22 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, o disposto no art. 35 da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, de forma a atender os objetivos do inciso II do § 3o do art. 198 da Constituição Federal.

Tal comando explicita, de modo objetivo, os critérios para definição do montante a ser estimado para os gastos de saúde.

Vale dizer. Essa regra corresponde ao plano parcial de custeio da área da saúde, se é que assim podemos exprimir, para melhor compreensão do assunto, visto como o financiamento da seguridade social é um todo unitário, representado pelo orçamento estampado no capítulo próprio da lei orçamentária anual.

⁷ NABAIS, J. Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do estado social. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, vol. 88, p. 269-308, set/out. 2009. p. 270-271.



De todo modo, vale à pena cotejar esse comando com o conceito genérico de plano de custeio.

O antigo Decreto n. 84.245, de 1979, ao definir o Plano de Custeio, assim se expressa:

Art. 1º O Plano Plurianual de Custeio do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social é um conjunto de normas e indicadores apoiados em previsões de receita e despesa, calculados com base na experiência de riscos, na prestação de serviços e nas expectativas futuras de desenvolvimento do regime de previdência e assistência social, a cargo das entidades do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, tendo como objetivo orientar a programação econômica do sistema e assegurar o seu equilíbrio financeiro.

Assim se configura a segurança (seguridade) jurídica no custeio representada pela regra da contrapartida.

É necessário que haja estimativa de despesa, baseada na experiência do risco - como explicita a Lei Complementar no preceito transcrito: *dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde* - para que seja provida a receita, a respectiva fonte de custeio total a que alude a parte final do já transcrito parágrafo do art. 195, da Lei das Leis.

A ausência de verdadeiro e próprio Plano de Custeio, figura contábil apta a registrar estimativas de receitas e despesas de todo o sistema de seguridade social (em suas três vertentes, inclusive e especialmente daquela que estamos a examinar aqui com mais detenção) impede que se tenha entre mãos o dado empírico sem o qual nenhum planejamento sobre a evolução do setor é possível.

Força reconhecer que a regra da contrapartida é verdadeira limitação constitucional ao dispêndio sem a prévia definição da despesa de que se cuida.

Portanto, pensamos objetivamente que só se apresenta uma resposta possível à indagação: “Há direitos acima dos orçamentos?”.⁸ E a resposta é não.

O que impõe, necessariamente, a reabertura dos debates que deixaram de ser efetuados no bojo do processo legislativo de que resultou a Lei Complementar n. 141, de 2012, cujo escopo deveria ter avançado na discussão mais ampliada das fontes de custeio e respectivos campos de incidência a serem destinadas - em termos técnico - ao financiamento da saúde.

E esse debate começa por melhor definição do vetor constitucional da equidade na forma de participação no custeio.

⁸ É questionamento que fazem AMARAL, G; MELO, D. no texto: “Há direitos acima dos orçamentos?” In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (org.) Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 98.

Com razão Aldaíza Sposati pondera:

“a noção de igualdade só se completa se compartilhada à noção de equidade. Não basta um padrão universal se este não comportar o direito à diferença. Não se trata mais de um padrão homogêneo, mas de um padrão equânime”⁹

A equidade, como expressão da isonomia, implica no reconhecimento das distintas realidades que se deparam no campo do universo protegido, vale dizer no conjunto de pessoas que são destinatárias constitucionais às prestações de saúde.

Na verdade, o debate a respeito da equidade exigirá que, para além da simples esquematização das parcelas que incumbe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios destinarem ao orçamento da saúde, deve enfrentar a questão proposta pela regra da contrapartida. Esta implica numa conta de chegar.

E parece que ninguém quer pensar na conta de chegar, notadamente após a extinção da CPMF, que tinha se transformado na principal fonte de recursos para a área da saúde ter ocorrido por decurso de prazo.

É dizer, o Poder de Estado que aprecia o orçamento da seguridade social e que, por presunção absoluta, conhece todas as fontes de custeio, assim as diretas como as indiretas, se recusa a assumir as responsabilidades constitucionais que lhe cabem.

E como deveria, em tese, ordenar o debate o Poder Legislativo?

Primeiro, realizando o diagnóstico amplo das condições sanitárias do país.

Escrevem Cláudia Travassos e Mônica Castro:

“As condições de saúde de uma população estão fortemente associadas ao padrão de desigualdades sociais existentes na sociedade. Já as desigualdades sociais no acesso e utilização de serviços de saúde são expressão direta das características do sistema de saúde. A disponibilidade de serviços e de equipamentos diagnósticos e terapêuticos, a sua distribuição geográfica, os mecanismos de financiamento dos serviços e a sua organização representam características do sistema que podem facilitar ou dificultar o acesso aos serviços de saúde. Modificações nas características do sistema de saúde alteram diretamente as desigualdades sociais no acesso e no uso, mas não são capazes de mudar por si só as desigualdades sociais nas condições de saúde entre os grupos sociais”¹⁰

A área da saúde não é distinta, quanto aos padrões de desigualdade, das demais áreas sociais que integram o sistema de seguridade social.

9 SPOSATI, Aldaíza. Exclusão social abaixo da linha do Equador. In: VERAS, Mirian P.B. Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam. São Paulo: EDUC. 1999, p. 128.

10 TRAVASSOS, C. e CASTRO, M.S.M. Determinantes e desigualdades sociais no acesso e na utilização de serviços de saúde. In GIOVANELLA, Lígia, et alii. Políticas e sistema de saúde no Brasil. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2 ed., rev., amp; 2012. p.183-206.



Mas, como o texto citado refere, é possível determinar a organização, a disponibilidade dos equipamentos e do material humano a ser empregado no setor; é possível igualmente aferir os padrões de desigualdade existentes quanto à oferta das ações e serviços de saúde em diferentes áreas do território nacional e quanto a distintos públicos – crianças, mulheres, idosos, pessoas com deficiência - cujas demandas específicas podem ser determinadas com base na experiência dos riscos.

Conquanto a responsabilidade pela condução do debate sobre as bases orçamentárias do setor deva ser realizada, inicialmente, na esfera do Poder Executivo, a partir do Conselho Nacional de Saúde (Lei n. 8.142, de 1990, art. 1º § 2º), inclusive e especialmente sobre os aspectos financeiros, é fora de dúvida que a discussão mais ampla sobre o custeio deverá ter deslinde por meio do Congresso Nacional.

E, como se sabe, os custos necessários à implementação de abrangente programa de proteção à saúde são de boa monta. Por conseguinte, e diversas opções políticas deverão ser consideradas na esfera de deliberação congressional, notadamente a institucionalização de outras fontes de custeio.

Cumprir levar em conta que os custos do setor serão sempre crescentes. O surgir de novas tecnologias, novos fármacos e novas terapias, tudo aponta para a cada vez mais expressiva extensão do “atendimento integral”. E, nos termos da regra da contrapartida, para o incremento dos ingressos financeiros.

É, então, necessário que se coloque em pauta de discussão a questão da gratuidade dos serviços de saúde.

Alertam Ingo Sarlet e Mariana Figueiredo:

Tais circunstâncias indicam que a gratuidade em termos de acesso e assistência à saúde – que não é necessariamente a regra no direito comparado – deve ser melhor investigada e avaliada, discutindo-se uma distribuição mais equitativa das responsabilidades e encargos, seja pela maximização do acesso em termos do número de pessoas atendidas pelo sistema público de saúde, seja pela melhor distribuição dos recursos sanitários, com o incremento na qualidade da assistência prestada. Diversamente do que defende parcela significativa da doutrina, o princípio da universalidade não acarreta, como corolário inexorável, a gratuidade irrestrita das prestações materiais, assim como a integralidade da cobertura não significa a satisfação de toda pretensão em termos ideais.¹¹

Há quem sustente que o art. 43 da Lei Orgânica da Saúde estabeleceria a gratuidade das ações e serviços.

11 SARLET, I.W e FIGUEIREDO, M.F. O direito fundamental à proteção e promoção da saúde na ordem jurídico-constitucional: uma visão geral sobre o sistema (público e privado) de saúde no Brasil. In https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/04/2013_04_03183_03255.pdf

O preceito, no entanto, é suficientemente claro a respeito dos estreitos limites dentro nos quais tal atributo fora concedido. Eis como se encontra grafado o comando:

Art. 43: A gratuidade das ações e serviços de saúde fica preservada nos serviços públicos contratados, ressalvando-se as cláusulas dos contratos ou convênios estabelecidos com as entidades privadas”.

In claris cessat interpretatio. A regra só se refere ao que fora contratado até a data da publicação da Lei n. 8.080, vale dizer, 19 de setembro de 1990.

Nenhum comando da Lei Magna estatui a gratuidade da seguridade social em termos gerais. Somente as prestações da área da assistência social são revestidas desse atributo constitucional.

É bem verdade que a Constituição da República Portuguesa, em sua versão primitiva, de 1976, estabelecia a gratuidade da proteção à saúde, nos seguintes termos:

ARTIGO 64.º

(Saúde)

1. Todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover.

2. O direito à protecção da saúde é realizado pela criação de um serviço nacional de saúde universal, geral e gratuito, pela criação de condições económicas, sociais e culturais que garantam a protecção da infância, da juventude e da velhice e pela melhoria sistemática das condições de vida e de trabalho, bem como pela promoção da cultura física e desportiva, escolar e popular e ainda pelo desenvolvimento da educação sanitária do povo.

No entanto, na revisão do texto daquela Carta levada a efeito no ano de 2005, o mesmo comando recebeu a seguinte redação, que segue vigente:

Artigo 64.º (Saúde) 1. Todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover.

2. O direito à protecção da saúde é realizado: a) Através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito;

b) Pela criação de condições económicas, sociais, culturais e ambientais que garantam, designadamente, a protecção da infância, da juventude e da velhice, e pela melhoria sistemática das condições de vida e de trabalho, bem como pela promoção da cultura física e desportiva, escolar e popular, e ainda pelo desenvolvimento da educação sanitária do povo e de práticas de vida saudável.



Essa providência, prudente, admite que a tendência será a da gratuidade. No entanto, nada obsta que sejam criadas fontes de custeio a serem cobradas diretamente dos beneficiários do sistema de saúde.

No âmbito estrito do direito positivo brasileiro a cobrança de certa contribuição social poderia ser cominada mediante lei complementar, eis que o comando estampado no art. 195, § 4º, da Constituição, prevê que outras fontes de custeio poderão ser criadas para a manutenção ou expansão da seguridade social.¹²

Haveria, em respeito à equidade na forma de participação no custeio, mas com estrita observância da regra da contrapartida, que se engendrar certo esquema de financiamento que modulasse a cobrança de parte do serviço de saúde em conformidade com a capacidade econômica do usuário.

Ficaria, deste modo, reservada a gratuidade única e exclusivamente para os desamparados, consoante a definição constitucional e legal da assistência social.

Esse modelo, implementado em conformidade com a Constituição da República Portuguesa sob o esquema de taxas moderadoras, bem poderia ser concretizado em nosso direito positivo.

Tal fórmula permitiria que, de futuro, o que resultou tracejado pelos artigos 196 a 198 da Constituição brasileira adquirisse efetividade, isto é:

“a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social”¹³

Concluo, pois, respondendo à indagação que me foi formulada: é, sim, viável a cobrança pelo SUS como forma de conferir efetividade à prestação de serviços de saúde.

12 § 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

13 ROBERTO BARROSO, Luís, O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas, Rio de Janeiro: Renovar. 2006. p. 82.





A NECESSIDADE DA MANUTENÇÃO DAS CONQUISTAS SOCIAIS OBTIDAS COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

*VERA MARIA CORRÊA QUEIROZ ¹
MIGUEL HORVATH JÚNIOR ²*

INTRODUÇÃO

Oportuna a ideia de chamar à reflexão no momento de comemoração de 30 anos de vigência da Carta Constitucional de 1988 e 70 anos da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Em uma sociedade imediatista, ansiosa e impaciente sempre é conveniente olharmos o passado e focarmos o futuro como lugar onde queremos chegar. E enquanto profissionais do direito e integrantes da sociedade brasileira queremos chegar à consolidação dos ideais de justiça e fraternidade social determinados tanto pela Declaração Universal dos Direitos do Homem quanto pela Constituição Brasileira de 1988.

Um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é o princípio da dignidade da pessoa humana. Difícil conceitua-lo, mas podemos dizer que, atingir-se-á a dignidade da pessoa humana quando há respeito ao outro, à integridade física e moral, à autonomia da vontade e ao mínimo existencial. De forma que o ser humano não seja reduzido a condição de coisa.

- 1 Mestre em Direito Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Direito Previdenciário pela Escola Paulista de Direito. Professora de Direito Previdenciário. Advogada e Consultora Jurídica. Ex Servidora do INSS.
- 2 Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Procurador Federal (Membro da AGU). Autor de obras em Direito Previdenciário dentre elas: Direito Previdenciário. 11ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

Os direitos sociais enquanto direitos de segunda dimensão impõem ao Estado uma atuação prestacional voltada para a satisfação de necessidades da coletividade. São exemplos destes direitos: direito à saúde, ao trabalho, a assistência social, a educação, liberdade de sindicalização, direito de greve, direito a férias e ao repouso semanal remunerado, direito à previdência social.

A seguridade social enquanto sistema visa ao atingimento do bem estar e justiça sociais.

Por bem comum devemos entender o bem de todos e de suas partes. É um bem que subordina o Homem à sociedade, enquanto ser social, mas também um bem que respeita o Homem enquanto pessoa dotada de espiritualidade.

A Justiça social deve ser entendida como expressão de erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais na forma expressa no art. 3º, inciso III da Constituição Federal. Para manter a entropia (equilíbrio) o sistema de seguridade social é dotado de valores e princípios constitucionais.

A concepção moderna de seguridade social é fruto da conjunção da opinião nacional e das ações dos organismos internacionais. As raízes mais remotas da seguridade social lançam suas raízes na lei americana de 14 de outubro de 1935 após a grande crise e na lei Chilena de 1938 que adotou o conceito de medicina social ao determinar o exame sistemático, periódico e obrigatório de todos os segurados. Na Nova Zelândia é implantado modelo que prevê proteção aos integrantes da sociedade com mecanismo exclusivo de financiamento por impostos. Abandonando o sistema de financiamento de dupla contribuição (empregados/trabalhador) e assegurando cobertura geral de todos os ricos. As novas concepções de seguridade social foram acolhidas na Carta do Atlântico de 1941 e em 1942 na Conferência Internacional de Seguridade Social. Até a consagração do conceito de seguridade social ocorrido em 1944 na Declaração de Filadélfia da OIT e o coroamento com a adoção do conceito na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10 de dezembro de 1948. (art. 22). Em junho de 1952 é aprovada a Convenção nº 102 da OIT conhecida como Norma Mínima de Seguridade Social.

Na área de proteção social com a inserção da seguridade social pela Constituição Federal de 1988 o Brasil experimentou a universalização do acesso à saúde, assistência social e previdência social a todos os integrantes da sociedade (brasileiros natos, naturalizados e estrangeiro com residência no território nacional) rompendo com o sistema de proteção anterior que era altamente excludente garantindo proteção apenas e tão somente aqueles que ostentassem qualidade de trabalhador. Com isto o ideário da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 também foi aproximado. Destacamos a importância da Constituição Federal de 1988 como instrumento de efetivação da proteção social, uma vez que os direitos sociais não são necessariamente naturais, mas históricos, fruto de conquista ao longo dos tempos.



1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL – CONTEXTO DE SUA ELABORAÇÃO E PROMULGAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS DAS ESCOLHAS EFETIVADAS

A Constituição Federal de 1988 surge como resgate histórico de um passado de não exercício plena da Democracia do País como instrumento de consolidação da Democracia. Como símbolo da cidadania, tanto que seu entusiasta maior Dr. Ulisses Guimarães a denominou de Carta Cidadão. O Professor Miguel Reale³ já destacava há quase trinta anos que que movimentos pendulares legislativos após períodos de ditadura nem sempre representam avanços. Um dos aspectos já pontuados foi o fortalecimento exagerado do Congresso Nacional talvez pelo receita de repetição do seu fechamento.

(...). Assim é que, se em 1945, reagimos à ditadura do Estado Novo reduzindo em demasia as atribuições do Poder Executivo, forçando uma política de barganha ou de confronto com o Legislativo, foi este que foi duramente atingido com o advento dos Atos Institucionais e as Cartas de 1967 e 1969. Agora, legislando novamente sob o signo do revide, voltamos a fortalecer o Congresso Nacional além do necessário. Eram esquecidas, sem dúvida, medidas de contenção contra os excessos do nosso presidencialismo caudilhesco, mas não até o ponto de subordiná-lo às deliberações precárias de um Poder Legislativo apoiado em clientelas personalistas e não em partidos distintos, não digo por seus programas, que seria exigir muito em nossas circunstâncias, mas pelo menos por seus planos de governo”.

Outro aspecto que projeta grande impacto negativo foi a não aprovação do voto distrital fazendo prevalecer o sistema proporcional que produziu o chamado presidencialismo de coalizão em que os partidos políticos perdem sua capacidade de mobilização dos eleitores e da sociedade de acordo com os seus ideais e bandeiras próprias. Esvaziando a pauta legislativa que muitas vezes é assumida pelo Poder Judiciário na busca da efetivação dos direitos fundamentais determinados na Constituição. É nítida a falta de uma agenda legislativa para discussões e propostas de adequação e avanços nas áreas que integram a seguridade social (saúde, assistência social e previdência social).

Por conta da situação acima mencionada detectamos um descompasso entre os poderes constituídos na efetivação da proteção social.

No Poder Legislativo identificamos um vácuo legislativo materializado na falta de vontade política de sustentabilidade do Estado de Bem-Estar Social e de uma agenda legislativa coordenada no sentido de dar sustentabilidade aos instrumentos de proteção social. Constatamos que a maior parte das alterações da legislação previdenciária se dá pela edição de medidas provisórias.

3 REALE, Miguel. “Constituição terceiro-mundista”. Convivium, São Paulo, 31(6) , nov. /dez. 1988, p. 498.

Por sua vez vemos o Poder Judiciário sobrecarregado, na medida em que na falta de um diálogo entre os poderes, ele vem efetivando o Estado de Bem-Estar Social como guardião dos valores constitucionais, outras vezes sendo acusado de estar exacerbando e subtraindo as funções legislativas.

Por sua vez é cobrado do Poder Executivo a criação de ferramentas de execução e entrega da proteção social mais eficientes bem como o seu melhor aparelhamento para cumprir a sua missão constitucional.

Dentre os pontos áureos da Constituição tivemos a introdução da Seguridade Social como instrumento efetivador de políticas públicas baseadas na universalidade para garantir a todos o acesso à saúde, assistência social e previdência social. Porém, conquanto possamos pontuar significativos avanços a proteção social no Brasil ainda está em fase de implementação. E como processo sujeito a retrocesso e períodos de estagnação. Em tempos de reforma é necessário que os cidadãos brasileiros fiquem em alerta para evitar que parte do avanço social obtido com a Carta de 1988 seja neutralizado ou perdida. Tal alerta é indispensável posto que, já são muitas as vozes clamando pela produção de novo texto constitucional mas afeito à atual conjuntura mundial e brasileira. O que significaria um retrocesso ímpar para a proteção social.

A Instituição de um Estado Democrático cujos objetivos determinem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalidade e redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Temos que destacar a afirmação de princípios que são vitais para a efetivação dos direitos fundamentais sociais dentre eles, o princípio da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa do trabalho.

Não podemos olvidar do avanço constitucional no reconhecimento à unificação da proteção previdenciária aos trabalhadores urbanos e rurais, da possibilidade de acesso à proteção previdenciária a todos os integrantes da sociedade brasileira e não somente aos trabalhadores, da universalidade de acesso às prestações de seguridade social em especial o acesso universal à saúde⁴ com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS); Da introdução de regras protetivas quanto ao valor da prestação do benefício previdenciário ao se determinar que nenhum benefício substitutivo do trabalho possa ser menor que o salário mínimo bem como a determinação constitucional que de todos os salários de contribuição que integrem o cálculo da renda mensal inicial dos benefícios têm que ser devidamente atualizados, a previsão da assistência social como segundo pilar de proteção social de caráter não contributivo.

4 Avanço na proteção da sociedade, na medida em que a proteção se universalizou. O conceito de proteção à saúde é mais amplo do que o de assistência médica. Avanço na diretriz de proteção preventiva e protetiva – campanhas de vacinação, erradicação de doenças instalação de protocolos de tratamento de doenças como AIDS, diabetes, controle de pressão arterial etc.



A Constituição Federal sem sombra de dúvida é uma Carta de grande envergadura na parte dos direitos sociais. Apresentou no entanto como desafio a efetivação de meios econômico para sua implantação e o grande desafio diz respeito à manutenção dos mecanismos de efetivação da proteção social determinada constitucionalmente. Impõe-se a necessidade de se dar maior desenvolvimento e adequação aos princípios da equidade na forma de participação no custeio e no da diversidade da base de financiamento talvez com a oneração maior da base lucro ou mesmo com a regulamentação da tributação sobre grandes fortunas.

A Previdência Social - Regime Geral é previsto no art. 201 da Constituição que transcrevemos:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Em relação à previdência social a grande crítica diz respeito ao não incremento de novas contingências sociais no período pós CF/88 período de expressivo aumento e pujança da economia brasileira. Bem como em relação ao alto custo da gestão e manutenção dos regimes previdenciários.

Identificamos como um dos aspectos do não avanço da proteção social que repercutem na efetivação maior ou menor da proteção social o descompasso entre os Poderes constituídos.

Em relação ao Poder Legislativo observamos um vácuo, representando na falta de vontade política de sustentabilidade do Estado de Bem Estar Social. Não temos no Brasil uma agenda legislativa coordenada no sentido de dar sustentabilidade aos instrumentos de proteção social

Em relação ao Poder Executivo observamos a falta da criação de ferramentais de execução e entrega da proteção social visando o melhor aparelhamento. Conquanto seja inegável que tivemos avanços imensos quanto ao atendimento, gerenciamento de dados (CNIS), fim das filas físicas para atendimento etc.

Em relação ao Poder Judiciário cabe destacar que tem tido um papel acentuado na medida em que ele vem efetivando um Estado de Bem Estar Social. Por vezes levando a reflexão de qual o real papel do Judiciário e sua discussão consequente do Judiciário como guardião dos valores constitucionais ou Judiciário ativista.

A sociedade brasileira continua sendo uma das mais desiguais sob o ponto de vista social. Mais uma vez a previdência social aparece como um importante e potente instrumento de redistribuição de renda. Vários municípios e inúmeras famílias de idosos movimentam suas economias em face dos benefícios previdenciários. Aqui cabe distinguir a distribuição da renda primária da secundária. O sistema de proteção social – previdência e assistência não altera a situação da distribuição de renda primária (acesso à produção de bens e riquezas), porém provoca um impacto significativo na distribuição de renda secundária.

Não precisamos refletir tanto para chegar à conclusão que se o Brasil tivesse demorado um pouco mais na produção de sua nova constituição o seu conteúdo teria sido outro. Afir-mamos isto em face da modificação da comunidade global e do impacto cada vez maior do fenômeno da globalização.

2. A SEGURIDADE SOCIAL ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL

Os direitos sociais têm como finalidade assegurar um mínimo de bem-estar social e garantir uma existência digna. O patamar de existência digna determinado no Brasil é o salário mínimo (mínimo existencial). Por mínimo existencial devemos entender o conjunto de bens e utilidades indispensáveis à existência com dignidade.

Especificamente em relação à proteção previdenciária nos regimes obrigatórios (re-gime geral e regimes próprios) cabe ao Estado assegurar uma tutela de base pactuada em cada país seu limite. O núcleo essencial dos direitos fundamentais de segunda dimensão (direitos sociais), visa garantir um nível de vida mínimo que traga uma vida digna à pessoa. Os direitos sociais visam uma atuação real dos órgãos governamentais a fim de fornecer aos indivíduos condições dignas de existência e proteção e garantia a direitos básicos de saúde, trabalho, educação, acessibilidade dentre inúmeros outros.



Os direitos sociais fundam-se no princípio da solidariedade social – jurídica, ampla interna e externa no modelo brasileiro e no princípio da dignidade da pessoa humana. Os direitos fundamentais sociais se materializam no direito a uma prestação em sentido estrito e neste aspecto se diferem dos direitos fundamentais que se materializam no direito à proteção. Logo, exigem uma atuação por parte do Poder Público, requerendo atuação legislativa (*interpositio legislatoris*) e um “fazer” por parte do Estado. São muito mais do que princípios programáticos, demandam uma atuação do legislador. Não havendo sua efetivação estamos diante de violação do princípio da dignidade da pessoa humana.

A Ordem Social tem como base o primado do trabalho, e seus objetivos são o bem-estar e a justiça sociais. Assim, considerando a importância do trabalho, as normas devem prestigiar os direitos do trabalhador.

O trabalho e a dignidade da pessoa humana são fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, incisos III e IV, CF). Só o trabalho propicia ao homem sustentar-se e à sua família, do que resulta que só há dignidade humana quando houver trabalho. Só o trabalho propicia bem-estar e justiça sociais.

O trabalho também tem grande importância na erradicação da pobreza e da marginalização, e na redução das desigualdades sociais e regionais, possíveis com a efetivação dos direitos sociais.

Os direitos fundamentais sociais são: inalienáveis, não possuem conteúdo patrimonial (conquanto os benefícios previdenciários e assistenciais se materializem em uma expressão monetária); intransferíveis; inegociáveis; imprescritíveis (fundo material de direito); irrenunciáveis (não se admitindo a renúncia ao núcleo substancial de direito fundamental. Admitindo-se, no entanto, a limitação voluntária sob certas condições.

Se temos de um lado direitos fundamentais sociais, temos por outro giro os deveres fundamentais. A ideia de deveres fundamentais deve ser encarada como a outra face dos direitos fundamentais. Deve ser aplicado o princípio da assimetria entre direitos e deveres fundamentais como condição necessária de um estado de liberdade. Os deveres fundamentais estão previstos tanto no ordenamento interno quanto no âmbito internacional (tratados)

A seguridade social enquanto expressão dos direitos fundamentais sociais se traduz na ação estatal técnico-administrativa. Junto com o aspecto normativo existe um suposto operativo, que refere a necessidade de definir e precisar o alcance da seguridade social. Isto é, “quanto”, “que tipo de ação” e “a cargo de quem”.

Como princípio de ação política, a seguridade social é vista na sua conotação finalística, ou seja, levando em consideração os fins a que ela se propõe e as necessidades que pretende atender ou suprir. O atendimento às necessidades implica enfrentamento e erradicação das necessidades sociais.

Reza o art. 194 da Constituição da República Federativa do Brasil:

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.

3. AVANÇOS NA PROTEÇÃO DA FAMÍLIA

Identificamos o avanço da carta constitucional em matéria de casamento, reconhecimento da união estável, o reconhecimento do companheiro, da não discriminação entre filhos em face de sua origem, da despatrimonialização do casamento e da igualdade entre homens e mulheres (reconhecimento da figura do companheiro).

A política social, em específico a política social familiar não pode ser encarada como gasto/despesa, mas sim como investimento a longo prazo. O Estado deve direcionar recursos às necessidades de jovens desempregados, assistência aos idosos, formação de competência (educação ocupacional e instrução em geral).

Há um elo invisível e indissociável entre família e proteção social. A estrutura dos riscos e necessidades sociais é amplamente impactada pela instabilidade na família. As sociedades familiares atuais que formam as atuais sociedades humanas, pelo seu modelo consumista e evolucionista exige famílias com mais de uma fonte de renda. Somente o pai ou a mãe dificilmente conseguiram atender todas as demandas de consumo da família sozinho. Além de viverem sob a constante ameaça do desemprego (verdadeira praga dos Séculos XX e XXI).

A questão da proteção familiar é tão grande que a Convenção da OIT 183 de julho de 2000 formalizou a Licença Parental visando o compartilhamento da proteção social entre homens e mulheres de tal forma que se garanta a permanência no mercado de trabalho tanto do homem quanto da mulher. Os países que proporcionam garantia de trabalho às famílias com filhos no momento de educação primária, apresentam melhores taxas de fertilidade.

O modelo social implementado em cada país, revela a compatibilização entre produtividade e justiça social. Para a manutenção do modelo de proteção social, hodiernamente se impõe um diálogo permanente ente o poder executivo (governo), poder legislativo e população associado a criação ou manutenção e expansão das condições estruturais.

A sociedade atual visando a manutenção do patamar de proteção já alcançado bem como sua expansão, demanda a proteção à família. Posto que é na família que se garante e se efetiva a segurança primária, e surgem riscos de exclusão social. Depararmos com um idoso excluído social é muito triste, porém, mais triste e dolorido ainda é encontrarmos



crianças em situação de exclusão social. Posto que a pobreza infantil traz consequências muito drásticas.

A seguridade social enquanto instrumento e ferramenta de pacificação social, na medida em que atue buscando o bem-estar e a justiça sociais, têm como alvo a proteção da família. Em especial na relação jurídica previdenciária temos benefícios de caráter familiar como o salário família, o auxílio-reclusão e de certa forma o salário maternidade com as recentes alterações na legislação pátria.

O conceito de família é multiforme. Família pode ser definida como relação interpessoal baseada na consanguinidade, afinidade ou afetividade. A família é o núcleo essencial da sociedade, razão pela qual o Estado tem o dever de protegê-la. Tal proteção é verificada historicamente.

Os sujeitos protegidos dentro do sistema de proteção social denominado seguridade social estão inseridos em uma unidade familiar. Os integrantes das famílias são fortemente atingidos pelas contingências sociais razão pela qual os sistemas de proteção sócias têm forte vocação para a proteção das contingências familiares. Em uma sociedade global familiar multifacetada esta proteção ganha uma importância maior

As estratégias visando a proteção social da família têm papel preponderante na manutenção dos sistemas protetivos sociais. Ameaçar a família é ameaçar a sociedade.

Os sistemas de proteção social são testados de forma interna (endógena) e externa (exógena). Identificamos como vetores externos a competitividade, a globalização e ou liberalização internacional; por sua vez temos como vetores o envelhecimento populacional⁵, a queda das taxas de fecundidade e natalidade⁶, as pressões fiscais (busca do equilíbrio orçamentário fiscal), mudanças na formatação e composição dos núcleos familiares, desemprego, desindustrialização

5 Aumento da população idosa

2000 – 14,2 milhões

2010 – 19,6 milhões

2030 – 41,5 milhões

2060 -73,5 milhões

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/> acesso em 07/08/2018 às 17:36.

6 Queda da taxa de fecundidade/natalidade

2000 – 2,4 filhos por mulher

2010 – 1,9 filhos por mulher

2018 0 1,77 filhos por mulher

2030 – 1,5 filhos por mulher

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/> acesso em 07/08/2018 às 17:36.

A família sob o ponto de vista psicossocial proporciona o desenvolvimento do indivíduo, fazendo surgir o sentido do pertencimento e de separação. A família dá os elementos da identidade e formata o comportamento de seus integrantes. É elemento matriz da sociedade e da constituição do psiquismo.

Até o momento histórico que antecedeu a Constituição Federal de 1988 a família tinha um forte alicerce nos costumes sociais e religiosos. Após a promulgação da Constituição de 1988 houve uma profunda alteração dos tipos e formas de famílias. Alterações que impactam diversas áreas do direito como o direito de família, das sucessões e o direito previdenciário dentre outros.

Se por um lado observamos a “despatrimonialização” da família, por outro lado vemos a “desbiologização” da família.

Os elementos constitutivos de uma família deixaram de ser apenas os laços sanguíneos passando a ter forte impacto a análise do afeto⁷ e conseqüentemente dos vínculos socioafetivos.

Os paradigmas constitucionais do conceito de família na Carta de 1988 são: dignidade da pessoa humana, dignidade, igualdade, pluralismo das relações familiares e universalidade dos filhos.

O rol de família trazida pela Constituição Federal no art. 226 é meramente exemplificativo. Hodiernamente podemos identificar a seguinte classificação de família. Família monoparental, eudemonista, anaparental, sócio afetiva ou homoafetiva e poliafetiva ou poliamorosa.

A família MONOPARENTAL ou unilateral é a constituída por qualquer dos pais e seus descendentes, independentemente do conceito de casal. Decorre de fatalidades como morte, separação, divórcio, desaparecimento de um dos pais ou em virtude da vontade consciente do seu constituidor no caso de reprodução médica assistida ou a chamada “produção independente” para quem quer ter filhos, mas não quer cônjuge, companheiro ou convivente. Também encontra fundamento constitucional;

A família EUDEMONISTA é aquela na qual, cada um dos seus componentes busca na própria família, ou por meio dela, a sua própria satisfação.

A família ANAPARENTAL é a que se lastreia no afeto familiar, mesmo sem contar com a presença de pai ou mãe (parentes colaterais). Exemplo: três irmãs solteiras idosas que forma grupo familiar.

A família SÓCIO-AFETIVA ou HOMOAFETIVA entre pessoas do mesmo sexo. Lastreia-se no afeto entre as pessoas envolvidas. A socioafetividade baseada nos princípios

7 Affectus ou adfectus em latim vem da sobreposição ad(para) e fectum (feito) significando feito um para o outro.



da dignidade da pessoa humana, da autonomia da vontade privada e na proteção ao melhor interesse do menor se impõe e por vezes se sobrepõe a chamada verdade biológica.

A família POLIAFETIVA ou POLIAMOROSA é aquela formada por mais de duas pessoas que se funda na afetiva e no convívio. Não sendo necessária a finalidade sexual ou procriativa. Tudo dependerá das regras que serão estabelecidas internamente por seus integrantes. Rafael da Silva Santiago subclassifica o poliamor em aberto ou fechado (polifidelidade). No poliamorismo aberto todas as pessoas envolvidas podem ter diversas relações de vários tipos e com intensidades diferentes com terceiros não inseridos no relacionamento inicial. Já na polifidelidade os integrantes do núcleo poliamoroso podem ter relações amorosas íntimas e/ou sexuais apenas entre seus integrantes.

4. DESAFIOS DA MANUTENÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL

Os tempos são de desafios. Diante da nova realidade mundial sabemos que o ideal de Roosevelt de eliminar todas as necessidades sociais não será atingido. O mundo passa por ajustes em face da crise econômica. Alemanha, Espanha, Grécia e Portugal estão reduzindo proteção social previdenciária, mais uma razão para que lutemos pela manutenção e preservação dos direitos sociais conquistados.

O século da aposentadoria como denominou brilhantemente o saudoso Professor Celso Barroso foi o século XX. O sonho dourado da aposentadoria está se esvaindo, está cada vez mais distante. Porém, o sistema previdenciário brasileiro mantém o paradigma demográfico e etário do período da LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social, de agosto de 1960. No momento da edição da LOPS a expectativa de vida do brasileiro era de 62 anos e a legislação exigia idade mínima de 55 anos para se aposentar, ou seja, trabalhava-se com a hipótese atuarial de gozo de aposentadoria por 7 anos e a geração de uma pensão por morte por 7 anos. Atuarialmente tínhamos a seguinte informação: contribuições por 40 anos e pagamento de prestações por 14 anos.

Na sociedade ultra moderna com as suas características de imediatismo, de constante evolução o trabalho adquire nova forma e apresenta novos contornos a cada instante. O fato de se ter um trabalho não é garantia de futuro, uma vez que tudo muda a cada instante diante da Revolução Industrial 4.0. Os aspectos mais considerados na sociedade pós-moderna são as habilidades de adaptação, a busca para novos conhecimentos e aptidão para desenvolvimento de novas habilidades. O que nos remete para grandes desafios em termos de manutenção de sistemas capazes de garantir a proteção social diante desta nova realidade.

De qualquer forma, em que pese os grandes desafios apresentados a manutenção do Estado de Bem-Estar Social (EBES) é fundamental para que não retornemos ao capitalismo selvagem e sem freios do século XIX. Dentro de uma perspectiva histórica e cíclica precisamos de adequação do sistema sem que isto gere um Estado de mal-estar social ou retrocesso social. Razão pela qual devemos envidar todos os esforços no sentido da manutenção de nossa Carta Cidadã com as adequações necessárias sempre pautadas por seu valores e princípios retores.

As adequações constitucionais propostas devem se pautar, dentre outros elementos balizadores, no princípio da segurança jurídica. Para Canotilho o princípio da segurança jurídica não é apenas um elemento essencial ao princípio do Estado de Direito relativamente a atos normativos. A segurança jurídica se sustenta na estabilidade e previsibilidade.

A estabilidade ou eficácia ex post da segurança é fundamental, uma vez que as decisões dos poderes públicos uma vez adotadas na forma e no procedimento legalmente exigidos, não devem ser arbitrariamente modificadas, sendo apenas razoável sua alteração quando ocorram pressupostos materiais particularmente relevantes;

Por sua vez a previsibilidade ou eficácia ex ante da segurança jurídica conduz à exigência de certeza e calculabilidade por parte dos cidadãos, em relação aos efeitos jurídicos dos atos normativos.

5. CONCLUSÃO

Grandes são os desafios impostos à manutenção da proteção social enquanto direito fundamental social em tempos e de exacerbada globalização e modificação radical da economia mundial. Novas formas de trabalho e tecnologias de produção questionam os mecanismos e formas protetivas utilizadas até então. No entanto, temos que empunhar a bandeira da luta pela manutenção da proteção social adquirida e consolidada na Constituição Federal de 1988, certos que será necessária a efetivação de medidas de adequação ao longo do curso, mas que não tenham o condão de invalidar os avanços obtidos pela Carta Cidadã.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional, 7ª ed.** (5ª reimpressão). Edições Almedina. Coimbra-Portugal.2003.

HORVATH, Miguel Júnior. **Direito Previdenciário, 11ª ed.** São Paulo: Quartier Latin, 2018.

REALE, Miguel. “**Constituição terceiro-mundista**”. Convivium, São Paulo, 31(6), nov. /dez. 1988.

SANTIAGO, Rafael da Silva. **Poliamor e direito das famílias: reconhecimento e consequências jurídicas.** Curitiba: Juruá, 2015.







O ATIVISMO JUDICIAL EM MATÉRIA DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL E INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE SEGURIDADE SOCIAL

ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ¹

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 instituiu um sistema de proteção social e o denominou “seguridade social”, o qual tem por objetivo proteger a todos, nas situações de necessidade. O referido sistema é constituído por três subsistemas: o previdenciário, o assistencial e o da saúde.

Além de prever normas específicas a cada um dos subsistemas, nas quais determina a necessidade da regulação pela legislação infraconstitucional, a Constituição estabelece os princípios que se aplicam a todo o sistema de seguridade social e, portanto, devem ser obedecidos pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, em toda a temática envolvendo os três subsistemas.

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar que as decisões envolvendo questões relacionadas aos benefícios previdenciários e assistenciais devem considerar o conjunto dos preceitos constitucionais relativos à proteção social, e não um preceito isolado, ou mesmo o princípio da dignidade da pessoa humana, como justificativa para decisões “generosas” que,

¹ Doutora e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; realizou estágio pós-doutoral na Universidade Complutense de Madri; Professora da Graduação e do Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie; Coordena o grupo de pesquisa “O sistema de seguridade social”; também é Procuradora Regional da República.

a pretexto de garantir a justiça social, extrapolam o ordenamento jurídico e comprometem a sustentabilidade da seguridade social e de seus subsistemas.

Para tanto, inicialmente serão apresentados os preceitos constitucionais relativos aos princípios de seguridade social, e, com base neles, serão feitas considerações sobre a inadequação, ao ordenamento jurídico, da decisão que estendeu o adicional de 25% da aposentadoria por invalidez às demais aposentadorias.

Com isso, este trabalho pretende contribuir para o debate em relação ao ativismo judicial nas referidas matérias, o que inclusive tem sido uma das causas da excessiva judicialização no que tange aos direitos previdenciários e assistenciais.

1. A SEGURIDADE SOCIAL E SEUS PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS

O art. 194 da Constituição estabelece que 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”. Portanto, o termo seguridade social compreende um conjunto que abrange três direitos sociais, os quais, apesar de possuírem área específica de atuação e destinatário definidos, compõem um sistema que tem por objetivo proteger a todos, nas situações geradoras de necessidades.

A responsabilidade pela sua efetivação, conforme se observa no texto constitucional acima descrito, não é exclusiva do Estado, já que as ações são de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade. Dessa forma, o sistema de seguridade social também compreende a proteção privada, a qual se dá em seus três subsistemas.

Os incisos do parágrafo único do referido dispositivo constitucional estabelecem os princípios específicos aplicáveis ao sistema protetivo, devendo ser acrescentados o caput e o §5º do art. 195.

O financiamento do referido sistema protetivo, que garante a efetivação dos direitos dos três subsistemas, está a cargo de toda a sociedade, nos termos do art. 195 e 239, ambos da Constituição.

Assim, os arts. 194 e 195 da Constituição estabelecem as normas aplicáveis ao sistema de seguridade social. É justamente a partir de seus preceitos que se deve compreender os direitos componentes do citado sistema, e não analisar cada um deles de forma isolada.

É justamente em razão de uma compreensão isolada, e não de conjunto, que se tem verificado incoerências, as quais poderão ser eliminadas ou, ao menos, amenizadas se analisadas a partir de uma concepção de sistema. Portanto, as normas específicas de cada um dos



subsistemas: saúde (arts. 196-200); previdência (arts. 201, 202 e 40); e, assistência (arts. 203 e 204) devem ser interpretadas considerando-se também os preceitos comuns do sistema.

Os princípios aplicáveis ao sistema de seguridade social estão previstos no parágrafo único do art. 194 e no *caput* e §5º do art. 195, todos da Constituição, que serão objeto de considerações a seguir.

O princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, previsto no inciso I do parágrafo único do art. 194, está em consonância com o sistema de proteção adotado, já que, por meio de seus três direitos integrantes, busca proteger a todos, nas situações geradoras de necessidades e não apenas aos trabalhadores, como ocorria no ordenamento anterior a Constituição de 1988. O referido princípio prevê a universalidade da cobertura e do atendimento.

A universalidade da cobertura corresponde às situações de riscos (objeto de proteção da seguridade social). É o elemento objetivo da universalidade. Constitui um *vir a ser*, uma vez que somente haverá a universalidade propriamente dita quando todas as situações de risco forem atendidas. Já a universalidade do atendimento, que é a dimensão subjetiva do princípio, está ligada aos destinatários das prestações de seguridade social.

O princípio da universalidade deve ser compreendido no sistema de seguridade social como um todo e não em relação a cada um de seus subsistemas, embora o subsistema da saúde compreenda a universalidade subjetiva, uma vez que, a partir da Constituição de 1988, todos são seus destinatários. Entretanto, nem o subsistema previdenciário isoladamente, nem o assistencial atingem a universalidade. Isso porque a previdência é dirigida aos trabalhadores e seus dependentes e a assistência é destinada aos necessitados, que não protegidos pela previdência e não possuem assistência familiar.

O mencionado princípio constitui um objetivo a ser atendido, uma vez que somente haverá a universalidade quando todas as situações de risco e todas as pessoas estiverem protegidas, pelos Poderes Públicos e pela sociedade, que também é responsável pelas ações de seguridade social, conforme acima referido.

Considerando que o princípio da universalidade corresponde a um *vir a ser*, rumo a sua efetivação, deve-se selecionar etapas a serem cumpridas, ou seja, devem ser selecionadas as situações e pessoas que terão prioridade de atendimento e de cobertura.

A Constituição estabelece que a implementação dos direitos de seguridade social deve ser efetivada progressivamente, uma vez que o art. 194, parágrafo único, III prevê o **princípio da seletividade**, o qual revela uma contenção provisória da universalidade. No caminho de sua efetivação, o legislador e o executivo, cada um dentro de sua área de atribuição, deverão escolher etapas, selecionando os riscos sociais e os destinatários que devem ter prioridade no atendimento.

Registre-se que mesmo que não houvesse a previsão da seletividade, os direitos de seguridade social seriam implementados progressivamente, nos termos do preceituado no Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do qual o Brasil é signatário.

Importante ressaltar que a seleção deve ser feita pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo, cada um dentro de sua área respectiva. E, se a seleção feita por eles atender os preceitos constitucionais, deve ser respeitada pelo Poder Judiciário, o qual somente poderá afastar se a escolha for inconstitucional. Em relação a isso, observa-se que, muitas vezes, o Poder Judiciário tem feito outras seleções, substituindo, indevidamente, os demais poderes. A escolha feita pelo Poder Judiciário tem se utilizado de preceitos isolados da Constituição e não de uma análise sistemática dos preceitos constitucionais relacionados à seguridade social.

O inciso II do parágrafo único do art. 194 estabelece o **princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais**, o qual tem por objetivo resgatar o tratamento inferior que até a Constituição de 1988 era concedido à população rural.

Com a nova ordem constitucional, não é possível dar à população rural tratamento diferenciado, salvo nas hipóteses que a própria Constituição o fez: em relação à proteção previdenciária dirigida ao pequeno produtor rural e ao pescador artesanal (denominado segurado especial pelas Leis de Custeio e de Benefício); e, no que se refere à redução de idade para a aposentadoria por idade. Assim, todos os demais segurados da previdência social (quer desenvolvam suas atividades no meio urbano ou no rural) possuem o mesmo tratamento, tanto em relação ao custeio, quanto no que tange aos benefícios. Também nas áreas da saúde e da assistência não pode haver qualquer diferenciação.

Entretanto, com muita frequência são proferidas decisões judiciais que violam o citado princípio, uma vez que consideram outras espécies de trabalhadores rurais, especialmente os boias fria (contribuintes individuais), como segurados especiais e, em razão disso, concedem benefícios sem contribuição, quando a Constituição, no caput do art. 201 expressamente determina a contributividade da proteção previdenciária. Deve ser registrado que os segurados especiais contribuem sobre o resultado da comercialização de sua produção, o que não acontece com o boia fria.

Os contribuintes individuais, quer exerçam suas atividades na cidade ou no meio rural, devem recolher as contribuições para fazerem jus à proteção previdenciária. Dessa forma, as referidas decisões, além de violar o princípio ora em comento, violam o preceito constitucional que determina a necessidade de contribuição para a obtenção da citada proteção, conforme referido acima.

A observância dos citados preceitos constitucionais não resulta em ausência de proteção social, uma vez que na ausência da proteção previdenciária, haverá a proteção assistencial, desde que preenchidos os requisitos exigidos na legislação.



Não se ignora que no meio rural um grande contingente de trabalhadores informais não recolhem contribuições e, portanto, não obterão proteção previdenciária. Entretanto, isso também acontece na cidade. O referido fato não pode ser enfrentado com sentenças “generosas”, que efetivam o “princípio do tadinho”², mas com políticas públicas de inclusão previdenciária.

Além disso, como já mencionado, se não há a proteção pelo subsistema da previdência, poderá haver a proteção pelo subsistema assistencial. Nesse sentido deve ser registrado que nem todos os moradores da zona rural são trabalhadores (segurados obrigatórios da previdência social), e, sendo trabalhador, poderá não estar incluído na proteção previdenciária, porque não efetuam o recolhimento de contribuição para ter direito à citada proteção. Deve ser registrado, ainda, que a referida obrigação também se aplica aos segurados especiais, mas, em relação a eles, a contribuição é retida por quem compra o seu produto. Portanto, se há o trabalho no campo, mas não por conta própria, não há que falar em segurado especial, mas em empregado ou contribuinte individual, nos termos, respectivamente, do art. 12, I ou V da Lei nº 8.213/91. Naquele caso a retenção e o recolhimento da contribuição é de responsabilidade do empregador e, neste, do próprio trabalhador.

O **princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios**, previsto no art. 194, parágrafo único, IV, garante a manutenção do valor nominal aos benefícios econômicos da previdência e da assistência social. Ressalta-se que o citado princípio não garante a manutenção do valor real, o qual é aplicado apenas aos benefícios previdenciários, nos termos do art. 201, §4º, da Constituição.

Os princípios da equidade na forma de participação no custeio e da diversidade da base de financiamento relacionam-se ao financiamento da seguridade social.

O **princípio da equidade na forma de participação no custeio**, previsto no inciso V do parágrafo único do art. 194 da Constituição, contempla uma série de especificidades que devem ser observadas pelo legislador ao instituir as contribuições de seguridade social.

Diferente dos impostos, que devem observar a capacidade contributiva do sujeito passivo, as contribuições, além da citada capacidade, devem observar a relação entre a contribuição e as prestações, segundo o risco apresentado pelo contribuinte. Se maior o risco social, maior a contribuição.

O §9º do art. 195, acrescentado pela Emenda Constitucional 20/1998, e com a redação dada pela Emenda Constitucional 47/05, explicitou o princípio, prevendo a possibilidade de adoção de alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econô-

2 Da palavra coitadinho, diminutivo de coitado. Utiliza-se a expressão para designar as situações que, embora o requerente não preencha os requisitos fixados pelo legislador, para a obtenção de determinada prestação previdenciária ou assistencial, muitos membros do Poder Judiciário, em razão da situação fática que lhe sensibiliza, concedem proteção. Em razão disso, pode-se afirmar que a concessão decorre da aplicação do princípio do coitadinho.

mica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

O **princípio da diversidade da base de financiamento** deve ser entendido a partir da história do financiamento do sistema protetivo. No modelo alemão de seguro social, concebido por Bismarck, e seguindo pelo Brasil, o financiamento está relacionado à remuneração do trabalho, contribuindo tanto o trabalhador quanto aquele que se beneficia de seu trabalho.

Com a ampliação do sistema protetivo pela Constituição de 1988, foi necessário diversificar as bases de financiamento, para utilizar outras fontes, além da folha de pagamento. A própria Constituição já diversificou ao estabelecer, nos incisos do art. 195 e no art. 239, diversos pressupostos de contribuições para a seguridade social.

O art. 194, parágrafo único, VII, da Constituição prevê que a **gestão da seguridade social deve ter caráter democrático e descentralizado**.

Em relação ao caráter democrático, a gestão deve ter a participação dos destinatários da proteção. É necessário ressaltar que a redação do citado preceito constitucional revela a falta de noção do sistema de proteção social, inclusive pelo constituinte, em especial o constituinte derivado que criou a EC nº 20/98.

Isso porque, a redação original, embora tenha sido inadequada ao mencionar “em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”, fazia menção à participação da comunidade, na qual se compreendia a participação dos destinatários de cada um dos subsistemas componentes da seguridade social. A inadequação decorre do fato de que os trabalhadores, empresários e aposentados estão relacionados à previdência social e não a toda a seguridade social. Porém, o termo “comunidade” atendia os dois outros subsistemas (saúde e assistência).

Com isso, a EC nº 20/98 eliminou a pouca compreensão de sistema que o dispositivo continha, uma vez que retirou o termo “comunidade”, tendo estabelecido a seguinte redação: “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. A gestão quadripartite revela o caráter democrático, mas apenas da previdência social, sendo que o art. 194 está tratando de todo o sistema de seguridade social. O mencionado equívoco exigiu disposição nos preceitos específicos dos outros dois subsistemas (em relação à saúde, nos art. 198, III, e no que tange à assistência social, no art. 204, II).

Assim, verifica-se que a falta de compreensão da seguridade social como um sistema é geral e não se limita ao ordenamento infraconstitucional.

A gestão democrática pode ser observada na participação dos beneficiários nos conselhos de cada um dos subsistemas, os quais foram instituídos pelas Leis nº 8.080/90 (saúde), nº 8.213/91 (previdência social) e nº 8.742/93 (assistência social).



O caráter descentralizado da gestão está relacionado à forma federativa do Estado brasileiro, prevista no art. 1º da Constituição. Em razão disso, cada ente federativo possui atribuições específicas, visando atender, de forma mais adequada, os beneficiários. A descentralização ocorre principalmente quanto à saúde e à assistência social, uma vez todos os entes federativos são responsáveis pela sua efetivação, nos termos do art. 23, II, da Constituição. O Regime Geral de Previdência Social é de atribuição exclusiva da União, motivo pelo qual não há que se falar em descentralização. Os demais entes federativos são responsáveis apenas pela previdência de seus servidores.

O **princípio do custeio prévio** está preceituado no §5º do art. 195 da Constituição, o qual determina que “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”. Com isso, garante-se a efetivação da proteção, uma vez, sem custeio não há que se falar em proteção.

Em relação ao citado preceito, Uendel Domingues Ugatti³ sustenta que é “norma constitucional da espécie princípio, uma vez que atua como vetor, diretriz e elemento estruturante do planejamento constitucional para a seguridade social, norteador a atividade do legislador ordinário, intérprete, magistrado e do administrador público”.

Apesar do referido princípio, muitas leis majoram a proteção e não fazem qualquer referência ao seu custeio. Exemplo disso é a lei que instituiu o Estatuto do Idoso, a qual determinou que o benefício de prestação continuada da assistência social (art. 203, V, da Constituição) concedido a um idoso, não deve compor a renda familiar per capita para a concessão da citada prestação a outro idoso da família. Assim houve a majoração de um benefício sem a correspondente fonte de custeio.

As decisões judiciais que ampliam a proteção sempre violam o citado princípio, uma vez que o custeio advém de tributos e, nos termos do art. 150, I da Constituição, apenas por meio de lei eles podem ser instituídos. Exemplo de decisão judicial que amplia a proteção é a decisão do STF, quanto ao critério de miserabilidade, para efeitos de concessão do benefício assistencial, referido no parágrafo anterior.

A Constituição, no inciso V do art. 203 determinou que a lei iria dispor sobre o benefício de um salário mínimo devido à pessoa com “deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”. Atendendo ao comando constitucional, a Lei Orgânica da Assistência Social estabeleceu um critério objetivo ($\frac{1}{4}$ de salário mínimo), sendo que o citado tribunal entendeu que o juiz, no caso concreto, poderá estabelecer outro critério. Com isso, houve extensão de um benefício, via Poder Judiciário, sem a correspondente fonte de custeio.

O mencionado princípio tem por objetivo evitar medidas demagógicas, já que o aumento de uma prestação social pode inclusive trazer vantagens eleitorais, quer a um membro

3 UGATTI, Uendel Domingues. O princípio constitucional da contrapartida na seguridade social, p. 106.

do Poder Legislativo, quer a um titular de cargo no Poder Executivo. Assim, ao propor a criação, o aumento ou a extensão de uma prestação de seguridade social, deve-se respeitar o preceito do §5º do art. 195, indicando a correspondente fonte de custeio.

Dessa forma, o princípio do custeio prévio revela a decisão política de ampliar o sistema protetivo, aliado à capacidade de financiamento da sociedade relacionada à proteção social.

A **solidariedade** é um dos pilares do Estado brasileiro e um de seus objetivos, expresso no art. 3º, I, da Constituição.

No que tange à proteção social, sempre foi seu fundamento, sendo que os arts. 194 e 195 da Constituição demonstram que a solidariedade é a base da seguridade social brasileira. O caput do art. 194 preceitua que as ações de seguridade social são de responsabilidade, tanto dos Poderes Públicos, quanto da sociedade, revelando a solidariedade no que tange à execução das ações protetivas. Já o *caput* do art. 195 estabelece a solidariedade no custeio da seguridade social, uma vez que toda a sociedade é responsável por seu financiamento.

Referindo-se ao princípio da solidariedade, Almansa Pastor⁴ defende que o seu autêntico alcance é dado por meio dos recursos financeiros. Para ele⁵ a relação jurídica de seguridade social tem seu princípio fundamental na solidariedade.

Em matéria previdenciária, verifica-se o reconhecimento da aplicação do citado princípio, quando se trata de conceder benefícios de risco. Por exemplo, na hipótese de um trabalhador ficar inválido, em decorrência de um acidente (que não precisa ser do trabalho), mesmo tendo recolhido poucas contribuições, ele receberá o benefício de aposentadoria por invalidez, sem qualquer questionamento quanto à aplicação do princípio da solidariedade.

Entretanto, o referido reconhecimento não ocorria nas hipóteses em que o trabalhador se aposentasse e continuasse trabalhando e, portanto, recolhendo contribuições, sem qualquer repercussão em outro benefício. Os Tribunais, inclusive o STJ, entediam que o segurado tinha direito ao recálculo de sua aposentadoria, permitindo a “desaposentação” para a obtenção de uma nova aposentadoria. Um dos fundamentos do STF para negar a citada possibilidade (desaposentação) foi justamente o princípio da solidariedade. Entretanto, embora o referido Tribunal tenha decidido pela sua impossibilidade, muitas pessoas receberam, por um longo período, os novos valores. Além disso, muitos recursos foram gastos com a máquina judiciária, para apreciar as milhares de ações que foram propostas.

A mesma justificativa é utilizada quando se trata de conceder pensão e aposentadoria de forma cumulativa. O argumento é de que se há contribuição, tanto para a aposentadoria, quanto para a pensão, deve haver a acumulação de benefícios. Porém, deve ser registrado que

4 PASTOR, José M. Almansa. Derecho de la seguridad social, p. 124.

5 PASTOR, José M. Almansa. Derecho de la seguridad social, pp. 120 e 124.



a contribuição não estabelece percentuais a benefícios determinados. A legislação brasileira ainda permite a citada acumulação, mas o argumento utilizado desconsidera o princípio da solidariedade, o qual garante a proteção nas hipóteses de necessidade. Assim, se uma pessoa recebe aposentadoria, não deveria receber pensão, pois já está protegido.

Visto os princípios da seguridade social, a seguir serão feitas considerações sobre o fenômeno da judicialização e do ativismo judicial em matéria de previdência e assistência social.

2. A JUDICIALIZAÇÃO E O ATIVISMO JUDICIAL

Judicialização, segundo Luís Roberto Barroso “significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo”. Sustenta o autor que a “judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade”⁶.

O referido autor sustenta que a judicialização tem múltiplas causas, algumas delas expressam uma tendência mundial e outras relacionam-se ao modelo institucional brasileiro, tendo em vista a redemocratização, a constitucionalização abrangente e o controle brasileiro de constitucionalidade. Conclui o autor que a judicialização, no contexto brasileiro, “decorre do modelo constitucional que se adotou”⁷.

Embora reconhecendo a proximidade com a judicialização, Luís Roberto Barroso sustenta que, enquanto a judicialização decorre do modelo constitucional adotado e “não um exercício deliberado de vontade política”, o “ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance”. Para o autor a “ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes”⁸.

Realmente há diferenças entre judicialização e ativismo judicial, mas em matéria de seguridade social, muitos membros do Poder Judiciário têm contribuído para o fenômeno da judicialização, principalmente em razão do ativismo judicial. Ou seja, a excessiva judicialização também é fruto do exercício deliberado de vontade política de parte dos membros do Poder Judiciário.

6 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática, p. 03.

7 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática, p. 06.

8 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática, p. 06.

Isso porque, a pretexto de “fazer justiça social”, estendem prestações não previstas em lei, flexibilizam critérios legais etc, sem a devida observância dos princípios de seguridade social. Exemplo disso é a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 1.720.805-RJ que determinou a extensão do adicional de 25% da aposentadoria por invalidez a todas as aposentadorias.

Poderiam ser citadas muitas outras, mas considerando os limites do presente trabalho, bem como sua atualidade, na sequência serão apresentadas algumas considerações em relação à mencionada decisão, a qual demonstra a inobservância dos princípios de seguridade social, especialmente o da seletividade e o do custeio prévio.

Em seu voto, que preponderou no referido julgamento, a Ministra Regina Helena Costa, assim asseverou:

Sob o prisma da dignidade da pessoa humana, do tratamento isonômico e da garantia dos direitos sociais, previstos, respectivamente, nos arts. 1º, III, 5º, caput, e 6º, da Constituição da República, tanto o aposentado por invalidez, quanto o aposentado por idade, tempo de contribuição ou especial, são segurados que podem, igualmente, encontrar-se na condição de inválidos, a ponto de necessitar da assistência permanente de terceiro.

(...)

Por fim, com a devida vênia da Sra. Relatora, entendo não prosperar o argumento de necessidade de prévia fonte de custeio para a aplicação do benefício às demais modalidades de aposentadoria, ante o evidente caráter assistencial do adicional de 25% (vinte e cinco por cento), previsto no art. 45 da Lei n. 8.213/91, o qual, sublinhe-se, não consta do rol de benefícios e serviços devidos aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e seus dependentes (...)

Remarque-se que o fato gerador do adicional em exame é a necessidade de assistência permanente de outra pessoa, a qual pode estar presente ou não no momento do requerimento administrativo da aposentadoria por invalidez, bem como sua concessão pode ter ou não relação com a moléstia que deu causa à concessão do benefício originário, o que reforça seu caráter assistencial.

Da mesma maneira, consoante a alínea c, do parágrafo único, do art. 45 da Lei n. 8.213/91, o pagamento do adicional cessará com a morte do aposentado, não sendo incorporado ao valor da pensão por morte, circunstância própria dos benefícios assistenciais que, pela ausência de contribuição prévia, são personalíssimos e, portanto, intransferíveis aos dependentes.

Devido à sua natureza assistencial, outrossim, não há previsão legal de fonte de custeio específica para o “auxílio-acompanhante” recebido pelos aposentados por invalidez;



dessarte, não há falar, igualmente, em fonte específica para às demais modalidades de aposentadoria, porquanto tal benefício é garantido pelo Estado, independentemente de contribuição à Seguridade Social, nos termos do art. 203 da Constituição da República”.

Verifica-se, pelo trecho do voto transcrito, que o STJ desconsiderou a seleção feita pelo legislador infraconstitucional e, com isso, violou o princípio da seletividade, acima comentado.

Talvez o Tribunal tenha pretendido dar efetividade ao princípio da universalidade. Entretanto, mesmo que a decisão transite em julgado e haja o seu cumprimento pelo Poder Executivo, não haverá universalidade da proteção à necessidade de auxílio permanente de um terceiro. Isso porque, apenas os segurados da previdência social fariam jus ao adicional de 25%, já que somente eles podem ser aposentados. E os pensionistas, e aqueles que não são protegidos pela previdência, não fariam jus à proteção? A justiça social, que o Tribunal pretendeu fazer, acabaria representando uma injustiça, já que deixaria pessoas que também apresentam a necessidade referida, sem proteção.

Além disso, a universalidade não se obtém por via judicial, pelo simples fato de que as decisões judiciais, via de regra, produzem efeitos somente entre as partes. Assim ficariam fora do alcance da pretendida universalidade, criada pelo ativismo judicial, todos os beneficiários da previdência social, exceto aqueles que buscaram o Poder Judiciário.

Poderia ser afastado o argumento acima, nas hipóteses de demandas em ações coletivas. Entretanto, os detentores do poder de ajuizá-las, dentre os quais o Ministério Público e a Defensoria Pública, deveriam ter muita responsabilidade para, também eles, evitarem o ativismo e a usurpação das atribuições do Poder Legislativo.

Não há dúvidas de que as pessoas que necessitam do auxílio permanente de um terceiro mereçam proteção. Porém, não será com decisões judiciais que a referida proteção deve ser efetivada, mas pelos legisladores, os quais, ao criar uma proteção, precisam considerar, dentre outras questões, as possibilidades financeiras do sistema de seguridade social. Isso porque, as citadas decisões, a pretexto de garantir a justiça social, extrapolam o ordenamento jurídico e comprometem a sustentabilidade do subsistema previdenciário e indiretamente de todo o sistema de seguridade social.

O legislador, representante da população, poderá por exemplo, criar uma proteção verdadeiramente assistencial à mencionada necessidade. Ou seja, criar uma proteção dentro do subsistema assistencial, pois ao contrário do afirmado pela Ministra, no voto acima transcrito, o adicional de 25% é acrescido à aposentadoria por invalidez e, portanto, é um

9 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp nº 1.720.805/RJ. Relatora para acórdão: Ministra Regina Helena Costa 1ª Seção. Data do Julgamento: 22-08-2018. Págs. 61/62 Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1705875&num_regis_tro=201800206322&data=20180926&formato=PDF>. Acesso em: 26-10-2018.

adicional de uma prestação previdenciária. Não está relacionado no art. 18 da Lei de Benefícios Previdenciários, porque é um adicional a um benefício referido no citado artigo legal.

Deve ser ressaltado que mesmo que fosse um benefício assistencial, ao contrário do afirmado pela Ministra, deveria observar o princípio do custeio prévio, previsto no §5º do art. 195 da Constituição, uma vez que, nos termos do citado dispositivo constitucional, “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

O *caput* do art. 194 da Constituição estabelece que 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”. Portanto, o princípio do custeio prévio também se aplica à assistência social.

No que tange à fundamentação da ausência de custeio específico para o adicional de 25%, concedido à aposentadoria por invalidez, deve ser ressaltado que a “contributividade”, exigida para a proteção previdenciária, prevista no *caput* do art. 201 da Constituição, não deve ser aferida em relação a um determinado benefício, mas ao conjunto das prestações concedidas.

Além disso, destaca-se que o subsistema previdenciário exige o equilíbrio financeiro e atuarial, o qual é garantido pelo equilíbrio entre as contribuições devidas pelo conjunto dos segurados e os benefícios previstos também para o conjunto dos segurados e de seus dependentes.

Por fim, no que tange à dignidade da pessoa humana, utilizada com fundamentação para a extensão do adicional aos demais aposentados, apesar de sua importância, inclusive para a interpretação de todos os direitos fundamentais, dentre eles, os sociais, não pode ser, conforme sustentado por José Reinaldo de Lima Lopes, uma “espécie de abracadabra jurídico”¹⁰.

Por outro lado, verificando-se que determinada situação geradora de necessidade não possui uma proteção correspondente, como é o caso do objeto da decisão comentada no presente trabalho, a referida situação deverá ser enfrentada pelo Poder Legislativo, o qual observará o conjunto dos preceitos constitucionais de seguridade social, dentre os quais a necessidade de custeio prévio, bem como as pessoas que devem ser destinatárias da proteção a ser criada.

No caso específico da proteção às pessoas que necessitam de auxílio permanente de terceiro, talvez a forma mais adequada para efetivamente garantir a isonomia e a dignida-

10 LOPES, José Reinaldo de Lima. Direitos sociais: teoria e prática, p. 237. Assevera o autor que “não é de se admirar que seja ainda difícil uma discussão mais detalhada dos direitos sociais dentro dos trabalhos dos juristas e que saiam do lugar-comum da invocação da ‘dignidade da pessoa humana’, espécie de abracadabra jurídico de uma sociedade em que a discussão moral - da qual procede o próprio conceito de dignidade humana - não é feita em público”. (os grifos não constam do original)



de, seja uma prestação assistencial, que não tenha relação com os valores recebidos a título de aposentadoria. Entretanto, cabe ao legislador definir tais hipóteses, ao mesmo tempo que deve estabelecer a correspondente fonte de custeio.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os princípios específicos de seguridade social são limitadores do ativismo judicial e não o seu fundamento, como tem sido sustentado por muitos julgadores que, na grande maioria das vezes, julgam com base em preceitos isolados, não considerando o conjunto de normas constitucionais relacionadas à proteção social.

Há também julgadores que afastam as disposições constitucionais relativas à seguridade social e decidem com base na dignidade da pessoa humana, dando a esse importante fundamento do Estado brasileiro, uma conotação de “abracadabra jurídico”.

As decisões judiciais ativistas não são meios adequados para concretizar a universalidade dos direitos de seguridade social, já que eles devem ser implementados por políticas públicas criadas pelo legislador, o qual também deve observar o conjunto dos preceitos constitucionais.

Rumo à universalização da proteção social, deverá ser observado o princípio da seletividade, que será exercício pelos representantes do povo e não pelos membros do Poder Judiciário, uma vez que não é sua atribuição definir e implementar políticas públicas de seguridade social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**, disponível em <http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1235066670174218181901.pdf>.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais: teoria e prática**. 1ª ed. São Paulo: Editora Método, 2006.

PASTOR, José M. Almansa. **Derecho de la seguridad social**, 7ª. ed. Madrid: Tecnos, 1991.

PIERDONA, Zélia Luiza. “O sistema de seguridade social brasileiro”. In: Marco Antônio César Villatore; Francisca Moreno Romero. (Org.). III Encontro de Internacionalização do CONPEDI / Madrid / Espanha. 1ed. Madrid: Ediciones Laborum, 2015, v. 6, pp. 87-104.



_____. **Os princípios constitucionais de seguridade social como limitadores do ativismo judicial na proteção social.** In: José Carlos Francisco. (Org.). Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional: do passivismo ao ativismo judicial. 1ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012, v. 1, p. 327-351.

UGATTI, Uendel Domingues. **O princípio constitucional da contrapartida na seguridade social,** São Paulo: LTr, 2003.



A (DES)CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS NO BRASIL

CLEMENTE GANZ LÚCIO¹

PATRICIA LINO COSTA²

Os direitos sociais e trabalhistas são construções históricas realizadas nos espaços de conflitos e de disputas distributivas que permeiam as relações econômicas e políticas de uma sociedade. Nas sociedades democráticas, materializam-se em acordos sociais que expressam compromissos com as futuras gerações. Trata-se de um pacto social, ou seja, um acordo que contém disposições relacionadas ao interesse geral da sociedade e voltadas para o bem comum; que, muitas vezes, expressa compromissos de mudança diante de uma situação de injustiça e desigualdade; que reposiciona uma correlação de forças real em que os mais fracos se recolocam nas relações sociais em um novo patamar por meio de direitos.

Constrói-se uma nova situação em processo de mudança contínua, pois o jogo social continuará abrindo, no permanente espaço do conflito, um novo campo de luta, de resistência, para preservar direitos, ou para avançar e construir um novo patamar de direito. O pacto em torno do direito estabelece um novo piso para o qual toda a sociedade deve convergir, declara seu caráter normativo e indutor das relações sociais, carrega um novo nível civilizatório para uma situação concreta, presente e futura.

As organizações da sociedade civil e o movimento sindical sabem que os direitos sociais e trabalhistas requerem e exigem capacidade de produção econômica, como base material para sua sustentação, e a construção política como base cultural e psicossocial, faces indivisíveis e unidimensionais da vida em sociedade.

- 1 Sociólogo e diretor técnico do DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – e professor universitário.
- 2 Economista e supervisora da área de preços do DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - e professora universitária.

O ambiente de liberdade, o regime democrático, o equilíbrio harmônico entre os poderes, o fortalecimento das instituições e a organicidade das representações são, entre outros elementos, essenciais para a promoção de espaços de diálogo social e para a constituição de sujeitos coletivos.

Há amplo entendimento de que a Constituição de 1988 forjou o atual pacto político e o acordo social, resultado de décadas de luta pelo fim da ditadura e o restabelecimento da democracia no país. Naquele período, concluiu-se, esquematizando e simplificando, um espaço de complexas negociações entre as forças sociais que lutaram pela superação da ditadura e aqueles que queriam mantê-la, escondê-la ou esquecê-la. Formou-se, nos limites da nossa transição lenta e gradual, uma nova vontade geral, consubstanciada na Carta Magna, que fundou a nova democracia brasileira e estabeleceu as regras para o jogo social em andamento há quase 30 anos.

Ao longo da década de 90, período de crise econômica contínua, ações governamentais trouxeram a expansão da flexibilização dos direitos trabalhistas por meio de dezenas de iniciativas pontuais de mudança legislativa, realizadas em tempos de altas taxas de desemprego, de perdas salariais e de altas taxas de inflação.

De 2004 a 2014, esse quadro se altera: o desemprego é reduzido com a expansão do emprego formal; há a recuperação dos salários e a valorização do salário mínimo; expansão dos direitos sociais e, por meio das negociações coletivas, dos direitos trabalhistas; não houve iniciativas governamentais para a flexibilização, ao contrário, foram interrompidos processos nesse sentido, como, por exemplo, aquele que autorizava o uso sem limite da terceirização.

A partir de 2014, a economia brasileira começou a “andar de lado”. A gravíssima crise política aprofunda os problemas econômicos e joga o país em uma das mais profundas recessões da sua história. Criou-se o ambiente para o intencional impeachment da Presidenta Dilma, movimento sustentando para inserir plenamente o Brasil nos fundamentos e preceitos neoliberais e interesses internacionais, entregando as riquezas naturais e o sistema produtivo ao capital internacional, limitando o papel do Estado e das políticas sociais, flexibilizando os direitos trabalhistas e dando ao mercado, a supremacia absoluta para regular as relações sociais.

Integrados à força e de maneira ilegítima, o governo e o Congresso passaram a produzir, de maneira veloz e sem nenhum debate público, profundas mudanças que favorecem à concorrência e competição para a exploração sem limites das riquezas naturais, da capacidade produtiva e da força de trabalho existentes no país. A austeridade se tornou mantra para desmontar os direitos sociais, a seguridade e a previdência social e reduzir ao mínimo o papel do Estado.

Em meio a este cenário, o presente artigo pretende apresentar as mudanças nas relações de trabalho pós constituição, que culminou com a Reforma Trabalhista implementada em novembro de 2017 e refletir sobre os desafios necessários para resistir ao desmonte atual e a nova lógica financeira.



1. O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

A implantação da CLT - Consolidação das Leis do Trabalho - e a estruturação do mercado de trabalho, ocorrida desde 1940, elevou o número dos assalariados com carteira e reduziu o de autônomos, porém, esta última categoria nunca deixou de existir. Já a rápida urbanização trouxe mão de obra do campo sem especialização: a industrialização promovida contribuiu para a formação do mercado de trabalho que não tem capacidade de absorver toda a força de trabalho do país. A industrialização feita tardiamente, ao importar tecnologia dos países desenvolvidos, trouxe indústrias, intensivas em capital, que coexistiam com pequenas indústrias nacionais, com pouca tecnologia e intensiva em mão de obra. Essa estrutura de produção exigia uma força de trabalho qualificada e de altos salários e, uma parcela grande de trabalhadores ficava de fora, sendo absorvida pelas empresas nacionais, com baixos salários e alta rotatividade, eram autônomos ou sequer conseguiam se inserir em nenhuma atividade. Assim, o mercado de trabalho brasileiro se caracteriza por ser heterogêneo, onde o leque salarial é amplo e a informalidade e o desemprego, altos; e é também altamente flexível, no sentido de permitir a redução salarial e demissão de mão de obra.

Desde a sua criação, a CLT garantia direitos como: salário mínimo, limite para jornada de trabalho, período de repouso remunerado, pagamento maior de horas extras, férias, licença maternidade, aviso prévio à demissão, condições de segurança no trabalho, proteção ao trabalho do menor e da mulher, proteção contra demissão injustificada, além do décimo terceiro salário – criado em 1963, e do seguro desemprego, instituído em 1986.

Em 1988, com a nova Constituição, novos direitos foram incorporados, como a gratificação de $\frac{1}{3}$ do salário para as férias e a licença paternidade de 5 dias, além da ampliação de alguns direitos já existentes, como a licença maternidade (ampliada de 90 para 120 dias), redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas, aumento da multa por demissão injustificada do FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, de 10% para 40%, entre outros.

Importante ressaltar que o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço³ foi criado para ser uma alternativa ao sistema de proteção contra as demissões imotivadas presentes na CLT. Antes da criação do FGTS, o empregador era obrigado, por força de lei⁴, a indenizar seus

3 Fundo constituído de depósitos mensais feitos pelas empresas, equivalentes a 8% do salário do empregado (inclusive do décimo terceiro salário). Estes depósitos são corrigidos mensalmente e acrescidos de 3% ao ano, mais a correção pela TR – Taxa referencial de juros, seguindo o mesmo critério da caderneta de poupança. Os trabalhadores optantes pelo FGTS existentes à data de 22/09/1971, fazem jus a uma remuneração maior que varia de 4%, 5% ou 6% ao ano, dependendo do número de anos de permanência na empresa. O empregado tem direito a sacar esse fundo quando: demitido sem justa causa, por rescisão antecipada de contrato por tempo determinado, na compra ou construção de um imóvel, em pagamentos de prestações do saldo devedor decorrente de financiamento habitacional em âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, em caso de aposentadoria, quando permanecer três anos ininterruptos sem crédito de depósitos (contas inativas), quando da suspensão total do trabalho avulso por período igual ou superior a 90 dias, em caso de aplicações em quotas de Fundos Mútuos de Privatização, para tratamento da AIDS, em caso de extinção da empresa e falecimento do trabalhador.

4 Artigos das CLT que tratam da rescisão do contrato de trabalho e da estabilidade do trabalhador.



funcionários com mais de um ano de trabalho, com um salário mensal por cada ano de atividade, no ato da demissão. Após dez anos de tempo de casa, o empregado ganhava estabilidade e não podia mais ser dispensado. Caso isto ocorresse, poderia recorrer à Justiça do Trabalho e pedir a reintegração que, se fosse julgada desaconselhável, a empresa era obrigada a indenizar com pagamento de dois meses de trabalho por ano.

Ao optar pelo FGTS, o empregado perdia automaticamente seus direitos de estabilidade, mas exercer essa opção passou a ser condição para a assinatura do contrato de trabalho. Pode-se dizer que o FGTS substituiu, na prática, o regime de estabilidade previsto na CLT. A partir de 1988, o FGTS passou a ser obrigatório e a proteção que a lei exercia sobre o emprego, ao desestimular a demissão injustificada, transformou-se em um fundo de recursos depositados pelas empresas, mensalmente, para o uso futuro do trabalhador (Tuma, 1999, p. 142).

Desta maneira, o FGTS diminuiu o custo de demissão, aumentando, porém, custos empregatícios. Assim, tornou-se mais vantajoso demitir o trabalhador, ao invés de mantê-lo, em momentos de conjuntura desfavorável.

2. MUDANÇAS NO TRABALHO APÓS A CONSTITUIÇÃO

Após a promulgação da Constituição, ao longo da década de 90, o país foi levado a uma brusca abertura econômica, fruto do discurso liberal dominante, com a ideia de que o que deveria prevalecer seria o Estado mínimo. As consequências foram sentidas diretamente no mercado de trabalho, com elevação do desemprego e redução da renda. Neste período, o discurso da flexibilização ganha força e se consolida em 1994, com o Plano Real, embasado na ideia de que a suposta rigidez seria a responsável pelas altas taxas de desemprego.

Entre as medidas de flexibilização adotadas entre 1993 e 2000, relacionadas à contratação da mão de obra, destacam-se o contrato por tempo determinado, a suspensão temporária do contrato de trabalho, intensificação da terceirização, possibilidade de contratação de autônomos que trabalham para uma empresa - famosa “pejotização”.

As medidas mais importantes relacionadas à jornada de trabalho foram a introdução do banco de horas, a liberação do trabalho aos domingos e a contratação em regime de tempo parcial.

Na remuneração, o destaque foi a Participação nos Lucros ou Resultados – PLR, que introduziu a possibilidade de remuneração variável na renda do trabalho, diminuindo o percentual incorporado ao salário no momento da negociação (aumento real) e cuja negociação pode prescindir da presença dos sindicatos.



No campo da negociação, ficou vedada a possibilidade de negociação coletiva dos funcionários públicos. Além disso, o governo denunciou a sua adesão à Convenção 158 da OIT, que estabelece a obrigatoriedade de que o empresariado justifique, por escrito, os motivos das demissões. Assim, tanto no caso de demissão individual quanto da coletiva, seria necessário preencher determinados requisitos de procedimento, tais como o direito de defesa, procurar a reversão das dispensas coletivas e o envolvimento das autoridades locais na tentativa de reverter, total ou parcialmente, as demissões coletivas.

Ao longo desse período, vários precedentes normativos foram cancelados pelo TST, como a obrigatoriedade de pagamento de horas extras com o adicional de 100% das horas normais, aviso prévio de 60 dias, salário da nova função, que assegurava ao empregado designado ou promovido o direito de receber integralmente o salário da nova função, entre outros.

A partir de 2004, o país entrou em rota de crescimento, e mesmo com a “rígida” CLT, os empregos formais cresceram, a renda aumentou e a informalidade diminuiu.

A nova crise política e econômica de 2014/2015 abriu caminho para o impeachment da Presidente Dilma, que, por sua vez, liberou o país ao ideário neoliberal e ao capital estrangeiro. Uma grande onda de entregas do país varreu a sociedade brasileira, disponibilizando, vendendo ou doando riquezas naturais e produtivas, o mercado de consumo, mudando as regras de concorrência e competição, reduzindo e flexibilizando os direitos sociais e trabalhistas.

Uma das inúmeras profundas mudanças institucionais foi promovida pela Lei 13.429/2017, que alterou o trabalho temporário e garantiu a terceirização na sua forma mais perversa. Foram jogados fora anos de debate tripartite sobre o tema, onde se tentava pactuar uma forma mais justa e segura de terceirizar trabalhadores, em favor de concepção empresarial que sempre postulou ser necessário terceirizar tudo e todos. A Lei facilitou o crescimento de precarização das condições de trabalho e a rotatividade, permitiu a quarteirização e a subcontratação, inclusive por PJs, e pode levar à fragmentação excessiva dos processos produtivos, dificultando a fiscalização, pelos órgãos governamentais, do cumprimento de obrigações fiscais e previdenciárias pelas diversas prestadoras de serviços.

Essa mudança ganhou grande expansão com a aprovação da Lei 13.487/2017, que entrou em vigor em novembro de 2017, promovendo ampla e profunda reforma trabalhista, alterando a hierarquia normativa em que Constituição, legislação, convenções e acordos coletivos eram pisos progressivos de direitos. A partir de então, a Constituição passou a ser o teto, a legislação é uma referência de direitos que poderão ser reduzidos pelas convenções; os acordos poderão diminuir garantias previstas em leis e convenções; o indivíduo poderá abrir mão de muito do que foi conquistado, coletivamente, com muita luta. Os trabalhadores e os sindicatos “ganham o livre direito” de reduzir salários e garantias, flexibilizar contratos, ampliar ou reduzir jornada e quitar definitivamente direitos

- na presença coercitiva do empregador. O acesso dos trabalhadores à justiça foi limitado. As empresas terão inúmeros instrumentos que garantirão máxima proteção e liberdade jurídica para ajustar o custo do trabalho.

Vários novos tipos de contratos fazem parte das mudanças (tempo parcial, trabalho temporário, intermitente, autônomo exclusivo, terceirizado sem limite, teletrabalho, trabalho em casa) e permitem ajustar o volume de trabalho à produção no dia, na semana, no mês, ao longo do ano. Esses contratos podem ter ampla flexibilização da jornada no que se refere à duração, intervalos, férias, banco de horas etc. As definições do que é salário são alteradas e os valores podem ser reduzidos, assim como outras obrigações legais. A demissão é facilitada, inclusive a coletiva, com diversas formas de quitação definitiva de débitos trabalhistas.

O poder de negociação dos sindicatos é fragilizado com o “novo poder” de reduzir direitos, por meio da interposição de comissões de representação dos trabalhadores, nas quais é proibida a participação sindical, ou do empoderamento do indivíduo para negociar diretamente. Essas medidas quebram o papel sindical de escudo coletivo e protetor. Como já ocorre em outros países que adotam mecanismos semelhantes, os trabalhadores serão incentivados e estimulados, por meio de inúmeras práticas antissindicais e de submissão patronal, a não apoiar ou financiar os sindicatos. Ficarão submetidos ao poder das empresas, pressionados para aceitar acordos espúrios diante do medo de perder o emprego.

A Justiça do Trabalho, que agora será paga⁵, terá as tarefas reduzidas à análise formal dos pleitos. A lei criou uma tabela que precifica o ônus da empresa até, no máximo, 50 vezes o salário do trabalhador!

Foram alterados 117 artigos e outros 200 dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, que operam um verdadeiro ataque aos trabalhadores⁶.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O FUTURO E DOS DESAFIOS

Essas e tantas outras mudanças vêm sendo promovidas rapidamente, sem debate público, favorecendo o capital e deixando os trabalhadores descobertos de proteção social. Cabe

5 Em análise no STF.

6 Para uma análise detalhada do conteúdo da reforma recomendam-se as Notas Técnicas e demais publicações do DIEESE, disponíveis em www.dieese.org.br, em especial a Nota Técnica 178 “A reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil”, a Nota Técnica 179 “Relações de trabalho sem proteção: de volta ao período anterior a 1930?”. No site do DIEESE estão disponíveis também textos, apresentações e vídeos sobre o assunto. Sobre terceirização, entre outros estudos produzidos pelo DIEESE, destaca-se a Nota Técnica 172 “Terceirização e precarização das condições de trabalho”.

Também se indica a publicação do DIAP “Reforma Trabalhista e seus reflexos sobre os trabalhadores e suas entidades representativas” publicada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, disponível em www.diap.org.br.



a luta, na qual se inclui a resistência, para que, no presente, se forjem novas possibilidades de avanços sociais e trabalhistas para o futuro. A seguir destacamos alguns desafios.

Será necessário investir na compreensão dessa nova complexidade que a ordem neoliberal impõe ao mundo, criando espaços de reflexão para a análise dos fenômenos e de debate sobre a intervenção transformadora dessa realidade. Esse desafio deve ser enfrentado com melhor articulação e novas possibilidades de cooperação entre as organizações da sociedade, em especial o movimento sindical e popular, intelectuais, setor produtivo, entre outros agentes e atores sociais, interessados em compartilhar saberes voltados à transformação social, criar compromissos que desenhem e construam novos projetos.

As forças sociais democráticas devem ser articuladas para investir em projetos que alcem o patamar de desenvolvimento do país, sustentado politicamente em processo de pactuação da relação entre a produção e a distribuição econômica, no fortalecimento das instituições, da democracia, da liberdade, na redução das desigualdades e na promoção de políticas sociais universais.

Deve-se compreender que o fenômeno da globalização requer outro nível de articulação internacional das forças sociais, políticas e econômicas, inclusive do sindicalismo, e que construa cooperações para intervenção crítica e transformadora.

As transformações econômicas e dos sistemas produtivos, a expansão da economia de serviços, com novas tecnologias de informação, comunicação, transporte, energia, entre outros, criam novos padrões e paradigmas produtivos e sociais que transformam a temporalidade e os processos de tomada de decisão. A agressiva competição entre empresas e nações e a demanda pelo máximo retorno ao investidor, sem compromisso com a produção e com a questão distributiva, pressionam o sistema produtivo, na busca pelo menor custo, à máxima flexibilidade para alocar e desmobilizar o trabalho na produção, ajustar salários, limitar custos diretos e indiretos, reduzir passivos trabalhistas e aumentar a segurança jurídica das formas flexíveis de contratos laborais. As reformas trabalhistas, na maior parte dos países, estão entregando a flexibilidade propugnada. A crise econômica e o desemprego deram assento à iniciativa e reduziram a capacidade de resistência. Logo, o desafio é refletir sobre uma economia que expande serviços, tecnologia e comunicação. O sindicalismo estruturado e organizado a partir do mundo fabril não é mais capaz de responder a essa nova ordem de organização da produção. As grandes unidades produtivas (fábricas), que reuniam milhares de trabalhadores (operários) que entravam todos os dias pelos mesmos portões e no mesmo horário; que geravam, na cultura familiar, a expectativa de que a profissão dos pais passasse para os filhos; que criavam os bairros operários e que, por sua dinâmica, estruturaram a solidariedade institucionalizada nos sindicatos, não é mais a dominante entre os trabalhadores. Atualmente, essa situação perde participação relativa na composição da classe trabalhadora e expandem-se as ocupações instáveis, precárias e com salários predominantemente inferiores aos oferecidos pela indústria.

As unidades de produção estão distribuídas e espalhadas no espaço urbano, alocando poucos trabalhadores e cresce o contingente de trabalhadores isolados. Não há, necessariamente, postos de trabalho fixos fisicamente, e sim trabalhadores que circulam no espaço da cidade ou entre cidades. Também não há emprego fixo, mas possibilidades diárias de ocupação, como o trabalho intermitente e o trabalho autônomo. O desafio é compreender essa nova dinâmica de organização da produção e seus reflexos para a organização sindical. O mercado de trabalho ganha, cada vez mais, dinâmica dual, com empregos seguros (cada vez menos) e inseguros (cada vez mais e com diversas formas de materialização). As ocupações sem segurança, garantidas pelas legislações, ampliam o emprego temporário, autônomo ou por conta própria; terceirizado ou promovido por agência de locação de mão de obra; com jornada parcial, intermitente. Logo, como resposta estrutural às mudanças na base produtiva e no sistema laboral, o desafio é recolocar o sindicato como sujeito de representação coletivo, instrumento que atua como escudo protetor contra o poder de submissão da empresa sobre o indivíduo.

Outro desafio é trazer para as Convenções e Acordos Coletivos, o poder de regular por meio da negociação toda e qualquer iniciativa de aplicação das novas regras da Lei. Caberá à negociação estabelecer as regras, as formas e as condições para operar a nova legislação.

A relação entre empregos seguros e trabalhos temporários poderia existir de forma positiva, se houvesse alta mobilidade entre essas formas de ocupação e se a transição dos trabalhadores temporários para ocupações estáveis, quando desejada, fosse bem-sucedida. Ademais, esse tipo de contrato flexível deveria ser protegido por amplas e universais políticas públicas de emprego. Entretanto, o trabalho temporário é, predominantemente, imposição para uma condição insegura, instável e precária, cuja transição ou motricidade ocorre para a condição de desemprego. Assim, o grande desafio é criar alta capacidade sindical de disputar a regulação de todas as formas de ocupação e contratação, capaz de impor limites à flexibilidade e garantir ocupações seguras. Em paralelo, é necessária a ampliação do sistema de proteção dos empregos, de políticas públicas da área da educação e formação profissional e de sistemas de intermediação de mão de obra eficientes; além de seguro-desemprego com duração abrangente e garantia de renda. Ainda é imprescindível a adoção de medidas de apoio a pequenos empreendedores e trabalhadores autônomos no que se refere a crédito acessível e assistência técnica.

As diferentes formas de trabalho parcial e temporário, precário e instável têm influência no baixo crescimento da produtividade, especialmente nas micro e pequenas empresas, pois dispensam o investimento em formação e desestimulam o acúmulo de experiência que promove avanços no processo produtivo. É necessário investir em políticas de incremento da produtividade (agregação de valor e expansão de mercado) para micro e pequenas empresas, que possam se desdobrar em compromissos de melhoria dos empregos e da remuneração dos trabalhadores. Além de atuar na proteção dos empregos e contra



a precarização, investir na formulação e no desenvolvimento de políticas públicas que, associadas à redução da jornada de trabalho, ofereçam um sistema de seguridade social permanente e universal, assistência social e suporte às famílias no que se refere à moradia, transporte, saúde e educação, entre outros aspectos.

Como as reformas tendem a restringir o papel de representação coletiva de interesse dos sindicatos para regular os conflitos reais da relação capital e trabalho. O resultado pode ser uma sociedade submissa, em função de diversos fatores, como a coerção exercida pelas empresas, a força de polícia do Estado, o medo do desemprego e a desigualdade que desvincula as pessoas de compromissos sociais. Outras possíveis consequências são o aumento dos conflitos trabalhistas e sociais e diferentes formas de micro e macro rupturas. Dessa maneira, o desafio é, além do investimento na negociação, criar os meios para a presença e consolidação das organizações sindicais no chão da empresa.

Em paralelo à reforma, estão sendo promovidas revisões das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Formação profissional, intermediação de mão de obra, seguro-desemprego e apoio ao empreendedorismo estão fragilizados em razão da crise fiscal dos estados e da pressão pela redução de impostos. Dessa forma, o desafio é investir no desenvolvimento das políticas públicas de emprego, trabalho e renda.

A reforma caminha também para o sistema previdenciário, de forma que o desafio é estruturar um sistema previdenciário e de seguridade social universal, no qual seja assegurado a todos, a partir de certa idade, o direito à renda de proteção. Esse sistema deverá ampliar sua fonte de financiamento por meio da combinação entre contribuição previdenciária e impostos gerais progressivos oriundos de toda a sociedade.

Esses são alguns dos desafios, entre tantos outros, que devem formar uma agenda de formulação e intervenção para recolocar a questão social no centro de debate político e na sua precedência como orientadora do desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BALTAR, P. E. A.; PRONI, M. W. **Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial.** In: OLIVEIRA, C. A. B.; MATOSO, J. L. (Orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou passado?* São Paulo: Scritta, 1996. p. 109-150.

_____.; DEDECCA, C.S; HENRIQUE, W. **Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil.** In: OLIVEIRA, C. A. B.; MATOSO, J. L. (Orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou passado?* São Paulo: Scritta, 1996. p. 55-86

COSTA, P.L. **Suspensão temporária do contrato de trabalho: experiência internacional e brasileira.** PUC-SP, 2001.

DIAP. **“Reforma Trabalhista e seus reflexos sobre os trabalhadores e suas entidades representativas”.** Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/95-reforma-trabalhista-e-seus-reflexos-sobre-os-trabalhadores-e-suas-entidades-representativas>

DIEESE. **“A reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil”** Nota Técnica 178. Maio de 2017. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec178reformaTrabalhista.html>

_____. **“Relações de trabalho sem proteção: de volta ao período anterior a 1930?”.** Nota Técnica 179. Maio de 2017. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec179ConjunturaReforma.html>

_____. **“Terceirização e precarização das condições de trabalho”.** Nota Técnica 172. Março de 2017. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.html>

GANZ LUCIO, C. **O contexto e as mudanças no sistema de relações de trabalho no Brasil: mudança, retrocesso e desafios.** Pontos para a reflexão. In: CEAS (no prelo)

KREIN, J. D. **Reforma no sistema de relações de trabalho no Brasil.** In: DIEESE (Org.). Emprego e desenvolvimento tecnológico. São Paulo, 2000. p. 255-294.

_____. **Flexibilização leva à precarização do Trabalho.** Coletiva, Número 19, 2016. Disponível em <http://www.coletiva.org/index.php/artigo/flexibilizacao-leva-a-precariozacao-do-trabalho/>

TUMA, F. **Participação nos lucros e resultados.** São Paulo: LTr, 1999. 271 p.



30 ANOS DE SEGURIDADE SOCIAL – AVANÇOS, RETROCESSOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

DÉCIO BRUNO LOPES¹

INTRODUÇÃO

A Previdência Social brasileira, sempre se caracterizou pelo caráter contributivo e filiação obrigatória, inicialmente em relação aos empregados, mais tarde, estendida a todos os trabalhadores.

As contribuições previdenciárias, desde a edição da Lei Eloy Chaves – Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, que instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensões, sempre ficaram a cargo do empregador, do empregado ou segurado e do Estado, sendo que essa tríplice forma de custeio somente veio aparecer pela primeira vez na Constituição de 1934. Essa previsão constitucional veio estabelecer o formato da previdência social que o Estado Brasileiro iria proporcionar aos seus trabalhadores, qual seja, uma contribuição incidente sobre a remuneração, como condição para obtenção dos benefícios previdenciários a cargo, inicialmente, das referidas Caixas, depois, dos Institutos de Aposentadoria e Pensões das classes trabalhadoras.

As contribuições a cargo da empresa, originalmente, incidente sobre o faturamento, passaram a incidir a folha de pagamento dos empregados e aquelas a cargo da União, foram se avolumando sob a denominação de “cotas de previdência” que incidiam sobre os

¹ Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil – aposentado, Mestre em Direito Previdenciário pela PUC-SP, Vice-Presidente de Assuntos da Seguridade Social da ANFIP, Pós-Graduado em Contabilidade Geral, em Direito do Trabalho e Previdenciário, Bacharel em Direito, Ciências Contábeis e Administração de Empresas

mais diversos fatos jurídicos ligados à renda ou ao consumo, a exemplo do faturamento, lucro, importação, concursos de prognósticos, entre outros.

A Lei nº 3.807/60, ao dispor sobre a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, unificou toda a legislação da previdência social existente nas referidas caixas e nos institutos, disciplinando a gestão dos órgãos de previdência social, as contribuições que financiariam o sistema e as respectivas prestações, além de disciplinar o prazo prescricional das respectivas contribuições, fixado em 30 anos.

A Constituição de 1988 veio imprimir à Previdência Social uma nova face, agora, sob o comando do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, em que passou a não mais existir por si mesma, mas sim, a fazer parte do amplo sistema de proteção social denominado Seguridade Social, que além da previdência acolheu as áreas da assistência social e saúde. Tal sistema de proteção social não poderia prescindir de financiamento e orçamento próprios, e para tal, o constituinte não olvidou em estabelecer o princípio da diversidade de financiamento e as respectivas bases, sobre as quais incidiriam as respectivas contribuições, quais sejam, a folha de salários, faturamento, lucro, receitas do importador e concursos de prognósticos.

Certo é que, os recursos financeiros da previdência de outrora, bem como os superávits da seguridade social, não foram guardados pelos governos imprevidentes, para serem utilizados em momentos de desaceleração da economia, redução dos postos de trabalho e crescimento do volume de benefícios pagos em decorrência do preenchimento dos requisitos para concessão. Tal situação tem contribuído para os ataques à Previdência Pública e aos benefícios da assistência social, num frenético programa de reformas constitucionais e alterações legislativas tendentes à redução de benefícios, mas que por outro lado, promovem as mais diversas desonerações das respectivas contribuições, o que nos parece ser a perfeita engrenagem para enfraquecimento da área social e fortalecimento da área econômica e do mercado financeiro.

Tais constatações decorrem do amplo programa midiático promovido pelo governo e pelos mais diversos meios de comunicação quando da tramitação da PEC 287/2016 (parada na Câmara dos Deputados), que promove uma ampla reforma dos regimes previdenciários sob o argumento de que os mesmos se encontram quebrados e é preciso combater os privilégios. Será que ter benefício previdenciário é mesmo um privilégio, após um período de contribuição direta que varia de 15 a 35 ou mais anos de contribuição?

Pelo que se ouve dos noticiários após as eleições, o governo, através de seus auxiliares diretos, pretende promover uma mudança radical no regime previdenciário, que mudaria do regime de repartição simples para um modelo de capitalização individual com liberação geral da contribuição do empregador. E como ficaria o financiamento dos benefícios já concedi-



dos, quais regras se aplicariam aos atuais trabalhadores? Em se tratando de regime de capitalização individual com contribuição só do trabalhador, estaria o Estado Brasileiro se eximindo de pagar benefícios previdenciários deixando os trabalhadores à deriva, por sua própria conta e risco? E quem seria, então, os privilegiados? Certamente não seriam os trabalhadores e este seria o maior retrocesso da história do regime previdenciário brasileiro.

1. PROTEÇÃO SOCIAL E A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Os sistemas de proteção social como se conhece hoje, nem sempre foram assim. No passado, baseavam-se em ações das tribos, clãs ou das famílias e depois, pelas igrejas, entidades beneficentes da sociedade civil ou ajudas voluntárias. A esse respeito, Mazzoni² discorre sobre a previdência social em tempos passados, nos seguintes termos:

“A previdência social, antes de passar à atual estrutura legal, obrigatória, de direito público, teve uma origem estritamente privada, voluntária, ou seja, facultativa, mutualística, baseada no princípio da acumulação direta dos meios pela ajuda recíproca, expressa pela forma associativa de todos os trabalhadores livres e autônomos, a fim de atender às necessidades mais prementes dos associados, especialmente em caso de enfermidade incapacitante para o trabalho, ou no de morte”.

Arnaldo Sussekind também discorre acerca do assunto, segundo o qual durante um grande período da história, a assistência, em qualquer modalidade, resultava de deveres de solidariedade familiar, da caridade cristã, dos estatutos das corporações de ofício ou do interesse patronal na conservação do agente produtor de suas riquezas. Assevera que, no caso das corporações de ofício, das confrarias medievais, as irmandades de socorros mútuos, a ajuda já não é discricionária em decorrência da contribuição de todos. Assim diz o autor:

“O benefício já não era ajuda discricionária, senão autêntico direito adquirido por sistema de cotização, bem estruturado e regulado por um regime de prestações preestabelecidas. Eram, como se infere, verdadeiras sociedades de seguro mútuo – embrião, como já afirmamos, do seguro social obrigatório”.

Com o surgimento da atividade industrial e consequente alteração nas relações de trabalho, surge a necessidade de mudança do sistema assistencial e voluntário para um regime de obrigatório com intervenção estatal, inicialmente sob a forma de seguros, a cargo

2 Existe um Conceito Jurídico de Seguridade Social?. Traduzido da Revista I problemi della Sicurezza Sociale, nº 02, de março-abril 1967. p.28

das empresas, evoluindo-se para um sistema de seguro social mediante participação tripartite no custeio a cargo das empresas, dos trabalhadores e do Estado enquanto promotor do bem-estar social

Neste contexto, surgiu no jurídico brasileiro, a primeira manifestação legislativa de proteção ao trabalhador da iniciativa privada ocorreu em 1919, com a edição do Decreto Legislativo nº 3.724, de 15/01/1919, que instituiu o seguro obrigatório de acidente de trabalho, bem como uma indenização a ser paga pelos empregadores. No entanto a doutrina considera c como marco inicial da Previdência Social Oficial, o Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como 'LEI ELOY CHAVES', que criou em cada uma das empresas de estrada de ferro existentes no país, uma caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados.

A Lei Eloy Chaves, ao instituir a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários, que, mais tarde se expandiu para todas as categorias de trabalhadores, instituiu, também, o embrião de uma forma tríplice de custeio, que forneceria o suporte para o pagamento das prestações a que os trabalhadores e seus dependentes teriam direito, nos mesmos moldes à do atual sistema de seguridade social instituído pela Constituição da República de 05 de outubro de 1988.

Vale ressaltar que o financiamento do regime previdenciário que surgia era provido por contribuições dos empregados incidente sobre suas remunerações, das empresas incidente sobre a renda bruta, além de contribuição incidente sobre a tarifa das estradas de ferro, esta considerada por Malloy³ como contribuição do governo “na forma de impostos ou taxados sobre os usuários dos serviços ferroviários.”

A primeira Constituição a delimitar em seu texto as normas básicas do Direito Previdenciário foi a de 1934. A partir de então, nascido no seio do Direito do Trabalho, o Direito Previdenciário começaria a sua trajetória rumo à autonomia em relação aos demais ramos do Direito, já no caminho de uma verdadeira seguridade social, prevendo a sua tríplice forma de custeio. Assim estabelecia a referida Constituição:

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

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

.....

3 A Política de Previdência Social no Brasil, p.54



h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte.

A partir de então, previdência social ganhou status constitucional, cujas bases ainda se mantêm. Trata-se de um modelo surgido com financiamento próprio, de forma a torná-lo auto-sustentável, e assim, garantir a subsistência do trabalhador e de sua família nos momentos de infortúnio. Vale dizer que a legislação previdenciária, então vigente, fixava-se no âmbito das empresas ou de categorias profissionais cujas caixas e institutos de aposentadoria e pensões – CAP e IAP se encarregavam de pagar seus benefícios de acordo com o fundo constituído através das respectivas contribuições.

Em decorrência de inúmeras alterações legislativa ocorridas tanto nas CAP quanto nos IAP, necessário se fazia a simplificação legislativa, tanto na área do financiamento quanto na área de benefícios, o que veio a ocorrer com a edição da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 - Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e do Regulamento Geral da Previdência Social – RGPS aprovado pelo Decreto nº 48.959-A, de 19/09/60, que uniformizaram as normas relativas a contribuições e benefícios das diversas entidades de previdência. Tais instrumentos normativos, em consonância com a constituição então vigente, consolidaram o modelo de previdência escolhido pelo Estado Brasileiro, seus planos de custeio e de benefícios, cujas bases vigoram até quase o final da década de 70, quando os ideais de universalização do sistema de proteção social se tornaram realidade com a aprovação da Lei nº 6.439, de 01/09/77, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, cujos fins eram, mediante contribuições, manter as ações de previdência social, de assistência social e de saúde, esta destinada, inicialmente, aos segurados da previdência social. O referido sistema se financiava com contribuições dos empregadores incidentes sobre as remunerações, dos trabalhadores, incidentes sobre o salário de contribuição e a contribuições das empresas, de caráter geral, incidentes sobre o faturamento das diversas atividades econômicas, as chamadas cotas de previdência, que supriam a parte do Estado no financiamento do sistema. O SINPAS foi o embrião do que seria, mais tarde, a Seguridade Social conforme foi estabelecido na Constituição de 1988.

2. A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 nasceu num contexto de transição. O Brasil passava de um regime autoritário para um processo de redemocratização. É certo que um Estado Democrático requer um Estado de Direitos.

A Constituição de 1988 veio instituir um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social. (Preâmbulo). Trouxe como fundamentos desse novo Estado, entre outros, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art.1º). Estabeleceu como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos.

Estabeleceu como direitos sociais, entre outros: a saúde, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados (art. 6º) .

Com esses compromissos sociais assumidos pelo Estado Brasileiro, o constituinte não poderia deixar de prever também as fontes de financiamento específicas, de forma distinta das receitas tributárias tradicionais destinadas ao funcionamento das atividades normais do Estado. É que, embora tenha surgido um novo Estado, o sistema de proteção social manteve o mesmo formato do anterior, ou seja, proporcionou recursos destinados a formar um fundo específico para satisfazer as necessidades dos trabalhadores e seus dependentes nas áreas de Previdência, Saúde e Assistência Social e agora, ampliado para toda a população, no caso da saúde; aos necessitados, em relação à assistência social e para todos os contribuintes, quanto à previdência social.

O novo texto constitucional fez explicitar as contribuições para financiamento da Seguridade Social no capítulo da Ordem social, como o fora nas Constituições anteriores, de forma a distingui-las da ordem tributária, pois o que se pretende é a formação do referido fundo, aliado à distinção dos recursos orçamentários. Pretendeu, o constituinte, dar tratamento especial às contribuições de seguridade social , de forma a não submetê-las totalmente às questões da tributação, pois na área social , o que está em jogo é a sobrevivência do cidadão, a sua subsistência, no momento em que estiver incapacitado para as suas atividades normais e se encontrar sem condições de manter a si próprio e a seus dependentes, período em que deverá ter a certeza de que os valores recolhidos aos cofres da seguridade estejam à disposição no fundo geral e solidário que ajudara a formar com suas próprias contribuições, para satisfazer às suas necessidades.

Neste contexto, a nova Carta Constitucional estabeleceu princípios específicos que regem a Seguridade Social, entre eles o princípio da equidade na forma de participação no custeio, o da diversidade das bases de financiamento, a exigência de custeio prévio para criação, majoração ou extensão de benefícios (este último, já era previsto deste a Constituição de 1946), a não aplicação do princípio da anterioridade, o tratamento do assunto por meio de lei ordinária, exceto em relação à instituição de novas fontes de custeio, de for-



ma a tornar maleável e factível o pronto atendimento das questões sociais, principalmente o pagamento de benefícios previdenciários, que substituam o rendimento do trabalho.

A nova Constituição representou um considerável avanço no campo de proteção social brasileiro provocando uma mudança de ordem político-institucional ao trazer em seu bojo um conceito amplo de Seguridade Social, (antes, mais restrito ao trabalhador), abrangendo as três áreas básicas: previdência, saúde e assistência social e estabelecendo as variadas fontes de custeio para o sistema, além de introduzir diversos princípios norteadores da legislação infraconstitucional.

A Constituição de 1988 é considerada como Constituição Cidadã por ter reconhecido os direitos sociais, civis e políticos, sem os quais não há cidadania plena.

Não obstante a promulgação da Constituição Cidadã, a classe política dominante nem sempre aceitou, de fato, o amplo sistema de proteção social que acabara de surgir, com financiamento e orçamento próprio. Sempre almejaram a utilização dos recursos do orçamento da seguridade para outras finalidades estranhas às áreas da seguridade, como sempre ocorreu com a Desvinculação dos Recursos da União – DRU.

2.1 INTEGRAÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA COM A ORDEM SOCIAL, A TRIBUTAÇÃO E O ORÇAMENTO

A Constituição de 1988 estabelece que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa privada, na livre concorrência e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, entre outros os princípios da redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego. Entretanto, essa simples referência, por si só, não dá efetividade à dignidade da pessoa humana, muito menos promove a justiça social e o pleno emprego. Para tanto, faz-se necessária a intervenção do Estado na elaboração de leis que se convertam em instrumentos reais de correção das contradições de interesses privados.

Segundo José Afonso da Silva⁴,

“Assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, não será tarefa fácil num sistema de base capitalista e, pois, essencialmente individualista. É que a justiça social só se realiza mediante equitativa distribuição da riqueza. Um regime de acumulação ou de concentração do capital e da renda nacional, que resulta da apropriação privada dos meios de produção, não propicia efetiva justiça social, porque nele sempre se manifesta grande diversidade de classe social, com amplas camadas da população carente ao lado de minoria afortunada. [...]”

4 Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 721

Um regime de justiça social será aquele em que cada um deve poder dispor dos meios materiais para viver confortavelmente segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política. Não aceita as profundas desigualdades, a pobreza absoluta e a miséria. O reconhecimento dos direitos sociais, como instrumento de tutela dos menos favorecidos, não teve, até aqui, a eficácia necessária para reequilibrar a posição de inferioridade que lhes impede o efetivo exercício das liberdades garantidas”.

Fruto dos ideais capitalistas, a ordem econômica instituída pela Nova Constituição propõe mecanismos que possibilitam a humanização do capitalismo ao vislumbrar a redução das desigualdades a geração e manutenção do emprego. Cabe ressaltar que essas possibilidades somente se tornarão realidade com a aplicação de normas constitucionais que estabeleçam, na ordem social, mecanismos voltados para a sua efetivação.

O novo texto constitucional veio proporcionar a harmonização entre a ordem social e a ordem econômica, já que esta, também fundada na valorização do trabalho, tem como fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, enquanto aquela tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Ademais, conjuga os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil com os princípios da ordem econômica para possibilitar que na ordem social se institua um sistema ideal e factível de proteção social capaz de alcançar tais objetivos.

Tal sistema de proteção foi consubstanciado na Seguridade Social, que, inserida no SINPAS no ordenamento jurídico pretérito, agora integra capítulo específico no Título da Ordem Social, sendo definida no art. 194 do novo texto Constitucional como “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”.

Como se percebe, a Seguridade Social, ganhou destaque constitucional em cujo texto se fixaram os seus princípios e suas fontes de financiamento distintos daqueles relacionados no capítulo do Sistema Tributário Nacional. Ademais, a organização da Seguridade Social, a cargo do Poder Público, nos termos da lei, deve observar os seguintes princípios: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Dentre os referidos princípios, o da diversidade da base de financiamento e o da equidade na forma de participação no custeio apresentam-se como os pilares do financiamento da seguridade social, sinalizando ao legislador ordinário a possibilidade de instituírem as contribuições cujas bases de incidência já foram estabelecidas no próprio texto constitucional



(folha de salários, faturamento ou receita, lucro, concursos de prognósticos e importação), além de outras que se fizerem necessárias para manutenção ou expansão da seguridade social (competência residual securitária – art. 195, § 4º).

Ao discorrer sobre o referido princípio, o professor Wagner Balera⁵ faz os seguintes apontamentos:

“Na época em que foi concebido por Bismark como um seguro social, o modelo protetivo tinha como fontes de custeio as contribuições dos próprios segurados, das empresas e do Estado. Tal esquema não sofreu grandes alterações ao longo do tempo e vigorou, pelo menos no Brasil, desde a implantação do modelo previdenciário pátrio. A contribuição tríplice figura em preceito constitucional desde 1934. São diferentes as bases de cálculo e os percentuais de contribuição devidos por cada um dos partícipes do esquema contributivo. Enquanto a contribuição dos trabalhadores e dos empregadores incide sobre a folha de salários, a parcela devida pela União é cobrada do conjunto da sociedade, de modo indireto, através do sistema tributário e de outras fontes definidas em lei”.

Assevera o autor que na época atual a doutrina e os técnicos têm exigido uma mudança de rumo nesse esquema de custeio, cujas críticas se referem ao financiamento baseado exclusivamente na folha de pagamento, por traduzir em empecilho ao progresso econômico, de sorte que as empresas que empregam um grande número de trabalhadores acabam por elevar os seus custos de produção cuja conseqüência é a perda de produtividade, enquanto nas empresas onde ocorre maior avanço tecnológico o efeito é o contrário (ganho de produtividade) em decorrência de empregarem menos trabalhadores. Assim,

“a diversidade das bases de financiamento visa à adequação do esquema de custeio da seguridade social à evolução da atividade econômica, para apreender signos de riqueza que melhores resultados tragam para o sistema protetivo, sem afetarem, por outro turno, a atividade produtiva, provocando recessão e desemprego”.

Em consonância com o princípio da diversidade da base de financiamento, o legislador constituinte assinalou para o legislador ordinário que o financiamento da seguridade social não deveria se concentrar em uma única fonte de receita (folha de pagamento), haja vista o tamanho da responsabilidade assumida pelo Estado em relação à proteção social, nas áreas de saúde, previdência e assistência social, de forma a possibilitar a entrada de um maior volume de recursos para fazer face aos custos do sistema. Assim, não poderia prescindir de recursos próprios, captados de toda a sociedade para financiar tais atividades, a ser mantido em orçamento distinto, cujas sobras deveriam se constituir em reservas técnicas, em fundo específico para satisfazer a tais obrigações. Traduzindo essa filosofia, tal financiamento deverá ser operado por toda a sociedade de forma direta (contribuições específicas) e indiretas (orçamentos da União, dos Estados, DF e municípios).

5 A Seguridade Social na Constituição de 1988, p. 43.

Em relação ao Princípio da Equidade na forma de participação no custeio, este, derivado do princípio da igualdade, preceitua que aqueles que estiverem em iguais condições de capacidade contributiva deverão contribuir da mesma forma, ou seja, os que ganham mais contribuirão mais, os que ganham menos contribuirão menos. Com a adoção desse princípio, busca-se garantir que aos hipossuficientes seja garantida a proteção social, exigindo-se dos mesmos, quando possível, contribuição equivalente ao seu poder aquisitivo, enquanto a contribuição empresarial tende a ter maior importância em termos de valores e percentuais na receita da seguridade social, por terem maior capacidade contributiva.

Para explicar o princípio da equidade trazemos mais uma vez a seguinte doutrina do Professor Wagner Balera⁶:

“Quando o fim é a superação das necessidades, a equidade autoriza a imposição de maiores encargos aos que menores necessidades possuem. Vice-versa, quanto maior a necessidade, menor ou nenhum ônus haverá de ser cometido ao indivíduo. A equidade é um critério de justiça. Caberá ao legislador formular, de modo eqüitativo, o esquema de contribuições que custearão a seguridade social. Convém recordar que a Constituição de 1988 reinscreve, como categoria fundamental, o chamado princípio da capacidade contributiva. A capacidade econômica figura, assim, como critério a ser considerado pelo legislador quando da elaboração das normas que criem contribuições. E a graduação da carga tributária, pela qual responde toda a sociedade, há de observar a equidade para que não suportem, os mais fracos, um peso proporcionalmente maior ao que incumbe aos economicamente mais fortes. Em suma, o objetivo da equidade procura dimensionar, no âmbito da seguridade social, a diretriz da isonomia que se acha consagrada no rol dos Direitos e Garantias Fundamentais insculpido no art. 5º do Estatuto Supremo”.

Não se pode olvidar de que os princípios da seguridade social relacionados ao seu custeio se interligam aos princípios concernentes ao Sistema Tributário Nacional, principalmente o da capacidade contributiva, o da não-cumulatividade e o princípio republicano. Relativamente ao princípio da capacidade contributiva, próprio do Direito Tributário, no âmbito da seguridade social, a Carta Constitucional traçou mecanismos próprios ao prever o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, (art. 170,IX); a possibilidade de as empresas terem alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas para as contribuições incidentes sobre a folha de salários, sobre o faturamento e sobre o lucro, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, (art. 195,§ 9º); a contribuição especial do pequeno produtor rural que trabalha em regime de economia familiar (art. 195,§ 8º) e isenção de contribuições para a seguridade social para as entidades beneficentes de assistência social, que atenderem às exigências estabelecidas em lei. Também estabeleceu que Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda

6 Op. Cit, p. 42



própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo e que esse sistema terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social (art. 201, §§ 12 e 13), além do Micro Empreendedor Individual – MEI e sua peculiar forma de participação no regime previdenciário, conforme estabelece a Lei Complementar nº 128/2008.

Da mesma forma, harmonizando-se com o princípio da não-cumulatividade, estabeleceu que a lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições da empresa incidentes sobre a receita ou faturamento e as do importador de bens ou serviços serão não-cumulativas, inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente sobre a folha de salários, pela incidente sobre a receita ou o faturamento (art. 195, §§ 12 e 13).

No tocante ao princípio republicano, a competência para instituir contribuições da seguridade social é exclusiva da União, mesmo porque a ela, compete legislar privativamente sobre seguridade social. Entretanto, em matéria de contribuição previdenciária, a competência se torna concorrente, sendo autorizado aos Estados, ao DF e aos Municípios, a instituição de contribuições cobradas de seus servidores para regimes próprios de previdência social para seus servidores detentores de cargo efetivo. Como forma de possibilitar a efetividade dos serviços de saúde e assistência social pelos Estados, DF e Municípios, o texto constitucional prevê a divisão dos recursos arrecadados pela União, ao estabelecer no art. 195, §10, que a lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.

Como dissemos, a partir da Constituição de 1988, o Direito da Seguridade Social ganha destaque e passa a ter regramento constitucional próprio, principalmente em relação ao seu financiamento, tornando-se relativamente autônomo em relação aos demais ramos do direito com os quais se relaciona, principalmente com o Direito do Trabalho e o Tributário. No entanto, essa relação de intimidade não deve tornar aquele ramo do direito subordinado a estes, em razão de suas especificidades e de seus fundamentos.

Neste contexto, os recursos destinados ao financiamento da seguridade social, que aqui destacamos como “contribuições de seguridade social”, articulam-se com o Sistema Tributário Nacional por disposição do art. 149 da Carta Maior (ao se referir ao § 6º do art. 195) e do art. 195 (em decorrência de o § 4º do art. 195 se referir ao art. 154,I), sem no entanto, estarem a ele subordinadas. Evidentemente que tais contribuições devem se submeter aos regramentos gerais do sistema jurídico-normativo do Estado Democrático de Direito, qual seja, aos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade, legalidade, segurança jurídica, solidariedade e redistributividade, além dos princípios específicos da seguridade social.

No tocante ao Direito Previdenciário, após sua separação do Direito do Trabalho, este sempre se destacou pela sua finalidade e por isso, pela independência e agora, inserido no Direito da Seguridade Social, deverá manter sua autonomia, quer nas relações jurídicas de financiamento, quer nas relações jurídicas prestacionais. Subordinar o seu financiamento ao Direito Tributário, principalmente no sentido de renunciar a tais contribuições, tem o mesmo efeito de elaborar normas instituidoras de benefícios e condicionar o seu exercício à existência de sobras orçamentárias.

Enfim, sendo o sistema jurídico um todo harmônico, caberá ao operador do Direito, no tocante às contribuições de seguridade social, estabelecer uma interpretação, que conjugue os princípios e regramentos da Ordem Social com os da Ordem Econômica e Financeira e da Tributação e Orçamento, capaz de harmonizar o financiamento da seguridade social com Sistema Tributário Nacional, visando a elaboração do orçamento da seguridade, com suas receitas estabelecidas no artigo 195 do Estatuto Maior (contribuições da seguridade social), de forma segregada do orçamento fiscal, nos termos do disposto no § 5º do art. 165.

2.2 – O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A Constituição de 1988, em seu art. 1º, define que o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Por se tratar de um Estado Federado, em que, cada unidade federativa deve ter suas competências e prerrogativas, é salutar que estas estejam dispostas no próprio texto constitucional de forma a não haver invasão de um ente federado nas questões internas dos demais. Em matéria de Seguridade Social, nas suas três áreas de abrangência (previdência, saúde e assistência social), o texto constitucional tratou o assunto da seguinte forma:

- no art. 22, XXIII, estabeleceu a competência privativa da União para legislar sobre seguridade social;
- no art. 23, II, trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para cuidar da saúde, e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- no art. 24, XII definiu como competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, legislar sobre previdência social, proteção e defesa da saúde;
- no caput do art. 149, fixou como competência exclusiva da União, a instituição de contribuições sociais, ao mesmo tempo em que, no § 1º, autorizou, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a instituírem contribuição, cobrada de seus ser-



vidores titulares de cargos efetivos, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário próprio, cuja alíquota não poderá ser inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

Observa-se que a Previdência Social é matéria de competência concorrente, somente no que se refere à instituição de Regimes Próprios de Previdência de servidores e suas respectivas contribuições, restando à União a competência exclusiva para definir as regras e instituir as contribuições do Regime Geral de Previdência Social definido no art. 201, que se aplicará, inclusive, em relação aos servidores, ainda que detentores de cargos efetivos, das unidades federadas, nos casos em que não tenham sido instituídos os regimes próprios. Em relação a estes regimes, por se tratar de competência concorrente, caberá aos respectivos entes da federação a observância das normas gerais estabelecidas pela União para regimes de previdência de servidores públicos consubstanciadas em lei própria, neste caso, a Lei nº 9.717, de 27/11/98, com as alterações produzidas pela Lei nº 10.887/2004.

Em consonância com o disposto nos artigos 22, XXIII, e com o princípio da Diversidade da base de financiamento, a Carta Constitucional determinou, no art. 195, que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, nos termos da lei, mediante recursos proveniente 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 a aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social;
- III - sobre a receita de concurso de prognóstico.
- IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Não obstante a indicação das referidas fontes de receitas, a Emenda Constitucional nº 12, de 1996, autorizou a União a instituir a Contribuição Provisória incidente sobre a movimentação financeira – CPMF, para financiamento das ações da área de saúde, o que mais tarde deixou de existir.

Como se percebe, para financiar um sistema de proteção social de tamanha envergadura, de prestações tão diversificadas, capaz de proporcionar a dignidade da pessoa humana, não poderia o Estado dispor de uma única fonte de financiamento. Daí, a razão de prever no texto constitucional as bases de incidência das contribuições que possibilitassem a concretização de tais obrigações. Fato relevante a ser observado é que tais recursos são os mesmos que, no regime previdenciário anterior, financiavam o sistema de seguridade social (previdência, saúde e assistência) do trabalhador e seus dependentes e que, no direito positivo atual, numa visível inversão de papéis, financiam uma seguridade social universal, nela inserida a previdência social do trabalhador.

O financiamento da seguridade social decorrente da nova ordem constitucional passaria a contar com o custeio direto, através das contribuições sociais já citadas e o indireto, mediante recursos adicionais destacados nos orçamentos fiscais dos entes federados, principalmente da União.

O novo ordenamento jurídico, procurando dar sustentabilidade ao Sistema de Seguridade Social, além de estabelecer as bases de financiamento e o orçamento próprio, determinou a elaboração do seu plano de custeio. Para tanto, o art. 59 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, assim definiu:

Art. 59. Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá seis meses para apreciá-los.

Parágrafo único. Aprovados pelo Congresso Nacional, os planos serão implantados progressivamente nos dezoito meses seguintes.

Entretanto, parece que os legisladores infra-constitucionais não entenderam a nova realidade jurídica. Leis esparsas passaram a povoar o horizonte da seguridade social, principalmente em relação ao custeio que passou a ter parte gerida pelo Ministério da Fazenda, através da Secretaria da Receita Federal e parte pelo Ministério da Previdência Social, através do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Nesse ambiente, a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, instituiu a Contribuição Social sobre o Lucro das pessoas jurídicas, cuja administração e fiscalização ficaram a cargo da Secretaria da Receita Federal. A segunda lei a tratar do custeio foi a de nº 7.787, de 30 de julho de 1989, que promoveu alterações na legislação de custeio da Previdência Social, tratou de dispositivos relacionados às contribuições ao FINSOCIAL e à contribuição social sobre o lucro. Esta lei iniciou o esboço do que seria o Plano de Custeio da Seguridade Social e estabeleceu no seu Art. 16, o que, em princípio, deveria conter a futura Lei Orgânica da Seguridade Social. Tal dispositivo ficou assim redigido:

Art.16 - O projeto de lei sobre organização da Seguridade Social a que se refere o art. 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias disporá, dentre outros princípios e mecanismos de gestão financeira autônoma, sobre competência exclusiva do Instituto de



Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - IAPAS, ou sucedâneo, para arrecadar, fiscalizar, controlar e cobrar as contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além de outras receitas da Seguridades Social.

A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991- Lei Orgânica da Seguridade Social, ao dispor sobre a organização da Seguridade Social e instituir o seu Plano de Custeio, veio estabelecer as normas gerais que, a partir de então, regeriam tal ramo de direito. Tratou dos princípios da Seguridade Social, estabelecidos na Constituição, dos princípios da Previdência Social, da Saúde e da Assistência Social, estabeleceu o conteúdo do orçamento do sistema, as contribuições sociais para seu financiamento, definiu os contribuintes, e os segurados, as bases de cálculo e as alíquotas, as normas gerais de arrecadação, as formas de constituição e extinção do crédito da Seguridade Social, dispondo, inclusive sobre as formas de lançamento, crédito, decadência e prescrição, Dívida Ativa, execução judicial, entre outros. Uma vez estabelecido plano de custeio, o Plano de Benefícios foi estabelecido pela Lei nº 8.213, também de 24/07/91.

A referida lei, continuando a cultura previdenciária herdada da Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS, tratou de disciplinar mais diretamente, as contribuições estritamente previdenciárias administradas pelo Instituto Nacional do Seguro Social- INSS, qual seja, as contribuições incidentes sobre a folha de salários e aquelas decorrentes de substituição (área rural, clubes de futebol profissional, retenção). As demais contribuições da seguridade social, embora tenham sido previstas no Plano de Custeio da Seguridade Social, foram disciplinadas através de leis específicas, o que nos traz a idéia de que tal lei, ao contrário do que pretendeu o legislador, não passou de uma nova Lei Orgânica e de um Plano de Custeio da Previdência Social e não da Seguridade Social.

Por fim, como mecanismo de fortalecimento e preservação do caixa da Previdência Social, a Carta Magna veda a concessão de remissão ou anistia das contribuições da empresa incidentes sobre a folha de salários e das contribuições dos segurados, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar (art. 195,§ 11), lei esta que nunca tramitou pelo Poder Legislativo, possibilitando as benesses fiscais desenfreadas que enfraquecem a possibilidade de geração de reservas.

3. AVANÇOS E RETROCESSOS

Nos 30 anos que se passaram a partir da promulgação da Constituição de 1988 é possível contabilizar os avanços na área da seguridade social. Em relação à previdência, o maior avanço ocorreu na área rural, que embora o custeio específico não cubra o valor total dos benefícios, estes vem sendo pagos em dia em valores anuais que ultrapassam a cifra de R\$100

bilhões. Na área da assistência social, a Lei nº 8.742/1993- LOAS dispôs sobre a Organização da Assistência Social e tratou de estabelecer, observados os critérios previstos, benefícios pecuniários em valores não inferiores ao salário mínimo a idosos e deficientes de famílias carentes. Quanto à Saúde, a universalização promovida pelo Sistema Único de Saúde-SUS, a determinação de aplicação de valores mínimos em saúde nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13/01/2012, o Programa Farmácia Popular criado pela Lei nº 10.858 , de 13/04/2004, a criação das Unidades de Pronto Atendimento – UPA, os medicamentos genéricos, nos termos da Lei nº 9.787, de 10/02/99, o Programa Mais Médicos instituído pela Lei nº 12.871, de 22/10/2013 entre outros.

No tocante aos retrocessos, as constantes alterações na legislação de custeio e de benefícios, que acabam por traduzir em insegurança jurídica, seja para os contribuintes, seja para os beneficiários. Se por um lado, a legislação dificulta o acesso aos benefícios e até promove a sua redução (redução do valor das pensões, Lei nº 13.135/2015) com a justificativa de déficits crescentes e necessidade de financiamento, por outro lado acabam por desonerar os contribuintes concedendo-lhes benesses incompatíveis com realidade orçamentária. De acordo com a ANFIP, o total de Renúncias em contribuições da Seguridade Social ultrapassou a cifra de R\$ 129 bilhões em 1917 e está previsto o valor de R\$ 150 bilhões para o exercício de 2018 (Livro Análise da Seguridade Social 2017, pág. 58).

Outro retrocesso se verifica em relação ao novo regime fiscal (EC nº 95/2016, que se aplica ao orçamento fiscal e a seguridade social), que limita o crescimento de despesas, inclusive àquelas ligadas às áreas da seguridade social. Ademais, a proposta de emenda à constituição que promove amplas alterações nos regimes previdenciários, nos termos da PEC 287/2016, se for aprovada, dificultará a vida dos segurados do RGPS e dos RPPS, além de fragilizar a previdência complementar dos servidores públicos que poderão ser mantidos em entidades abertas.

4. NOVAS INVESTIDAS EM RELAÇÃO À PREVIDÊNCIA E À SEGURIDADE SOCIAL

Após a proclamação do resultado das eleições pelo TSE, os meios de comunicação têm ocupado boa parte do tempo para divulgação de noticiário sobre futuros planos econômicos que prevem privatizações, extinção/fusão de ministérios, reformas previdenciária e tributária.

Em relação à previdenciária, fala-se em uma reforma ainda mais radical do que PEC 287/2016 que acabaria com o atual regime de repartição simples em detrimento de um regime de capitalização individual com a contribuição dos trabalhadores, sem participação das



empresas que não mais pagariam a sua contribuição incidente sobre a folha de pagamentos. Fala-se ainda em aumento exorbitante da contribuição de servidores públicos que passaria dos atuais 11% para até 22%, um verdadeiro confisco. Ademais, não se pode olvidar os efeitos perversos da reforma trabalhista e da terceirização de qualquer atividade econômica, na previdência social e por consequência no cálculo dos benefícios previdenciários. Ademais, que a previdência social se apartaria da seguridade social. Esse modelo de capitalização individual não se presta aos objetivos do Estado Brasileiro de construir uma sociedade livre, justa e solidária, um verdadeiro retrocesso. Tal modelo já foi implementado no Chile e hoje se encontra em ruína, situação que tem levado aquele país a promover uma reforma capaz de melhorar os proventos de aposentadoria dos trabalhadores como forma de evitar o extermínio da população idosa, por falta de condição de sobrevivência. É esta a reforma da previdência que se quer implementar no Brasil?

Certo é que, reformas que tendam a reduzir benefícios e ao mesmo tempo reduzir as fontes de financiamento da Seguridade Social, ou enfraquecer o seu orçamento, deverão ser debatidas com parcimônia, sob pena de o país se tornar incapaz de prover aos cidadãos, a prestação dos direitos sociais contidos nesse amplo sistema de proteção social que é a Seguridade Social.

Quanto à reforma tributária, fala-se em promover uma ampla simplificação com a criação do imposto sobre o valor agregado –IVA, que substituiria diversos impostos e contribuições, entre elas as da seguridade social parecendo não se incomodar com destino do financiamento da seguridade social. Mas não é essa reforma simplista que o país precisa.

Preocupada com essa situação e antecipando-se aos debates, a ANFIP tem promovido, juntamente com a FENAFISCO, estudos e pesquisas e um amplo debate com a sociedade sobre a reforma tributária necessária.

Trata-se do Projeto Reforma Tributária Solidária cujo objetivo é apresentar subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira e demonstrar que a justiça fiscal é possível. Tal projeto visa, ainda, demonstrar que não basta apenas uma simplificação por meio de uma junção de espécies tributárias, mas é necessária uma reforma ampla, que elimine ou atenuem o caráter regressivo do atual sistema e promova um sistema tributário mais progressivo, que tenha como base a tributação sobre o patrimônio, a renda, movimentação financeira e grandes fortunas.

No referido estudo/trabalho, a ANFIP demonstra a importância de se manter o financiamento direto da Seguridade Social, ainda que não seja com todas as atuais fontes de financiamento, mas que em sua substituição, tenham fontes específicas que não sejam percentuais de impostos, contendo espécies específicas como contribuição social sobre movimentação financeira, contribuição social sobre valor agregado, Contribuição sobre grandes fortunas, alterações no imposto de renda, etc, e manutenção da contribuição incidente sobre

a folha de pagamentos em percentual inferior ao atual, como forma de assegurar os direitos decorrentes do Sistema de Seguridade Social conforme previsto na Constituição de 1988. Maiores informações sobre o Projeto Reforma Tributária solidária poderão ser obtidas nos Livros A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas e A Reforma Tributária Necessária – Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira – Documento Síntese.

E qual seria, então a reforma previdenciária necessária? Seria aquela que promovesse os ajustes necessários sem colocar em risco o bem-estar e a justiça social.

O Relatório da CPI da Previdência promovido pelo Senado Federal, arrolou uma série de problemas encontrados, como estimativas falhas, fraudes, desvios de recursos, DRU, empresas públicas devedoras, leniência do Estado com as empresas devedoras, isenções, re-financiamento das dívidas sem acréscimos legais, diferença de tratamento em relação a concessão de perdão de dívidas e rigor no corte de despesas e benefícios dos mais necessitados e envelhecimento da população.

O referido relatório apresentou diversas propostas de solução para esses problemas, entre elas:

- a) Reavaliação da política de desonerações e renúncias fiscais;
- b) Apoio às carreiras e às estruturas de arrecadação, cobrança e de prestação de serviços aos segurados, bem como ampliar os quantitativos da fiscalização;
- c) Intensificar o uso de tecnologia da informação e inteligência na fiscalização tributária;
- d) Urgente modernização da legislação que rege a execução fiscal;
- e) Reforço nas estruturas do TCU, Ministério da Fazenda e Receita Federal e promover mutirões para julgamento de todos os recursos administrativos que envolvem contribuições sociais, até o fim de 2018;
- f) Combate a fraudes e crimes contra a previdência;
- g) Extinção do Refis;

A CPI elaborou dois projetos de lei e três propostas de emenda à Constituição, com vistas a viabilizar algumas das sugestões apresentadas



5. CONCLUSÃO

Tendo em vista que a Seguridade Social e a previdência são conquista dos trabalhadores brasileiros e estão fundamentadas no estado democrático de direito, as propostas de mudanças devem primeiramente, promover a otimização da arrecadação e uma vez constatada a necessidade de reforma, esta deve estar em consonância com os princípios da República Federativa do Brasil e com as diretrizes da seguridade social, pois, nos termos dos ensinamentos do Professor Wagner Balera, “A relevância constitucional, em tema de seguridade Social coincide com os valores do bem-estar, da justiça social, da universalidade da cobertura e do atendimento e da proibição de retrocesso.”

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BALERA, Wagner. **A Seguridade Social na Constituição de 1988**. São Paulo: RT, 1989.

_____. **Sistema de Seguridade Social**. 3. ed. São Paulo: Ltr, 2004

MAZZONI, G. **Existe um Conceito Jurídico de Seguridade Social?** Traduzido da Revista I problemi della Sicurezza Sociale, nº 02, de março-abril 1967.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996

SUSSEKING, Arnaldo. **Previdência Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955.



ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

CONSELHO EXECUTIVO

Floriano Martins de Sá Neto
Presidente

Sandra Tereza Paiva Miranda
Vice-Presidente Executiva

Vanderley José Maçaneiro
Vice-Presidente de Assuntos Fiscais

Luiz Cláudio de Araújo Martins
Vice-Presidente de Política de Classe

Marluce do Socorro da Silva Soares
Vice-Presidente de Política Salarial

Décio Bruno Lopes
Vice-Presidente de Assuntos da Seg. Social

José Avelino da Silva Neto
Vice-Presidente de Aposentadorias e Pensões

Dejanira Freitas Braga
*Vice-Presidente de Cultura Profissional e
Relações Interassociativas*

Ariovaldo Cirelo
Vice-Presidente de Serviços Assistenciais

Eucélia Maria Agrizzi Mergár
Vice-Presidente de Assuntos Jurídicos

Cesar Roxo Machado
Vice-Presidente de Est. e Assuntos Tributários

Carlos José de Castro
Vice-Presidente de Adm., Patrimônio e Cadastro

Jorge Cezar Costa
Vice-Presidente de Finanças

Valdenice Seixas Elvas
Vice-Presidente de Plan. e Controle Orçamentário

Leila Souza de Barros Signorelli de Andrade
Vice-Presidente de Comunicação Social

Maria Aparecida Fernandes Paes Leme
Vice-Presidente de Relações Públicas

Ilva Maria Franca Lauria
Vice-Presidente de Assuntos Parlamentares

Paulo Correia de Melo
Vice-Presidente de Tecnologia da Informação

CONSELHO FISCAL

Margarida Lopes de Araújo
Coordenadora

Ercília Leitão Bernardo
Relatora

Luiz Carlos Corrêa Braga
Conselheiro

CONSELHO DE REPRESENTANTES

AC – Heliomar Lunz

AL – Dulcesil Silva

AM – Miguel Arcanjo Simas Nôvo

AP – Emir Cavalcanti Furtado

BA – José Antônio Moreira Icó da Silva

CE – Tereza Liduína Santiago Félix

DF – Maria José de Paula Mraes

ES – Rozinete Bissoli Guerini

GO – Nilo Sérgio de Lima

MA – Antonio de Jesus Oliveira de Santana

MG – Ana Maria Morais da Silva

MS – Isabel Nascimento Elias Pereira

MT – Benedito Cerqueira Seba

PA – Maria Oneyde Santos

PB – Maria dos Remédios Bandeira

PE – Rita de Cassia Cavalcanti Couto

PI – Lourival de Melo Lobo

PR – Josemar Jorge Cecatto Santos

RJ – José Arinaldo Gonçalves Ferreira

RN – Jonilson Carvalho de Oliveira

RO – Francisco Raia

RR – André Luiz Spagnuolo Andrade

RS – Dulce Wilennbring de Lima

SC – Antonio Carlos Silveira

SE – Jorge Lourenço Barros

SP – Maria Beatriz Fernandes Branco

TO – José Carlos Rego Morais

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL

DIRETORIA EXECUTIVA

Aurora Maria Miranda Borges
Diretora Presidente

Onésimo Staffuzza
Diretor Administrativo Financeiro

Janira dos Santos Gomes
Diretora de Eventos, Cursos e Publicações

Edna Cordeiro Rosa
Diretora de Estudos, Planejamento e Projetos

Odilon Neves Junior
2º Suplente

Neiva Renck Maciel
3º Suplente

CONSELHO FISCAL

Genésio Denardi
Presidente

Paulo José Vieira da Silva
Relator

Givanildo Aquino da Silva
Membro

José de Carvalho Filho
1º Suplente

Teresinha Fernandes Meziat
2º Suplente

CONSELHO CURADOR

Floriano Martins de Sá Neto
Presidente

Sandra Tereza Paiva Miranda
Secretária

Luiz Mendes Bezerra
Membro

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão
Membro

Cesar Roxo Machado
Membro

Décio Bruno Lopes
Membro

Luiz Cláudio de Araújo Martins
Membro

Amauri Soares de Sousa
2º Suplente

Carlos José de Castro
3º Suplente

Marluce do Socorro da Silva Soares
4º Suplente