

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC – SP**

**Tiago Faeda Pellizzari**

**O AUXÍLIO-DOENÇA NO REGIME GERAL DE  
PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**MESTRADO EM DIREITO PREVIDENCIÁRIO**

**São Paulo**

**2010**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**PUC – SP**

**Tiago Faeda Pellizzari**

**O AUXÍLIO-DOENÇA NO REGIME GERAL DE  
PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**MESTRADO EM DIREITO PREVIDENCIÁRIO**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito Previdenciário, sob a orientação do Prof. Doutor Wagner Balera.

**São Paulo**

**2010**

COMISSÃO EXAMINADORA

-----

-----

-----

São Paulo, de de 2010.

“O único lugar onde o Sucesso vem antes  
do Trabalho é no dicionário.”

Albert Einstein

## **AGRADECIMENTO**

Ao Professor Doutor Wagner Balera que, indiscutivelmente, mostrou-me o verdadeiro significado da palavra mestre. Paciente, sábio, claro e direto, não se furtou dos ensinamentos e com isso fez desse momento tão difícil e importante da minha vida, um pouco mais leve. Agradeço muito sua dedicação e saiba que me transformou em um ser humano melhor.

## **DEDICATÓRIA**

A Deus.

Dedico também a todos que me deram suporte nesta caminhada. Mas dedico este trabalho, em especial, a incansável mania de meus pais em me proporcionar oportunidades na vida, sem medir esforços. A meu irmão, amigo de sempre e em todas as horas. À Rose, que representa tudo de melhor que Deus me deu até hoje, compreensiva e presente especialmente nas horas difíceis. Tento com o esforço deste humilde trabalho, retribuir o carinho despendido comigo.

## **Abreviaturas e Siglas**

**Ac. – acórdão**

**ACP – Ação Civil Pública**

**ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**

**ADIN – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade**

**Agr. – Agravo**

**AL – Alagoas**

**AMS – Ação de Mandado de Segurança**

**Ap. – Apelação**

**AI – Agravo de Instrumento**

**AR – Agravo Regimental**

**Art. – Artigo**

**CC – Código Civil**

**CCB – Código Civil Brasileiro**

**CDC – Código de Defesa do Consumidor**

**CE – Ceará**

**CF – Constituição Federal**

**Civ. – cível**

**CJ – Consultoria Jurídica**

**CLPS – Consolidação das Leis da Previdência Social**

**CLT – Consolidação das Leis do Trabalho**

**CPC – Código de Processo Civil**

**CRPS – Conselho de Recursos da Previdência Social**

**CTN – Código Tributário Nacional**

**CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social**



**DC – Diretoria de Concessão**

**DEPE – Dependente**

**DER – Data da entrada do requerimento**

**Des. – Desembargador**

**DIB – data do início do benefício**

**DJ – Diário da Justiça**

**DJU – Diário da Justiça da União**

**DO – Diário Oficial**

**DOU – Diário Oficial da União**

**ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente**

**Ed. – Editora**

**ed. – edição**

**En. – Enunciado**

**esp. – especial**

**ext. – extraordinário**

**fed. – federal**

**FUNCEF – Fundação dos Economiários da Caixa Econômica Federal**

**IN – Instrução Normativa**

**inc. – inciso**

**IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social**

**IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística**

**IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna**

**INPS – Instituto Nacional de Previdência Social**

**INSS – Instituto Nacional de Seguro Social**

**j. – julgamento**

**JRPS – Junta de Recursos da Previdência Social**  
**LBPS – Lei de Benefícios da Previdência Social**  
**LACP – Lei de Ação Civil Pública**  
**LC – Lei Complementar**  
**LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social**  
**LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social**  
**MG – Minas Gerais**  
**M.P. – Medida Provisória**  
**MS – Mandado de Segurança**  
**Min. – Ministro**  
**OIT – Organização Internacional do Trabalho**  
**ONGs – Organizações Não Governamentais**  
**p. – página**  
**PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público**  
**PE – Pernambuco**  
**PIS – Programa de Integração Social**  
**PR – Paraná**  
**PREVI – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil**  
**Prof. – Professor**  
**R. – Região**  
**Rec. – Recurso**  
**RGPS – Regime Geral da Previdência Social**  
**Rel. – Relator**  
**Reex. – Reexame**  
**Rem. Off. – Remessa Oficial**

**Res. – Resolução**

**RO – Rondônia**

**RPS – Regulamento da Previdência Social**

**RS – Rio Grande do Sul**

**SAT – Seguro de Acidente de Trabalho**

**SC – Santa Catarina**

**SE – Sergipe**

**SNSS – Sistema Nacional de Seguridade Social**

**STF – Supremo Tribunal Federal**

**STJ – Superior Tribunal de Justiça**

**T. – Turma**

**TFR – Tribunal Federal de Recursos**

**TRF – Tribunal Regional Federal**

**URV – Unidade Real de Valor**

**vol. – volume**

**v.u. – votação unânime**

# SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>16</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>17</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO 1 – HISTÓRICO DA RELAÇÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>21</b>
<b>1.1. Na Antiguidade .....</b>	<b>22</b>
<b>1.2. Na Idade Média .....</b>	<b>24</b>
<b>1.3. Na Idade Moderna .....</b>	<b>26</b>
<b>1.4. Na Idade Contemporânea .....</b>	<b>33</b>
<b>CAPÍTULO 2 – PROTEÇÃO SOCIAL E SEGURIDADE SOCIAL.....</b>	<b>43</b>
<b>2.1. Da Proteção Social .....</b>	<b>43</b>
<b>2.2. Da Seguridade Social .....</b>	<b>51</b>
2.2.1. Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento .....	57
2.2.2. Princípio da Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbana e Rural .....	59
2.2.3. Princípio da Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios e Serviços .....	61
2.2.4. Princípio da Irredutibilidade do Valor dos Benefícios .....	64

2.2.5. Princípio da Equidade na Forma de Participação no Custeio .....	67
2.2.6. Princípio da Diversidade da Base de Financiamento.....	70
2.2.7. Princípio da Democracia e da Descentralização da Administração.....	72

## **CAPÍTULO 3 – DA NORMA JURÍDICA .....75**

<b>3.1. Introdução.....</b>	<b>75</b>
<b>3.2. Conceito Básico de Norma .....</b>	<b>76</b>
<b>3.3. Conceito de Regra Matriz de Incidência .....</b>	<b>78</b>
3.3.1. A Esquematização da Regra Matriz de Incidência.....	81
3.3.2. Hipótese ou Descritor .....	82
3.3.2.1. Critério Material .....	84
3.3.2.2. Critério Espacial .....	86
3.3.2.3. Critério Temporal.....	88
3.3.3. Consequente ou Prescritor .....	89
3.3.3.1. Critério Pessoal .....	92
3.3.3.1.1. Sujeito Ativo .....	93
A) Dos Segurados.....	94
3.3.3.1.2. Sujeito Passivo.....	101
3.3.3.2. Critério Quantitativo .....	102
3.3.3.2.1. Base de Cálculo .....	103
3.3.3.2.2. Alíquota.....	106

## **CAPÍTULO 4 – DA NORMA JURÍDICA DO BENEFÍCIO DE AUXÍLIO-DOENÇA.....108**

<b>4.1. Introdução</b> .....	<b>108</b>
<b>4.2. Legislação e Dispositivos Aplicáveis ao Benefício de Auxílio-Doença</b> .....	<b>109</b>
<b>4.3. Hipótese ou Prescritor da Norma Jurídica do Benefício de Auxílio-Doença</b> .....	<b>110</b>
4.3.1. Critério Material .....	<b>110</b>
4.3.1.1. Evento Determinante .....	<b>110</b>
4.3.1.2. Carência .....	<b>114</b>
4.3.1.3. Incapacidade Comum ou Acidentária .....	<b>121</b>
4.3.2. Critério Espacial .....	<b>125</b>
4.3.3. Critério Temporal .....	<b>127</b>
<b>4.4. Consequente ou Descritor</b> .....	<b>135</b>
4.4.1. Critério Pessoal .....	<b>136</b>
4.4.1.1. Sujeito Passivo .....	<b>136</b>
4.4.1.2. Sujeito Ativo.....	<b>136</b>
4.4.2. Critério Quantitativo.....	<b>138</b>
4.4.2.1. Base de Cálculo.....	<b>138</b>
4.4.2.2. Alíquota .....	<b>140</b>
 <b>CONCLUSÃO</b> .....	 <b>142</b>
 <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	 <b>145</b>

## RESUMO

Dissertação acerca do tema benefício previdenciário de Auxílio-Doença no ordenamento jurídico brasileiro. Introduce-se o tema passando pelo histórico trazendo a discussão aos dias atuais e ao enquadramento legislativo atual. Após a análise cronológica dos fatos relacionados à proteção social, são abordados princípios que regem a relação em comento, já direcionando o enfoque para o benefício título do trabalho. Em sequência há análise da norma jurídica previdenciária abstrata e geral, trazendo a lume conceitos iniciais da regra matriz de incidência e seus elementos, ou melhor dizendo, critérios de composição. Por fim, o tema é abordado em seu aspecto central, adequando-se a norma geral ao caso específico do Auxílio-doença, onde são tratados pormenorizadamente a Hipótese e o Consequente da norma, seus critérios Material, Espacial e Temporal e também os critérios Pessoal e Quantitativo, respectivamente. O trabalho é todo permeado, por questionamentos e problematizações que incitam a discussão. Conclui-se pela ampla, irrestrita e aberta discussão acerca do tema, tendo em vista seu caráter eminentemente social, que vela pela proteção social da população trabalhadora e produtiva do país.

Palavras chaves: previdência, social, benefício, auxílio-doença.

## ABSTRACT

This master thesis concerning the subject of social security benefit of Sick Assistance in the Brazilian legal system. The subject is introduced passing for the description bringing the quarrel to the current days and the current legislative framing. After the chronological analysis of the facts related to the social protection, is boarded principles that conduct the relation in comment, already directing the approach for the benefit heading of the work. On next it has analysis of the rule of social security abstract and generality laws, bringing the fire initial concepts of the first rule of incidence and its elements, or better saying, criteria of composition. Finally, the subject is boarded in its central aspect, adjusting it general norm to the specific case of the Sick Assistance, where the Hypothesis and the Consequent one are dealt with in detail the norm, its criteria Material, Space and Time and also the criteria Personal and Quantitative, respectively. The work all is passed, for questionings and problems that stir up the quarrel. It is concluded for ample, the unrestricted one and opened quarrel concerning the subject, in view of its eminently social character, that candle for the social protection of the diligent and productive population of the country.

Key words: social security, benefit, sick assistance.



## INTRODUÇÃO

Quando se diz que “o trabalho enaltece o homem”, muitas pessoas se questionam sobre a veracidade ou não dessa máxima. Necessário, entretanto, considerar que, para o trabalho enaltecer o homem, existem inúmeras situações que devem acompanhá-lo.

A primeira delas certamente tem a ver com a aptidão e o gosto pessoal de cada um - nada mais prazeroso que trabalhar com algo de que se gosta.

Outra situação seria a remuneração, pois não há prazer pessoal que resista à falta de necessidades materiais básicas, como alimentação, saúde, lazer etc.

A esses fatores soma-se, por fim, a segurança - sem entrar em gostos pessoais pelas mudanças -, uma vez que, não é prudente que pessoa alguma viva na insegurança do amanhã sem que ninguém zele por ele, numa situação de cessação dos rendimentos, à mercê do mundo capitalista em que se vive hoje.

O enfrentamento de tais situações veste este estudo com tamanha importância na vida social moderna e prioriza a busca pela consolidação da máxima supra citada.

Assim, com o intuito de proteger o trabalho, mais precisamente o trabalhador - integrante da população produtiva -, surge a Previdência Social. É de se notar, porém, que se trata de espécie do gênero Seguridade Social, que busca não somente a proteção da massa trabalhadora, mas da generalidade de pessoas e, como um todo, leva à segurança e paz sociais.

Essa proteção, por séculos, foi relegada à família, que absorvia o ente inapto para o trabalho e sacrificava seus rendimentos em proveito daquele trabalhador afastado, qualquer que fosse o motivo desse afastamento.

Com a modernização das relações sociais, uma nova família vem, entretanto, se formando: menor, mais independente entre si e muito menos coesa. Esse novo modelo de família concorre para o surgimento de cidadãos totalmente desamparados.

Daí surge a importância da concretização pela via estatal de formas de proteção social que, além de reabilitar o trabalhador afastado, busca evitar o sucateamento da mão de obra.

O presente trabalho vem, então, focar especificamente o benefício do auxílio-doença que tem, se não a maior importância, uma das maiores, na proteção dos segurados trabalhadores e também de seus dependentes.

Para maior clareza, discorrer-se-á sobre os aspectos históricos da formação das proteções sociais, até o atual quadro legislativo de proteção.

Posteriormente serão analisados os aspectos gerais da norma jurídica previdenciária (Hipótese e Consequente) abordando-se de forma genérica os critérios levados em conta no momento de subsunção do caso concreto à norma previdenciária.

Em seguida, proceder-se-á à abordagem da norma jurídica previdenciária específica do benefício de Auxílio-doença, tecendo um a um os critérios que formam essa tão complexa relação jurídica de proteção social.

É este o mote do presente trabalho: trazer à baila discussões acerca do tema proposto, tentando elencar as mais variadas posições e sugerindo problematizações para os temas mais controvertidos quando se fala de subsunção da norma específica previdenciária ao caso concreto.

## CAPÍTULO 1 – HISTÓRICO DA RELAÇÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL

Não é de hoje que o homem busca segurança em sua vida. Já Rousseau, quando da elaboração de seu “O Contrato Social” – 1762, afirmava que o homem abria mão de sua total e natural liberdade para ver-se protegido dos perigos que, sozinho, não poderia vencer, e resumia tal entendimento dizendo:

Cada um de nós põe em comum sua pessoa e toda sua autoridade, sob o supremo comando da vontade geral, e recebemos em conjunto cada membro como parte indivisível do todo.<sup>1</sup>

Antes mesmo de “O Contrato Social” de Rousseau, existem registros de iniciativas que tinham por escopo a proteção do bem-estar comum da comunidade, como relata Charles I. Schottland:

Os grandes celeiros de grãos construídos por José no Egito nada mais foram do que uma tentativa de tornar mais segura a vida, por meio de reservas de comida durante os anos de fartura, para serem distribuídas durante os anos de penúria.<sup>2</sup>

Celso Barroso Leite e Luiz Paranhos Velloso também, quanto à origem da previdência social, dizem existir autores que chegam a colocar sua origem juntamente com a origem do ser humano. Isso porque “não se pode negar que a primeira criatura humana que

---

<sup>1</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social e outros escritos. 13ª ed. São Paulo: Cultrix/Pensamento. 1999.

<sup>2</sup> SCHOTTLAND, Charles I. Previdência Social e Democracia. Tradução de Maria Heloisa Souza Reis e Heloisa de Carvalho Tavares. Edições GRD: Rio de Janeiro, 1967. p. 19.

guardou um naco de carne para o dia seguinte o fez movida pela mesma idéia que está na base da mais completa estrutura previdenciária”, inclusive no conceito de previdência social que hoje se conhece.<sup>3</sup>

Obviamente que tais “sistemas”, muito primitivos, não subsistiram devido à modernização das relações entre os seres humanos, sejam elas sociais, econômicas ou mesmo laborais. Porém, denotam claramente que a preocupação do ser humano com o imprevisto vem de longa data.

## 1.1 NA ANTIGUIDADE

O pensamento da antiguidade consagrava a ideia de individualismo e também o entendimento de que a vida era regida pela prevalência do mais forte em relação ao mais fraco. Por isso mesmo, pouquíssimas são as manifestações de ajuda mútua. Existiram, contudo, algumas medidas muito primitivas que serão vistas mais adiante.

Nas palavras de Feijó Coimbra, citando Oscar Saraiva, antes mesmo do pensamento cristão, que, sem sombra de dúvida, serviu de base à seguridade social como concebida atualmente, manifestações de sentido mutualista surgiram com Teofrasto (228 a.C.), que mostra já a existência de uma associação em Hélade, cujos membros

---

<sup>3</sup> LEITE, Celso Barroso e Luiz Paranhos Velloso. Previdência Social. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1963. p. 32.

contribuíam para um fundo que serviria para posterior proteção, caso algum deles viesse a ser acometido ou atingido por alguma adversidade.<sup>4</sup>

Há, ainda, referências da época que trazem os colégios gregos e romanos como sendo os embriões da proteção social. Tem-se notícia de que os primeiros colégios teriam sido criados por Teseu, em Atenas, e constam de uma lei de Sólon, Digesto – Livro 47, Título XXII, Lei 4ª: De Collegiis et corporibus<sup>5</sup>.

Daniel Machado da Rocha, sobre a importância de tais colégios, diz:

O destaque conferido a essas instituições decorre de sua natureza mutualista, na medida em que buscavam, além de finalidades religiosas e econômicas, manter um regime de ajuda recíproca aos seus membros.<sup>6</sup>

Em seu livro “Previdência Social”, Celso Barroso Leite e Luiz Assumpção Paranhos Velloso, indicam que vários autores “situam o berço da previdência social em instituições de cunho mutualista de que se tem notícia na Grécia e Roma antigas”.<sup>7</sup>

Esses colégios romanos e gregos foram extintos com a queda do Império Romano do Ocidente (ano 476 d.C.), tendo em vista a força

---

<sup>4</sup> COIMBRA, J. R. Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 6ª Ed. Adaptada à Constituição de 1988 e às Leis nºs 8.212 e 8.213/91. Edições Trabalhistas: Rio de Janeiro, 1996. p. 2.

<sup>5</sup> ROCHA, Daniel Machado da. O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 21.

<sup>6</sup> idem. p. 21.

<sup>7</sup> LEITE, Celso Barroso e Luiz Paranhos Velloso. Previdência Social. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1963. p. 33.

e influência política, econômica e religiosa daqueles, o que não era bem visto pelas novas nações que se consolidavam.

Da extinção de tais colégios veio a necessidade de criar outras associações, as quais substituiriam os referidos colégios, como se verá mais adiante.

## 1.2 NA IDADE MÉDIA

Na Idade Média (desde o ano de 476 d.C. até o ano de 1453, aproximadamente), no século VII, as guildas germânicas e anglo-saxônicas se desenvolveram em modelos muito próximos aos dos colégios romanos e gregos: eram basicamente associações de homens livres que buscavam a defesa de interesses comuns (religiosos, laborais, econômicos etc.). Essas organizações incluíam em sua base de proteção a assistência em caso de doença e a cobertura das despesas de funeral.<sup>8</sup>

Ainda sobre as guildas, Feijó Coimbra consigna que estas “foram, para os artesãos, associações de proteção mútua, que ampliaram o círculo de sua atuação, regulamentando o trabalho e elevando-se ao nível de verdadeiras corporações profissionais”.

---

<sup>8</sup> LEITE, Celso Barroso e Luiz Paranhos Velloso. Previdência Social. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1963. p. 23.

Ressaltando, porém, que as associações não possuíam cunho estatal e sequer se tratavam de seguro obrigatório.<sup>9</sup>

Ainda na idade média, as corporações surgem por toda a Europa. Suas principais configurações eram os grêmios e as confrarias – cujos integrantes exerciam a mesma profissão e tinham caráter eminentemente mutualista e restrito.

Tais associações foram importantíssimas na formatação da sociedade que estava por vir na Europa e por todo o mundo ocidental.

Ainda mais importante que tais organizações, tenha sido, talvez, a contribuição das caixas de socorro (mutualistas, também), muito difundidas no ramo da navegação e que protegiam seus trabalhadores por meio de seguros de vida etc.<sup>10</sup>

Note-se, contudo, que não foi a consciência da necessidade de proteção ou o espírito de solidariedade que levaram os navegadores e suas corporações a oferecerem tal proteção a seus trabalhadores, mas a sempre presente lei da oferta e da procura que, no caso, era a demanda por tripulantes dispostos a aventurar-se em demoradas viagens que certamente levariam seus Senhores ao encontro de riquezas e lucro. Os tripulantes, por sua vez, sabedores dos riscos pessoais que corriam e também do lucro certo das viagens, passaram a reivindicar melhores condições de trabalho; as corporações, necessitando de tais trabalhadores, encontraram o caminho do seguro para contentá-los e atraí-los. Imitando essa postura, os trabalhadores

---

<sup>9</sup> COIMBRA, J. R. Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 6ª Ed. Adaptada à Constituição de 1988 e às Leis nºs 8.212 e 8.213/91. Edições Trabalhistas: Rio de Janeiro, 1996. p. 4-5.

<sup>10</sup> LEITE, Celso Barroso e Luiz Paranhos Velloso. Previdência Social. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1963. p. 33.



das minas também acabaram sendo protegidos por tipo de seguro semelhante ao daqueles tripulantes.<sup>11</sup>

### 1.3 NA IDADE MODERNA

A Idade Moderna (do ano de 1453 até o ano de 1789, aproximadamente), com a vinda da reforma protestante e do humanismo (bases do Renascimento), teve seu pensamento focado na ideia de autonomia individual e de menor intervenção estatal possível. Esse pensamento, entretanto, contrastava com o do Estado Absoluto que, sob a desculpa de organizar a ordem social e monopolizar o uso da força legítima, concentrava a exclusividade de criação do direito no soberano.<sup>12</sup>

Nesse contraste, a burguesia que à época detinha o poder econômico, buscou formas de limitar esse poder estatal absoluto e sua excessiva intervenção nas ações do povo. Do pensamento da burguesia, surge a ideia de direitos fundamentais, cujo foco visava assegurar o progresso comercial e o livre mercado.<sup>13</sup>

Embora o pensamento burguês se voltasse à ideia comercial, esta acaba refletindo até na pessoa do ser humano como “indivíduo dotado de direitos”, assim:

---

<sup>11</sup> LEITE, Celso Barroso e Luiz Paranhos Velloso. Previdência Social. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1963. p. 33.

<sup>12</sup> Idem. p. 24

<sup>13</sup> ROCHA, Daniel Machado da. O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 25.

Nesse período, intensifica-se o clamor pela liberdade religiosa, intelectual, política e econômica, na mudança progressiva rumo a uma sociedade antropocêntrica e individualista.<sup>14</sup>

Neste período da história, os documentos que consagravam direitos aos cidadãos começaram a se tornar comuns no mundo anglo-saxão, dentre eles o Petition of Right de 1628, o Habeas Corpus Act, de 1679, e o Bill of Rights, de 1689.

É importante salientar que para atingir o progresso atualmente visto nos sistemas de seguridade social, a evolução do pensamento foi primordial, principalmente para superar fatores econômicos que influenciavam o conceito dominante dessa época.

Uma análise mais específica, permeando o histórico da previdência social e a relação de proteção social na idade moderna, deixa clara a proteção social por intermédio das irmandades de socorro (sucessoras dos grêmios) as quais foram sucedidas pelos montepios que tinham as seguintes características:

(...) laicos e subvencionados pelo Estado, não para a massa da população, mas restritos a atividades profissionais que ensejavam altos rendimentos, tais como: militares, funcionários de ministérios, e funcionários das oficinas reais.<sup>15</sup>

No que concerne à assistência, a Constituição de Gênova de 1413 determinava a nomeação de “oficiais de misericórdia”, os quais

---

<sup>14</sup> ROCHA, Daniel Machado da. O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 25.

<sup>15</sup> Idem. p. 26.

tinham por atribuição arrecadar e distribuir oferendas aos que dela necessitassem. Em Frankfurt, há registros de documentos que consagravam a assistência social, datados do ano de 1437; na França, em 1536 foi Editado o Edito de Francisco I, também na seara da assistência social. Além dessas, outras nações européias também seguiram por esse caminho.<sup>16</sup>

Foi na Inglaterra, porém, que a assistência social tomou forma mais determinada e encampada pelo Estado.

A primeira lei inglesa que tratou da obrigação de as autoridades locais proporcionarem auxílio aos pobres, para que eles não necessitassem pedir esmolas, foi a 27ª de Henrique VIII, de 1536. Depois, a Lei de Isabel I, de 1563, incorporou a decisão do Common Council de Londres, proferida em 1547, substituindo as coletas dominicais por contribuições obrigatórias de todos os cidadãos. Supervenientemente, impulsionado por uma das mais graves carestias da história inglesa, o Parlamento aperfeiçoou a legislação anterior em 1597, que após algumas emendas, converteu-se na célebre Poor Law, de 1601.<sup>17</sup>

Ressalte-se a importância do cristianismo para a assistência social, visto que suas pregações, que há muito vinham se generalizando, incorporavam a idéia de “espontânea solidariedade humana”.<sup>18</sup>

A grande verdade é que, em que pese algumas iniciativas isoladas de cooperação e “primitiva previdência” – na Antiguidade, na

---

<sup>16</sup> PASTOR, José Manuel Almansa. Derecho de La Seguridad Social. 7ª ed. Madrid: Tecnos, 1991. p. 86-87.

<sup>17</sup> ROCHA, Daniel Machado da. O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 26-27.

<sup>18</sup> LEITE, Celso Barroso e Luiz Paranhos Velloso. Previdência Social. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1963. p. 33.

Idade Média e na Idade Moderna – quem suportava todo ônus de bem-estar eram as famílias. Por serem numerosas, formavam uma espécie de consórcio de trabalhadores para o sustento daquela micro-sociedade que, mais cedo ou mais tarde, deveria arcar com a incapacidade – seja acidental ou relacionada à idade – de algum ou alguns de seus membros. Aliás, Rousseau lecionava ser a família a mais antiga de todas as sociedades e a única naturalmente constituída.

Isso porque tanto os colégios gregos e romanos, como também as irmandades de socorro e as corporações anteriormente citadas, apresentavam um caráter de mutualidade, o que não lhes imprimia obrigatoriedade para com seus associados. Suas técnicas primitivas não lhes davam condições de oferecer garantia de atendimento pleno para todos seus filiados, sendo apenas para uso em pequenas necessidades.<sup>19</sup>

Face à evolução da humanidade e do ente familiar que regulou o número de filhos e até mesmo favoreceu o desenvolvimento de uma cultura de independência entre os membros da família, este método de proteção social tornou-se insuficiente e ineficaz no que consiste à cobertura universal dos cidadãos.

Apesar da premente necessidade de modernização dos meios de proteção social, o modo de pensar até o século XIX colocava a pobreza como resultado da imprevidência, do vício e da preguiça, o

---

<sup>19</sup> ROCHA, Daniel Machado da. O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 25.

que impediu, sobremaneira, que o problema da segurança econômica fosse tratado de forma mais realista e eficaz.<sup>20</sup>

Somente o rompante da Revolução Industrial (1789) jogou a última pá de cal sobre o poder absoluto do Estado e trouxe para discussão as questões relativas à segurança econômica, fazendo que a humanidade saísse de um tempo de trevas para novas idéias de proteção social e recomeçasse a pensar no bem-estar da sociedade, não como problema individual – vício, preguiça, imprevidência etc. –, mas como um problema social. Problemas esses que quaisquer que fossem os motivos, afetavam a paz social e deveriam, portanto, ser solucionados ou minorados por atitudes dessa mesma sociedade, mas não suportados exclusivamente por familiares ou pelo próprio cidadão, individualmente.

A importância desta mudança para a Seguridade Social foi citada por José dos Reis Feijó Coimbra:

(...) e só a concentração de grandes massas de trabalhadores, grupados pela moderna indústria, na época chamada Revolução Industrial, aliada a agravamento dos riscos, pelo emprego de máquinas e instalações perigosas, tornou imperiosa na consciência social a necessidade da ação estatal para proteger o homem contra o infortúnio.<sup>21</sup>

Como se pode observar, a transformação econômica trazida pela Revolução Industrial foi de suma importância para nova direção

---

<sup>20</sup> SCHOTTLAND, Charles I. Previdência Social e Democracia. Tradução de Maria Heloisa Souza Reis e Heloisa de Carvalho Tavares. Edições GRD: Rio de Janeiro, 1967. p. 19.

<sup>21</sup> COIMBRA, J. R. Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 6ª Ed. Adaptada à Constituição de 1988 e às Leis nºs 8.212 e 8.213/91. Edições Trabalhistas: Rio de Janeiro, 1996. p. 2.

de pensamento. A sociedade como um todo, transformou-se de uma economia rural e agrícola com base na troca de mercadorias para uma economia urbana, industrial e de salários fixados em quantias de dinheiro.

O êxodo para as cidades e a inserção dos membros das famílias individualmente dentro da sociedade, resultou no fenômeno de individualização destes membros em detrimento de suas famílias, ficando a mercê da sociedade da qual passou a fazer parte, nesse sentido:

A família moderna e urbana tende a ser uma família de pais e filhos com laços mais frouxos do que os existentes na sociedade rural, entre avós e netos, tios e sobrinhos, tias e sobrinhas e mesmo entre irmãos e irmãs adultos.<sup>22</sup>

O fenômeno da expansão dos seguros privados também colaborou na perseguição de uma fórmula mais abrangente de proteção social e previdência social, por isso cabem aqui algumas considerações acerca do tema.

Os primeiros seguros surgiram no século XIV, na Itália, e visavam à proteção dos barcos e produtos transportados por via marítima. O seguro de vida, no entanto, demorou a aparecer, sendo suas primeiras notícias de 1762, em Londres, quando da fundação da primeira companhia de seguros de vida. A aplicação dos seguros à proteção social e à previdência social, entretanto, ocorreu bem mais tarde, como se verá mais adiante neste trabalho.

---

<sup>22</sup> SCHOTTLAND, Charles I. *Previdência Social e Democracia*. Tradução de Maria Heloisa Souza Reis e Heloisa de Carvalho Tavares. Edições GRD: Rio de Janeiro, 1967. p. 20.

Torna-se de suma importância, para a compreensão da passagem do período moderno para o contemporâneo, aqui citar a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, editada em 26 de agosto de 1789 pelos representantes do povo francês, reunidos em Assembléia Nacional: “tendo em vista que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos”<sup>23</sup>.

Finalizando este período, colaciona-se palavras de Celso Barroso Leite e Luiz Paranhos Velloso:

Assim, através das formas esparsas e restritas do seguro dos marítimos e dos mineiros, o mutualismo levou, afinal, ao seguro social; e a caridade oficializada, mediante o natural desenvolvimento da assistência, conduziu à assistência social.<sup>24</sup>

Em que pese simplistas e resumidas, tais palavras denotam bem as origens tanto da previdência social como da assistência social no mundo moderno, ramos esses que, juntos, formam a seguridade social como se conhece e são peças chave no mecanismo de proteção social presente nos Estados contemporâneos.

---

<sup>23</sup> Epígrafe da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

<sup>24</sup> LEITE, Celso Barroso e Luiz Paranhos Velloso. *Previdência Social*. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1963. p. 34.

## 1.4 IDADE CONTEMPORÂNEA

A importância histórica para a formação do atual padrão de previdência social e também da relação de proteção social é inegável, porém só na idade contemporânea a evolução destes institutos aconteceu de forma mais veemente.

Este período histórico tem seu início com as revoluções Industrial e Francesa (1789), em que pese suas principais ideias terem sido ventiladas muito antes disso. Naquela época, o clamor público era, basicamente, o mesmo da Revolução Francesa, cujos “ideais libertários proclamaram a liberdade individual plena e a igualdade absoluta entre os homens”<sup>25</sup>.

Como conseqüência da linha de pensamento libertário da Revolução Francesa ocorreu um fenômeno em que, ao libertar-se “o operário da tutela das corporações, o deixara desarmado diante dos riscos da existência”.<sup>26</sup>

Deste modo, inúmeros estudiosos nos mais diversos países, principalmente europeus, dedicaram-se a encontrar algum modo de proteger os “homens iguais” que, agora, lutavam para minimizar a desigualdade social existente, especialmente no que concerne aos donos dos meios de produção e seus trabalhadores. Observe-se que esta voluntariedade em “ajudar” os operários tinha também o escopo

---

<sup>25</sup> CASTRO e LAZZARI, Carlos Alberto Pereira e João Batista. Manual de Direito Previdenciário, 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 34.

<sup>26</sup> Apud LEITE, Celso Barroso e Luiz Paranhos Velloso. Previdência Social. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1963. p. 35. OIT LIÇÕES SOBRE SEGURIDADE SOCIAL (LIÇÃO I N 70 – AGO59)



de contentar a massa da população que reivindicava direitos e, mais do que isso, evitar revoltas e mobilizações que poderiam prejudicar sobremaneira os proprietários dos meios de produção.

Foi então que a intervenção estatal começou a ser aventada como forma de proteger os operários, visto que “os direitos dos trabalhadores eram aqueles assegurados pelos seus contratos, sem que houvesse qualquer intervenção estatal no sentido de estabelecer garantias mínimas”<sup>27</sup>.

Existia, contudo, certa resistência por parte de pensadores liberais da época que pouco tempo antes lutavam pela isenção total do Estado na intervenção sobre as relações privadas. Feijó Coimbra traz a posição destes pensadores dizendo:

Tudo o que, a pretender, com base em uma ação estatal, valeria, aos olhos dos pregoeiros da economia liberal, por aumentar a área de ação do Estado, acrescentando as despesas públicas, criando novos encargos para fazer face aos gastos com as medidas de proteção.<sup>28</sup>

Feijó Coimbra ainda cita o ranço deixado pelos liberais que há décadas lutavam pela não-intervenção estatal plena, chegando ao extremo em Malthus, que via a miséria das camadas mais baixas da população como “um resultado de sua própria culpa, de não se assegurarem dos meios indispensáveis, antes de darem cumprimento

---

<sup>27</sup> CASTRO e LAZZARI, Carlos Alberto Pereira e João Batista. Manual de Direito Previdenciário, 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 34.

<sup>28</sup> COIMBRA, J. R. Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 6<sup>a</sup> Ed. Adaptada à Constituição de 1988 e às Leis n<sup>o</sup>s 8.212 e 8.213/91. Edições Trabalhistas: Rio de Janeiro, 1996. p. 6.

ao preceito bíblico, que lhes determinava crescerem e se multiplicarem”.

Esse entendimento levou à tentativa do uso dos seguros privados, antes da intervenção Estatal tão abominada, entretanto, como era de se esperar, tais seguros objetivavam o lucro, que causava, por parte das seguradoras, a busca de seguros que tivessem maiores retornos econômicos. Fato esse que acarretava a inexistência de seguros para os trabalhadores mais expostos aos riscos, justamente os que mais precisariam de proteção. Foi então que a idéia dos seguros sociais obrigatórios gerenciados pelo Estado ganhou força.

Dessa forma, segundo Augusto Venturi o seguro social obrigatório teria de ser instituído. Isso só foi possível por haver, na época, uma nova corrente de pensamento econômico-social, um ambiente propício de economia e um Estado que tivesse força suficiente para custear tal seguro e torná-lo viável, fato este imprescindível.<sup>29</sup>

Aliás, Celso Barroso Leite e Luiz Paranhos Velloso concordam que a “previdência social propriamente dita só começou a existir quando o Estado a trouxe para sua órbita de ação, tornando-a serviço público”.<sup>30</sup>

Esse reconhecimento se confirma por alguns documentos históricos como: em 1810, quando a Lei Prussiana previu a proteção

---

<sup>29</sup> Apud ROCHA, Daniel Machado da. O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 35.

<sup>30</sup> LEITE, Celso Barroso e Luiz Paranhos Velloso. Previdência Social. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1963. p. 21.

de seguro doença para os assalariados; em 1854, a Lei Austríaca trouxe a proteção para os riscos de morte, velhice e invalidez para os trabalhadores das minas.

É importante salientar, neste último caso, a clara influência dos seguros privados, pois o trabalho em minas, por se tratar de extremo risco, traria complicações tanto para trabalhadores, que teriam de pagar um seguro extremamente alto para se verem protegidos, como para as seguradoras privadas, que teriam de amparar um risco de negócio altíssimo, totalmente desinteressante para empresas que buscam o lucro.

Considerando-se as desvantagens bilaterais, somente um ente com capacidade para arcar com tais riscos poderia proteger esses trabalhadores. Foi o que aconteceu na Áustria, quando o governo encampou a ideia de proteção social para os cidadãos sujeitos a sinistros.

Consigne-se aqui que, para alguns autores, como por exemplo o austríaco Rudolf Aladar Métall citado por Celso Barroso Leite e Luiz Paranhos Velloso, a legislação austríaca de 1854, a qual protegia os trabalhadores nas minas com seguro doença, invalidez e velhice, foi o marco histórico inicial da previdência social moderna.<sup>31</sup>

Para grande maioria da doutrina, a previdência social como se conhece hoje tem seu marco histórico na instituição de um sistema de seguros sociais proposta por Bismarck, na Alemanha, precisamente em 13 de junho de 1883, quando da aprovação pelo parlamento

---

<sup>31</sup> LEITE, Celso Barroso e Luiz Paranhos Velloso. *Previdência Social*. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1963. p. 35.

alemão do seguro-doença que, ao contrário da legislação austríaca citada acima, abrangia todos os trabalhadores.

A legislação alemã foi sendo ampliada e aprimorada nos anos seguintes. Em 1884, incorporou-se à legislação a proteção de acidentes do trabalho; em 1889, os seguros de velhice e invalidez; em 1911, todas as leis citadas foram agrupadas e editou-se o Código de Seguros Sociais. Vale dizer que a iniciativa alemã também teve cunho de apaziguar os ânimos da população trabalhadora, visto que, havia “o receio do crescimento do movimento obreiro, insuflado pelo socialismo revolucionário, pois o partido socialista alemão havia obtido êxito nas eleições parlamentares de 1877”<sup>32</sup>.

Enfatize-se aqui o apoio da Igreja a esse movimento, que já vinha acontecendo de longa data, sob os princípios do cristianismo, pregando a ação estatal em favor dos mais humildes, culminando na exposição de seu entendimento na Encíclica *Rerum Novarum* datada de 15 de maio de 1891, escrita pelo Papa Leão XIII.

A partir daí a evolução e a expansão do modelo previdenciário moderno pode ser dividido em três períodos, quais sejam: uma fase inicial, que se estende até o fim da Primeira Guerra Mundial (1918); uma segunda fase, que findou, à semelhança da primeira, com o fim da Segunda Guerra Mundial; e uma fase contemporânea.<sup>33</sup>

Na primeira fase, distinguiram-se as legislações alemãs de 1883 e anos seguintes, assim como as de outros países europeus, visto que encorajaram outros tantos estados a encampar a ideia de

---

<sup>32</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. Curso de Previdência Social. 3<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1988. p. 9-10.

<sup>33</sup> LEITE, Celso Barroso e Luiz Paranhos Velloso. Previdência Social. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1963. p. 36-37.

seguros sociais. Inclusive países de fora do continente europeu aderiram, como no caso do México que, em sua Constituição de 1917, sistematizou um conjunto de direitos sociais de maneira pioneira. Após a Primeira Guerra Mundial, a Constituição alemã de Weimar, de 1919, teve, talvez, a maior e mais forte influência no constitucionalismo mundial na defesa desses direitos.<sup>34</sup>

É de se ressaltar, porém, que o encorajamento de outros estados não foi fruto de sua benevolência para com o povo, é o que podemos depreender das palavras do professor Wagner Balera ao dizer que:

Ainda que se trate de solução original, o modelo engendrado por Bismarck tinha por escopo conter os ímpetus revolucionários da época e se achava estritamente vinculado ao ideário econômico conservador que acabara gerando relações sociais desequilibradas.<sup>35</sup>

Elucidativa também é a frase dita pelo próprio Bismarck ao defender seu sistema de proteção social: “Por mais caro que pareça o seguro social, resulta menos gravoso que os riscos de uma revolução”<sup>36</sup>.

Também nesta fase houve o aperfeiçoamento e a consolidação das legislações securitárias, com a ampliação das proteções sociais. Celso Barroso Leite e Luiz Paranhos Velloso ressaltam, porém,

---

<sup>34</sup> ROCHA, Daniel Machado da. O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 32.

<sup>35</sup> MONTEIRO, Meire Lúcia Gomes (Coord.). Introdução ao Direito Previdenciário. São Paulo: LTr, 1998. p. 30.

<sup>36</sup> Apud CASTRO e LAZZARI, Carlos Alberto Pereira e João Batista. Manual de Direito Previdenciário, 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 34. RUIZ MORENO, in Nuevo derecho de la seguridad social. México, Porrúa, 1997, p. 49.

(...) na primeira fase, a cobertura previdenciária abrangia apenas riscos físicos, e se estendia somente àqueles cujo salário não ultrapassasse certo limite, variável de país para país e de categoria para categoria profissional; só havia benefícios em espécie, pois era ainda a fase dos seguros sociais apenas – antes, portanto, da assistência social.<sup>37</sup>

Tal ampliação já dava, pois, sinais de progresso, como no caso do desemprego involuntário que passou a ser coberto pelo seguro social na Inglaterra, país pioneiro na proteção deste risco social, editando uma lei nesse sentido em 26 de maio de 1911.

Abriram-se, assim, as portas para o progresso da seguridade social numa segunda fase desse processo, pois a ampliação da proteção agora primava pelos ideais dos dispositivos do Tratado de Versalhes.

Nos Estados Unidos, o presidente Roosevelt, ao desenvolver o plano de medidas, conhecido com New Deal, para tirar o país da miséria trazida pela grande depressão de 1929, editou em 14 de agosto de 1935 a *Social Security Act*, em que o Estado assumia a responsabilidade pela segurança social de todos. Pela primeira vez, aliás, ouviu-se a locução “seguridade social”, termo este que começou a ser utilizado no mundo todo.

A partir daí a expressão “seguridade social” passou a ser compreendido, segundo palavras de Daniel Machado da Rocha, como:

(...) um sistema abrangente que incorpora, no mínimo, os seguros sociais e a assistência social, seus órgãos e estrutura, numa concepção integral que, atuando de maneira

---

<sup>37</sup> LEITE, Celso Barroso e Luiz Paranhos Velloso. Previdência Social. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1963. p. 37.

coordenada e publicamente organizada, colimará defender e impulsionar o desenvolvimento de toda a população, e não apenas dos trabalhadores.<sup>38</sup>

Nesse embalo, as nações de todo o mundo buscaram fórmulas para melhorar a abrangência e qualidade de seus seguros sociais.

Na Inglaterra, em 1941, Sir William Beveridge fora contatado pelo governo para que elaborasse um estudo da seguridade social britânica, com vistas ao aprimoramento do sistema.

Beveridge, elaborou, então, dois relatórios: Seguro Social e Serviços Conexos, em 1942; e Pleno Emprego de Uma Sociedade Livre, em 1944. Segundo consta, os trabalhos de Beveridge sofreram forte influência de Roosevelt e de Keynes – o primeiro porque buscava atender a todas as necessidades do ser humano; o segundo porque defendia a distribuição, o mais igualitária possível, da renda.<sup>39</sup>

Assim, os planos de Beveridge procuravam combater a necessidade, a enfermidade, a ignorância, a miséria e a ociosidade. Esses planos de proteção social ampla tiveram enorme aceitação principalmente pelas condições em que vivia a Europa após a Segunda Guerra Mundial, sendo esta, de certa forma, um dos fatores que fizeram emergir a ideia dos Estados do bem-estar social (*welfare state*).<sup>40</sup>

Nesse contexto, inúmeras nações que seguiam o regime totalitário tiveram de seguir o exemplo das vitoriosas democracias liberais, proclamando ou outorgando novas constituições que

---

<sup>38</sup> ROCHA, Daniel Machado da. O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 36.

<sup>39</sup> Idem. p. 37.

<sup>40</sup> Idem. p. 37.

prestigiavam as novas exigências políticas e muito mais ainda as sociais.<sup>41</sup>

Os Estados, por consequência, tiveram de expandir sobremaneira os gastos públicos nas áreas sociais, implementando, assim, os direitos fundamentais a prestações. Tal fato colaborou em muito para a reconstrução de uma Europa totalmente destruída pela guerra e alavancou o sentimento de necessidade de um sistema, o mais abrangente possível, de assistência e proteção social.<sup>42</sup>

A importância do século XX para a relação tanto da proteção social, quanto da previdência social, fica clara nas palavras de Daniel Machado da Rocha que, parafraseando Benito de Castro Cid, resume:

Efetivamente, o século XX representou o momento culminante dos direitos sociais que, de meras aspirações, tornaram-se direitos subjetivos passíveis de serem reivindicados, e, além da sua introdução nas Constituições dos Estados, foram incorporados nos documentos de Direito Internacional tais como: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Carta Social Européia (1961), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969).<sup>43</sup>

A lição de Celso Barroso Leite e Luiz Paranhos Velloso serve de cerne para seguir-se em busca da proteção social idealizada:

---

<sup>41</sup> ROCHA, Daniel Machado da. O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 38.

<sup>42</sup> NEVES, Ilídio das. Direito da Segurança Social. Portugal: Coimbra Editora, 1996. p. 57.

<sup>43</sup> ROCHA, Daniel Machado da. O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 38.



Com efeito, a previdência social regular, estável e sólida só pôde existir quando o desenvolvimento industrial, a concentração nas cidades, a elevação do nível econômico, a melhoria do padrão de vida, em suma, permitiram que significativas parcelas da sociedade levassem suas preocupações até um pouco além da simples luta pelo pão de cada dia.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> LEITE, Celso Barroso e Luiz Paranhos Velloso. *Previdência Social*. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1963. p. 36.

## 2 PROTEÇÃO SOCIAL E SEGURIDADE SOCIAL

### 2.1 DA PROTEÇÃO SOCIAL

Toda a história da humanidade, no que tange à prevenção dos riscos ou contingências sociais que ocorrem com os indivíduos componentes da sociedade, descreve uma mentalidade de proteção dirigida pelo cidadão e gerida pelo Estado. Mentalidade esta que acabou por ser expressa normativamente, com freqüência, no início do século XX, quando surgiram as primeiras Constituições Sociais no mundo.

Vivia-se, então, um o contexto histórico que trazia anteriormente o Estado Liberal como o seu ideal de governança, que pregava a intervenção mínima estatal nas relações particulares, inclusive de trabalho e proteção social. “Contudo, devido às desigualdades existentes, os mais carentes nunca teriam chances de atingir patamar superior de renda, sendo massacrados pela tão propalada igualdade de direitos”<sup>45</sup>. Ressalta ainda Fábio Zambitte Ibrahim:

Daí a importância da participação estatal, por meio de instrumentos legais, propiciando uma correção ou, ao menos, minimização das desigualdades sociais. Além disso, o Estado não pode aceitar a desgraça alheia como resultado de sua falta de cuidado com o futuro – devem ser

---

<sup>45</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 5ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005. p. 4.

estabelecidos, obrigatoriamente, mecanismos de segurança social.<sup>46</sup>

Foi assim, que aquela doutrina denominada de constitucionalismo social, a qual trouxe consigo a idéia de delegar ao Estado a responsabilidade de zelar pelos seus súditos caso estes fossem atingidos pelas contingências sociais, tomou força, primeiramente, nos países europeus.

Segundo lição do ilustre Professor Wagner Balera, caberia, então, ao recém criado Estado do Bem-Estar “atuar como agente do desenvolvimento social e, desse lugar de comando, sobrepor-se ao aleatório das situações concretas”<sup>47</sup>, e mais:

Contando com o auxílio do planejamento – talvez sua principal arma tática -, cumpre ao Estado-providência engendrar, num sistema, a segura cobertura das terríveis contingências que deram causa à questão social.<sup>48</sup>

Note-se ainda o que, no contexto desta corrente de pensamento, ressalta Celso Barroso Leite:

(...) “proteção social” e “proteção individual” são, da mesma maneira, expressões a bem dizer sinônimas; a proteção social é, em verdade, proteção individual ou, mais exatamente, é a proteção que a Sociedade garante ao indivíduo.

---

<sup>46</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 5ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005. p. 4.

<sup>47</sup> BALERA, Wagner. Noções preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 54.

<sup>48</sup> Idem. p. 54.

Isso porque não há que se falar em Bem-Estar Social, sem falar na plenitude de indivíduos protegidos e gozadores de um Bem-Estar Individual mínimo. Ora, se houver um único indivíduo de certa sociedade que não usufrua do Bem-Estar, não se pode falar em Bem-Estar Social, pois esta expressão induz a sua própria característica de universalidade, ou seja, todas as pessoas socialmente protegidas em sua individualidade.

Proteção social, portanto, é o conjunto de medidas de caráter social destinadas a atender a certas necessidades individuais, sendo sobretudo nesse sentido que se pode afirmar, como afirmei, que proteção social é uma modalidade de proteção individual.<sup>49</sup>

Isto tudo denota que na realidade não perfazem exatamente um sinônimo as expressões “proteção social” e “proteção individual”, visto que a primeira traria intrínseca a idéia de proteção individual voltada para o social e a segunda, não necessariamente traria este tipo de escopo.

Sobre o Estado do Bem-Estar (Welfare State) Rosa Maria Marques define o termo da seguinte forma:

Atualmente, compreende um conjunto de políticas sociais desenvolvido pelo Estado no intuito de prover a cobertura dos riscos advindos da invalidez, da velhice, da doença, do acidente de trabalho e do desemprego.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> LEITE, Celso Barroso. A proteção social no Brasil. Colab. Centro de Estudos de Previdência Social. São Paulo, LTr editora, 1972. p. 15.

<sup>50</sup> MARQUES, Rosa Maria. A Proteção Social e o Mundo do Trabalho. Bial. São Paulo: 1997. p. 22.

Explicando o significado de “políticas sociais”, Celso Barroso Leite assim se manifesta:

Embora em geral empregada como sinônimo de proteção social, “política social” vai um pouco além, encerrando também conotação programática, uma vez que “política”, no caso, implica uma idéia de rumos a seguir, de metas estabelecidas, de orientação governamental.<sup>51</sup>

Embasado nesse pensamento teórico, o Estado-providência ou então o Estado do Bem-Estar – Welfare State –, é o ente pelo qual há de se efetivar a proteção social dos indivíduos, sendo, portanto, o legitimado para promover ativamente as políticas sociais que cuidar cabíveis para atender as necessidades individuais em sua plenitude, sem as quais, não se alcançará o fim do Estado do Bem-Estar Social.

Surge daí outro ponto a ser abordado: qual o significado das expressões “necessidades individuais” ou “necessidade de caráter social”?

Para Celso Barroso Leite são expressões sinônimas, pois, conforme abordado acima, entende o referido autor que “proteção social” significa a proteção que a Sociedade garante ao indivíduo.

Nesse diapasão, segundo o citado autor, as “necessidades de caráter social” são, ao final, aquelas ligadas aos rendimentos de cada indivíduo, já que, hipoteticamente, é isto que lhe garante um “padrão existencial que a Sociedade considere aceitável; ou seja, um padrão mínimo de vida”<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> LEITE, Celso Barroso. A proteção social no Brasil. Colab. Centro de Estudos de Previdência Social. São Paulo, LTr editora, 1972. p. 20.

<sup>52</sup> idem. p. 16.

Aliás, foi no sentido de definir um conceito de padrão mínimo de vida, no que concerne à proteção social do indivíduo, que a Organização Internacional do Trabalho preconizou em 1952, por meio da Convenção n. 102<sup>53</sup>, a chamada Norma Mínima. Cabe mencionar que após 56 anos a Convenção n. 102 da OIT passou a fazer parte do sistema legal brasileiro, por meio do Decreto Legislativo 269/08 publicado em 19 de setembro de 2009 e firmado pelo então presidente do Senado Garibaldi Alves filho. A referida Convenção teve seu depósito feito pelo governo brasileiro na 98ª Conferência Internacional da OIT realizada em Genebra em junho de 2009.

Em que pese a preconização das normas mínimas, as sábias palavras do Professor Wagner Balera denotam o caráter progressivo que a proteção social não se pode desprezar:

O que prevalecerá, em termos de evolução da seguridade social, há de ser não apenas a proteção mínima, de que trata a Convenção nº 102, mas a proteção máxima: estágio supremo no qual todas as situações de risco encontrem adequados esquemas protetivos que sejam aptos a superá-las. Estágio que não pode ser reduzido a mero horizonte utópico.

Deve-se, pois, ter em mente a eterna evolução da proteção social no sentido de englobar, na medida do possível, o maior número de contingências sociais a que está exposto o indivíduo.

A tendência mundial, porém, mostra que prevalece a fixação de um parâmetro mínimo e um máximo coberto pelos sistemas protetivos, é neste contexto que temos no Brasil limitação mínima (salário mínimo) e máxima de valores de benefícios pagos pelo sistema

---

<sup>53</sup> Esta convenção somente foi ratificada pelo Brasil em 21 de maio de 2008.

(R\$3.416,54 em janeiro de 2010 – com algumas exceções), por exemplo. Neste sentido, é que muitos países adotam limitações de teto salarial, tais como, a Argentina, Chile, França, Inglaterra, dentre outros.<sup>54</sup>

Retornando à indagação anteriormente feita, tem-se a conclusão do raciocínio de Celso Barroso Leite que, em relação às “necessidades individuais” ou “necessidade de caráter social”, diz:

Por isso podemos avançar mais um pouco no conceito de necessidade de caráter social, para defini-la como a que resulta da falta do salário, quando ele não existe (menores, pessoas idosas, inválidos) ou deixa de ser recebido (incapacidade temporária, desemprego, etc.); ou quando temos de enfrentar despesas para as quais nem todos estão preparados (o nascimento de um filho, uma operação urgente e assim por diante).<sup>55</sup>

Consoante isso, levando-se em conta o constitucionalismo social, estar-se-ia diante de uma ordem constitucional emanada no sentido de assentar nos ombros do Estado a responsabilidade de criação de algum método que buscasse prover, as necessidades individuais de ordem social, protegendo-as contra as intempéries da vida.

No Brasil, o método pelo qual as necessidades indivíduo-sociais são protegidas denominou-se de “Seguridade Social” e como se verá adiante, tal denominação teve influência de muitos outros países que

---

<sup>54</sup> CASTRO e LAZZARI, Carlos Alberto Pereira e João Batista. Manual de Direito Previdenciário, 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 658 a 668.

<sup>55</sup> LEITE, Celso Barroso. A proteção social no Brasil. Colab. Centro de Estudos de Previdência Social. São Paulo, LTr editora, 1972. p. 16.

adotam, com as devidas adaptações, a mesma sistemática que é adotada aqui.

Esta expressão (Seguridade Social) tem sua origem nos Estados Unidos no ano de 1935 e, nas palavras do Professor Wagner Balera assim se originou:

À grave crise econômica que os Estados Unidos da América enfrentavam, respondeu Roosevelt com um programa de Seguridade Social.

O instrumental normativo adotado pelo governante norte-americano, denominado “Social Security Act”, veio a dar “nomen iuris” a esse fenômeno que tão grandes repercussões iria ter: a **seguridade social**.<sup>56</sup>

A Proteção Social deve, então, tomar um panorama cada vez mais abrangente e universal, uma vez que tem a função de prever o maior número de contingências possíveis para que haja a plenitude no atendimento às necessidades sociais de cada indivíduo.

Ecoa este entendimento nas palavras de Wagner Balera ao dizer:

Claro que estamos diante de setor do real que exige constante redefinição. Evidenciada aqui, a evolução histórica do fenômeno contribuiu para a ampliação dos objetivos da proteção social e assim sempre será.<sup>57</sup>

É de bom senso, no entanto, a ressalva trazida por Celso Barroso Leite quando enfatiza que a “proteção social não pretende, nem isso seria viável (e talvez nem mesmo conveniente) resolver

---

<sup>56</sup> BALERA, Wagner. Noções preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 56.

<sup>57</sup> Idem. p. 69.



todos os nossos problemas. (...) a proteção social, como tudo mais, tem limites”<sup>58</sup>.

Em que pese, os princípios que rejam esta relação de proteção social ou sistematicamente falando, a Seguridade Social, prezem pela universalidade da cobertura e do atendimento. Previsão esta, constitucional em nosso país.<sup>59</sup>

Daniel Pulino esclarece bem esta situação de limitação ao dizer que:

São, portanto, duas as idéias centrais que conformam esta característica essencial da previdência social brasileira: primeiro, a de que a proteção, em geral, guarda relação com o padrão econômico do sujeito protegido; a segunda consiste em que, apesar daquela proporção, somente as necessidades tidas como básicas, isto é, essenciais - e portanto compreendidas dentro de certo patamar de cobertura, previamente estabelecido pela ordem jurídica - é que merecerão proteção do sistema.

Pode-se dizer, assim, que as situações de necessidade social que interessam à proteção previdenciária dizem respeito sempre à manutenção, dentro de limites econômicos previamente estabelecidos, do nível de vida dos sujeitos filiados.<sup>60</sup>

Relembre-se, também, o que acima ficou consignado, que os países têm buscado uma faixa protetiva, onde há um mínimo e um máximo de amparo (com algumas exceções), ficando as situações que superem este máximo ao encargo único e exclusivo do particular.

---

<sup>58</sup> LEITE, Celso Barroso. A proteção social no Brasil. Colab. Centro de Estudos de Previdência Social. São Paulo, LTr editora, 1972. p. 21.

<sup>59</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu artigo 194.

<sup>60</sup> PULINO, Daniel. A Aposentadoria por Invalidez no Direito Positivo Brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. p. 18.

Por fim, reescrevem-se as acertadas palavras de Celso Barroso Leite, quando passa a noção de proteção social que se deve ter:

Mais especificamente, deve-se entender a proteção social como voltada menos para a pessoa humana em si, para sua personalidade integral, do que para o indivíduo, membro do grupo social, parte do todo que a Sociedade constitui.<sup>61</sup>

O exposto até o presente momento neste tópico buscou demonstrar qual seria o conceito moderno de Proteção Social, assim como, configurar o Estado como ente organizador e garantidor desta proteção.

Também, o até aqui discorrido sobre o sistema ou método pelo qual se fundamentou a prática dos preceitos da Proteção Social teve suporte no Sistema de Seguridade Social, o qual passa a ser analisado a seguir.

## 2.2 DA SEGURIDADE SOCIAL

A própria Constituição Federal de 1988 tentou delimitar o sentido de Seguridade Social no caput de seu artigo 194 que assim versa:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da

---

<sup>61</sup> LEITE, Celso Barroso. A proteção social no Brasil. Colab. Centro de Estudos de Previdência Social. São Paulo, LTr editora, 1972. p. 21.

sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A doutrina, como não poderia deixar de ser, vai mais além. O professor Wagner Balera diz que “no Direito Previdenciário, a seguridade social corresponde à conjugação entre o seguro social e os serviços sociais”, e, ainda, para ele, a Seguridade Social compreende:

(...) o conjunto de medidas constitucionais de proteção dos direitos individuais e coletivos concernentes à saúde, à previdência e à assistência social.<sup>62</sup>

Guardando o mesmo sentido, para Fábio Zambitte Ibrahim, o conceito de Seguridade Social ficaria assim enquadrado:

Hoje, no Brasil, entende-se por seguridade social o conjunto de ações do Estado, no sentido de atender às necessidades básicas de seu povo nas áreas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde.<sup>63</sup>

O escopo do presente trabalho passa longe de esgotar todas as conceituações e teorias ligadas às áreas da Seguridade Social – Previdência, Assistência e Saúde –, mas há que se consignar, ao menos, os conceitos básicos de cada parte desta tripartição.

A Previdência Social, nas palavras do artigo 201, da Constituição Federal de 1988, “será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados

---

<sup>62</sup> BALERA, Wagner. Noções preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 72.

<sup>63</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005. p. 4.

critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. Assim, tem-se a previsão de contributividade para o regime geral de previdência social, ou seja, só deverá ser atendido pela Previdência Social aquele que contribui para tal fim, diferentemente do que se verá abaixo quanto à Assistência Social como na Saúde.

Para Celso Barroso Leite:

(...) a previdência social consiste basicamente num sistema de seguro social complementado por programas assistenciais. De maneira mais objetiva, ela pode ser definida como conjunto de medidas destinadas a amparar as classes assalariadas e outros grupos em emergências decorrentes da cessação do salários ou de necessidades especiais.<sup>64</sup>

Ressalte-se sempre que, na Previdência Social, só haverá contrapartida por parte do sistema se houver o atendimento dos requisitos constitucionais de contribuição.

Em suma, a Previdência Social é espécie de seguro onde há contribuição e, em acontecendo sinistro previsto pela legislação como coberto por ela, fará jus o segurado ao recebimento de prestações que, conforme já assinalado, terá o condão de substituir, temporária ou permanentemente, o rendimento do indivíduo protegido.

Já na Assistência Social – tal qual na Saúde, como se verá abaixo –, não se tem a contrapartida contributiva, porém naquela é necessário o enquadramento fático em determinadas situações de necessidade, o que não ocorre no âmbito da Saúde.

Essa conclusão é tirada facilmente da leitura do artigo 203 da Constituição Federal de 1988 que diz que a “assistência social será

---

<sup>64</sup> LEITE, Celso Barroso. A proteção social no Brasil. Colab. Centro de Estudos de Previdência Social. São Paulo, LTr editora, 1972. p. 16.

prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (...)“.

Feijó Coimbra corrobora tal entendimento ao ensinar:

Condição para a prestação é a inexistência, para o postulante, de outra fonte de recursos, com o qual possa atender suas necessidades.<sup>65</sup>

Ao final, não menos importante, a Saúde, que no artigo 196 da Constituição Federal de 1988, é assim enquadrada:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Nesta abordagem, tem-se que é responsabilidade do Estado, na relação de proteção social, garantir a todos, sem distinção, os meios pelos quais se terá a preservação ou mesmo a recuperação em relação à saúde física e mental dos indivíduos da sociedade. Importante também salientar a desobrigatoriedade de contribuição de qualquer espécie ou satisfação de requisito para que seja devida essa prestação por parte do Estado.

Esse também é o entendimento de Feijó Coimbra que versa:

Assegurando a todos o direito à saúde, o artigo 196 não faz escolhas nem abriga privilégios: dá o direito aos serviços médicos a quantos, no território nacional, deles tenham

---

<sup>65</sup> COIMBRA, J. R. Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 6ª Ed. Adaptada à Constituição de 1988 e às Leis nºs 8.212 e 8.213/91. Edições Trabalhistas: Rio de Janeiro, 1996. p. 66.

necessidade contra a doença. Esses serviços são devidos em dose igual seja qual for seu destinatário, bastando que se revele carecedor deles.<sup>66</sup>

Nessa leitura, conceitualmente a Seguridade Social apresenta-se como conjunto das medidas anteriormente descritas, ou seja, Previdência Social, Assistência Social e Saúde. Conceito tal que se pode inferir da própria organização constitucional do tema.

A lição do Professor Wagner Balera adiciona aos preceitos anteriormente elencados que o conceito de “seguridade social não pode ser havido como expressão matemática da realidade”, pois é, “antes, ponto a partir do qual são buscadas as soluções para os problemas sociais que surgem no fluxo histórico dos acontecimentos”.<sup>67</sup>

É, portanto, conceito acertadamente mutável, tendo em vista, especialmente a evolução humana e também a evolução das necessidades sociais dos indivíduos dentro de uma sociedade, pois:

Gradativamente, novas contingências entrariam em cena e o modelo acabado, pleno, passaria a ser questionado na sua eficiência, por não haver programado remédios para elas. Deixaria, por conseguinte, de proporcionar seguridade.<sup>68</sup>

Inferir-se daí que o conceito de Seguridade Social não é bastante em si mesmo, devendo ser apenas vértice para que seu objetivo maior seja atendido, ou seja, prevenir ou mesmo remediar

---

<sup>66</sup> COIMBRA, J. R. Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 6ª Ed. Adaptada à Constituição de 1988 e às Leis nºs 8.212 e 8.213/91. Edições Trabalhistas: Rio de Janeiro, 1996. p. 65.

<sup>67</sup> BALERA, Wagner. Noções preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 73.

<sup>68</sup> idem. p. 70.

situações de necessidades de caráter social dos componentes da sociedade.

É isso que se pode aduzir das palavras de Marcelo Leonardo Tavares que sobre os objetivos da Seguridade Social ensina:

Os objetivos da seguridade social são veiculados mediante princípios que espraiam seus efeitos pelas três áreas de concentração da seguridade, informando as condutas estatais, normativas ou administrativas, de previdência, assistência e saúde.<sup>69</sup>

Assim, os princípios que regem a Seguridade Social terão a função de vetor, como ensina o Professor Wagner Balera ao dizer que “as diretrizes servem como linhas de resistência num campo de forcas”, adicionando adiante que:

Tudo o que caia dentro desse campo de forcas há de ser considerado como medida de proteção social. Tudo o que fique de fora, ainda quando indiretamente contribua para a solução de situações que os diversos eventos geram, não pode ser rotulado como medida de seguridade social.<sup>70</sup>

Assim, impõe-se a análise deste “campo de força” formado pelos dos princípios que regem o sistema de Seguridade Social e que o direcionam para a plenitude de cobertura e atendimento. Para facilitar a visualização da divisão lógica do presente trabalho, colaciona-se o artigo 194 da Constituição Federal do Brasil de 1988:

---

<sup>69</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário. 9ª ed., revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 2.

<sup>70</sup> BALERA, Wagner. Noções preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 76.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - eqüidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

A sequência dos princípios respeitará, tal qual ocorre na maioria das obras sobre o tema, a ordem lógica dos incisos do parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal do Brasil, transcrito acima.

### 2.2.1 PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DA COBERTURA E DO ATENDIMENTO

Como primeiro vetor para toda a Seguridade Social, tem-se a Universalidade, princípio que é corolário da própria função do sistema de proteção social adotado no Brasil. Isto porque, como já se falou anteriormente, incumbe ao Estado-providência a maior cobertura possível dos riscos sociais.



Marcelo Leonardo Tavares enfatiza que as “prestações decorrentes do sistema de seguridade social devem ser destinadas às pessoas que delas necessitem, da forma mais abrangente possível”<sup>71</sup>.

Wagner Balera ensina que, na verdade, o princípio da Universalidade tem dupla significação, pois numa faceta estão as prestações elencadas pelo sistema de Seguridade Social; em outra, quais seriam os sujeitos protegidos pelo fornecimento de tais prestações.<sup>72</sup>

Assim, completa o Professor Wagner Balera dizendo:

A universalidade da “cobertura” refere-se às situações da vida que serão protegidas. Quais sejam: todas as contingências que podem gerar necessidade. Já a universalidade do “atendimento” diz respeito aos titulares do direito à proteção social. Todas as pessoas possuem tal direito.<sup>73</sup>

Este entendimento denota o caráter universal que deve nortear as ações de proteção social por meio da Seguridade Social. Desta maneira, há sempre que se considerar maior número possível de contingências protegidas e, ainda, a totalidade de pessoas abrangidas pelas prestações que servirão de proteção contra as referidas contingências.

Corroboram ainda este pensamento Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari:

---

<sup>71</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário. 9ª ed., revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 2-3.

<sup>72</sup> BALERA, Wagner. Noções preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 83.

<sup>73</sup> idem. p. 83.

Por universalidade da cobertura entende-se que a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite. A universalidade do atendimento significa, por seu turno, a entrega das ações, prestações e serviços de seguridade social a todos os que necessitem, tanto em termos de previdência social – obedecido o princípio contributivo – como no caso da saúde e da assistência social.<sup>74</sup>

É este norte de amplitude (atendimento) e ampliação (cobertura) da Seguridade Social que o Estado deverá sempre buscar.

## 2.2.2 PRINCÍPIO DA UNIFORMIDADE E EQUIVALÊNCIA DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS À POPULAÇÃO URBANA E RURAL

Para que se possa entender este princípio, necessário se faz uma breve análise histórica do momento imediatamente posterior à promulgação da Carta Constitucional de 1988.

Ressalta Feijó Coimbra que “as tentativas de trazer o trabalhador rural para o âmbito da previdência, após os modelos traçados pelos Decretos-leis nº 564 e 764 de 1966, vieram a ser premiadas com o êxito da Lei Complementar nº 11, de 1971, instituindo o sistema de amparo do PRORURAL, em molde autárquico”<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> CASTRO e LAZZARI, Carlos Alberto Pereira e João Batista. Manual de Direito Previdenciário, 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 88-89.

<sup>75</sup> COIMBRA, J. R. Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 6ª Ed. Adaptada à Constituição de 1988 e às Leis nºs 8.212 e 8.213/91. Edições Trabalhistas: Rio de Janeiro, 1996. p. 40.

Isso porque, continua o citado autor:

(...) a Lei nº 3.807, de 26/08/60, denominada Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que proporcionou unidade de tratamento para os chamados “segurados” e “dependentes”, mas não unificou os organismos gestores, nem assegurou proteção a toda população, já que dela se mantiveram excluídos os domésticos e os trabalhadores do campo.<sup>76</sup>

Foi no sentido de evitar novas exclusões ou mesmo diferenças de tratamento, que levariam à uma nova exclusão da classe rural, que a Constituição Federal do Brasil de 1988 fez consignar expressamente e como princípio da Seguridade Social a equivalência entre os trabalhadores urbanos e os rurais.

Cabe, entretanto, a indagação: o que quis dizer a CF de 1988 com “uniformidade” e “equivalência”?

Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari assim se manifestam sobre o tema:

O mesmo princípio já contemplado no art. 7º da Carta trata de conferir tratamento uniforme a trabalhadores urbanos e rurais, havendo assim idênticos benefícios e serviços (uniformidade), para os mesmos eventos cobertos pelo sistema (equivalência). Tal princípio não significa, contudo, que haverá idêntico valor para os benefícios, já que equivalência não significa igualdade.<sup>77</sup>

Sobre o mesmo princípio, Fábio Zambitte Ibrahim conclui:

---

<sup>76</sup> COIMBRA, J. R. Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 6ª Ed. Adaptada à Constituição de 1988 e às Leis nºs 8.212 e 8.213/91. Edições Trabalhistas: Rio de Janeiro, 1996. p. 39-40.

<sup>77</sup> CASTRO e LAZZARI, Carlos Alberto Pereira e João Batista. Manual de Direito Previdenciário, 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 89.

Dessa forma, algumas distinções no custeio e nos benefícios entre urbanos e rurais são possíveis, desde que sejam justificáveis perante a isonomia material, e igualmente razoáveis, sem nenhuma espécie de privilegio para qualquer dos lados.<sup>78</sup>

O que se nota no presente princípio não é a busca pela igualdade formal, mas pela material, onde se tem diferenciações para que se atenda às peculiaridades de cada caso, tratando-se desigualmente os desiguais na consecução da justiça social.

### 2.2.3 PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE E DISTRIBUTIVIDADE NA PRESTAÇÃO DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS

Os princípios da seguridade social zelam sobremaneira pela busca do atendimento pleno a todos os cidadãos. Isso porque, se não houver segurança, não há paz social, o que cerceará os ideários de justiça social e bem estar social, base do Estado Social de Direito.

Esses ideários, entretanto, obviamente esbarram nas situações financeiras nas quais os diversos Estados se enquadram e enfrentam. É neste contexto que se faz importante o princípio da seletividade e da distributividade das prestações. Marcelo Leonardo Tavares afirma, neste sentido que:

A seletividade é um objetivo de contraposição ao da universalidade. Um ameniza o outro. Enquanto,

---

<sup>78</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. - 5ª. ed. - Rio de Janeiro: Impetus, 2005. p. 54.

objetivamente, a universalidade determina que o Estado procure proteger o homem da maior gama possíveis de riscos, a seletividade possibilita a ponderação dos critérios de atendimento pela necessidade, dando vantagem aos mais carentes.<sup>79</sup>

Observe-se, porém, que a Constituição Federal traz em seu bojo alguns serviços que representam o mínimo de proteção que deverá sempre ser respeitado, não podendo ser suprimido pelo calor da hora.

Por seletividade, entende-se, resumidamente, o dever-poder do Estado em selecionar os fatos jurídicos a serem abrangidos pela Seguridade Social. Mais do que isso, a seletividade traz, ainda, o mandamento ao qual deve o Estado sempre conhecer das necessidades mais prementes dos cidadãos daquela sociedade, naquele momento histórico. Desta forma:

O princípio da seletividade consagra um critério distintivo para a escolha das prestações previdenciárias disponibilizadas (quais as contingências sociais que serão cobertas pelo sistema de proteção social em face de suas possibilidades financeiras) (...)<sup>80</sup>

Culmina-se no pensamento do professor Wagner Balera que assim nos ensina:

A diretriz da seletividade, escrevemos alhures, permite a realização, pelo legislador, de legítima estimativa acerca daquele tipo de prestações que, em conjunto, concretizem as

---

<sup>79</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário. 9ª ed., revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 4.

<sup>80</sup> ROCHA, Daniel Machado da. Comentários à lei de benefícios da previdência social. 5ª ed. rev. atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora: Esmafe, 2005.

finalidades da Ordem Social. A regra da distributividade, por seu turno, autoriza a escolha de prestações que – sendo direito comum a todas as pessoas – contemplam de modo mais abrangente os que demonstrem possuir maiores necessidades.<sup>81</sup>

Pelas claras palavras acima citadas concluímos que a seletividade busca entender e definir as contingências sociais que são mais importantes na busca das aspirações da seguridade social.

Assim, tem-se, nas palavras do professor Wagner Balera, a “seletividade, fixando o rol de prestações, e a distributividade, definindo o grau de proteção devido a cada um”<sup>82</sup>. E continua:

Assim, a diretriz em estudo funciona como referencial para a definição do quadro de prestações e de pessoas protegidas. Dela depende, em último termo, a flexibilidade de todo o sistema e a capacidade (ou incapacidade) deste para proporcionar seguridade.<sup>83</sup>

É no contexto deste princípio, também, que está o estado autorizado a delimitar uma faixa protetiva, colocando os valores pagos aos beneficiários entre um mínimo e um máximo. Elucidativa é a lição de Ilídio das Neves sobre o tema, que para denotar a busca por parte dos sistemas previdenciários de faixas de proteção (mínimo e teto salarial), elenca quatro grandes motivos para se limitar “por cima” os benefícios previdenciários: 1) razão de equidade social, impedindo prestações de montante demasiado alto, o que não condiz com as características de um sistema público obrigatório e com as

---

<sup>81</sup> BALERA, Wagner. Noções preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 86.

<sup>82</sup> Idem. p. 86.

<sup>83</sup> Idem. p. 87.

necessidades sociais médias das pessoas; 2) razão de segurança econômica, inerente à limitação de despesas que o método proporciona, o que vai de encontro com o controle e moderação de despesas da seguridade social; 3) razão de cunho histórico, até mesmo costumeiro, tendo em vista que esta conduta encontra-se largamente generalizada nas legislações mundiais; e, 4) favorece o desenvolvimento dos regimes privados complementares (poupanças e aplicações financeiras variadas), que por fim, acabam surtindo efeitos econômicos positivos.<sup>84</sup>

Dessa maneira, tal princípio propicia aos legisladores e governantes a adaptação do atendimento da Seguridade Social à determinadas necessidades e contingências enfrentadas em momentos historicamente diversos. Isso quer dizer que, pode-se, com base neste princípio aumentar a abrangência objetiva e subjetiva de determinada prestação, e assim por diante.

#### 2.2.4 PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DO VALOR DOS BENEFÍCIOS

A Constituição Federal de 1988 consagra, logo em seu artigo 1º, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, o valor social do trabalho e, mais adiante, em seu artigo 6º, quando trata

---

<sup>84</sup> NEVES, Ilídio das. Direito da Segurança Social. Portugal: Coimbra Editora, 1996. p. 383.

dos Direitos Sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, garante a irreduzibilidade do salário.

É nesta linha de pensamento que segue o princípio da irreduzibilidade do valor dos benefícios da seguridade social.

Ora, se os benefícios previdenciários substituem a renda do trabalhador (salário), quando incapacitado para o trabalho ou aposentado, e a Carta Magna protege o salário, nada mais lógico do que se proteger também o benefício que o substitui que, diga-se de passagem, tem caráter alimentar.

Por outro lado, existem benefícios que, primordialmente, têm o condão de dar àquele que necessite o mínimo de renda para que se alcance o mínimo existencial. Mais do que óbvio também é que essas verbas sejam irreduzíveis, já que representam um mínimo, pois, se assim não o for, consagrar-se-á uma situação em que o indivíduo viveria com valores em pecúnia que não lhe garantiriam o mínimo existencial.

O artigo 204, §4º, da CRFB/88, deu conotação objetiva a este princípio, assegurando “o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”.

Neste sentido, Fábio Zambitte Ibrahim leciona:

A inflação do passado foi algo que muito prejudicou os beneficiários da previdência social. Sua incidência elevada achatou benefícios e trouxe insegurança a todos, pois correções inferiores ao devido reduziam ainda mais os



benefícios, comprometendo o padrão de vida do beneficiário.<sup>85</sup>

Essas palavras corroboram as do professor Wagner Balera que, além de afirmar que o princípio em comento é corolário do direito adquirido (artigo 5º, XXXVI), ressalta:

Prestação pecuniária que não pode sofrer modificação nem em sua expressão quantitativa (valor monetário); nem em sua expressão qualitativa (valor real), o benefício vinha sofrendo drástica redução em virtude de variadas contingências históricas de natureza adversa.<sup>86</sup>

Posição tal que ecoa por toda a doutrina. Raimundo Nonato Bezerra Cruz bem traduz o significado da tese defendida pelos doutrinadores, ao analisar o artigo 201, §4º, da Constituição Federal:

Da inteligência desse dispositivo, concluímos que haverá manutenção do valor real garantidor das necessidades básicas sempre que for corroído pela inflação. O sistema é redutor de desigualdades. Havendo progresso econômico a comunidade será beneficiada como um todo. Após a concessão do benefício, implicará na manutenção contínua do valor real do mesmo.<sup>87</sup>

Resumidamente, na lição de Marcelo Leonardo Tavares este princípio encerra a impossibilidade de redução dos benefícios, ou ainda, a “proteção da renda em face de eventual desgaste por decomposição inflacionária”, ensejando, por conseguinte, a

---

<sup>85</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. - 5ª. ed. - Rio de Janeiro: Impetus, 2005. p. 55.

<sup>86</sup> BALERA, Wagner. Noções preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 87-88.

<sup>87</sup> CRUZ, Raimundo Nonato Bezerra. Pensão por morte no direito positivo brasileiro. São Paulo: Livraria Paulista, 2003. p. 45.

“manutenção do valor real das prestações, isto é, garante seu poder de compra”<sup>88</sup>.

## 2.2.5 PRINCÍPIO DA EQUIDADE NA FORMA DE PARTICIPAÇÃO NO CUSTEIO

Como se asseverou outrora, a Seguridade Social é, acima de tudo, meio pelo qual se busca a distribuição da renda. Isso porque, na busca pela justiça social, quem tem mais deve repartir seu bolo para que todos tenham, ao menos, um mínimo.

Nesse diapasão é que se encaixa o princípio da equidade na forma de participação no custeio.

Equidade, segundo o Dicionário Houaiss, significa “apreciação, julgamento justo”, ou ainda, “respeito à igualdade de direito de cada um, que independe da lei positiva, mas de um sentimento do que se considera justo, tendo em vista as causas e as intenções”, significa também a “virtude de quem ou do que (atitude, comportamento, fato etc.) manifesta senso de justiça, imparcialidade, respeito à igualdade de direitos”.<sup>89</sup>

Assim, já que a Seguridade Social, como forma de justiça social, representando o “senso de justiça”, necessita de recursos para

---

<sup>88</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário. 9ª ed., revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 6.

<sup>89</sup> <http://houaiss.uol.com.br/busca.ihtm?verbete=eq%FCidade&styp=k>, página da internet pesquisada em agosto de 2008.

ser implementada como instrumento desta justiça social, todos devem contribuir.

Ficaria caracterizada, entretanto, uma situação de injustiça social, caso essa contribuição atingisse boa parte dos rendimentos dos que poucos têm e concentrar-se-ia mais ainda a renda, caso os mais abastados contribuíssem com quantia igual aos que menos têm. Marcelo Leonardo Tavares deixa claro que este princípio:

Não significa que todos os contribuintes do sistema de seguridade pagarão tributo da mesma forma, mas sim que deve haver igualdade de cobrança quando os financiadores se encontrarem sob a mesma situação fática.<sup>90</sup>

Todos os que se enquadrarem em situações financeiras iguais deverão, portanto, contribuir de forma igual. Além disso, a contribuição para o financiamento da Seguridade Social deve ser proporcional à capacidade de cada um, onerando-se mais os mais abastados e menos os financeiramente fracos.

Sobre o assunto, Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari lecionam que:

Com a adoção deste princípio, busca-se garantir que aos hipossuficientes seja garantida a proteção social, exigindo-se dos mesmos, quando possível, contribuição equivalente a seu poder aquisitivo, enquanto que a contribuição empresarial tende a ter maior importância em termos de valores e percentuais na receita da seguridade social, por ter a classe empregadora maior capacidade contributiva (...)<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário. 9ª ed., revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 6-7.

<sup>91</sup> CASTRO e LAZZARI, Carlos Alberto Pereira e João Batista. Manual de Direito Previdenciário, 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 90.

Tais palavras encerram também o pensamento do professor Wagner Balera que ressalta a importância de “se encontrar, pois, a justa proporção entre as quotas com que cada um dos atores sociais irão contribuir para a satisfação da seguridade social”<sup>92</sup>.

Como princípio, esta regra deverá guiar o legislador na adoção do maior número possível de alíquotas contributivas, assim como impõe que ninguém pode ser isento delas, em respeito ao princípio da solidariedade. Entendimento esse corroborado por Fábio Zambitte Ibrahim que diz:

Embora a regra seja a contribuição de todos, até em virtude do princípio da solidariedade, seus valores não precisam ser, necessariamente iguais. Evidentemente algumas pessoas podem contribuir mais que outras e, por isso, as regras de custeio devem atender para esta capacidade contributiva de seus segurados.<sup>93</sup>

Em termos específicos de Previdência Social, fica evidente que, em nenhum momento, o trabalhador ficará isento de seu compromisso de contribuição para com o sistema, tendo em vista principalmente o caráter contributivo-compulsório de repartição simples, no qual o Regime Geral de Previdência Social brasileiro é baseado.

---

<sup>92</sup> BALERA, Wagner. Noções preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 88.

<sup>93</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. - 5ª. ed. - Rio de Janeiro: Impetus, 2005. p. 56.

## 2.2.6 PRINCÍPIO DA DIVERSIDADE DA BASE DE FINANCIAMENTO

Como se pode perceber até aqui, a Seguridade Social trata-se, em primeira instância, de meio de distribuição de renda e também de garantidor da paz e justiça sociais.

Justamente, por ser de interesse de todos, a contribuição para ela deverá ser feita por toda a sociedade, que é, aliás, sua maior beneficiária.

Assim, buscou-se a diversificação da arrecadação para o custeio da Seguridade Social. Neste mesmo sentido, observam Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari:

Estando a Seguridade Social brasileira no chamado ponto de hibridismo entre sistema contributivo e não contributivo, o constituinte quis estabelecer a possibilidade de que a receita da Seguridade Social possa ser arrecadada de várias fontes pagadoras, não ficando adstrita a trabalhadores, empregadores e Poder Público.<sup>94</sup>

Note-se ainda que a forma tripartite de financiamento (trabalhadores, empregadores e Poder Público), citada acima, vem sendo adotada pelas Constituições brasileiras desde 1934 (p. ex. artigo 121, § 1º, alínea h, da Constituição de 1934 e artigo 158, XVI, da Constituição de 1967). Acontece que, com o passar do tempo, esse

---

<sup>94</sup> CASTRO e LAZZARI, Carlos Alberto Pereira e João Batista. Manual de Direito Previdenciário, 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 90

“esquema da contribuição tríplice revelou-se insuficiente e, já de há muito, a seguridade social exigia novas fontes de recursos”<sup>95</sup>.

O Professor Wagner Balera assim ensina acerca da abrangência do princípio da diversidade da base de financiamento:

Há dupla dimensão na diretriz em estudo. Tanto se pode falar numa diversidade objetiva (atinente aos fatos sobre os quais incidirão as contribuições) quanto numa diversidade subjetiva (relativa a pessoas naturais ou jurídicas que verterão contribuições).<sup>96</sup>

Essas “dimensões”, a bem da verdade, estariam mais ligadas à ideia de justiça social e de distribuição de renda, em que pese consagrar uma amplitude do sistema de custeio.

De outro lado, consagrando agora a parte atuarial do sistema ter-se-ia a diversificação da base de financiamento voltada para a prevenção e diminuição dos riscos econômicos e dos “humores” do mercado, como bem assinala Fábio Zambitte Ibrahim:

Diversas fontes propiciam maior segurança ao sistema, o qual não estaria sujeito a grandes flutuações de arrecadação, em virtude de algum problema em contribuição específica. Por este motivo, qualquer proposta de unificação das contribuições sociais em uma única, como se tem falado, é evidentemente inconstitucional, além de extremamente perigosa para a seguridade social.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> BALERA, Wagner. Noções preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 92.

<sup>96</sup> idem. p. 92.

<sup>97</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p. 56.

As palavras de Marcelo Leonardo Tavares encerram as idéias acima articuladas:

É através da diversidade de financiamento e da equidade de participação no custeio que se manifesta flagrantemente a solidariedade gerenciada pelo Estado, pois vários setores da sociedade participam do esforço arrecadatório em benefício das pessoas mais carentes.<sup>98</sup>

Assim, garantindo-se a segurança do sistema e atingindo o ideário de distribuição de renda e de meio de justiça social, abriga-se nesse princípio que, à primeira vista mostra-se muito mais técnico-actuarial, um importante direcionamento ao legislador.

## 2.2.7 PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA E DA DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO

A Constituição Federal Brasileira fundamenta-se nos valores democráticos, o que se comprova de rápida leitura, pela repetição de termos que remetem a tais valores, ou de expressões que enfatizam tais preceitos. Em relação ao Direito Previdenciário não poderia ser diferente, já que este faz parte do rol de Direitos e Garantias Fundamentais deste “Estado Democrático de Direito”.

Seguindo esses valores democráticos o constituinte, logo no artigo 10 da Constituição, fez constar a garantia de “participação dos

---

<sup>98</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário. 6<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2005. p. 7-8.

trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

Quis mais: enfatizou tal prerrogativa ao tratar especificamente da Seguridade Social quando, no inciso VII do artigo 194, determinou o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”.

É o que se tem nas palavras de Miguel Horvath Júnior:

Informa o princípio da gestão democrática e descentralizada que a administração dos negócios referentes a seguridade social, em todos os seus níveis – desde a fase de planejamento orçamentário (a fase em que se descobre o montante de recursos necessários para custear todos os benefícios e serviços), passando pela aplicação destes recursos, chegando até o acompanhamento dos programas – deve contar com a efetiva participação dos empregados, empregadores, aposentados e do Governo.<sup>99</sup>

Observe-se ainda que ao definir o princípio em comento, Miguel Horvath Júnior ressalta que a participação de todos os componentes (empregados, empregadores, aposentados e Governo) nas decisões deva acontecer de forma efetiva, o que induz à idéia de paridade de votos, isto é, para que seja efetiva tal participação, não poderá qualquer uma das quatro bases ser mais forte do que as outras. Assim, a influência será proporcionalmente igual e teoricamente efetiva.

---

<sup>99</sup> JUNIOR, Miguel Horvath. Direito Previdenciário. 4ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 70.



Aliás, é neste sentido que o ilustre professor Wagner Balera leciona de forma contundente:

Somente com a efetiva participação dos interessados, os conflitos serão resolvidos. Cabe aos trabalhadores, aos empregadores e aos aposentados e ao Estado erigir o instrumental com que irão lutar contra os “males gigantes” que a questão social desvela. E, o futuro de cada um, depende do ajustamento dos recursos disponíveis a adequadas medidas de proteção.<sup>100</sup>

Em suma, sendo o Ordenamento Social uma questão de interesse de toda a sociedade e sendo esta sociedade organizada sob a égide de um Estado Democrático de Direito, obviamente que os órgãos colegiados que gerem tal ordenamento devem ser compostos por representantes de todos os setores atingidos pelo ordenamento.

---

<sup>100</sup> BALERA, Wagner. Noções preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 94.

### 3 DA NORMA JURÍDICA

#### 3.1 INTRODUÇÃO

Firma-se o presente capítulo no entendimento de conceituação da norma jurídica, tendo em vista sua total importância quando da abordagem do tema principal deste trabalho.

Entrelaçar-se-ão os conceitos sempre em uma visão um tanto quanto tributária das espécies, uma vez que, apesar de compor temas de Direito Previdenciário, são os doutrinadores da área tributária os que mais se aprofundam na estrutura lógica da norma jurídica.

Passados os conceitos, ter-se-á, certamente, o desmembramento de cada fator no caso, os que se reputam mais relevantes, dos institutos e concluir-se-á pelo incentivo a novas pesquisas no ramo, pleiteando uma renovação de conceitos.

Neste capítulo haverá, portanto, uma abordagem da Regra Matriz de Incidência das Normas, passando pelas definições mais atinentes e abordando aspectos que a compõem.

No capítulo seguinte, chegar-se-á ao ápice do trabalho proposto, traçando considerações sobre o Auxílio-doença, interpretando-o conforme as melhores regras de incidência estudadas.

Óbvio que não se pretende aqui esgotar o tema da Regra Matriz de Incidência, mas simplesmente introduzir as idéias mais correntes na doutrina para que sejam com mais frequência adotadas e abordadas pelo pensamento previdenciarista.

### 3.2 CONCEITO BÁSICO DE NORMA

O estudo da norma se afigura importantíssimo para qualquer tipo de trabalho Jurídico, pois são as normas, simplesmente, a referência quase que total da reflexão dos juristas.

Essa preocupação mostra-se antiga – para Kelsen, o objeto da ciência jurídica é o estudo das normas.<sup>101</sup>

Kelsen ainda reflete que “com o termo norma quer-se significar que algo deve-ser”.<sup>102</sup>

Com esse conceito, Kelsen nos traz a idéia de determinação e condicionamento dos seres a normas preestabelecidas.

É neste sentido que Américo Masset Lacombe leciona que “norma é o sentido de um ato através do qual uma conduta é prescrita, permitida ou especialmente facultada, no sentido de adjudicada à competência de alguém”.<sup>103</sup>

Fica então explícito que, através da norma, existe a segurança jurídica dos submetidos a ela, ao mesmo tempo que impõe a vontade da maioria.

Lacombe, ainda neste contexto, diz que “a norma é expressão da idéia de que algo deve ocorrer, e ela nada diz acerca da real conduta do destinatário”.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> LACOMBE, Américo Lourenço Masset. Princípios Constitucionais Tributários. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 4.

<sup>102</sup> Idem. p. 4.

<sup>103</sup> Idem. p. 4.

<sup>104</sup> Idem. p. 4.

Apesar de determinação, não se sabe se o total cumprimento da norma será exigido, tampouco se importa a norma com tal fato.

Para Kelsen existem três realidades: a) a norma jurídica em si, que consiste num comando ou imperativo; b) a linguagem utilizada pelo legislador ao editar a norma, que consiste numa formulação hipotética; c) a metalinguagem utilizada pelo cientista do direito ao descrever a norma, que é a proposição jurídica formulada como juízo hipotético.

O professor Paulo de Barros Carvalho analisando as idéias de Norberto Bobbio diz que:

(...) o que interessa saber, para bem qualificar a proposição prescritiva como norma jurídica, é se o comportamento previsto assume a forma de ação-tipo que deve repetir-se tantas vezes quantas seu destinatário se encontre na situação descrita.<sup>105</sup>

Pouco importando, para qualificar a norma jurídica como tal, quem a emanou ou quem a deverá cumprir.

Sobre estes aspectos Hans Kelsen concluiu que a norma seria dupla ou complexa, composta de uma norma primária e outra secundária.

Nesta vertente tem-se, na interpretação do professor Paulo de Barros Carvalho sobre a teoria pura de Hans Kelsen, que “a norma secundária configura tão-só um expediente técnico para expor o

---

<sup>105</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da Norma Tributária. 4 ed. São Paulo: Max Limonad. p. 35.

Direito. Este se concentra, em essência, na norma primária, qual seja aquela que descreve a providência sancionadora da ordem jurídica”<sup>106</sup>.

Resumindo, Américo Lasset Lacombe pondera, ainda, que “como juízo hipotético, a norma jurídica, seja ela a norma primária que estabelece a sanção, seja a norma secundária, cujo objeto é a prestação, terá a seguinte estrutura lógica: uma hipótese à qual se imputa uma consequência”.<sup>107</sup>

Assim, tem-se que um antecedente, se corretamente preenchido, desencadeará um indubitável consequente.

### 3.3 CONCEITO DE REGRA MATRIZ DE INCIDÊNCIA

Como se viu, a norma prescreve uma conduta aos seus subalternos (um dever-ser) e, ao atender ao mandamento da norma o indivíduo pratica ou não certa ação (mundo do ser).

A estrutura básica da norma, referida acima, leva em conta “uma hipótese, à qual se associa uma consequência”<sup>108</sup>.

Especificamente no que concerta ao Direito Tributário, Geraldo Ataliba alega:

---

<sup>106</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da Norma Tributária. 4 ed. São Paulo: Max Limonad. p. 41.

<sup>107</sup> LACOMBE, Américo Lourenço Masset. Princípios Constitucionais Tributários. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 21-22.

<sup>108</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da Norma Tributária. 4 ed. São Paulo: Max Limonad. p. 48.

Direito tributário objetivo é o conjunto de normas jurídicas que regula a tributação, entendendo-se por tributação a ação estatal de tributar (isto é, de exigir tributos).<sup>109</sup>

Ressalta, entretanto, o referido doutrinador que:

A estrutura de todas as normas de direito tributário é idêntica à das demais normas jurídicas, sendo passíveis de igual tratamento técnico.

Assim, resta claro que, apesar do tratamento por vezes específico ao Direito Tributário, a Estrutura Lógica estudada pode ser estendida a qualquer tipo de incidência da lei, ao mundo real.

Após a definição do conjunto das normas, adentrando no âmago da questão singular normativa Geraldo Ataliba ainda diz:

Há um tipo de norma que forma o centro do direito tributário, em torno da qual todo ele se estrutura: é a que contém a descrição do fato a que se imputa o comando 'entregue a importância x de dinheiro ao estado'.<sup>110</sup>

Paulo de Barros Carvalho, brilhantemente aborda o tema e assim se manifesta:

A norma tributária em sentido estrito, reiteramos, é a que define a incidência fiscal. Sua construção é obra do cientista do Direito e se apresenta, de final, com a compostura própria dos juízos hipotético-condicionais.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. 6ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 51.

<sup>110</sup> *idem*. p. 52.

<sup>111</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 260.

Neste contexto, pode-se concluir que a Regra Matriz de Incidência é aquela que ordena certa atitude de dever-ser ao sujeito passivo da relação, imputando certa conduta que, se atendida, adentra ao mundo do ser (mundo real fático).

Daniel Pulino resume a ideia aqui ponderada afirmando:

Há, portanto, um esquema lógico, abstrato de compreendermos o fenômeno jurídico, que consiste em apreendê-lo a partir das relações jurídicas previstas, *em normas de Direito*, como conseqüências que se devem seguir a partir da detecção de determinados fatos nelas descritos hipoteticamente, e que por meio daquelas conseqüências serão regulados.<sup>112</sup>

Concluimos com as palavras do ilustre professor Paulo de Barros Carvalho, que relata a necessidade de um aprofundamento na Regra Matriz de Incidência dizendo:

Assim, para obter-se o vulto abstrato da regra-matriz é mister isolar as proposições em si, como formas de estrutura sintática.<sup>113</sup>

É o que se propõe a fazer adiante, analisando os isolados aspectos da Regra Matriz de Incidência, sempre adaptando o estudo ao Direito Previdenciário, em que pese se utilize basicamente de uma doutrina eminentemente tributarista.

---

<sup>112</sup> PULINO, Daniel. A Aposentadoria por Invalidez no Direito Positivo Brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. p. 26.

<sup>113</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da Norma Tributária. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 242.

### 3.3.1 A ESQUEMATIZAÇÃO DA REGRA MATRIZ DE INCIDÊNCIA

Depois de analisados os conceitos, passa-se ao aprofundamento dos temas propostos, iniciando por sua esquematização e, posteriormente, seu desmembramento.

Seguir-se-á, para uma melhor esquematização deste tema em específico, basicamente, as teorias do Ilustre Professor Geraldo Ataliba e do Eminente Dr. Paulo de Barros Carvalho.

Como já se salientou quando da abordagem do conceito do instituto em apreço, a Regra Matriz de Incidência resume-se na “fôrma”, no modelo que deve ser totalmente atendido para que, neste caso, a norma possa ter validade e ser plenamente atendida e entendida.

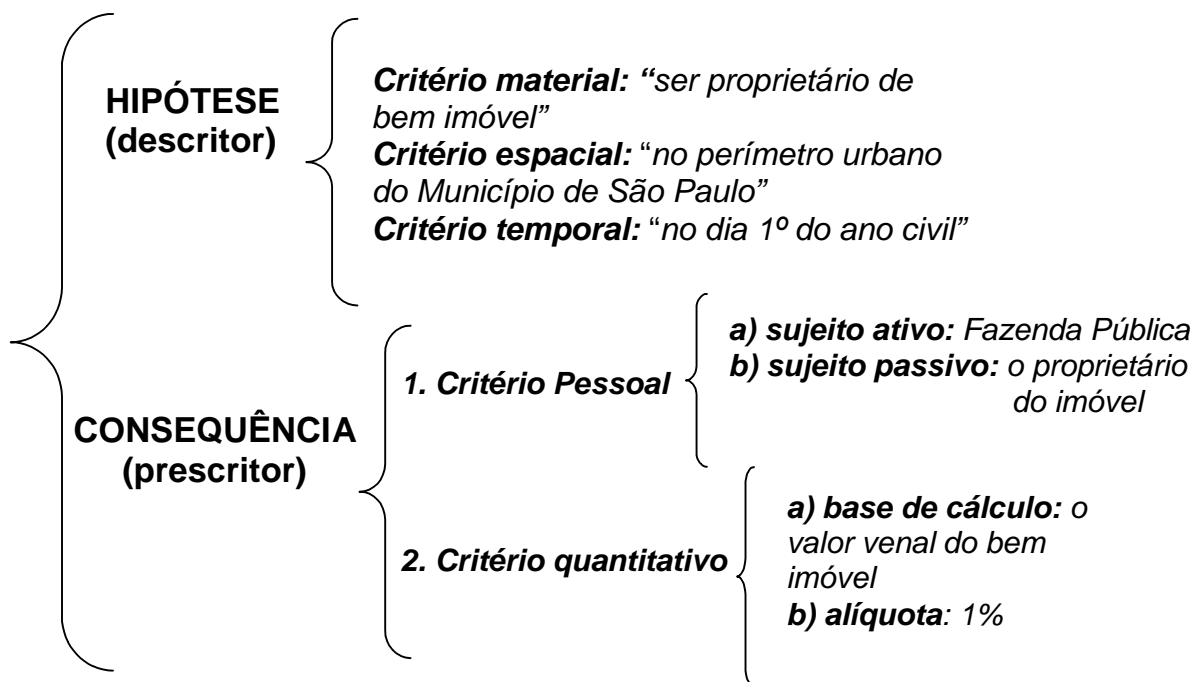
Assim, se não se conseguir “encaixar” cada elemento da lei dentro deste molde chamado Regra Matriz de Incidência, ou seja, se não atendida a estrutura lógica que enfatiza tal regra, ter-se-á uma norma cheia de vícios, sem validade e ineficaz.

Para melhor entendermos tais premissas, necessário se faz que se analisem todos os critérios trazidos pela Regra Matriz de Incidência, a qual teve brilhante representação pelo Professor Dr. Paulo de Barros Carvalho<sup>114</sup>, como se pode verificar no diagrama que segue, referente ao Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU:

---

<sup>114</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da Norma Tributária. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 242.





É com base nesse diagrama lógico que irá se pautar o trabalho, até para que fique mais claro.

Observe-se, entretanto, que o quadro mostra tema tributário que, ao longo do estudo, será adaptado ao tema específico do presente trabalho.

Por ora, é imprescindível tão somente a estrutura lógica da norma e seus elementos, os quais se estudarão abaixo pormenorizadamente.

### 3.3.2 HIPÓTESE OU DESCRITOR

A primeira divisão apresentada no diagrama em epígrafe, é a Hipótese ou Descritor que, por sua vez, desmembra-se em três

elementos (critérios), quais sejam, os critérios material, espacial e temporal.

Cabe, aqui, uma ressalva quanto à nomenclatura. Será adotado, neste caso, a do Ilustre Geraldo Ataliba: Hipótese de Incidência.

Em primeiro lugar, a Hipótese de Incidência não se resume simplesmente à uma subdivisão em critérios.

Indo além dos critérios, para que se possa neles chegar, a conceituação de Hipótese de Incidência, nas palavras de Geraldo Ataliba, é “a descrição legal de um fato: é a formulação hipotética, prévia e genérica, contida na lei, de um fato (é o espelho do fato, a imagem conceitual de um fato; é seu desenho)”<sup>115</sup>.

Paulo de Barros Carvalho, quando doutrinando sobre o tema versa que pouco importando o nome que se dê à entidade em questão, ela “há de significar, sempre, a descrição normativa de um evento que, concretizado no nível das realidades materiais e relatado no antecedente de norma individual e concreta, fará irromper o vínculo abstrato que o legislador estipulou na consequência”<sup>116</sup>.

Na mesma linha de raciocínio, Américo Masset Lacombe afirma que:

A hipótese legal (antecedente) será assim a previsão abstrata de um fato ou uma situação (...) – que podemos

---

<sup>115</sup> ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária. 6ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 58.

<sup>116</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da Norma Tributária. 4ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 248.

denominar núcleo – condicionados por coordenadas de tempo e espaço.<sup>117</sup>

Sacha Calmon Navarro Coelho, por sua vez, diz: “uma vez que dito fato venha a ocorrer no mundo fenomênico, instaura-se a obrigação, vez que este é não apenas necessário como suficiente”<sup>118</sup>.

Fica claro, portanto, que a Hipótese de Incidência, ou qualquer que seja a nomenclatura que se use, deverá significar algo do mundo abstrato, algo fora da realidade, precisamente uma hipótese, uma suposição pela qual a imaginação antecipa o conhecimento e o acontecimento, com o fim de explicar ou prever a possível realização de um fato e deduzir-lhe as conseqüências.<sup>119</sup>

Feitas as considerações iniciais acerca da Hipótese de Incidência passar-se-á à análise dos critérios que compõem essa figura do mundo não fático.

### 3.3.2.1 CRITÉRIO MATERIAL

No critério material existem situações previstas legalmente e que se afiguram como fatos necessários para irromper a relação obrigacional de proteção social previdenciária.

---

<sup>117</sup> LACOMBE, Américo Lourenço Masset. Princípios Constitucionais Tributários. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 21.

<sup>118</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 582.

<sup>119</sup> [www.uol.com.br/dicionarios](http://www.uol.com.br/dicionarios)

Assim descritas devem estar as contingências que podem, juntamente com outros fatores, serem protegidas pelo sistema previdenciário.

Geraldo Ataliba, em sua brilhante obra *Hipótese de Incidência Tributária* ressalta que o Critério Material “é o mais importante aspecto, do ponto de vista funcional e operativo do conceito (de h.i.) porque, precisamente, revela sua essência, permitindo sua caracterização e individualização, em função de todas as hipóteses de incidência”.<sup>120</sup>

Nesse contexto tem-se que o critério material, como o próprio nome diz, relaciona-se à materialidade fática que incorporará a hipótese de incidência, trazendo à tona os fatos que farão parte da abrangência da proteção social a que o Estado busca.

Daniel Pulino, em sua brilhante obra *A Aposentadoria por Invalidez no Direito Positivo Brasileiro*, corrobora a idéia dizendo:

Com efeito, necessariamente, o critério material da regramatriz de incidência previdenciária terá que se referir a uma *contingência social*. Sem isso, não estaremos em face de uma norma jurídica concessiva de uma prestação verdadeiramente previdenciária, em nosso sistema jurídico.<sup>121</sup>

Desta forma, o critério material é fato descrito que desvela uma contingência social. Obviamente que por si só, não faz surgir a obrigação estatal de proteção, mas denota a preocupação estatal na

---

<sup>120</sup> ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. 6ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 106.

<sup>121</sup> PULINO, Daniel. *A Aposentadoria por Invalidez no Direito Positivo Brasileiro*. São Paulo: LTr, 2001. p. 30.

proteção deste fato caracterizado como contingência social relevante e merecedora de proteção.

Ver-se-á mais adiante a específica situação do benefício de Auxílio-doença quanto ao critério material, o que facilitará a compreensão deste instituto.

### 3.3.2.2 CRITÉRIO ESPACIAL

Neste tópico será investigado o Critério Espacial, o aspecto de lugar, a circunstância de espaço onde ocorre ou pode ocorrer a hipótese, e neste sentido cabe a brilhante ponderação de Geraldo Ataliba que assim disserta:

Designa-se por aspecto espacial a indicação de circunstâncias de lugar, contidas explícita ou implicitamente na h.i., relevantes para a configuração do fato imponible.<sup>122</sup>

Continua o celebrado autor, dizendo que “os fatos imponíveis – como fatos concretos da vida real, inseridos no mundo fenomênico – acontecem num determinado lugar”.

Daniel Pulino, todavia, assinala:

Trata-se do condicionamento, no espaço, do evento descrito no critério material.

O que dissemos acima, no critério temporal, também vale aqui: a lei pode ou não demarcar expressamente o âmbito

---

<sup>122</sup> ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária. 6ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 104.

em que deva incidir a hipótese, considerando-se, quando não haja designação específica, que o evento descrito no critério material pode ocorrer em qualquer ponto do espaço.

A propósito, é precisamente isso o que ocorre na lei previdenciária, que não delimita o território em que deva ocorrer a materialidade.<sup>123</sup>

Ressalte-se, portanto que, mesmo não havendo determinação quanto ao local de acontecimento do evento, isso não retira o caráter de critério espacial da norma, pois tal qual lição de Paulo de Barros Carvalho existem três vertentes classificatórias do referido critério:

- a) hipótese cujo critério espacial faz menção a determinado local para a ocorrência do fato típico;
- b) hipótese em que o critério espacial alude a áreas específicas, de tal sorte que o acontecimento apenas ocorrerá se dentro delas estiver geograficamente contido;
- c) hipótese de critério espacial bem genérico, onde todo e qualquer fato, que suceda sob o manto da vigência territorial da lei instituidora, estará apto a desencadear seus efeitos peculiares.<sup>124</sup> (p. 262 – PBC)

Assim, pode-se observar que não há na lei previdenciária a indicação de local para a ocorrência do fato que irá desencadear a relação protecional (enquadrando-se tal norma na terceira vertente classificatória acima exposta). Basta, tão somente, que haja atenção aos elementos da filiação e/ou inscrição, dentre outros, conforme o caso específico.

Exemplificando: se um trabalhador devidamente filiado e inscrito no Regime Geral de Previdência Social, que tenha atendido

---

<sup>123</sup> PULINO, Daniel. A Aposentadoria por Invalidez no Direito Positivo Brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. p. 37.

<sup>124</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da Norma Tributária. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 262.

aos prazos de carência legalmente estabelecidos, sofrer um acidente em outro país, mesmo assim fará jus ao benefício de Auxílio-doença (se for o caso) ou outro qualquer, pouco importando o local onde ocorreu o acidente. Isso porque a lei previdenciária brasileira prezou pela proteção dos segurados devidamente inscritos, sem lhes impor limite espacial para o atendimento.

### 3.3.2.3 CRITÉRIO TEMPORAL

Como o próprio nome ressalta, aqui se averiguará uma condicionante de tempo, ou seja, aqui terá de se responder a seguinte indagação: quando é que os fatos enquadrados no critério material ocorreram?

Este critério para o direito previdenciário tem total relevância, porque a determinação temporal do evento vai demonstrar se há o preenchimento correto da materialidade do fato, ou seja, solucionará inúmeras dúvidas acerca da exata subsunção do fato à norma previdenciária.

Basicamente o marco inicial do critério temporal é o “sinistro”, o acontecimento do evento socialmente protegido.

O Critério Temporal também tem a ver com a adequação temporal da norma, isto é, qual norma será aplicada caso ocorra o evento em determinada data. Neste aspecto cabe a ressalva trazida por Daniel Pulino:

Vale ressaltar que como, ordinariamente, o critério material das normas previdenciárias compõe-se de mais de um fator, deve-se dar por acontecida a materialidade no exato instante em que se preenche o último dos eventos aí descritos. Assim, por exemplo, a lei dá por ocorrido o evento velhice, para fins de aposentadoria por idade, no dia em que o segurado urbano completa 65 (sessenta e cinco anos de idade), se já cumpriu a carência prevista para o benefício; do contrário, a data de ocorrência da materialidade será o dia em que ele completa o número de contribuições exigidas a título de carência, se esta data for posterior àquela em que ele completa a idade mínima acima referida (valerá, portanto, a data que ocorrer por último).<sup>125</sup>

É exatamente face ao motivo mencionado pelo referido autor que a lei que rege os benefícios previdenciários é aquela do momento do total preenchimento dos requisitos para o seu recebimento. Sendo que só há a subsunção da norma ao caso concreto após o total preenchimento dos requisitos, delimitando-se assim o Critério Temporal.

### 3.3.3 CONSEQUENTE OU PRESCRITOR

Até então falou-se sobre as configurações conceituais da Hipótese de Incidência – Descritor da Regra Matriz de Incidência. Passa-se agora a deter-se no Consequente ou Prescritor, ou seja, “naquela peça do juízo hipotético que estipula a regulação da conduta, prescrevendo direitos e obrigações para as pessoas físicas ou

---

<sup>125</sup> PULINO, Daniel. A Aposentadoria por Invalidez no Direito Positivo Brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. p. 56.



jurídicas envolvidas, de alguma forma, no acontecimento do fato jurídico”.<sup>126</sup>

O Professor Paulo de Barros Carvalho, transita entre os assuntos, assim abordando:

Se a hipótese, funcionando como descritor, anuncia os critérios conceptuais para o reconhecimento de um fato, o conseqüente, como prescritor, nos dá, também, critérios para a identificação do vínculo jurídico que nasce, facultado-nos saber quem é o sujeito passivo e que satisfaz, a um só tempo, o dever que lhe fora atribuído e o direito subjetivo de que era titular o sujeito pretensor.<sup>127</sup>

Assim, percebe-se que, sendo a Hipótese de Incidência muito mais ligada ao fato jurídico em si; no Conseqüente, a ligação está muito mais para a obrigação que se origina a partir do atendimento de todos os aspectos descritos na lei (Norma Jurídica Previdenciária, *in casu*).

Alfredo Augusto Becker, seguindo nesta linha de raciocínio escreve:

“A realização da hipótese de incidência desencadeia automaticamente a incidência da regra jurídica e as conseqüências desta incidência são os efeitos jurídicos. O número e natureza destes efeitos jurídicos consistem precisamente nas conseqüências prescritas pela regra que (juntamente com a hipótese de incidência) integra a estrutura lógica da regra jurídica”.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da Norma Tributária. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 285.

<sup>127</sup> Idem. p. 285.

<sup>128</sup> BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Lejus, 2002. p. 298.

Conforme afirma Becker, juntando-se a hipótese de incidência e os efeitos jurídicos previstos na consequência tem-se a denominada Regra Matriz de Incidência.

Aliás, este também é o entendimento de Daniel Pulino, que especificamente quanto a Norma Jurídica Previdenciária versa:

Por ora, tenhamos presente que é nesta parte da estrutura normativa que se encontra o mandamento, o comando jurídico, determinando que, acontecido o fato jurídico-previdenciário, deve seguir-se a instauração de relação jurídica concessiva da prestação, pela Previdência Social, ao beneficiário.<sup>129</sup>

É nesse contexto que se parte para a análise pormenorizada da consequência da incidência da regra jurídica.

Importante também é posicionar os critérios que serão adiante abordados e, para isso, cite-se Daniel Pulino que, brilhantemente, resume:

Temos, pois, os critérios que presidirão a formação da relação jurídica que vinculará o órgão previdenciário (sujeito passivo), ao beneficiário (sujeito ativo), impondo-se àquele o dever de conceder (eis o objeto da relação) a este a prestação (no sentido técnico do direito de seguridade social) que o permitirá defender-se da situação de necessidade social ocasionada pela contingência coberta. E, quando tratarmos de prestação em pecúnia (benefício), também neste segmento da norma é que haverá de estar o critério determinativo de seu valor (critério quantitativo).<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> PULINO, Daniel. A Aposentadoria por Invalidez no Direito Positivo Brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. p. 38.

<sup>130</sup> Idem. p. 38.

Cabe, antes de iniciarmos a análise aprofundada do tema, ressaltar os elementos que compõem o Conseqüente ou Prescritor, quais sejam, Critério Pessoal e Critério Quantitativo.

### 3.3.3.1 CRITÉRIO PESSOAL

Configurados plenamente todos os elementos constantes da Hipótese de Incidência está desencadeada a conseqüência jurídica “imediate, instantânea e infalível”.<sup>131</sup>

Surgem, entretanto, questões a serem esclarecidas: Sobre quem incide a regra? Quem é o sujeito passivo da relação obrigacional que se inicia? É neste momento da Regra Matriz de Incidência Tributária que tais indagações são respondidas, seguindo-se de outras determinações acerca da obrigação tributária desencadeada.

Neste sentido Américo Masset Lacombe introduz a idéia de que o aspecto pessoal seria “uma relação entre o núcleo da hipótese de incidência e duas pessoas, erigidas, em virtude da ocorrência do fato imponible e por força de lei, em sujeitos da obrigação”.<sup>132</sup>

Dessa forma, tem-se concretizada a relação jurídica que define quem irá fazer jus à proteção social e quem, de outro lado, será compelido a efetivar essa proteção, seja por meio de serviços ou, mais

---

<sup>131</sup> BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. 4ª ed. São Paulo: Lejus, 2002. p. 307.

<sup>132</sup> LACOMBE, Américo Lourenço Masset. Princípios Constitucionais Tributários. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 30.

comumente, por meio de pagamentos pecuniários (benefícios previdenciários).

Perceba-se que nesta relação jurídica protetional, pode-se, sim, falar em compelir o sujeito passivo ao cumprimento de sua obrigação, pois, neste momento, já estarão preenchidos todos os requisitos necessários nos critérios do antecedente normativo.

### 3.3.3.1.1 SUJEITO ATIVO

Sujeito Ativo, em suma, é aquele que pode exigir de outrem o cumprimento (coercitivo) de certa obrigação, pois, conforme visto, foram preenchidos todos os critérios do antecedente normativo ou descritor. É o credor.

Para o Direito Previdenciário os sujeitos ativos da relação protetional são, basicamente, os segurados e os dependentes, mas não se deve esquecer ainda de que:

(...) o credor das prestações de previdência social é sujeito *previamente filiado* ao sistema, pois, nessa espécie de relações jurídicas de seguridade social, não se confere proteção, indistintamente, a quaisquer cidadãos em estado de necessidade (como ocorre no regime jurídico-assistencial).<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> PULINO, Daniel. A Aposentadoria por Invalidez no Direito Positivo Brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. p. 40.

Por essa razão, imperativo se faz a filiação prévia ao sistema, fato que tem relevância extrema para o tema deste trabalho, como veremos em seu transcorrer.

Os artigos 11, 12 e 13 da Lei 8.213 de 1991, além dos artigos 12, 13 e 14 da Lei 8.212 de 1991, elencam os referidos sujeitos ativos da relação protecional – os segurados. Já os dependentes têm previsão no artigo 16 da mesma Lei 8.213 de 1991.

Adiante serão abordados, mesmo que de forma sumária os citados sujeitos ativos da relação jurídico-previdenciária.

## A) APONTAMENTO SOBRE OS SEGURADOS DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Inicialmente, necessária se faz a elucidação de um conceito bastante importante para o Direito Previdenciário: o da Filiação. Instituto muito diverso da Inscrição.

Por Filiação deve-se entender que quem exerça atividade remunerada é obrigatoriamente vinculado ao sistema previdenciário. Esta determinação coercitiva é veiculada nos artigos 201 da CFRB/88, dentre outros. Segundo Fábio Zambitte Ibrahim a filiação é:

(...) o vínculo jurídico que se estabelece entre o segurado e o RGPS. Decorre automaticamente da atividade remunerada, ou seja, no momento em que uma pessoa iniciar o exercício

de alguma atividade remunerada, *ipso facto*, estará filiada à previdência social (ver art. 5º e 9º, § 12º do RPS).<sup>134</sup>

Tem filiação obrigatória ao RGPS todo aquele que exerce atividade remunerada e, por via de consequência, auferir renda. Consoante isso, os filiados são conhecidos também como Segurados Obrigatórios. A filiação, como dito, faz nascer a relação jurídica previdenciária que, por sua vez, prevê deveres e obrigações aos filiados.

Não é à toa que os segurados estão previstos tanto na Lei de Benefícios (Título III – Capítulo I – Dos Beneficiários), como também na Lei de Custeio (Título VI – Capítulo I – Dos Contribuintes).

Os artigos 10 e 11, da Lei de Benefícios e o artigo 12 da Lei de Custeio trazem o rol destes referidos segurados, conforme os abaixo transcritos.

#### **I – empregados:**

a) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado;

b) aquele que, contratado por empresa de trabalho temporário, definida em legislação específica, presta serviço para atender a necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços de outras empresas;

c) o brasileiro ou o estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em sucursal ou agência de

---

<sup>134</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p. 155.

empresa nacional no exterior;

d) aquele que presta serviço no Brasil a missão diplomática ou a repartição consular de carreira estrangeira e a órgãos a elas subordinados, ou a membros dessas missões e repartições, excluídos o não-brasileiro sem residência permanente no Brasil e o brasileiro amparado pela legislação previdenciária do país da respectiva missão diplomática ou repartição consular;

e) o brasileiro civil que trabalha para a União, no exterior, em organismos oficiais brasileiros ou internacionais dos quais o Brasil seja membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo se segurado na forma da legislação vigente do país do domicílio;

f) o brasileiro ou estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em empresa domiciliada no exterior, cuja maioria do capital votante pertença a empresa brasileira de capital nacional;

g) o servidor público ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial, e Fundações Públicas Federais;

h) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

i) o empregado de organismo oficial internacional ou estrangeiro em funcionamento no Brasil, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social;

j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

**II – empregados domésticos;****III – contribuintes individuais:**

a) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área superior a 4 (quatro) módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a 4 (quatro) módulos fiscais ou atividade pesqueira, com auxílio de empregados ou por intermédio de prepostos; ou ainda nas hipóteses dos §§ 9º e 10 deste artigo;

b) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade de extração mineral - garimpo, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos, com ou sem o auxílio de empregados, utilizados a qualquer título, ainda que de forma não contínua;

c) o ministro de confissão religiosa e o membro de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa;

d) revogado pela Lei 9.876 de 26 de novembro de 1999;

e) o brasileiro civil que trabalha no exterior para organismo oficial internacional do qual o Brasil é membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social;

f) o titular de firma individual urbana ou rural, o diretor não empregado e o membro de conselho de administração de sociedade anônima, o sócio solidário, o sócio de indústria, o sócio gerente e o sócio cotista que recebam remuneração decorrente de seu trabalho em empresa urbana ou rural, e o associado eleito para cargo de direção em cooperativa, associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, bem como o síndico ou administrador eleito para exercer



atividade de direção condominial, desde que recebam remuneração;

g) quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego;

h) pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não;

**IV – trabalhadores avulsos:** aqueles que prestam serviço a empresas diversas, sem nenhum vínculo empregatício, tais serviços podem ser de natureza urbana ou rural;

**V – segurados especiais:** que nos termos da lei seriam “a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de: a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: 1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; 2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida; b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. § 1º Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo

familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes”.

Existem, porém, conforme explicitado pelos artigos 13 da Lei de Benefícios e artigo 14 da Lei de Custeio, a figura dos Segurados Facultativos, que nada mais são do que toda e qualquer pessoa maior de 16 (dezesesseis) anos que não esteja configurado nas listas dos segurados obrigatórios e filie-se voluntariamente ao sistema de previdência. Cabe aqui a repetição da lição de Carlos A. P. de Castro e João Batista Lazzari:

Conforme já mencionado, a partir de 16.12.98, a idade mínima para filiação ao RGPS passou de 14 para 16 anos, exceto para o caso de menor aprendiz, para o qual a idade mínima continua a ser de 14 anos, em face da nova redação dada ao art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n. 20/98. Trata-se, pois, de um contra-senso permitir o trabalho ao aprendiz a partir de 14 anos e não permitir a filiação do mesmo ao RGPS, razão pela qual, como já dito, entendemos cabível a filiação facultativa a partir dos 14 anos de idade.<sup>135</sup>

Discussão esta que existe em virtude da discrepância entre o artigo 14 da Lei de Benefícios e do artigo 11 do Decreto 3.048 de 6 de maio de 1999.

Retornando ao cerne do tópico, cabe ressaltar que o Segurado Facultativo só será considerado filiado/segurado após sua Inscrição junto ao órgão previdenciário, ao contrário dos Segurados Obrigatórios que têm o início da relação jurídica previdenciária pelo simples fatos de se configurarem conforme os artigos 10 e 11 da Lei de Benefícios e

---

<sup>135</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de direito previdenciário. 6ª Ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 176.

12 da Lei de Custeio, tendo, para estes segurados, o ato de inscrição apenas caráter de formalidade.

Daí o conceito da Inscrição ser tido como o ato pelo qual o Segurado ou o Dependente dirija-se até o órgão previdenciário dando conta de sua situação ou sua vontade, confirmando perante este os dados necessários para a elaboração de um cadastro.

Neste contexto, cabe lembrar que o Segurado Facultativo passa a ser filiado apenas com pedido de Inscrição referido, bem como o preenchimento dos requisitos legais, sendo este ato o desencadeador da relação jurídica previdenciária.

Já para os Segurados Obrigatórios, o ato de Inscrição terá um caráter meramente homologatório de uma situação que já ocorre e que, por si só, desencadeia a relação jurídica previdenciária.

Por fim, os dependentes, são os indivíduos que, apesar, de não contribuírem para a Previdência Social, fazem *jus* ao recebimento de alguns dos benefícios por ela oferecidos, tendo em vista principalmente a falta do segurado, tido como mantenedor daqueles.

Os exemplos de benefícios pagos diretamente aos dependentes elucidam bem esta situação de dependência: no caso do auxílio-reclusão, os dependentes ficam desamparados pelo segurado tendo em vista o cumprimento de pena de prisão e, na pensão por morte, pela falta definitiva do segurado.

Não se tem aqui o intuito de esgotar este tema, por isso, o estudo atém-se às generalidades dos conceitos e casos.

### 3.3.3.1.2 SUJEITO PASSIVO

O Sujeito Passivo da relação jurídica previdenciária é aquele ente que deve cumprir a obrigação desencadeada pela Hipótese de Incidência Previdenciária, ou seja, deve prestar a proteção garantida, que no caso específico deste estudo, se afigura em pecúnia paga ao Sujeito Ativo.

O artigo 1º da Lei 8.213 de 1991 assim diz:

Art. 1º A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Fica aqui evidente que, a própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 201, determina o atendimento das contingências sociais pela Previdência Social quando diz que esta “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 (...)”.

Assim, quem tem “por fim” o dever de “assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção” é a Previdência Social, organizada sob a forma de Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que no Brasil é administrado por uma autarquia federal chamada Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, criado pela Lei n. 8029 de 12 de abril de 1990, hoje tem sua estrutura interna regulada pelo Decreto n. 5.870 de 2006.

É do INSS, portanto, que deve emanar o cumprimento da obrigação previdenciária resultante do preenchimento dos critérios da Regra Matriz de Incidência (Previdenciária), conforme analisado acima.

### 3.3.3.2 CRITÉRIO QUANTITATIVO

Preenchidos os critérios do antecedente, determinadas as condições dos sujeitos, tem-se que uma prestação é devida e sabe-se quem há de cumprir tal obrigação, entretanto, somente na averiguação do critério quantitativo pode-se ter ciência dos valores a serem pagos pelo sujeito passivo da obrigação previdenciária.

Observe-se ainda as palavras de Daniel Pulino:

Esclareça-se, pois, que justamente porque estamos tratando precipuamente de benefícios - a aposentadoria por invalidez é um dos benefícios previdenciários - é que podemos falar em critério quantitativo.

Assim, quando o objeto da conduta devida pelo órgão previdenciário consistir na entrega de coisa que é dinheiro, numa certa soma de dinheiro, é lícito referirmo-nos a um critério *quantitativo*, pelo qual a norma possibilitará a determinação do valor do benefício.

Já quando estivermos em face das outras espécies de prestação (serviços ou utilidades), podemos falar até num critério *objetivo*, mas não *propriamente* em critério quantitativo, porque não seria útil - sendo até descabido -

pensarmos na determinação do serviço ou utilidade previdenciárias raciocinando a partir das noções de base de cálculo e alíquota, que logo empregaremos para detalhar os componentes do critério quantitativo dos benefícios.<sup>136</sup>

Tal qual ressalta Daniel Pulino, fica claro que o Auxílio-doença se trata também de prestação pecuniária paga ao sujeito ativo (segurado) pelo sujeito passivo (previdência social gerida pelo INSS) que deve ter seu valor monetário devidamente calculado neste “momento” da incidência da regra matriz, qual seja, no Critério Quantitativo.

Com base nesta conceituação pode-se desmembrar em duas vertentes o Critério Quantitativo: base de cálculo e alíquota. Estas, aliás, já foram representadas quando da estrutura lógica da Regra Matriz de Incidência Tributária, trazida por Paulo de Barros Carvalho.

Em suma, a Base de Cálculo tem o condão de definir sobre o que incidirá a alíquota. Representa o montante econômico sobre o qual irá incidir a alíquota, enquanto esta tem a função atuarial, de equilíbrio do sistema, tal qual ver-se-á abaixo.

### 3.3.3.2.1 BASE DE CÁLCULO

Neste aspecto é cabível a análise de dois institutos: o Salário de Contribuição e o Salário de Benefício.

---

<sup>136</sup> PULINO, Daniel. A Aposentadoria por Invalidez no Direito Positivo Brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. p. 46.

Previdência, segundo o dicionário Houaiss, quer dizer: “previsão do futuro; conjectura”; no dicionário Michaelis, previdência está definida como “previsão conjetural do futuro”, ou seja, é o ato humano de prever e antever ou mesmo se precaver de acontecimentos futuros que podem vir a ocorrer e afetar a própria subsistência.

Pois bem, antevendo e se precavendo dos acontecimentos que podem levar à incapacidade laboral, os segurados contribuem para o sistema a fim de resguardar-se.

É preciso, contudo, definir valores. Quanto (de sacrifício financeiro) deve ser a contribuição para que todas estas eventualidades possam ser atendidas? Qual o montante necessário a ser pago (sem devaneios atuariais) para que o contribuinte (segurado) e seus dependentes estejam devidamente protegidos?

É neste contexto que o Salário de Contribuição se afigura como “o valor que serve de base de incidência das alíquotas das contribuições previdenciárias”<sup>137</sup>.

Fica assim configurado o valor que será contribuído para se formar a relação jurídica protetiva entre os sujeitos ativos e os passivos. Ressalte-se que o Salário de Contribuição caracteriza o nível de rendimento do segurado, tendo em vista que coincide, ou ao menos deveria coincidir, com a renda mensal auferida pelo referido segurado.

Passando para o instituto do Salário de Benefício, que configura uma média contributiva do segurado, ou seja, levando em

---

<sup>137</sup> CASTRO e LAZZARI, Carlos Alberto Pereira e João Batista. Manual de Direito Previdenciário, 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 217

consideração todos os Salários de Contribuição, deverá ser calculado um valor que representa o quanto, **em média**, auferia por mês o segurado (sempre lembrando que a contribuição leva em conta toda a renda auferida pelo segurado dentro do mês).

Nesse sentido, o magistrado Marcelo Leonardo Tavares aduz: “o Salário-de-Benefício é o valor básico utilizado para cálculo da renda mensal dos benefícios de prestação continuada, inclusive os regidos por normas especiais, exceto o salário-família, o salário maternidade e os demais benefícios da legislação especial”.<sup>138</sup>

Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari caminham na mesma direção ao dizer que “O salário de benefício é o valor básico usado para o cálculo da renda mensal inicial dos principais benefícios previdenciários de pagamento continuado”<sup>139</sup>.

Concluindo, apesar de o Salário de Benefício, ao longo das mudanças legislativas ter evoluído em seu conceito, ele nada mais é do que a forma (ditada pela lei, tal qual ordena a Constituição) de apuração de um montante que servirá de base para a aplicação da alíquota, resultando na Renda Mensal Inicial do beneficiário. Este montante será ou não igual ao valor do Salário de Benefício, dependendo, como se verá abaixo, da alíquota que será aplicada sobre o valor apurado.

---

<sup>138</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário. 6<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2005. p. 112.

<sup>139</sup> CASTRO e LAZZARI, Carlos Alberto Pereira e João Batista. Manual de Direito Previdenciário, 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 439.



### 3.3.3.2.2 ALÍQUOTA

Qual o valor do benefício efetivamente pago ao sujeito ativo da relação previdenciária de proteção? Esta pergunta é respondida com a aplicação da alíquota sobre a base de cálculo. Vem daí a importância extrema do instituto que agora se analisará.

Como bem assevera Paulo de Barros Carvalho, a alíquota “de modo freqüente, apresenta-se sob a forma percentual, mas nada impede que apareça em termos fracionários ou, ainda mesmo, em dinheiro”.<sup>140</sup>

Assim, por mais das vezes, a alíquota é uma porcentagem aplicada sobre a base de cálculo, para a obtenção da renda mensal inicial dos benefícios.

É de se ressaltar ainda que a alíquota serve para ajustar o valor monetário devido pela previdência, levando em conta inúmeros fatores, prezando sempre pelo equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Este caráter de “ajuste orçamentário” não pode, porém, ser evocado para toda e qualquer redução, sequer pode servir de justificativa para uma redução drástica dos benefícios, que ocasionaria, sem dúvida, uma espécie de confisco, além de tirar o caráter de substituição de renda dos benefícios previdenciários.

Daniel Pulino, nesse diapasão disserta:

---

<sup>140</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da Norma Tributária. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 177.

A alíquota deve sempre estar prevista em lei e embora ela não seja no regime geral ditada diretamente pela Constituição, não se deve entender que o legislador seja absolutamente livre para fixá-la, porque ela não poderia jamais ser estipulada em patamar ínfimo, extremamente reduzido, ridículo, que levasse a determinar, conjugada à base de cálculo, o valor do benefício em montante imprestável para conferir aos beneficiários a proteção social que lhe está garantida, por força de normas da maior compostura, em nossa Constituição.<sup>141</sup>

Como dito, a alíquota tem caráter de ajuste da renda mensal inicial. Regra geral, a alíquota deve ser de 100% (cem por cento) da base de cálculo (salário de benefício), entretanto existem casos em que há aplicação de porcentagem menor que os 100% (cem por cento) citados ou mesmo maior que tal índice.

---

<sup>141</sup> PULINO, Daniel. A Aposentadoria por Invalidez no Direito Positivo Brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. p. 48.

## **4 DA NORMA JURÍDICA DO BENEFÍCIO DE AUXÍLIO-DOENÇA PREVIDENCIÁRIO**

### **4.1 INTRODUÇÃO**

Clímax do presente trabalho, este capítulo versará sobre o benefício de Auxílio-doença Previdenciário e ater-se-á aos delineamentos anteriormente propostos, especialmente no que concerne à Regra Matriz de Incidência, neste caso, Previdenciária.

Talvez pareça que os capítulos anteriores foram excessivamente pormenorizados, mas o intuito sempre foi chegar-se a este momento do trabalho com a maior carga possível de embasamento para compreensão do tema principal, sem que seja preciso fazer pausas longas para explicar institutos que agora serão vistos como de total conhecimento do leitor.

Desta forma, existirão algumas ou muitas remissões aos capítulos anteriores para que o raciocínio específico do capítulo principal não tenha sua lógica interrompida para maiores explicações sobre algum termo, pressupondo-se já ser de total conhecimento de todos que aqui chegaram.

É neste contexto que se usará a já conhecida “plataforma” da Regra Matriz de Incidência Previdenciária, ou ainda, Norma Jurídica de Incidência Previdenciária estudada, para saber se aplicável ou não ao caso concreto os ditames da norma jurídica ensejadora da concessão do benefício do Auxílio-doença Previdenciário.

Importante que se diga também que, no presente capítulo, discussões acerca dos aspectos e condições para aplicação ou não da norma serão levantadas, sempre em busca de uma problematização para oportunizar novas discussões.

## 4.2 LEGISLAÇÃO E DISPOSITIVOS APLICÁVEIS AO BENEFÍCIO DE AUXÍLIO-DOENÇA PREVIDENCIÁRIO

De suma importância para a manutenção do equilíbrio social, em especial nas áreas relativas ao sistema produtivo industrial, o benefício de Auxílio-doença Previdenciário tem previsão, inclusive, na própria Constituição Federal Brasileira de 1988.

Conforme dito acima, a CFRB/1988 trouxe a previsão da instituição do benefício de Auxílio-doença, e o fez sistematicamente ao falar da Previdência Social, mais especificamente no artigo 201, logo em seu primeiro inciso, que diz:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

(...)

Com este artigo, a Constituição, de começo, já tratou de elencar os quatro principais riscos a serem cobertos pelo Regime Geral de Previdência Social brasileiro. Assim, a Constituição alçou o benefício

de auxílio-doença ao patamar de um dos quatro pilares da manutenção do equilíbrio social.

No que concerne a legislação infraconstitucional, o auxílio-doença foi tratado pelos artigos de n.º 59 até o de n.º 63, da Lei de Benefícios da Previdência Social, Lei n.º 8213 de 24 de julho de 1991.

Ressalte-se a regulamentação do citado benefício no Regulamento da Previdência Social, Decreto n.º 3048/99, que aborda o tema em seus artigos de n.º 71 a 80.

Por fim, que se conste a existência das Instruções Normativas, as conhecidas “IN”, por meio das quais o órgão gestor do Regime Geral de Previdência Social no Brasil, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, orienta seus funcionários e servidores sobre os procedimentos para concessão e trata de outras providências também.

### 4.3 HIPÓTESE OU DESCRITOR DA NORMA JURÍDICA DO BENEFÍCIO DE AUXÍLIO-DOENÇA

#### 4.3.1 CRITÉRIO MATERIAL

##### 4.3.1.1 EVENTO DETERMINANTE

Como dito anteriormente, no critério material existem situações previstas legalmente e que se afiguram como fatos necessários

(contingência social protegida) para irromper a relação obrigacional de proteção social previdenciária.

No presente caso, a contingência social protegida seria a Doença. Tal termo pode levar a crer que somente a enfermidade preenche este critério, porém, a interpretação deve ser feita extensivamente, culminando no entendimento de que as contingências sociais protegidas na verdade são a “incapacidade laboral” ou a “atividade habitual”, é o que se apreende da dicção do artigo 59 da Lei 8213/91, observe:

Art. 59. O auxílio-doença será devido ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, **ficar incapacitado para o seu trabalho ou sua atividade habitual** por mais de 15 (quinze) dias consecutivos. (grifou-se)

Este pensamento coaduna com o do ilustre professor Fábio Zambitte Ibrahim que assim leciona sobre o tema:

O risco coberto é a incapacidade para o trabalho, oriunda de doenças ou mesmo acidentes (o nome da prestação induz a erro). Como o evento é imprevisível, tem-se aí a sua natureza não-programada. A doença, por si só, não garante o benefício – o evento deflagrador é a incapacidade.<sup>142</sup>

Na verdade, o citado autor faz menção à contingência social como “Evento Determinante”, referindo-se à “incapacidade temporária do segurado para o seu trabalho habitual”<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p. 611.

<sup>143</sup> Idem. p. 611.

Por este raciocínio infere-se que para o preenchimento do critério material da norma jurídica previdenciária atinente ao benefício de Auxílio-doença, é mister que haja incapacidade, seja laboral, seja para sua atividade habitual. Surge então a seguinte indagação: Qualquer tipo de incapacidade preenche os requisitos do estereótipo normativo anteriormente definido? A resposta é não.

Explicitando a resposta, tem-se que a incapacidade a que alude a norma infraconstitucional é aquela total, mas provisória, passageira, passível de tratamento e recuperação da capacidade laborativa.

Miguel Horvath traz 3 requisitos básicos para a concessão do benefício de auxílio-doença:

- a) redução total ou parcial da capacidade de trabalho;
- b) necessidade de assistência médica e de ministração de meios terapêuticos;
- c) inexistência de uma forma de seguro social que cubra o mesmo evento.<sup>144</sup>

Destarte, o que deve ser levado em conta é a atividade desempenhada pelo segurado, ou seja, a incapacidade deve ter íntima relação com a função exercida. Exemplificando: uma perna fraturada certamente afetará muito mais a capacidade laborativa de um motoboy que a capacidade laborativa de um magistrado. Um juiz conseguiria trabalhar com uma perna fraturada sem que lhe traga maiores complicações, pois sua capacidade laborativa depende muito mais de seu intelecto e de seus membros superiores (digitar sentenças,

---

<sup>144</sup> JUNIOR, Miguel Horvath. Direito Previdenciário. 4ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 191.

despachos etc.); um motoboy que depende eminentemente de seus quatro membros para dirigir uma motocicleta.

O que a lei protege é a capacidade de manter-se, de gerar renda, de trabalhar e auferir rendimentos, por isso o deferimento levará em conta não a doença em si, mas a incapacidade de desempenhar seu trabalho ou atividade habitual.

Feijó Coimbra, citando Vincenzo Guelli define capacidade laborativa como: “o complexo de aptidões físicas, técnicas e morais, que permitem realizar o trabalho, do que decorre o conceito de ‘capacità di guadagno’, que é um aspecto unilateral e finalístico da aptidão física do trabalhador, disposto a utilizar sua capacidade laborativa com o propósito de obter sustento próprio e de seus dependentes”<sup>145</sup>.

A incapacidade para aquela atividade específica exercida pelo segurado pode acarretar uma situação bastante interessante: o afastamento para percepção de auxílio-doença para determinada atividade, mesmo que o segurado desempenhe outra, para a qual a incapacidade não se vislumbra relevante. Explica-se, com a ajuda de Fábio Zambitte Ibrahim:

O auxílio-doença do segurado que exercer mais de uma atividade abrangida pela previdência social será devido, mesmo no caso de incapacidade apenas para o exercício de uma delas, devendo a perícia médica ser conhecedora de todas as atividades que o próprio estiver exercendo.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> COIMBRA, J. R. Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 6ª Ed. Adaptada à Constituição de 1988 e às Leis nºs 8.212 e 8.213/91. Edições Trabalhistas: Rio de Janeiro, 1996. p. 143.

<sup>146</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p. 616.



Esse entendimento é decorrente da tese anteriormente exposta, pela a qual o auxílio-doença será devido quando ocorrer a incapacidade do segurado para o trabalho ou sua atividade habitual de modo que concorra (somente ou conjuntamente) para a formação da renda do mesmo.

Cabe mencionar que mais a frente enfrentar-se-á a questão específica quanto ao acidente do trabalho.

Há caso, porém, em que não só a incapacidade – na forma como vista acima – faz parte do critério material e, por si só, este fato (incapacidade) não redunde no preenchimento total do citado critério.

Ainda em sede de critério material é de se consignar o fato que é chamado de carência (Há divergência doutrinária, mas para a maioria dos doutrinadores é aqui que se localiza a carência). Mas o que é carência e quais suas consequências?

#### 4.3.1.2. CARÊNCIA

Dentro do tema critério material (há divergência quanto a esta alocação, como dito acima), pode-se mencionar ainda um instituto há muito utilizado na previdência e que evidencia o ranço histórico do direito privado sobre a seguridade social. Perceba-se que ainda hoje os seguros privados e especialmente os planos de saúde privados fazem exigência da carência como forma de “cotização inicial”.

Cabe aqui consignar o conceito trazido pela Convenção número 102, da Organização Internacional do Trabalho, datada de 1952 que diz:

Art. 1º – 1. Para os efeitos da presente convenção:

(...)

f) o termo 'período de carência' significa seja um período de cotização, seja de emprego ou de residência, seja uma combinação qualquer desses períodos, segundo o que for determinado.<sup>147</sup>

Trata-se, portanto, de instituto que se denominou carência e que consagra contribuições mínimas vertidas ao RGPS para que se possa fazer *jus* à concessão de determinados benefícios.

Por este instituto, não haverá total preenchimento do critério material da norma previdenciária se o segurado não houver contribuído pelo tempo que a lei determinar que o seja.

O ranço referido anteriormente tem por base que sem tais contribuições mínimas, estaria prejudicado o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Não se pode, porém, confundir o referido equilíbrio financeiro e atuarial com lucro.

Quando do início do estudo em comento citou-se que antigamente eram os seguros privados quem realizavam a proteção dos segurados, acontece que, obviamente, tais seguros também visavam ao lucro e por isso a importância de se ter um pagamento mínimo anterior à fruição de alguns determinados benefícios.

---

147

Quando a proteção social passou das mãos dos indivíduos privados para as mãos mais potentes e presentes do Estado, o que se convencionou foi o equilíbrio financeiro e atuarial, o qual buscava a independência econômica da seguridade social, ou seja, em nenhum momento ela deve buscar o lucro, tão somente deverá buscar o “não prejuízo”.

Desta forma, atendendo a própria Constituição (artigo 201) o equilíbrio financeiro e atuarial deverá evitar o déficit, porém, em hipótese alguma deverá buscar o lucro ou a sobra de dinheiro.

Elucidando tal questão Fábio Zambitte Ibrahim diz:

A carência é frequentemente malcompreendida. Naturalmente é vinculada à idéia do equilíbrio financeiro e atuarial, mas sua ligação com este preceito é meramente contingente – nada impede a existência de um sistema previdenciário atuarialmente equilibrado, mesmo sem qualquer carência.<sup>148</sup>

Ressalte-se ainda que hoje a Seguridade Social englobadora da saúde, da assistência social e da previdência social, não pode evitar o déficit frente a prestações ou serviços em que não haja qualquer tipo de contribuição, tal qual o Benefício Assistencial entre outros, o que confunde um pouco o tema. Deve-se ter em mente, *in casu*, somente a previdência social.

Cabe mencionar aqui uma idéia bastante interessante ventilada por Daniel Pulino quando analisa a carência sob o ponto de vista do sistema de caráter obrigatoriamente contributivo, dizendo:

---

<sup>148</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p. 529.

Trata-se de pressuposto igualmente fundamental para a compreensão do modelo brasileiro de previdência social, pois a participação do sujeito protegido no custeio do sistema possui relevância, no mais das vezes, na própria determinação da existência da relação jurídica de concessão de prestação previdenciária - em função, como veremos, da exigência de ter sido cumprido determinado período de carência - bem assim, também como regra geral, na quantidade de proteção, quer dizer, no valor do benefício previdenciário que será devido a cada sujeito - diante do fato de que a base contributiva do segurado coincidirá, normalmente, com a base de cálculo de seu benefício.<sup>149</sup>

Outro aspecto ressaltado pela doutrina tem a ver com a cotização inicial dos planos previdenciários, nas palavras de Wladimir Novaes Martinez, tem-se que:

Carência é exigência do cálculo atuarial; sua origem não é histórica nem acidental. Própria do nascimento do plano de previdência, este não tem, por ocasião da implantação, condições econômicas de, imediatamente, cobrir contingências realizadas. No desenvolvimento do regime securitário continua como condição mínima de sustentação financeira do sistema, mas ela pode ser arredada genericamente, caso as reservas permitam.<sup>150</sup>

Em que pese as palavras do ilustre doutrinador, ele mesmo concorda com o fim do instituto acaso “as reservas o permitam”, fato que enfraquece de certa maneira a manutenção da carência dentro do sistema, que, teoricamente já fez sua cotização inicial.

Por fim, o talvez mais utilizado argumento para se defender a manutenção do instituto da carência no sistema previdenciário seja o

---

<sup>149</sup> PULINO, Daniel. A Aposentadoria por Invalidez no Direito Positivo Brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. p. 17.

<sup>150</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. Princípios de direito previdenciário. 4ª ed. São Paulo: LTr, 2001.

da prevenção contra fraudes. Isso porque, com a carência pode-se evitar situações em que o indivíduo ingresse no sistema apenas após o acometimento de uma doença incapacitante, para dele usufruir, Fábio Zambitte Ibrahim, sobre o tema versa que:

Somente seria ainda defensável a manutenção da carência, nos termos atuais, no que diz respeito ao segundo motivo, que é o controle contra fraudes. Para benefícios por incapacidade (como o auxílio-doença e aposentadoria por invalidez), já que são benefícios que, em geral, são mantidos com a cotização de grupo, é razoável um mínimo contributivo para o sistema, de modo a evitar-se que a pessoa já ingresse beirando a incapacidade e venha a recolher as várias contribuições necessárias conjuntamente.<sup>151</sup>

Antes dessa lição, porém, o autor ressalta que não há motivos para a manutenção da carência nos moldes atuais sob o escopo de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, uma vez que, segundo o autor, o custeio principal da previdência social vem das empresas, conjuntamente com valores retidos de empregados, avulsos e também de contribuintes individuais.<sup>152</sup>

No caso específico do benefício de auxílio-doença cabem algumas considerações.

Os benefícios acidentários, como no caso do auxílio-doença, são a base do pensamento de proteção social, qual seja, “previdência” de fatos que possam acarretar incapacidade parcial ou permanente para o trabalho habitual.

---

<sup>151</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p. 532.

<sup>152</sup> Idem. p. 532.

Dessa forma, deve-se ter em mente que dificilmente alguém em sua consciência irá prever ou mesmo planejar a própria incapacidade: a grande maioria dos segurados não premedita o acontecimento, mas contribuem como forma de prevenção caso tal fato ocorra. Assim, não se pode penalizar “a grande maioria” para se evitar que fraudes aconteçam, existem outros modos de se prevenir contra tais fraudes e, mesmo minimizá-las, dificilmente haverá cem por cento de blindagem do sistema contra tais atos ilegais.

Entende-se, pois, ser possível a convivência do sistema previdenciário sem a existência do instituto carência, especialmente nos benefícios acidentários que, aliás, perfazem os benefícios menos previsíveis ao ser humano.

Perceba-se que tal necessidade é tão pequena que a própria lei previdenciária específica do auxílio-doença prevê inúmeras exceções ao instituto da carência. Passa-se agora a análise dos dispositivos específicos ao tema aqui tratado, todos retirados da Lei 8.213/91:

Art. 25. A concessão das prestações pecuniárias do Regime Geral de Previdência Social depende dos seguintes períodos de carência, ressalvado o disposto no art. 26:

I - auxílio-doença e aposentadoria por invalidez: 12 (doze) contribuições mensais;

(...)

Art. 26. Independe de carência a concessão das seguintes prestações:

(...)

II - auxílio-doença e aposentadoria por invalidez nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho, bem como nos casos de segurado que, após filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social, for acometido de alguma das doenças e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e do Trabalho e da Previdência Social a cada três anos, de acordo com os critérios de estigma, deformação, mutilação,

deficiência, ou outro fator que lhe confira especificidade e gravidade que mereçam tratamento particularizado;  
(...)

Dos artigos acima expostos, pode-se entender claramente que, a carência para a concessão do benefício de auxílio-doença é de 12 (doze) contribuições mensais.

O que mais salta aos olhos, contudo, é o inciso II do artigo 26, que traz exceções à regra anteriormente posta.

Assim, a carência será suprimida caso a incapacidade para a atividade habitual do segurado advinha de “acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho” ou ainda, se o segurado for acometido de “alguma das doenças e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e do Trabalho e da Previdência Social”.

Essa supressão de carência se calça nas premissas anteriormente levantadas, as quais evidenciam rara a programação de um acidente de qualquer natureza que seja, para o recebimento de um benefício previdenciário, além disso não há justificativa para o fato de que importa tal carência a quem sofra acidente apenas na premissa de se evitar fraudes.

Cabe assinalar também que as doenças a que se refere o inciso II do artigo 26 foram previstas inicialmente no mesmo diploma legal, no artigo 151 da mesma lei. Há também, atualmente, lista no artigo 67 da IN/INSS/PR nº 20/2007 que faz menção à doenças como Neoplasia maligna, Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – AIDS, cardiopatia, nefropatia e hepatopatia graves, etc. Outra lista é encontrada no artigo 1º da Portaria interministerial MPAS/MS n. 2998

de 23 de agosto de 2001 (I - tuberculose ativa; II - hanseníase; III - alienação mental; IV - neoplasia maligna; V - cegueira; VI - paralisia irreversível e incapacitante; VII - cardiopatia grave; VIII - doença de Parkinson; IX - espondiloartrose anquilosante; X - nefropatia grave; XI - estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante); XII - síndrome da deficiência imunológica adquirida - Aids; XIII - contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada; e XIV - hepatopatia grave).

Finalmente, é importante mencionar a regra contida no parágrafo único do artigo 24 da Lei 8213/91 que dispõe:

“Havendo perda da qualidade de segurado, as contribuições anteriores a essa data só serão computadas para efeitos de carência depois que o segurado contar, a partir da nova filiação à Previdência Social, com, no mínimo, 1/3 (um terço) do número de contribuições exigidas para o cumprimento da carência definida para o benefício requerido”.

Assim, caso venha a perder a qualidade de segurado, não perderá as contribuições já vertidas ao sistema, desde que cumpra o determinado no artigo citado acima.

#### 4.3.1.3. INCAPACIDADE COMUM OU ACIDENTÁRIA

É de suma importância, hoje, que se vislumbre a diferença entre as incapacidades comuns e acidentárias. Para o caso específico do benefício em estudo, a importância encontra-se na aplicação ou



não de peculiaridades ao caso concreto, especialmente diferenciando segurados obrigatórios de facultativos e os reflexos do auxílio-doença em suas esferas jurídicas. Portanto, requer-se cuidado especial neste item, já que afetará o nascedouro ou não da prestação previdenciária.

A doutrina faz uma distinção entre dois tipos de incapacidades que nos levam a dois tipos de auxílios-doença: o acidentário e o comum. Antes de se adentrar nos efeitos e elementos de cada um, cabe consignar como é que se configura um e outro caso.

O auxílio-doença comum será definido por todo aquele que não for ocasionado por acidente ou doenças do trabalho, portanto tem uma “competência residual”.

Consignem-se as palavras de Miguel Horvath Jr. quando trata do critério pessoal da norma referente ao auxílio-doença:

Sujeito ativo: Segurados em geral no caso de doença genérica e acidentes de qualquer natureza. Em se tratando de acidente de trabalho é devido auxílio-doença ao segurado especial, empregado (exceto o doméstico), trabalhador avulso e médico residente. Em se tratando de acidente de qualquer natureza é devido o auxílio-doença ao segurado obrigatório e facultativo.

Como visto no caso do acidente de trabalho (que também pode ser doença profissional), a configuração é totalmente necessária, tendo em vista algumas particularidades como inaplicabilidade de carência e também aplicação da estabilidade legal após a cessação da percepção do benefício.

Portanto, cabe adentrar na esfera dos acidentes do trabalho e das doenças profissionais, para que se possa capturar a figura aplicada a cada tipo de evento determinante.

O acidente do trabalho (considerado neste conceito ainda a doença profissional e a doença do trabalho), nas palavras de Marcelo Leonardo Tavares:

É o acidente que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa ou pelo exercício do trabalho dos segurados especiais, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.<sup>153</sup>

Mozart Victor Russomano sobre o tema sintetiza bem a idéia no seguinte parágrafo:

Existe evidente relação de causalidade entre o fato material do acidente e o dano físico ou lesão que o trabalhador sofre. Mas a essa primeira relação pospõe-se uma outra relação de causalidade: é indispensável, também, que o evento detonador do dano ou lesão esteja relacionado com o trabalho, que, em última análise, sempre, é a origem, remota ou próxima, do acidente ou da enfermidade profissional.<sup>154</sup>

Miguel Horvath Jr., refletindo a melhor doutrina, elenca em seu livro 3 espécies de acidente do trabalho: 1) acidente do trabalho tipo; 2) doença profissional (tecnopatia); e, 3) doença do trabalho (mesopatia).<sup>155</sup>

Aliás, Russomano, apesar de afirmar não ser importante a distinção entre acidente do trabalho e as enfermidades profissionais, também elenca diferença básica entre esses dois tipos de acidente do

---

<sup>153</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário. 9ª ed., revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 102.

<sup>154</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. Curso de Previdência Social. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1988. p. 350.

<sup>155</sup> JUNIOR, Miguel Horvath. Direito Previdenciário. 4ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 249.

trabalho, dizendo que “enquanto o acidente do trabalho é fato súbito, violento, fortuito, a enfermidade profissional apresenta-se como um *processus*, mais ou menos rápido, que tende a agravar-se”.<sup>156</sup>

Desta forma, em se configurando o acidente do trabalho ou a doença profissional, farão *jus* os segurados: empregado (exceto o doméstico), trabalhador avulso e o segurado especial ao recebimento do auxílio-doença acidentário.

No caso de acidentes de qualquer natureza que incida sobre a capacidade de trabalho, os segurados obrigatórios e também os facultativos terão direito ao recebimento do auxílio-doença, se tal incapacidade para a atividade labora for temporária.

É de se notar que, no caso do auxílio-doença acidentário, será dispensada o período de carência nos termos do artigo XXXXX da lei 8213/91.

Outro ponto importantíssimo quanto a diferenciação é que os beneficiários do auxílio-doença acidentário após a cessação deste terá direito a estabilidade laboral de 12 (doze) meses, como ordena o artigo 118 da lei 8213/91, *in verbis*:

Art. 118. O segurado que sofreu acidente do trabalho tem garantida, pelo prazo mínimo de doze meses, a manutenção do seu contrato de trabalho na empresa, após a cessação do auxílio-doença acidentário, independentemente de percepção de auxílio-acidente.

Por fim, resumindo o tema tratado neste tópico, cabe citar a lição de Fábio Zambitte Ibrahim:

---

<sup>156</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. Curso de Previdência Social. 3<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1988. p. 350.

O valor é o mesmo para ambos (91% do salário-de-benefício), mas há diferenças importantes: o auxílio-doença acidentário sempre dispensará carência, enquanto o comum nem sempre (só acidentes não relacionados ao trabalho e nas doenças de maior gravidade e extensão); só o auxílio-doença acidentário gera a estabilidade provisória ao empregado; a competência para julgamento de lides acidentárias é sempre da Justiça dos Estados (art. 129, Lei nº 8.213/91), enquanto o auxílio-doença comum compete à Justiça Federal e, por último, somente os empregados, avulsos e segurados especiais é que têm direito ao auxílio-doença acidentário, pois somente estes são abrangidos pelo SAT – seguro de acidentes de trabalho (os demais segurados – empregados domésticos, contribuintes individuais e facultativos sempre receberão o auxílio-doença comum).<sup>157</sup>

Assim, é extremamente importante a diferenciação no caso concreto de auxílio-doença acidentário ou comum, pois as diferenças afetarão desde a competência jurisdicional para o julgamento das causas referentes a eles até a efeitos trabalhistas que podem afetar ou não o empregado.

A seguir, analisar-se-á os demais critérios da regra matriz previdenciária, a começar pelo critério espacial.

#### 4.3.2 CRITÉRIO ESPACIAL

De primeiro momento, é de se relutar sobre a idéia de existência de um aspecto espacial no sistema previdenciário brasileiro, visto que, desde que seja segurado, terá direito à percepção do

---

<sup>157</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p. 619.

benefício em estudo (obviamente que preenchidos os demais requisitos).

Ao tratar do benefício de aposentadoria por invalidez, por exemplo, Daniel Pulino leciona que “não há elementos restritivos indicadores da condição de espaço na regra matriz em estudo, como ocorre na generalidade dos benefícios do regime geral”<sup>158</sup>.

Destarte, a regra é: o critério espacial existe, sendo que o evento protegido, em regra, deve ter acontecido dentro do território brasileiro.

Aliás, Miguel Horvath Jr, quando aborda o tema aponta que o critério espacial do auxílio-doença é o “território nacional. Aplica-se o princípio da extraterritorialidade”<sup>159</sup>.

Assim no que atine a regra matriz previdenciária, é necessário que se entenda que o critério espacial existe.

O que ocorre, no caso do Brasil, é a aplicação de um acontecimento denominado de extraterritorialidade, ou seja, aplicação de uma lei fora dos limites de sua abrangência genérica.

A própria lei 8213/91 faz menção a situações em que há aplicação extraterritorial da lei, especialmente em seu artigo 11 quando alça à categoria de segurados obrigatórios: “c) o brasileiro ou o estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em sucursal ou agência de empresa nacional no exterior; (...) e) o brasileiro civil que trabalha para a União, no exterior, em organismos oficiais brasileiros ou internacionais dos quais o Brasil seja

---

<sup>158</sup> PULINO, Daniel. A Aposentadoria por Invalidez no Direito Positivo Brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. p. 62.

<sup>159</sup> JUNIOR, Miguel Horvath. Direito Previdenciário. 4ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 192.

membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo se segurado na forma da legislação vigente do país do domicílio; f) o brasileiro ou estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em empresa domiciliada no exterior, cuja maioria do capital votante pertença a empresa brasileira de capital nacional;”.

Esta tendência de se mitigar a regra da estrita territorialidade da norma advém da tendência mundial da globalização, com a “troca” de mão-de-obra qualificada entre os estados e atuação da massa laborativa em diversos locais ao redor do mundo.

Por fim é de se ressaltar que o critério espacial, em verdade, não tem uma importância tão grande quanto outros critérios, visto que o sistema de proteção social foi criado e se preocupa é com o indivíduo atingido pela contingência, sendo essa sua primordial função.

#### 4.3.3 CRITÉRIO TEMPORAL

Este critério sim, é de inegável importância para o benefício de auxílio-doença previdenciário.

Daniel Pulino trata do Critério Temporal, assim resumindo:

Aqui, portanto, o critério temporal marcará o instante a partir do qual é devido o benefício, bem como o momento em que ele deixa de o ser (neste caso, evidentemente, nos

benefícios cujo pagamento seja feito apenas durante certo período).<sup>160</sup>

Ressalva, entretanto, o citado autor que uma outra perspectiva que diz respeito ao critério temporal deve ser observada, levando a cabo que a ideia dessa perspectiva “conterá os fatores determinativos do momento em que se deve reputar ocorrida a materialidade da norma previdenciária”. Atente-se que no parágrafo posterior continua dizendo que “é com base nos fatores aqui descritos que, geralmente, podemos aferir a existência, ou não, de direito adquirido”.<sup>161</sup>

Assim, o critério material terá elemento que definirá qual a lei no tempo será aplicável a cada caso concreto e atente-se ao fato de que, se houver mais de um fator para caracterizar a materialidade, é o preenchimento do último que irá determinar a total completude do critério e, por conseguinte, a definição referida no começo deste parágrafo.<sup>162</sup>

Tal entendimento foi consolidado no Supremo Tribunal Federal pela súmula 359, que versa: “Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários”.

Indagações concernentes a tais ideias surgem para se saber em busca de qual ou quais os critérios temporais do benefício de auxílio-doença: “A partir de que momento é devido o benefício? A partir de que momento deve cessar o benefício?”

---

<sup>160</sup> PULINO, Daniel. A Aposentadoria por Invalidez no Direito Positivo Brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. p. 63.

<sup>161</sup> Idem. p. 66.

<sup>162</sup> Idem. p. 66.

Primeiramente, diga-se que há determinação expressa na legislação de uma data (DIB – data início do benefício) para que seja deferido o benefício. Aliás, no artigo 59 da Lei 8.213/91 transcrito anteriormente a menção é expressa: “por mais de 15 (quinze) dias consecutivos”.

É neste contexto que temos a primeira determinação temporal. Consigne-se, porém, que esta não é a única, o artigo 60 do mesmo diploma legal, além de ratificar o prazo referido no artigo 59, adiciona:

Art. 60. O auxílio-doença será devido ao segurado empregado a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade, e, no caso dos demais segurados, a contar da data do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz.

Assim, o critério temporal do 16º (décimo sexto) dia só será aplicável ao caso do segurado empregado, enquanto que, para os outros casos, o critério temporal é definido pelo início da incapacidade, ou seja, a partir do momento em que a incapacidade for constatada.

Observe-se que estes marcos valem somente para aqueles que impetram seu requerimento de concessão de benefício até 30 (trinta) dias do evento determinante (décimo sexto dia e início da incapacidade); após este prazo de trinta dias o critério temporal passa a ser outro, qual seja, a Data de Entrada do Requerimento (DER). Desta forma, se houver requerimento somente após 1 (um) ano dos eventos determinantes, será essa a data do início do pagamento do benefício de auxílio-doença e não o décimo sexto dia ou o momento em que ocorreu a incapacidade.



Na verdade, quando se diz que o marco inicial do critério temporal seria o início da incapacidade, fica clarividente a necessidade de se verificar e certificar quando foi que esta incapacidade se iniciou.

Isto porque se exclui totalmente da concessão do benefício previdenciário aqui estudado as pessoas que já possuíam incapacidade e adentraram no sistema, logicamente, somente para usufruir da proteção social, sem ou com muito pouca contribuição para a mesma.

Note-se, porém, que o que se tenta evitar é a entrada no sistema de pessoas já incapazes para sua atividade habitual, não havendo qualquer restrição a entrada no sistema de pessoa portadora de doença, mas que ainda não lhe causou a incapacidade.

Cabem aqui os apontamentos feitos por Miguel Horvath Júnior, em sua obra Direito Previdenciário:

O exame médico-pericial irá fixar a data do início da doença (DID) e a data do início da incapacidade (DII). Estes conceitos são importantíssimos para a concessão de benefício em comento.

(...)

DII ou Data do Início da Incapacidade é a data aproximada em que os sinais e sintomas se tornaram tão significativos que já impedem a continuidade da atividade laborativa.<sup>163</sup>

Tais definições são de suma importância, pois desta forma pode-se evitar o fato de alguém que nunca foi filiado ao sistema previdenciário, portador de determinada doença incapacitante, contribua por um curto período, almejando pouco depois, a obtenção

---

<sup>163</sup> JUNIOR, Miguel Horvath. Direito Previdenciário. 4ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 193.

de benefício. Fato que causaria evidente dano ao próprio equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Falou-se até o momento do início da relação jurídica previdenciária desencadeante dos pagamentos do benefício tema e, para encerrar esta explanação cita-se Marcelo Leonardo Tavares que, esquematizando e sintetizando o início do benefício de auxílio-doença, leciona da seguinte maneira:

- A) Empregado – a partir do 16º dia do afastamento ou a partir da entrada do requerimento, quando transcorrerem mais de trinta dias entre o afastamento e o requerimento. Nos primeiros quinze dias, o pagamento de salário é de responsabilidade da empresa, considerando-se o contrato de trabalho interrompido. Se o acidentado não se afastar do trabalho no dia do acidente, o início dos quinze dias ocorrerá a partir do afastamento. Durante o recebimento do auxílio-doença, o contrato é considerado suspenso, ficando licenciado o empregado.
- B) Demais segurados – a partir do início da incapacidade ou da data do requerimento, quando transcorrerem mais de trinta dias entre o afastamento e o requerimento.

Já, quanto ao fim do pagamento, o que se tem é uma indefinição temporal, que só irá terminar com o acontecimento de quatro fatos: recuperação da capacidade, reabilitação para outra atividade, consolidação de incapacidade parcial ou definitividade da incapacidade.

O fato mais comum que encerra o período de percepção do benefício é, certamente, a recuperação da capacidade para atividade habitual do trabalhador.

Neste contexto de tentar se determinar o fim do pagamento da prestação de auxílio-doença é que surgiu o COPES (Cobertura

Previdenciária Estimada), também comumente chamado de alta programada, ou ainda, por DCB (Data de Cessação do Benefício).

Observe-se que nos termos do Decreto nº 5844/2006 poderão os peritos previdenciários definir um “prazo que entender suficiente para a recuperação da capacidade para o trabalho do segurado” sendo que a partir da data final deste prazo, conhecido como DCB, poderá ser dispensada a realização de nova perícia para verificar a real situação de saúde do segurado.

A iniciativa da autarquia previdenciária, não pode ser considerada de todo ruim, observe-se que tal instituto se devidamente aplicado será um instrumento bastante interessante para diminuir o desgaste com perícias quando a concessão do benefício acidentário versar sobre enfermidades ou acidentes de menor complexidade, onde haja uma possibilidade de previsão quanto à recuperação da capacidade laborativa do beneficiário.

Entretanto, é de se ressaltar que esta iniciativa vem sendo muito criticada, em um artigo sobre o programa COPES, aduz o professor Wagner Balera que:

Possivelmente graças a avanços da medicina, que ainda não foram objeto de divulgação na literatura especializada, a perícia médica do INSS sabe desde o primeiro dia a data certa na qual o segurado recuperará plenamente a sua capacidade de trabalho. E, graças a esse saber, a perícia atesta, com larga antecedência, que a alta se dará naquele dia.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> BALERA, Wagner. Quem foi o gênio que estimou tempo de cura para doenças? [www.conjur.com.br/2006-abr-08/quem\\_foi\\_genio\\_estimou\\_tempo\\_cura\\_doencas](http://www.conjur.com.br/2006-abr-08/quem_foi_genio_estimou_tempo_cura_doencas)

Ademais, críticas existem no sentido da formal introdução desse instituto no ordenamento, pois, o mesmo fora previsto em um Decreto que alterou o artigo 78 do Regulamento da Previdência Social.

Isto porque, retira-se o direito à percepção de um benefício previdenciário que substitui a renda do trabalhador temporariamente inapto para o trabalho, o que, aliás constitui uma garantia constitucional, com base em mero Decreto.

Desta forma, pense no exemplo de um segurado que tenha fraturado uma perna, quando submetido à perícia do INSS lhe é deferido benefício com prazo de 6 (seis) meses para a total recuperação da fratura, tendo em vista todos os exames, procedimentos e o conhecimento técnico do perito que lhe atendeu. Na data de cessação do benefício (DCB) estipulada pelo perito, o segurado não será reavaliado, pois, já obteve sua alta por meio do COPES. Só haverá reavaliação caso o segurado entenda que a lesão não esteja consolidada e necessite de mais tempo para sua recuperação.

Para os que defendem o instituto, a previsão do decreto 5844/06 não caracteriza uma decisão imutável, visto que, caso o segurado entenda ser o prazo insuficiente para sua recuperação, poderá “solicitar realização de nova perícia médica”. Sendo que, acaso a previsão de alta esteja certa, não haverá necessidade de novo comparecimento perante a autarquia previdenciária, o que demandaria perda de tempo por parte do segurado e de dinheiro por parte do sistema.

Porém, é óbvio que esta “decisão” desestimula o segurado a retornar ao INSS para requerer outra perícia. E mais, deixa nas mãos deste mesmo segurado a incumbência de saber se está ou não recuperado para o trabalho.

Em que pese estar se cortando gastos com perícias de reavaliação, ao mesmo tempo, tal procedimento estaria colocando em risco a saúde do segurado.<sup>165</sup>

É por este motivo que se deve obstar o uso de DCB/COPES de forma desarrazoada, transformando-o em um expediente comum quando das concessões do auxílio-doença.

Ademais é direito do segurado ser reavaliado e declarado totalmente apto ou não para a sua atividade laboral, com vistas a obedecer às garantias constitucionais de proteção social e de saúde.

Cabe observar por fim que desde a introdução do COPES no âmbito das concessões de benefícios de auxílio-doença, inúmeras Ações Civis Públicas foram interpostas pelo país, sendo que o STJ, por meio dos Conflitos de Competência (CC) números 064732 e 107647, ambos suscitados pelo INSS declarou a competência por prevenção o Juízo Federal da 14ª Vara da Seção Judiciária da Bahia para julgar as ações civis públicas com o mesmo objeto.

Por conseguinte o juiz Eduardo Gomes Carqueja julgou parcialmente procedente o pedido feito na ação 2005.33.00.020219-8 (julgamento que afetou todas as demais ações civis públicas) para determinar que o INSS, em que pese possa utilizar-se do COPES ou DCB, deva “no procedimento de concessão do benefício de auxílio-

---

<sup>165</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p. 617-618.

doença, inclusive aqueles decorrentes de acidente de trabalho, uma vez apresentado pelo segurado pedido de prorrogação, mantenha o pagamento do benefício até o julgamento do pedido após a realização de novo exame pericial”. Cabe ressaltar que o INSS interpôs recurso contra esta decisão no dia 29/01/2010.

Vigorando que está, portanto, esta decisão no caso do segurado que antes da data de cessação de seu benefício determinado pelo perito autárquico com base no programa COPES manifestar que se entende ainda não apto ao trabalho deverá o INSS manter o pagamento ao beneficiário até o momento do julgamento de seu pedido de manutenção e a realização da perícia respectiva.

#### 4.4. CONSEQUENTE OU PRESCRITOR

Pronto, preenchidos os critérios da hipótese de incidência, há a deflagração da relação jurídica previdenciária.

Agora, no Consequente ou Prescritor, ver-se-á quem, nesta relação jurídica, deve cumprir a obrigação, quem tem o direito de recebê-la e também qual é exatamente a dimensão (monetária ou não) desta relação jurídica obrigacional.

Busca-se aqui, portanto, a configuração exata do que seriam o critério pessoal (sujeitos ativo e passivo) e também o critério quantitativo (o que e quanto), para que posteriormente seja completada totalmente a relação jurídica previdenciária que foi configurada na hipótese.

#### 4.4.1. CRITÉRIO PESSOAL

Sem mais delongas, tendo em vista que em um aspecto geral já foram feitas considerações preliminares sobre o tema deste tópico, parte-se para a análise dos elementos do Critério Pessoal.

##### 4.4.1.1. SUJEITO PASSIVO

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, este é sempre o sujeito passivo da relação previdenciária obrigacional, tanto do benefício de auxílio-doença, como dos outros benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

##### 4.4.1.2. SUJEITO ATIVO

Como já dito anteriormente, sujeito ativo, em suma, é aquele que pode exigir de outrem o cumprimento (coercitivo) de certa obrigação, pois, conforme visto, foram preenchidos todos os critérios do antecedente normativo ou descritor. É o credor.

*In casu*, os “credores” são, segundo Miguel Horvath Júnior:

Segurados em geral no caso de doença genérica e acidentes de qualquer natureza. Em se tratando de acidente de trabalho é devido auxílio-doença ao segurado especial, empregado (exceto o doméstico), trabalhador avulso e médico residente. Em se tratando de acidente de qualquer natureza é devido auxílio-doença ao segurado obrigatório e facultativo.<sup>166</sup>

Fica evidente que, fará *jus* ao benefício de auxílio-doença o acidentado ou doente que preencher os outros critérios da regra matriz, mas que, acima de tudo, possua qualidade de segurado.

Nas palavras de Daniel Pulino “trata-se do titular do direito subjetivo à prestação previdenciária”. Aliás, como bem ressalta o citado autor:

Convém dizer que o pólo ativo da relação jurídico-previdenciária concessiva de prestação será sempre ocupado por pessoa física (observe-se, aliás, que essa condição consta expressamente do art. 11, caput da Lei n. 8.213/91).

Consigne-se também, que esta consideração é válida e aplicável a todos os benefícios do RGPS.

Adiante serão abordados os elementos do critério quantitativo referente especificamente ao benefício de auxílio-doença.

---

<sup>166</sup> JUNIOR, Miguel Horvath. Direito Previdenciário. 4ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 192.



## 4.4.2 CRITÉRIO QUANTITATIVO

### 4.4.2.1 BASE DE CÁLCULO

A base de cálculo para este benefício segue a linha geral dos benefícios de prestação continuada, isto é, leva em consideração o salário de benefício do segurado.

Entrarão, portanto, nesta seara as regras gerais para cálculos dos benefícios, especialmente nos mandamentos dos artigos 28 e seguintes da Lei 8.213/91:

Art. 28. O valor do benefício de prestação continuada, inclusive o regido por norma especial e o decorrente de acidente de trabalho, exceto o salário-família e o salário-maternidade, será calculado com base no salário-de-benefício.

Art. 29 O salário-de-benefício consiste:

(...)

II – para os benefícios de que tratam as alíneas a, d, e e h do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondente a oitenta por cento de todo o período contributivo.

Art. 33. A renda mensal do benefício de prestação continuada que substituir o salário-de-contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado não terá valor inferior ao do salário-mínimo, nem superior ao do limite máximo do salário-de-contribuição, ressalvado o disposto no art. 45 desta lei.

Art. 34. No cálculo do valor da renda mensal do benefício, inclusive decorrente de acidente de trabalho, serão computados:

I – para o segurado empregado e trabalhador avulso, os salários-de-contribuição referentes aos meses de contribuições devidas, ainda que não recolhidas pela empresa, sem prejuízo da respectiva cobrança e da aplicação das penalidades cabíveis;

(...)

III – para os demais segurados, os salários-de-contribuição referentes aos meses de contribuição efetivamente recolhidas.

Cabe aqui, anotar que o auxílio-doença encontra-se previsto também no artigo 18, alínea d, da Lei 8.213/91. Mais uma anotação importante que se deve fazer é o fato de a lei não ter previsto a aplicação do fator previdenciário para os benefícios do inciso II do artigo 29 da citada lei.

De qualquer forma, o que se pode notar é que, ao tentarmos fazer a subsunção da norma ao caso concreto, o salário de benefício será a base de cálculo do auxílio-doença.

Informação esta insuficiente para se efetivar o pagamento do benefício, faltando ainda a aplicação da alíquota para que a renda mensal inicial possa ser definida.

Cabe aqui a repetição da idéia que declara ser a Base de Cálculo o condão para definir sobre o que incidirá a alíquota, ou seja, representa o montante econômico sobre o qual irá incidir a alíquota, enquanto esta tem a função atuarial de equilíbrio do sistema, tal qual ficará melhor demonstrado abaixo.

#### 4.4.2.2. ALÍQUOTA

Qual o valor do benefício efetivamente pago ao sujeito ativo da relação previdenciária de proteção? Esta pergunta é respondida com a aplicação da alíquota sobre a base de cálculo. Vem daí a importância extrema do instituto que agora se analisará não genericamente, mas tomando em conta as regras atinentes, especialmente, ao benefício de auxílio-doença.

A alíquota, como já dito, sempre será prevista por lei, sendo vedado o “confisco” por meio de alíquotas que levem o valor do benefício ao estado de inócuo para o fim que lhe é cabível.

Normalmente a alíquota se apresenta como uma porcentagem, e não é diferente neste benefício que tem a regra insculpida no artigo 61 da lei 8.213/91:

Art. 61. O auxílio-doença, inclusive o decorrente de acidente de trabalho, consistirá numa renda mensal correspondente a 91% (noventa e um por cento) do salário-de-benefício, observado o disposto na Seção III, especialmente no art. 33 desta Lei.

Ora, a Lei dos Benefícios do Regime Geral de Previdência é clara e direta: a alíquota no caso do benefício de auxílio-doença é de 91% (noventa e um por cento) do salário de benefício.

Miguel Horvath Júnior, sobre o tema indaga o porquê da alíquota ser de 91% e não 100% como na maioria dos benefícios previdenciários e, em seguida, responde:

Em virtude de uma presunção de desconto da contribuição previdenciária a cargo do empregado que varia de 8 a 11%. Para 'compensar' o fato de que durante o recebimento do auxílio-doença o segurado não efetiva contribuições para o sistema.<sup>167</sup>

Acrescente-se aqui que as alíquotas de desconto referidas pelo citado autor são determinadas pelo artigo 20 da Lei 8.212/91, conhecida como Lei de Custeio da Seguridade Social, que hoje são de 8, 9 e 11%.

Seu texto original, entretanto, trazia alíquotas de desconto da contribuição previdenciária nas razões de 8, 9 e 10%. Consequentemente, o legislador baseou-se pela média das contribuições para se alcançar o valor de 91% do salário de benefício para o auxílio-doença.

Conclui-se, portanto, que a renda mensal inicial do benefício de auxílio-doença será o salário de benefício (média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo) do segurado multiplicado pela alíquota de 91% (noventa e um por cento).

Verifique-se, por fim, que não há previsão de incidência do fator previdenciário (artigo 29, §7º da Lei 8.213/91) sobre o cálculo da Renda Mensal Inicial – RMI do benefício de auxílio-doença.

---

<sup>167</sup> JUNIOR, Miguel Horvath. Direito Previdenciário. 4ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 192.

## CONCLUSÃO

Historicamente, os sistemas de proteção buscam resguardar o direito de bem estar da coletividade, no tocante aos benefícios previdenciários, além de buscar-se também a proteção de percepção de rendimentos ou, mais profundamente, a capacidade laborativa de cada indivíduo.

Pelo visto, a evolução histórica caminhou e caminha no sentido de ampliação e renovação deste rol de proteções.

Assim, como visto, necessidades que eram imagináveis nos primórdios dos sistemas protetivos sociais, hoje figuram como imprescindíveis para a manutenção do equilíbrio e da paz social em um Estado Democrático de Bem Estar Social.

Seguramente, o valor do trabalho, constitucionalmente protegido, tem ampla ascendência sobre este equilíbrio, e por isso mesmo, deve ter uma ampla e rápida evolução, buscando sempre as respostas mais rápidas para os sinistros, que levam a massa produtiva a ficar afastada de suas atividades laborais habituais.

Mais adiante ainda, após verificados os eventos que devem ter resposta protetiva do Estado, cabe ao examinador do Direito fazer a ideal subsunção da norma ao caso concreto, tomando por conta, sempre, os princípios norteadores de um sistema tão amplo como é o brasileiro.

É neste sentido que o instrumento da regra matriz de incidência tem suma importância e não pode nunca ser relegada ao se analisar a norma previdenciária.

Este instrumento, ferramenta de interpretação do profissional do Direito, tem o intuito de solucionar a aplicação prática do sistema normativo, assim como, permite a proteção do objetivo da norma, pois, ao aplicar o direito, o estudioso deverá ter em mente todos os corolários que regem o sistema protetivo.

A saber, é a própria Constituição Federal de 1988 quem estabelece tais parâmetros e é em obediência a este ordenamento que deverá a norma concreta ser analisada.

À luz desta análise, é de fácil percepção que o sistema protetivo, mais especificamente no âmbito da previdência social e do benefício de auxílio-doença aqui estudado, é que deve discutir a questão da carência, da alta programada e outros assuntos tão polêmicos trazidos no texto.

Além disso, coadunam com a base principiológica e histórica do sistema protetivo do Estado do Bem Estar, como é o brasileiro, as regras de carência para o benefício de auxílio-doença? E a alta programada, pode ser aceita tomando em conta essa mesma base de princípios?

Obviamente que não se quis esgotar a matéria, mas o intuito do presente trabalho foi alcançado, ao menos em parte, ao tratar destes temas e propor a discussão sobre eles.

A verdade é que ainda vigoram no Brasil, especialmente na área da Previdência Social, afamada por sua característica “deficitária”, regras que buscam evitar direitos e garantias, por vezes constitucionais, por meras Instruções Normativas ou decretos (quando não por meras portarias).

Cabe então, ao operador do Direito o papel de analisar e contrastar situações como estas e submeter ao crivo do Poder Judiciário o que não entender não condizente com os princípios do sistema protetivo, buscando pelo aprimoramento contínuo destas relações e pela manutenção do equilíbrio social por elas buscado.

## **BIBLIOGRAFIA**

**ATALIBA, Geraldo.** Hipótese de Incidência Tributária. 6ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

**BALERA, Wagner.** Temas atuais de Previdência Social, Wladimir Novaes Martinez (coordenador). São Paulo: LTr, 1998.

\_\_\_\_\_. Curso de Direito Previdenciário (coordenador), 5ª ed. São Paulo: LTr, 2002.

\_\_\_\_\_. Processo Administrativo Previdenciário. São Paulo: LTr, 1999.

\_\_\_\_\_. Sistema de Seguridade Social, 3ª ed. São Paulo: LTr, 2003.

\_\_\_\_\_. Quem foi o gênio que estimou tempo de cura para doenças? [www.conjur.com.br/2006-abr-08/quem\\_foi\\_genio\\_estimou\\_tempo\\_cura\\_doencas](http://www.conjur.com.br/2006-abr-08/quem_foi_genio_estimou_tempo_cura_doencas)

**BARRETO, Aires.** Base de Cálculo, Alíquota e princípios constitucionais. São Paulo: Max Limonad, 1998.

**BECKER, Alfredo Augusto.** Teoria Geral do Direito Tributário. 4ª ed. São Paulo: Lejus, 2002.

**BOTTALLO, Eduardo Domingos.** Direito Tributário – Homenagem a Geraldo Ataliba. 1ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

**CARRAZZA, Roque Antônio.** Curso de Direito Constitucional Tributário. 17ª. Ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2002.

**CARVALHO, Paulo de Barros.** Teoria da Norma Tributária. 4ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

\_\_\_\_\_. Direito Tributário, Fundamentos Jurídicos da Incidência. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.



**CASTRO e LAZZARI, Carlos Alberto Pereira e João Batista.** Manual de Direito Previdenciário, 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005.

**COELHO, Sacha Calmon Navarro.** Curso de Direito Tributário Brasileiro. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

\_\_\_\_\_. Direito Tributário: Fundamentos Jurídicos da Incidência. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. Curso de Direito Tributário. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

**COIMBRA, Feijó.** Direito Previdenciário Brasileiro, 6ª ed. Rio de Janeiro: Trabalhistas, 1993.

**DURAND, Paul.** La Política Contemporanea de Seguridad Social. Espanha: Centro de Publicaciones Ministério do Trabajo e Seguridad Social, 1991.

**FERNANDES, Anníbal.** A Previdência Social Vista Pelos Tribunais. Bauru: Edipro, 1995.

**IBRAHIM, Fábio Zambitte.** Curso de Direito Previdenciário. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

**JUNIOR e ROCHA, José Paulo Baltazar e Daniel Machado da Rocha.** Comentários a Lei de Benefícios da Previdência Social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

**JUNIOR, Miguel Horvath.** Direito Previdenciário. 4ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

**KELSEN, Hans.** Teoria Pura do Direito, trad. João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

**LACOMBE, Américo Lourenço Masset.** Princípios Constitucionais Tributários. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

**MARTINEZ, Wladimir Novaes.** Curso de Direito Previdenciário. Tomo II. São Paulo: LTr, 1998.

**MARTINEZ, Wladimir Novaes.** Princípios de Direito Previdenciário. 4ª ed. São Paulo: LTr, 2001.

**MELLO, Celso Antônio Bandeira de.** Direito Tributário – Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

**MELLO, Celso Antonio Bandeira de.** Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade, 3ª ed. 4ª tiragem, São Paulo, Ed. Malheiros, 1997.

**MELO, José Eduardo Soares de.** Curso de Direito Tributário. 5ª ed. São Paulo: Dialética, 2005.

\_\_\_\_\_. Contribuições Sociais no Sistema Tributário. 5ª ed. São Paulo: Catavento, 2006.

**NEVES, Ilídio das.** Direito da Segurança Social. Portugal: Coimbra Editora, 1996.

**PAIXÃO, Floriceno.** A Previdência Social em Perguntas e Respostas. 36ª ed. Porto Alegre: Síntese, 2001.

**PASTOR, José Manuel Almansa.** Derecho de La Seguridad Social. 7ª ed. Madrid: Tecnos, 1991.

**PULINO, Daniel.** A Aposentadoria por Invalidez no Direito Positivo Brasileiro. São Paulo: LTr, 2001.

**RUSSOMANO, Mozart Victor.** Curso de Previdência Social. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1988.

**SILVA, José Afonso.** Curso de Direito Constitucional, 10ª ed., São Paulo, Ed. Malheiros, 1995.

**TAVARES, Marcelo Leonardo.** Direito Previdenciário. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2005.

**VENTURI, Augusto.** Los Fundamentos Científicos de la Seguridad Social. Espanha: Centro de Publicaciones del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1994.

**VILANOVA, Lourival.** As Estruturas Lógicas do Direito Positivo. São Paulo: Max Limonad, 1997.

### **Legislação e Revistas:**

Caderno de Direito Tributário.

Caderno de Pesquisas Tributárias.

Normas Previdenciárias Administrativas das áreas de arrecadação e de benefício - Instrução Normativa INSS/DC 78/01, 82/03 e .

Revista de Previdência Social, Ed. Ltr.

### **Sites consultados:**

[www.inss.gov.br](http://www.inss.gov.br)

[www.cjf.gov.br](http://www.cjf.gov.br)

[www.uol.com.br/dicionarios](http://www.uol.com.br/dicionarios)

[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)

[www.trf1.jus.br](http://www.trf1.jus.br)

[www.trf3.jus.br](http://www.trf3.jus.br)

[www.trf4.jus.br](http://www.trf4.jus.br)

[www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)

[www.conjur.com.br/](http://www.conjur.com.br/)

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)