



Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito

## **A Pensão por Morte no Direito Previdenciário brasileiro**

Miguel Augusto Marçano Galdino

**Brasília, fevereiro de 2011**

Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito  
Curso de Graduação em Direito

## **A Pensão por Morte no Direito Previdenciário brasileiro**

Monografia apresentada como requisito necessário à obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília, realizada sob a orientação da Professora Doutora Gabriela Neves Delgado.

Brasília, fevereiro de 2011

**MIGUEL AUGUSTO MARÇANO GALDINO**

*A tua felicidade é possível.  
Crê nesta realidade e trabalha com  
afinco para consegui-la. Não a  
coloques nas coisas, nos lugares, nem  
nas pessoas, a fim de que não te  
decepções. A felicidade é um estado  
íntimo, defluente do bem-estar que a  
vida digna e sem sobressaltos  
proporciona. Mesmo que te falem  
dinheiro, posição social de relevo e  
saúde, podes ser feliz, vivendo com  
resignação e confiança em Deus.*

Joanna de Ângelis

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pela bênção de estar na carne, experimentando vida repleta de provas, aprendizados, experiências, trabalho e infinitas oportunidades de crescimento espiritual. Agradeço ao meu “Anjo da Guarda”, amigo de todas as horas, a quem muito dou trabalho, pela disposição e amor a mim direcionados. Agradeço também a toda espiritualidade amiga, que tem me dado força nos momentos mais difíceis. Sei que nunca estou sozinho.

Agradeço igualmente à minha família sanguínea (pai, mãe e irmã): as pessoas com quem divido o teto e convivo todos os dias. Obrigado por serem as pessoas certas, no lugar certo, na hora certa, com as qualidades e defeitos certos para meu autoconhecimento e para meu maior e melhor desenvolvimento moral possível. Obrigado pelo privilégio da convivência! Obrigado por serem os melhores e mais eficazes instrumentos utilizados por Deus nesta minha encarnação para me fazer evoluir!

Agradeço à minha família espiritual encarnada (amigos). Muitas pessoas se enquadrariam nessa categoria, mas aqui, em especial, faço referência a alguns poucos, os que por mais tempo convivi e com os quais, por mais tempo, tive a certeza da lealdade e do amor fraternal recíproco. Agradeço ao Marcos Barbosa, Fernando Lima e Isabela Canabrava que, sem dúvida, foram meu sustento emocional e meu suporte nas horas mais felizes e mais tristes desses longos anos de graduação. Agradeço também aos meus caros Marcos Damasceno, Alexandre Fernandes e Ana Paula Carvalho por tornarem minhas idas à UnB uma tarefa divertida e interessante.

Agradeço minha querida “chefe” do Superior Tribunal de Justiça, Fernanda Vale, pelo tempo despendido me explicando o truncado Direito Previdenciário, pelo clima descontraído de convivência diária (ainda que curta convivência) e por ter me inspirado a escrever sobre esse tema, que se demonstrou fascinante: a Pensão por Morte.

Finalmente, um agradecimento todo especial à minha caríssima orientadora, Professora Doutora Gabriela Neves Delgado, pela jovialidade, seriedade, disposição, atenção, preocupação e pelo carinho comigo despendidos ao longo desse corrido período de preparação dessa monografia. Agradeço pelo privilégio de ter podido conviver com tão distinta profissional que apesar dos títulos, do conhecimento, apesar de ser uma referência na sua área de atuação (Direito do Trabalho), não se nega a dialogar com simples alunos de graduação de maneira interessada e respeitosa. A senhora será sempre um referencial, um modelo de profissional para mim.

**“Sede pacientes.  
A paciência também é uma caridade e  
deveis praticar a lei de caridade  
ensinada pelo Cristo, enviado de Deus.  
A caridade que consiste na esmola  
dada aos pobres é a mais fácil de  
todas. Outra há, porém, muito mais  
penosa e, conseqüentemente, muito  
mais meritória:  
a de perdoarmos aos que Deus colocou  
em nosso caminho para serem  
instrumentos do nosso sofrer e para nos  
porem à prova a paciência”.**  
(Allan Kardec).

## Sumário

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	4
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>CAPÍTULO 1 – BREVE HISTÓRICO DO SISTEMA DA SEGURIDADE SOCIAL NO MUNDO</b> .....	10
1.1 – O século XX e a banalização do mal .....	10
1.2 – O fim da 2ª Guerra Mundial e a Declaração Universal dos Direitos do Homem. ....	11
1.3 – Antecedentes históricos ao Sistema Previdenciário Público .....	12
1.4 – As Poor Laws e a Revolução Industrial.....	13
1.4.1 – O início das <i>Poor Laws</i> .....	14
1.4.2 – O cercamento dos campos .....	16
1.4.3 – A revolução industrial inglesa .....	17
1.5 – O <i>Landflucht</i> e o 1º <i>Reich</i> alemão de Bismarck.....	19
1.5.1 – A mentalidade social-democrata do Chanceler Bismarck .....	21
1.5.2 – O sistema previdenciário bismarckiano e os novos benefícios .....	23
1.6 – A ascensão do Estado-provedor .....	24
1.7 O surgimento do Estado de Bem-Estar Social .....	25
1.8 – O Plano Beveridge.....	26
1.9 – O embate entre os modelos Bismarckiano e Beveridgiano .....	27
<b>CAPÍTULO 2 – A SEGURIDADE SOCIAL MODERNA E SUA ESTRUTURA NO BRASIL</b> .....	30
2.1 – Breve síntese histórica e legislativa no Brasil .....	30
2.2 – A Constituição Federal de 1988 e o Direito da Seguridade Social .....	34
2.3 – Os princípios previdenciários .....	36
2.3.1 – Princípio da Solidariedade .....	36
2.3.2 – O Princípio da Universalidade de Cobertura e Atendimento .....	37
2.3.3 – O Princípio da Uniformidade e Equivalência de Prestações entre as Populações Urbana e Rural .....	38
2.3.4 – Princípio da Seletividade e da Distributividade na Prestação de Benefícios e Serviços.....	38
2.3.5 – Princípio da Irredutibilidade do Valor dos Benefícios .....	39
2.3.6 – Princípio da Equidade na Forma de Participação no Custeio.....	40
2.3.7 – Princípio da Diversidade da Base de Financiamento .....	40
2.3.8 – Princípio Democrático e Descentralizado da Administração .....	41
2.4 – Os Regimes de Previdência (RGPS e RPPS): noções preliminares .....	42
2.5 – Benefícios previdenciários: noções preliminares .....	43
2.5.1 – Aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente .....	45
2.5.2 – Aposentadoria por tempo de contribuição.....	46
2.5.3 – Aposentadoria por idade.....	47
2.5.4 – Aposentadoria especial.....	47
2.5.5 – Salário-maternidade .....	48
2.5.6 – Salário-Família .....	48

2.5.7 – Auxílio-Reclusão.....	49
2.5.8 – Pensão por Morte. ....	49
<b>CAPÍTULO 3 – PENSÃO POR MORTE.</b> .....	<b>50</b>
3.1 – Considerações iniciais e regra matriz .....	50
3.2 – Dos segurados e da carência.....	51
3.2.1 – Perda da qualidade de segurado e dependente. ....	52
3.3 – Da Dependência.....	54
3.4 – O companheiro homossexual como dependente. ....	56
3.5 – Da solicitação da pensão por morte pela internet e ausência do requerimento administrativo. ....	58
3.6 – Da Habilitação Tardia.....	59
3.7 – Renda Mensal Inicial (RMI).....	60
3.8 – Aplicação da Lei mais Benéfica e a Lei 9.032/95. ....	61
3.9 – A cessação do benefício. ....	64
3.10 – Cumulação de benefícios.....	64
3.11 – Da prescrição e decadência.....	65
3.12 – Atualmente, a configuração legal da Pensão por Morte afronta o Princípio do Equilíbrio Econômico? .....	67
<b>4 . CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>70</b>
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>72</b>
5.1 – Livros.....	72
5.2 – Artigos e revistas.....	73
5.3 – Arquivos eletrônicos.....	73
5.4 – Sítios eletrônicos. ....	73

## INTRODUÇÃO.

Inicialmente, no primeiro capítulo, a monografia demonstra como a preocupação com o bem-estar coletivo é uma realidade que se inicia no século XIV, na Inglaterra. A consolidação das *Poor Laws*, de 1601, é o primeiro marco legal público e sistematizado de proteção social aos mais pobres, idosos e deficientes. No século XIX, com a ascensão de Bismarck, o mundo vislumbraria uma nova “era social”, onde todas as pessoas passariam a ter de contribuir coercitivamente para o sistema e o Estado passaria a ser o planejador e responsável pelo bom funcionamento do sistema, em que patrão e empregado coparticipariam de seu custeio. Devido ao maior número de segurados e, conseqüentemente, de contribuições, os tipos de benefícios oferecidos se diversificou, o que permitiu o oferecimento de proteção mais completa aos segurados.

Em seguida, no segundo capítulo, viu-se que no Brasil a idéia de Previdência Social esteve presente desde o século XVIII e que os benefícios previdenciários começaram a ser concedidos para grupos especiais de servidores públicos. A Constituição Federal de 1934 foi a primeira a estabelecer a forma tríplice de fonte de custeio e a prever a universalidade de cobertura. Atualmente, com a estabilização da economia e frente aos baixos valores dos benefícios concedidos pelo INSS, a Previdência Privada, que ainda é procurada por apenas 4% das famílias brasileiras, vem ganhando espaço e batendo recordes de arrecadação, ao contrário dos déficits bilionários do INSS.

A seguir, a pesquisa analisa os princípios que formam a base teórica da Previdência Social, como os Princípios da Solidariedade; Universalidade de Cobertura; Uniformidade e Equivalência de Prestações; Seletividade e Distributividade na Prestação; Irredutibilidade do Valor dos Benefícios; Equidade na Forma de Participação no Custeio; Diversidade da Base de Financiamento e o princípio Democrático e Descentralizado da Administração Previdenciária. Além disso, o capítulo segundo aborda noções preliminares dos benefícios previdenciários, como a Aposentadoria por Invalidez, Auxílio-acidente, Auxílio-doença, Aposentadoria por tempo de contribuição, Aposentadoria por Idade, Aposentadoria Especial, Salário-maternidade, Salário-Família, Auxílio-reclusão e a Pensão por morte.

Finalmente, no terceiro e último capítulo, será aprofundado o estudo sobre o mais dispendioso dos benefícios previdenciários: a pensão por morte. Pode-se observar que ele é um benefício que não exige carência. Seu salário-benefício é de 100% do benefício percebido pelo *de cuius*. Há presunção de dependência do cônjuge e sua concessão é

concedida ainda que o segurando venha a contrair novas núpcias ou a receber outro benefício previdenciário. A única exceção é a cumulação de duas pensões por morte.

Assim, parece ter restado claro que o benefício da Pensão por Morte brasileiro é o mais protetivo e, por isso, o mais dispendioso e o mais concedido no Brasil. Ao contrário de todos os outros países, que estabelecem uma série de critérios para a concessão da pensão, no Brasil, não importa o estado sócio-econômico do cônjuge, a idade do cônjuge do *de cujus*, se houve prole ou não, se o *de cujus* contribuiu, em termos econômicos, satisfatoriamente para a Previdência social.

A Pensão por Morte no Brasil, atualmente, pode ser extremamente deficitária para a Previdência Social por esses motivos, podendo vir a se tornar o maior dos motivos para o famoso “rombo da previdência”, além de ser possível vislumbrar uma afronta ao princípio do equilíbrio econômico, uma vez que não deve existir benefício sem custeio.

# CAPÍTULO 1 – BREVE HISTÓRICO DO SISTEMA DA SEGURIDADE SOCIAL NO MUNDO.

## 1.1 – O século XX e a banalização do mal.

Neste século XXI, idéias como Direitos Humanos, Dignidade da Pessoa Humana, Solidariedade, Bem-Estar Social são os paradigmas-básicos, os pilares dos mais diversos ordenamentos jurídicos democráticos modernos. Como se sabe, essas idéias de preocupação com a organização da sociedade, com o bem comum, com a busca de um modelo estatal e jurídico que impeça a repetição dos extermínios ocorridos em meados do século XX tornaram-se consensos ocidentais.

Corroborando este entendimento, FÁBIO KONDER COMPARATO afirma:

A compreensão da dignidade suprema da pessoa humana e de seus direitos, no curso da História, tem sido, em grande parte, o fruto da dor física e do sofrimento moral. A cada grande surto de violência, os homens recuam, horrorizados, à vista da ignomínia que afinal se abre claramente diante de seus olhos; e o remorso pelas torturas, as mutilações em massa, os massacres coletivos e as explorações aviltantes faz nascer nas consciências, agora purificadas, a exigência de novas regras de uma vida mais digna para todos<sup>1</sup>.

Desde a barbárie até o século XXI, vislumbrou-se palcos de guerra a todo momento. É certo que o número de guerras e conflitos com relevante número de baixas humanas tem diminuído acentuadamente desde o fim da Guerra Fria, mas o fato é que o século XX e as duas Guerras Mundiais trouxeram uma sensibilização em escala planetária nunca antes alcançada pelos inúmeros conflitos inerentes à história da humanidade.

O século XX começou com inúmeras inovações. A mais tenebrosa delas foi o assassinio em massa – mais conhecido como genocídio. Anteriormente, morriam centenas, milhares em guerras. Com o século XX, as mortes passaram a ser planejadas, muitas vezes como política de Estado, e as cifras, pela primeira vez, chegaram aos milhões. Ao contrário do que se pensa, o primeiro genocídio nesses termos se deu por conta dos turcos contra os armênios em 24 de abril de 1915, já durante a 1ª Guerra Mundial<sup>2</sup>.

A 1ª Guerra Mundial surpreendeu a população pelas novas possibilidades tecnológicas que permitiram o conflito ser o maior do mundo até então, tanto em termos de destruição, quanto em termos de mortes. Não só os tanques encouraçados eram novidades: desbravou-se os abismos do mar com o uso de submarinos e a imensidão do céu, com o uso de aviões de guerra e os barcos-voadores (*Luftschiff*) alemães. Além disso, a química

---

<sup>1</sup> COCURUTTO (2008, 29).

<sup>2</sup> <http://www.april24.net/> - consulta em 29 de dezembro de 2010.

tão avançada contribuiu para o uso desenfreado de gás-mostarda e de gás de cloro na guerra das trincheiras<sup>3</sup>.

Já a 2ª Guerra Mundial surpreendeu menos pelos equipamentos militares<sup>4</sup> e mais por sua instauração (apenas 21 anos após o armistício que pôs fim à 1ª Guerra Mundial), por sua amplitude, global e, como diria HANNA ARENDT, pela “banalização do mal”<sup>5</sup>. Pouco antes do estopim da guerra, no início da década de 1930, a humanidade vivenciou genocídio de ainda maiores proporções que o perpetrado contra os armênios – o da URSS contra os ucranianos impondo-os a Grande Fome (Holodomor), nos anos de 1932 e 1933.

Em janeiro de 1942, no auge da Guerra, a solução final foi adotada pelos alemães na Conferência de Wannsee, dando-se início à indústria da morte nazista e seu saldo de 6 milhões de judeus exterminados<sup>6</sup>. O regime socialista de Josef Stalin, ditador soviético, segundo o pesquisador ROBERT CONQUEST, teria exterminado 20 milhões de pessoas, entre executados, famintos e os enviados aos campos de concentração soviéticos, chamados de Gulags<sup>7</sup>.

## **1.2 – O fim da 2ª Guerra Mundial e a Declaração Universal dos Direitos do Homem.**

Seis dias após o lançamento da segunda ogiva nuclear sobre a cidade japonesa de Nagasaki, o Imperador Hirohito assinou a rendição incondicional do Império Japonês, em 15 de agosto de 1945, encerrando, definitivamente, a 2ª Guerra Mundial<sup>8</sup>.

O mundo havia alcançado seu limite moral. O sofrimento com as perdas de vidas, de cidades, de história, era insuportável. Foi assim que em 1946, o jurista canadense John Peters Humphrey foi convidado pelo então Secretário Geral das recentes Nações Unidas para redigir um documento que serviria como o enunciado dos direitos básicos dos seres humanos, tendo em vista os inéditos desrespeitos perpetrados contra a humanidade ao

---

<sup>3</sup> “Tamanha foi sua presença nas batalhas que no ano final da guerra, em 1918, ¼ dos obuses lançados pela artilharia eram de gás venenoso”. - <http://www.luftwaffe39-45.historia.nom.br/iguerra.htm> - consulta em 27 de novembro de 2010.

<sup>4</sup> Foi banido o uso de gases tóxicos e os armamentos desenvolveram-se com base nas inovações da Guerra anterior – com exceção da tecnologia nuclear, utilizada para finalizar a guerra no pacífico em 1945.

<sup>5</sup> [http://veja.abril.com.br/090507/p\\_136.shtml](http://veja.abril.com.br/090507/p_136.shtml) - consulta em 15 de dezembro de 2010.

<sup>6</sup> PAZZINATO e SENISE (1994, 276).

<sup>7</sup> <http://users.erols.com/mwhite28/warstat1.htm> - consulta em 27 de novembro de 2010.

<sup>8</sup> PAZZINATO e SENISE (1994, 273).

longo da guerra. Com o auxílio de intelectuais de diversos países, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi promulgada e adotada pela ONU em 10 de dezembro de 1948<sup>9</sup>.

O espírito da época está bem redigida no preâmbulo da Declaração, onde lê-se:

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os todos gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum.

E pela primeira vez na história, a Seguridade Social passou ser vista como direito universal do homem, de acordo com o art. XXV da referida Declaração:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Assim, resta evidente que só a partir de meados do século XX a idéia de o ser humano como um fim em si mesmo, titular de inúmeros direitos, direitos esses universais e que devem ser protegidos pelo Estado, passou a ser de forte impacto, principalmente nas sociedades ocidentais. Todavia, a preocupação com os necessitados e incapacitados, ao contrário do que se costuma entender, não se originou exclusivamente dos traumas advindos das Guerras Mundiais e com o conseqüente Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). Por incrível que pareça, as primeiras legislações tratando de questões sociais originou-se na Inglaterra feudal, no século XIV, mais precisamente em 1344<sup>10</sup>.

### **1.3 – Antecedentes históricos ao Sistema Previdenciário Público.**

Ao contrário do que se costuma pensar ao se estudar a Teoria Geral do Estado e dos Direitos Humanos, o Estado nacional moderno está longe de ser a primeira e única organização na história humana que se interessa pelo bem-estar das pessoas. O estudo da história é essencial em qualquer seara científica, pois somente por meio do entendimento do desenvolvimento das idéias é que se consegue analisar com precisão os problemas atuais e propor soluções razoáveis.

Rompendo com o paradigma estabelecido, a preocupação do ser humano com seu próximo tem origem organizada já desde o Império Romano. A família romana, por meio do *pater familias*, tinha a obrigação de prestar assistência aos servos e clientes, em

---

<sup>9</sup> <http://www.humphreyhampton.org/undhr.php> - consulta em 30 de novembro de 2010.

<sup>10</sup> MARTINS (2005, 3).

uma forma de associação, mediante contribuição de seus membros, de modo a ajudar os mais necessitados. O exército romano guardava 2/7 do soldo do soldado. Quando ele se aposentava, recebia essas economias junto com um pedaço de terra<sup>11</sup>.

Como se sabe, a família romana ultrapassava os limites sanguíneos e afetivos a que se reduziu a família moderna. Assim, a obrigação de prestar assistência, ao contrário de parecer imposição, traduzia uma prática comum daquele povo. Portanto, na Era Romana, a única previdência coercitiva se dava no Exército. Na verdade, a cobrança coercitiva se dava, entre outros, para que o “Estado” romano pudesse manter sua máquina de guerra, da qual dependia, e pudesse garantir seus novos territórios ao assentar os soldados aposentados nas novas regiões. O infortúnio em Roma, portanto, era uma preocupação que só dizia respeito ao *pater familias*<sup>12</sup>.

Com o desfacelamento do Império Romano do Ocidente toda a idéia de assistência fragmentou-se entre as diferentes ordens bárbaras só voltando a ter relevância em 1344, quando foi celebrado o primeiro contrato de seguro marítimo, posteriormente surgindo a cobertura de riscos contra incêndios<sup>13</sup>.

#### **1.4 – As Poor Laws e a Revolução Industrial**

A história da Inglaterra merece uma atenção especial por ser ela, em geral, *sui generis* comparada às das demais potências européias. Apesar de sua vantagem geográfica, por se localizar em uma ilha isolada do resto do continente, a Inglaterra teve uma fase de “Heptarquia”, isto é, a ilha era dividida entre sete reinos. Como de costume na alta Idade Média, a guerra entre eles era comum. Entretanto, com as invasões normandas do século IX, e não havendo território para onde fugir, o Rei Edred conseguiu unificar os sete reinos, visando à defesa comum. A unificação da Inglaterra ocorreu em 954, assim permanecendo até os dias de hoje<sup>14</sup>.

No início do século XIII, o Rei João I, o Sem Terra, ao retornar de sua viagem à Terra Santa, foi pressionado por uma união de barões a assinar a Magna Carta, em 1215<sup>15</sup>. Essa desconfiança da nobreza inglesa em relação ao rei costuma ser apontada como a origem de toda a importância dada por sua cultura à limitação dos poderes estatais e à

---

<sup>11</sup> MARTINS, Sergio (2006, 3).

<sup>12</sup> <http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/imperio-romano/imperio-romano.php> - consulta em 2 de dezembro de 2010.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> <http://cubano.ws/info-atual/heptarquia> - consulta em 2 de dezembro de 2010.

<sup>15</sup> <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/magna-charta-1215-magna-charta-libertatum.html> - consulta em 2 de dezembro de 2010.

cobrança de menos impostos<sup>16</sup>. Em 24 de maio de 1337, iniciou-se, oficialmente, a Guerra dos 100 anos e, neste contexto, uma primeira Ordenança Real foi redigida, em 1344, determinando que os leprosos deixassem Londres e se instalassem no interior<sup>17</sup>.

Para muitos, à primeira vista, esta atitude é repugnante e discriminatória. Entretanto, é preciso olhar a história com os olhos daquele tempo. E esta foi a primeira preocupação com o bem-estar geral da população jamais demonstrada por uma organização governamental, já que ainda não se falava em Estado no século XIV. Importante observar a postura discriminatória da época ao se considerar leprosos e judeus como transmissores da peste<sup>18</sup>.

Três anos depois da Ordenança Real de 1344, provavelmente em decorrência das péssimas condições de higiene que levaram o Rei Eduardo III a promulgá-la, iniciou-se oficialmente a Peste Negra, uma pandemia que atingiu a Europa, China e Oriente Médio. Estima-se que de 1347 a 1350, 1/3 da população européia tenha sido exterminada devido à doença, com novos surtos graves que causaram perdas consideráveis de vidas entre as décadas de 1360 e 1370<sup>19</sup>. O mundo de então era o caos: guerra envolvendo as potências européias, peste, fome, sujeira e muitas mortes.

#### 1.4.1 – O início das *Poor Laws*

A primeira Lei dos Pobres (*Poor Laws*), relativa aos trabalhadores, servos e mendigos foi o Estatuto de Cambridge, de 1388. Este estatuto fortaleceu o poder dos Juízes de Paz<sup>20</sup> e tomou uma série de outras decisões interessantes, como distinguir os “mendigos resistentes”, capazes de trabalhar e os “mendigos impotentes”, incapacitados por idade ou doença e os “servos” que não poderiam deixar seus feudos (*hundreds*) sem autorização

---

<sup>16</sup> DALLARI (2003, 148-149).

<sup>17</sup> <http://www.thepotteries.org/dates/poor.htm> - acesso em 8 de dezembro de 2010.

<sup>18</sup> <http://www.jblog.com.br/passaporte.php?itemid=11497> – consulta em 3 de dezembro de 2010.

<sup>19</sup> <http://pestenegra1.livejournal.com/> - consulta em 3 de dezembro de 2010.

<sup>20</sup> Explicação sobre a origem dos juízes de paz ingleses: *In 1195, Richard I ("the Lionheart") of England commissioned certain knights to preserve the peace in unruly areas. They were responsible to the king for ensuring that the law was upheld, and preserved the "king's peace", and were known as "keepers of the peace". An act of 1327 had referred to "good and lawful men" to be appointed in every county in the land to "guard the peace"; such individuals were first referred to as conservators of the peace, or wardens of the peace. The title "justice of the peace" derives from 1361,<sup>[1]</sup> in the reign of King Edward III Plantagenet. The "peace" to be guarded is the "king's peace" or (currently) queen's peace, the maintenance of which is the duty of the Crown under the royal prerogative. Justices of the peace still use the power conferred or re-conferred on them in 1361 to bind over unruly persons "to be of good behaviour." The bind over is not a punishment, but a preventive measure, intended to ensure that people thought likely to offend will not do so. The justices' alternative title of "magistrate" dates from the sixteenth century, although the word had been in use centuries earlier to describe some legal officials of Roman times.* Oxford English Dictionary: Magistrate. Oxford University Press. 1989.

legal. Interessante que cada feudo passaria a ser responsável por abrigar e manter seus próprios indigentes (*paupers*). Os pobres e doentes estavam excluídos da proteção do feudo, necessitando de caridade para sobreviver.

No mesmo ano de 1388 a primeira Lei Sanitária Inglesa (*English Sanitary Act*) foi aprovada, valendo para abatedouros e casas de resíduos (*offal houses*), proibindo a mistura dos restos de comida com excremento animal e vedando que tudo isso fosse jogado nos rios e canais<sup>21</sup>.

Em 1389, os juízes de paz passaram a ter poder de determinar o salário dos trabalhadores e, em 1391, o segundo Estatuto de Mortmain foi a primeira legislação a determinar, de forma coercitiva, a redistribuição de renda, ao afirmar que de qualquer benefício recebido, uma porção de seus frutos deveriam ser reservados para distribuição entre os pobres da paróquia (*parish*). Durante um século, o “sistema social” inglês assim permaneceu<sup>22</sup>.

Em 1534, a Inglaterra rompeu formalmente com a Igreja Romana, dando origem à reformada Igreja Anglicana. Justamente nesta década os mosteiros foram suprimidos e a Igreja perdeu o monopólio da caridade.

No final dessa década, Londres determinou a cobrança da primeira taxa compulsória para os pobres (*poor rate*) visando a organizar um sistema estatal de ajuda aos pobres<sup>23</sup>. Assim, a mendicância passava a ser uma ofensa e, em 1535, uma *Poor Law* determinou que todos os governadores (por meio de cidades, de vilas, de “hundreds”, de paróquias e etc.) deveriam encontrar e manter através de esmola voluntária e caridosa seus idosos, pobres e deficientes que lá morassem, já que não poderiam mendigar. Também deveriam compelir todos os “vagabundos resistentes” (*sturdy vagabonds*) a trabalhar<sup>24</sup>.

Em 1562, cada paróquia deveria ser responsável por seus próprios pobres, idosos, incapazes e doentes, por meio de taxas compulsórias. Em 1597, uma nova *Poor Law* foi promulgada criando uma figura interessante: a do Superintendente dos Pobres (*Overseers of the Poor*), que tinha como tarefa pôr para trabalhar os necessitados, crianças aprendizes e prover indefinidamente os inaptos ao trabalho<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> <http://www.thepotteries.org/dates/poor.htm> - acesso em 8 de dezembro de 2010.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Baseado em quatro instituições: Christ’s Hospital para crianças (1552), St Bartholomew’s e St Thomas Hospitals para os doentes e Bridewell para os deficientes físicos (1553).

<sup>24</sup> <http://www.thepotteries.org/dates/poor.htm> - acesso em 8 de dezembro de 2010.

<sup>25</sup> Idem.

Em 1601, foi consolidado um novo *Poor Law Act*, substituindo todas as *poor laws* anteriores, sem inovações, apenas sistematizando-as. Essa consolidação de 1601 permaneceu como a base para a ajuda aos pobres até 1834<sup>26</sup>.

#### 1.4.2 – O cercamento dos campos

O processo de cercamento dos campos ingleses (*enclosures*) não se iniciou no século XVIII, quando a então recente industrialização inglesa precisava de mão de obra, preferencialmente barata para explorar. Na verdade, o *enclosure* é uma prática inglesa antiga e que foi utilizada em muitos momentos da história inglesa, desde o século XIII.

Os primeiros atos oficiais autorizando os cercamentos foi o Estatuto de Merton, de 1235, e o Estatuto de Westminster, de 1275, que autorizavam o cercamento de resíduos senhoriais<sup>27</sup>.

O cercamento, na verdade, foi um processo utilizado para acabar com alguns hábitos tradicionais do campo, tais como cortar pastos para utilizar como feno e o pastoreio de gado em terras pertencentes a outra pessoa, ou a um grupo delas. Assim, pode-se dizer que o cercamento do campo era uma forma de se “privatizar” áreas comuns (*unenclosed commons*) que antes não tinham donos e podiam ser usadas coletivamente por uma ou mais pessoas<sup>28</sup>.

Esse processo de cercamento, apesar de antigo, não era um hábito pacífico ou plenamente aceito, sendo acompanhado, algumas vezes, por força, resistência e derramamento de sangue. Essa prática encontrou seu ápice na Era Tudor (1485-1603), que iniciou-se com o Rei Henrique VII em um contexto de aumento da população e aumento na demanda da Europa continental pela lã inglesa<sup>29</sup>. Em 1494 foi promulgado o *Vagabonds and Beggars Act*<sup>30</sup> demonstrando toda a problemática social vivida pela sociedade inglesa da época e o processo de aumento dos cercamentos.

Os cercamentos dos campos converteram campos abertos (*open fields*), aráveis, em propriedades privadas geralmente voltadas para o pastoreio ovino. O processo intensificou-se na Era Tudor, entretanto, já era uma constante desde o fim da peste, em 1350. Isso porque, devido à peste e à redução da população, não era mais conveniente para

---

<sup>26</sup> <http://www.thepotteries.org/dates/poor.htm> - acesso em 8 de dezembro de 2010.

<sup>27</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Enclosure#cite\\_ref-0](http://en.wikipedia.org/wiki/Enclosure#cite_ref-0) – acesso em 9 de dezembro de 2010.

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> No original: “Vagabonds, idle and suspected persons shall be set in the stocks for three days and three nights and have none other sustenance but bread and water and then shall be put out of Town. Every beggar suitable to work shall resort to the Hundred where he last dwelled, is best known, or was born and there remain upon the pain aforesaid”, em <http://www.thepotteries.org/dates/poor.htm>.

os senhores feudais manter suas grandes terras, uma vez que não havia inquilinos e custava caro manter as terras organizadas sem quem delas cuidasse. A indústria da lã passou a se mostrar mais lucrativa. Além disso, o pastoreio ovino requeria menos mão de obra, o que em um contexto de população reduzida, era uma grande vantagem<sup>31</sup>.

E, por isso, esse processo se acelerou nos séculos XV e XVI. A Igreja, que via a população rural diminuir, chegou a denunciar a prática, mas como perdera influência com a criação da Igreja Anglicana por Henrique VIII, não conseguiu impedir toda esta dinâmica, que encontrou seu ápice no século XVII. Essa migração causava preocupação nas autoridades, tendo o governo inglês, conforme relata LUDWIG VON MISES, adotado a política do “*seed and land*”<sup>32</sup>:

Por tal sistema, o governo inglês pagava a todos os trabalhadores que não chegavam a receber um salário mínimo (oficialmente fixado) a diferença entre o que recebiam e esse mínimo. Isso poupava à aristocracia fundiária o dissabor de pagar salários mais altos. A pequena nobreza continuaria pagando o tradicionalmente baixo salário agrícola, suplementado pelo governo. Evitava-se, assim, que os trabalhadores abandonassem as atividades rurais em busca de emprego nas fábricas urbanas.

A prática dos *enclosures* foi reconhecida, definitivamente, a nível governamental, com o *Inclosure Consolidation Act*, de 1801. Não por acaso a Inglaterra vislumbrou, precisamente no século XVII, sua Revolução Agrícola, quando o campo passou a produzir como nunca, a população dobrou e o processo agrícola passou a se mecanizar, o que serviu como grande estímulo e concausa para a Revolução Industrial, que se deu no mesmo século<sup>33</sup>.

#### **1.4.3 – A revolução industrial inglesa.**

Os *enclosures*, apesar de terem causado desordem, como a Rebelião de Kett, de 1549, e as de Midland e Newton, em 1607, e um processo de urbanização da população inglesa, foram provavelmente o motivo preponderante para o aumento na produção de lã, carne e, conseqüentemente, da expectativa de vida e do número de habitantes na Inglaterra do século XVIII<sup>34</sup>.

Isso porque quando os Tudors chegaram à realeza inglesa, no final século XV, a Inglaterra era um país agrário cuja população estimada era de 2,5 milhões<sup>35</sup> de pessoas. Com a política dos *enclosures*, a população em 1601, um século depois, dobrara, já sendo

---

<sup>31</sup> THIRSK (1958, 9).

<sup>32</sup> MISES (1998, 9).

<sup>33</sup> ARMSTRONG (1981, 71-82).

<sup>34</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Enclosure#cite\\_ref-0](http://en.wikipedia.org/wiki/Enclosure#cite_ref-0) – acesso em 9 de dezembro de 2010.

<sup>35</sup> [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk). "National Statistics Online - Live births" – acesso em 4 de dezembro de 2010.

de 4,11 milhões<sup>36</sup>. Cinquenta anos depois, em 1651, já somavam-se 5,228 milhões<sup>37</sup> de ingleses. A partir de 1750, com a consolidação do processo industrial inglês, a população disparou, de modo que o primeiro censo oficial inglês, em 1801, registrou, provavelmente de forma subestimada, uma população de 8,3 milhões<sup>38</sup>. No final do século XIX, o processo de industrialização foi tão bem sucedido que a população inglesa alcançava 30,5 milhões de habitantes, marca então inédita e histórica.

Resta evidente, portanto, que o processo de cercamento dos campos, antes de ser consequência da Revolução Industrial, foi, na verdade, uma de suas concausas. E que a sociedade inglesa da época estava longe de ser, em absoluto, uma sociedade individualista, onde o Estado era omissivo e onde ninguém se importava com a sorte dos demais. Em comparação com os demais Estados europeus do século XVIII, a Inglaterra podia ser considerada, com base na legislação anteriormente apresentada, além de pioneira, o mais “social” reino do mundo.

Assim, parece ter ficado claro que o trabalho, além de dever, era necessidade até para os nobres ingleses, tendo o século XVIII trazido a inovação de que as atividades, ao invés de se darem no campo, passaram a se dar, majoritariamente, nas cidades. As crianças pobres, já desde a consolidação das *Poor Laws* de 1601, eram incentivadas a atividades de “aprendizagem” (hábito feudal amplamente difundido por toda a Europa), e as mulheres puderam largar o campo e trabalhar na indústria. Importante frisar que os incapazes para o trabalho, os doentes e os idosos já gozavam de um sistema de proteção social, que os impedia de ir mendigar nas ruas e os possibilitava viver sem passar necessidades, algo extremamente refinado, quando se compara a Inglaterra à Europa continental do século XVIII<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> WRIGLEY e SCHONFIELD (1981, 208-9).

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Registre que há autores, como Ludwig Von Mises, que defendem a tese contrária à visão predominante de que a população rural migrada às cidades foram trabalhar em piores condições que as que se deparavam no campo anteriormente. Nesse sentido: “*A velha história, repetida centenas de vezes, de que as fábricas empregavam mulheres e crianças que, antes de trabalharem nessas fábricas, viviam em condições satisfatórias, é um dos maiores embustes da história. As mães que trabalhavam nas fábricas não tinham o que cozinhar: não abandonavam seus lares e suas cozinhas para se dirigir às fábricas - corriam a elas porque não tinham cozinhas e, ainda que as tivessem, não tinham comida para nelas cozinhar. E as crianças não provinham de um ambiente confortável: estavam famintas, estavam morrendo. E todo o tão falado e indescritível horror do capitalismo primitivo pode ser refutado por uma única estatística: precisamente nesses anos de expansão do capitalismo na Inglaterra, no chamado período da Revolução Industrial inglesa, entre 1760 e 1830, a população do país dobrou, o que significa que centenas de milhares de crianças - que em outros tempos teriam morrido - sobreviveram e cresceram, tornando-se homens e mulheres.*”

*Não há dúvida de que as condições gerais de vida em épocas anteriores eram muito insatisfatórias. Foi o comércio capitalista que as melhorou. Foram justamente aquelas primeiras*

### 1.5 – O *Landflucht* e o 1º *Reich* alemão de Bismarck

A Confederação Alemã, liderada pelo Império Prussiano, tornou-se no início do século XIX a segunda potência industrial do mundo, seguindo a Inglaterra. Este processo de industrialização, frente à situação de miserabilidade e dependência da população rural, provocou grandes transformações sociais na Prússia. Quem bem explica um desses processos é LUDWIG VON MISES, ao trata da "fuga do campo" ou *Landflucht*, em alemão<sup>40</sup>.

Explica o autor que, na Alemanha, os aristocratas prussianos perderam muitos trabalhadores para as indústrias capitalistas, uma vez que estas ofereciam melhor remuneração. Essa seria a causa dessa fuga do campo e a conseqüente urbanização da população alemã. Essa movimentação era vista como um mal pela aristocracia rural, sendo a discussão pela busca de seu fim levada ao Parlamento alemão<sup>41</sup>.

O próprio príncipe Bismarck teria dito em um discurso: "Encontrei em Berlim um homem que havia trabalhado em minhas terras. Perguntei-lhe: 'Por que deixou minhas terras? Por que deixou o campo? Por que vive agora em Berlim?'; " E, segundo Bismarck, o homem respondeu: "Na aldeia não se tem, como aqui em Berlim, um *Biergarten* tão lindo, onde nos podemos sentar; tomar cerveja e ouvir música." Mises bem observa que este diálogo foi contado do ponto de vista do príncipe Bismarck, o empregador, não do de seus empregados. É muito mais razoável que estes corriam à indústria porque ela lhes pagava salários mais altos e elevava seu padrão de vida a níveis sem precedentes<sup>42</sup>.

Assim, a história da industrialização prussiana, a unificação dos estados alemães e o Chanceler Otto Von Bismarck (1815-1898) entrelaçam-se perfeitamente, de modo que somente entendendo este processo será possível vislumbrar como Bismarck transformou o Império Alemão no dito primeiro Estado Social do mundo e origem do Direito Previdenciário.

Detendo-se na história de Bismarck, percebe-se que todas as suas ações foram planejadas e seguiram um encadeamento lógico. Pode-se dizer que Bismarck, filho de um ex-oficial militar do exército do *Reich* e de uma filha de alto funcionário do governo prussiano, tinha em si um forte sentimento nacionalista. Era reconhecido por seus pares

---

*fábricas que passaram a suprir, direta ou indiretamente, as necessidades de seus trabalhadores, através da exportação de manufaturados e da importação de alimentos e matérias-primas de outros países. Mais uma vez, os primeiros historiadores do capitalismo falsearam - é difícil usar uma palavra mais branda - a história".* Ludwig Von Mises em "As Seis Lições".

<sup>40</sup> MISES (1998, 10).

<sup>41</sup> Idem

<sup>42</sup> Ibidem.

como realista e conservador. Durante sua juventude, Prússia e Áustria disputavam a hegemonia sobre o “mundo germânico europeu”. Em 1862, foi nomeado pelo Imperador Guilherme I, Primeiro Ministro da Prússia e a partir de então, sua ideologia se manifestou concretamente<sup>43</sup>.

Em 1864, a Prússia declarou guerra à Dinamarca, pela posse da região de Schleswig-Holstein, de população germânica. Em 1866, Bismarck transformou a Prússia no estado líder germânico ao derrotar belicamente a Áustria. Já em 1870, Bismarck impôs uma vitória militar acachapante sobre o Imperador francês Napoleão III, numa manobra que estimulou um sentimento de nacionalismo e identidade única alemã contra a injusta agressão do inimigo francês<sup>44</sup>.

De todas essas iniciativas bélicas, infere-se que o grande mote de Bismarck, desde o início, era o de unificar o mundo alemão em torno do Imperador Prussiano<sup>45</sup>. Percebe-se que esta idéia de unificação e fortalecimento do nacionalismo alemão, tão caro a Bismarck, não era exclusividade sua. O século XIX foi farto em movimentos unificadores, visando a manter a integridade nacional. Tome-se como exemplo a unificação italiana, a guerra de secessão e a expansão para o oeste dos Estados Unidos e as inúmeras revoltas e conflitos territoriais envolvendo o Brasil (Revolução Farroupilha, Sabinada, Balaiada, Insurreição Praieira, Guerra do Paraguai, Revolta do Vintém, e etc.).

Enquanto o Imperador Pedro II, muitas vezes, teve de usar a força para manter a coesão interna brasileira, Bismarck pôde se valer de outros artifícios para manter unificada toda a nação germânica, que ao contrário do Brasil, já era toda fragmentada. Criou uma moeda comum para todo o *Reich*, o Marco, instituiu um banco central e promulgou um código civil e um código comercial comuns a toda a Alemanha<sup>46</sup>.

Além disso, percebendo que grande parte da nação alemã se urbanizava, e que os trabalhadores da indústria passavam a ser maioria na população, Bismarck habilmente percebeu que sem o apoio deste novo estrato social, manter a coesão, a unidade e a autoridade imperial seria impossível<sup>47</sup>. Assim, Bismarck iniciou uma série de reformas, visando proteger os operários e mostrar aos socialistas que o proletário não era explorado e que o estado também tinha vistas a seu bem estar.

---

<sup>43</sup> KENT (1978, PDF).

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> GALL (1986, PDF).

<sup>46</sup> <http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/OttoBism.html> - consulta em 7 de dezembro de 2010.

<sup>47</sup> Idem.

### 1.5.1 – A mentalidade social-democrata do Chanceler Bismarck

Hermann Wagener e Theodor Lohman foram os conselheiros mais influentes a persuadir Bismarck de que os trabalhadores deveriam receber um tratamento legal e político mais significativo na estrutura do recém criado Império Alemão (*Deutsches Reich*). Em 20 de março de 1884, Bismarck declarou<sup>48</sup>:

O verdadeiro motivo de reclamação dos trabalhadores é a incerteza de sua existência; ele não está certo de que sempre haverá trabalho, ele não está certo de que ele sempre estará saudável e ele prevê que ele ficará velho e incapaz para o trabalho. Mas decair-lhe-á a pobreza apenas por uma doença prolongada, pois assim ele está completamente desamparado, e a sociedade não lhe reconhece até agora nenhuma obrigação além das ordinárias ajudas aos pobres, ainda que ele tenha trabalhado o período anterior leal e prestativamente. Essas ajudas ordinárias deixam muito a desejar, especialmente nas grandes cidades, onde elas são extraordinariamente muito piores que no campo.

Esse discurso do então chanceler Bismarck resumiu todo o espírito da Social-democracia e o mote de existência dos Estados nacionais modernos. Bismarck foi um dos primeiros políticos de relevância histórica a pregar que cabe ao Estado, e não mais aos indivíduos responsáveis, proporcionar menos insegurança em suas vidas.

A análise deste trecho é muito rica e essencial para o entendimento da função da Previdência Social. Bismarck afirmou que o trabalhador que fica doente, tornar-se-á miserável, já que está desamparado pelos demais. Ele criticou as incertezas da vida do trabalhador.

Em seu discurso, entretanto, ele omitiu a informação de que a população e a expectativa de vida tanto de seu país quanto da Inglaterra aumentaram de forma inédita ao longo do século XIX, em pleno processo de industrialização e sem um Estado provedor, protetor. Como demonstrado anteriormente, a população do primeiro censo inglês, de 1801, era de 8,3 milhões. Em 1901, um século depois, a população inglesa ultrapassava os 30,5 milhões. Em um século, a expectativa de vida na Inglaterra subiu 15 anos: foi dos 35 para os 50<sup>49</sup>.

Além disso, desde as revoluções liberais de 1848, as emigrações alemãs para os Estados Unidos aumentaram imensamente: entre 1840 e 1880 aproximadamente 6 milhões de alemães emigraram para a América. Apesar da emigração alemã para os Estados Unidos

---

<sup>48</sup> Tradução livre: “*der eigentliche Beschwerdepunkt des Arbeiters ist die Unsicherheit seiner Existenz; er ist nicht sicher, daß er immer Arbeit haben wird, er ist nicht sicher, daß er immer gesund ist, und er sieht voraus, daß er einmal alt und arbeitsunfähig sein wird. Verfällt er aber der Armut auch nur durch eine längere Krankheit, so ist er darin nach seinen eigenen Kräften vollständig hilflos, und die Gesellschaft erkennt ihm gegenüber bisher eine eigentliche Verpflichtung außer der ordinären Armenpflege nicht an, auch wenn er noch so treu und fleißig die Zeit vorher gearbeitet hat. Die ordinäre Armenpflege läßt aber viel zu wünschen übrig, namentlich in den großen Städten, wo sie außerordentlich viel schlechter als auf dem Lande ist*”.

<sup>49</sup> <http://www.localhistories.org/life.html>. Consulta em 8 de dezembro de 2010.

ter ocorrido desde o começo da colonização deste país, um dos atrativos americanos durante meados do século XIX foram os mais altos “salários-horários diretos” (*hourly 'direct wages'*)<sup>50</sup>. A grande oferta de terras, respeito ao direito de propriedade, além da rápida industrialização e ofertas de emprego foram outros atrativos, fazendo com que a prosperidade dos emigrantes fosse tida como certa, principalmente quando comparada com a realidade dos campos prussianos de então, como bem relatou Mises<sup>51</sup>.

Defrontado com estes fatos, é possível concluir que Bismarck, tendo em vista seu objetivo de consolidar a unificação alemã e seu desenvolvimento econômico, precisava tomar atitudes políticas que agradassem à grande parcela operária da população alemã, além de incentivá-la a não emigrar, para que trabalhassem nas indústrias nacionais e não nas americanas. O discurso social-democrata e o novo papel que o governo Bismarck atribuía ao Estado foram extremamente bem sucedidos. Com a aprovação das “leis sociais” de Bismarck, a emigração alemã rapidamente diminuiu, uma vez que os jovens alemães começaram a ver os benefícios sociais como compensação pelos menores salários pagos pelas indústrias prussianas quando comparadas com as americanas<sup>52</sup>.

Assim, a população prussiana foi se acomodando. Esse processo de compensação salarial, de redução de riscos, de estabilidade, tão didaticamente fornecido pelo discurso de Bismarck, é chamado por ORTEGA Y GASSET de revolucionário. Nas palavras de GASSET:

A revolução não é a sublevação contra a ordem preexistente, mas a implantação de uma nova ordem que tergiversa a tradicional. Por isso não há exageração nenhuma em dizer que o homem engendrado pelo século XIX, é, para os efeitos da vida pública, um homem à parte de todos os demais homens. (...) Para o "vulgo" de todas as épocas, "vida" havia significado, antes de tudo, de limitação, obrigação, dependência; numa palavra, pressão. (...). Ao contrário, até mesmo para o rico e poderoso, o mundo era um âmbito de pobreza, dificuldade e perigo.

O mundo que desde o nascimento rodeia o homem novo não o move a limitar-se em nenhum sentido, não lhe apresenta veto nem contenção alguma, mas pelo contrário fustiga seus apetites, que, em princípio, podem crescer indefinidamente. Pois acontece - e isto é muito importante - que esse mundo do século XIX e começo do XX não tem apenas as perfeições e amplitudes que de fato possui, mas que além disso sugere a seus habitantes uma segurança radical em que amanhã será ainda mais rico, mais perfeito e mais amplo, como se gozasse de um espontâneo e inesgotável crescimento.(...)

Isto nos leva a apontar no diagrama psicológico do homem-massa atual dois primeiros traços: a livre expansão de seus desejos vitais, portanto, de sua pessoa, e a radical ingratidão a tudo quanto tornou possível a facilidade de sua existência. Um e outro traço compõem a conhecida psicologia da criança mimada<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> KHOUDOUR-CASTERÁS (2008, 211-243).

<sup>51</sup> MISES (1998, 8).

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> GASSET (2006, 87-88).

Ou seja, para GASSET, o processo de concessão de proteções estatais pode ser visto como um processo em que os governantes estão mimando a população, fazendo-as depender cada vez mais do Estado.

### **1.5.2 – O sistema previdenciário bismarckiano e os novos benefícios**

A primeira lei aprovada pelo parlamento do *Reich*, o *Reichstag*, foi o Seguro-Saúde, em 1883. Interessante observar que Bismarck, apesar da então neo-ideologia social-democrata, ainda primava por grande parcela de responsabilidade dos trabalhadores. Os custos do seguro deveriam ser divididos entre empregado (2/3) e empregador (1/3). E este seguro-saúde trouxe conseqüências interessantes para o movimento trabalhista<sup>54</sup>.

Os departamentos locais individuais de saúde eram administrados por um comitê eleito pelos membros de cada departamento, e este movimento teve um efeito inesperado ao estabelecer uma representação majoritária dos trabalhadores por conta de suas grandes contribuições financeiras. Essa movimentação foi uma vantagem para o partido dos social-democratas, uma vez que através de forte associação aos trabalhadores, constituíram seu primeiro ponto de apoio na Administração Pública<sup>55</sup>.

Um ano após, em 1884, o Governo de Bismarck teve de submeter três projetos de lei antes de conseguir aprovar o Seguro-Acidente de Trabalho. A proposta inicial era a de que o governo federal pagasse uma parte do seguro. Com isso, Bismarck demonstraria a boa-vontade do governo alemão para diminuir a dureza da vida dos trabalhadores, afastando-os dos partidos de esquerda, principalmente dos social-democratas. Devido às diferenças ideológicas dentre os partidos do parlamento, a única forma encontrada por Bismarck para aprovar a lei foi imbuir aos empregadores parte deste ônus. Para não causar insatisfação entre eles, Bismarck criou uma “organização dos empregadores de corporações ocupacionais” (*Der Arbeitgeberverband in den beruflichen Korporationen*). Esta organização estabeleceu escritórios de seguros, centralizados e burocráticos, a nível federal e estadual. O programa substituiria o seguro-saúde a partir da 14ª semana – ele pagaria pelo tratamento médico e uma pensão de até 2/3 dos salários recebidos se o trabalhador fosse totalmente incapacitado. Em 1886, o programa foi ampliado para incluir os trabalhadores rurais<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> HOLBORN (1969, 291-93).

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> Ibidem.

Em 1889 foi aprovada a terceira e última grande inovação social da Era Bismarck, na Alemanha. O Seguro-Invalidez e o Seguro-Velhice, financiados por uma taxa cobrada dos trabalhadores, foram designados para prover os trabalhadores que atingissem 65 anos de idade. A questão é que a expectativa de vida na Prússia era de 45 anos. Ao contrário das leis anteriores, este programa cobria trabalhadores industriais, rurais, artesãos e servos. E, ao contrário da discussão havida para a aprovação dos outros seguros, foi pacífico o entendimento de que o Estado deveria contribuir com alguma parcela do benefício. Já o seguro-invalidez foi previsto para ser usado permanentemente pelos deficientes. Nesse caso, o Estado supervisionaria os programas diretamente, à luz das *Poor Laws* inglesas e seu sistema de controle paroquial<sup>57</sup>.

FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM entende que a aprovação dessas leis foi a gênese da proteção garantida pelo Estado, que funcionaria através da arrecadação de contribuições exigidas compulsoriamente dos filiados ao sistema securitário. É precisamente nesse momento que surgem duas grandes características dos regimes previdenciários modernos: a contributividade e a compulsoriedade de filiação<sup>58</sup>.

### **1.6 – A ascensão do Estado-provedor.**

O chanceler Bismarck, por uma ironia do destino, e apesar de todo seu conservadorismo e desconfiança pelos partidos de esquerda, acabou criando e implantando o sistema legal vislumbrado pelos social-democratas. Foi justamente no ano de 1884, no início das reformas bismarckianas, que o termo *Welfare State* foi utilizado pela primeira vez por Ebbe Hertzberg<sup>59</sup>.

O exemplo do recém formado Estado Alemão repercutiu pela Europa e, posteriormente, pelo mundo. Em 1885, a Noruega aprovou a cobertura de acidentes de trabalho e, inovando, cunhou um fundo especial em favor de doentes e do auxílio-funeral. Já na Dinamarca a aposentadoria foi criada em 1891, enquanto na Suécia o primeiro plano de pensão nacional se desenvolveria logo depois<sup>60</sup>. Nesse mesmo ano foi publicada a famosa Encíclica *Rerum Novarum*<sup>61</sup>.

Já em 1897 as *Poor Laws* sofreram uma reviravolta com a guinada européia frente à previdência e então foi aprovado o *Workmen's Compensation Act*, criando o

---

<sup>57</sup> HOLBORN (1969, 291-93).

<sup>58</sup> IBRAHIM (2009, 46).

<sup>59</sup> IBRAHIM, Fábio (2009, 47).

<sup>60</sup> IBRAHIM, Fábio (2009, 47).

<sup>61</sup> [http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum\\_po.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html) - consulta em 29 de novembro de 2010.

seguro obrigatório contra acidentes de trabalho. Além disso, ao empregador foi imposta a responsabilidade objetiva pelos infortúnios ocorridos no local de trabalho<sup>62</sup>. Em 1898, inspirada na legislação bismarckiana, a França aprovou a assistência à velhice e aos acidentes de trabalho<sup>63</sup>.

Tardiamente, a Inglaterra aprovou, em 1907, o sistema de assistência à velhice e acidentes de trabalho. Em 1908, o *Old Age Pensions Act* concedeu pensões aos maiores de 70 anos, sem carência. Em 1911, foi estabelecido o *National Insurance Act*, determinando a aplicação de um sistema compulsório de contribuições sociais, que ficavam a cargo do empregador, do empregado e do Estado<sup>64</sup>.

### **1.7 O surgimento do Estado de bem-estar social**

A Primavera dos Povos, que foi o conjunto de revoluções de caráter liberal, democrático e nacionalista, a partir de 1848, foi iniciada por membros da burguesia e da nobreza que exigiam governos constitucionais<sup>65</sup>. O sentimento nacionalista, particularmente encorajado pelo romantismo alemão, exaltou a ideia de que cada indivíduo pertence a uma nação, o que acabou por criar maiores conflitos, pois os povos europeus, que sempre foram muito diferentes uns dos outros, passaram a querer subjugar-se, vendo-se como superiores aos demais<sup>66</sup>.

À medida que os impérios foram enriquecendo, os governantes tornaram-se cada vez mais autoritários, valendo-se de toda esta prosperidade para realizar ações de cunho nacionalista; logo, de cunho populista. A partir de 1885 houve o início da Paz Armada entre as potências europeias, que, em nome da manutenção da integridade e da honra da nação, passaram a realizar fortes investimentos na indústria bélica – atitudes essas populares. Quando a Tríplice Aliança (Alemanha, Áustria e Itália) ampliava sua capacidade bélica, a Tríplice Entente (Rússia, França e Inglaterra) buscava equiparar-se<sup>67</sup>.

Esta onda de nacionalismo acirrou outras desavenças, como a partilha da África. Itália e Alemanha, recém-unificadas, clamavam poder compartilhar das benesses da colonização. Além disso, sempre houve a questão dos Bálcãs, mistura de povos, línguas e religiões que sempre causou conflito entre os impérios europeus<sup>68</sup>. Assim, têm-se as

---

<sup>62</sup> <http://www.thepotteries.org/dates/poor.htm> - acesso em 8 de dezembro de 2010.

<sup>63</sup> IBRAHIM (2009, 47).

<sup>64</sup> <http://www.thepotteries.org/dates/poor.htm> - acesso em 8 de dezembro de 2010.

<sup>65</sup> PAZZINATO e SENISE (1994, 154).

<sup>66</sup> PAZZINATO e SENISE (1994, 216).

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> PAZZINATO e SENISE (1994, 218).

potências enriquecidas, poderosas belicamente, repletas do forte sentimento nacionalista e de pequenos atritos em comum, além de um grandioso sistema de alianças, de modo que estavam todas conectadas, direta ou indiretamente, às ações das demais. Então, aconteceu o esperado em 1914, com o estopim da Primeira Guerra Mundial e seu saldo de 19 milhões de mortos<sup>69</sup>.

O Tratado de Versalhes foi imposto à Alemanha derrotada, culpando-a como causadora da Guerra. As demais potências européias continuavam gravemente afetadas. Esta situação caótica levou a uma explicitação das reais más inclinações dos governos da época. A primeira constituição a mencionar o seguro social foi a do México (1917), enquanto na Alemanha, em 1919, era promulgada a famosa Constituição de Weimar, trazendo vários dispositivos relativos à previdência<sup>70</sup>.

O Império Russo cairia naquele mesmo ano dando nascimento ao Império Soviético. Ambos os modelos falavam em um novo estado, um estado voltado às necessidades da população, um estado governado pelo povo e para o povo, com justiça social. Neste momento, o estado liberal sofre seu golpe fulminante.

Este novo “mundo social”, o do *Welfare State*, em nome de um “bem comum” admitia que o Estado passasse a estar presente em atividades em que ele nunca esteve antes, como saúde, educação, transporte, indústria. A técnica protetiva estatal, originada com Bismarck, espalhou-se pelo mundo no período entre guerras, atingindo um número cada vez maior de pessoas<sup>71</sup>. Uma forte intervenção estatal, além de seu controle sobre a atividade empresarial, o sentimento de revanchismo e a Política de Apaziguamento praticada pela Grã-Bretanha (do Primeiro-ministro Neville Chamberlain) e pela França (do presidente Édouard Daladier) criaram as condições para a deflagração da 2ª Guerra Mundial, que ceifaria 60 milhões de vidas<sup>72</sup>.

### **1.8 – O Plano Beveridge**

No auge da 2ª Guerra Mundial, em 1942, foi escrito na Inglaterra o Relatório Beveridge, criando um novo sistema previdenciário, rivalizando com o bismarckiano. Esse Plano foi elaborado por uma comissão interministerial de seguro social e serviços afins, nomeado em julho de 1941, para trazer alternativas para os problemas da reconstrução do período pós-guerra.

---

<sup>69</sup> [http://pt.wikipedia.org/wiki/Primeira\\_Guerra\\_Mundial](http://pt.wikipedia.org/wiki/Primeira_Guerra_Mundial) - consulta em 3 de dezembro de 2010.

<sup>70</sup> IBRAHIM, (2009, 47).

<sup>71</sup> Idem.

<sup>72</sup> [http://pt.wikipedia.org/wiki/Primeira\\_Guerra\\_Mundial](http://pt.wikipedia.org/wiki/Primeira_Guerra_Mundial) - consulta em 3 de dezembro de 2010.

Essa comissão realizou o primeiro grande e minucioso estudo do universo do seguro social e serviços conexos, e de seus estudos foram elencados alguns princípios muito importantes para a Previdência Social moderna. Entre eles, é importante citar a universalização da proteção estatal, pensamento esse materializado na máxima *from the cradle to the grave*, isto é, o Estado deve proteger a sociedade de todos os infortúnios, do nascimento à morte. Também nasceu a idéia de cooperação entre indivíduo e Estado, o aumento na idade para as aposentadorias e a criação da Assistência Social para completar as lacunas do Seguro Social<sup>73</sup>.

Para concretizar esses objetivos principiologicos, o relatório final concluiu ser necessário o estabelecimento de um seguro social compulsório, determinando que todas as pessoas participem do sistema protetivo, garantindo aos necessitados um mínimo para sua manutenção. Foi determinado a adoção de uma tríplice fonte de custeio, isto é, o Estado, as empresas e os trabalhadores deveriam manter o sistema e a unificação do seguro de acidentes com o seguro social, como forma de facilitar a proteção do trabalhador frente aos seus intermináveis litígios com o patrão<sup>74</sup>.

Interessante a inteligência da escolha pelo modelo estatal de previdência: Beveridge entendia que um regime privado criaria a possibilidade de o regime falir e deixar seus beneficiários desprotegidos e sem pagamentos. Finalmente, seria interessante unificar o seguro e assistência social em um único ministério<sup>75</sup>.

Para simplificar o custeio, o relatório propôs unificar as contribuições, separar a saúde do contexto previdenciário, fornecer auxílio para o aprendizado, algo além da ajuda pecuniária e mais profissional, além de se incentivar a permanência em atividade dos trabalhadores no mercado, para que contribuam por mais tempo<sup>76</sup>.

### **1.9 – O embate entre os modelos Bismarckiano e Beveridgiano.**

O modelo bismarckiano é tratado como o mais “primitivo” pela doutrina, uma vez que exige maior responsabilidade do trabalhador e é menos universalista que o modelo beveridgiano, geralmente se limitando aos trabalhadores, além de ser mantido através de contribuições sociais dos interessados (trabalhadores e empresas)<sup>77</sup>. Já no modelo beveridgiano, além de atender a todos, seu financiamento se dá por meio de impostos

---

<sup>73</sup> IBRAHIM (2009, 48).

<sup>74</sup> Idem.

<sup>75</sup> IBRAHIM (2009, 49).

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> IBRAHIM (2009, 51).

arrecadados de toda sociedade<sup>78</sup>. Esta coerção coletiva viria a ser chamada de Solidariedade, o que é interessante quando se busca pelo significado desta palavra.

O Dicionário Aurélio dá duas definições interessantes (dentre outras) para a palavra “solidariedade”:

“4.Sentido moral que vincula o indivíduo à vida, aos interesses e às responsabilidades dum grupo social, duma nação, ou da própria humanidade.  
5.Relação de responsabilidade entre pessoas unidas por interesses comuns, de maneira que cada elemento do grupo se sinta na obrigação moral de apoiar o(s) outro(s).

Como fica claro, em nenhuma de suas acepções a palavra “solidariedade” comporta coerção. Tudo que envolva “moral” individual prescinde de coerção. Em havendo coerção, descaracteriza-se a solidariedade, transformando-se em “obrigação”. Entretanto, o modelo beveridgiano é visto como mais solidário que o bismarckiano devido à sua universalidade e à obrigação de todos os indivíduos de contribuir com ele.

Com o fim da 2ª Guerra e o horror advindo de estados totalitários, o mundo sensibilizou-se e ao invés de ver o Estado como grande vilão dos males que acometeram a humanidade resolveu tê-lo como reparador das injustiças por ele mesmo perpetradas. As maiores taxas de natalidade e crescimento econômico geraram a “Euforia Protetora”, com a conseqüente universalização da clientela, sem maiores distinções em razão das atividades econômicas, privilegiando a solidariedade<sup>79</sup>.

O interessante é que a crise do Estado de Bem-Estar Social adveio justamente da adoção desenfreada do modelo beveridgiano. Em razão do excessivo crescimento desordenado dos sistemas protetivos tem havido um retorno, em parte, aos modelos bismarckianos de seguro social, já que é maior seu comprometimento com o equilíbrio financeiro e atuarial. Como se vê, o olhar econômico é imprescindível para qualquer ação estatal, haja vista a lei básica da economia: a escassez – os bens são finitos. Até o Reino Unido, berço do modelo beveridgiano, fez essa mutação, dando maior ênfase ao sistema privado de previdência complementar<sup>80</sup>. Como Bismarck, já no fim do século XIX sabia, esses sistemas protetivos são muito populares, geralmente entre as parcelas mais necessitadas da população, de modo que as mudanças nele costumam ser muito lentas<sup>81</sup>.

Atualmente, principalmente nesta época de governos super endividados e déficits públicos altíssimos, FÁBIO IBRAHIM entende que o modelo bismarckiano

---

<sup>78</sup> IBRAHIM (2009, 51).

<sup>79</sup> IBRAHIM (2009, 51-52).

<sup>80</sup> IBRAHIM (2009, 52).

<sup>81</sup> Idem.

temperado, com amplitude de cobertura, mas fiel respeito aos preceitos atuariais ganhará o embate mundial. Especialmente no Brasil, este parece o caminho natural, pois nosso sistema já é, preponderantemente, bismarckiano<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> IBRAHIM (2009, 54).

## **CAPÍTULO 2 – A SEGURIDADE SOCIAL MODERNA E SUA ESTRUTURA NO BRASIL.**

### **2.1 – Breve síntese histórica e legislativa no Brasil.**

Tendo visto a evolução dos dois principais modelos de Previdência Social e seu contexto histórico, importante acompanhar como esse processo se deu no Brasil. A exemplo do ocorrido na Europa, os vestígios mais antigos de proteção social no Brasil advieram das atividades beneficentes da Igreja Católica, na forma de suas Santas Casas, logo no início da colonização, em 1543. Em 1795, foi criado um plano de Benefícios dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha. Em 1808, foi previsto um montepio<sup>83</sup> para a guarda pessoal do Rei Dom João VI<sup>84</sup>.

Dom Pedro I, em outubro de 1821, concedeu aposentadoria aos mestres e professores após 30 anos de serviço, além de assegurar abono de ¼ dos ganhos aos que continuassem em atividade. Ao contrário do que tem ocorrido na República, o Império brasileiro já se iniciava demonstrando grande apreço pela educação. Na Constituição Imperial de 1824, seu art. 179, preconizava-se a instituição de socorros públicos, sendo a competência para legislar a respeito das Assembléias Legislativas<sup>85</sup>.

Em 1835, foi criado o MONGERAL (Montepio Geral dos Servidores do Estado) – primeira entidade privada a funcionar no país. Aqui é interessante fazer uma observação detalhada, uma vez que se está quase 50 anos antes da primeira lei previdenciária bismarckiana. Esse sistema funcionaria mutualisticamente, isto é, os vários associados cotizam-se para a cobertura de certos riscos por eles estipulados, repartindo os encargos com o grupo. Observa-se, portanto, um sistema que seria classificado como bismarckiano, entretanto, seus membros pactuam por espontânea vontade, havendo, de fato, verdadeira solidariedade entre eles<sup>86</sup>.

Em 1850, ainda antes de Bismarck, a legislação brasileira, de caráter protetivo, previa em seu art. 79 do Código Comercial que “os acidentes imprevistos e inculcados que impedirem aos prepostos o exercício de suas funções não interromperão o vencimento de seu salário, contanto que a inabilitação não exceda três meses contínuos”. O Decreto n°

---

<sup>83</sup> “Montepio”, segundo o Dicionário Virtual Aurélio, é uma instituição em que, mediante uma cota, e satisfeitas outras condições, cada membro adquire o direito de, por morte, deixar pensão pagável a alguém de sua escolha.

<sup>84</sup> IBRAHIM (2009, 54).

<sup>85</sup> MARTINS (2006, 6).

<sup>86</sup> Idem.

2.711, de 1860, regulamentou o financiamento de montepios e sociedade de socorros mútuos<sup>87</sup>.

Em 1888, apresenta-se uma fase de concessão de aposentadorias aos servidores públicos, basicamente, os ferroviários, conforme se verá a seguir. O Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888, passou a conceder aposentadoria aos empregados dos Correios, necessitando uma idade mínima de 60 anos e 30 anos de serviço. O Decreto 3.397/1888 criou a Caixa de Socorro para o pessoal das estradas de ferro do Estado. O Decreto 9.212/1889 estatuiu o montepio obrigatório para os empregados dos Correios. O Decreto nº 10.269/1889 estabeleceu um fundo especial de pensões para os trabalhadores das Oficinas da Imprensa Régia. O Decreto 221/1890 estabeleceu aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil. Já o Decreto 565/1890 estendeu o benefício a todos os empregados das estradas de ferro gerais da República<sup>88</sup>.

Essa idéia de aposentadoria aos servidores públicos ficou consagrada de vez na primeira Constituição da República, a de 1891, onde lia-se, em seu art. 75, que a “aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da nação”. Interessante o uso do verbo “dar” aqui, pois é o que de fato acontecia, tendo em vista não se falar em contribuição compulsória nem em carência na época.

Em 1892 houve uma inovação com a Lei 217 que determinava a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro. Já em 1919, a Lei 3.724 tornou obrigatório o pagamento de indenização pelos empregadores em decorrência dos acidentes de trabalho sofridos por seus empregadores. Além disso, estabeleceu o seguro para acidentes do trabalho, seguro este que deveria ser pago às empresas privadas e não à Previdência Social<sup>89</sup>.

Interessante observar que até aqui, os “benefícios previdenciários” eram privilégios concedidos pelo Estado brasileiro a alguns de seus funcionários. É possível concluir, portanto, que a idéia de Previdência social, em formato estatal, já começou distorcida no Brasil, de maneira completamente diferente do que se viu na Era Bismarckiana. A diferença é tão grande, que com essa Lei 3.724, que estabeleceu o seguro acidente de trabalho, o Estado não quis se imiscuir na questão, deixando que a iniciativa privada lidasse com os pormenores. Pode-se inferir, igualmente, que a Previdência social ainda não era vista na República Velha como um capital eleitoral a ser explorado, já que a

---

<sup>87</sup> MARTINS (2006, 6).

<sup>88</sup> Idem.

<sup>89</sup> MARTINS (2006, 7).

grande maioria da população era estritamente rural, ao contrário do que ocorria na Europa que já tinha grandes parcelas da população urbanizada.

Só em 1923 é que foi promulgada a famosa Lei Eloy Chaves, instituindo, de vez, a Previdência Social, com a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões para os ferroviários, de nível nacional, por empresa. Ocorreram, então, manifestações gerais dos trabalhadores ferroviários da época e a necessidade de apaziguar um setor estratégico e importante da mão-de-obra daquele tempo fez com que fossem criados benefícios, como a aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço, pensão por morte e a assistência médica para o setor, enquanto as várias outras categorias de trabalhadores permaneceram sem nenhum benefício<sup>90</sup>.

Interessante observar que a primeira empresa a criar uma caixa de aposentadoria e pensão foi a *Great Western do Brazil*, mais tarde rebatizada de Estrada de Ferro Santos-Jundiaí e, posteriormente, de FEPASA<sup>91</sup>. A partir de 1930, o sistema previdenciário deixou de ser estruturado por empresa, passando a abranger categorias profissionais<sup>92</sup>.

Com a criação da Lei Eloy, outras categorias de trabalhadores passaram a reivindicar a nova forma de proteção social, o que provocou uma rápida extensão dos benefícios previdenciários pelo país. Em 1933, foi criado o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), que foi seguido por outros institutos de aposentadorias e pensões, sempre estruturados por categorias profissionais e não mais por empresas. Em 1934, foi criado o IAP dos Comerciantes e dos Bancários e depois, ainda, o dos Industriários (1936), Estivadores e Transportadores de Carga (1937) e o dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (1938)<sup>93</sup>.

A Constituição de 1934 foi a primeira a estabelecer a forma tríplice da fonte de custeio previdenciário, com contribuições do Estado, do empregador e do empregado, além de ser a primeira a utilizar a palavra “previdência” sem o adjetivo “social”<sup>94</sup>. Em seu art. 170, § 3º percebe-se que a maior preocupação jurídica com a previdência ainda era em relação aos funcionários públicos, onde se previa a aposentadoria compulsória para os funcionários públicos que atingissem 68 anos de idade. Com 30 anos de trabalho era assegurado ao funcionário público uma aposentadoria por invalidez com salário integral<sup>95</sup>.

---

<sup>90</sup> MARTINS (2006, 7).

<sup>91</sup> IBRAHIM (2009, 57).

<sup>92</sup> MARTINS (2006, 8).

<sup>93</sup> MARTINS (2006, 8-9).

<sup>94</sup> IBRAHIM (2009, 59)

<sup>95</sup> MARTINS (2006, 9).

A Constituição de 1937 nada evoluiu em relação às anteriores, a não ser o uso da palavra “seguro social” como sinônimo de “previdência social”<sup>96</sup>.

A Constituição de 1946 foi a que usou, pela primeira vez, a expressão “Previdência social”, substituindo a antiga expressão “seguro social”.

A Lei 3.807/1960 unificou toda a legislação securitária e ficou conhecida como a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. Sob sua égide foram criadas leis importantes como a 4.214/1963, que criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), a 4.266/1963 que criou o salário-família e a Lei 4.281, que criou o abono anual. A Emenda Constitucional nº 11 definiu o Princípio da Precedência da Fonte de Custeio ao determinar que “nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou benefício compreendido na previdência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio”<sup>97</sup>.

A Constituição de 1967 não inovou em matéria previdenciária, em relação à de 1946. Conferiu descanso remunerado à gestante antes e depois do parto; seguro obrigatório do empregador contra acidentes de trabalho; aposentadoria à mulher aos 30 anos de trabalho, com salário integral. Foi também a primeira a prever o seguro-desemprego. Em 1969, o Decreto-Lei nº 564 estendeu a previdência social ao trabalhador rural, especialmente ao setor agrário da agroindústria canavieira. Com a Emenda nº1/1969, também conhecida como a Constituição Federal de 1969, foi repetido praticamente toda a redação da Constituição de 1967 em relação à Previdência social<sup>98</sup>.

O sistema de seguro de acidente de trabalho foi integrado no sistema previdenciário por meio da Lei 5.316/1967 e é neste mesmo ano que nosso sistema deixa de ser de risco social para ser de seguro social, abandonando-se, de vez, a idéia de contrato do Direito Civil<sup>99</sup>. O Decreto-Lei 564/1969 estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira. Já com o Decreto-lei 959/1969, as empresas passaram a recolher a contribuição previdenciária sobre o trabalho autônomo. O Decreto 68.806/1971 criou a Central de Medicamentos (CEME), que tinha por objetivo distribuir medicamentos a baixo custo enquanto a Lei 5.859/1972 incluiu os empregados domésticos como segurados obrigatórios da Previdência Social<sup>100</sup>. A Lei Complementar 11/1971 instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

---

<sup>96</sup> VIEIRA (2003, 7).

<sup>97</sup> MARTINS (2006, 12).

<sup>98</sup> VIEIRA (2003, 9).

<sup>99</sup> Idem.

<sup>100</sup> MARTINS (2006, 13).

(PRORURAL), de natureza assistencial, cujo principal benefício era a aposentadoria por velhice, após 65 anos de idade, equivalente a 50% do maior salário mínimo do país<sup>101</sup>.

A Lei 6.025/1974 criou o Ministério da Previdência e Assistência Social. A Lei 6.136/1974 criou o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, no valor de meio salário mínimo. O benefício era devido a quem tivesse contribuído por determinado período de tempo com a Previdência social ou exercido, mesmo sem contribuir, atividade vinculada à Previdência. A Lei 6.260/1975 instituiu benefícios e serviços previdenciários para os empregados rurais e seus dependentes. A CLPS (Consolidação das Leis da Previdência Social) foi editada pela primeira vez pelo Decreto 77.077/1976. A Lei 6.435/1977 restabeleceu a possibilidade de criação de institutos de previdência complementar<sup>102</sup>.

## **2.2 – A Constituição Federal de 1988 e o Direito da Seguridade Social**

A Constituição Federal de 1988, no seu Título VIII, trata da Ordem Social. Lê-se no art. 193 que “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. No capítulo II, os artigos dispõem sobre a Seguridade Social e a forma trinária por meio da qual atua, isto é, na forma de Saúde, Previdência Social e Assistência Social.

SÉRGIO PINTO MARTINS define o Direito da Seguridade Social como<sup>103</sup>:

O conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrando por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A Seguridade Social visa amparar os segurados nas hipóteses em que não possam prover suas necessidades e as de seus familiares, por seus próprios meios. O Estado vai atender às necessidades que o ser humano vier a ter nas adversidades, dando-lhe tranquilidade quanto ao presente e, principalmente, quanto ao futuro, mormente quando o trabalhador tenha perdido sua remuneração, de modo a possibilitar um nível de vida aceitável<sup>104</sup>. Este é, pelo menos, o fim a que se destina, ainda que atualmente isto ainda não seja realidade, tendo em vista os baixos valores da maioria dos benefícios.

---

<sup>101</sup> IBRAHIM (2009, 61).

<sup>102</sup> MARTINS (2006, 14).

<sup>103</sup> MARTINS (2006, 19).

<sup>104</sup> MARTINS (2006, 20).

Percebe-se que o termo “Direito da Seguridade Social” e “Direito Previdenciário” são ambos utilizados para se referir ao mesmo conjunto normativo. Entretanto, o termo “Seguridade Social” passa uma idéia de maior amplitude que o termo “previdência”, uma vez que “seguridade social” é gênero, do qual são espécies, conforme previsão constitucional, a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde<sup>105</sup>.

A Previdência Social é o conjunto normativo-institucional que por meio de contribuições, vai cobrir as contingências decorrentes de doença, invalidez, velhice, desemprego, morte e proteção à maternidade, na forma de aposentadorias, pensões e seguros<sup>106</sup>. Essas aposentadorias, pensões e seguros, pagos pelo Estado brasileiro aos que dele necessitam são chamados de “benefícios”.

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é pessoa jurídica de direito público interno, autarquia subordinada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Após a promulgação da Lei 11.457/2007, reservou sua atribuição à esfera dos benefícios, tendo a função de conceder e manter as prestações continuadas e serviços previstos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS)<sup>107</sup>.

A Assistência Social, um dos braços da Seguridade Social brasileira, é organizada pela Lei 8.742, de 8 de dezembro de 1993. Ela tem o Estado na qualidade de gestor-provedor que promove a distribuição, mediante regras legais, de benefícios e serviços em favor dos hipossuficientes que habitam o país<sup>108</sup>. Justamente por lidar com a hipossuficiência, a Assistência Social dispensa o critério da carência para a concessão de seus serviços. Seus serviços incluem o pagamento de pequenos benefícios como a renda mensal vitalícia e o benefício assistencial<sup>109</sup>. Importante frisar que os benefícios previdenciários são distintos dos benefícios assistenciais, mas ambos são controlados e concedidos pelo INSS.

Já a Saúde é um direito público subjetivo, que pode ser exigido do Estado, que, por contrapartida, tem o dever de prestá-lo. Assim, a Saúde é o conjunto normativo-institucional que pretende oferecer uma política social e econômica destinada a reduzir os riscos de doenças e outros agravos, proporcionando ações e serviços para a proteção e recuperação do indivíduo. O sistema de saúde deve envolver três espécies de categorias: prevenção, proteção e recuperação. Isso porque a ação do Estado deve ser preventiva e

---

<sup>105</sup> MARTINS (2006, 21).

<sup>106</sup> Idem.

<sup>107</sup> ALENCAR (2009, 41-42).

<sup>108</sup> AgRg no Ag 1285941/SP, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 15/06/2010, DJe 02/08/2010

<sup>109</sup> ALENCAR (2009, 41-42).

curativa, visando recuperar a pessoa por meio de serviços sociais e pela reabilitação profissional, sempre visando a reintegração social<sup>110</sup>.

Os diplomas básicos da Seguridade Social são as Leis 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. Aquela dispõe sobre o Plano de Custeio e Organização da Seguridade Social enquanto esta, sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, revogando, assim, totalmente a LOPS.

O Regulamento da Previdência Social é dado pelo Decreto 3.048/99, que apresenta disposições relativas ao custeio da seguridade e aos benefícios da previdência social<sup>111</sup>.

### **2.3 – Os princípios previdenciários**

Como todo ramo autônomo do Direito, o Direito Previdenciário revela um conjunto de princípios amparados pela Constituição Federal de 1988, a saber: Princípio da Solidariedade; Princípio da Universalidade de Coberturas e Atendimento; Princípio da Uniformidade e Equivalência de Prestações entre as populações Urbana e Rural; Princípio da Seletividade e Distributividade na Prestação de Benefícios e Serviços; Princípio da Irredutibilidade do Valor dos Benefícios; Princípio da Equidade na Forma de Participação no Custeio; Princípio da Diversidade da Base de Financiamento e o Princípio do Caráter Democrático e Descentralizado da Administração Securitária.

#### **2.3.1 – Princípio da Solidariedade.**

Apesar de o termo “solidariedade” aludir a uma escolha voluntária e individual, a “solidariedade social” refere-se a uma das formas encontradas pelo constituinte de diminuir as desigualdades sociais quando alguns, os mais abonados, são compelidos a contribuir, financeiramente ou por meio de prestação de serviços, para que outros, sem condições financeiras, também estejam cobertos pela Seguridade social<sup>112</sup>.

FÁBIO IBRAHIM entende que este é o princípio securitário de maior importância, pois traduz o verdadeiro espírito da Previdência Social: a proteção coletiva, na qual as pequenas contribuições individuais geram recursos suficientes para a criação de um manto protetor sobre todos, viabilizando a concessão de prestações previdenciárias em decorrência de eventos preestabelecidos<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> MARTINS (2006, 492).

<sup>111</sup> IBRAHIM (2009, 62-63).

<sup>112</sup> VIEIRA (2003, 26).

<sup>113</sup> IBRAHIM (2009, 65-66).

WLADIMIR NOVAES MARTINEZ entende que como princípio técnico, a solidariedade significa a contribuição de certos segurados, com capacidade contributiva, em benefício dos despossuídos. Já socialmente, este princípio trata da colaboração marcadamente anônima, mesmo obrigatória, dos indivíduos enquanto que cientificamente, solidariedade é técnica imposta pelo custeio e exigência do cálculo atuarial<sup>114</sup>.

FÁBIO IBRAHIM ainda complementa que é por causa deste princípio que se permite e justifica uma pessoa poder ser aposentada por invalidez em seu primeiro dia de trabalho, sem ter qualquer contribuição recolhida pelo sistema. Também é a solidariedade que justifica a cobrança de contribuições pelo aposentado que volta a trabalhar<sup>115</sup>.

### **2.3.2 – O Princípio da Universalidade de Cobertura e Atendimento.**

A universalidade da cobertura está relacionada às necessidades dos atingidos por um evento<sup>116</sup>. Este é o princípio constitucional que determina que se garanta aos que estiverem em situação de risco (aspecto subjetivo) uma cobertura contra o maior número de riscos sociais (aspecto objetivo) possível<sup>117</sup>. A clientela protegida no Seguro social é dos beneficiários, determinados pela legislação brasileira como os segurados e os seus dependentes<sup>118</sup>. Ou seja, todos os residentes no país farão jus a seus benefícios, não devendo existir distinções. Os segurados facultativos, se recolherem a contribuição, também terão direito aos benefícios da Previdência Social<sup>119</sup>.

Na saúde e na assistência social a universalidade é de fato a regra. Já na Previdência social, que funciona no regime contributivo, só terão direito aos benefícios e às prestações aqueles que tiverem contribuído conforme for disposto em lei – se a Lei não previr certo benefício ou se este não for estendido a determinada pessoa, não haverá direito a tal vantagem<sup>120</sup>. Também é importante observar que para a plena realização desse princípio, é necessário que os recursos financeiros sejam obtidos suficientemente. Não há como se criarem diversas prestações sem custeio respectivo, de modo que a universalidade só será alcançada dentro das possibilidades do sistema<sup>121</sup>.

---

<sup>114</sup> MARTINEZ (2001, 75).

<sup>115</sup> IBRAHIM (2009, 66).

<sup>116</sup> VIEIRA (2003, 27).

<sup>117</sup> ALENCAR (2009, 44).

<sup>118</sup> MARTINEZ (2001, 107).

<sup>119</sup> MARTINS (2006, 53).

<sup>120</sup> Idem.

<sup>121</sup> IBRAHIM (2009, 67).

### **2.3.3 – O Princípio da Uniformidade e Equivalência de Prestações entre as Populações Urbana e Rural.**

Com este princípio, que determina deverem ser as prestações securitárias idênticas para trabalhadores urbanos e rurais, o legislador buscou resguardar um tratamento isonômico e pôr fim ao tratamento diferenciado que existia antes da Constituição de 1988<sup>122</sup>. Importante esclarecer que equivalência não é sinônimo de igualdade<sup>123</sup>.

SÉRGIO PINTO MARTINS faz uma crítica interessante a esse princípio quando ele determina que a uniformidade e equivalência de benefícios e serviços seja entre populações urbanas e rurais, ao invés de determinar uma uniformidade e equivalência entre todos, servidores civis, militares e congressistas, inclusive<sup>124</sup>. Entretanto, estes possuem regime próprio, em que os benefícios são prestados em valores muito superiores aos pagos pelo RGPS. FÁBIO IBRAHIM ainda observa que apesar de a área rural ser extremamente deficitária, a igualdade de tratamento se justifica, já que são todos trabalhadores. Se as contribuições rurais não atingem patamar adequado isto não é culpa do trabalhador<sup>125</sup>.

### **2.3.4 – Princípio da Seletividade e da Distributividade na Prestação de Benefícios e Serviços.**

Tendo em vista o problema básico da economia, isto é, como lidar com a escassez de recursos, este princípio constitucional autoriza que o legislador efetue as chamadas escolhas trágicas, isto é, definir na lei orçamentária onde aplicar os recursos limitados frente às ilimitadas demandas da sociedade. Com base na doutrina da “reserva do possível” este princípio autoriza o legislador a eleger os benefícios e serviços que melhor atendam aos mais necessitados<sup>126</sup>. Seletividade implica escolha, assim já se verifica que nem todos os segurados serão atendidos por todos os benefícios. Distributividade implica que à medida em que as necessidades forem surgindo, as rendas irão sendo distribuídas, sempre visando diminuir as desigualdades sociais<sup>127</sup>.

WLADIMIR MARTINEZ ensina que por seleção de prestações se entende a escolha, por parte do legislador, de um plano de benefícios compatível com a força econômico-financeira do sistema nos limites das necessidades do indivíduo. Assim, o rol dos benefícios deve otimizar as coberturas imprescindíveis com vistas na proteção

---

<sup>122</sup> ALENCAR (2009, 45).

<sup>123</sup> VIEIRA (2003, 27).

<sup>124</sup> MARTINS (2006, 53).

<sup>125</sup> IBRAHIM (2009, 68).

<sup>126</sup> ALENCAR (2009, 45).

<sup>127</sup> VIEIRA (2003, 27).

possível, arredando-se a criação de um sem-número de direitos capazes de distorcer a técnica protetiva adotada<sup>128</sup>.

Assim, este princípio se mostra como um contraponto ao princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, pois enquanto não houver condições materiais de atender a todos de forma plena, devem ser priorizados os benefícios e serviços que garantam cobertura mais eficaz aos anseios atuais da sociedade<sup>129</sup>.

### **2.3.5 – Princípio da Irredutibilidade do Valor dos Benefícios.**

Este princípio diz respeito à correção monetária dos benefícios. Os valores dos benefícios pagos aos filiados do sistema já eram reduzidos no momento de seu recebimento, na medida em que calculados com base numa média dos salários percebidos<sup>130</sup>. Além disso, o processo inflacionário dos anos de 1988 tornou visível a influência e a preocupação que causou no constituinte, uma vez que esse processo achatava o valor das aposentadorias e pensões<sup>131</sup>. Assim, o princípio veio determinar que o valor dos benefícios devesse ser atualizado de acordo com a inflação do período<sup>132</sup>. Se não fosse essa garantia, em um curto espaço de tempo, dependendo das taxas inflacionárias, o poder aquisitivo dos beneficiários seria comprometido drasticamente<sup>133</sup>.

No mínimo, o princípio significa duas coisas: os benefícios não podem ser onerados; e, devem manter o poder aquisitivo do valor original, através de parâmetro a ser definido segundo Lei Ordinária e com vistas às circunstâncias de cada momento histórico<sup>134</sup>. Também é por causa deste princípio que os benefícios previdenciários são insuscetíveis de penhora, arresto e seqüestro<sup>135</sup>, com as exceções do art. 115 da Lei 8.213/91<sup>136</sup>.

---

<sup>128</sup> MARTINEZ (2001, 176).

<sup>129</sup> ALENCAR (2009, 46).

<sup>130</sup> GONÇALVES (2008, 12).

<sup>131</sup> MARTINEZ (2001, 175).

<sup>132</sup> IBRAHIM (2009, 69).

<sup>133</sup> VIEIRA (2003, 27).

<sup>134</sup> Idem.

<sup>135</sup> ALENCAR (2009, 47).

<sup>136</sup> Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

I - contribuições devidas pelo segurado à Previdência Social;

II - pagamento de benefício além do devido;

III - Imposto de Renda retido na fonte;

IV - pensão de alimentos decretada em sentença judicial;

V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

VI - pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, públicas e privadas, quando expressamente autorizado pelo beneficiário, até o limite de trinta por cento do valor do benefício.

### **2.3.6 – Princípio da Equidade na Forma de Participação no Custeio.**

Esse princípio atribui àqueles que se beneficiarem do sistema a obrigação de participar do seu custeio<sup>137</sup>. Ele também implica em um critério de justiça: quem pode mais, paga mais, não se confundindo, portanto, com a igualdade. A equidade procura tratar desigualmente os desiguais. Apenas aqueles que estão em igualdade de condições devem contribuir de forma igual<sup>138</sup>.

Isso sugere a necessidade de uma contribuição coercitiva por parte de todos, exceto aqueles que tenham comprovada a condição de miserabilidade. Assim, repousa este princípio na diferenciação da base de cálculo e de alíquotas das pessoas eleitas para custear a aflição dos necessitados. É da essência da base de financiamento as pessoas jurídicas contribuírem de forma diferenciada das pessoas físicas<sup>139</sup>.

Esta idéia é especialmente aplicada na prestação do seguro de acidentes de trabalho, no qual há majoração de alíquota em razão do maior risco de acidentes de trabalho e de exposição a agentes nocivos – quanto maiores os riscos ambientais, maior deverá ser a contribuição. Com este princípio, o legislador pode alterar a hipótese de incidência de contribuições das empresas em razão de diversos fatores, como a atividade econômica<sup>140</sup>.

### **2.3.7 – Princípio da Diversidade da Base de Financiamento.**

Trata-se de uma constatação histórica transformada em preceito ao legislador ordinário. Desde a Lei Eloy Chaves (1923), a Previdência Social busca a pluralidade de recursos, na tentativa de definir o seguro social com participação do indivíduo e da sociedade<sup>141</sup>.

Esse princípio sugere que a base de financiamento da Seguridade Social seja a mais variada possível, de modo que as oscilações setoriais não comprometam a arrecadação, permitindo sua evolução<sup>142</sup>. Por meio dele busca-se garantir que a Seguridade social não seja financiada por apenas um grupo de contribuintes, mas que possua base ampla<sup>143</sup>. Essa diversidade é observada uma vez que a Previdência social é custeada ou

---

<sup>137</sup> GONÇALVES (2008, 12).

<sup>138</sup> VIEIRA (2003, 28).

<sup>139</sup> ALENCAR (2009, 49).

<sup>140</sup> IBRAHIM (2009, 72).

<sup>141</sup> MARTINEZ (2001, 150).

<sup>142</sup> Idem.

<sup>143</sup> VIEIRA (2003, 28).

financiada com contribuições de trabalhadores, de empregadores, de produtores rurais, de trabalhadores autônomos, da União Federal e etc<sup>144</sup>.

É com base neste princípio que se uma empresa não possuir empregados, deverá ela, mesmo assim, contribuir para com a seguridade social. Até parte da receita de concurso de prognósticos (loteria) é direcionada à seguridade<sup>145</sup>.

### **2.3.8 – Princípio Democrático e Descentralizado da Administração.**

A importância dada à gestão democrática dos fundos da Seguridade social decorre, inicialmente, dos valores da Constituição de 1988 e da adoção, no Brasil, dos valores Beveridgianos. O princípio assegura o reconhecido pelo constituinte, isto é, que os trabalhadores-contribuintes são os titulares da Previdência social, seus legítimos proprietários, ainda que historicamente a gestão da Previdência social tenha sido entregue ao Estado<sup>146</sup>. É razoável, portanto, a lógica de democratização ao assegurar a possibilidade de que as pessoas diretamente interessada participem de sua administração. A participação das empresas também se justifica, pois são responsáveis, em parte, pelo custeio securitário<sup>147</sup>.

Atualmente, essa participação é realizada por meio do Conselho Nacional de Previdência Privada (CNPS)<sup>148</sup>, que tem seus membros e suplentes nomeados pelo Presidente da República. Os representantes dos trabalhadores em atividade, dos aposentados, dos empregadores e respectivos suplentes serão indicados pelas centrais sindicais e confederações nacionais<sup>149</sup>.

Na criação de órgão ou órgãos mastodônicos, como é o caso da Previdência social no Brasil, cria-se, correlatamente, grande dificuldade administrativa. Assim a democratização e a descentralização visam a dar segurança e moralidade à administração previdenciária, contribuindo para afastar possíveis fraudes<sup>150</sup>. A descentralização, por sua

---

<sup>144</sup> GONÇALVES (2008, 12).

<sup>145</sup> ALENCAR (2009, 50).

<sup>146</sup> MARTINEZ (2001, 203).

<sup>147</sup> IBRAHIM (2009, 73).

<sup>148</sup> Lei 8.213/91:

Art. 3º Fica instituído o Conselho Nacional de Previdência Social–CNPS, órgão superior de deliberação colegiada, que terá como membros:

I - seis representantes do Governo Federal;

II - nove representantes da sociedade civil, sendo:

a) três representantes dos aposentados e pensionistas;

b) três representantes dos trabalhadores em atividade;

c) três representantes dos empregadores.

<sup>149</sup> IBRAHIM (2009, 73).

<sup>150</sup> GONÇALVES (2008, 14).

vez, é a distribuição de poderes entre vários centros de competência, como ocorre com o Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>151</sup>.

## **2.4 – Os Regimes de Previdência (RGPS e RPPS): noções preliminares.**

Regimes de Previdência são as formas por meio das quais a Previdência social é administrada e executada. São admitidos dois regimes básicos de caráter compulsório, uma vez que se baseiam na solidariedade coercitiva estatal, além do regime complementar, que tem caráter facultativo já que a filiação a ele é opcional.

Os dois regimes básicos são o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O mais famoso dos RPPS, previsto constitucionalmente, é o Regime Próprio de Servidor Público (RPSP). Como o objetivo desta monografia é a análise dos benefícios previdenciários pagos pelo INSS, mais especificamente a pensão por morte, o estudo do RPSP não será aqui apresentado.

O INSS administra o RGPS. As pessoas que recebem ou podem receber os benefícios previstos no RGPS são denominados de “beneficiários”. Para cada benefício há uma série de requisitos para que alguém se enquadre como beneficiário. O termo “beneficiário” é gênero, que abarca o segurado (obrigatório e facultativo) e seus dependentes<sup>152</sup>.

SÉRGIO PINTO MARTINS define “segurado” como “a pessoa física que exerce, exerceu ou não atividade remunerada ou não, efetiva ou eventual, com ou sem vínculo empregatício”. Ou seja, todos são incluídos e segurados do RGPS, conforme o princípio da universalidade. O estudante, o desempregado, a dona-de-casa e o síndico de condomínio não exercem atividade remunerada, mas são segurados o sistema em estudo, em miúdos, segurado é toda pessoa que usufrui ou pode usufruir de benefícios<sup>153</sup>.

Os segurados obrigatórios comuns são os empregados (na perfeita acepção trabalhista), o doméstico e o trabalhador avulso<sup>154</sup>. Os segurados obrigatórios individuais são os trabalhadores autônomos, eventuais, equiparados a autônomos e empresários<sup>155</sup>.

O Decreto 3.048/99 lista, em seu art. 11, quem pode se filiar como segurado facultativo, *in verbis*:

É segurado facultativo o maior de dezesseis anos de idade que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição, na forma do art.

---

<sup>151</sup> VIEIRA (2003, 28).

<sup>152</sup> IBRAHIM (2009, 542).

<sup>153</sup> MARTINS (2005, 79).

<sup>154</sup> MARTINS (2005, 80)

<sup>155</sup> MARTINS (2005, 93).

199, desde que não esteja exercendo atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório da previdência social.

§ 1º Podem filiar-se facultativamente, entre outros: I - a dona-de-casa;

II - o síndico de condomínio, quando não remunerado;

III - o estudante;

IV - o brasileiro que acompanha cônjuge que presta serviço no exterior;

V - aquele que deixou de ser segurado obrigatório da previdência social;

VI - o membro de conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990, quando não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;

VII - o bolsista e o estagiário que prestam serviços a empresa de acordo com a Lei nº. 6.494, de 7 de dezembro de 1977;

VIII - o bolsista que se dedique em tempo integral a pesquisa, curso de especialização, pós-graduação, mestrado ou doutorado, no Brasil ou no exterior, desde que não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;

IX - o presidiário que não exerce atividade remunerada nem esteja vinculado a qualquer regime de previdência social; e

X - o brasileiro residente ou domiciliado no exterior, salvo se filiado a regime previdenciário de país com o qual o Brasil mantenha acordo internacional.

O segurado facultativo, portanto, para assim ser denominado, deve se inscrever perante o INSS, começando, a partir de então, a pagar suas contribuições. Essa inscrição, portanto, é uma opção para pessoas que perdem, por exemplo, o vínculo de emprego e querem manter a sua condição de segurado. Deste modo, a pessoa vai contando tempo de serviço, mesmo não trabalhando, para então posteriormente requerer benefício previdenciário<sup>156</sup>.

Importante também frisar que a filiação não se confunde com a inscrição. Filiação “é o momento em que o segurado passa a integrar como beneficiário o sistema da previdência”<sup>157</sup>. Já a inscrição é o ato administrativo pelo qual o segurado procede a seu registro e de seus dependentes perante o INSS, por isso, somente as pessoas físicas podem se filiar<sup>158</sup>. Interessante apontar que não há previsão legal que vede a inscrição do segurado depois da sua morte, ou seja, se for provada sua filiação, a inscrição poderá ser feita após o óbito do trabalhador.<sup>159</sup>

## **2.5 – Benefícios previdenciários: noções preliminares.**

Os benefícios previdenciários que podem ser criados e pagos aos segurados são os relacionados pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 201, transcrito *in verbis*:

Art. 201. A previdência social 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, a:

---

<sup>156</sup> MARTINS (2005, 109).

<sup>157</sup> RUSSOMANO (1979,107), em MARTINS (2005, 109).

<sup>158</sup> MARTINS (2005, 113).

<sup>159</sup> MARTINS (2005, 114).

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

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

§ 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.

Com base nesse artigo constitucional percebe-se, com clareza, serem esses os benefícios previstos no RGPS e pagos pelo INSS aos segurados: 1) aposentadoria por invalidez; 2) aposentadoria por idade; 3) aposentadoria por tempo de contribuição; 4)

aposentadoria especial; 5) auxílio-doença; 6) salário-família; 7) salário-maternidade; e 8) auxílio-acidente – aos dependentes cabem ainda 9) pensão por morte; e 10) auxílio-reclusão.

Cada um desses benefícios têm características específicas, além das já explicitadas diferenças de destinatário, como o valor, a carência<sup>160</sup>, o tempo de pagamento do benefício e etc. A seguir, será feita sintética apresentação de cada um deles.

### **2.5.1 – Aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente.**

A aposentadoria por invalidez, o auxílio-doença e o auxílio-acidente estão intimamente relacionados. São todos benefícios assegurados aos segurados que se tornam incapazes para o trabalho.

HERMES A. ALENCAR critica a nomenclatura “auxílio doença”, entendendo ser mais adequado o termo “auxílio por incapacidade laboral temporária” já que este auxílio é devido aos segurados temporariamente incapacitados para o trabalho, quer por motivo de doença, quer de acidente<sup>161</sup>.

O auxílio-acidente é devido a segurados que estejam “parcialmente” incapacitados, em caráter definitivo, em decorrência de acidente de qualquer natureza (laboral ou não) e, inclusive, de doenças profissionais ou do trabalho<sup>162</sup>.

Já se a incapacidade observada for definitiva para todas as atividades desenvolvidas pelo segurado, o benefício será a “aposentadoria por invalidez”. Se a incapacidade total for temporária e por período superior a 15 dias consecutivos, o beneficiário fará jus ao auxílio-doença<sup>163</sup>.

O salário-de-benefício do auxílio-doença será concebido unicamente mediante a média aritmética dos salários de contribuição da(s) atividade(s) de que se afastará o segurado<sup>164</sup>. A incapacidade deve ser comprovada por avaliação médico-pericial realizada por perito singular no INSS<sup>165</sup>. A carência exigida é de 12 contribuições mensais, ou seja, a incapacidade deve recair a partir do 2º dia do 12º mês de carência já que um dia trabalhado no mês vale como contribuição para aquele mês, para qualquer categoria de

---

<sup>160</sup> “A carência consiste no número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício. É ela que qualifica o segurado como apto ao recebimento de benefícios previdenciários”. ALENCAR (2009, 243).

<sup>161</sup> ALENCAR (2009, 370).

<sup>162</sup> Idem.

<sup>163</sup> ALENCAR (2009, 370).

<sup>164</sup> ALENCAR (2009, 371).

<sup>165</sup> ALENCAR (2009, 372).

segurado<sup>166</sup>. Nos casos de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez, a data de início do benefício (DIB), para o segurado empregado, será a partir do 16º dia de afastamento da atividade, os demais segurados a partir da data do início da incapacidade. Se os segurados, independente de qual seja, requerer após o 30º dia do afastamento da atividade, a DIB será a data de entrada do requerimento<sup>167</sup>. O auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez não podem ser percebidas cumuladas com outro benefício.

Já o auxílio-acidente será concedido em decorrência exclusiva de acidente de trabalho, conforme interpretação do art. 86 da Lei 8.213/91. O auxílio-acidente, a partir da Lei 9.032/95, passará a ser devido aos segurados (especiais, empregados e avulsos) que tenham sido acometidos por quaisquer acidentes que tenham originado seqüelas incapacitantes de modo permanente<sup>168</sup>. Ainda que o segurado, no futuro, venha a exercer atividade remunerada em que não haja reflexo negativo de sua seqüela, o auxílio-acidente continuará a ser pago<sup>169</sup>. Esse benefício não exige carência para ser concedido, mas é preciso ter qualidade de segurado no dia do acidente, junto à comprovação da lesão<sup>170</sup>.

### **2.5.2 – Aposentadoria por tempo de contribuição.**

A aposentadoria por tempo de contribuição é um benefício de trato continuado, devido mensal e sucessivamente para o segurado que completar 25 anos de serviço, se do sexo feminino, ou de 30 anos de serviço, se do sexo masculino<sup>171</sup>.

Essa aposentadoria é uma das mais controversas do RGPS. Isto porque sua idéia é a de fornecer um pagamento após determinado período de contribuição. As críticas recaem ao fato de não haver qualquer risco social sendo protegido, já que o tempo de contribuição não traz a presunção de incapacidade para o trabalho. O art. 201 da Constituição de 1988 não prevê a aposentadoria por tempo de contribuição como contingência que deva ser coberta pelo sistema<sup>172</sup>. SÉRGIO PINTO MARTINS entende, entretanto, que o benefício é cabível, pois o trabalhador já se apresenta cansado depois de tantos anos de trabalho<sup>173</sup>.

Além disso, na prática, o que se observa é que os segurados por tempo de contribuição se aposentam e continuam trabalhando. Vê-se também que é um benefício

---

<sup>166</sup> ALENCAR (2009, 380).

<sup>167</sup> ALENCAR (2009, 381).

<sup>168</sup> ALENCAR (2009, 391).

<sup>169</sup> IBRAHIM (2009, 669).

<sup>170</sup> ALENCAR (2009, 397).

<sup>171</sup> GONAÇLVES (2008, 136).

<sup>172</sup> MARTINS (2005, 324).

<sup>173</sup> Idem.

que acaba por ser exclusivo dos estratos sociais mais abonados, uma vez que o trabalhador de baixa renda tem grande dificuldade para comprovar seu tempo de contribuição, sendo geralmente obrigado a aposentar-se por idade<sup>174</sup>.

A carência para esse benefício é de 180 contribuições mensais para o segurado inscrito a partir de 25.7.1991<sup>175</sup>. E por força do art. 124 da Lei 8.213/91, não se admite percepção conjunta de aposentadoria por tempo de contribuição e qualquer outra aposentadoria (especial, por invalidez ou por idade)<sup>176</sup>. Ela será concedida em caráter permanente, sempre necessário período de carência, possuindo como privilegiados o professor e a professora de ensino infantil, fundamental e médio, cujo período de carência é menor<sup>177</sup>.

### **2.5.3 – Aposentadoria por idade.**

O mais conhecido dos benefícios, a aposentadoria por idade visa a garantir a manutenção do segurado e de sua família quando a idade avançada não permita a continuidade laborativa<sup>178</sup>. É um benefício de prestação continuada administrado pelo INSS, tendo direito o segurado que completar 65 anos de idade, para os homens e 60 anos, para as mulheres, tendo sido cumprida a carência de 180 meses<sup>179</sup>.

A DIB da aposentadoria por idade é o dia do desligamento do emprego, quando não requerida até 90 dias após o desligamento.

### **2.5.4 – Aposentadoria especial.**

A aposentadoria especial é o benefício previdenciário decorrente do trabalho realizado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física do segurado, de acordo com a previsão da lei. Trata-se de um benefício de natureza extraordinária, tendo por objetivo compensar o trabalho do segurado que presta serviços em condições prejudiciais à saúde. Ela será concedida ao segurado que, contando no mínimo 50 anos de idade e 15 anos de contribuição, tenham trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços que sejam considerados penosos, insalubres ou perigosos<sup>180</sup>.

---

<sup>174</sup> IBRAHIM (2009, 618-619).

<sup>175</sup> ALENCAR (2009, 445).

<sup>176</sup> ALENCAR (2009, 452).

<sup>177</sup> VIEIRA (2003, 368).

<sup>178</sup> IBRAHIM (2009, 607).

<sup>179</sup> ALENCAR (2009, 455).

<sup>180</sup> MARTINS (2005, 354).

Já de acordo com o previsto no art. 57 da Lei 8.213/91, a aposentadoria especial é concedida para os segurados permanentemente expostos a agentes nocivos, de ordem física, química ou biológica, em ambiente insalubre<sup>181</sup>. A carência para a aposentadoria especial, segundo a Lei dos benefícios, ficou estabelecida em 180 meses para todas as aposentadorias programáveis, caso tenha o segurado se filiado a partir de 25.7.91<sup>182</sup>. Se o aposentado voltar a exercer atividade remunerada, desde que não insalubre, deverá voltar a contribuir obrigatoriamente para o INSS<sup>183</sup>.

### **2.5.5 – Salário-maternidade.**

O salário-maternidade é outro benefício *sui generis*. Na verdade, analisando-se estritamente a acepção de “seguro social”, este salário não teria natureza previdenciária, uma vez que a mulher não resta incapacitada fisicamente para precisar ser coberta. Entretanto, a mulher passa a ter limitações, como a amamentação, cuidar de recém-nascido, por isso ele está previsto entre os artigos 71 e 73 da 8.213/91. Um dos motivos para estar como benefício previdenciário e não como encargo trabalhista é justamente para que a despesa de seu pagamento não recaia sobre as empresas, desestimulando a contratação feminina<sup>184</sup>.

O benefício é devido à segurada empregada, à trabalhadora avulsa e à empregada doméstica. Com a Lei 9.876/99, este salário foi estendido às demais seguradas, individual e facultativa<sup>185</sup>.

No art. 25, III, da Lei de Benefícios, lê-se que o salário-maternidade exige comprovação de carência, em se tratando de segurada facultativa e contribuinte individual, de 10 contribuições. O benefício cessará quando transcorridos 120 dias do parto, após o período de prorrogação, quando houver e em caso de falecimento da segurada<sup>186</sup>.

### **2.5.6 – Salário-Família.**

O salário-família é o benefício devido ao segurado empregado (exceto o doméstico), ao trabalhador avulso e ao aposentado que tenham salário-de-contribuição inferior ou igual a R\$ 752,12, na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados

---

<sup>181</sup> IBRAHIM (2009, 629).

<sup>182</sup> ALENCAR (2009, 489).

<sup>183</sup> ALENCAR (2009, 492).

<sup>184</sup> IBRAHIM (2009, 662).

<sup>185</sup> ALENCAR (2009, 502).

<sup>186</sup> ALENCAR (2009, 509).

(enteado ou tutelado) menores de 14 anos ou inválidos<sup>187</sup>. Esse benefício dispensa comprovação de carência e sua DIB é o instante em que forem apresentados os documentos necessários, seja à empresa, ao órgão gestor de mão de obra, ao sindicatos dos trabalhadores avulsos ou ao próprio INSS<sup>188</sup>.

#### **2.5.7 – Auxílio-Reclusão.**

Como se verá no próximo capítulo, o auxílio-reclusão, juntamente com a pensão por morte, são os benefícios destinados exclusivamente aos dependentes do segurado, no caso aqui, do preso. Portanto, esse benefício é devido aos dependentes do segurado recolhido à prisão e que não recebe remuneração da empresa nem esteja em gozo de auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço<sup>189</sup>.

Para ser assegurado, exige-se efetivo recolhimento à prisão – não basta prisão simples (nos casos de contravenção), nem cumprir a pena em regime aberto; quem cumpre pena com livramento condicional também não faz jus ao benefício<sup>190</sup>. Verificando-se a soltura do segurado, não mais é devido o benefício, por esse motivo, devem os dependentes, trimestralmente, apresentar atestado que comprove a permanência da condição de recluso, ou de detento do segurado<sup>191</sup>.

#### **2.5.8 – Pensão por Morte.**

A pensão por morte é o objeto central desta monografia, de modo que será estudado, de maneira aprofundada, no próximo capítulo, para o qual remete-se o leitor.

---

<sup>187</sup> IBRAHIM (2009, 659).

<sup>188</sup> ALENCAR (2009, 515).

<sup>189</sup> IBRAHIM (2009, 682).

<sup>190</sup> ALENCAR (2009, 547).

<sup>191</sup> ALENCAR (2009, 551).

## CAPÍTULO 3 – PENSÃO POR MORTE.

### 3.1 – Considerações iniciais e regra matriz

O que o RGPS se propõe, por meio do pagamento do benefício chamado “pensão por morte”, codificado no INSS sob o nº B/21, é proteger e manter os dependentes do segurado<sup>192</sup>. Assim, a pensão por morte apresenta-se como um benefício tipicamente familiar<sup>193</sup>.

A regra matriz para a Pensão por Morte é, claramente, a Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 201, trata da morte como um “risco social”:

Art. 201. A previdência social 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, a:  
I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

Para efetivar esta determinação constitucional, a Lei nº 8.213/91 (Lei dos Benefícios), regulamentou a Pensão por Morte em seus artigos 74 a 79. No RPS<sup>194</sup>, a regulamentação está prevista nos artigos 105 a 115.

A pensão por morte é considerada um benefício de caráter permanente, de prestação continuada, substitutivo da remuneração mensal, paga obrigatoriamente e automaticamente na rede bancária autorizada, obedecendo à disciplina do art. 41, § 4º<sup>195</sup>.

Apesar de parecer evento único, a Lei dos Benefícios prevê dois tipos de morte que originam o dever de pagamento da pensão: a efetiva ou real e a presumida. Esses tipos distintos de morte ocasionam algumas diferenças na concessão desse benefício, conforme se depreende da leitura do art. 74 e seus incisos, da Lei 8.213:

Art. 74. A pensão por morte será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, a contar da data:  
I - do óbito, quando requerida até trinta dias depois deste;  
II - do requerimento, quando requerida após o prazo previsto no inciso anterior;  
III - da decisão judicial, no caso de morte presumida.

Como o nome sugere, a morte real é aquela verificada pelo efetivo falecimento do segurado, sendo que a prova perante a autoridade administrativa faz-se por meio de uma certidão de óbito, expedida pelo cartório de registro civil.<sup>196</sup> Esta certidão é importante, uma vez que dela depende a DIB da pensão almejada. Quando a morte é real, a pensão será devida a partir do óbito, em sendo requerida até 30 dias depois deste. Esta regra é de

---

<sup>192</sup> ALENCAR (2009, 519).

<sup>193</sup> RAMALHO (2010, 65).

<sup>194</sup> RPS = Regulamento da Previdência Social, o Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.

<sup>195</sup> RAMALHO (2010, 136).

<sup>196</sup> RAMALHO (2010, 66).

extrema importância, uma vez que se esses 30 dias transcorrerem, a pensão somente será devida a partir da data de entrada do requerimento (DER), não retroagindo à data do óbito<sup>197</sup>.

Já a morte presumida pode ocorrer em duas modalidades: a primeira é a simples ausência do segurado e a segunda dá-se quando ocorre o desaparecimento do segurado num acidente, desastre ou catástrofe, em que não é possível localizá-lo<sup>198</sup>.

As mortes presumida por ausência e por desaparecimento são tratadas no art. 78 da Lei 8.213/91, transcrito *in verbis*:

Art. 78. Por morte presumida do segurado, declarada pela autoridade judicial competente, depois de 6 (seis) meses de ausência, será concedida pensão provisória, na forma desta Subseção.

§ 1º Mediante prova do desaparecimento do segurado em consequência de acidente, desastre ou catástrofe, seus dependentes farão jus à pensão provisória independentemente da declaração e do prazo deste artigo.

§ 2º Verificado o reaparecimento do segurado, o pagamento da pensão cessará imediatamente, desobrigados os dependentes da reposição dos valores recebidos, salvo má-fé.

Interessante observar que, em se tratando de pensão e de segurado com elenco nas Leis 8.212/91 e 8.213/91, não importa onde tenha ocorrido o evento morte, o desaparecimento ou a ausência devidamente comprovada, seja em território nacional, seja em área internacional: nascerá, de qualquer forma, o direito à percepção do benefício<sup>199</sup>.

### **3.2 – Dos segurados e da carência.**

Os dependentes que fazem jus ao benefício são os previstos no art. 16 da Lei 8.213/91, agrupados em três classes:

Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;

Essas classes em que os dependentes se enquadram são de especial importância para a Pensão por Morte, uma vez que existindo dependentes da classe I, afastam-se os da II e III. Inexistindo, terão vez os da classe II e, por óbvio, só farão jus os da classe III na ausência dos das classes I e II<sup>200</sup>, conforme previsto no § 1º do referido artigo: “A

---

<sup>197</sup> IBRAHIM (2009, 676).

<sup>198</sup> VIEIRA (2003, 405).

<sup>199</sup> RAMALHO (2010, 76).

<sup>200</sup> ALENCAR (2009, 519).

existência de dependente de qualquer das classes deste artigo exclui do direito às prestações os das classes seguintes”.

Pela inteligência da lei, resta claro haver presunção de dependência, no que se refere à classe I. Entretanto, esta presunção é relativa, uma vez, que, por exemplo, a companheira pode afastar o direito da esposa ao benefício da pensão por morte caso consiga elidir a presunção de dependência econômica perante o *de cujus*<sup>201</sup>.

O enteado e o menor tutelado equiparam-se ao filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica por início de prova material corroborado por prova testemunhal (art. 16, § 2º, Lei 8.213/91). O menor sob guarda judicial deixou de ser equiparado ao filho, para efeitos previdenciários, desde o advento da Lei 9.528/97, de modo que tendo o guardião falecido após essa modificação, descabe falar em direito à pensão ao menor sob guarda, vez que não havia direito adquirido ao benefício<sup>202</sup>.

Apesar de anteriormente haver exigência do instituto da carência para a percepção da pensão por morte, com a Lei Eloy Chaves, de 1923, exigia-se um período de 10 anos de efetivos serviços à empresa enquanto na LOPS, de 1960, a pensão era garantida após terem sido realizadas 12 contribuições mensais. Hoje em dia, o instituto da carência não se mostra compatível com os benefícios de risco, de modo que a pensão por morte deixou de exigir um tempo mínimo de contribuição<sup>203</sup>.

Grandes embates judiciais ocorreram quanto à necessidade de o falecido ser segurado à época do óbito. Tanto os dependentes quanto o INSS se valiam do art. 102 da Lei dos Benefícios. A questão só foi pacificada com a Lei 9.528/97, que determinou não ser devida a concessão de pensão por morte aos dependentes daquele que falecer após ter deixado a qualidade de segurado da previdência, salvo se comprovado que o falecido possuía direito em vida, porém não exercido, à percepção de qualquer aposentadoria ofertada pela Previdência social<sup>204</sup>.

### **3.2.1 – Perda da qualidade de segurado e dependente.**

O art. 17 do Decreto 3.048/99, que aprovou o Regulamento da Previdência Social (RPS), assim dispõe:

Art. 17. A perda da qualidade de dependente ocorre:

---

<sup>201</sup> ALENCAR (2009, 520).

<sup>202</sup> DEMO e SOMARIVA (2005, 242).

<sup>203</sup> VIEIRA (2003, 407).

<sup>204</sup> ALENCAR (2009, 524).

I - para o cônjuge, pela separação judicial ou divórcio, enquanto não lhe for assegurada a prestação de alimentos, pela anulação do casamento, pelo óbito ou por sentença judicial transitada em julgado;

II - para a companheira ou companheiro, pela cessação da união estável com o segurado ou segurada, enquanto não lhe for garantida a prestação de alimentos;

III - para o filho e o irmão, de qualquer condição, ao completarem vinte e um anos de idade, salvo se inválidos, desde que a invalidez tenha ocorrido antes:

a) de completarem vinte e um anos de idade;

b) do casamento;

c) do início do exercício de emprego público efetivo;

d) da constituição de estabelecimento civil ou comercial ou da existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria; ou

e) da concessão de emancipação, pelos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos; e

IV - para os dependentes em geral:

a) pela cessação da invalidez; ou

b) pelo falecimento.

Via de regra, os segurados obrigatórios são: 1) os que exercem atividade remunerada, efetiva ou eventual (com exceção do estagiário); 2) os que exercem atividades de natureza urbana ou rural; e 3) aqueles que prestam serviço com ou sem vínculo empregatício (incluídos os autônomos, empresários e eventuais, denominados atualmente de contribuintes individuais)<sup>205</sup>.

Como requisitos essenciais devem ser pessoas físicas e prestarem atividade laborativa lícita, além de serem maiores de 16 anos (aos menores de 16 anos filiados ao RGPS são assegurados todos os direitos previdenciários)<sup>206</sup>.

A pensão por morte só será devida, como dito anteriormente, aos dependentes de segurado pelo INSS. Em se tratando de segurado obrigatório que está exercendo atividade remunerada, a desvinculação ocorre após 12 meses no caso de ter sido filiado até 120 meses sem ter perdido a qualidade de segurado. Após esse prazo, a qualidade se mantém por 24 meses. Mesmo nesse caso, o prazo se estende por mais 12 meses, se ocorrer desemprego devidamente demonstrado perante o órgão legal. Assim, não há que se falar em perda de qualidade enquanto o segurado estiver recebendo benefício previdenciário<sup>207</sup>. Às vezes ocorre de o segurado ter direito ao benefício e não o exercitar. Em se provando esta situação, o segurado preservará todos os direitos constantes na Lei 8.213/91:

---

<sup>205</sup> VIEIRA(2003, 65).

<sup>206</sup> Idem.

<sup>207</sup> RAMALHO (2010, 71).

Art. 102. A perda da qualidade de segurado importa em caducidade dos direitos inerentes a essa qualidade.

§ 1º A perda da qualidade de segurado não prejudica o direito à aposentadoria para cuja concessão tenham sido preenchidos todos os requisitos, segundo a legislação em vigor à época em que estes requisitos foram atendidos.

§ 2º Não será concedida pensão por morte aos dependentes do segurado que falecer após a perda desta qualidade, nos termos do art. 15 desta Lei, salvo se preenchidos os requisitos para obtenção da aposentadoria na forma do parágrafo anterior.

### 3.3 – Da Dependência.

Existem várias definições de “dependentes”. Para MOZART VICTOR RUSSOMANO, o dependente é “uma pessoa que vive a expensas ou com a ajuda relevante do segurado”. Já CELSO BARROSO LEITE, define os dependentes como as “pessoas sustentadas por aqueles (segurados), ou seja, que dependem economicamente deles e por motivo dessa dependência econômica têm direito a dois benefícios (pensão por morte e auxílio-reclusão e aos serviços da previdência social)”<sup>208</sup>.

Entre os membros integrantes da classe I, apenas o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, é que possui a seu favor presunção absoluta de dependência. Interessante observar que os dependentes podem obter pensão por morte mesmo após a perda da qualidade de segurado do *de cujus*, desde que este já tenha alcançado todos os requisitos da aposentadoria voluntária<sup>209</sup>. Interessante observar, ainda, que falecendo o pai e a mãe, e sendo estes segurados da Previdência Social, o dependente terá direito à pensão de ambos, até porque eram os dois os sustentadores do filho advindo do relacionamento<sup>210</sup>.

Quanto ao cônjuge, a companheira e o companheiro, há presunção relativa, já que se admite prova em contrário<sup>211</sup>. No art. 76 da Lei 8.213/91, lê-se:

§ 1º O cônjuge ausente não exclui do direito à pensão por morte o companheiro ou a companheira, que somente fará jus ao benefício a partir da data de sua habilitação e mediante prova de dependência econômica.

§ 2º O cônjuge divorciado ou separado judicialmente ou de fato que recebia pensão de alimentos concorrerá em igualdade de condições com os dependentes referidos no inciso I do art. 16 desta Lei.

O STJ vem permitindo ao cônjuge divorciado ou separado judicialmente ou de fato, que renunciou a alimentos, a comprovação (por outros meios) de dependência contemporânea à data do óbito do segurado e conseqüente direito à pensão por morte, isso porque o STJ confirma a inteligência da Súmula 64 do extinto TFR: “a mulher que

---

<sup>208</sup> RAMALHO (2010, 85).

<sup>209</sup> IBRAHIM (2009, 679).

<sup>210</sup> RAMALHO (2010, 98).

<sup>211</sup> Idem.

dispensou, no acordo de desquite, a prestação de alimentos, conserva não obstante, o direito à pensão decorrente do óbito do marido, desde que comprovada a necessidade do benefício”<sup>212</sup>.

Para fins de comprovação de dependência econômica, o Decreto 3.048, no seu art. 22, § 3º, determina que apresente pelo menos três dos seguintes documentos:

- I - certidão de nascimento de filho havido em comum;
- II - certidão de casamento religioso;
- III - declaração do imposto de renda do segurado, em que conste o interessado como seu dependente;
- IV - disposições testamentárias;
- V - (Revogado pelo Decreto nº 5.699, de 2006)
- VI - declaração especial feita perante tabelião;
- VII - prova de mesmo domicílio;
- VIII - prova de encargos domésticos evidentes e existência de sociedade ou comunhão nos atos da vida civil;
- IX - procuração ou fiança reciprocamente outorgada;
- X - conta bancária conjunta;
- XI - registro em associação de qualquer natureza, onde conste o interessado como dependente do segurado;
- XII - anotação constante de ficha ou livro de registro de empregados;
- XIII - apólice de seguro da qual conste o segurado como instituidor do seguro e a pessoa interessada como sua beneficiária;
- XIV - ficha de tratamento em instituição de assistência médica, da qual conste o segurado como responsável;
- XV - escritura de compra e venda de imóvel pelo segurado em nome de dependente;
- XVI - declaração de não emancipação do dependente menor de vinte e um anos; ou
- XVII - quaisquer outros que possam levar à convicção do fato a comprovar.

Caso interessante, em relação à dependência, é o da viúva que contrai novas núpcias. Pela Lei dos Benefícios atual, não importa se ela, que recebe a pensão por morte deixada pelo falecido marido, venha a contrair novas núpcias – seu direito à pensão permanece incólume<sup>213</sup>.

Também se entende que o namoro não encontra amparo legal, mesmo que firme, sério, responsável e com o dever de fidelidade. A lei previdenciária assimilou para enquadramento a união estável e, por conseqüência, o conceito advindo do Código Civil. Separados de fato que voltam a namorar também não têm tido albergue do Judiciário<sup>214</sup>.

Vale também comentar que, por maioria de votos, a 6ª Turma do STJ deu provimento ao recurso do INSS contra acórdão do TRF/4, que reconheceu o direito do neto com dependência econômica demonstrada de receber pensão pela morte da avó. A Turma entendeu que a lei exclui os netos como beneficiários desse direito. Entretanto, o STJ

---

<sup>212</sup> ALENCAR (2009, 525).

<sup>213</sup> ALENCAR (2009, 527).

<sup>214</sup> RAMALHO (2010, 96).

reconheceu o direito de avô à pensão por morte de neto. No caso, o avô, devido à morte precoce dos pais, estabeleceu uma relação filial, de fato, com o autor. Entretanto, sanguínea e legalmente o segurado ser neto do beneficiário<sup>215</sup>.

### **3.4 – O companheiro homossexual como dependente.**

O companheiro homossexual não está previsto, expressamente, na Lei 8.213/91. Na verdade, todo aparato legal mostra-se definitivamente contrário a este tipo de união. A norma constitucional, no art. 226, § 3º, não excetua outra forma de união estável que não a entre homem e mulher. A Lei 8.971/94 seguem a mesma orientação:

Art. 1º A companheira comprovada de um homem solteiro, separado judicialmente, divorciado ou viúvo, que com ele viva há mais de cinco anos, ou dele tenha prole, poderá valer-se do disposto na Lei nº 5.478, de 25 de julho de 1968, enquanto não constituir nova união e desde que prove a necessidade.

Parágrafo único. Igual direito e nas mesmas condições é reconhecido ao companheiro de mulher solteira, separada judicialmente, divorciada ou viúva.

Ainda mais enfática foi a Lei 9.278/96, que assim dispôs:

Art. 1º É reconhecida como entidade familiar a convivência duradoura, pública e contínua, de um homem e uma mulher, estabelecida com objetivo de constituição de família.

Além desses diplomas, o Código Civil de 2002 continuou muito direto quanto ao que considera como união estável para a Lei brasileira:

Art. 1.723. É reconhecida como entidade familiar a união estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família.

O ano de 2010, entretanto, foi muito proveitoso para a causa homoafetiva. Em maior deste ano o Ministério das Relações Exteriores oficializou a concessão de passaportes diplomáticos a parceiros gays de servidores que trabalham nas representações do Brasil no exterior. A decisão complementa outra resolução, de 2006, que já permitia aos funcionários do quadro de serviços do Itamaraty incluir parceiros do mesmo sexo como dependentes em planos de assistência médica<sup>216</sup>.

A questão da união homoafetiva está sendo discutida no STF, por meio da ADPF 132, atualmente convertida em ADI, ajuizada pelo governador do estado do Rio de Janeiro. A matéria já chegou ao STJ, não tendo obtido posicionamento definitivo ainda.

---

<sup>215</sup> JACOB (2006, 351).

<sup>216</sup> <http://noticias.r7.com/internacional/noticias/itamaraty-oficializa-direitos-de-parceiros-de-servidores-gays-no-exterior-20100518.html> - acesso em 3 de janeiro de 2011.

Apesar de a questão ser delicada, recentemente a Previdência social brasileira deu uma prova de seu caráter mais vanguardista, ao publicar a Instrução Normativa da Presidência do INSS nº 45, publicada no DOU de 11 de agosto de 2010. Nela pode-se ler:

Art. 322. Por força de decisão judicial, Ação Civil Pública nº 2000.71.00.009347-0, fica garantido o direito à pensão por morte ao companheiro ou companheira do mesmo sexo, para óbitos ocorridos a partir de 5 de abril de 1991, desde que atendidas todas as condições exigidas para o reconhecimento do direito a esse benefício, observando-se o disposto no art. 318.

Art. 318. A pensão por morte será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, observando que:

I - para óbitos ocorridos até o dia 10 de novembro de 1997, véspera da publicação da Lei nº 9.528, de 1997, a contar da data:

a) do óbito, conforme o Parecer MPAS/CJ nº 2.630, publicado em 17 de dezembro de 2001, tratando-se de dependente capaz ou incapaz, observada a prescrição quinquenal de parcelas vencidas ou devidas, ressalvado o pagamento integral dessas parcelas aos dependentes menores de dezesseis anos e aos inválidos incapazes;

b) da decisão judicial, no caso de morte presumida; e

c) da data da ocorrência, no caso de catástrofe, acidente ou desastre; e

II - para óbitos ocorridos a partir de 11 de novembro de 1997, data da publicação da Lei nº 9.528, de 1997, a contar da data:

a) do óbito, quando requerida:

1. pelo dependente maior de dezesseis anos de idade, até trinta dias da data do óbito; e

2. pelo dependente menor até dezesseis anos, até trinta dias após completar essa idade, devendo ser verificado se houve a ocorrência da emancipação, conforme disciplinado no art. 23;

b) do requerimento do benefício protocolizado após o prazo de trinta dias, ressalvada a habilitação para menor de dezesseis anos e trinta dias, relativamente à cota parte;

c) da decisão judicial, no caso de morte presumida; e

d) da data da ocorrência, no caso de catástrofe, acidente ou desastre, se requerida até trinta dias desta.

§ 1º Na contagem dos trinta dias de prazo para o requerimento previsto no inciso II do caput, não é computado o dia do óbito ou da ocorrência, conforme o caso.

§ 2º Para efeito do disposto no caput, equiparam-se ao menor de dezesseis anos os incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil na forma do art. 3º do Código Civil, assim declarados judicialmente. Os inválidos capazes equiparam-se aos maiores de dezesseis anos de idade.

§ 3º Independentemente da data do óbito do instituidor, tendo em vista o disposto no art. 79 e parágrafo único do art. 103 da Lei nº 8.213, de 1991, combinado com o inciso I do art. 198 do Código Civil Brasileiro, para o menor absolutamente incapaz, o termo inicial da prescrição, previsto nos incisos I e II do art. 74 da citada lei, é o dia seguinte àquele em que tenha alcançado dezesseis anos de idade ou àquele em que tenha se emancipado, o que ocorrer primeiro, somente se consumando a prescrição após o transcurso do prazo legalmente previsto.

§ 4º Por ocasião do requerimento de pensão do dependente menor de vinte e um anos, far-se-á necessária a apresentação de declaração do requerente ou do

dependente no formulário denominado termo de responsabilidade, no qual deverá constar se o dependente é ou não emancipado, além de outros dados.

Portanto, resta claro que para obter pensão após a morte do companheiro ou companheira, o parceiro homossexual não precisa mais comprovar dependência econômica. Basta que a relação dos dois seja reconhecida como estável. A nova regra está em vigor desde 20 de setembro de 2010, e dispensa o interessado de procurar a Justiça para conseguir receber o benefício<sup>217</sup>.

Para provar que mantinha relacionamento estável com o segurado morto, o companheiro deve apresentar ao INSS documentos que comprovem, por exemplo, que ambos moravam juntos. Podem ser aceitas correspondências recebidas no mesmo endereço, por exemplo. Comprovantes de uma conta bancária conjunta também são aceitos, além de testamento. A lista completa está no artigo 22 do decreto 3.048, de 6 de maio de 1999<sup>218</sup>.

### **3.5 – Da solicitação da pensão por morte pela internet e ausência do requerimento administrativo.**

Conforme ensina MARCOS DE QUEIROZ RAMALHO, no Direito Previdenciário ocorre um fenômeno bastante singular: ao invés de o beneficiário se valer da fase administrativa, toma como passo inicial o próprio Poder Judiciário para determinar a concessão de benefício. Não há regra escrita que limite esta conduta, estando cimentado que o administrado não se obriga a recorrer à esfera administrativa antes da judicial para ter direito ao recebimento de seu benefício<sup>219</sup>.

Isto porque a pensão por morte previdenciária não é nem pode ser concedida de ofício pelo INSS, por isso que exige prévio requerimento administrativo, ou que este seja feito, indiretamente, através do Poder Judiciário, que fará a análise sobre o cabimento da concessão, que poderia ser feito pelo INSS. Nesse panorama, se o instituidor da pensão vinha recebendo aposentadoria e sua família continuou sacando este benefício após o óbito do beneficiário, o que é comum, sem que haja requerimento de pensão, esse ato caracteriza crime de estelionato para o STJ<sup>220</sup>.

---

<sup>217</sup> <http://machadoadvogados.com.br/biblioteca/publicacoes/noticias/previdncia-muda-regra-e-j-concede-penso-por-morte-a-parceiro-gay/> - acesso em 2 de janeiro de 2010.

<sup>218</sup> <http://machadoadvogados.com.br/biblioteca/publicacoes/noticias/previdncia-muda-regra-e-j-concede-penso-por-morte-a-parceiro-gay/> - acesso em 2 de janeiro de 2010.

<sup>219</sup> RAMALHO (2010, 82).

<sup>220</sup> DEMO e SOMARIVA (2005, 243).

A experiência de MARCOS DE QUEIROZ RAMALHO mostrou que a medida judicial é promovida desde o início com muito mais freqüência do que se pensa, por vários motivos. Um deles é o problema prático, vinculado ao direito de protocolo. Como geralmente os dependentes não conseguem efetivar o protocolo nos 30 dias depois do óbito no INSS, acabam elegendo a via judicial primordialmente<sup>221</sup>.

A formulação do pedido para obtenção da pensão por morte pode ser feito, também, de forma virtual, no endereço eletrônico <www.previdencia.gov.br>, na hipótese de o falecido já estar recebendo algum benefício pelo INSS. Os benefícios podem ser também requeridos diretamente nos postos da previdência<sup>222</sup>.

A data limite para o requerimento pela via eletrônica é de até 12 meses da data do óbito. Após este período, o segurado deverá ir a uma das agências da Previdência Social<sup>223</sup>.

### **3.6 – Da Habilitação Tardia.**

A habilitação ou inscrição do segurado é definida, no ordenamento jurídico pátrio, pelo Decreto 3.265/99, que dispõe:

Art. 18. Considera-se inscrição de segurado para os efeitos da previdência social o ato pelo qual o segurado é cadastrado no Regime Geral de Previdência Social, mediante comprovação dos dados pessoais e de outros elementos necessários e úteis a sua caracterização, observado o disposto no art. 330 e seu parágrafo único, na seguinte forma:

Mantendo a inteligência deste artigo, WLADIMIR NOVAES MARTINEZ define a inscrição como “o ato nitidamente administrativo e formal, documentado, de iniciativa da pessoa interessada e homologado pelo INSS. É também instrumento pessoal de qualificação que autoriza a utilização dos serviços ou a percepção de benefícios em dinheiro postos à sua disposição”<sup>224</sup>.

A habilitação, para a concessão de pensão por morte, tem uma particularidade devida à situação de fragilidade e vulnerabilidade emocional dos dependentes: o art. 76 da Lei dos Benefícios procurou deferir uma forma mais célere de prestação previdenciária, ao assim dispor:

Art. 76. A concessão da pensão por morte não será protelada pela falta de habilitação de outro possível dependente, e qualquer inscrição ou habilitação posterior que importe em exclusão ou inclusão de dependente só produzirá efeito a contar da data da inscrição ou habilitação.

---

<sup>221</sup> RAMALHO (2010, 83).

<sup>222</sup> ALENCAR (2009, 540).

<sup>223</sup> Idem.

<sup>224</sup> RAMALHO (2010, 68).

§ 1º O cônjuge ausente não exclui do direito à pensão por morte o companheiro ou a companheira, que somente fará jus ao benefício a partir da data de sua habilitação e mediante prova de dependência econômica.

§ 2º O cônjuge divorciado ou separado judicialmente ou de fato que recebia pensão de alimentos concorrerá em igualdade de condições com os dependentes referidos no inciso I do art. 16 desta Lei.

A razão para tanto encontra-se no fato de que a Previdência paga integralmente o valor devido, a título de pensão, ao(s) herdeiro(s) habilitado(s) à pensão. O beneficiário habilitado supervenientemente somente faz jus às prestações posteriores à sua habilitação, porque as anteriores foram satisfeitas em prol dos que antes se habilitaram, não havendo, por isso, ganho ou enriquecimento sem causa por parte da Previdência social. Essa regra vale, inclusive, para o menor dependente de 16 anos. Interessante a questão da prescrição não fluir contra menores, isso porque só se fala em prescrição frente às prestações vencidas ou diferenças devidas, então nos casos de habilitação tardia, não cabe falar em dívida, uma vez que o herdeiro até então regularmente habilitado recebeu suas parcelas<sup>225</sup>.

HERMES A. ALENCAR entende que nas postulações de habilitação tardia, devem ser citados todos os dependentes que auferem o benefício, uma vez que há litisconsórcio passivo necessário entre eles. Isso porque a inclusão de novo dependente ocasionará redução da cota que os demais já auferem, em face do artigo 77, *caput*, da Lei dos Benefícios, de modo que é necessário que estes tenham a oportunidade de impugnar a pretensão tardia<sup>226</sup>, *verbis*: “A pensão por morte, havendo mais de um pensionista, será rateada entre todos em parte iguais”. Assim, havendo mais de um pensionista, a pensão será rateada entre todos, em partes iguais, por exemplo, caso haja um cônjuge e dois filhos, todos eles receberão 1/3 da pensão<sup>227</sup>.

### **3.7 – Renda Mensal Inicial (RMI).**

Ao contrário dos demais benefícios, a pensão por morte é a única prestação previdenciária que tem, para o mesmo risco social, duas bases de cálculo, em dependendo de o evento morte se dar enquanto o segurado estava ou não aposentado<sup>228</sup>.

Se o segurado estava aposentado, a base de cálculo para produzir o valor da prestação mensal é justamente sobre o que o segurado recebia em vida; se, contudo, não estava aposentado, a base de cálculo será a do valor da aposentadoria por invalidez, como

---

<sup>225</sup> ALENCAR (2009, 530).

<sup>226</sup> ALENCAR (2009, 531).

<sup>227</sup> IBRAHIM (2009, 681).

<sup>228</sup> RAMALHO (2010, 121).

reza o art. 75 da Lei de Benefícios<sup>229</sup>. Assim, se o segurado já estava aposentado, possivelmente o valor da pensão será menor do que daquela pessoa que não estava aposentada. Para corrigir esta distorção, uma vez que não há motivo que justifique essa diferença, a Lei 9.876/99, que trouxe o fator previdenciário ao mundo jurídico, aplica-o facultativamente, nas duas formas de cálculo, concedendo a mais vantajosa para os dependentes<sup>230</sup>.

O valor da pensão por morte, após o advento da Lei 9.528/97, corresponde a 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia, ou daquela que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data do seu falecimento (em se tratando de segurado especial, o valor da pensão será de um salário mínimo)<sup>231</sup>.

Da mesma forma como o valor percebido como pensão por morte será redistribuído em casos de habilitação tardia, esse mesmo valor será revertido em favor dos demais dependentes quando da perda dessa qualidade (também conhecido como direito de acrescer)<sup>232</sup>. Por ser benefício que substitui a remuneração do ente familiar, impossibilita ser inferior ao salário mínimo, não por dependente, mas como renda mensal inicial. Como visto, a RMI pode ser de um salário mínimo, mas no conjunto de dependentes, cada um pode receber frações desse valor<sup>233</sup>.

Vale registrar que quando a pensão decorre de conversão de aposentadoria por invalidez, seu valor bruto não se altera, mas o valor líquido pode diminuir se a aposentadoria era isenta de Imposto de Renda (nas hipóteses, por exemplo, de tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla e etc.), porque esta isenção não se transfere à pensão em hipótese alguma<sup>234</sup>.

### **3.8 – Aplicação da Lei mais Benéfica e a Lei 9.032/95.**

Na redação original da Lei 8.213/91, seu art. 75 dispunha que o valor do benefício da pensão por morte correspondia a 80% do valor da aposentadoria que o segurado recebia, ou da que teria direito se estivesse aposentado na data do óbito, acrescido de 10% por dependente, até o máximo de 100%<sup>235</sup>.

---

<sup>229</sup> RAMALHO (2010, 121).

<sup>230</sup> Idem.

<sup>231</sup> IBRAHIM (2009, 681).

<sup>232</sup> Idem.

<sup>233</sup> RAMALHO (2010, 137).

<sup>234</sup> DEMO e SOMARIVA (2005, 243).

<sup>235</sup> ALENCAR (2009, 534).

Com a promulgação da Lei 9.032/95, que é mais benéfica aos dependentes do segurado, muitas ações judiciais foram interpostas postulando a incidência dos efeitos do percentual desta nova lei não apenas às pensões concedidas após a citada lei, como inclusive às pensões deferidas anteriormente ao advento da norma<sup>236</sup>. O STJ pacificou a discussão da seguinte forma:

"Embargos de divergência. Previdenciário. Pensão. Majoração de cota. Artigo 75 da Lei 8.213/91, alterado pela Lei 9.032/95. Possibilidade. Incidência imediata da lei nova.

I - O artigo 75 da Lei 8.213/91, na redação da Lei 9.032/95, deve ser aplicado em todos os casos, alcançando todos os benefícios previdenciários, independentemente da lei vigente à época em que foram concedidos. Precedentes.

II - Esta orientação, entretanto, não significa aplicação retroativa da lei nova, mas sua incidência imediata, pois qualquer aumento de percentual passa a ser devido a partir de sua vigência.

III - Embargos rejeitados." (EREsp-297.274, Ministro Gilson Dipp, DJ de 7.10.02.)

Assim, o art. 75 da Lei 8.213/91 que elevou o coeficiente de cálculo do benefício de pensão por morte para 80% e depois para 100% (Lei 9.032/95) do salário-de-benefício, deve também ser aplicado às pensões concedidas antes do seu advento. A aplicação imediata da Lei nova, *in casu*, não fere o ato jurídico perfeito. Não há retroatividade da lei nova e sim aplicação desta aos fatos ocorridos a partir de sua vigência<sup>237</sup>.

Entretanto, o assunto chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) por via de Recurso Extraordinário do INSS, tendo o Ministro Gilmar Mendes como relator. No dia 8 de fevereiro de 2007, o STF concluiu o julgamento ao acolher a tese jurídica apresentada pela Autarquia Federal no sentido da não-aplicação da Lei 9.032/95 aos benefícios deferidos anteriormente à edição da lei<sup>238</sup>:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSTO PELO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS), COM FUNDAMENTO NO ART. 102, III, "A", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, EM FACE DE ACÓRDÃO DE TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO: PENSÃO POR MORTE (LEI Nº 9.032, DE 28 DE ABRIL DE 1995).

1. No caso concreto, a recorrida é pensionista do INSS desde 25/6/1972, recebendo através do benefício nº 020.719.902-7, aproximadamente o valor de R\$ 248,94. Acórdão recorrido que determinou a revisão do benefício de pensão por morte, com efeitos financeiros correspondentes à integralidade do salário de benefícios da previdência geral, a partir da vigência da Lei nº 9.032/1995.

2. Concessão do referido benefício ocorrida em momento anterior à edição da Lei nº 9.032/1995. No caso concreto, ao momento da concessão, incidia a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

<sup>236</sup> ALENCAR (2009, 534).

<sup>237</sup> Resp 1006372, Relator Ministro Nilson Naves, DJe 01/04/2008.

<sup>238</sup> ALENCAR (2009, 536).

3. O recorrente (INSS) alegou: i) suposta violação ao art. 5º, XXXVI, da CF (ofensa ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido); e ii) desrespeito ao disposto no art. 195, § 5º, da CF (impossibilidade de majoração de benefício da seguridade social sem a correspondente indicação legislativa da fonte de custeio total).

4. Análise do prequestionamento do recurso: os dispositivos tidos por violados foram objeto de adequado prequestionamento. Recurso Extraordinário conhecido.

5. Referência a acórdãos e decisões monocráticas proferidos quanto ao tema perante o STF: RE (AgR) nº 414.735/SC, 1ª Turma, unânime, Rel. Min. Eros Grau, *DJ* 29.4.2005; RE nº 418.634/SC, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, *DJ* 15.4.2005; e RE nº 451.244/SC, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, *DJ* 8.4.2005.

6. Evolução do tratamento legislativo do benefício da pensão por morte desde a promulgação da CF/1988: arts. 201 e 202 na redação original da Constituição, edição da Lei nº 8.213/1991 (art. 75), alteração da redação do art. 75 pela Lei nº 9.032/1995, alteração redacional realizada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

7. Levantamento da jurisprudência do STF quanto à aplicação da lei previdenciária no tempo. Consagração da aplicação do princípio *tempus regit actum* quanto ao momento de referência para a concessão de benefícios nas relações previdenciárias. Precedentes citados: RE nº 258.570/RS, 1ª Turma, unânime, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* 19.4.2002; RE (AgR) nº 269.407/RS, 2ª Turma, unânime, Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* 2.8.2002; RE (AgR) nº 310.159/RS, 2ª Turma, unânime, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJ* 6.8.2004; e MS nº 24.958/DF, Pleno, unânime, Rel. Min. Marco Aurélio, *DJ* 1º.4.2005.

8. Na espécie, ao reconhecer a configuração de direito adquirido, o acórdão recorrido violou frontalmente a Constituição, fazendo má aplicação dessa garantia (CF, art. 5º, XXXVI), conforme consolidado por esta Corte em diversos julgados: RE nº 226.855/RS, Plenário, maioria, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* 13.10.2000; RE nº 206.048/RS, Plenário, maioria, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min. Nelson Jobim, *DJ* 19.10.2001; RE nº 298.695/SP, Plenário, maioria, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 24.10.2003; AI (AgR) nº 450.268/MG, 1ª Turma, unânime, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 27.5.2005; RE (AgR) nº 287.261/MG, 2ª Turma, unânime, Rel. Min. Ellen Gracie, *DJ* 26.8.2005; e RE nº 141.190/SP, Plenário, unânime, Rel. Ilmar Galvão, *DJ* 26.5.2006.

9. De igual modo, ao estender a aplicação dos novos critérios de cálculo a todos os beneficiários sob o regime das leis anteriores, o acórdão recorrido negligenciou a imposição constitucional de que lei que majora benefício previdenciário deve, necessariamente e de modo expresso, indicar a fonte de custeio total (CF, art. 195, § 5º). Precedente citado: RE nº 92.312/SP, 2ª Turma, unânime, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 11.4.1980.

10. Na espécie, o benefício da pensão por morte configura-se como direito previdenciário de perfil institucional cuja garantia corresponde à manutenção do valor real do benefício, conforme os critérios definidos em lei (CF, art. 201, § 4º).

11. Ausência de violação ao princípio da isonomia (CF, art. 5º, *caput*) porque, na espécie, a exigência constitucional de prévia estipulação da fonte de custeio total consiste em exigência operacional do sistema previdenciário que, dada a realidade atuarial disponível, não pode ser simplesmente ignorada.

12. O cumprimento das políticas públicas previdenciárias, exatamente por estar calcado no princípio da solidariedade (CF, art. 3º, I), deve ter como fundamento o fato de que não é possível dissociar as bases contributivas de arrecadação da prévia indicação legislativa da dotação orçamentária exigida (CF, art. 195, § 5º). Precedente citado: julgamento conjunto das ADI's nº 3.105/DF e 3.128/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Red. p/ o acórdão, Min. Cezar Peluso, Plenário, maioria, *DJ* 18.2.2005.

13. Considerada a atuação da autarquia recorrente, aplica-se também o princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial (CF, art. 201, *caput*),

o qual se demonstra em consonância com os princípios norteadores da Administração Pública (CF, art. 37).

14. Salvo disposição legislativa expressa e que atenda à prévia indicação da fonte de custeio total, o benefício previdenciário deve ser calculado na forma prevista na legislação vigente à data da sua concessão. A Lei nº 9.032/1995 somente pode ser aplicada às concessões ocorridas a partir de sua entrada em vigor.

15. No caso em apreço, aplica-se o teor do art 75 da Lei 8.213/1991 em sua redação ao momento da concessão do benefício à recorrida.

16. Recurso conhecido e provido para reformar o acórdão recorrido.

Assim, cumpriu bem o STF seu papel de guardião da Constituição, uma vez que se valeu de um princípio importantíssimo para o Direito Previdenciário, já aqui tratado: o princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, que se manifesta por não ser possível dissociar as bases contributivas de arrecadação da prévia indicação legislativa da dotação orçamentária exigida.

### **3.9 – A cessação do benefício.**

Há três formas de cessação da pensão por morte: 1) pelo falecimento do pensionista; 2) pela emancipação, em se tratando de menor não inválido; e 3) pela extinção da cota do último pensionista.

Se quem recebe a pensão é o filho, ou o irmão, o benefício deixa de ser pago quando esse dependente se torna emancipado, ou completa 21 anos, a menos que seja inválido. A Lei de Benefícios, ao contrário do novo Código Civil, não alterou a idade para quem é devido o pagamento da pensão, de modo que a pensão ainda é devida ao dependente até os 21 anos, e não até os 18. Se o dependente for inválido, cessando a invalidez, cessará seu pagamento<sup>239</sup>.

Tendo ocorrido alguma falha na cessação do pagamento do benefício, por parte da Administração, o INSS deverá arcar com tal ônus, como, por exemplo, os acréscimos legais do seu inadimplemento obrigacional<sup>240</sup>.

### **3.10 – Cumulação de benefícios.**

No entendimento de MIGUEL HORVATH JUNIOR, haveria o princípio da “unicidade”, com o objetivo de que cada segurado ou dependente receba, em regra, apenas um benefício previdenciário, para que mais pessoas possam ser protegidas pelo Estado. As

---

<sup>239</sup> ALENCAR (2009, 538).

<sup>240</sup> RAMALHO (2010, 147).

exceções em que cabe se falar em “cumulatividade de benefícios” estão previstas no art. 124 da Lei 8.213/91 e no art. 167 do Decreto 3.048/99<sup>241</sup>.

Ao contrário de muitos outros benefícios previdenciários, inacumuláveis, exclusivos, a pensão por morte é perfeitamente compatível com a percepção de outro benefício, como, por exemplo, uma aposentadoria. A única vedação à cumulatividade pensional é no caso de recebimento de duas ou mais pensões por morte. Essa cumulação é vedada.

A(o) viúva(o) que tiver tido mais de um cônjuge falecido não poderá receber a pensão por morte de todos eles. Essa regra vale para o companheirismo de ambos os sexos:

Art. 124. Salvo no caso de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto dos seguintes benefícios da Previdência Social:

VI - mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, ressalvado o direito de opção pela mais vantajosa.

### **3.11 – Da prescrição e decadência.**

A prescrição nada mais é do que a perda do direito de ação por não tê-lo exercido no prazo legal. Entretanto, esta definição civilista é mitigada quando se trata de benefícios previdenciários. Quanto ao seu direito material, eles são considerados imprescritíveis<sup>242</sup>.

Independente do tempo corrido, o direito material a receber benefício previdenciário poderá ser postulados na esfera administrativa, assim como na esfera judicial. O que prescreve, entretanto, são as prestações previdenciárias mensais, sobre as quais dispõe o art. 103 da Lei dos benefícios assim:

Art. 103. É de dez anos o prazo de decadência de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, a contar do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação ou, quando for o caso, do dia em que tomar conhecimento da decisão indeferitória definitiva no âmbito administrativo.

Parágrafo único. Prescreve em cinco anos, a contar da data em que deveriam ter sido pagas, toda e qualquer ação para haver prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social, salvo o direito dos menores, incapazes e ausentes, na forma do Código Civil.

A prescrição se faz necessária nesses casos, uma vez que se deve resguardar a segurança jurídica, só iniciando a contagem do seu prazo com a decisão final do órgão administrativo. Assim, se o processo tramitou por mais de 5 anos na esfera administrativa, só após o conhecimento da decisão final é que começa a correr a prescrição<sup>243</sup>.

---

<sup>241</sup> RAMALHO (2010, 150).

<sup>242</sup> RAMALHO (2010, 154).

<sup>243</sup> RAMALHO (2010, 155).

Quanto à interrupção da prescrição, devem ser aplicadas aos benefícios previdenciários as regras previstas no art. 202<sup>244</sup> do Código Civil. Em matéria previdenciária, afeta aos benefícios, tem-se como exemplo o requerimento administrativo visando à revisão do processo administrativo<sup>245</sup>.

Já a decadência vem a ser a perda do direito pelo decurso do prazo. Tal prazo não pode ser suspenso ou interrompido, o que interfere diretamente no direito dos dependentes ao discutir a renda mensal inicial, já que a demora na solução do pleito administrativo poderá gerar prejuízos financeiros.

A medida provisória n. 138/2003 foi convertida na lei 10.839/04, incluindo o art. 103-A à Lei dos Benefícios, que assim dispõe:

Art. 103-A. O direito da Previdência Social de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os seus beneficiários decai em dez anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo decadencial contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Com esta dicção, significa dizer que foi criado, por este artigo, duas situações para a autarquia previdenciária:

a) existe prazo decadencial de dez anos para o INSS revisar o ato de concessão de benefício;

b) não é aplicado o prazo decadencial quando o benefício tiver sido concedido mediante comprovada má-fé<sup>246</sup>.

---

<sup>244</sup> Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á:

I - por despacho do juiz, mesmo incompetente, que ordenar a citação, se o interessado a promover no prazo e na forma da lei processual;

II - por protesto, nas condições do inciso antecedente;

III - por protesto cambial;

IV - pela apresentação do título de crédito em juízo de inventário ou em concurso de credores;

V - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

VI - por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor.

Parágrafo único. A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper.

<sup>245</sup> RAMALHO (2010, 156).

<sup>246</sup> RAMALHO (2010, 160).

### 3.12 – Atualmente, a configuração legal da Pensão por Morte afronta o Princípio do Equilíbrio Econômico?

Inovando em face da regulação anterior, alterando o texto de 5.10.1988, com a redação dada pela EC 20/98, passou a dizer o *caput* do art. 201 e do art. 202:

Art. 201. A previdência social 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, a:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

Resta evidente que o constituinte emendador deseja que a técnica protetiva a ser organizada, ou certa fração dela, detenha solvência e liquidez e que as fontes de custeio sejam diretamente proporcionalizadas às despesas operacionais. Quer que se busque o ponto de consenso e que, concomitantemente, ele seja financeiro e atuarial<sup>247</sup>.

O motivo desse primado ter sido guinado à altura constitucional é sua absoluta imperiosidade no contexto do ordenamento. Sem seu perfilhamento, dificilmente o administrador público ou particular, logrará a intenção inicial a que se propôs: a segurança da ordem previdenciária<sup>248</sup>.

Diz a regra técnica aí contida que a estrutura do regime, seja o geral ou o complementar, tem de ser estimada a partir da clientela protegida, sua capacidade contributiva e a cobertura desejável ou possível num momento histórico. Em razão disso, necessário estabelecer e ter conhecimento de quais são os aportes usuais ou adicionais bastantes, assim como o vulto dos desembolsos realizáveis. Consoante se pode constatar, é uma relação econômica que envolve e vincula o nível das entradas e saídas, sopesando o passado (as obrigações em cumprimento), o presente dos contribuintes e o futuro (benefícios a conceder)<sup>249</sup>.

O princípio quer dizer também que o conjunto normativo e técnico tem de ser ordenado para assumir suas promessas, erigido para isso acontecer. Para tanto, ele precisa organizar-se de molde a haver previsão a longo prazo das despesas correntes e dos meios

---

<sup>247</sup> MARTINEZ (2001, 91).

<sup>248</sup> MARTINEZ(2001, 92).

<sup>249</sup> Idem.

necessários. Essencial que as contribuições e seus rendimentos sejam suficiente e garantidores dos benefícios que serão pagos<sup>250</sup>.

Será que a configuração legal para a concessão do benefício da Pensão por Morte atualmente não afronta esse princípio?

Na verdade, essa é uma pergunta que pode ser ampliada: será que os benefícios previdenciários, em geral, seguem o preconizado por esse princípio constitucional? Em reportagem recente<sup>251</sup>, lê-se que:

O déficit da Previdência Social aumentou 111,2% em agosto comparado a julho, acumulando R\$ 5,4 bilhões no vermelho, segundo os dados divulgados pelo ministério nesta segunda-feira. No acumulado do ano, o rombo é de R\$ 30,7 bilhões, valor 1,3% inferior ao mesmo período do ano passado. (...)

O ministro Carlos Eduardo Gabas disse que a estimativa de deficit para 2010 poderia ser reduzida de R\$ 47 bilhões a um valor entre R\$ 46 bilhões e R\$ 45 bilhões, mas a decisão do STF (Supremo Tribunal Federal) exige o reajuste de benefícios pelo teto a cerca de 154 mil pessoas, o que demandará R\$ 1,5 bilhão da pasta e deverá manter as contas como estão.

Ou seja, nesse ano passado, a Previdência social pode ter causado um rombo de 46 bilhões de reais aos cofres públicos. Esse valor é muito próximo do total do conjunto de riquezas produzidos por um país (PIB) como o do Paraguai<sup>252</sup>. Parece evidente que o princípio do equilíbrio econômico vem sendo vilipendiado pelo Ministério da Previdência Social, e a disposição legal para a concessão da Pensão por Morte pode ser uma dos fatores de desequilíbrio financeiro.

Primeiramente porque além de a Pensão por Morte ser o benefício mais concedido pelo INSS, não se exige período de carência do pensionista, de modo que ele pode receber o benefício até seu óbito sem nunca ter contribuído para com a Previdência social.

Em segundo lugar, o Brasil é o único país que não impõe nenhum tipo de restrição a sua concessão. O pagamento do benefício independe da idade da mulher, do tempo de duração da união com o *de cujus*, se houve ou não filhos menores, além de não levar em consideração a questão da dependência econômica, partindo-se de uma presunção relativa preestabelecida<sup>253</sup>.

Em sendo um benefício previdenciário, não faz sentido não haver exigência de carência, ainda que paga pelo *de cujus*. Caso o constituinte entendesse ser dispensável o período de carência, todos os benefícios teriam natureza assistencial.

---

<sup>250</sup> MARTINEZ (2001, 94).

<sup>251</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/801490-deficit-da-previdencia-social-dobra-em-agosto-e-atinge-r-54-bilhoes.shtml> - acesso em 10 de janeiro de 2011.

<sup>252</sup> <http://www.braspar.org/?p=299> - acesso em 10 de janeiro de 2011.

<sup>253</sup> Vide Anexo, texto 1.

A Pensão por Morte tem por fim maior manter a família, os dependentes. Logo, não faz sentido econômico um segurado, que deixou, por exemplo, mulher e cinco filhos, receber o mesmo valor que um segurado que só deixou a viúva. Assim como também não faz sentido a viúva ser jovem, empregada, ter renda própria e a Previdência pagar vitaliciamente um benefício para ela.

Além disso, não há explicação razoável para que o benefício continue sendo pago quando a viúva contrair novas núpcias. Se anteriormente havia presunção de dependência econômica do marido, porque no novo casamento, esta presunção se desfaz e a mulher passa a não depender mais do novo marido?

PAULO TAFNER, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em entrevista concedida ao jornal Correio Braziliense, publicado em 16/08/2009, explica que as pensões por morte já representam praticamente um terço dos 23 milhões de benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). E a tendência é de crescimento. "Antigamente, as pessoas morriam mais cedo e, mesmo as mulheres vivendo mais (em média sete anos), a pensão durava pouco porque os casais eram da mesma geração", diz. Hoje, a realidade é outra. Homens e mulheres estão vivendo bem mais.

Para a sociedade brasileira de até meados do século passado, a configuração atual faz sentido. TAFNER justifica que quando a mulher não trabalhava, ela dependia exclusivamente da renda do marido. "Na falta dele, se a família não tinha acumulado riqueza, a mulher e os filhos ficavam sem opção e caíam na miséria." Para os dias atuais, entretanto, o especialista defende que se a mulher tem renda e não tem filhos não deve receber pensão. Entende que "a concessão da pensão deve estar vinculada ao pressuposto da dependência econômica e da existência de prole".

#### 4 . CONSIDERAÇÕES FINAIS

Preliminarmente, demonstrou-se que a preocupação com o bem-estar do próximo não é monopólio do Estado, nem do Direito Previdenciário. Ele parece ser inerente a todas as organizações humanas. O Direito Previdenciário foi o braço do Estado Democrático de Direito moderno criado para diminuir as desigualdades sociais por meio da solidariedade e securitização coletiva.

Apontou-se que as primeiras manifestações estatais neste sentido remontam à Inglaterra feudal do século XIV e que a Previdência social moderna, estatal, remonta à Era Bismarckiana, em fins do século XIX. Esta estatização da Previdência foi a responsável pela criação de inúmeros benefícios, de modo que os cidadãos pudessem vir a ser sempre protegidos frente às adversidades da vida. É comum afirmar que “a única certeza da vida é a morte”, portanto, o risco social “morte” é um dos mais antigos motivos de preocupação das autoridades previdenciárias.

A estrutura patriarcal e a submissão feminina, tão inerentes à espécie humana até meados do século XX, foram o motivo principal pelo qual o legislador resolveu pensar em criar um dos mais importantes benefícios: a Pensão por Morte. Para que a viúva e os descendentes do *de cujus* não passassem necessidades, nem tivessem que recorrer à mendicância, seria pago um benefício, a Pensão por Morte, para que a família não se desfizesse com a morte do mantenedor.

Entretanto, a modernidade tem mudado esta dinâmica, e nos países mais desenvolvidos, tanto econômico quanto socialmente, mudanças legislativas foram sendo feitas para que o benefício previdenciário da Pensão por Morte continuasse sendo pago de forma útil. A realidade de crise econômica e países ricos fortemente endividados tem mudado a visão que sempre se teve em relação à Previdência social. Os benefícios passaram a ser vistos como instrumentos, e não mais como simples fins à concretização de uma preconizada “justiça social”.

Todavia, o Brasil não acompanhou várias das mudanças ocorridas nos ordenamentos jurídicos democráticos ocidentais e vem amargando as conseqüências financeiras dessa postura indolente. A Previdência social amarga déficits de dezenas de bilhões de reais e um dos benefícios responsáveis por essa distorção econômica é, sem dúvida, a Pensão por Morte, uma vez que é o benefício mais pago pelo INSS.

Assim, procurou-se demonstrar que sem uma atualização dos critérios para a concessão desse importante benefício, não será possível falar em uma efetiva “Reforma da Previdência”, uma vez que o motivo de seus déficits continuará presente.

A sugestão apresentada por esta monografia se resume às seguintes:

- a) Respeitar o princípio do equilíbrio econômico, já que em havendo receita para o pagamento do benefício, poder-se-á concedê-lo sem o risco de criação de novos déficits públicos;
- b) Restringir a concessão da Pensão por Morte a quem de fato necessita do benefício, isto é, dependentes do *de cujus* que sem ele não conseguiriam resolver seu problema econômico e apenas enquanto durasse esse problema. Não faz sentido que então dependentes que já gozam de segurança econômica continuem usufruindo de benefício pagos por toda coletividade, benefícios esses devidos àqueles que não conseguem subsistir por conta própria. Pagar benefício previdenciário a quem não necessita é vilipendiar do princípio da solidariedade social, o maior dos princípios da Previdência social.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 5.1 – Livros.

ALENCAR, Hermes Arrais. **Benefícios previdenciários**. 4ª edição. São Paulo: Liv. E Ed. Universitária de Direito, 2009.

ANASPS – Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social. **O livro negro da previdência 2010**. Texto: Paulo César Régis de Souza.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

GONÇALVES, Odonel Urbano. **Manual de Direito Previdenciário**. 13ª edição. São Paulo: Atlas, 2009.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 14ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4ª edição. São Paulo: LTr, 2001.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Reforma Previdenciária**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_ **Direito da Seguridade Social**. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

MISES, Ludwig Von. **As seis lições**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

ORTEGA Y GASSET, José. **A rebelião das massas**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; São Paulo: Martins Fontes, 2006.

PAZZINATO, Alceu Luiz e SENISE, Maria Helena Valente. **História Moderna e Contemporânea**. São Paulo: Ática, 1994.

RAMALHO, Marcos de Quiroz. **A pensão por morte no regime geral da previdência social**. São Paulo: LTr, 2010.

VIEIRA, Marco André Ramos. **Manual de Direito Previdenciário**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

WRIGLEY e SCHONFIELD. **The Population History of England, 1541-1871. A reconstruction**. Harvard University Press, 1981.

## 5.2 – Artigos e revistas.

ARMSTRONG, W.A. **The Influence of Demographic Factors on the Position of the Agricultural Labourer in England and Wales, c 1750–1914.** The Agricultural History Review, volume 29, 1981.

BALERA, Wagner. **A interpretação do Direito Previdenciário.** Revista de Previdência Social n° 236. São Paulo: LTr, 2000.

DEMO, Roberto Luis Luchi e SOMARIVA, Maria Salute. **Pensão por morte previdenciária. Aspectos Materiais e Processuais. Atualidades, sucessão legislativa e jurisprudência dominante.** Revista de Previdência Social n° 293. São Paulo: LTr, 2005.

GUERRA, Carlos André de Castro. **Pensão por morte a dependente universitário.** Revista de Direito Social n° 23, 2006.

HOLBORN, Hajo. **A History of Modern Germany — 1840–1945.** Princeton UP, 1969.

JACOB, Luciane. **Pensão por Morte Previdenciária: Análise da Perda da Qualidade de Segurado e de Dependente.** Repertório de Jurisprudência IOB n° 10/2006.

KHOUDOR-CASTERÁS, David. **Welfare State and Labor Mobility: The Impact of Bismarck's Social Legislation on German Emigration Before World War I.** Journal of Economic History, 2008.

WALDRICH, Rafael Schmidt. **A pensão por morte no regime geral de previdência social – RGPS.** Revista de Previdência Social n° 342. São Paulo: LTr, 2009.

## 5.3 – Arquivos eletrônicos.

THIRSK, Joan . **Tudor Enclosures.** The Historical Association, 1958.

KENT, George O. **Bismarck and His Times.** 1978.

GALL, Lothar. **Bismarck: The White Revolutionary,** 1986.

Discurso de Otto Von Bismarck. *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages*, 4ª sessão, 20. 3. 1884.

Oxford English Dictionary: Magistrate. Oxford University Press. 1989.

## 5.4 – Sítios eletrônicos.

<http://www.statistics.gov.uk>. "National Statistics Online - Live births".

<http://www.april24.net/>

<http://users.erols.com/mwhite28/warstat1.htm>  
<http://www.humphreyhampton.org/undhr.php>  
<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/imperio-romano/imperio-romano.php>  
<http://cubano.ws/info-atual/heptarquia>  
<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/magna-carta-1215-magna-charta-libertatum.html>  
<http://www.thepotteries.org/dates/poor.htm>  
<http://www.jblog.com.br/passaporte.php?itemid=11497>  
<http://pestenegra1.livejournal.com/>  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Enclosure#cite\\_ref-0](http://en.wikipedia.org/wiki/Enclosure#cite_ref-0)  
<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/OttoBism.html>  
<http://www.localhistories.org/life.html>  
[http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii)  
[http://pt.wikipedia.org/wiki/Primeira\\_Guerra\\_Mundial](http://pt.wikipedia.org/wiki/Primeira_Guerra_Mundial)  
<http://machoadadvogados.com.br/biblioteca/publicacoes/noticias>