

DAESCIO LOURENÇO BERNARDES DE OLIVEIRA

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEGURIDADE SOCIAL APLICADOS AO
DIREITO PREVIDENCIÁRIO

INTRODUÇÃO

O estudo dos princípios constitucionais da Seguridade Social é de suma importância para compreensão do Direito Previdenciário.

No século XX predominou o positivismo jurídico, onde se confundia o Direito com a norma; sendo que a norma era considerada um ato criado pelo Estado com caráter imperativo e força coativa.

Afastando-se do direito natural, os princípios somente eram encontrados nas normas formalmente emanadas do Estado.

Felizmente o positivismo teve seu declínio a partir dos movimentos fascista e nazista. Nestes, diversas atrocidades foram cometidas sob o amparo de textos legais (regras). Em um Estado legalista, tudo o que está “escrito” é válido e adequado. Uma lei, desde que formalmente em ordem, poderia atentar diretamente contra o direito à vida ou à dignidade da pessoa humana, por exemplo. Não se vislumbrava, naquele momento histórico, uma análise do conteúdo material da norma em face dos direitos fundamentais.

Com o surgimento do pós-positivismo, os princípios passam a ser tratados como Direito, porque as novas Constituições passam a prever a preponderância axiológica dos princípios. Os princípios acabam sendo considerados a base sobre a qual assenta todo o edifício do Direito.

As críticas ao velho positivismo ortodoxo resulta na criação da teoria da integralidade do Direito, desenvolvida por Robert Dworkin.

Direito como integridade significa que o Direito é uno e por consequência todas as normas (princípios e regras) existentes no ordenamento devem ser interpretadas de maneira a manter a coerência interna que lhe garanta unidade.

Assim, os princípios passam a ser considerados como Direito ou norma, porque tanto uma constelação de princípios quanto uma regra positivamente estabelecida podem impor obrigação legal.

Hoje a importância dos princípios é tão grande que a violação a um princípio é a forma mais grave de ilegalidade ou de inconstitucionalidade. A desatenção ao princípio

implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.

Pois bem, os princípios constitucionais do Direito Previdenciário, num total de oitos (sete previstos nos incisos do parágrafo único do artigo 194 e um no artigo 195, parágrafo 5º) são pautas de valores consagradas na Carta Política referentes à Seguridade Social. Apesar dos princípios estarem previstos expressamente como princípios da Seguridade Social, eles são aplicados à Previdência Social, porque a Previdência Social é um microsistema da Seguridade Social.

Os princípios constitucionais da Seguridade Social aplicados ao Direito Previdenciário a serem analisados são os seguintes: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação e no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa e; preexistência do custeio em relação ao benefício.

UNIVERSALIDADE DA COBERTURA E DO ATENDIMENTO

O princípio da universalidade possui dois aspectos: objetivo e subjetivo.

O aspecto objetivo significa que a Previdência Social deve proteger todos os riscos sociais que causem um estado de necessidade ao indivíduo, como a velhice, morte, maternidade, incapacidade em geral, etc.

No aspecto subjetivo, significa que todo o universo de prestadores de serviços deve ter a proteção social pela Previdência Social.

A cobertura da previdência começou gradativamente nos grupos mais organizados, como os trabalhadores urbanos industriários, comerciários, bancários, militares e funcionários públicos. Só com o advento de pressões sociais e iniciativas estatais é que a cobertura passou a atender todos os grupos de prestadores de serviços, como os trabalhadores rurais, por exemplo.

Pelo princípio da universalidade, qualquer membro da sociedade pode ter acesso ao plano previdenciário.

No Regime Geral da Previdência Social (RGPS) o princípio da universalidade possui uma força atrativa obrigatória sobre todos os prestadores de serviço, excetuando-se do RGPS alguns grupos de servidores públicos que participam dos Regimes Próprios da Previdência Social (RPPS), em razão de previsões constitucionais.

Deve-se destacar que o princípio não é absoluto, pois o regime previdenciário é contributivo, pois só terão acesso ao sistema aqueles que contribuírem financeiramente. O caráter contributivo não viola o princípio da universalidade, pois a Previdência continua abrangendo todos os prestadores de serviços. A contributividade é necessária, pois a Previdência Social possui natureza de seguro, ou seja, para obter um benefício é necessário prévio custeio.

UNIFORMIDADE E EQUIVALÊNCIA DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS ÀS POPULAÇÕES URBANAS E RURAIS

O princípio da “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais” determina a igualdade do Regime Previdenciário Urbano (RPU) com o Regime Previdenciário Rural (RPR).

A necessidade desse princípio surgiu porque antes da Constituição Federal de 1988 o Brasil possuía distintos regimes previdenciários destinados ao setor privado, onde um era destinado aos trabalhadores rurais, com menor proteção social, e outro destinado aos trabalhadores urbanos. Posteriormente, com a regulamentação da matéria pelas Leis 8.212/91 e 8.213/91 não houve mero tratamento igual dos trabalhadores, mas uma verdadeira unificação dos regimes previdenciários.

O Regime Previdenciário Rural até a Constituição de 1988 tinha um caráter assistencial, pois era uma concessão do Estado. Justamente por ser assistencialista, o benefício era bem limitado, pois seu valor era de apenas meio salário mínimo e somente o chefe da família poderia recebê-lo. Somente após muita pressão e mobilização dos trabalhadores rurais é que foi possível incorporar a idéia uniformidade na Constituição.

Agora, tanto a população urbana, como a rural gozam dos mesmos benefícios e serviços, em um único regime previdenciário. Não podem existir diferenciações de prestações e valores em virtude de se tratar de trabalhador urbano ou rural.

É bom deixar claro que benefícios são prestações pecuniárias feitas aos segurados e dependentes, enquanto serviços são bens imateriais postos à disposição das pessoas, como é o caso da reabilitação profissional.

Pois bem, a uniformidade está relacionada aos aspectos objetivos, ou seja, os riscos sociais e necessidades serão objeto de proteção igual entre o trabalhador urbano e o rural.

Já a equivalência refere-se ao aspecto pecuniário ou do atendimento dos serviços, que não serão iguais, mas equivalentes na medida do possível, dependendo do tempo de

serviço/contribuição, coeficiente de cálculo etc. Isso significa que os benefícios serão calculados da mesma forma e não que todos os benefícios concedidos aos urbanos e rurais terão o mesmo valor. Existem variações de valores de benefícios, pois, em regra geral, há maior remuneração para os trabalhadores urbanos.

O que realmente justifica esse princípio é superar as históricas diferenças de tratamento dado às populações urbanas e rurais no Brasil.

SELETIVIDADE E DISTRIBUTIVIDADE

Na seletividade, ocorre a escolha das prestações que melhor atendam aos objetivos da Previdência Social ao passo que, na distributividade, há a preocupação de se estar atendendo, prioritariamente, aqueles indivíduos que estão em maior estado de necessidade.

O princípio da seletividade significa que o legislador ordinário fará a seleção dos benefícios e serviços a serem oferecidos pela Previdência Social.

Sabe-se que os benefícios são concedidos a quem deles realmente necessite, por isso, a Previdência Social deve apontar os requisitos para a concessão de benefícios e serviços. Os benefícios e serviços que não estejam abrangidos no conceito de direitos sociais mínimos somente poderão ser concedidos de acordo com as medidas de possibilidades do sistema previdenciário. Por tal razão, o legislador ordinário deve realizar as denominadas escolhas trágicas. Ou seja, a lei que estabelecerá quais os benefícios e serviços que serão prestados, na medida de sua essencialidade, sempre partindo do mais essencial em direção ao menos essencial.

O princípio da distributividade diz respeito às pessoas que deverão ser protegidas pela Previdência Social, pois se idealiza a distribuição de renda, promovendo a justiça distributiva, na medida em que norteia a Previdência Social para oferecer maior proteção social à camada da sociedade que mais necessite.

Observa-se que os princípios da seletividade e distributividade fazem uma contraposição ao princípio da universalidade. Enquanto a universalidade sugere uma proteção de todos os riscos sociais, a seletividade e distributividade indicam que a proteção deve ser limitada pelo legislador, por critérios de atendimento das necessidades, dando vantagem aos mais carentes. A capacidade econômica do Estado limita a universalidade de atendimento e de cobertura visto que as necessidades são sempre maiores e renováveis do que as condições econômicas do País para fazer em face dessas necessidades. Desta maneira, deve-se otimizar os poucos recursos existentes, selecionando e distribuindo melhor as prestações.

Assim, a universalidade é mitigada pelo princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços. Só faz sentido falar em seletividade e distributividade se estiver presente a questão da limitada capacidade econômica para fazer face às contingências sociais que devem ser atendidas pela Previdência Social.

IRREDUTIBILIDADE DO VALOR DOS BENEFÍCIOS

O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios significa que os benefícios previdenciários não podem ser reduzidos.

A irredutibilidade pode ser nominal ou real. A nominal diz que o valor expresso em números não pode ser reduzido. Todavia, apenas a proibição à redução do valor nominal dos benefícios não é garantia de que se evitará a sua irredutibilidade, ainda mais em tempo de inflação. Daí da necessidade da irredutibilidade real, a fim de que o poder aquisitivo seja mantido. Por isso, o legislador constituinte de 1988 previu que a irredutibilidade não é apenas nominal, mas sim real (artigo 201, parágrafo 4º da CF/88), assegurando o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real.

EQUIDADE NA FORMA DE PARTICIPAÇÃO E NO CUSTEIO

A equidade é igualdade respeitando as diferenças. Significa que cada contribuinte deve participar na medida de suas possibilidades. Dessa forma, quem pode mais, contribui com mais; quem pode menos, contribui com menos.

Na verdade, a equidade na Previdência Social é o princípio da igualdade com cores próprias, em razão do princípio da solidariedade contributiva e da consequente redistribuição de renda. Sempre que um sistema tiver redistribuição de renda, o princípio da igualdade não pode ser absoluto, porque, obrigatoriamente, o valor da contribuição dos mais afortunados será redistribuído para os mais necessitados. Logo, na Previdência Social não haverá equivalência absoluta entre o que se contribui e a proteção oferecida pelo sistema.

Esse é o fundamento para a definição de alíquotas diferenciadas da contribuição previdenciária para o contribuinte empregado, empregado doméstico e avulso, na medida de seus salários-de-contribuição. O princípio também explica que as contribuições previdenciárias a cargo do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada poderão ter alíquotas ou base de cálculo diferenciadas, em razão da capacidade econômica.

DIVERSIDADE DA BASE DE FINANCIAMENTO

O princípio da diversidade da base de financiamento é a solidariedade contributiva, significando que a Previdência Social será financiada por toda a sociedade. Diante da relevância das ações da previdência social, todos são chamados para contribuir.

Assim, a Previdência Social será financiada pelas contribuições a cargo do empregador, da empresa, da entidade a ela equiparada, do trabalhador, dos demais segurados da previdência social, do administrador de concursos e prognósticos, do importador de bens e serviços do exterior ou que a lei a ele equiparar e de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O princípio visa evitar que oscilações de determinados grupamentos sociais venham a abalar o equilíbrio do sistema. A pluralidade da fonte de custeio garante um risco menor de baixa na arrecadação, a fim de garantir os benefícios pagos.

CARÁTER DEMOCRÁTICO E DESCENTRALIZADO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA

O princípio do caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa visa à participação da sociedade na Seguridade Social, quanto ao seu planejamento.

Esse princípio tenta materializar o paradigma constitucional do estado democrático de direito, pois determina a participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e do governo nos órgãos colegiados, porque a previdência social lida com o interesse de todos esses atores sociais. Ou seja, é uma manifestação da democracia.

Essa é uma questão de justiça social, porque sendo os trabalhadores e aposentados os maiores interessados na questão previdenciária, devem ter direito de participar de forma mais direta nas decisões que nortearão os rumos tomados pelo sistema previdenciário.

PREEXISTÊNCIA DO CUSTEIO EM RELAÇÃO AO BENEFÍCIO

Segundo o princípio da preexistência do custeio em relação ao benefício, há necessidade de que primeiro exista a fonte de custeio para depois ser criado o benefício.

Por esse princípio, busca-se tornar a Previdência Social financeiramente equilibrada, à medida que orienta a ação do legislador no sentido de que a toda despesa criada deve corresponder uma receita respectiva para fazer face ao gasto instituído.

CONCLUSÃO

Direito como integridade significa que o Direito é uno e por conseqüência todas as normas existentes no ordenamento devem ser interpretadas de maneira a manter a coerência interna que lhe garanta unidade.

Os princípios jurídicos deixaram de ser meros objetivos e/ou metas e passaram a compor o conteúdo da norma. A norma, então, passou a ter como conteúdo regras e princípios.

Com o constitucionalismo os princípios jurídicos passaram a ser entendidos em sua integralidade (direito, moral e política), exigindo a realização de algo, a fim de que pudessem ser materializados nos casos concretos na melhor forma possível e de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas.

Os princípios da Seguridade Social aplicados ao Direito Previdenciário apesar de serem indeterminados em abstrato, eles são determináveis em concreto pelo aplicador do Direito.

Assim, para a solução de um conflito, o intérprete do Direito deve levar em consideração não apenas uma regra isoladamente, mas o Direito em sua integralidade, o qual engloba a teoria geral do Direito, Constituição, princípios e regras. A conseqüência disso é que só pode existir uma única resposta justa e certa para solucionar um caso concreto.

Afinal, em um conflito só pode existir uma única solução capaz de materializar os princípios estudados.

Apesar de eventual conflito de idéias entre os operadores do direito, repita-se, só pode existir uma única solução justa a um conflito, se levarmos em consideração normas principiológicas, em sua integralidade.

Somente atendendo os princípios conforme analisados é que a Previdência Social poderá dar uma boa assistência aos que dela dependem.

REFERÊNCIAS

DWORKIN, Ronald. **Uma questão princípio**. Trad. Luis Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

JORGE, Társis Nametala Sarlo. **Manual dos Benefícios Previdenciários**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

LAZZARI, João Batista; LUGON, João Carlos de Castro. **Curso modular de direito previdenciário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VIANNA, João Ernesto Aragoés. **Curso de direito previdenciário**. 6 ed. : São Paulo: Atlas, 2013.