

APRESENTAÇÃO

Esgotadas as seis primeiras edições (1983, 1985, 1995, 2001, 2011 e 2014), vem à luz a 7ª edição deste *Princípios de Direito Previdenciário*, com um texto revisto, atualizado quanto à legislação, significativamente ampliado em face de modificações ocorridas nos últimos oito anos, e que não são poucas. Principalmente, em face da EC n. 103/19 e da Lei n. 13.846/19.

É a quinta versão após a Constituição Federal de 1988 e a promulgação do PCSS (Lei n. 8.212/91) e do PBPS (Lei n. 8.213/91), ainda refletindo as ECs ns. 20/98, 41/03, 47/05 e 72/02 (Reformas da Previdência Social) e as alterações legais supervenientes, especialmente em razão da Lei n. 9.876/99 e nos seus regulamentos e atos normativos (Portaria MPS n. 548/11 e IN INSS n. 77/15).

Além da incorporação de capítulos relativos aos postulados das LCs ns. 108/01 e 109/01 (previdência complementar fechada e associativa) e da reformulação dos dispositivos constitucionais, destacamos o equilíbrio atuarial e econômico, nascido em razão do *caput* do art. 201 da Carta Magna, o princípio da dignidade humana (CF, art. 1º, III) e o princípio da vedação do regresso.

Não foram esquecidas as observações decorrentes das Normas Regulamentadoras do Procedimento Administrativo (Lei n. 9.784/99), especialmente no que diz respeito à criação da Receita Federal do Brasil (Lei n. 11.457/07) e a IN RFB n. 971/09.

Continuam presentes as exposições sobre os procedimentos, praxes consagradas e providências administrativas e seus efeitos, com mais de duas centenas de distinções teóricas e práticas, às vezes, duplicando a apresentação das ideias desenvolvidas quando do exame dos princípios propriamente ditos.

Diante do elevadíssimo número de processos em andamento na Justiça Federal, que somaria mais de um milhão, decidimos manter registrados os fatos, agora históricos, suas incertezas e soluções.

São informações úteis, remissões esparsas sistematizadas, ditames da lei, posturas do órgão gestor, pontos de vista da doutrina ou enfoques do autor, versando questões controversas ou polêmicas. Ausentes divergências ou dissídios nos temas encetados, diferenciações necessárias à sua compreensão.

Diante de sua importância e para tornar ainda mais prático o livro, julgamos interessante desenvolver o fator previdenciário, de vez que desde 29.11.99 vem afetando significativamente a renda inicial da então aposentadoria por tempo de contribuição, em particular o conteúdo da Lei Complementar n. 142/13 (benefícios da pessoa com deficiência).

Oito anos se passaram entre a 6ª e esta 7ª edição. Isso nos obrigou a desenvolver novos institutos técnicos.

Os principais deles são:

- a) dano moral (CF, art. 5º, V);
- b) contagem recíproca (Lei n. 6.226/75);
- c) Regime Especial de Inclusão dos Informais (Decreto n. 6.042/07);
- d) Previdência do servidor (Leis ns. 9.717/98 e 10.887/04);
- e) flexibilização do SAT (Lei n. 10.663/03);
- f) Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (Lei n. 11.430/06);
- g) destino do superávit (arts. 20/21 da LBPC);
- h) retirada de patrocinadora e do instituidor (Resolução CNPC n. 11/13);
- i) ação regressiva (art. 120 do PBPS);
- j) aposentadoria especial do servidor;
- k) meios de prova (CF, art. 5º, LV);
- l) Microempreendedor Individual (MEI); e
- m) Previdência Social da dona de casa (RPDC).

Por último, capítulos específicos sobre a extinta desaposentação, união homoafetiva e o direito dos idosos (Lei n. 10.741/03). Derradeiramente, sobre a Súmula Vinculante STF ns. 4, 8 e 33.

Quem julgar que os princípios são construções cerebrinas, excessivamente difusos, postados no ápice da pirâmide jurídica apenas como fontes iluminadoras, sem papel assumido no dia a dia, deve perquirir a petição inicial do Ministério Público Federal de Porto Alegre na Ação Civil Pública n. 2000.71.00.009347-0, a contestação do INSS, a sentença de primeira instância, o recurso de apelação da autarquia e a manifestação de segunda instância; descobrirá que o reconhecimento da união homoafetiva se fez contra o espírito do art. 226, § 3º, da Carta Magna, então entendido como subordinado aos princípios constitucionais contidos nos seus arts. 1º, 3º e 5º.

Wladimir Novaes Martínez

CAPÍTULO I

PRELIMINARES

11. Introdução

Em 1983, o seguro social completou um século de fecunda existência. Em 2002 completaram-se 139 anos de previdência social mundial. Desde as três leis de *Otto Von Bismarck* até os dias de hoje, são surpreendentes as transformações ocorridas nas técnicas de proteção social, assinaladamente as sucedidas nos últimos 30 anos.

Iniciada, incipientemente em 1919, com a obrigatoriedade do seguro de acidentes do trabalho (Decreto Legislativo n. 3.724/19), logo após, mediante a Lei Eloy Marcondes de Miranda Chaves, implantou-se a previdência social no Brasil (Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923).

O tempo passado, as vicissitudes enfrentadas e as experiências acumuladas, ultrapassada a fase econômica assinaladamente agrícola e atrelado o País a um processo de desenvolvimento econômico, encontra-se o Brasil em condições de situar-se no conceito mundial das nações como capaz de fixar seu destino histórico, político, econômico e social.

Quando se pensava destinada a economia vigente ao estágio agrícola mantida por largo espaço de tempo, diversificaram-se as exportações e, por intermédio da indústria automobilística, envolveu-se o País na pré-industrialização, quiçá industrialização ao final da década de 80, tornando-se produtor e exportador de muitos bens, especialmente minerais, soja, açúcar, frutas e carne de boi.

Nossa previdência social sofreu o impacto de infiltrante inflação; ela erodiu suas reservas matemáticas, atingiu o sistema securitário calcado em monetarismo incapaz de suportar o primeiro ciclo de beneficiários que completaram os pressupostos necessários à fruição das principais prestações.

Aproximava-se célere a hora em que, outra vez, a exemplo do acontecido nas décadas de 30 e 60 do século passado, devem ser repensadas as bases técnicas da previdência social. Antes de consolidar-se o seguro social, abriu-se a perspectiva venturosa de iniciar o processo de passagem para a seguridade social — técnica socialmente mais justa —, empreendimento monumental que reclama prevalência total do social sobre o econômico, exatamente no momento em que o inverso é

praticado. A revisão da Constituição Federal de 1988, iniciada com a Lei n. 9.032/95 e reencetada com a EC n. 20/98, foi o primeiro passo do gigante.

Acredita-se que a EC n. 103/19 deu uma respeitável contribuição para a fixação do equilíbrio atuarial e financeiro a ser atingido no futuro, vez que foram contempladas regras de transição aplicáveis a quem ingressou no sistema antes de 13.11.19.

O modelo previdenciário brasileiro apresenta-se atuarialmente em equilíbrio instável. A razão não é apenas a insuficiência de recursos, renúncia do custeio ou concessão de prestações a pessoas social ou juridicamente sem direito. Mesmo caso se todos os devedores se pusessem em dia, assim permanecessem e o custo administrativo se reduzisse ao mínimo, o sistema continuaria entropicamente ameaçado pela técnica adotada, não adequada à clientela de beneficiários.

Fundamentalmente, a população ativa carrega recursos hoje e satisfaz necessidades da população inativa — representada por clientela protegida; esta, no seu tempo de contribuir, percebia remuneração relativamente menor — quando chegar sua vez de auferir as prestações, onerará de tal forma a despesa que desestabilizará o sistema. Parte da solução implica reexame da filosofia da proteção social vigente; o presente desequilíbrio populacional entre jovens e idosos sofrerá mutações ao largo do tempo, com consequências imprevisíveis.

Esse modelo deve ser adaptado às condições econômicas da atualidade, diferenciadas das décadas de 40 e 60 do século XX; ajustar-se às condições sociológicas do trabalhador; avaliar a crescente expectativa de vida, reconhecer a mudança havida na composição da clientela protegida; admitir o crescimento da assistência social — nela compreendida a dispendiosa, mas socialmente indispensável, assistência médica; acomodar-se às flutuações do desemprego, subemprego e excesso de mão de obra não especializada, sem falar na baixa natalidade e envelhecimento populacional.

O planejamento administrativo tem de racionalizar e desburocratizar métodos de trabalho; rever o financiamento, modificado e ajustado na medida do fato gerador da obrigação fiscal; agilizar o sistema de arrecadação e fiscalização; acompanhar as técnicas cibernéticas, empregando a informática em larga escala.

Mas, sobretudo, o seguro social brasileiro tem de se impor como ciência jurídica e técnica científica, observando regras, técnicas e pesquisas à altura de suas enormes necessidades. O primeiro passo seria a reavaliação do plano de benefícios com a extinção de algumas prestações inconciliáveis (caso da aposentadoria por tempo de serviço) e o fortalecimento de outras (principalmente as por incapacidade), de sentido mais protetivo.

Nessa linha, correta é a Lei n. 8.870/94, quando pôs fim ao pecúlio e ao abono de permanência em serviço de 25%, e a EC n. 20/98, que praticamente extinguiu a aposentadoria proporcional por tempo de serviço.

Pertinentemente à técnica científica, impõe-se posicionar-se quanto à proteção social adotável: seguro social, seguro social tendente à seguridade social ou, o que parece ainda distante e conveniente, seguridade social. Depois, à base da reformulação, fixados os princípios técnicos e jurídicos (*Subsídios para um modelo de previdência social para o Brasil*. São Paulo: LTr, 2008).

Os princípios representam a consciência jurídica do Direito. Podem ser concebidos pela mente do cientista social ou medrar no trato diário da aplicação da norma jurídica. Criados artificialmente, não devem descurar de sua parte as razões mais elevadas, diretrizes superiores, os valores eternos da civilização, entre os quais avultam os postulados fundamentais da liberdade, o primado dos direitos e das dignidades humanas, o dogma da responsabilidade social e os preceitos de igualdade, equidade e legalidade.

São apresentados, um ou outro ligeiramente esmiuçado, os princípios do seguro social brasileiro. Não é estudo aprofundado, definitivo ou exaustivo quanto ao mérito; cuida-se apenas de identificá-los, em alguns casos nomeá-los, relacioná-los sistematicamente e trazê-los a público em condições de oferecer alguma utilidade à reformulação do modelo e como instrumento auxiliar na interpretação e na integração.

A apresentação inicia-se com as preliminares conectadas ao tema. É examinado o princípio fundamental da solidariedade social e do equilíbrio atuarial e econômico, os básicos e os técnicos; esses últimos, os que dizem respeito mais amiúde às práticas previdenciárias, divididos em substantivos e adjetivos.

São enfocados princípios administrativos, relativos à assistência social, aos acidentes do trabalho e aos trabalhadores migrantes. Abordam-se, igualmente, os princípios constitucionais, de direito procedimental e interpretativo. Como complemento, postulados de outras ciências jurídicas. Finalmente, com o objetivo de distingui-los dos princípios, descritos exemplos práticos de regras, técnicas e presunções previdenciárias, a par de rápidas referências às máximas latinas, natureza da prestação previdenciária e ligeiro desenvolvimento das razões previdenciárias.

Por sua oportunidade, em verdadeiro dicionário de institutos técnicos e jurídicos, comparecem questões de interesse prático permanentes: as distinções teóricas e práticas, encerrando-se o ensaio.

Esta simples exposição, quase sem exame de mérito, corre os riscos inerentes à principiologia; não são poucos e a estes perigos devem ser somados a dificuldade decorrente de escassez bibliográfica e o fato de os postulados securitários se encontrarem em substanciação, buscando funções, limites, individualizando-se, fenômeno comum no estágio atual do Direito Previdenciário.

Identificá-los, diferenciá-los dos postulados do Direito, de modo geral, do Direito Social e do Direito do Trabalho, em particular, elevar certas praxes à

categoria de princípios ou reduzi-los à condição de simples anexins ou prolóquios, é tarefa arriscada sob o ponto de vista didático, mas necessária.

De regra, os princípios são imprecisos. No seguro social, em face da não sedimentação da disciplina jurídica e à indefinição final dos seus reais objetivos, ampliam-se os óbices para quem tentar embrenhar-se no cipoal dos conceitos e institutos jurídicos envolvidos.

A principiologia, a rigor, é matéria de difícil trato e, por isso, poucos foram os que cuidaram especificamente dela. No nosso País, valendo registrar *Nicolau Nazo (Os Princípios Gerais de Direito — 1923)*, *Carlos Maximiliano (Hermenêutica e Aplicação do Direito — 1924)* e *Rubens Limongi França (Princípios Gerais de Direito — 1966)*.

No seguro social, a contribuição doutrinária é ainda menor; raros sistematizaram a matéria, registrando-se as contribuições de *Armando de Oliveira Assis* e *Marly Antonieta Cardone*. A maioria dos jusprevidenciaristas menciona os princípios de passagem.

Aspecto digno de nota é o emprego da expressão “princípios”, tanto no singular quanto no plural. Em muitos casos, como acontece com *Albino Pereira da Rosa (A Lei Orgânica da Previdência Social)*, *Fernando de Ferrari (Princípios de Seguridad Social)* e *João Camilo de Oliveira Torres (Princípios de Previdência Social)*, o vocábulo é tomado no sentido de primícia ou fundamento, caso específico de *Aguinaldo M. Simões (Princípios de Segurança Social)* e de *Luigi de Litala (Diritto Delle Assicurazione Sociale)*, quando, sob o título de “princípios gerais”, desenvolvem a função social do Estado, as fontes, os sujeitos da relação, os recursos e as prestações.

Mário de La Cueva, sob o título “*Los principios fundamentales del seguro social*”, dá outro enfoque a eles e, não entendendo de desenvolver nenhum postulado fundamental ou técnico, divide o estudo em sete partes: a) finalidades do seguro social; b) extensão do seguro social; c) riscos do seguro social; d) ônus da contribuição; e) salários; f) prestações; e g) unidade dos regimes de seguro social (*Derecho Mexicano del Trabajo*, p. 197-206).

O mesmo se passa com *Antonio Ferreira Cesarino Júnior*, quando fala em princípios informativos do Direito Previdencial. Ele arrola os seguintes: a) o expansionismo do Direito Previdencial; b) o caráter tarifário; e c) os aspectos fiscais do Direito Previdencial (*Não Incidência do Fungats sobre o Pagamento de Horas Extraordinárias*).

A verdadeira natureza dos princípios não foi determinada, principalmente porque eles cambiam de função, posição e características, conforme sua própria natureza. Na prática diuturna, a referência aos princípios como fontes formais de aplicação, integração ou interpretação do Direito nem sempre tem sido própria.

No Direito Social, um campo jurídico mutante por índole, a sua utilização deve ser cercada dos maiores cuidados, pois, colhidos praticamente em seu berço de nascimento, desenvolvem-se com grande rapidez, confundem os intérpretes e têm sua perenidade ameaçada pela dinâmica social do trabalho.

Armando de Oliveira Assis chama a atenção para esse fato, quando desenvolve as técnicas interpretativas das leis do seguro social: "Sempre haverá perigo de a lei ser aplicada e interpretada de maneira distante dos princípios a que serve, justamente, de vestimenta. Esse perigo aumenta, porém, em face da necessidade indeclinável de serem incluídos na legislação do seguro social preceitos provindos de outros setores do Direito" (*Compêndio de Seguro Social*, p. 152-153).

E prossegue: "Há mais, porém, sob a alegação de que se trata de matéria do domínio do Direito Social, os seus interpretadores são levados a invocar o sentido social, o objetivo social de tais leis, e à sombra de uma interpretação supostamente social, muitos disparates poderão ser cometidos em detrimento da coletividade".

Referência ao emprego dos princípios na legislação previdenciária é rara. Quando comparece, é no sentido genérico, como acontece com a CLPS:

"Os orçamentos do INPS e do Fundo de Liquidez da Previdência Social, elaborados de acordo com as normas e princípios da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, serão aprovados pelo Ministro da Previdência e Assistência Social" (art. 191).

A lei referida não terá tantos princípios assim; o legislador está referindo-se aos princípios de Direito Administrativo.

Outro exemplo, e aí se fixando expressamente na ideia clássica, é a Portaria MTPS n. 3.286/73:

"Estabelecer princípios, com caráter de prejulgados, ratificadores da jurisprudência ministerial predominante até esta data, relativamente à legislação citada" (art. 2º).

O exame dos prejulgados deixa entrever; na verdade, a portaria institui prejulgados calcados em princípios técnicos, e não ao contrário, como ela assevera.

Marco André Ramos Oliveira opta por distinguir os princípios da seguridade social com os da previdência social. Os primeiros são: a) igualdade; b) legalidade; e c) direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Como princípios específicos ele prefere os usuais, referidos no art. 194, I/VI, da Lei Maior, destacando a preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço, anterioridade nonagesimal, mitigada ou noventena, vinculação das receitas previdenciárias. Os princípios da previdência social são a universalidade de participação nos planos previdenciários mediante contribuição; *quantum* da renda mensal dos benefícios substitutos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho não inferior ao salário mínimo; cálculo dos benefícios, considerados todos os salários de contribuição corrigidos monetariamente; preservação do valor real dos benefícios e previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional (*Manual de Direito Previdenciário*. 6. ed. Niterói: Impetus, 2006, p. 28-37).

Fabio Zambitte Ibrahim elenca dez princípios: 1) Solidariedade; 2) Universalidade de cobertura e atendimento; 3) Uniformidade e equivalência de prestação entre as populações urbana e rural; 4) Seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços; 5) Irredutibilidade do valor dos benefícios; 6) Equidade na forma de participação no custeio; 7) Diversidade da base de financiamento; 8) Caráter democrático e descentralizado da administração; 9) Tríplex forma de custeio; e 10) preexistência do custeio em relação aos benefícios ou serviços (*Curso de Direito Previdenciário*. 11. ed. Niterói: Impetus Editora, 2008, p. 54-67).

Os princípios a seguir examinados são os pertinentes ao seguro social, alguns dos quais, por sua universalidade, encontram-se na seguridade social e, muitos deles, oriundos do seguro privado, do mutualismo e da assistência pública. Não esgotam a matéria nem encerram a espinhosa tarefa de apontá-los. Alguns pertencem à cadeia jurídica e outros à ciência social; por isso são designados de princípios de Direito Previdenciário.

Sua sistematização tem por escopo demonstrar a existência e a autonomia desse ramo jurídico.

Nos anos 2020/2021, nosso país sofreu enormes perdas econômicas e uma solicitação inesperada de auxílio por incapacidade temporária em razão do novo coronavírus que chegou a diminuir 2 anos na expectativa de vida do brasileiro.

12. Terminologia

Em sua maioria, não identificados nem perfeitamente individualizados os princípios, suscitam ao estudioso a questão de nomeá-los. Os títulos atribuídos devem preferencialmente indicar seu conteúdo, seus fundamentos, distingui-los de outros princípios, além de indicar o campo de aplicação.

A solidariedade em si é virtude teológica, fato sociológico, atitude política, fundamento do Direito Social, postulado fundamental e técnico do seguro e da seguridade social. O princípio fundamental da solidariedade social tem denominação consagrada, embora não expresse exatamente a disciplina à qual pertence. Apreciado dentro do seguro social, não há dificuldade, porém, em identificá-lo.

Várias designações, como a adotada em relação ao princípio técnico da automaticidade da filiação, atendem a essa necessidade. Em curtas palavras, identificam a matéria objeto e informam o intérprete a propósito dos seus fundamentos. Nem sempre, porém, é possível reunir, em uma locução simples e elegante, toda a ideia contida em um preceito. À falta de nomenclatura própria e uniformizada, *Mozart Victor Russomano* atribuiu diversos nomes particulares a inúmeros princípios referidos (*Comentários à CLPS*).

Essa qualidade, explicitar a matéria contida, é exigida, sobretudo, em relação aos princípios técnicos.

A doutrina brasileira pouco sistematizou o assunto, reclamando ordenamento técnico. Não há grande uniformidade entre os autores, mesmo com relação a princípios consagrados. *Arnaldo Süssekind* fala no princípio da solidariedade ou da cooperação social (*Previdência Social Brasileira*, p. 33). Acompanhando *Augusto Venturi*, traduzindo a palavra italiana *comprensività*, *Nair Lemos Gonçalves* (*Novo Benefício da Previdência Social*, p. 49) cita o princípio da abrangência ou da universalidade objetiva. Provavelmente, referindo-se ao mesmo princípio, *José dos Reis Feijó Coimbra* (*Direito Previdenciário Brasileiro*, p. 44) reporta-se ao princípio da compreensividade. Sem fazer a distinção de *Augusto Venturi*, outros autores enunciam um princípio da universalidade. *Javier Húnicken* e *Ricardo M. Moles*, ora dizem princípio da universalidade, ora princípio da generalização.

À falta de bibliografia específica, são sugeridas designações tentando identificar o tema versado, fixar individualidades e definir os limites dos princípios.

13. Características

Se fosse possível comparar os princípios com as normas jurídicas — eles não pertencem a essa espécie, ter-se-ia de hierarquizar alguns deles acima das fontes formais.

Os princípios jazem fora do âmbito das normas e do campo de atuação destas. Conforme seu nível, eles se situam lado a lado com a pirâmide das fontes formais, justapostos em algumas hipóteses, interpenetrados noutras, convivem paralelamente com as normas jurídicas, observando-as ou substituindo-as, conforme o caso.

Essa colocação nada tem a ver com sua origem e formação; na maioria, os princípios cimentam-se ao mesmo tempo do edifício jurídico a ser erguido.

Dificuldades de individualização e o reconhecimento dos princípios podem ser diminuídos, *a priori*, se houver consenso quanto aos seus elementos constituintes.

As características, a seguir arroladas, visam diminuir essas dificuldades e estabelecer distinção em relação a outros institutos jurídicos.

13.1. Título

Os princípios são enunciados juridicamente válidos conforme sua proposição, aproveitando-se a sua razão de ser. Condensação de ideias experimentadas no decurso do tempo, eles devem comunicar rapidamente o seu conteúdo.

Para isso, é imprescindível apresentarem qualificação sintética: é o seu título. Impende serem titulados, possuírem nome.

A cada preceito fundamental corresponde uma designação identificadora.

Isso colabora para individualizá-los e distingui-los dos demais postulados. Ao mesmo tempo, a terminologia classifica-os conforme a posição na hierarquia.

Cabe à doutrina batizar os princípios, cabendo aos especialistas a tarefa de indicá-los à consagração. O princípio fundamental da solidariedade social, apontado como o do solidarismo (*A Seguridade Social na Constituição Federal*, p. 30-31), foi acolhido por *Sérgio Pinto Martins*, com esse título (*Direito da Seguridade Social*). Já o da precedência do custeio, o mesmo autor designou como da preexistência do custeio, e assim por diante.

O título deve espelhar, se possível, uma síntese do seu conteúdo, tarefa, às vezes, impossível de ser realizada.

13.2. Generalidade

O traço extrínseco marcante dos princípios é a difusão. Mesmo não se referindo a situações particulares e, sim, a todos os casos compreendidos no universo de sua atuação. Dentro dele, sua amplitude é total.

Feita a distinção entre princípios básicos e técnicos, a generalidade apresenta-se nítida. O princípio fundamental quase não tem limites; aliás, tem o condão de originar-se nos pródromos da proteção social, atravessar as diversas técnicas em sua evolução e atingir o clímax na sociedade ideal. Os técnicos circunscrevem-se à matéria enfocada. Daí a necessidade de limitá-los, sob pena de se criarem conflitos entre os princípios e ter-se de hierarquizá-los e fixar regras de convivência.

Da generalidade deriva, também, certa imprecisão; quando possível, eles devem ser esmiuçados por meio de “princípios” menores, científicos, capazes de permitir tornar prática sua utilização. Disso é exemplo o princípio fundamental da solidariedade social, não acontecendo o mesmo com o princípio básico da obrigatoriedade; por sua natureza, é postulado básico e preceito técnico, regra e técnica previdenciária, tudo ao mesmo tempo.

A imprecisão deles, opondo-se à determinação da norma, estabelece equilíbrio necessário para a solução dos problemas.

Caso os postulados fossem rigorosamente precisos, seriam normas ou estancariam o progresso do Direito, estratificando-se à época de sua concepção. Isso não acontece.

A generalidade diminui na medida da descida à pirâmide hierárquica. O princípio fundamental é quase difuso; os básicos são genéricos por natureza e os técnicos chegam a ser palpáveis em seus limites e eficácia.

13.3. Ideia-síntese

Além do título, o princípio precisa de uma ementa, ou seja, um resumo da concepção compreendida no seu bojo. É imprescindível, para ter instrumentalidade e definição, significar uma inteligência da disciplina do fato. Caso contrário, o seu enunciado não o distingue de outras construções jurídicas, como simples tendências, presunções ou máximas.

Dá-se exemplo singelo. O princípio da reciprocidade relativo à imigração significa muito em matéria de Direito Internacional Previdenciário, carecendo de uma ideia-força a externá-lo. Isto é, quer dizer a aplicação, para o estrangeiro, das regras nacionais, em correspondência biunívoca, mesmo quando o país estrangeiro não possuir, no seu sistema, as mesmas regras. Argentinos aposentarem-se no Brasil, por tempo de serviço, sabendo-se da inexistência desse benefício naquele país e brasileiros ali residentes auferirem prestações argentinas desconhecidas no Brasil.

O princípio carece de núcleo, ou seja, capaz de ser enunciado rapidamente conforme a sua ideia principal. Para não se perder na generalidade, uma característica própria e possuir, destarte, aplicabilidade.

13.4. Aplicabilidade

Salientou-se a generalidade. Essa é uma nuance própria deles. Nada obstante praticamente não conhecem extremos; eles carecem de certa objetividade, caso contrário, reduzem-se à condição de pregações ou volições não estruturadas.

Individualizados, os princípios devem prestar serviços e deter poder de aplicação, isto é, possuírem utilidade. Não podem quedar-se na condição de meros conselheiros.

Enquanto não propiciar esse aspecto fundamental, o nascente princípio da vedação do regresso fica sem efetividade nuclear.

13.5. Vitaliciedade

Os princípios são construídos com o tempo. Raramente são criados pela norma jurídica. Verifica-se, às vezes, disposição legal encampar um princípio. Erigidos, testados, subsistem durante largo espaço de tempo, exatamente enquanto perdurarem as razões justificadoras de sua existência.

Não podem conhecer suspensões ou interrupções de eficácia, salvo se conveniência superior assim o determinar, ou se eles forem submetidos ou diminuídos por princípio hierarquicamente superior, em função das necessidades a serem atendidas.

O princípio geral de Direito do conhecimento da lei é sustentáculo do ordenamento jurídico. Sem ele, é praticamente impossível solução jurisdicional de

muitos dissídios. Todavia, sofre reparos quando transportado para a previdência social e tem aí afetada sua aplicação, podendo, em certos casos, ser arredado quando de seu exercício resultar desproteção.

A perenidade é da essência dos princípios. Sucede que, na condição de verdades quase absolutas, práticas consagradas, eles perduram. Além do mais, sua aprovação inicial reclama sanção da reedição. Nesse sentido, dificilmente um instituto jurídico será um princípio no ordenamento jurídico de um país e não será noutro.

Os princípios encontram no tempo um elemento catalisador; perenes, a verdade neles contida sedimenta-se, torna-se mais rígida e, assim, utilizável.

Isso não afasta, porém, outra concepção sobre os princípios, correspondente à ideia de diretriz concebida no espírito humano *a priori* e definida e imposta como cláusula a ser cumprida. Concepção menor dos princípios e após natural envelhecimento pode chegar à ideia clássica de viga mestra do edifício jurídico.

13.6. Individualidade

Individualidade é característica inerente a todo instituto independente, tornando-se desnecessário destacá-la como nota própria dos princípios. Entrementes, vale lembrar que não só os princípios devem distinguir-se de outras formas assemelhadas (*v. g.*, regras, práticas, brocardos, presunções etc.) como diferenciar-se dos seus coirmãos, não se confundindo com eles, além de limitar-se geograficamente à esfera imposta.

Dessa individualidade faz parte integrante o nome.

Essa é uma das moléstias que afetam a principiologia. Nascente o ramo previdenciário, não há uniformidade na nomenclatura entre os estudiosos e, com isso, têm-se, inclusive, inchado os campos de atuação e aumentado as dificuldades de confrontação.

O Direito Previdenciário é área científica vasta. Não teve os seus institutos jurídicos convenientemente delineados pelo crivo dos estudiosos. Falta de individualidade, a par de uma aplicação imprópria dos preceitos, conduz a conclusões inaceitáveis.

Nessa exposição, objetivou-se apresentá-los simplesmente e, por isso, para observar sua individualidade, tentou-se nomeá-los, ordená-los e, de certa forma, hierarquizá-los.

13.7. Supletividade

Formas superiores de Direito, distintas da norma, são invocáveis como reforço a ela, ou em sua ausência, os princípios são supletivos.

Próprio é a lei ser capaz de solucionar todas as questões propostas ao aplicador. Quando isso não for possível, deve o intérprete recorrer a outras fórmulas jurídicas, entre as quais se situam os princípios.

O ordenamento jurídico perfeito dispensa princípios. O ordenamento ideal é construído somente deles. Destruído todo o acervo jurídico de uma civilização, desaparecidos todos os livros doutrinários, as leis e os processos judiciais em uma hecatombe universal, se os princípios forem preservados, será sempre possível reconstruir todo o edifício do Direito até um dia, outra vez, em que os mesmos princípios serão dispensados.

13.8. Juridicidade

Os princípios encontram no Direito *habitat* natural. Concebidos pela realidade ou idealizados pelo espírito inquiridor do homem, fazem parte do ordenamento legal como preceitos a serem seguidos ou como normas jurídicas aplicáveis.

Em qualquer das duas hipóteses, sua utilização não escapa à apreciação judiciária — aliás, outro princípio constitucional — não deixando de ser considerados pela doutrina e pela jurisprudência. Seu papel relevante na construção do edifício jurídico lhes atribui condição de institutos, razão pela qual eles apresentam juridicidade.

Invocados, contestados, reconhecidos ou não, submetem-se à análise, sendo levados em conta pelos estudiosos. Nunca desprezados ou ignorados.

13.9. Limites

Não há apenas um princípio, e, sim, múltiplos; talvez centenas deles. Tal pluralidade não lhes inflaciona o prestígio. A vastidão do Direito corresponde à complexidade da vida; tanto quanto a legislação aumentar em volume e qualidade, crescerá o número dos princípios. Na síntese de todos eles, resultaria um princípio complexo e genérico, quase inoperante. Em seus vários patamares, os princípios convivem uns com os outros, interpenetram-se.

A medida de sua área de influência não é infinita, cercados naturalmente pela matéria e geograficamente por eles mesmos.

Cada princípio tem seu limite. Se entre os básicos não é fácil estimá-los, os técnicos têm seus perímetros bastante acentuados, podendo e devendo ser determinados.

Construir um princípio é um longo processo de consolidação de ideias. Às vezes esse trajeto é interrompido por uma norma dispositiva; o encaminhamento resta consagrado ou sepultado. No mais das vezes, se ele chega à fase adulta e amadurece é porque se tornou uma necessidade, isto é, impôs-se diante do ordenamento.

Tal fase experimental e laboratorial é necessária para a sua depuração e consolidação. A partir de determinado momento, ele se sedimenta como uma verdade aceita na interpretação ou na aplicação do Direito.

Entre outros aspectos, salientados neste capítulo, urge ele associar-se à realidade, estar contido no contexto social e econômico do momento. Não pode representar um passado ultrapassado nem um porvir inatingível; deve adequar-se à realidade do instante vivido.

Além disso, de sua capacidade de adaptação, é preciso enquadrar-se no ordenamento técnico e jurídico vigente. Com ele não entrar em conflito e, assim, possa ter utilidade.

13.10. Confronto de limites

Diante da complexidade das relações humanas e da diversidade das ações previdenciárias, número elevado de institutos técnicos e práticas, às vezes os princípios entram em choque, conflitam-se, desafiando a argúcia dos intérpretes para saber qual deles deve prevalecer. Um exemplo singelo é a utilização do princípio da aplicação da norma mais benéfica em face do princípio da validade da norma ao tempo dos fatos.

A solução está na eleição da hierarquia dos dois postulados, escolhendo qual obriga o outro. Trata-se de esforço institucional, científico e intelectual que reclama experiência do aplicador, integrador e aplicador da norma.

14. Fundamento e importância

Os princípios têm origem assemelhada a dos usos e costumes. Práticas sedimentadas no tempo revestem-se de características úteis à solução de dúvidas. Devem ser preservados, enriquecidos e utilizados.

Confirmados pelo uso, são colhidos pelos cientistas sociais; estes os perscrutam em sua forma embrionária e testam seus fundamentos e sua validade. Sua adequação ao ordenamento jurídico é trabalho de longa reflexão, desde a simples denominação até sua delimitação, repassando por sua origem, aplicação e extinção. Cristalizados pela legislação, corporificados pela doutrina ou acatados pela jurisprudência, funcionam como fontes inspiradoras de Direito.

No dizer de *J. Flóscolo da Nóbrega*, o processo de descoberta "é o mesmo, em ambos os casos; partir da análise dos tipos semelhantes e subir por indução até o princípio comum a toda a série; depois, subir dos princípios comuns a várias séries semelhantes, até encontrar um princípio mais amplo, que abranja maior número de séries; continuar com a generalização crescente, até descobrir princípios cada vez mais amplos, abrangendo séries sempre mais numerosas" (*Introdução ao Direito*, p. 132).

Seu arcabouço deve ser buscado em sua origem, a necessidade justificadora; importante, também, é a forma revestida, as lacunas supridas, seus limites de atuação. Sem esses três últimos elementos, reduzem-se à prática ou regra jurídica.

Uma doutrina e a jurisprudência podem modificá-los, alterar-lhes o conteúdo, metodizá-los ou submetê-los à ordem legal, tornando-os ferramentas acabadas e, assim, aceitas pelo universo jurídico, mas não perdem nunca a razão de ser, ou seja, seus fundamentos originais.

Do mesmo modo como toda norma, técnica ou presunção, cada princípio deve ter sua razão de existir. Por vezes, quando examinados sob esse prisma, muitos aparentes princípios se esvaziam e se revelam simples regras, praxes ou brocardos. Na consubstanciação e autonomia do Direito Previdenciário, vício a ser banido é tentativa de antever princípios quando só existem regras ou técnicas de aplicação limitada a esses institutos jurídicos.

A cada princípio corresponde o seu fundamento.

Em sua maioria, os princípios previdenciários reduzem-se aos fundamentos do seguro social, isto é, à obrigatória e efetiva solidariedade existente entre a coletividade apta em favor dos carentes de recursos para subsistir temporária ou definitivamente. O exame dos fundamentos dos princípios nucleares do seguro social revela as bases da previdência social.

Os princípios são sempre referidos em Direito.

Mesmo diante da positivação da norma jurídica, da normatização legal, eles são frequentemente invocados. Nesse particular, patente legiferação, usualmente em conflito consigo mesmo ou com a realidade, os princípios impuseram-se como noção absolutamente necessária à compreensão do fenômeno jurídico.

Se a norma fosse perfeita, os postulados seriam dispensáveis, mas uma regra perfeita baseia-se em preceitos. Como as leis não são perfeitas e possivelmente nem poderiam ser, sua aplicação reclama a presença de diretrizes superiores, os princípios.

Em Direito Social, acima de qualquer outro ramo jurídico consolidado no tempo, o seu estudo é necessário, pois eles suprem inúmeras e visíveis lacunas do ordenamento jurídico. Daí a menção cotidiana aos princípios de Direito do Trabalho e do Direito Previdenciário.

Se eles são importantes em um ramo jurídico amadurecido, mais ainda no ramo em consolidação. Não se veja aí contradição; os princípios também têm papel de luzeiros e abridores de picadas. Apontados os caminhos, eles se afastam de cena, deixando lugar à norma jurídica.

Os princípios não têm o comando imperativo da norma jurídica, mas, quando ignorados, a conclusão os evidencia e os reclama; algo é despertado no espírito do intérprete — sua consciência jurídica revolta-se e o intranquiliza até a desconformidade ser arredada.

Nicolas Coviello sustenta: "os princípios gerais de Direito são os fundamentos da própria legislação positiva, que não se encontram escritos em nenhuma lei, mas que são os pressupostos lógicos necessários das diferentes normas legislativas, das quais se devem deduzir exclusivamente por força da abstração. Podem ser de fato princípios racionais superiores, de ética social e também princípios de Direito Romano, e universalmente admitidos pela doutrina; contudo, têm valor não porque sejam puramente racionais, éticos ou do direito romano ou científico, mas porque informam efetivamente o sistema positivo de nosso direito e chegaram a ser, desse modo, princípios de direito positivo e vigente" (*Doctrina General del Derecho Civil, apud* Plá Rodriguez, Américo. *Princípios de Direito do Trabalho*. p. 19).

15. Aplicação e papel

Os princípios não se confundem com cartas de intenções, diretrizes comuns às declarações, nem são programas volitivos, os quais são linhas ainda mais gerais e dificilmente vêm a consubstanciar-se em fontes formais de Direito. Os votos de propósitos e os desideratos, por sua generalidade e altitude, devem permanecer no campo elevado das proposições.

Eles também não são preceitos formais, comandos positivados e determinados, com vigência fixada, revogabilidade, anulabilidade etc. Como se fossem normas jurídicas, não se submetem ao ordenamento científico. Observam elaboração própria, desenvolvimento e extinção segundo regras típicas e apenas assemelhadas às das normas jurídicas.

Cada um deles com funções e campo de atuações específicas, hierarquizá-los pode ser impossível diante de sua natureza de norte primordial. Os princípios devem ter eficácia. A utilidade é fundamental para a sua sobrevivência e razão de ser. Devem ser aplicados como princípios, mas aplicados.

Podem ser empregados na integração ou na interpretação do Direito Previdenciário.

Não tem sentido o princípio básico da automaticidade da filiação se dele, por exemplo, não resultar o direito de os segurados dependerem da prestação de serviços e, de regra, não da inscrição.

Seus corolários devem ser imediatos, úteis e fontes formais de aplicação do Direito. Se eles não são comandos jurídicos positivados, devem, porém, prestar-se à utilização como se fossem.

Conforme seu tipo e sua aplicação, porém, são diversificados. De ordinário, o princípio fundamental e os básicos são endereçados ao elaborador da norma; os técnicos, aos aplicadores; os interpretativos, àqueles obrigados a entender a norma antes de usá-la.

Na princiologia, questão de grande relevância é a que diz respeito à utilidade dos princípios. Saber se eles são simples elementos informadores da ciência jurídica ou se podem ser considerados regras aplicáveis, só quando o ordenamento jurídico apresentar-se em desconformidade com os seus objetivos. Em suma, determinar quais as suas funções.

Em uma estrutura jurídica com fissuras, aprecia-se a possibilidade da integração. Sobrevindo dificuldade em conciliar a abstração ou a má construção da norma jurídica com os fatos, tem-se a interpretação.

Nota-se que, em alguns casos, o ordenamento está em consonância com a realidade do ser, mas deve ser modificado pelo dever ser; noutros, mesmo sendo tecnicamente irrepreensível, o ordenamento contraria a diretriz superior da ciência jurídica em alguns aspectos, justificando-se a correção. Finalmente, muitas vezes, os princípios jazem consagrados em disposições legais expressas e, então, são utilizados por si mesmos e imbuídos da força da norma jurídica.

Em todas essas condições ou em algumas delas, comparecem os princípios como fontes auxiliares na condução das questões jurídicas, impondo-se, então, a determinação de saber se colaboram na solução das mesmas questões, ou seja, se tem aplicabilidade ou não.

Nesse tópico, a análise deve levar em conta os diversos aspectos dos princípios, tipologia, classificação e hierarquização, natureza, funções e limites. Se o princípio fundamental deve ser considerado apenas como fonte informadora do legislador, não se apresentará ao aplicador da lei como norma jurídica direta e, sim, apenas como adução a favor ou contra a tese configurada. Caso o princípio fundamental tenha características de técnica, deve ser aproveitado como se fosse norma jurídica, invocado como razão de decidir.

Referentemente aos princípios técnicos, propriamente ditos, a angulação é distinta, pois eles são verdadeiras regras jurídicas, muitas vezes expressos nas normas legais, detendo o comando dessas normas e devendo ser aproveitados na aplicação, na integração e na interpretação.

Para tal operação impõe-se a classificação. Princípios técnicos de direito substantivo aplicáveis ao direito material. Princípios técnicos de direito adjetivo aplicáveis ao direito procedimental. Princípios básicos ou técnicos aplicáveis à previdência e à assistência social.

Outras classificações não de ser lembradas agora, avultando-se a especificidade dos princípios de acidentes do trabalho, dos princípios administrativos e dos princípios relativos aos trabalhadores migrantes. Fora do seguro social de direito público, princípios de previdência supletiva. Conforme cada uma dessas divisões, os princípios deverão acostar-se à ciência ou à parte da ciência correlata a eles.

O princípio da solidariedade social é postulado fundamental informador do legislador, mas o da obrigatoriedade, além de básico, é de aplicação imediata, dele resultando vários princípios técnicos.

Um ordenamento jurídico geralmente tem disposição expressa a respeito dos princípios. "Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de Direito", diz a Lei de Introdução ao Código Civil (art. 4º), em norma de superdireito.

O seu emprego, não importando quais sejam eles, os gerais de Direito, nesta última disposição, estão limitados à omissão legislativa. A ideia, porém, é mais abrangente, cabendo a utilização dos princípios em um leque de hipóteses quando da concepção da norma, nos casos duvidosos e quando se impuser a integração.

Por omissão, a legislação previdenciária não tem disposição semelhante, mas a CLT determina:

"As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de Direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público" (art. 8º).

Vislumbra-se, nessa disposição, um comando interpretativo de Direito Social, o da prevalência do interesse público em relação ao do particular, promovendo, de sua parte, justificadas profundas reflexões.

Acresce o parágrafo único:

"O direito comum será fonte subsidiária do direito do trabalho, naquilo em que não for incompatível com os princípios fundamentais deste."

Rubens Limongi França estudou o problema do fundamento dos princípios gerais de Direito, isto é, "saber se esses princípios apresentam ou não caráter verdadeiramente coercitivo, como regra sucedânea da Lei, aplicável diretamente ao caso concreto", elencando as cinco orientações encontradas no direito pátrio (*Princípios Gerais de Direito*, p. 136-40):

a) *Orientação negativista expressa*

O único defensor dessa corrente é *Orlando Gomes* (*Introdução ao Direito Civil*, p. 47).

Não admite os princípios como sendo fontes formais, nem mesmo subsidiariamente.

b) *Orientação negativista implícita*

Corresponde à corrente dos positivistas em geral. Não admite os princípios como normas jurídicas. No Brasil, são citados *Wilson de Souza Campos Batalha* e *Oscar Tenório*.

c) *Orientação subjetivista*

Essa corrente não aceita o caráter objetivo e concreto dos princípios. Entre outros, são citados *Paulo de Lacerda, Ferreira Coelho, Carvalho Santos e Eduardo Espínola*.

d) *Orientação dos deslocadores da matéria*

Segundo *Rubens Limongi França*, alguns autores brasileiros, como *Spencer Vampré, Paulino Neto, Washington de Barros Monteiro e Serpa Lopes*, mesmo não negando propriamente a natureza de fonte aos princípios, consideram a matéria apenas sobre o enfoque interpretativo da lei.

e) *Orientação admissora da coercitividade*

Franzen de Lima, Caio Mário da Silva Pereira, Espínola e Espínola Filho, Nicolau Nazo e Vicente Ráo admitem os princípios como fontes formais.

Depois de examinar cada uma dessas correntes, *Rubens Limongi França* opta pela imperatividade dos princípios, carreando as seguintes razões: I) a conclusão decorre da insuficiência da argumentação negativista; II) os mestres do direito nacional e estrangeiro não trepidam em afirmar a tese contrária; III) os códigos das nações cultas são quase unânimes em garantir aos princípios o papel normativo; IV) na tradição luso-brasileira, sempre se admitiu esse papel; V) no momento, os princípios são consagrados como fontes formais; VI) a coercitividade dos princípios decorre não só deles, mas do ordenamento.

Encerra com as seguintes conclusões: "Na verdade, ainda que o ordenamento não tivesse previsto de modo expresso o recurso aos princípios gerais de Direito, isso não deixaria de ser igualmente válido, porque a imperfeição das Leis constitui um fato que independe de reconhecimento oficial, do mesmo modo que, o imperativo de fazer justiça, constitui condição da própria vida em sociedade".

16. Funções

Na aplicação, transparecem as funções dos princípios, isto é, apuram-se quais os papéis a exercer. São múltiplas essas funções dos princípios, bastando destacar as principais.

a) *Função informadora*

Os princípios ilustram e inspiram o elaborador da norma quanto aos seus fundamentos lógicos e científicos. Tal contribuição decorre do conhecimento dos fatos existentes e do sistema estabelecido. Obsta o nascimento de conflitos no bojo do sistema ou quando do confronto com outros sistemas, em especial face às diretrizes e políticas nacionais globais.

b) Função construtora

Eles são indicadores e formuladores da filosofia dominante do ordenamento jurídico, indicam o futuro, os caminhos a serem, eventualmente, palmilhados pelas normas. São antecipações precursoras de grande alcance a serem amadurecidas e testadas pela experiência.

c) Função normativa

Notadamente quando contidos em normas jurídicas, os princípios possuem comando, não só o comando da norma como o extraído deles mesmos. Nesses casos, certamente raros, sua aplicação é obrigatória, defluindo a obrigatoriedade do veículo.

d) Função interpretativa

Até por determinação legal, os princípios são ferramentas jurídicas auxiliares nas técnicas de interpretação, colaborando no entendimento das normas jurídicas obscuras, falhas ou desarticuladas.

e) Função integrativa

Ainda por determinação legal, eles são instrumentos de integração do ordenamento jurídico, substituindo, direta ou indiretamente, as omissões do legislador ou do administrador.

Federico de Castro (Derecho Civil de España), citado por *Américo Plá Rodríguez*, atribui aos princípios pelo menos três dessas funções: informadora, normativa e interpretativa (*Princípios de Direito do Trabalho*, p. 17).

17. Classificação

Em qualquer ramo jurídico, a simples enumeração dos seus princípios revela se eles não estão situados no mesmo plano e se não têm a mesma natureza. O mesmo se passa com o Direito Previdenciário. Em decorrência desse fato, os princípios devem ser sopesados conforme sua natureza e, na medida do possível, ordenados hierarquicamente.

Uma primeira tarefa é separá-los pela tipicidade, ou seja, verificar a ocorrência de princípios próprios do ramo jurídico e os princípios de outros ramos jurídicos, ou mesmo princípios gerais aplicáveis de Direito.

Cada uma dessas divisões comporta uma separação vertical, consistente em verificar a posição hierárquica do princípio.

Assim, eles podem ser fundamentais, isto é, princípios superiores, vigas mestras do ramo jurídico, fontes últimas que norteiam o legislador, o elaborador da norma

ou mesmo o aplicador. São princípios informadores da ciência jurídica (v. g., o princípio da solidariedade social; o princípio da obrigatoriedade; o princípio da continuidade etc.).

Podem também ser técnicos, específicos da aplicação da norma, muitas vezes expressos na lei. De regra, os princípios técnicos são derivados dos princípios fundamentais, formas úteis de sua aplicação. Não são comandos para o elaborador da norma e, sim, para o aplicador. No seguro social, os princípios técnicos podem ser divididos em princípios de filiação, princípios de custeio, princípios das prestações e princípios gerais.

Os da aplicação não se confundem com os da integração ou com os da interpretação da norma, embora seja válido invocar um e outro em razão da proximidade do objeto. Os princípios interpretativos distinguem-se dos fundamentais e dos técnicos por se constituírem em uma técnica instrumental da aplicação da lei.

No meio dos atípicos, vale ressaltar os princípios gerais de Direito fundamentais e constitucionais e, em uma divisão maior, os de direito privado, de direito público e de direito social.

Evidentemente, a especialização, às vezes, comporta um esmiuçamento maior e uma área determinada da legislação comporta a criação de princípio ou regras referidas especificamente à matéria. A mecânica de recolhimento das contribuições dos contribuintes individuais, o cálculo do valor da renda mensal inicial, a concorrência à pensão podem comportar princípios específicos e limitadores dessa esfera da norma jurídica.

Todos esses princípios próprios do seguro social podem, ainda, ser substantivos ou adjetivos, conforme tratem de direito material ou formal.

18. Doutrina brasileira

Poucos autores desenvolveram estudos sobre os princípios de Direito; é ainda menor o número dos sistematizadores. Em matéria de Direito Previdenciário, a pesquisa é incipiente, mas inovadora. Registra-se verdadeira abulia doutrinária em matéria de ordenação, valendo mencionar alguns previdenciaristas nacionais ocupados no assunto, anotando-se, a seu favor, que só o fizeram *en passant*, sem a preocupação de aprofundar o assunto.

Por meio da Resolução CNPS n. 104, o Conselho Nacional de Previdência Social, com vistas à Revisão Constitucional que seria operada em 1994, fixou quatro princípios: a) adoção de um regime básico, único, compulsório e contributivo de previdência social, a cargo do Estado, abrangendo trabalhadores, empregadores, servidores públicos civis e militares, membros dos Poderes Legislativo e Judiciário e

demais ocupantes de cargos, funções e empregos públicos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; b) manutenção do conceito de Seguridade Social, mas com perfeita identificação de seus componentes de previdência, saúde e assistência social ao nível das atividades e do custeio; c) cobertura pelo regime básico dos riscos sociais de doença, invalidez, morte, idade avançada, maternidade e desemprego involuntário; d) diferenciação clara das condições de concessão e do valor entre os benefícios previdenciários e as prestações assistenciárias (Carta do MPS, Brasília, março de 1994, p. 13-14).

18.1. Albino Pereira da Rosa

Comentando a LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social), em três oportunidades *Albino Pereira da Rosa* faz rápida menção aos princípios previdenciários, dividindo-os em três grupos:

a) Princípios constitucionais reguladores da matéria

Há referência expressa às disposições constitucionais vigentes à época do advento da LOPS, sem serem nomeados os princípios constitucionais (ob. cit., p. 8), entendendo-se serem os referidos no art. 165 da Constituição Federal de 1967 e outros mais contidos na Carta Magna.

b) Princípios técnicos norteadores do custeio da previdência social

O comentarista reproduz por inteiro o “2º Relatório Aluizio Alves”, onde se veem notas à repartição e à capitalização, da mesma forma, sem apontar os princípios referidos no título do tópico (ob. cit., p. 106). Tais institutos — crê-se que sejam jurídicos — seriam os princípios econômicos.

c) Princípios constitucionais relativos ao custeio da previdência social

Há menção à determinação constitucional relativa à obrigatoriedade e legalidade das contribuições previdenciárias (ob. cit., p. 110).

Embora utilize a expressão “princípios”, *Albino Pereira da Rosa* refere-se mais especificamente aos fundamentos do seguro social, em detrimento dos princípios técnicos e jurídicos.

18.2. Armando de Oliveira Assis

Um dos previdenciaristas a sistematizar o estudo dos princípios do seguro social foi *Armando de Oliveira Assis*.

Ao escrever sobre as bases técnicas do seguro social (*Fundamentos da Seguridade Social*), arrolou os seguintes princípios previdenciários:

a) Socialidade;

- b) Universalidade;
- c) Solidariedade;
- d) Essencialidade;
- e) Unidade;
- f) Substancialidade.

Os dois primeiros princípios fazem parte dos fundamentos sociológicos do Seguro Social. Os dois princípios intermediários são relativos aos fundamentos econômicos. Os dois princípios derradeiros dizem respeito aos fundamentos político-jurídicos do seguro social.

Socialidade e não sociabilidade, em rápidas palavras, significa participação do indivíduo na sociedade em que emerge na condição de devedor. "Tal enfoque importa na inversão das concepções atuais, que colocam a dignificação da pessoa humana no desfrute de uns tantos direitos básicos, mas dele decorrerá entre outras consequências, uma que se mostra implícita na ideia e na concretização da seguridade social, qual seja a de fazer com que aquilo que hoje é fruto de uma compulsão exterior, que força o indivíduo a tomar parte no sistema, se converta em compulsão interior, que o induza a participar consciente e espontaneamente."

Para *Armando de Oliveira Assis*, a solidariedade decorre da socialidade. "Com efeito, se a socialidade é um fenômeno imanente, a situar o indivíduo como agente-paciente da coletividade em que imerso, a seguridade social não poderá ser concebida com a exclusão de nenhum partícipe da sociedade; vale dizer, ela somente alcançará a plenitude de seus desígnios se e quando subentender a participação de todos, sem exceção" (ob. cit.).

Enquanto a socialidade abrange a totalidade das relações entre as pessoas e as respectivas comunidades, a solidariedade releva o dever do indivíduo no respeitante à ordem econômica, expressando-se como contribuição pecuniária.

"Ademais", continua *Armando de Oliveira Assis* (ob. cit.), "dentro do espírito ínsito no princípio da socialidade, a contribuição de cada um deverá ser proporcional à sua capacidade econômica, sem que isso implique deferir maiores direitos a quem concorra com parcela mais avantajada".

Um dos aspectos de grande relevância, então destacado, é a certeza do indivíduo poder desfrutar, saber o acompanhamento da proteção social em toda a sua existência.

No exame dos fundamentos político-jurídicos, *Armando de Oliveira Assis* (ob. cit.) atribui ao Estado a função obrigatória de cuidar do seguro social. Sendo uno o Estado e único, "a administração da seguridade social forçosamente terá de ser unitária". Nessa unidade, deve-se entender presente o princípio básico

da unidade, referido por *Marly Antonieta Cardone (Alguns Princípios de Direito Previdencial)*, como sendo o princípio da gestão monopolística.

Finalmente, o termo substancialidade “significa a imanência do indivíduo, como parte integrante de sua substância subjetiva, de um direito a ser defendido e protegido pela sociedade, particularmente quando se vê a braços com necessidades emergentes. Esse direito não lhe é outorgado, mas por ele adquirido como corolário de sua participação ativa no sistema de seguridade social, e representa, por sua vez, o conforto moral que lhe propiciam a garantia e a certeza dessa proteção”, conclui *Armando de Oliveira Assis*.

Do princípio, resulta ser a previdência social direito subjetivo, fluindo da própria condição social do ser humano. “O importante a assinalar é que, se o direito a ser protegido é, ademais, uma resultante da reciprocidade implícita no princípio da solidariedade, desaparece qualquer conotação de favor porventura aderida ao conceito de tal proteção, abrindo, assim, ao indivíduo, a via segura de poder exigir e reclamar essa proteção, quando necessária”.

18.3. Fides Angélica Ommati

Fides Angélica Ommati faz incursões aos princípios. Em uma delas, reporta-se ao princípio fundamental da solidariedade social; nas demais, não designa os princípios referidos (*Manual Elementar de Direito Previdenciário*, p. 26).

Para ela, a CLPS reúne os princípios gerais de Direito Previdenciário; a autonomia jurídica do ramo é sustentada, entre outros, pela existência de princípios particulares e “esses princípios constituem um sistema suficiente a garantir uma unidade no estudo da matéria e também a estabelecer aspecto distinto no ordenamento jurídico geral”.

Sem mencioná-los, faz distinção entre os princípios do Direito Previdenciário e os dos outros ramos jurídicos, aduzindo, de passagem, os princípios do seguro privado. Refere-se, inclusive, ao princípio superior do direito à Previdência Social, assegurado na Declaração Universal dos Direitos do Homem (ob. cit., p. 29).

18.4. José dos Reis Feijó Coimbra

Em rápida passagem pelo assunto, *José dos Reis Feijó Coimbra* refere-se a cinco princípios previdenciários (*Direito Previdenciário Brasileiro*, p. 44).

a) Territorialidade

Trata-se de princípio não típico da previdência social, comum a outras ciências jurídicas, conhecendo aplicação própria no Direito Previdenciário.

Cuida da eficácia da legislação previdenciária em relação ao território nacional e das hipóteses em que essa legislação o ultrapassa, buscando proteger os beneficiários.

b) Compreensividade

É postulado relativo aos riscos sociais dos quais a proteção social deve cuidar. *Augusto Venturi (I Fondamenti Scientifici della Sicurezza Sociale)* fala em um princípio da compreensibilidade, *comprensivítá* no original, e não em compreensividade, aplicável a todos os casos de desequilíbrio entre as necessidades e os rendimentos do trabalhador.

c) Solidariedade

Trata-se do princípio fundamental da Solidariedade Social, admitido por todos os previdenciaristas quando examinaram as bases do Seguro Social.

d) Eficácia da proteção

Seu título diz do conteúdo do princípio; cuida da eficácia da proteção social contida no seguro social.

e) Ordenamento

Referindo-se de passagem, não houve de parte do autor preocupação em esmiuçar os princípios, como este de ordenamento. Pela generalidade do título, requer maiores explicações, não fornecidas. Supõe-se ser o planejamento e a racionalização.

18.5. Marly Antonieta Cardone

Marly Antonieta Cardone reporta-se a quatro princípios. Durante o I Simpósio de Direito Previdenciário, realizado em São Paulo, em setembro de 1980 pela APAFISP, a autora desenvolveu-os, afirmando não serem os únicos existentes, mas alguns deles (*Direito Previdenciário Brasileiro*, p. 44):

- a) Automaticidade da relação jurídica de previdência social;
- b) Automaticidade da concessão das prestações;
- c) Gestão monopolística;
- d) Caráter alimentar das rendas previdenciárias.

No estudo dos princípios técnicos, o primeiro princípio de *Marly Antonieta Cardone* é denominado princípio da "automaticidade da filiação". Ela engloba todas as relações jurídicas securitárias.

Tanto esse como os dois seguintes são princípios técnicos, de aplicação efetiva. O exame dos segundo e terceiro princípios é feito oportunamente.

Não se considera princípio a feição alimentar das prestações previdenciárias, embora se concorde com esse caráter.

Escrevendo em 1990, após a Constituição Federal de 1988, ela acolhe os preceitos constantes do art. 194, incisos I/VII, como princípios constitucionais (*Previdência Assistência Saúde*, p. 28-33).

18.6. Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira

Ao examinar a autonomia do Direito Previdenciário, *Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira* firma-se na existência de princípios próprios da previdência social (*Direito Previdenciário ou da Seguridade Social*).

Ele chama de princípios próprios as bases sociais, ora identificadas como princípios básicos, e as bases técnicas, ora identificadas como princípios técnicos.

Sem citá-lo expressamente, descreve o princípio básico da proteção. Reporta-se, igualmente, ao princípio fundamental da solidariedade social. Dá-lhe conotação sinalagmática: "Enquanto uns estão sadios, outros estão doentes ou inválidos; aqueles contribuem para o sustento destes, podendo mais tarde inverter-se a situação".

18.7. Mozart Victor Russomano

O autor brasileiro com a maior quantidade de princípios previdenciários referidos é *Mozart Victor Russomano*. Utiliza-se, diversas vezes, da expressão "princípios", empregando-a no sentido jurídico e atribuindo-lhe, ou não, designações (*Comentários à CLPS*).

Discorrendo de passagem, em comentários ao texto da CLPS, alude aos princípios, ora como simples argumento, ora como fundamento da ideia exposta, porém, sem preocupação de fazê-lo sistematicamente. Não estava isso no plano de sua obra. Em consequência, não estabelece a distinção entre princípios informadores e aplicadores nem entre princípios fundamentais e técnicos.

Alguns, ele os intitula. Os outros, ele apenas os enuncia ou dá como presentes, sem atribuir-lhes título. Finalmente, chama de princípios as práticas também consideráveis apenas como regras, conforme interpretação atribuída a esses dois institutos jurídicos, neste trabalho.

Os intitulados são os seguintes.

a) Obrigatoriedade da filiação

Na oportunidade de referir-se às exceções ao princípio, menciona a exclusão dos servidores públicos e dos eclesiásticos.

A facultatividade de filiação — reduzida somente a dois casos no regime urbano de previdência social, isto é, a dos eclesiásticos com mais de 60 anos de idade (Lei n. 6.696/79, art. 4º, itens I/II) e a dos contribuintes em dobro — contraria a obrigatoriedade da filiação, mas a exclusão dos servidores públicos é regra de superdireito previdenciário, separando os então regimes de previdência social. Não obrigatoriamente filiados ao regime urbano de seguro social, são, porém, compulsoriamente filiados ao regime dos funcionários federais, estaduais ou municipais.

b) Obrigatoriedade da inscrição

Trata-se do princípio do mesmo nome e relativo ao custeio, examinado na exposição dos princípios técnicos.

c) Reajustamento periódico

Comentando o art. 30 da CLPS, sobre a regra vigente de reajustamento periódico do valor dos benefícios, garante *Mozart Victor Russomano* a existência de um princípio do reajustamento periódico do valor dos benefícios. Esse procedimento pode ser encarado como contingência cumpridora do princípio técnico da proteção à prestação, regra técnica observada pela previdência social (ob. cit., p. 137).

Quando da análise da renda mensal vitalícia (ob. cit., p. 274), a automaticidade também é referida.

d) Necessidade absoluta do planejamento

Ao estudar o art. 103 da CLPS (consolidação do art. 158 da LOPS) e a disposição constitucional (Constituição Federal de 1969, art. 165, parágrafo único), referindo-se ao princípio da correlatividade da contribuição em relação às prestações, designação dada neste trabalho, *Mozart Victor Russomano* elege tal disposição como princípio previdenciário.

A nomenclatura adotada — princípio da necessidade absoluta do planejamento da previdência social — amplia a matéria enfocada. Abarca inúmeros outros aspectos do seguro social, não compreendidos na obrigatoriedade de, a cada prestação criada, majorada ou estendida (como dispõe a norma), corresponder fonte de custeio (ob. cit., p. 309).

e) Intangibilidade do pagamento

Uma regra ou princípio menor constituindo o princípio técnico da proteção à prestação é designado como princípio jurídico (ob. cit., p. 326).

f) Simplicidade

Ao comentar a possibilidade de o segurado menor firmar recibos de pagamento de benefícios, independentemente da presença dos pais ou tutores (CLPS, art. 116),

Mozart Victor Russomano entende estar presente, informando e sustentando a norma, o princípio da simplicidade.

Registra estar o princípio presente na formulação dos arts. 28 e 113 da CLPS.

g) *Exigibilidade do mais favorável ao trabalhador*

O art. 162 da LOPS (CLPS, art. 25) consagra o princípio constitucional do direito adquirido. No entender de *Mozart Victor Russomano*, ele também é aplicação do princípio da exigibilidade da norma mais favorável.

Em outras oportunidades, como na legislação de acidentes do trabalho (CLPS, arts. 163/83), é possível vislumbrar outras aplicações desse mesmo princípio.

h) *Substituição das indenizações*

Ao referir-se ao art. 169 da CLPS, cuidando das prestações acidentárias, ele admite o princípio acima intitulado, reportando-se à substituição da antiga indenização por prestações de pagamento continuado (ob. cit., p. 511).

Mozart Victor Russomano refere-se a outros princípios, embora não lhes atribua designação.

Por exemplo, há referência ao princípio da obrigatoriedade dos seguros sociais, na página 27; ao princípio da obrigatoriedade da inscrição, na mesma página 27 e na página 86. Há menção ao princípio técnico da automaticidade da filiação, na página 84. Também ao princípio básico da continuidade, na página 134 e ao princípio da antecipação das contribuições, aqui considerado como regra, na página 377. Há, ainda, alusão a princípios nas páginas 87, 156, 281, 303, 314 e 487. Há, finalmente, uma nota sobre os princípios fundamentais, nas páginas 273 e 277.

18.8. Octavio Bueno Magano

Octavio Bueno Magano, comentando a legislação acidentária, faz referência a vários princípios pertinentes à matéria (*Lineamentos de Infortunística*).

A relação entre o trabalho e a proteção acidentária, ao tempo do seguro privado, no dizer de *André Rouast* e *Maurice Vidord* é princípio acolhido (*Traité du Droit des Accidents du Travail et des Maladies Professionnelles*, p. 70, apud ob. cit., p. 3).

Refere-se, ainda, ao princípio da culpa como sendo de aceitação universal. Menciona e reproduz decisão judicial falando em princípio de direito e princípio geral da culpa (ob. cit., p. 6).

Há notícia particularizada sobre o princípio tripartite dos recursos, postulado constitucional, mencionado como não tendo sido observado (ob. cit., p. 97), fato observado por *Fernando Figueiredo de Abranches* (*Do Seguro Mercantilista de Acidentes do Trabalho ao Seguro Social*).

Em matéria processualística, é citado o princípio da igualdade das partes face à convivência com o princípio da proteção ao trabalhador (ob. cit., p. 127). Na mesma oportunidade, outro preceito, o princípio da territorialidade da lei processual, é trazido à colação.

18.9. Tupinambá M. Castro do Nascimento

A exemplo de *Mozart Victor Russomano, Tupinambá Miguel Castro do Nascimento*, sem sistematizar, refere-se, inúmeras vezes, aos princípios previdenciários, em particular, aos princípios técnicos relacionados com matéria acidentária. Nomeou alguns e apenas mencionou outros, sem intitulá-los (*Comentários à Lei de Acidentes do Trabalho*).

Aponta vários princípios gerais de Direito (ob. cit., p. 184), entre os quais o da responsabilidade civil (ob. cit., p. 26), o da continuidade das leis (ob. cit., p. 187), o princípio da renúncia à prescrição (ob. cit., p. 169), o princípio do direito de não socorrer quem dorme (ob. cit., p. 165), este último, mais um brocardo, regra jurídica, a merecer estudo especial; não se transporta para o Direito Social sem os devidos reparos.

Para diversos princípios de seguro social, atribui-lhes nomenclatura própria.

a) Proteção

Reproduz palavras de *Renato Gomes Ferreira* em que aquele juslaborista entende a regra da equidade *in dubio pro operario* se inserir no princípio da proteção (*Equidade em Direito do Trabalho*, p. 74).

b) Salário mantido

Trata-se de regra decorrente do princípio básico da continuidade, mais adiante, denominado de princípio da manutenção salarial (ob. cit., p. 107).

c) Comunicação serôdia

Possivelmente também regra, discorre sobre a intempestividade que, segundo ele, se estenderia à legislação infortunistica (ob. cit., p. 135).

d) Fundamentais

Os princípios norteadores da previdência social (ob. cit., p. 89 e 113), neste trabalho correspondente aos princípios básicos.

e) Interpretativos

Em diversas oportunidades (ob. cit., p. 64, 78, 160, 174 e 184) são referidas regras de interpretação, ressaltando-se a da norma mais favorável.

Noutras oportunidades, *Tupinambá Miguel Castro do Nascimento* reporta-se a outros princípios, em particular aos fundamentais, sem atribuir-lhes qualquer designação, mas admitindo sua existência. São os seguintes:

a) Autenticidade

No seu livro que trata dos acidentes do trabalho, em vários momentos, ele se refere ao elemento doloso. Menciona a independência do comportamento moral da viúva e o seu direito inalienável à pensão (ob. cit., p. 68) e também à eventual imoralidade da companheira (ob. cit., p. 69), matéria cuidada no princípio técnico da independência da situação do beneficiário.

b) Proteção à prestação

A regra da reajustabilidade do valor das prestações é mencionada duas vezes (ob. cit., p. 20 e 84).

c) Automaticidade da filiação

Reportando-se à *Marly Antonieta Cardone*, admite a existência do princípio da automaticidade da filiação (ob. cit., p. 23 e 24).

d) Equidade

Tupinambá Miguel Castro do Nascimento transporta o princípio geral de direito da equidade, para o Direito Previdenciário, considerando-o dogma previdenciário (ob. cit., p. 83 e 108).

e) Irrenunciabilidade

Cuidando da pensão alimentícia, admite a não percepção dessa prestação civil por parte da esposa separada judicialmente ou divorciada, beneficiando, assim, a eventual companheira dependente economicamente do *de cuius* (ob. cit., p. 83).

f) Necessidade

Elege a necessidade à condição de princípio fundamental da previdência social (ob. cit., p. 84).

g) Autonomia da vontade

Referindo-se à possibilidade de os segurados não se submeterem a exames, tratamentos e processos de reabilitação profissional, admite a plenitude da autonomia da vontade (ob. cit., p. 112).

h) Conhecimento da lei

Comentando o art. 13 da lei acidentária, *Tupinambá Miguel Castro do Nascimento* censura a aplicação do princípio do conhecimento da lei em face da hipossuficiência cultural dos segurados da previdência social (ob. cit., p. 126).

i) Imprescritibilidade

A imprescritibilidade dos direitos e a prescritibilidade de parte das prestações são referidas, acolhendo a existência de ambas (ob. cit., p. 168).

18.10. Sérgio Pinto Martins

Sérgio Pinto Martins sistematiza a matéria, dedicando-lhe todo o Cap. 8 do seu *Direito da Seguridade Social*, escolhendo o solidarismo como um postulado fundamental da seguridade social.

A seguir, elenca os princípios, designados como constitucionais: a) universalidade da cobertura e do atendimento; b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; c) seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços; d) irredutibilidade do valor dos benefícios; e) equidade na forma de participação no custeio; f) diversidade da base de financiamento; g) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa.

Distinguindo-os dos primeiros, mencionam-se, ainda, na área de financiamento: h) tríplex forma de custeio; i) preexistência de custeio em relação a benefício e serviço.

Praticamente os mesmos são os preceitos vislumbrados por *Aristeu de Oliveira* (*Manual Prático de Seguridade Social*. p. 18). *Odonel Urbano Gonçalves*, excetuada a separação dos regimes, não referida, acompanha todos os princípios arrolados no nosso *A Seguridade Social na Constituição Federal (Manual de Direito Previdenciário*. p. 23).

19. Doutrina estrangeira

A mesma escassez de estudos sistematizados publicados se constata em relação à doutrina alienígena.

Em sua maioria, os autores estrangeiros não sistematizaram a matéria e fazem referência aos princípios de passagem, quando julgarem oportuno esclarecer o seu papel de dever ser. Poucas menções são pertinentes à solidariedade e a um ou outro princípio ora considerado básico. Não se encontram monografias de realce sobre os princípios técnicos, provavelmente por estarem estreitamente vinculados à legislação local.

19.1. Augusto Venturi

Ercole Scerbo expõe os princípios da seguridade social, de *Augusto Venturi* (*Condições e Limites da Seguridade Social*):

a) Compreensibilidade — para todos os casos de desequilíbrio entre necessidade e rendimentos;

- b) Universalidade — em favor de todos os cidadãos;
- c) Igualdade — um mínimo igual para todos;
- d) Solidariedade social — tributos a cargo da coletividade;
- e) Unidade — serviços unitários geridos por um único órgão.

Enrique Mut Rémola (El Sistema de la Seguridad Social, p. 328-329) recorrendo à mesma fonte de *Ercole Scerbo*, citação de *Giórgio Canella (Corso di Diritto delle Previdenza Sociale)*, relaciona, ainda, um sexto princípio:

- f) Solidariedade entre as gerações — a adoção da repartição e abandono da capitalização.

Nair Lemos Gonçalves, além de dividir o princípio da solidariedade em geral e entre as gerações, sintetiza esses princípios (*Novo Benefício da Previdência Social*, p. 49-50).

Os dois primeiros (compreensibilidade e universalidade) poderiam ser traduzidos em duas versões do princípio básico da universalidade. Em um dado momento, relativo à clientela protegida, e noutro referente às prestações a serem asseguradas a essa clientela. Isto é, poder-se-ia chamar de universalidade horizontal (todas as pessoas) e de universalidade vertical (todas as prestações).

O limite da universalidade vertical dividiria o espaço com o princípio básico da essencialidade, enquanto o limite da universalidade horizontal se cingiria à técnica de proteção social, menor no seguro social, maior na seguridade social, mas, em ambos os casos, dependentes da infraestrutura econômica do País.

Nair Lemos Gonçalves chama a universalidade horizontal de princípio da abrangência e a universalidade vertical de princípio da universalidade quanto ao campo de aplicação (ob. cit.).

Segue-se o terceiro princípio de *Augusto Venturi*, o da igualdade, “que explica a concessão de benefícios iguais, oportunidades iguais de exercício do direito de exigir as mesmas medidas de prevenção, de reintegração, e de obtenção de renda substitutiva, nos casos de cessação ou diminuição dos próprios rendimentos, nestes incluídos os salários”.

Por esse princípio, a concessão dos benefícios obedece a taxa uniforme, correspondente ao “mínimo nacional que as exigências da vida imponham e as condições da economia permitam”, nas palavras de *Nair Lemos Gonçalves*, parecendo tratar-se de um princípio geral de Direito, o da igualdade jurídica aplicável ao seguro social (ob. cit.).

Augusto Venturi reporta-se ao princípio fundamental da solidariedade social, preferindo dividi-lo em duas partes: solidariedade geral, quanto aos meios financeiros

(o verdadeiro sentido da solidariedade), e solidariedade entre as gerações. “Tal princípio”, escreve *Nair Lemos Gonçalves*, “justifica que a geração atual assuma o ônus da geração de ontem e da geração do amanhã, dispensando-se reservas técnicas próprias do regime de capitalização” (ob. cit.).

Finalmente, refere-se *Augusto Venturi* ao princípio da unidade, reconhecendo a necessária gestão exclusiva do Estado.

19.2. Carlos Martí Bufill

Carlos Martí Bufill (*Tratado Comparado de Seguridad Social*, 1951), citado por *Patricio Novoa Fuenzalida*, refere-se a quatro princípios do seguro social: universalidade, integridade ou suficiência, solidariedade e unidade (*Derecho de Seguridad Social*, p. 83).

19.3. Carmelo Mesa-Lago

Patricio Novoa Fuenzalida (*Derecho de Seguridad Social*, p. 83) faz referência aos princípios previdenciários adotados por *Carmelo Mesa-Lago* (*La Planificación de la Seguridad Social*, p. 58-96).

Seus princípios básicos são os seguintes: a) universalidade; b) compreensividade; c) integridade; d) solidariedade; e) tecnicidade administrativa; f) igualdade e g) unidade. Por igualdade entende *Carmelo Mesa-Lago*: a uniformidade das contribuições e das prestações.

19.4. Javier Hünicken

Javier Hünicken, entre os princípios do seguro social, elenca o da solidariedade social, o da supletividade (designado por subsidiariedade), o da universalidade (chamado de generalização), o da responsabilidade social — consistente na obrigação do Estado de reparar os riscos acontecidos — e o da compensação relativa, resultando em compensar a diferença entre o valor do salário de contribuição e do salário de benefício (*Curso de Seguridad Social*, p. 36-44).

19.5. José Manuel Almansa Pastor

Em sua obra *Derecho de la Seguridad Social*, *José Manuel Almansa Pastor* estuda os princípios do seguro social. Elege a solidariedade social como princípio fundamental (ob. cit., p. 158-163).

Censurando a translação privatista dos princípios do seguro privado para o seguro social, desenvolve os dois princípios informadores da solidariedade: princípio mutualista e princípio comutativo ou de troca.

No primeiro caso, tem-se a análise das relações dos sujeitos segurados, globalmente considerados como clientela protegida, relacionando-se com o sujeito segurador. No segundo caso, abordam-se relações entre cada um dos segurados, individualmente apreciados em suas relações com o sujeito segurador.

Enfocando mais especialmente a solidariedade social, dá ênfase à posição de *Emile Dürkheim*. Esse filósofo concebe a solidariedade como “interdependência recíproca ou vinculação dos membros do grupo que convivem comunitariamente”. Essa vinculação procede da solidariedade mecânica, ou seja, apoiada em uma semelhança genérica dos membros do grupo, e da solidariedade orgânica, baseada na dessemelhança dos mesmos membros para cuja sobrevivência se tornem independentes por meio da divisão do trabalho social.

José Manuel Almansa Pastor explica as duas solidariedades. A solidariedade mecânica caracteriza-se por: a) o indivíduo é ligado à sociedade sem qualquer intermediário; b) a sociedade integra-se por meio de um conjunto de crenças e sentimentos comuns a todos os membros do grupo; c) a personalidade individual é absorvida e anulada na esfera grupal.

A solidariedade orgânica apresenta os seguintes aspectos: a) o indivíduo fica imerso na sociedade por meio de interdependência com os demais membros; b) a sociedade compõe-se de um sistema de funções diferentes e especiais, inter-relacionadas reciprocamente; c) a personalidade individual mantém-se e se fortalece em uma esfera de ação própria, em interdependência com as demais.

Quando estudou a seguridade social, sob a perspectiva jurídica e dentro da concepção futura, *José Manuel Almansa Pastor* (ob. cit., p. 76-78), inspirando-se na Lei de Bases da Seguridade Social espanhola, de 1963, detém-se na análise dos princípios sobre os quais ela repousa:

- a) Universalidade subjetiva — a seguridade social deve abarcar todos os trabalhadores;
- b) Generalidade objetiva — a proteção deve alcançar a reparação e a prevenção; riscos sociais previstos e assegurados e não previstos nem assegurados; necessidades individuais e coletivas (epidemiologias), assim como necessidades materiais e espirituais;
- c) Igualdade protetora — não há relação entre a contribuição e a prestação ou o evento determinante da prestação, valorizando-se a necessidade;
- d) Unidade de gestão — o órgão gestor é único, o Estado;
- e) Solidariedade financeira — a contribuição não provém de categorias profissionais e patronais, mas, de modo geral, de toda a população, segundo a capacidade de consumo dos seus componentes.

Finalmente, ele condensa os cinco princípios básicos da seguridade social em um enunciado: todo indivíduo necessitado tem direito à proteção igual, a ser fornecida pelo Estado, com recursos obtidos por meio de tributos.

19.6. Germán Prieto Escudero

Vistos sob ângulo marcadamente sociológico, os fundamentos doutrinários do seguro social foram desenvolvidos por *Germán Prieto Escudero* (*Bases Doctrinales para una Seguridad Social Integral*, p. 37-58). A exemplo de Mário de La Cueva e Antonio Ferreira Cesarino Júnior, *Germán Prieto Escudero* dá à expressão "princípios" significado de fundamento.

Nesse exame, ele separa a matéria em 12 princípios doutrinários, a saber: a) solidários; b) sociológicos; c) econômicos; d) jurídicos; e) internacionalização; f) políticos; g) constitucionais; h) filosóficos; i) técnicos; j) científicos; l) dogmáticos propriamente ditos e m) sociológicos propriamente ditos.

Acostando-se em *Carlos Martí Bufill* (*La Seguridad Social como "Factor de Promoción en el Desarrollo Economico"*, in *Anales del Instituto de Actuarios Españoles* de 1964, p. 165), entre os princípios solidários, *Germán Prieto Escudero* vê o princípio fundamental da solidariedade social e o da compensação.

Chamando-a de generalização, deu sentido à universalidade, sustentando ela significar a compreensão de todos os habitantes e não apenas os trabalhadores subordinados, ideia recolhida de *Mattia Persiani* (*L'Intervento dello Stato nel Finanziamento di un Sistema di Sicurezza Sociale*).

Adota o conceito de *William Beveridge*, segundo o qual o seguro social deve ser definido como um conjunto de medidas adotadas pelo Estado para os cidadãos, contra os riscos individuais; estes jamais deixarão de acontecer, não importando a situação global da sociedade em que o homem viva.

Sob o tópico dos princípios sociológicos, estuda as relações do órgão gestor com os beneficiários, cuidando, inclusive, da responsabilidade dos administradores, cujo valor moral é destacado. "Exemplos de moral são, dirigentes retos e de espírito insubornável, são os que deverão permitir que a instituição possa suportar, intocável, o indesejável vaivém político e social."

Ao abordar os princípios econômicos, *Germán Prieto Escudero* destaca a distribuição da renda nacional, enfatizando o trabalho como o pressuposto do bem-estar social. Para ele os seguros sociais são, geralmente, seguros técnicos distintos do privado pelo caráter público de sua gestão; respondem a concepção social individualista e microeconômica e não constituem um fator de redistribuição da renda, se não ao contrário, pois dão lugar a transformações sociais negativas em vez de positivas.

Por outro lado, a seguridade social responde a uma idealização social e macroeconômica e é um dos instrumentos de redistribuição da renda entre os diversos setores.

Nos princípios jurídicos, faz um balanço das concepções doutrinárias sobre o Seguro Social. Para alguns autores, o Seguro Social representa o triunfo da ideia humana sobre as forças cegas da natureza. Para outros, é a vitória da lógica sobre os poderes ilógicos contra os quais o homem deve lutar.

No enfoque dado aos princípios da internacionalização, destaca, como importantes, os tratados e declarações internacionais, em especial o problema da harmonização das línguas; não são poucos os obstáculos idiomáticos enfrentados pela internacionalização do Seguro Social.

Ao apreciar os princípios políticos, *Germán Prieto Escudero* avulta três aspectos importantes:

- a) O pensamento político é causa direta da orientação da norma jurídica previdenciária (deve haver inter-relação entre ciência jurídica e ciência econômica, ajustando-se os fins do bem comum ao bem-estar econômico);
- b) O princípio da unidade exige, axiomáticamente, a subordinação ou sincronização dos fins políticos da seguridade social aos fins gerais do mundo político;
- c) Para o seu desenvolvimento, o Seguro Social exige segurança política e econômica.

Considera óbvia a presença dos princípios constitucionais, pelo menos desde a Constituição de Weimar (1919). Acha notável o uso da expressão seguro ou seguridade social nas modernas Constituições, assim como notável chamar-se o Estado Liberal de ontem de Estado Social.

A concepção da ideia social não dever ficar sem instrumento, de a alma, a espiritualidade, constituir a base de toda obra humana, impregnar os princípios filosóficos. A seguridade social, nesse enfoque da espiritualidade, é ideia-força a impulsionar a humanidade no seu desenvolvimento econômico, político e social.

Entre os princípios técnicos, vê ângulos relativos às condições e colaborações necessárias ao órgão gestor, no tocante à Sociologia, Demografia e Economia.

Reclama a ajuda das seguintes fontes:

- a) doutrinária, com suas opiniões e também suas contradições;
- b) sindical, com sua experiência e tomando-se todo o aparelhamento e proximidade com os beneficiários;
- c) organismos oficiais, entidades particulares ou pessoas contribuindo com sugestões ou colaborações dignas de serem levadas em conta. O seguro social é uma obra coletiva e não individual.

Não é desprezada a colaboração técnica dos próprios interessados, entre segurados e dependentes.

Quando do estudo dos princípios científicos, avulta *Germán Prieto Escudero* a importância dos aspectos técnicos: máxima liquidez estatístico-matemática, aprovação de tarifas e quotas, cálculo dos encargos etc. Refere-se, em especial, à preocupação geral com a insolvência, admitindo a hipótese de ter-se de conviver com ela.

Finalmente, examina princípios dogmáticos e sociológicos propriamente ditos. Entre os primeiros, os da unidade e coordenação, da universalidade e da integralidade. Entre os sociológicos, é reexaminada a solidariedade social.

19.7. Mário L. Deveali

Escrevendo sobre os princípios fundamentais do seguro social (*Alguns Princípios Básicos em Matéria de Previdência Social*), *Mário L. Deveali*, depois de deixar estreme de dúvidas a distinção entre previdência e assistência social e de enfatizar o caráter subsidiário da previdência social, tece comentários a respeito de alguns princípios securitários, referindo-se, sem mencioná-los declaradamente, ao princípio básico da essencialidade e ao princípio técnico da independência da situação. Menciona expressamente, ainda, o princípio fundamental da solidariedade social, pondo-se contra o princípio interpretativo *in dubio pro misero*.

Destaca o princípio da proporcionalidade entre benefícios e sacrifícios. Para ele a solidariedade não pode ir tão longe, a ponto de causar prejuízos à economia do País. Refere-se, igualmente, a um princípio da sinceridade, traduzido como a obrigação dos órgãos gestores de corresponderem à expectativa criada com a implantação de prestações concebida. "É muito comum, no campo da previdência social, o caso de leis bastante generosas, mas cuja aplicação se adia mediante uma disposição transitória ou se condiciona, de forma mais ou menos velada, a requisitos formais ou termos de difícil observância."

19.8. Patricio Novoa Fuenzalida

Patricio Novoa Fuenzalida dedica o Capítulo V — Princípios da Seguridade Social — ao estudo dos princípios previdenciários (*Derecho de Seguridad Social*, p. 83-118).

Elege, como postulados básicos, quatro preceitos:

a) *Universalidade*

Subjetivamente, significa o princípio, a Previdência Social deve proteger todas as pessoas; objetivamente, ela deve abarcar todos os riscos sociais.

b) Integridade e suficiência

As prestações em dinheiro, os serviços assistenciais e os auxílios familiares devem ser suficientes para atender às contingências sociais protegidas.

Nossa saúde, diz ele, é um dos bens a ser protegido integralmente. Não descumpra o princípio o fato de o trabalhador ter de fazer pagamento módico para a obtenção de assistência médica.

c) Solidariedade

Para *Patricio Novoa Fuenzalida* (ob. cit., p. 110), a solidariedade social é matizada pelos seguintes aspectos: 1) antes de tudo, o seguro social é um esforço de toda a comunidade, realizado em seu próprio benefício; 2) para esse esforço, todos, e cada qual segundo sua capacidade e possibilidade, devem contribuir; 3) o esforço individual de cada pessoa deve ser considerado como uma exigência do bem comum, e não como uma prestação prévia para o órgão gestor outorgar a correspondente contraprestação.

d) Unidade

O mesmo autor, depois de reproduzir as opiniões de *A. Zelenka* (*Principios Fundamentales de la Seguridad Social*, 1959) e *Pierre Laroque* (*Del Seguro Social a la Seguridad Social*, 1948), desenvolve o princípio a partir de três ângulos: 1) a unidade como uma unificação dos órgãos previdenciários; 2) a unidade como uma unidade do sistema em si mesmo e 3) o princípio da unidade ante o seguro-desemprego, acidentes do trabalho, enfermidades profissionais e os auxílios familiares.

19.9. Princípios do VI Congresso Ibero-Americano de Seguridad Social

O VI Congresso Ibero-Americano de Seguridad Social, realizado no Panamá, de 17 a 24.11.76, aprovou as linhas gerais de novo modelo de seguridad social (*Revista de Seguridad Social*. p. 302-349).

Esse estudo foi dividido em três títulos: I) Introdução; II) Bases doutrinárias; e III) Critérios para novo modelo de seguridad social.

Nesse último tópico, dos critérios, além de outros aspectos, desenvolveram-se os postulados informativos do modelo, elencando oito princípios relativos à seguridad social.

a) Universalidade

Superando o seguro, a seguridad social deve abarcar todos os cidadãos de um País.

Tal sistema desvincula os protegidos da relação de trabalho, incorporando todas as pessoas, participem ou não da criação de riquezas sociais. Pressupõe, sendo capazes, todos contribuírem para a melhoria da coletividade.

Trata-se de princípio comum a todas as concepções modernas da seguridade e uma de suas principais características.

b) Integridade e suficiência

Por integridade, entende o estudo, que todos os tipos de prestações devem responder pela necessidade efetiva do setor para o qual eles se destinam, constituindo-se em um plano básico de segurança pessoal e familiar. Admitindo as necessidades como não uniformes, elas podem estar por cima das possibilidades comunitárias e nem sempre se poderá dar todo o certo. As prestações devem buscar a todo momento a satisfação mínima das necessidades e constituir-se em defesa contra as contingências sociais.

As prestações devem ser suficientes e eficazes para assegurar proteção.

c) Solidariedade

A solidariedade social vigente na seguridade social supõe planificação dentro da comunidade nacional; assim, que sejam solidários todos os cidadãos da clientela protegida.

Afasta-se a solidariedade grupal ou profissional. Pressupõe-se fusão de todos os sistemas e a criação de um único sistema nacional de segurança social.

Evidentemente, sendo maior a clientela e indireta a fórmula de obtenção dos recursos, maior será a solidariedade.

d) Unidade

Todas as entidades atuantes e participantes com prestações sociais, ações de bem-estar ou previsão social devem ser empreendidas por um único ente nacional.

Por implicar em gigantismo, os órgãos de execução podem ser descentralizados, mas a política superior do organismo deve ser concentrada e unitária.

e) Participação

A participação dos membros da comunidade sob proteção deve estender-se não só ao custeio como à gestão e à distribuição do patrimônio social.

Diferentemente do Seguro Social, na seguridade social a participação de gestão dos beneficiários é solicitada. Essa divisão classista do poder não elide a responsabilidade maior do Estado nem a sua própria participação.

f) Subsidiariedade

Sendo a seguridade social um dos fins do Estado, ele deve participar de uma ação complementar. Isso acontece no sistema previdenciário brasileiro.

A participação do Estado não se restringe ao custeio, devendo, também, estender-se à gerência e à administração de toda a instituição securitária.

g) Pluralismo institucional

Os amplos aspectos da seguridade social, suas múltiplas prestações, as características específicas dos distintos setores humanos e a liberdade estimulada para promover a participação na criação e no desenvolvimento da seguridade social determinam o pluralismo institucional do sistema de seguridade social. O objetivo é evitar possível gigantismo de entidades com fins diversificados.

h) Planificação nacional

Todos os empreendimentos ligados à seguridade social devem ser submetidos a planejamento em nível nacional.

Política governamental, a seguridade social deve ser integrada no plano das políticas sociais nacionais, em especial na área do planejamento das políticas nacionais.

19.10. Princípios do Mercosul

O Fórum de Previdência Social do Mercosul, realizado de 29 a 30.4.93 em Porto Alegre, finalizou-se com algumas recomendações, verdadeiros princípios relativos à mútua cooperação entre os países componentes, visando um futuro tratado internacional de previdência social. As conclusões foram as seguintes:

- a) os trabalhos com vistas à elaboração de um futuro Acordo Multilateral de Previdência Social devem ser precedidos e ter como pressupostos uma ampla análise socioeconômica e histórico-cultural das condições de cada país contratante;
- b) esse levantamento deve ser feito pelos governos dos países do Mercosul e das entidades nacionais e internacionais especializadas, e oferecidos à Comissão 6 do Subgrupo XI do Mercosul;
- c) no mesmo exame, devem ser consideradas as diferentes propostas de adequação da previdência social, sendo recomendada a consulta às Convenções da OIT, objetivando o desenvolvimento harmônico dos sistemas de seguridade social;
- d) a referida análise socioeconômica deverá contemplar o exame da legislação relativa aos diferentes regimes de previdência social, para identificar os institutos suscetíveis de se incorporarem ao ajuste;
- e) o acordo deve conter as seguintes diretrizes: 1) a gestão nacional seja pública, autônoma, com participação efetiva dos representantes, isto é, dos trabalhadores, beneficiários, contribuintes e governos; 2) aplicação do princípio da proporcionalidade na fixação do valor do benefício; 3) garantia de manutenção e pagamento dos benefícios, independentemente do Estado onde resida o beneficiário, sendo o pagamento feito no local de residência;

- 4) preservação do princípio da reciprocidade; 5) conservação do tempo de contribuição e do direito adquirido no país de origem;
- f) a fonte formal disciplinadora da previdência social dos destinatários do acordo deve ser aprovada pelo Poder Legislativo de cada Estado;
- g) deve haver possibilidade de ampliação, com a adesão de novos países;
- h) a previdência complementar deverá ser objeto de apreciação;
- i) a proteção social seja norteadada, tendo, como princípio, a cidadania;
- j) a implementação dessas recomendações seja desenvolvida, visando a apresentação de um anteprojeto por uma comissão quadripartite de representantes dos países do Mercosul, a partir de iniciativa da ANFIP, com a participação prevista no item 2 (Fórum de Previdência Social no Mercosul. *In: RPS n. 151/484*).

20. Conceito

O vocábulo “princípio” provém do latim *principium*. Quer dizer origem, início, começo. Para alguns dicionaristas, é regra, preceito, lei, principalmente fundamento de algum ordenamento, ciência ou disciplina. Para outros, normas elementares, requisitos primordiais. Corresponde à ideia de alicerce mais fundo, supedâneo. Segundo os mesmos dicionaristas, no singular, princípio significa origem, começo ou base.

Várias são as concepções elaboradas a propósito dos princípios; eles são considerados início, fundamento e ferramenta do ordenamento científico.

Juridicamente, princípio é preceito, regra elementar — elementar comparando no sentido de profundidade e não de superficialidade —, requisito primordial de Direito, alicerce. Sinônimo de postulado e preceito, verdade praticamente indemonstrável.

Perante a Filosofia, princípio é a “proposição que se põe no início de uma dedução, e que não é deduzida de nenhuma outra dentro do sistema considerado, sendo admitida, provisoriamente, como inquestionável” (Holanda, Aurélio Ferreira Buarque de. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, p. 1138). Do mesmo autor, um conceito genérico de princípio: proposição diretora de uma ciência, à qual todo o desenvolvimento posterior dessa ciência deve estar subordinado.

Na doutrina brasileira, são raríssimas as definições ou os conceitos relativos aos princípios securitários. Os enunciados a seguir reproduzidos são de Direito do Trabalho ou de Direito, de modo geral.

Américo Plá Rodriguez define-os como sendo “linhas diretrizes que informam algumas normas e inspiram direta ou indiretamente uma série de soluções, pelo que podem servir para promover e embasar a aprovação de novas normas, orientar

a interpretação das existentes e resolver os casos não previstos" (*Princípios de Direito do Trabalho*, p. 15).

Dessa definição resultam duas ideias: fixação de ponto de vista quanto à natureza e hierarquia dos princípios como ideia jurídica e, basicamente — a definição é objetivista —, conceituação de suas funções: informadora, interpretadora e integradora do Direito.

Para *Boulanger* (*apud* Monteiro, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil*. p. 44), é manifestação do próprio espírito de uma legislação.

Eduardo J. Couture (*Vocabulário Jurídico*, p. 489), citado por *Américo Plá Rodríguez* (*ob. cit.*), dá a seguinte definição: "Enunciado lógico extraído da ordenação sistemática e coerente de diversas normas de procedimento, de modo a outorgar à solução constante destas o caráter de uma regra de validade geral".

Ele coloca os princípios como resultado de um ordenamento, regras derivadas da ordem jurídica estabelecida. Na definição dada, nega-lhes função informadora da norma jurídica. É possível os princípios técnicos acomodarem-se a essa definição, mas não os básicos ou outros mais.

Para *Federico de Castro*, citado por *Américo Plá Rodríguez* (*ob. cit.*), "são ideias fundamentais e informadoras da organização jurídico-trabalhista" (*Derecho Civil de España*, p. 419-420).

A definição é imprecisa e ampla para ser utilizada, embora hierarquize corretamente os princípios como concepções fundamentais.

De Plácido e Silva define-os como "normas elementares ou os requisitos primordiais instituídos como base, como alicerce de alguma coisa. E, assim, princípios revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixaram para servir de norma a toda espécie de ação jurídica, tratando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica" (*Vocabulário Jurídico*, p. 1220).

Basicamente, os princípios têm duplo papel: inspirar e orientar a construção do ordenamento jurídico e, durante a construção ou depois dela, colaborar na sua aplicação, limitadamente, nas hipóteses de integração e de interpretação. Nessas ideias, são formas praticamente consagradas.

Os princípios não são normas jurídicas no sentido lato, mas, sim, concepções auxiliares. Acentuando serem ideias fundamentais e informadoras da ordem jurídica, *Eduardo Gabriel Saad* conceitua-os como "sínteses doutrinárias de um número — mais ou menos elevado — de regras de direito, resultado de generalizações em consonância com o método indutivo dentro de um processo lógico de abstração" (*CLT Comentada*, p. 22-23).

De todas essas ponderações, resultam os princípios serem diretrizes fundamentais ou básicas, norteadoras da criação e da aplicação do Direito Previdenciário, auxiliares na sua feitura, integração e interpretação.