

A PREVIDÊNCIA

SOCIAL E

SUAS DISTORÇÕES

João César

Não se encontra no estudo do direito previdenciário comparado (exceto na República Cubana) a figura da aposentadoria entre nós inicialmente chamada *ordinária* e posteriormente denominada, pela Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807/60, com as alterações da Lei nº 4.130/62), *aposentadoria por tempo de serviço*.

Releva distinguir, desde logo, três tipos de aposentadorias, na legislação brasileira, concedidas em função do tempo de serviço do segurado:

- I — a que leva em conta a idade e o tempo de serviço;
- II — a que considera o tempo e a natureza da atividade; e
- III — a que se fundamenta, pura e simplesmente, no transcurso do tempo de serviço, sem indagar da idade do segurado, nem da natureza ou condições da atividade exercida, ou seja, a aposentadoria típica e caracteristicamente *por tempo de serviço*.

Natural e compreensível é que a idade para a concessão da aposentadoria por velhice seja diminuída em decorrência do sexo ou da atividade desenvolvida pelo segurado.

Tal ocorre, largamente, na legislação estrangeira. Na Grã-Bretanha, a aposentadoria aos 65 anos de idade é abreviada para as mulheres que atinjam 60 anos, o que sucede, por igual, na União Soviética, registrando-se idêntica redução de 5 anos no limite de

idade na Itália e no Japão, onde os homens se aposentam, por velhice, aos 60 e as mulheres aos 55 anos de idade, embora essa distinção não exista, por exemplo, na legislação norte-americana de seguro social. De igual forma, observa-se na União Soviética limite menor de idade para aposentadoria dos que executam serviços pesados, e no Chile, onde o tempo de contribuição, fixado em 20 anos, cai para 15, quando o segurado fôr mineiro.

A excentricidade da legislação brasileira reside precisamente na concessão da aposentadoria sem qualquer outra consideração, afora o tempo de serviço.

Nasceu esse singular instituto de maneira por assim dizer insólita, através do art. 240 da *cauda orçamentária* de 1924, um ano, portanto, após a promulgação da primeira lei brasileira de previdência social, conhecida por "Lei Eloy Chaves", baixada a 24 de janeiro de 1923 (Decreto Legislativo nº 4.682).

Vale ressaltar, demais disso, que a aposentadoria ordinária surgiu, assim, abruptamente, no cenário do nosso direito positivo, numa época em que a própria Constituição vigente, de 1891, marcada pelo liberalismo econômico que dominou o século XIX, além de silenciar, obviamente, sobre a previdência social (matéria que só teria ingresso nos textos constitucionais a partir de 1934), apenas contemplava a aposentadoria dos funcionários públicos, e esta unicamente *em caso de invalidez a serviço da Nação* (art. 75).

O Decreto nº 5.109, de 20-12-1926, que estendeu o regime do Decreto nº 4.682/23 a outras empresas (navegação marítima ou fluvial e às de exploração de portos pertencentes à União, Estados, Municípios e particulares), manteve, no art. 17, a aposentadoria após 30 anos de serviço, independentemente do limite de idade.

Sendo, como assinala Mozart Victor Russomano em seus "Comentários à Lei Orgânica da Previdência Social", pela sua natureza, irrevogável a aposentadoria por tempo de serviço, o empregado requeria e obtinha a aposentadoria, mas continuava trabalhando na empresa.

Haveria de ser, porém, tumultuosa e acidentada a vida da aposentadoria

ordinária, por isso que a débil estrutura econômica das Caixas de Aposentadoria e Pensões, apenas nascentes, e ressentindo-se, além disso, do deficiente número de segurados que agrupavam (cêrca de 23.000 no total), sofreu tremendo impacto com a insuportável sobrecarga financeira imposta pelo pagamento do novo benefício.

E o problema criado reclamou, imperativamente, uma solução. Disso é comprovante significativo a atitude prontamente tomada pelo Conselho Nacional do Trabalho, que, a respeito, elaborou anteprojeto de lei, encaminhando-o ao Ministro da Agricultura (a quem, até a criação do Ministério do Trabalho, estava êle subordinado), que o submeteu ao Presidente da República, assinalando a "*verdadeira sangria nos cofres das Caixas*" produzida pela instituição da aposentadoria ordinária.

Coube ao Governo Provisório, instalado após a Revolução de 30, sustar a concessão, pela primeira vez, da aposentadoria ordinária, através do Decreto nº 19.554, de 31 de dezembro de 1930, nos seguintes termos:

"Art. 2º — A concessão, pelas Caixas a que se refere o artigo anterior, de quaisquer aposentadorias, salvo as devidas por invalidez, nos termos do art. 22 do Decreto nº 5.109, de 20 de dezembro de 1930, fica suspensa até 31 de março de 1931."

A medida suspensiva foi prorrogada pelo Decreto nº 19.810, de 28 de março de 1931, por novo período, e, finalmente, mediante o Decreto nº 20.048, da mesma data, a concessão da aposentadoria ordinária ficou na dependência da reorganização das Caixas de Aposentadoria e Pensões.

A reforma da legislação das Caixas sobreveio a 1º de outubro de 1931, restaurando a aposentadoria "após 30

anos de efetivo serviço” aos que a requererem, “desde que tenham, no mínimo, 50 anos de idade” (art. 25), podendo os seus valores, na forma do art. 79, “ser menores do que os estabelecidos nesta lei, se os fundos das Caixas não puderem suportar os encargos respectivos, enquanto permaneça a insuficiência de recursos, ouvido, em todos os casos, o Conselho Nacional do Trabalho, que fixará o “quantum” da redução, depois de convenientemente estudado o assunto”.

A tais exigências (idade de 50 anos) e cautelas (possibilidade de redução do quantum da aposentadoria) acrescentaria o Decreto nº 21.081, de 24 de fevereiro de 1932, outra condição restritiva, consubstanciada no § 5º do art. 25:

“A aposentadoria ordinária só se concederá ao empregado que, achando-se nas condições previstas neste artigo, tiver contribuído durante 5 anos para a Caixa em que estiver inscrito, contando-se esse período da data da última admissão.”

Criado o primeiro dos Institutos, o dos Marítimos, pelo Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933, a concessão da aposentadoria ordinária foi autorizada (art. 47) após 30 anos de serviço, 5 de contribuição e idade mínima de 55 anos.

A organização do Instituto dos Bancários, em 1934, pelo Decreto nº 24.615, de 9 de julho, regulamentado pelo Decreto nº 54, de setembro do mesmo ano, garantiu aos seus segurados a aposentadoria aos 30 anos de serviço, 5 de contribuição e 50 anos de idade mínima.

Não conheceram na sua legislação original a aposentadoria por tempo de serviço os Institutos que congregavam o maior contingente de segurados (aproximadamente 85%), tais como o

IAPC (Decreto nº 24.273, de . . . 22-5-1934), o IAPI (Lei nº 367, de 31-12-1936), o IAPETC (Decreto-Lei nº 651, de 26-8-1938), no qual se transformou a antiga Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Transportes e Cargas; nem o Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (Decreto nº 4.264/39), posteriormente incorporado ao IAPETC.

Por isso mesmo, por tratar-se de medida aplicável a instituições de reduzido número de segurados, os seus efeitos negativos se fizeram sentir mais rapidamente e com maior intensidade. É claro que as Caixas de Aposentadoria e Pensões estavam condenadas, a longo, senão a médio prazo, à fatalidade da insolvência que as atingiu. Por isso que a previdência social se funda na chamada *lei dos grandes números*, que permite a diluição dos ônus decorrentes dos eventos sociais; e a organização das Caixas não atendia a esse requisito técnico indispensável. Mas não foi só. A carga financeira provocada pela aposentadoria ordinária, mesmo com as alterações introduzidas pela lei de reforma das Caixas, de 1931, apressou, reconhecidamente, o seu desenlace, constituindo-se numa de suas concausas poderosas.

Daí a promulgação do Decreto-Lei nº 2.474, de 5 de agosto de 1940, que suspendeu, nos Institutos e nas Caixas de Aposentadoria e Pensões, a concessão de toda aposentadoria que não fôsse por invalidez aos segurados de menos de 60 anos de idade, sob o expresso fundamento, contido num de seus considerandos dêsse ato legislativo, de que:

“... as instituições de previdência social se acham grandemente oneradas com as aposentadorias ordinárias concedidas segundo as normas atuais, donde a urgente necessidade de remediar a situação

até que se resolva, em caráter definitivo, à vista do resultado dos estudos a que se vem procedendo para modificação do plano de benefícios.”

Já na vigência da Constituição de 1946, votou o Congresso a Lei nº 593, de 24 de dezembro de 1948, que restaurou em favor dos ferroviários e empregados em empresas de serviços públicos, *em caráter especial*, a aposentadoria ordinária aos 30 anos com 80% do salário e aos 35 com salário integral, independentemente do limite de idade, fixado em 55 anos, mas só aplicável aos segurados admitidos ao serviço posteriormente ao Decreto número 20.465, de 1º de outubro de 1931.

Na esteira dessa disciplinação legal, que ressuscitara estatuto superado e condenado pela experiência brasileira, seguir-se-ia torrencial elaboração legislativa.

A aposentadoria ordinária dos bancários foi restabelecida pela Lei número 3.322, de 26 de novembro de 1957; no ano seguinte, pela Lei nº 3.385-A, de 13 de maio, os dispositivos da legislação dos bancários foram tornados extensivos aos segurados dos demais Institutos; a 31 de dezembro do ano seguinte (1959) conquistavam os aeronautas, através da Lei nº 3.501, a aposentadoria ordinária sem limite de idade e, finalmente, a 13 de janeiro de 1959, obtinham os jornalistas profissionais (ao lado de tantos favores, inclusive constitucionais, de que desfrutavam) a aposentadoria aos 30 anos de serviço sem outra exigência senão a de cumprimento do prazo normal de carência.

A presença dos grupos de pressão é transparente na formulação desses atos legislativos que contemplaram, cada qual, certas e determinadas categorias de trabalhadores, precisamente as mais politizadas e mais bem organizadas em associações sindicais e dota-

das, conseqüentemente, de maior poder reivindicatório.

A uniformização da legislação de seguro social, levada a efeito através da Lei Orgânica da Previdência Social, promulgada a 26 de agosto de 1960, não atingiu, antes consagrou, *regimes especiais* de aposentadoria dos ferroviários e empregados em empresas de serviços públicos, dos aeronautas e dos jornalistas, estabelecendo, para os demais segurados, a aposentadoria após 30 anos de serviço com 80% e aos 35 anos com 100% do salário de benefício, condicionadas ao prazo de carência de 5 anos e à idade mínima de 55 anos.

Tinha tanta força, entretanto, a idéia da aposentadoria exclusivamente por tempo de serviço que dois anos depois, em 1962, a Lei nº 4.130 aboliu a exigência da idade mínima de 55 anos, voltando a aposentadoria a ser concedida nos mesmos moldes em que surgira na *cauda orçamentária* de 1924 e, já agora, com a agravante de ser extensiva a todos os segurados da previdência social.

Outra lei, a última, nº 4.297, de 23 de dezembro de 1963, outorgou aos ex-combatentes a aposentadoria integral, mediante o prazo de carência de 36 meses, conjugado com o tempo de serviço de apenas 25 anos, neste incluído o período de participação no conflito mundial, ampliando, assim, a extensa, ininterrupta e generosa legislação em favor dos que participaram, até mesmo indiretamente, da última conflagração, encerrada faz vinte anos.

Há outro ângulo relevante da questão, qual seja a concessão da aposentadoria por tempo de serviço, de caráter não contributivo, “*com as mesmas vantagens e nas mesmas condições que vigorarem para os servidores públicos civis da União*”, custeada pelas respectivas autarquias, em favor de seus servidores.

É o que prescreveu a Lei nº 1.162, de 22 de julho de 1950, regulamentada pelo Decreto nº 28.798-A e ratificada pelo art. 22 da Lei nº 3.807, Orgânica da Previdência Social.

Isto quer dizer que o servidor de autarquia de previdência social, além de usufruir de aposentadoria por tempo de serviço, independentemente de limite de idade, para gozá-la não precisa pagar qualquer contribuição. Mais ainda. É aposentado com as vantagens da "comissão" ou da "função gratificada", desde que a tenha exercido, sem interrupção, nos 5 anos anteriores ou, ainda, com provento superior ao próprio vencimento e corres-

pondente ao da classe imediatamente superior ou, finalmente, com provento aumentado de 20% quando seja ocupante da última classe da respectiva carreira ou de cargo isolado, se tiver permanecido no mesmo durante três anos.

A aposentadoria exclusivamente por tempo de serviço é, no caso, agravada pela circunstância de não se tratar de prestação contributiva. Tal benefício, além de constituir inequívoco favoritismo legal, violenta, frontalmente, o texto constitucional específico (art. 157, XVI) que estabeleceu como norma básica para a previdência o sistema contributivo de origem tríplice (União, empregador e empregado).

Se é certo que a legislação estrangeira desconhece, como assinalamos inicialmente, o instituto da aposentadoria por tempo de serviço, como prestação da previdência social, não é menos exato que esse benefício não se enquadra nos atos de caráter internacional que abordaram questões de seguro social.

Na 1ª Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 1919, foi adotada "Recomendação" referente ao seguro-desemprego. A 3ª, de 1921, recomendou a extensão do seguro social à "agricultura". Os Convênios nºs 35, 37 e 39, de 1933, disseram respeito, respectivamente, ao seguro obrigatório da velhice, invalidez e morte, em favor dos trabalhadores na indústria e no comércio, além de outras categorias profissionais.

Os riscos a serem cobertos pela previdência social, consoante a 26ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, levada a efeito em Filadélfia, em 1944, foram:

- a) enfermidade;
- b) maternidade;
- c) invalidez;
- d) velhice;
- e) morte do chefe da família;
- f) desemprego;
- g) gastos de emergência;
- h) acidentes do trabalho.

De igual modo, as normas mínimas de seguridade social, adotadas pela XXXV sessão da mesma Conferência Internacional do Trabalho, de julho de 1952, abrange os ramos que se seguem de proteção social:

- a) assistência médico-social;
- b) seguro-doença;
- c) seguro-desemprego;

- d) seguro-velhice;
- e) seguro contra os riscos profissionais;
- f) cobertura dos encargos familiares;
- g) seguro-morte; e
- h) seguro-invalidez.

Vale, ainda, referir os artigos 22 e 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada, em 1948, pela Assembléia-Geral da ONU, a saber:

“Art. 22 — Tôda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à seguridade social e a obter, mediante esforço nacional e cooperação internacional, tendo-se em consideração a organização e os recursos de cada Estado, a satisfação de seus direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

Art. 25 — Tôda pessoa tem direito a um nível adequado de vida que lhe assegure, assim como à sua família, a saúde e bem-estar e, de modo particular, a alimentação, o vestuário, a moradia e assistência médica e serviços sociais necessários; ela também tem direito aos seguros em caso de desemprego, enfermidade, invalidez, viuvez, velhice e outros casos de perda de seus meios de subsistência por circunstâncias independentes de sua vontade.”

A própria Organização Internacional do Trabalho, nas “Lições sôbre Seguridade Social” que divulgou recentemente (Lição I, publicada no nº 70, de agosto de 1959, da revista “Industriários”), caracterizou, com muita propriedade, os objetivos da previdência social:

- “a) cobrir, de maneira completa e coordenada, tôdas as eventualidades capazes de levar o trabalhador, sem culpa sua, a perder o salário, temporária ou definitivamente, completando essa proteção pela assistência médica e pelos abonos familiares;
- b) estender a proteção a tôdas as pessoas adultas, na medida de sua necessidade, e aos seus dependentes;
- c) prover prestações que, embora de montante moderado, permitam aos beneficiários manter nível de vida aceitável, e que sejam outorgadas em virtude de um direito nitidamente definido em lei;
- d) financiar o sistema por métodos tais que tornem o beneficiário suficientemente consciente do custo das prestações que recebe, aplicando amplamente o princípio da solidariedade entre pobres e ricos, entre pessoas que gozam saúde e aquelas de saúde abalada, entre homens e mulheres, entre pessoas em atividade e os velhos demais ou jovens demais para trabalhar.”

A manifesta e incontornável impossibilidade de se inserir a aposentadoria por tempo de serviço entre as prestações — como tais definidas em atos de natureza internacional — a cargo da previdência social provém duma constatação muito simples: trata-se de benefício que não corresponde, de forma alguma, à cobertura de risco social.

George Ripert, no livro “O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno”, delineou, em expressões contundentes, a missão do Estado contemporâneo:

“A Democracia, pelo contrário, considera que os desgraçados são credores da coletividade pelo fato de serem infelizes, ainda quando o sejam por sua própria culpa. Numa época em que a organização da família era mais forte, pôde pensar-se em fazer socorrer os necessitados pelos parentes que tinham uma situação melhor. Na época atual, os laços de família são precários e os encargos da vida muito pesados para que os parentes possam, a maior parte das vezes, prestar o socorro suficiente. É o Estado que deve substituir-se à família; os pobres tornam-se credores da sociedade” (fls. 171).

Mas a fórmula engendrada pelo Estado para cumprir a intransferível tarefa a que alude Georges Ripert foi, exatamente, a do seguro social, tão bem definido no Relatório Aluisio Alves (atinentemente ao projeto de sua autoria de Lei Orgânica da Previdência Social):

“O seguro social compulsório — original “invenção social” feita na Alemanha dos tempos de Bismarck, entre 1882 e 1889 — consiste em subordinar aos objetivos da política social a técnica securitária, até então explorada apenas no seguro comercial, industrial e privado.”

Estanislau Fischlowitz, no trabalho “Previdência Social”, divulgado pelo Serviço de Documentação do DASP, em 1955, fixou, com muita clareza, as finalidades da previdência social:

“O seguro social destina-se à proteção dos trabalhadores e seus dependentes contra as consequências prejudiciais das contingências:

- 1) biofísicas (como sejam doença, incapacidade de trabalho, maternidade e natalidade, velhice, morte), próprias da existência humana;
- 2) físico-profissionais (acidente de trabalho ou doença profissional), intimamente ligadas ao processo tecnológico do trabalho; ou
- 3) econômicas (desemprego), resultantes dos efeitos do mercado do próprio sistema de livre empreendimento.”

Qualquer seguro, evidentemente, pressupõe a cobertura de um evento e, semelhantemente, o *seguro social* se destina, por sua própria natureza, à proteção contra a contingência de *riscos sociais*.

E a noção de risco — segundo Paul Durant, Professor da Universidade de Paris, em artigo publicado na Revista Ibero-Americana de Seguridade Social, ano IV, II, 1955 — “foi bem delimitada pelo direito do seguro. Este apresenta o risco como acontecimento futuro e incerto, cuja realização não depende exclusivamente da vontade do segurado”.

É de Garcia Oviedo (citado por Bezerra de Menezes, pág. 74 — “A Segurança Social no Brasil”, Rio, Haddad, 1961) esta sumária e incisiva definição: “Todo seguro, seja qual fôr, cobre um só risco: o da falta de salário derivada de uma incapacidade ou de uma impossibilidade para trabalhar.”

Não sendo, por sem dúvida, risco social; não decorrendo, de modo algum, de eventos como a doença e a incapacidade para o trabalho, a maternidade e a natalidade, a velhice e a morte, o acidente e as doenças profissionais, o

desemprego e a prisão que acarretam a redução ou a suspensão dos salários ou, ainda, o aumento de despesas, a concessão da aposentadoria por tempo de serviço é matéria inteiramente estranha a qualquer forma de previdência, e a sua inclusão indébita como uma das prestações do seguro social assume, em consequência, aspectos de profundo desvirtuamento do sistema previdenciário e adquire tonalidade marcante de indisfarçável iniquidade social.

Qualquer que seja o método de financiamento dos regimes previdenciários, resultam êles, em última análise, inelutavelmente, em ônus que pesa sobre a economia nacional e cujos efeitos, necessariamente, se refletem, directa ou indirectamente, sobre toda a coletividade.

No caso brasileiro, considerando que a contribuição do Estado, do trabalhador e da empresa são rigorosamente iguais, dois aspectos se revelam, desde logo, com nitidez, e duas constatações se impõem, imperativamente:

1º) os que não são abrangidos pelo seguro social nem por isso deixam de arcar, na qualidade de consumidores, com as despesas que êle acarreta, das quais um terço é custeado pela União, mediante receita proveniente de impostos ou de taxas que incidem sobre os serviços públicos em geral;

2º) a igualdade da contribuição triplíce (empregado, empresa e União) leva, por outro lado, a União a contribuir com importâncias mais altas quanto maiores forem os salários, isto é, as despesas públicas, que oneram a coletividade beneficiada ou não pelo seguro social, aumentam precisamente em favor das classes mais favorecidas, em detrimento das mais necessitadas.

Acrescente-se que, a despeito das recomendações antigas, expressas e iterativas de organismos internacionais a que pertencemos e de solenes mandamentos constitucionais que os deter-

minam, não possuímos, ainda hoje, o seguro-desemprego, e a extensão da previdência ao trabalhador rural é um plano malgrado, porque a única medida legislativa que tentou efetivá-la — o Estatuto do Trabalhador Rural — apenas demonstrou a absoluta impraticabilidade do esquema traçado, pela insignificância de seus recursos financeiros, incapazes de atender às necessidades mais elementares, e ter-se-á, em toda a sua crueza e dramaticidade, vislumbrado a extensão do problema.

De fato. Se o seguro-desemprego é uma promessa constitucional não cumprida e se a previdência social rural é um plano legal não realizado e, por isso mesmo, permanece desassistida e marginalizada a massa trabalhadora mais numerosa e necessitada, como dar-se, em nome da previdência social e às custas, em grande parte, de toda a coletividade, benefício como a aposentadoria por tempo de serviço a uma minoria que já usufrui das prestações sociais a que tem direito.

Na verdade, do ponto de vista social, essa prática se constitui numa deprimente e indisfarçável iniquidade, incompatível com os princípios mais rudimentares de solidariedade social.

Cabe aqui, iniludivelmente, a grave advertência de Lewis Meridam ("Assistência e Seguro Social", pág. 835, Instituição Brookings, Washington, 1948):

"Numa sociedade livre não é fácil justificar o uso do poder de império para tomar o que um cidadão ganha e possui, e dar a outro, se o que recebe não se encontra em situação de necessidade."