

Direito Previdenciário e Infortunistico

(o presente texto representa apenas anotações para exposição do autor sem validade para citação)

- 2º tema – Princípios Constitucionais e a Legislação Previdenciária. Da CF de 1988 até a EC 20/98 – Leis 8.212 e 8.213/91, 9.032/95, 9.732/98, 9.876/99.

Um Pouco de História da Atual Legislação Previdenciária

Entre a LOPS de 1960 e a unificação dos institutos previdenciários ocorreu o golpe militar de 1964. A nova doutrina dominante em nosso país, a da segurança nacional, levou o Instituto Nacional de Previdência Social, INPS, para a administração autoritária, com a utilização do superávit do sistema para as falsas soluções sociais.

No momento de redemocratização de nosso país, em 1985, vigia a Consolidação das Leis da Previdência Social, CLPS, Decreto 89.312, de 23/01/84, com todas as modificações efetuadas na legislação que tem origem na LOPS. Além das arbitrariedades próprias da época, também existiam deformações causadas pela inflação alta.

O Salário-de-Benefício é a média dos Salários-de-Contribuição sobre a qual se calcula a Renda Mensal Inicial dos benefícios de prestação continuada. O Salário-de-Contribuição é o valor da remuneração do segurado, respeitado o limite, sobre o qual se calcula a contribuição previdenciária. Pois o art. 21 da CLPS dispunha o cálculo do Salário-de-Benefício do auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão por

morte na média dos últimos doze Salários-de-Contribuição, enquanto o das outras aposentadorias seria na média das 36 últimas contribuições; e, em seu primeiro parágrafo, determinava a correção monetária dos “salários-de-contribuição anteriores aos 12 (doze) últimos meses”. Assim, criava-se uma falsa média, com perdas proporcionais à então crescente inflação.

Completando a violência legalizada sobre as aposentadorias, o art. 23 da CLPS determinava o que se chamou “meio teto”. O Salário-de-Contribuição, desde 1966 limitado a dez salários-mínimos, foi aumentado, em 1973 para vinte salários-mínimos. Ao mesmo tempo foi instaurado o “meio-teto”: quando o Salário-de-Benefício – média dos 36 últimos salários-de-contribuição, com atualização monetária apenas sobre os 24 mais recuados – ultrapassasse o “menor valor-teto”, o que estivesse excedente deveria ser dividido por trinta, valendo um trinta avo para cada ano em que a contribuição excedesse tal valor. Observando que até 1973 o limite máximo de contribuição estava em dez mínimos, a totalidade desta parcela da média de contribuições só estaria disponível em 2003...

Outra aberração demonstrada pela inflação galopante estava no art. 54 da CLPS, dispondo o cálculo do “abono anual”, 13º salário dos aposentados e pensionistas, em “1/12 (um doze avos) do valor total recebido no ano civil”, ou seja, uma média sofrendo integralmente os efeitos da inflação.

No primeiro governo democrático após a ditadura militar, tendo como presidente José Sarney, foi criada uma comissão de trabalho, o Grupo Tarefa de Reformulação da Previdência Social, com participações democráticas como a do professor Anníbal Fernandes, apontando novos conceitos de Seguridade Social e exigindo garantias constitucionais contra arbítrios na legislação ordinária.

A Constituição Cidadã bem representou o debate democrático. Inova apresentando a seguridade social e trazendo para o Diploma Máximo as garantias para o seguro social que carregava tantos descréditos dos tempos de arbítrio.

Em seu art. 194 descreve a Seguridade Social:

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.

E em seu parágrafo único alinhava importantes princípios:

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 – equidade 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 (EC 20/98).

Cabe analisar cada princípio, suas razões e aplicabilidades.

E nos art.s 201 e 202, redações originais, a CF tratava da Previdência Social. Atualmente o art. 202 dispõe sobre previdência privada.

Com precauções contra os desmandos, a Constituição Federal ainda garante – mesmo com a Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98, no art. 201, respectivamente, §§ 3º e 6º – a correção monetária de “todos os salários-de-contribuição considerados para o cálculo de benefício” e a

“gratificação natalina” tendo “por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano”.

Vale ainda ressaltar a minudência do texto original do caput do art. 202:

Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários-de-contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições...

Além de garantias sobre a aposentadoria proporcional (retirada pela EC 20/98) e sobre a aposentadoria especial devida aos que trabalham em condições insalubres, perigosas ou penosas (com muitas alterações na legislação ordinária), a Constituição de 88 também determinou a correção dos benefícios de prestação continuada no art. 58 de suas Disposições Transitórias, com seus valores correspondendo ao número de salários-mínimos que representava a Renda Mensal Inicial na Data do Início do Benefício. Importante ressaltar que a norma transitória tinha validade até a implantação da legislação regulamentadora, Leis 8.212 e 8.213 de 27/07/91, suscitando a questão dos 147% de reajuste em Setembro de 1991.

História sempre faz bem! Antes das Leis 8.212 e 8.213, o Congresso aprovou um substitutivo ao projeto de lei do governo d’antanho, de autoria do Deputado gaúcho Floriceno Paixão – estudioso de Previdência e autor de histórica obra, Previdência Social em Perguntas e Respostas, com mais de tinta edições pela Síntese –, bastante avançado e acompanhando as lições da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. Vetado integralmente pelo presidente Collor e sem forças para derrotar o veto no parlamento, tal trabalho ficou somente para a história.

O art. 59 da Disposições Transitórias da Constituição de 88 determinava o prazo de seis meses para apresentação dos “projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício” ao Congresso Nacional, que teria “seis meses para apreciá-los”, e ainda trazia em seu parágrafo único a implantação “progressivamente nos dezoito meses seguintes”. Pois com o veto ao Substitutivo Floriceno Paixão, todos os prazos se perderam, e com algumas confusões, em 24 de julho de 1991, surgiram as Lei 8.212 e 8.213, respectivamente de Organização e Custeio da Previdência Social e de seus Benefícios.

O remendo sobre os prazos previstos no art. 59 do ADCT ficaram explícitos e tortos nos art.s 144 e 145 da Lei 8.213/91: o art. 145 determina a retroatividade dos efeitos da Lei “a 5 de abril de 1991”, exatamente quando vencera o último prazo, o da implantação dos novos planos (e houve postos da autarquia que aplicaram a retroatividade contra o segurado, negando a concessão de abono de permanência em serviço...); e o art. 144 tentava resolver o problema do chamado “buraco negro”, as aposentadorias concedidas entre a vigência da Constituição 05/10/88 e agora a nova lei em 05/04/91, sem que o instituto aplicasse o minudente art. 202 da CF. Daí, tantas lides no campo judicial.

Das Leis 8.212 e 8.213 outras sensíveis alterações conceituais merecem algum reparo. Por exemplo, estavam derrotadas as artimanhas matemáticas (teto e meio teto) sobre a base de cálculos para os benefícios previdenciários, mas a nova legislação previdenciária manteve limite igualitário para Salário-de-Contribuição e para Salário-de-Benefício. Assim, nos casos em que, por qualquer desarranjo inflacionário, a média de contribuições ultrapassava o limite vigente, aconteceram cortes ainda insuficientemente corrigidos a partir da Lei 8.870, de 15 de abril de 1994.

Tal lei, inclusive, teve origem em uma Medida Provisória de dezembro de 93, que extinguiu mais um benefício dos trabalhadores, o pecúlio devido ao aposentado que estivesse trabalhando e contribuindo.

Nesta Lei de Benefícios sempre é bom destacar o Auxílio-Acidente, em seu art. 86, redação original, vitalício e calculado em três percentuais diferentes, fazendo bom apoio para análises e conhecimento sobre as condições de trabalho em nosso país.

Em 1995, conjunturas bem mais adversas impingiram perdas aos trabalhadores na Lei 9.032. Até mesmo a isenção de contribuição dos aposentados, roto remendo da Lei 8.870/94 pela extinção do pecúlio, acabou com a nova Lei aprovada em 28 de abril de 1995. Ainda remexeu na legislação do Acidente do Trabalho e na Aposentadoria Especial.

Nos anos seguintes, medidas provisórias e leis ordinárias aprovadas de afogadilho muito modificaram a legislação previdenciária, preparando para a Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98 e depois mais um grave remendo: a Lei 9.876, de 26/11/99, alterando o Salário-de-Benefício substancialmente e criando o fator previdenciário, redutor calculado pela idade e tempo de serviço.

A Lei 9.732, de 11 de dezembro de 1998, completou a reforma que se pretendia sobre a Aposentadoria Especial.

Com muitas alterações na legislação previdenciária, inclusive de caráter constitucional, após uma análise do Regime Geral de Previdência Social, será preciso um maior aprofundamento sobre a Emenda Constitucional 20/98 e sobre a Lei 9.876/99.