

Princípios fundamentais do seguro social

JAVERT DE SOUZA LIMA

(Docente da Faculdade de Direito da U.F.M.G.)

Porque melhor atende ao bem-comum — *Salus populi suprema lex est* —, fim supremo do direito, há mister que a segurança social constitua, na ampliação de seus benefícios e de sua ação, um objetivo que cada vez mais se imponha aos legisladores, em busca da paz social.

Acentuemos, por outro lado, que, — dentro de um cunho profundamente humanista, se não desvinculando da preocupação dominante da dignidade da pessoa humana, que protege contra determinados riscos próprios da vida econômica e contra contingências da vida social —, o direito da segurança social, embora seja ainda uma divisão do direito do trabalho, vai adquirindo, em nossos dias, contornos cada vez mais definidos, com uma tendência acentuada para a autonomia.

2. Autores de primeira ordem como KROTOSCHIN já sustentam mesmo seu caráter autônomo e livre, como nôvo ramo jurídico, cujo objetivo é regular “relações de comunidade”, se não entre “os beneficiários”, pelo menos e de tôda a maneira, entre êstes e o Estado (sociedade total), cumprindo destarte, por seu turno, um processo de integração, ainda que seja por assim dizer de “direção única”.¹ Outros vêem no direito da segurança social um dos elementos componentes — juntamente

1. Ernesto Krotoschin, “*Tendencias actuales en el derecho del trabajo*”, Buenos Aires, 1959, pág. 44.

com o direito comercial, com a legislação econômica, com o direito do Trabalho — do direito econômico e social, que se define, consoante PIERRE PESCATORE, como o conjunto das regras que têm por objeto assegurar a ordem da vida econômica e profissional, isto é, do comércio, da indústria e do trabalho. ²

3. Partindo da noção do sistema de segurança social como correspondendo à organização de uma redistribuição destinada a garantir a segurança econômica de determinadas pessoas, DUPEYROUX assim conceitua o direito da segurança social: — Nestas condições, o direito da segurança social pode ser definido como o direito desta redistribuição, sob a ressalva de que as regras a que obedece esta redistribuição sejam regras orifinais, isto é, especialmente concebidas para esta redistribuição: a existência de um direito da segurança social como disciplina autônoma supõe esta especificidade. ³

4. Um dos característicos marcantes desta disciplina jurídica é, precisamente, a tendência solidarista e o aspecto obrigatório com que se apresenta para os que participam da vida profissional e econômica, beneficiando-os em face dos riscos sociais. Por outra parte, considerada, por muitos, a *segurança social*, no seu aspecto nuclear, como sendo o *seguro social*, apontam os escritores, como seu objetivo primordial, a maior garantia dada à existência do trabalhador, mediante a asseguaração de um nível de vida compatível com a dignidade da pessoa humana.

5. A segurança social, em que fundirá futuramente para uma ponderável corrente doutrinária o próprio direito do trabalho, se reveste, outrossim, de um inconfundível caráter

2. Pierre Pescatores, "Introduction a la Science du Droit", Luxemburgo, 1960, pág. 21.

3. Jean — Jaques Dupeyrona, "Securité Sociale", Paris, 1965, ápg. 17.

universalista, procurando abranger tôda a população de um país dentro do seu âmbito protetor.

Serão os preceitos do direito do trabalho que, ampliando-se, humanizando-se, irão servir de fundamento à segurança social.

6 Assim é que, modernamente, se não discute mais a conveniência da aceitação do princípio da territorialidade na segurança social, com o abandono da condição de reciprocidade, pelo que respeita ao gozo dos benefícios previdenciários por parte de nacionais e estrangeiros.

Entre nós, o art. 6º, inc. I, do Regulamento Geral da Previdência Social (Decreto nº 60.501, de 14 de março de 1967), não oferece dúvidas quando determina a qualidade de segurados obrigatórios para os que trabalham como empregados no território nacional, e, mais, inc. II, reconhece, também, como segurados obrigatórios, os brasileiros e estrangeiros domiciliados e contratados no Brasil para trabalharem como empregados nas sucursais ou agências de empresas nacionais no Exterior.

7. Ao mesmo tempo, procura-se, em todos os países, alcançar como corolário da orientação acima indicada, a unificação previdenciária, preocupação essa que se manifesta claramente, no art. 1º *et passim*, do cit. RGPS.

8. O princípio da compreensividade é outro dos conceitos essenciais da segurança social, pôsto em realce, ainda recentemente, no estupendo parecer nº 39-VII, do projeto de proposta de lei nº 526-VI, da reforma da Previdência Social em Portugal.

Consiste êsse princípio na tendência progressiva da previdência social em proteger tôdas as eventualidades, e não apenas determinados eventos típicos ou riscos.

Haja vista, em nosso direito, como primórdio dessa orientação, a referência expressa ao seguro-desemprego, feita no § 1º do art. 28, do Dec. nº 60.501, de 14-III-1967.

A propósito, escusado é insistir em que o seguro social só pode preencher, verdadeiramente, a finalidade de garantir o salário na falta de trabalho ou no infortúnio, se fôr, — dentro de uma direção unitária, — *integral*, isto é, se cobrir os diversos riscos ligados à sua redução ou à sua perda. Tais riscos contra os quais o seguro social põe ao abrigo os trabalhadores não são só, como bem assinala MÁRIO DE LA CUEVA, os naturais, mas também os sociais. ⁴

No parecer *retro* aludido, mencionam-se, demais, outros modernos princípios norteadores da segurança social, a saber: o da solidariedade ou compensação nacional do custo do sistema, o da solidariedade entre as gerações, em paralelismo com a regra de solidariedade nacional que caracteriza o recolhimento de meios financeiros, o da eficácia (correspondência entre os benefícios concedidos, em qualidade e quantidade, às necessidades dos beneficiários) e, por último, o relativamente à estrutura administrativa, o princípio do ordenamento unitário.

10. GIULIANO MAZZONI aponta, judiciosamente, como um dos princípios também característicos da segurança social, o da automaticidade das suas prestações, vale dizer, que são devidas independentemente do recolhimento das contribuições a cargo da emprêza, *verbis*:

“L’art. 2.116 cod. civ. afferma il principio dell’automaticità delle prestazioni nel senso che le prestazioni degli istituti assicuratori sono dovute al lavoratore anche quando l’imprenditore non ha versato regolarmente i contributi dovuti agli istituti di diritto previdenziali.” ⁵

4. MARIA DE LA CUEVA, “*Derecho Mexicano del Trabajo*”, México, 1954 vol. II, pág. 192.

5. GIULIANO MAZZONI, “*Manuale di Diritto del Lavoro*”, Firenze, 1958, pág. 454.

No direito pátrio, êsse princípio se infere, implicitamente, da disposição taxativa do § 1º, do inc. VIII, do art. 176, do cit. Dec. nº 60.501, de 14-III-67, *verbis*:

“1º Os descontos das contribuições e o das consignações legalmente autorizadas sempre se presumirão feitos oportuna e regularmente pelas empresas a isto obrigadas não lhes sendo lícito alegar qualquer omissão a fim de eximirem ao recolhimento, ficando seus dirigentes pessoal e diretamente responsáveis pelas importâncias que elas deixarem de receber ou que tiverem arrecadado em desacôrdo com êste Regulamento”.

Note-se que, no direito soviético, a falta de pagamento das quotas não priva o trabalhador do direito de receber todos os auxílios do seguro social, e as quotas não pagas no devido prazo perceber-se-ão por via obrigatória com aumento dos juros legais. ⁶

Embora se mantenha ainda nas legislações, pelo que toca à receita da segurança social, o critério das quotas dos segurados, fixas ou variáveis com o salário, o certo é que essa orientação não é uniformemente aceita, manifestando-se uma grande corrente da doutrina moderna favorável à criação de um impôsto único sôbre o rendimento, como melhor meio assecuratório dos recursos financeiros das entidades previdenciárias. Ê uma medida que se impõe, a nosso ver.

Demais, mesmo o sistema de contribuição tripartida, — trabalhador, empresa e Estado —, para a manutenção dos seguros sociais, sofre, atualmente, restrições sérias, com a isenção, defendida pela boa doutrina, para os trabalhadores, e, neste sentido, a lei mexicana já os exclui, claramente, quando

6. “Fundamentos del Derecho Sovietico”, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscou, 1962, pág. 329.

percebem, apenas, o salário-mínimo, e no caso dos aprendizes, que não recebem salário. Em conformidade com o consignado no art. 164 do R.G.P.S. (Dec. nº 60.501, de 14-III-67), o custeio da previdência social continua atendido pelas contribuições dos segurados, das emprêsas e da União.

Acrescente-se que se avoluma a corrente dos que querem que o seguro social tenha sempre um sentido *familiar*, ou, melhor, na frase feliz de CARLOS GARCIA OVIEDO, *la elevación de su cuantia económica, la ampliación de sus beneficios a los parientes del asegurado y el otorgamiento de bonificaciones especiales por el número de personas que de este dependam*".⁷

Os princípios capitais da segurança social, que vimos estudando, são, irrecusavelmente, uma consequência do caráter publicístico e estatal de que se reveste presentemente.

Como *jus cogens* que é, o direito da segurança social é de natureza imperativa, e contra os seus preceitos não prevalece a vontade de empregados ou empregadores.

13. Por outro lado, está vitoriosa a tese de que são de ordem pública as normas previdenciárias, porque intimamente ligadas à estrutura do Estado e aos direitos do indivíduo, sendo, como são, fatores preponderantes da paz social — art. 158, inc. XVI, da Constituição de 1967.

14. Para tanto se não limita a nossa Lei Orgânica da Previdência Social a estabelecer, em determinados casos, sanções administrativas, consistentes em multa pela infração de seus dispositivos, mas ainda considera atos delituosos, conforme as circunstâncias, as suas violações. Haja vista as disposições dos artigos 82, 86 e 155, da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

15. Esse mesmo caráter imperativo do direito da segurança social, achamos bem definido por ANDRÉ ROUAST e PAUL

7. CARLOS GARCIA OVIEDO, *Tratado Elemental de Derecho Social*, Madrid, 1925, pág. 725.

DURAND, neste lance: *“Le droit de la securité sociale est essentiellement du vaste ensemble législatif qui le constitue, il est formé par des conventions internationales conclues par la France, et par des decrets et des arrêtés d’application.”*⁸

O caráter público do direito da segurança social, que informa os seus princípios, ainda mais se destaca, quando se verifica a profunda intervenção estatal na sua administração, como se vê, irretorquivelmente, do estatuído nos arts. 215, § 1º, 248 *et passim*, do Regulamento da Previdência Social, ora submetendo o orçamento do I.N.P.S. à aprovação do Ministro do Trabalho e Previdência Social, ouvido o D.N.P.S., ora declarando que os órgãos do sistema geral da previdência social estão sob a supervisão do Ministro de Estado.

17. Nessa mesma esteira sôbre a natureza de direito público da previdência, topamos com a magnífica lição de LUIGI DE LITALA, quando escreve:

“Tuttavia é certo che la parte del diritto del lavoro riferentesi a norme protettive del lavoro — e tra queste indubbiamente sono comprese quelle relative alle assicurazione sociali — costituisce diritto pubblico, in quanto pubblico é l’obbieto di tale diritto, dispiegando lo stato un interesse proprio nella tutela dell’integritá fisica e morale del lavoratore.

*Lo Stato concede al lavoratore um diritto al conseguimento della indennitá o di alcune prestazioni previste dalla lege diritto di natura essenzialmente pubblicistica — tanto é vero che lo Stato ha devoluto a sè, e a speciali persone di diritto pubblico, la gestione dell’assicurazione”.*⁹

8. André ROUAST e Paul Durand, *“Securité Sociale”*, 1960, pág. 42.

9. Luigi de Litala, *“Diritto delle Assicurazione Sociali”* Torino, 1959, pág. 28.

18. Também se reflete essa natureza publicística e imperativa do direito da segurança social na imprescritibilidade, — perfilhada pela legislação do direito aos benefícios, como, entre nós, resulta, patentemente do dispositivo do R.G.P.S., no seu art. 352, *verbis*:

“Art. 352. Não prescreverá o direito às prestações devidas aos beneficiários”.

Note-se, de passagem, que CARLOS MARTI BUFILL considera como conteúdo fundamental e direito das prestações da segurança social a seguinte trilogia protetora: *a*) prestações sanitárias (cuidado da saúde); *b*) prestações econômicas (suficientes para atender à necessidade surgida); e *c*) prestação especial da reabilitação profissional (cuidado da preparação mais eficaz possível dos inválidos para certas tarefas profissionais, e, outrossim, dever de procurar a colocação obrigatória).¹⁰

19. A expansividade da segurança social é um princípio que se projeta com uma força maior do que no campo do direito do trabalho, pois, enquanto êste se atém, na sua amplificação, ao trabalho subordinado, aquêle se dilata para abranger não só os trabalhadores avulsos e autônomos, senão também os empregadores, com uma inclinação indisfarçável para proteger todos os indivíduos indistintamente. *Ad exemplum*, registre-se, no direito pátrio, o estabelecido no R.G.P.S., art. 6º, incisos III, IV e V.

20 Releva observar que, nos Estados Unidos, consoante o testemunho de WILLIAM LLOYD MITCHELL, se obedece ao justo princípio de que os benefícios devem ser suficientemente baixos para estimularem a iniciativa própria e a poupança.¹¹

10. Carlos Marti Bufill, “*Derecho de Seguridad Social*”, Madrid, 1964, págs. 42 e sgs.

11. William Lolyd Mitchell, “*Empresa, Trabalho e Previdência*”, trad. de “*Labor Unions in America*”, Rio, 1965, pág. 26.

21. Integrado que foi o seguro de acidentes do trabalho na previdência social pela Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, merece lembrado que, modernamente, se apoia o fundamento da responsabilidade dos patrões no seguinte princípio, segundo LA CUEVA:

“O direito civil e as velhas idéias da responsabilidade tomaram como centro a causa eficiente do dano, ao passo que o direito do trabalho introduziu como noção de base a vítima do dano e por isso, como proclamou RIPERT, o direito moderno sai da responsabilidade para ir à reparação, ou dito em outras palavras, é o triunfo da pessoa humana e de seus valores sôbre as coisas.”¹²

22. O princípio *in dubio pro operario* se salienta, na segurança social, com uma nota diferente daquela com que vige no direito do trabalho pròpriamente dito.

Todos sabemos que consiste êsse princípio, conseqüência que é do caráter protecionista da legislação do trabalho, em resolverem-se as controvérsias em favor do Trabalhador, nos casos em que haja dúvida sôbre o valor de uma cláusula contratual ou legal.

23. Ora, na segurança social as relações reguladas pela lei se estabelecem, não entre empresários e trabalhandores, mas, sim, na generalidade dos casos, entre os segurados e as instituições previdenciárias.

Acresce a circunstância, relevante, de que a preocupação de resolverem-se as questões sempre em favor dos segurados poderia afetar as fontes de receita dos órgãos de previdência, com prejuízo, em derradeira, análise, dos próprios trabalhadores, pois o que se proporciona a um é, exatamente, o que se tira aos outros, e igualmente contribuintes e credores de

12. *Op. cit.*, II vol., pág. 105.

benefícios. Os riscos individuais de cada um devem distribuir-se entre muitos, é a regra básica do seguro social.

Em face dessas reflexões, propõe, acertadamente, MÁRIO DEVEALI, como solução atender-se à *intensidade* dos benefícios para a aplicação ou não do princípio *pró-operário*.

Textualmente, o seu ensinamento:

“Cuando la orientación legislativa no ofrece un criterio seguro para la solución de los casos dudosos, entendemos que es necesario haver una distinción fundamental, entre los beneficios destinados a solucionar necesidades urgentes y primarias de los trabajadores y sus familias, como seria la asistencia médica o la intervención quirúrgica en casos de urgencia, y los destinados simplemente a ofrecer comodidades en proporción a los aportes abonados, como ocurriría en el caso de las pensiones por vejez o jubilaciones que se otorgan a los afiliados que disfrutaban todavía de aptitud laboral.

Según nuestra modesta opinión, el conflicto entre el interés del individuo y del grupo al cual pertenece, debe resolverse — por ser ambos igualmente respetables — teniendo en cuenta la distinta intensidad. Cuando se trata de la primera clase de beneficios, es evidente que el interés individual es más intenso que el del grupo social. Lo contrario acontece en cuanto a la segunda clase de beneficios.

Si nuestro plante es exacto, debería concluirse que, en el primer caso, las situaciones dudosas deben resolverse en favor del afiliado, mientras que en el segundo las dudas interpretativas deberían solucionarse en favor del instituto de previsión, o sea, del deudor”. ¹³

13. MARIO L. DEVEALI, *“Lineamentos de Derecho del Trabajo”*, Buenos Aires, 1963, pág. 162.

24. Como se vê do presente estudo sôbre os princípios fundamentais do seguro social ou, melhor, da segurança social, uma conclusão impõe-se: pelo direito da segurança social realiza-se, autênticamente, a política social na sua finalidade nobre a suprema de defesa dos valôres humanos, econômicos e culturais, já remediando os riscos mais prementes da vida econômica das gerações presentes, já resguardando-lhes, convenientemente, o futuro.

25. Em suma, se quisermos ver no direito não apenas o conjunto de normas reguladoras da coexistência das liberdades, mas, sim, e sobretudo, buscar nêle o preceito que vise a satisfazer às necessidades essenciais e imediatas do homem e de sua família, — será, certamente, no *direito da segurança social* que iremos encontrar os princípios inspiradores e norteadores dessa caminhada.