

Miguel Horvath Júnior

12^a
edição

DIREITO

PREVIDENCIÁRIO

 EDITORA
RIDEEL
Quem tem Rideel tem mais.

Expediente

Fundador	Italo Amadio (<i>in memoriam</i>)
Diretora Editorial	Katia Amadio
Editoras	Janaina Batista Mayara Ramos
Editora Assistente	Mônica Ibiapino
Projeto Gráfico	Sergio A. Pereira
Diagramação	Sheila Fahl/Projeto e Imagem

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Horvath, Miguel

Direito previdenciário / Miguel Horvath. – 12. ed. – São Paulo : Rideel, 2020.

ISBN 978-65-5738-065-9

1. Direito previdenciário – Brasil I. Título

20-2704

CDD 344.8102
CDU 34:368.4(81)

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direito previdenciário

© Copyright – Todos os direitos reservados à



Av. Casa Verde, 455 – Casa Verde
CEP 02519-000 – São Paulo – SP
e-mail: sac@rideel.com.br
www.editorarideel.com.br

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, especialmente gráfico, fotográfico, fonográfico, videográfico, internet. Essas proibições aplicam-se também às características de editoração da obra. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (artigos 102, 103, parágrafo único, 104, 105, 106 e 107, incisos I, II e III, da Lei nº 9.610, de 19/02/1998, Lei dos Direitos Autorais).

1 3 5 7 9 8 6 4 2
0 8 2 0

APRESENTAÇÃO DA OBRA

É com imensa satisfação que apresento a 12ª edição da obra *Direito Previdenciário*. Este trabalho é resultado da pesquisa desenvolvida ao longo da jornada magisterial (a 1ª edição foi denominada Lições de Direito Previdenciário) iniciada em fevereiro de 1997.

Combina a utilização do rigor técnico exigido com uma linguagem simples e acessível aos estudiosos da graduação até a pós-graduação. Denomina-se simplesmente *Direito Previdenciário* para se contrapor à ideia de manual. É fonte de informações aos estudiosos, aplicadores e amantes do Direito Previdenciário.

A obra aborda a evolução da proteção social sob as perspectivas mundial e brasileira, fontes da seguridade social, interpretação das leis de proteção social, princípios constitucionais e doutrinários, conceito de seguridade social enquanto direito fundamental social (analisando o conceito de previdência social, assistência social e saúde), autonomia científica do Direito Previdenciário e sua relação com as demais relações jurídicas, regimes previdenciários (regime geral, regimes próprios e regime de previdência complementar), estudo dos conceitos basilares do direito previdenciário como o de beneficiários (segurados e dependentes), carência, aquisição, manutenção e perda da qualidade de segurado, carência, período básico de cálculo (PBC), renda mensal inicial (RMI) que sofreu profunda alteração decorrente da EC nº 103/2019, além do estudo de todas as prestações previdenciárias à luz da teoria da norma jurídica, decadência e prescrição das prestações previdenciárias e das contribuições sociais. Traz um estudo dos benefícios previdenciários e acidentários extintos, além do acidente de trabalho, inclusive com estudo das ações regressivas, custeio da seguridade social abordando a natureza jurídica das contribuições, classificação constitucional de tributos, financiamento da seguridade social (formas direta e indireta), imunidade em relação às contribuições previdenciárias, estudo da relação jurídica de custeio e deveres instrumentais, crimes previdenciários, contribuições sociais em espécie, prova de inexistência de débito, além do estudo processual do processo administrativo de benefícios e custeio e da parte processual judicial (competência previdenciária, classificação das ações previdenciárias, prévio requerimento administrativo, requisitos da petição inicial, custas e honorários advocatícios, microssistema processual do Juizado Especial Federal, execução das decisões judiciais, ações revisionais, execução das contribuições previdenciárias na Justiça do Trabalho, mandado de segurança).

Assim, apresento a presente obra à comunidade jurídica e de beneficiários da Previdência Social, disponibilizando-a como instrumento de informações valiosas àqueles que buscam aprofundar as discussões acerca da proteção social, em especial do Direito Previdenciário.

O autor

PREFÁCIO

Em diversos textos que tenho escrito a respeito do tema de que se ocupa este livro, deixo assinalado que estamos diante de um direito em formação, que o dia a dia vai conformando e cujo aperfeiçoamento, segundo regras inicialmente fixadas pelo quadro normativo, dar-se-á ao longo de etapas sucessivas da vida dos trabalhadores.

Em consequência, a legislação mutante que dá suporte aos direitos de seguridade social também se vê modificada com excessiva frequência.

Lamentavelmente, o Brasil até agora não ratificou a Convenção nº 157, aprovada pela Conferência Internacional do Trabalho em 1982, cujo artigo 7 cuida do sistema de conservação de direitos em curso de aquisição, inclusive considerando que, no tempo, podem variar quanto à natureza e o período os regimes previdenciários a que se submeterá o trabalhador.

O estudioso do Direito Previdenciário sofre quase as mesmas agruras que o beneficiário quando empreende qualquer estudo sobre a nossa disciplina. Nunca se sabe se aquele estudo servirá de futuro, mormente com as modificações radicais que certos conceitos, figuras e formas apresentam ao longo do tempo.

Deveríamos defender sempre, nós que fomos chamados a jurar a Constituição e que a indicamos aos nossos alunos como estrela polar no trabalho de interpretação, que quaisquer alterações no estatuto de proteção deveriam se cingir àqueles que se filiassem a partir daí, sendo vedada – por incompatível com a natureza mesma dos direitos em curso de aquisição – a retroatividade de normas restritivas de direitos.

As reformas previdenciárias partem do pressuposto segundo o qual o sistema de seguridade social brasileiro é gerador de insuficiências financeiras sempre crescentes e que o único corretivo possível para esse mal é a brutal redução de despesas com os planos de proteção social.

Esse pressuposto jamais foi demonstrado, embora pareça intuitivo que certos vetores foram modificados e que, mais dia, menos dia, revisões e correções de rumo haveriam de ser implementadas, desde que demonstrada a respectiva necessidade com a objetividade dos dados estatísticos, com a frieza das fórmulas atuariais e com o acervo da experiência.

A reforma que acaba de ser promulgada não foge à regra. Nada ficou demonstrado; tudo restou presumido. A sociedade ficou convencida a respeito da iminente debacle do sistema de proteção social e não apenas aceitou, mas também aplaudiu as modificações que, mais uma vez, não primam pela isonomia.

Este livro não necessita de apresentação. Já é sobejamente conhecido do leitor especializado que vem prestigiando as sucessivas edições que, sempre com rigor técnico, proficiência acadêmica e intensa militância profissional nessas lides, o autor tem lançado.

A estrutura teórica do trabalho obedece a padrões tracejados por Pereira Leite (1977) e Feijó Coimbra (1980) que, pioneiramente, esquematizaram o estudo das

categorias elementares do Direito Previdenciário segundo os contornos das normas e das relações jurídicas que são a essência do objeto jurídico.

Mantido esse rigor teórico, a exposição das relações estruturais que têm por objeto as prestações e o custeio se desdobra com naturalidade, também por estar baseada nas diretrizes constitucionais estruturadas em princípios desde a Lei Magna de 1988.

Como escrevi em apresentação à edição anterior, o rigor técnico é compatível com a singeleza da exposição, mormente porque em parte se destina ao alunado que se inicia nessa especialidade. Disso tampouco descuro o autor.

Miguel Horvath Júnior é – sem favor algum – uma das mais expressivas figuras do universo previdenciário.

Presença constante e marcante em cursos, concursos, congressos e conferências, mantém sua lida em duas frentes que se complementam: a docência da disciplina tanto nos cursos de graduação como de pós-graduação e o exercício funcional como procurador federal no setor especializado da Previdência Social.

Dono de uma produção bastante qualificada e intensamente citada, é *player* necessário nos debates que a reforma previdenciária suscita e cuja repercussão na legislação e no futuro do Estado do Bem-Estar brasileiro mal começa a ser avaliada.

Faço questão de lembrar que a tarefa principal do Direito Previdenciário exige “o cuidado e a responsabilidade pelo homem... com o homem concreto, histórico”, como leciona São João Paulo II, na *Centesimus Annus*.

Este livro será, sem dúvida, mais uma semente que se lança no solo fértil da justiça social, fim constitucional da seguridade social.

São Paulo, fevereiro de 2020, no XXV aniversário do Mestrado em Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Wagner Balera

Professor titular da Faculdade de Direito da
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Decano da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social

SOBRE O AUTOR

Amazonense que mora em São Paulo desde dezembro de 1988. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (turma de 1992). Professor de Direito Previdenciário na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo desde 2000. Vinculado ao Programa de Pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), atuando nas seguintes linhas de pesquisa: A seguridade social na sociedade de risco e o papel do professor de direito na universidade.

Ao longo de sua trajetória, atuou como estagiário em escritório privado, de empresas multinacionais, exercendo o cargo de escrevente no Tribunal de Justiça de São Paulo, tendo atuando na Comarca de Santo André (SP), oficial de justiça do Tribunal de Justiça (TJ-SP), oficial federal (TRF da 3ª Região) e, desde 7 de junho de 1994, como integrante da advocacia pública, cargo atualmente denominado de procurador federal vinculado à Advocacia Geral da União (AGU).

Iniciou a vida acadêmica em 1996, quando ingressou no mestrado de Direito Previdenciário da PUC-SP, vindo a obter o título de mestre em Direito Previdenciário. Foi o primeiro a obter tal título no programa com a defesa da dissertação com o título Previdência social em face da globalização em 1999. Banca de defesa foi composta dos seguintes professores: Wagner Balera (Orientador), Annibal Fernandes e Antônio José da Costa.

Em 2001, iniciou o doutorado pela PUC-SP, tendo defendido, em 2003, a tese com o título *O salário-maternidade no direito brasileiro*. Banca de defesa foi integrada pelos seguintes professores: Wagner Balera (orientador), Pedro Paulo Teixeira Manus, Regina Célia Martinez, Domingos Sávio Zainaghi e Erica Paula Barcha Correa (*O salário-maternidade no direito brasileiro*. 2003. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo).

Sua atividade magisterial iniciou-se na Universidade Cruzeiro do Sul (Unicsul) com a missão de estruturar o programa da matéria de Direito Previdenciário e ministrá-lo à sua primeira turma. Passou pela Universidade do Grande ABC (UNIABC), Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), Universidade de Santo Amaro (Unisa), Instituto Municipal de Ensino Superior (Imes – São Caetano do Sul) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

No desenvolvimento da sua carreira acadêmica, tem 32 orientações concluídas como orientador no Programa de mestrado da PUC-SP, cinco orientações concluídas como orientador no Programa de doutorado da PUC-SP e 63 orientações concluídas entre trabalhos de conclusão de cursos (TCC) e monografias de especialização.

Constam cadastrados em seu *curriculum lattes* 63 artigos completos publicados em periódicos e 57 livros e/ou capítulos de livro, entre eles o *Direito Previdenciário*, que chega a 2020 à 12ª edição.

É membro do corpo editorial dos seguintes periódicos:

- *Revista Síntese Direito Previdenciário*
 - *Revista Previdência Ibero-americana – ANASPS*
 - Anuário do Iape – Instituto dos Advogados Previdenciários
 - *Juris Plenum Trabalhista e Previdenciária*
 - *Lex – Revista do Direito Brasileiro*
- Revisor de periódico
- *Revista Discurso Jurídico*
 - *Revista de Direito* (Viçosa)

SUMÁRIO

Agradecimentos	VII
Apresentação da obra	IX
Prefácio	XI
Sobre o autor	XIII
Sumário	XV
Capítulo 1 – A saga evolutiva da proteção social	1
1.1 A ideia de precaução	6
1.2 O bem comum	12
1.3 A doutrina social da Igreja	19
1.4 Fases da evolução histórica da Previdência Social	26
1.5 Períodos da seguridade social no Brasil	27
Capítulo 2 – Fontes da seguridade social	31
2.1 Fontes do Direito Previdenciário Brasileiro	33
2.2 Fontes principais	34
2.2.1 Fontes subsidiárias indiretas ou atos administrativos normativos	45
2.2.2 A jurisprudência como fonte do direito previdenciário	50
Capítulo 3 – Interpretação das leis previdenciárias	53
3.1 Interpretação das leis de proteção social	55
Capítulo 4 – Princípios de seguridade social	59
4.1 Conceito de princípio	61
4.2 Princípios doutrinários de Direito Previdenciário	62
4.2.1 Obrigatoriedade de filiação	63
4.2.2 Princípio da solidariedade	63
4.2.3 Princípio da unicidade	67
4.2.4 Princípio da compreensibilidade	68
4.2.5 Princípio da automaticidade das prestações	68
4.2.6 Princípio da imprescritibilidade do direito ao benefício	69
4.2.7 Princípio da expansividade social	70
4.2.8 Princípio do <i>in dubio pro operario</i>	70
4.3 Princípios e regras constitucionais	72
4.3.1 Universalidade de cobertura e do atendimento	72
4.3.1.1 Diferença entre risco social e contingência social	73

4.3.2	Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.....	73
4.3.3	Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços.....	75
4.3.4	Irredutibilidade do valor dos benefícios.....	76
4.3.5	Equidade na forma de participação no custeio.....	82
4.3.6	Diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social	83
4.3.7	Princípio do caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.....	84
4.3.8	Regra da contrapartida (ou da precedência de custeio)	87
4.3.9	Regra nonagesimal ou da trimestralidade na cobrança das contribuições previdenciárias	90

Capítulo 5 – Conceito de seguridade social..... 91

5.1	Conceito doutrinário	93
5.1.1	Da efetivação dos direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro	99
5.2	Do direito à saúde (arts. 196 a 200 da CF/1988).....	108
5.2.1	Auxílio-reabilitação psicossocial	121
5.3	Do direito à Previdência Social (arts. 201 e 202 da CF/1988)	123
5.4	Do direito à assistência social (arts. 203 e 204 da CF/1988 e Lei nº 8.742/1993 – LOAS)	124
5.4.1	Do financiamento da assistência social.....	130

Capítulo 6 – Autonomia científica do Direito Previdenciário e sua relação com os outros ramos do Direito 141

6.1	Previsões Constitucionais	143
6.2	Finalidade do Direito Previdenciário	144
6.2.1	Prestações previdenciárias.....	144
6.3	O Direito Previdenciário como direito público subjetivo.....	145
6.4	Autonomia do Direito Previdenciário.....	146
6.5	Natureza jurídica	147
6.6	A Previdência Social e os outros ramos do Direito	147

Capítulo 7 – Regimes previdenciários: Regime Geral de Previdência Social, regimes próprios de Previdência Social e Previdência Complementar..... 153

7.1	Perfil do Regime Geral de Previdência Social.....	156
7.2	Dos regimes próprios de Previdência Social	157

7.2.1	Destinatários dos regimes próprios previdenciários	159
7.2.2	Extinção da relação jurídico-previdenciária.....	159
7.2.3	Suspensão da relação jurídico-previdenciária.....	161
7.2.3.1	Características dos regimes próprios.....	162
7.2.3.2	Das prestações previdenciárias devidas ao servidor público (União).....	163
7.2.4	Do Regime de Previdência Complementar (RPC) do servidor público	182
7.2.4.1	Características dos regimes de previdência complementar.....	185
7.2.4.2	Os RPC dos servidores públicos já instituídos.....	187
7.2.4.3	Natureza jurídica e estrutura dos regimes de previdência complementar dos servidores públicos	188
7.2.4.4	Tipos de planos oferecidos e especificidade do custeio da previdência complementar dos servidores públicos.....	191
7.2.4.5	Custeio do regime de previdência complementar do servidor público... ..	192
7.3	Da previdência complementar ou previdência privada	192
7.3.1	Características da previdência privada	193
7.3.2	Elementos da relação jurídica de previdência complementar.....	193
7.3.3	Entes de regulação (normatização) e fiscalização na previdência privada.....	195
7.3.4	Conceitos básicos de previdência privada	198
7.3.5	Tipos de planos previdenciários: benefício definido, contribuição definida e misto	199
7.3.6	Liquidação das entidades de previdência privada	200
7.3.7	Do caráter profissional da gestão e do regime disciplinar	201
7.4	Regime militar.....	202
7.5	Regime especial dos parlamentares	202
Capítulo 8 – Benefícios – conceitos básicos da relação.....		203
8.1	Beneficiários da Previdência Social	205
8.1.1	Dos segurados obrigatórios	206
8.1.2	Do microempreendedor individual.....	218
8.1.3	Do regime de economia familiar.....	222
8.1.4	Segurados facultativos.....	228
8.1.5	Dos dependentes	231
8.1.5.1	Da presunção de dependência econômica	241
8.1.5.2	Do(a) companheiro(a): enquadramento da expressão legal	243
8.1.5.3	Da separação de fato	245
8.1.5.4	Do concubinato	247
8.1.5.5	Do menor sob guarda como equiparado a filho para efeitos previdenciários	249
8.1.5.6	Regras de dependência previdenciária	250
8.1.5.7	Da inscrição do dependente previdenciário	252
8.1.5.8	Da perda da qualidade de dependente	253

8.2	Filiação e inscrição dos segurados	255
8.3	Da manutenção e da perda da qualidade de segurado	259
8.3.1	Do período de graça	259
8.3.2	Do período mínimo de contribuição após nova vinculação ao sistema.....	262
8.4	Período de carência.....	266
8.4.1	A carência e o período de incapacidade.....	269
8.4.2	As regras de transição dos arts. 142 e 143 da Lei nº 8.213/1991.....	273
8.5	Renda mensal do benefício.....	277
8.5.1	Da possibilidade de glosa de contribuições	279
8.5.2	Percentuais aplicáveis aos benefícios.....	281
8.5.3	Salário de benefício.....	282
8.5.3.1	Período básico de cálculo.....	283
8.5.4	Fator previdenciário.....	288
8.5.4.1	A concepção do fator previdenciário.....	290
8.6	Das prestações em geral.....	291
8.6.1	Prestações previdenciárias: benefícios e serviços	291
8.6.2	Acumulação de benefícios.....	293
8.7	Regras de proteção dos benefícios previdenciários	294
Capítulo 9 – Benefícios previdenciários à luz da teoria da norma jurídica		297
9.1	Antecedente normativo.....	299
9.2	Consequente normativo	300
Capítulo 10 – Da aposentadoria por tempo de contribuição à aposentadoria programável		303
10.1	Risco analisado: digressão histórica	314
10.2	Tempo de serviço baseado em início de prova material	314
10.3	Tempo de serviço e sentença trabalhista.....	315
Capítulo 11 – Aposentadoria por idade		331
11.1	Denominação e risco coberto (arts. 48 a 51 da Lei nº 8.213/1991).....	333
11.2	Origem da proteção.....	334
11.3	Carência	335
11.4	CrITÉrio material.....	335
11.4.1	Aposentadoria por idade antes da EC nº 103/2019	335
11.4.2	Da aposentadoria do trabalhador rural, do garimpeiro e do pescador artesanal – art. 201, § 7º, II, com a redação dada pela EC nº 103/2019	335
11.4.3	Aposentadoria por idade da pessoa com deficiência.....	337

11.4.4	Aposentadoria por idade – Regra de transição do art. 18 da EC nº 103/2019	337
11.5	Critério espacial	338
11.6	Critério temporal	338
11.7	Critério pessoal	338
11.8	Critério quantitativo	338
11.8.1	Critério quantitativo para aposentadoria por idade para a regra permanente – aposentadoria do trabalhador rural, do garimpeiro e do pescador artesanal	338
11.8.2	Critério quantitativo para aposentadoria por idade antes da EC nº 103/2019	339
11.8.3	Critério quantitativo para aposentadoria por idade da pessoa com deficiência	339
11.8.4	Critério quantitativo para aposentadoria por idade – regra de transição do art. 18 da EC nº 103/2019	339
11.9	Aposentadoria “compulsória”	340
11.10	Aposentadoria compulsória e os notariais	340
11.11	Aposentadoria e extinção do contrato de trabalho	342
Capítulo 12 – Aposentadoria por incapacidade permanente		343
12.1	Risco protegido (arts. 42 a 47 da Lei nº 8.213/1991)	345
12.2	Definição de incapacidade laboral	345
12.3	Conceito de invalidez previdenciária	346
12.4	Doença preexistente e relação jurídica previdenciária	349
12.5	Da mensalidade de recuperação	351
12.6	Carência	353
12.7	Período de espera	353
12.8	Análise da norma jurídica	353
12.9	Grande invalidez ou invalidez maior	357
12.10	Suspensão da aposentadoria por invalidez	363
12.11	Da perícia administrativa	364
12.12	Do acompanhamento durante o ato da perícia médica	366
Capítulo 13 – Aposentadoria especial		367
13.1	Regras gerais (arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991) e EC nº 103/2019	369
13.2	Fundamentos legais	377
13.3	Natureza jurídica	377
13.4	Objeto da proteção	378
13.5	Carência	378
13.6	Análise da norma jurídica	378
13.7	Do uso de Equipamentos de Proteção Coletiva (EPC) e Individual (EPI)	391

Capítulo 14 – Do benefício por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença).....	413
14.1 Carência	416
14.2 Análise da norma jurídica	416
Capítulo 15 – Salário-família.....	431
15.1 Breve esboço histórico da proteção familiar	433
15.2 Natureza jurídica	437
15.3 Carência	438
15.4 Análise da norma jurídica	438
Capítulo 16 – Salário-maternidade	445
16.1 O salário-maternidade e o princípio da universalidade de cobertura e atendimento	455
16.2 Da carência híbrida do salário-maternidade: correlação da legislação brasileira e a Convenção nº 103 da OIT	455
16.3 O salário-maternidade e o período de graça.....	457
16.4 O salário-maternidade para casais do mesmo sexo: a família homoparental ou homoafetiva	459
16.5 Do custeio do salário-maternidade durante o período de recebimento da prestação.....	460
16.6 Análise da norma jurídica	465
16.7 Da estabilidade da gestante	475
16.7.1 Da estabilidade da gestante e contrato a termo	476
16.8 O salário-maternidade e as indígenas	478
Capítulo 17 – Auxílio-acidente	481
17.1 Do auxílio-acidente	483
17.2 Do auxílio-acidente de qualquer natureza	483
17.3 Carência	484
17.4 Análise da norma jurídica	484
Capítulo 18 – Das pensões	489
18.1 Pensão por morte.....	491
18.1.1 Carência	491
18.1.2 Análise da norma jurídica	492

Capítulo 19 – Auxílio-reclusão	503
19.1 Escorço histórico.....	505
19.2 Carência	507
19.3 Análise da norma jurídica	507
Capítulo 20 – Seguro-desemprego.....	513
20.1 Aspectos gerais	515
20.2 Classificação do desemprego	515
20.3 Evolução histórica e legislativa da proteção aos desempregados	516
20.4 Direito de fruição	523
20.5 Período aquisitivo.....	526
20.6 Hipóteses de suspensão e cancelamento do benefício	528
20.6.1 Abono anual.....	532
20.6.2 Bolsa de qualificação profissional	533
20.7 Auxílio-desemprego emergencial	533
20.8 Seguro-desemprego durante o período de defeso	535
20.9 Seguro-desemprego ao trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo	542
20.10 Justiça competente	543
Capítulo 21 – Abono anual ou gratificação natalina.....	545
Capítulo 22 – Serviços previdenciários	549
22.1 Habilitação e reabilitação profissional.....	551
22.1.1 Natureza jurídica	551
22.2 Serviço Social	552
22.2.1 Natureza jurídica	553
22.2.2 Finalidade	553
22.2.3 Instrumentos técnicos do Serviço Social: parecer social.....	554
Capítulo 23 – Decadência e prescrição das prestações previdenciárias.....	557
23.1 Da decadência e da prescrição em matéria de benefícios	559
Capítulo 24 – Benefícios previdenciários e acidentários extintos	569
24.1 Dos pecúlios.....	571
24.2 Do abono de permanência em serviço	572
24.3 Do auxílio-natalidade.....	573
24.4 Da renda mensal vitalícia.....	573

CAPÍTULO 1

A saga evolutiva da proteção social

O direito previdenciário é fruto da Revolução Industrial e do desenvolvimento da sociedade humana, principalmente em decorrência dos inúmeros acidentes de trabalho que dizimavam os trabalhadores. Esse ramo do direito visa à cobertura dos “riscos sociais, tomada a expressão no seu sentido comum de acontecimento *incertus an et incertus quando*, que acarrete uma situação de impossibilidade de autossustento ou da família”. Santoro Passarelli (1998) afirma que a previdência social não pretende ter uma função indenizatória, mas uma função de alívio da necessidade social, fornecendo ao trabalhador não as prestações equivalentes àquelas que ele tinha antes do evento, mas somente as correspondentes a um mínimo vital. A necessidade vem avaliada objetivamente com respeito, dentro de certos limites, às retribuições e, portanto, ao teor da vida do trabalhador como necessidade socialmente relevante.

Desde as mais remotas épocas, a proteção contra determinados eventos preocupou a humanidade. O homem sempre esteve exposto à indigência, que pode ser compreendida como a exposição humana a sofrimentos e a privações. A indigência sempre foi uma ameaça à segurança e à paz social e suas causas podem ser individuais (ócio, delinquência, imprudência etc.) ou sociais (doença, acidente, incapacidade para o trabalho, desemprego etc.).

O receio do porvir sempre frequentou os temores humanos. A noção de proteção contra riscos sempre se fez presente na História. Esse cuidado correlaciona-se com o próprio instinto de sobrevivência humano. A visão de proteção como fruto da natureza humana denota um traço individual e/ou familiar na proteção. Porém, por vezes, as circunstâncias internas e externas individuais e da coletividade não permitiam a realização de acumulação de recursos para serem utilizados em períodos de necessidade. Daí a importância das técnicas coletivas de proteção social.

Para combater a indigência, foram desenvolvidos inúmeros modelos de proteção individual e social, a saber: beneficência, assistência pública, socorro mútuo, seguro social¹ e seguridade social.

A beneficência está relacionada ao modelo de proteção social no qual a atividade a ser desenvolvida funda-se e tem motivação no amor (*caritas*)

1 O seguro social é uma consequência, fruto da doutrina intervencionista do Estado, o Estado de bem-estar social que, sem admitir a coletivização dos meios de produção, exige dos governos ação enérgica, visando ao atingimento de estados avançados de civilização e de uma vida cômoda e decorosa.

ao próximo; já a filantropia não caracterizava direito ou dever, posto que se baseava em valores morais ou religiosos (amar a Deus e ao próximo como a si mesmo). Como parte integrante dessa técnica de proteção aos desvalidos, a Igreja criava hospedagens anexas aos templos, onde auxiliava os órfãos, anciãos, inválidos e doentes.

A assistência realizada pelos indivíduos (assistência privada) é um fim de toda a coletividade. Vislumbra-se nítida diferenciação com a filantropia, posto que, na assistência, o motivo não é puramente altruísta, mas, sim, de profilaxia social.

O socorro mútuo se exterioriza com a formação das sociedades mútuas. Na Grécia, registra-se a existência de associações de mútua ajuda, conhecidas como *éranoi*. Essas associações exigiam contribuições regulares de seus associados e tinham como finalidade a concessão de empréstimos sem juros aos participantes que se encontravam diante de situações de necessidade.

Em Roma, existiram as associações denominadas *collegia* ou *sodalitia*, destacando-se, entre elas, os *collegia tenuiorum*, que, mediante contribuições de seus associados, tinham por escopo assegurar sepultura e as despesas dos funerais dos sócios. Criavam, entre seus membros, uma solidariedade de interesses e necessidades.

Na Idade Média, na Germânia, encontramos as associações chamadas de *guiltras*, que tinham como finalidade conceder assistência a seus associados em caso de doença e prover as despesas funerárias de seus membros.

O seguro social surge em decorrência da Revolução Industrial, que cria a figura do trabalhador assalariado que necessita de proteção contra acidente do trabalho, doença, invalidez e morte. Técnica de proteção social que originariamente previa proteção apenas e tão somente aos trabalhadores (excluindo os não trabalhadores da proteção).

A seguridade social é a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de políticas públicas contra as privações econômicas e sociais – que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência, como consequência de doença, maternidade, acidente do trabalho ou doença profissional, desemprego, invalidez, idade avançada e morte – e também a proteção de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos (Convenção da Organização Internacional do Trabalho [OIT] nº 102/1952 – Normas Mínimas de Seguridade Social).

Antes de enunciarmos as principais linhas evolutivas da previdência, recordemos lição de Bertrand Russel destacada por Celso Barroso Leite:

a previdência é a mais importante de todas as causas que tornam a vida humana diferente da dos animais [...]. A inteligência, como o exemplifica a história humana, tem duas formas principais: previsão e técnica.²

Assim, no dizer do Professor Celso Barroso Leite:

quando um homem primitivo, nas brumas da pré-história, guardou um naco de carne para o dia seguinte depois de saciar a fome, aí estava nascendo a previdência. Não a previdência social, mas não é menos verdadeiro que dela para previdência social foi apenas uma questão de técnica – a segunda forma de inteligência. Cabe destacar que a previdência nasce como técnica do seguro privado e depois socializa-se.³

Até o século XVII, essa proteção era feita pela família, por vizinhos, por instituições religiosas, pelo município, pelos companheiros de trabalho, por meio de associações profissionais, pelos proprietários da terra ou pelas corporações de ofício. Com a percepção de que as técnicas coletivas individuais de proteção eram insuficientes – na medida em que os mais necessitados (frágeis sob o ponto de vista econômico) ficavam fora da proteção, bem como em face de a proteção assegurar apenas e tão somente os riscos sociais básicos – passou-se a prospectar um conceito de proteção social sob a égide do Estado.

Somente no final do século XIX, com a segunda onda da Revolução Industrial, é que as nações começaram a desenvolver a proteção aos trabalhadores, que, paulatinamente, foi sendo estendida aos demais integrantes da sociedade.

Há inúmeras perspectivas a partir das quais se pode abordar a questão acerca do fundamento do seguro social. As perspectivas adotadas para o desenvolvimento do tema foram a ideia geral de precaução, a noção de bem comum e a doutrina social da Igreja.

2 RUSSEL, Bertrand apud LEITE, Celso Barroso, 1983. p. 16.

3 LEITE, Celso Barroso. *Um século de previdência social: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p. 16.

1.1 A IDEIA DE PRECAUÇÃO

A Revolução Agrícola é um marco decisivo na evolução histórica da humanidade. Como aponta Yuval Noah Harari,⁴ três importantes revoluções definiram o curso da história do homem: a Cognitiva deu início à história, há cerca de 70 mil anos; a Agrícola a acelerou, por volta de 12 mil anos atrás; a Científica, que começou há 500 anos, ainda está em progressão e pode até colocar um fim na história. Até a implementação da Revolução Agrícola, os homens viviam em regime de nomadismo, ainda que com algum temperamento, em muitos casos. Como descreve o professor de Harvard, Geoffrey Blainey:

Não raro, as pessoas desse mundo nômade devem ter vivido uma grande incerteza. Estavam à mercê das estações climáticas, pois não armazenavam grãos, nozes ou outros alimentos com os quais pudessem enfrentar a fase inicial de um período de carestia. Em sua maioria, os abrigos eram frágeis. Em algumas regiões, viviam lado a lado com tigres, leões, ursos, panteras, elefantes e outros animais de grande força e ferocidade. Deviam ansiar por segurança e consolação.⁵

Feijó Coimbra assinala que

Durante muitos milênios o homem da pré-história vagou em bandos errantes, mantendo-se da caça, da pesca e da coleta de frutos. Foi relativamente recente sua fixação ao solo, pelo abandono da economia de coleta, substituída pela utilização ordenada dos produtos da atividade agrícola e pastoril. Em determinada época, há menos de dez mil anos, os grupos humanos passaram a selecionar, cultivando-as, certas espécies vegetais, e a cativar e criar alguns animais. Ao pastoreio, apresentado [...] como um estágio intermediário entre a economia de coleta e a vida sedentária, o homem foi, progressivamente, acrescentando o trato de culturas permanentes, que o levou ao abandono do nomadismo. [...] Foi assim que, nos últimos tempos do Neolítico, puderam formar-se grandes comunidades nos locais mais adequados ao seu desenvolvimento, pela evolução dos aldeamentos [...], sedes [...] de aglutinação de esforços para a realização de empreendimentos de utilidade geral, como a irrigação.⁶

4 HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: uma breve história da humanidade*. Trad. de Janaína Marcoantonio. 28. ed. Porto Alegre: L&PM, 2017. p. 11.

5 BLAINEY, Geoffrey. *Uma breve história do mundo*. 2. ed. São Paulo: Fundamento Educacional, 2010. p. 13.

6 COIMBRA, Feijó. *O trabalhador rural e a previdência social*. Rio de Janeiro: José Konfino, 1968. p. 5-6. No mesmo trecho, em nota de rodapé, o autor cita a lição de Joaquim Pimenta: “É a agricultura, com a charrúa, combinada com a pecuária, que permitiu, nas comunidades estratificadas da mais alta antiguidade, concentrar a população em cidades nos centros mais importantes da vida comum”. Blainey, por sua vez, destaca que “a capacidade de um distrito de alimentar as pessoas passava a ser

No mesmo sentido, Harari descreve que o *homo sapiens* se espalhou inicialmente coletando plantas silvestres e caçando animais selvagens. Com a Revolução Agrícola, passou “a dedicar quase todo seu tempo e esforço a manipular a vida de algumas espécies de plantas e animais”. Consistiu, como consequência, em uma revolução também quanto à maneira como as pessoas viviam, já que elas vieram a abandonar “a vida espartana, perigosa e muitas vezes parca dos caçadores-coletores, estabelecendo-se em uma região para aproveitar a vida farta e agradável dos agricultores”.⁷

Não podemos deixar de considerar que a organização e a divisão do trabalho, que surgem ainda na sociedade primitiva, aumentam enormemente a produtividade humana.⁸ A partir do momento em que o homem é capaz de direcionar a produção dos alimentos que consome, o passo seguinte é tentar estabelecer um controle no tempo.

Como observa Harari:

Os caçadores-coletores normalmente não perdiam muito tempo pensando no mês ou no verão seguinte. [...] na economia de subsistência da caça e coleta, havia um limite óbvio a tal planejamento de longo prazo. [...] Não fazia sentido se preocupar com coisas que eles não podiam controlar. A Revolução Agrícola tornou o futuro muito mais importante do que havia sido até então. Os agricultores sempre precisam ter o futuro em mente e trabalhar em função dele. A economia agrícola se baseava em um ciclo sazonal de produção, compreendendo longos meses de cultivo seguidos de breves períodos de colheita. [...] A preocupação com o futuro tinha origem [...] também na incerteza fundamental da agricultura. Uma vez que a maioria dos vilarejos vivia do cultivo de uma variedade limitada de plantas e animais domesticados, eles estavam à mercê de secas, inundações e pestes. Os camponeses eram obrigados a produzir mais do que consumiam para que pudessem acumular

multiplicado por três, seis ou talvez até mais vezes, com o uso mais eficiente do solo e das pastagens, dos minerais e da pesca: um conjunto de conquistas que estava além das habilidades dos povos nômades. A população do mundo, até então reduzida, aumentou drasticamente” (op. cit., p. 35). Como bem detecta Harari, “a agricultura permitiu que as populações aumentassem de maneira tão rápida e radical que nenhuma sociedade agrícola complexa poderia se sustentar novamente se voltasse a se dedicar à caça e à coleta” (op. cit., p. 107).

7 HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: uma breve história da humanidade*. Trad. de Janaína Marcoantonio. 28. ed. Porto Alegre: L&PM, 2017. p. 87.

8 Marx, em outra perspectiva, destaca que “somente depois de a humanidade ter superado pelo trabalho suas primitivas condições de animalidade, depois, portanto, de seu próprio trabalho já estar socializado num certo grau, é que surgem as condições para que o mais-trabalho de um transforme-se em condição de existência do outro. [...] A relação capitalista, de resto, nasce num terreno econômico que é o produto de um longo processo de desenvolvimento. A produtividade preexistente do trabalho, que lhe serve de fundamento, não é uma dádiva da natureza, mas o resultado de uma história que compreende milhares de séculos” (MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*, Livro I: o processo de produção do capital. Trad. de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 580-581).

reservas. [...] Em consequência, desde o advento da agricultura as preocupações com o futuro se tornaram atores importantes no teatro da mente humana. [...] Os camponeses se preocupavam com o futuro [...] também porque podiam fazer algo a respeito. Podiam limpar outro campo, cavar outro canal de irrigação, diversificar os tipos de cultivo.⁹

Com efeito, o homem difere dos animais, com os quais compartilha necessidades fisiológicas, na medida em que é capaz de interferir na natureza para escapar de seus ciclos repetitivos e buscar se prevenir quanto a seus eventos cataclísmicos ocasionais. É certo que muitos animais têm como hábito, instintivo, o de guardar alimentos para as temporadas mais difíceis do ano. Não obstante, nenhum animal, exceto o homem, tem a perspectiva de plantar (e cultivar) para depois colher, de domesticar e destinar outro animal à engorda para dele posteriormente se alimentar, enfim, de construir as bases de sua segurança alimentar.¹⁰

Podemos afirmar, com suficiente convicção, que a partir da dita “revolução agrícola” o homem passa a se ocupar com a questão da precaução, a colocar os olhos no futuro e tentar controlá-lo, na medida do possível. Passa, assim, a adotar medidas antecipatórias que permitam a ele se desvencilhar de riscos (inclusive, com o uso de cálculos primitivos) ou, quando isso se mostrar inviável, ao menos minorar os danos.

No início, os riscos eram impostos essencialmente pela natureza (em maior parte, associados a aspectos climáticos), eventualmente com ligeira coparticipação do próprio ser humano, mas eles vão se diversificando com o passar do tempo – à medida que aumenta também o contributo humano em criá-los ou potencializá-los –, o que ganha enorme fôlego a partir da era industrial.

Ademais, em dado momento histórico, o homem passa a enxergar a possibilidade de socializar os riscos – ou melhor, suas consequências financeiras. Passa, então, a criar redes sociais de proteção que permitam suavizar as sequelas – por reparação ou atenuação – geradas individualmente àquele atingido pelo sinistro, por meio da diluição, entre os membros do agrupa-

9 HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: uma breve história da humanidade*. Trad. de Janaína Marcoantonio. 28. ed. Porto Alegre: L&PM, 2017. p. 109-110.

10 Nesse sentido, Blainey assinala que “o futuro estava com os novos fazendeiros e pastores de rebanhos; ter acesso ao celeiro em tempos de fome era possuir um patrimônio que nenhuma outra tribo na era nômade poderia possuir. Durante a seca, o vilarejo que tivesse um bom estoque de grãos e um rebanho de ovelhas ou cabras poderia sobreviver por mais tempo” (BLAINNEY, Geoffrey. *Uma breve história do mundo*. 2. ed. São Paulo: Fundamento Educacional, 2010. p. 32)