

# ARTIGO: PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ATINENTES AO CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL

Carlos Roberto Pegoretti Júnior<sup>1</sup>

Shirley Alonso Rodrigues Silverio Lopes<sup>2</sup>

**RESUMO:** Conceituação de Seguridade Social e Previdência social. Análise dos princípios constitucionais relacionados ao custeio da Previdência Social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Seguridade Social. Princípios Constitucionais. Custeio.

## 1 Introdução

Seguridade Social é um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194 da CF).

A Constituição de 1988 incluiu a Seguridade Social no título VIII, Da Ordem Social, entre os artigos 194 a 204. Os dispositivos legais, ali inseridos, estruturaram toda a Seguridade Social, estabelecendo os objetivos, princípios, bem como a forma de financiamento.

O objetivo, portanto, é apresentar e conceituar os princípios constitucionais da Seguridade Social que devem ser respeitados por todo o ordenamento jurídico. E

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo/SP. Procurador do Município de Diadema/SP. E-mail do autor: carlospegoretti@ig.com.br.

<sup>2</sup> Procuradora Nível IV do Município de Diadema, Especialista em Direito Público. E-mail da autora: shsh@ig.com.br.

para que as normas jurídicas sejam válidas, é de extrema importância que elas estejam encadeadas material e formalmente segundo regras lógicas e premissas, situadas, em primeiro momento, na Constituição Federal.

Os princípios objeto do estudo são, portanto: universalidade, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, equidade nas formas de participação e custeio, irredutibilidade do valor dos benefícios, regra da contrapartida, e diversidade na base de financiamento.

## **2 Seguridade Social**

A designação seguridade social já era encontrada no Código Social de Malinas, na Carta do Atlântico, de 1941, e na Declaração dos Direitos do Homem, de 1948.

O foco da Seguridade Social é proporcionar aos indivíduos e seus familiares, bonança, na medida em que ocorra uma invalidez ou até mesmo uma morte, a qualidade de vida não seja significativamente diminuída, adequando meios para a conservação das necessidades básicas dessas pessoas. Desta forma, a seguridade social necessariamente precisa garantir meios básicos de subsistência, levando esta segurança também para o futuro. Em síntese, verifica-se que é uma forma de repartição de renda aos mais desprovidos, que não tenham condição de manter a própria subsistência.<sup>3</sup>

A Seguridade Social na Constituição de 1988, a chamada constituição cidadã, tem um capítulo destinado a esta matéria, chamado “Da Seguridade Social”, que está disposto nos artigos 194 a 204. Desta forma, temos na estrutura Carta Magna a Seguridade Social, na qual delinea as adjacências que a lei ordinária irá complementá-la.

Determina, então, o artigo 194 da Constituição Federal de 1988: “a *seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos*

---

<sup>3</sup> MARTINS. Sergio Pinto. Direito da Seguridade Social. 17ª Ed. São Paulo: Editora Atlas. 2002, p. 43.

*Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social”.*<sup>4</sup>

Nas palavras da doutrinadora Claudia Salles Vilela Vianna:

*“A Seguridade Social compreende um conjunto de ações destinado a assegurar direitos relacionados à saúde, à previdência e à assistência social. Trata-se, portanto, de uma proteção social constituída de princípios e ações voltadas ao indivíduo, garantindo-lhe meios de subsistência e saúde, de responsabilidade dos Poderes Públicos e da sociedade”.*<sup>5</sup>

Seguindo seus ensinamentos o direito a saúde, assegurado pela seguridade social, é um direito estendido a todos os cidadãos, independentemente de filiação ou contribuição ao sistema. Já a assistência social proporciona à população de baixa renda a proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice, estes direitos também não são atrelados à filiação ou contribuição para o sistema. Agora a previdência social, certifica ao segurado a cobertura de ações impeditivas ao trabalho e o pagamento de rendimentos, como a maternidade, idade avançada, doença e invalidez, somente com filiação e contribuição à previdência social, aos dependentes do segurado são do mesmo modo garantidos determinados benefícios com o alvo de assegurar-lhes meios de subsistência, como nas hipóteses de falecimento do contribuinte ou sua reclusão.

### **3 Previdência Social**

A Previdência Social é a cobertura social para a pessoa que contribui. “É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja

---

<sup>4</sup> BERBEL. Fábio Lopes Vilela. Teoria Geral da Previdência Social. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 128.

<sup>5</sup> VIANNA. Cláudia Salles Vilela. Previdência Social, custeio e benefícios. São Paulo: LTr. 2005, p. 66.

pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão”.<sup>6</sup>

Sua missão é garantir uma proteção ao segurado trabalhador e sua família, na forma de um sistema público de política previdenciária solidária, que inclui de forma sustentável, com o escopo de agenciar o bem-estar social.

Igualmente, ela indica “[...] o conjunto de medidas destinadas a proteger os indivíduos contra os riscos dos infortúnios, tendo como objetivo final a proteção social ou seguridade social”<sup>7</sup>. Desta forma, a previdência social e a seguridade social são institutos distintos, a primeira é espécie, da qual a última é gênero, colocando-se esta a prestação social de vida plena e bem-estar a todos.

Mozart Victor Russomano<sup>8</sup> afirma que a previdência e a capacidade laborativa têm estrita relação, sendo que a previdência protege o trabalhador da concretização de riscos sociais que lhe subtraem essa capacidade. Segundo o autor, a Seguridade, através dos pilares saúde, assistência e previdência social, atua em lacunas que a previdência social não atinge, protegendo indistintamente todos os indivíduos vitimados pela pobreza social.

A Previdência Social, conforme este doutrinador pode-se apresentar de diversos modos, e sua forma social encontra-se associada aos elementos presentes na relação jurídica, já que a caracterização desse tipo de previdência está vinculada aos seguintes elementos: (i) **Obrigatoriedade**: obrigatoriedade de filiação mediante a delimitação da população jurídica abstrata, que impõe o *status* de segurado obrigatório ao indivíduo; (ii) **Tripartição de custeio**: a solidariedade intergerações se opera no viés do custeio do sistema de Seguridade Social, devendo ser custeado (arcado) pelos segurados, empregadores e pela sociedade, na pessoa do Estado; (iii) **Gestão Pública**: configura-se através do Estado ou de instituições instrumentais.

---

<sup>6</sup> <http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=426>

<sup>7</sup> STEPHANES. R. Previdência Social: uma solução gerencial e estrutural. Porto Alegre: Síntese, 1993 p. 81.

<sup>8</sup> RUSSOMANO. M.V. Curso de Previdência Social. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 55-56.

No Brasil a previdência social divide-se em dois subsistemas, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.<sup>9</sup>

Sendo assim, no Brasil hoje existem dois planos de seguridade social, o que ampara os trabalhadores em geral e o que protege os servidores públicos.

A divisão figura-se no campo da população jurídica protegida, sendo que o RGPS é tratado como sistema residual, pois se relaciona com todos os sujeitos jurídicos previdenciários discriminados pelo RPPS.

Referido subsistema, por força constitucional, mantém relação única e exclusivamente com servidores públicos efetivos, conforme prescreve o artigo 40 da Constituição Federal do Brasil de 1988:

*Artigo 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.*

Não é a simples qualidade de efetividade no serviço público, contudo, que garante o status de vinculação ao RPPS, uma vez que há entes federados que não possuem RPPS, razão pela qual seus servidores efetivos mantêm vínculo obrigatório com o RGPS.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Moacyr Cardoso de. *Previdência Social: Doutrina e Exposição da Legislação Vigente*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1987, p. 10.

<sup>10</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 4ª Ed. São Paulo: Quartier Latin. 2004, p. 102: “3) o servidor do Estado, Distrito Federal ou Município, bem como o das respectivas autarquias e fundações,

Ademais, verifica-se que o sistema de seguridade social brasileiro possui além do regime geral, aplicado a todos os trabalhadores, e do regime próprio, aplicado aos servidores públicos, possui também a vertente do regime privado, cuja finalidade é complementar as prestações devidas tanto pelo regime geral como pelo regime próprio.

No entanto, compete ao regime complementar proporcionar planos de proteção que atendam à demanda daquela parcela da comunidade, cuja renda é acima dos limites de proteção estabelecidos pelo regime geral e pelo próprio regime. Assim, diferentemente dos regimes geral e próprio, a adesão ao regime complementar é facultativa, sendo que suas prestações compreendem as relativas à saúde e à assistência social.

#### **4 Princípios Constitucionais atinentes ao custeio da Seguridade Social**

Existem no sistema custeio brasileiro princípios balizadores advindos do constituinte originário. Sendo assim, a lei infraconstitucional superveniente deve se adaptar ao anseio constitucional.

O conceito de princípio tem uma acepção bem característica. Etimologicamente, assemelha-se ao termo fonte ou nascedouro, encerrando a ideia de começo, origem, base. Porém, é no espectro de Kant que o significado deve ser amparado, *“princípio é toda proposição geral que pode servir como premissa maior num silogismo”*<sup>11</sup>

Diversas Constituições Federais não se contiveram ao crivo da vontade popular, sendo outorgadas como forma de criação do poder estatal. Não obstante, eram existentes, válidas e eficazes, ainda que discordantes das vontades sociais, tentando, dentro da estrutura hierarquizada do direito positivo, normas jurídicas igualmente válidas.

Hoje temos os princípios constitucionais que devem ser respeitados por todo o ordenamento jurídico. E para que as normas jurídicas sejam válidas, é de extrema

---

ocupante de cargo efetivo, desde que, nessa qualidade, não esteja amparado por regime próprio de previdência social”.

<sup>11</sup> Crítica da Razão Pura, Parte II, Dialética, São Paulo, 2004.

importância que elas estejam encadeadas material e formalmente segundo regras lógicas e premissas, situadas, em primeiro momento, na Constituição Federal.

Por fim, passa-se ao conhecimento dos princípios constitucionais relativos ao Sistema de Seguridade Social, principalmente relacionados a sua forma de custeio.

#### **4.1. Universalidade**

Este princípio na Seguridade Social tem o caráter de abranger todos os residentes no país, e de forma alguma poderá haver distinções entre a população.

Nas palavras de Sérgio Pinto Martins: “Pode a universalidade ser dividida em: (a) subjetiva, que diz respeito a todas as pessoas que integram a população nacional; (b) objetiva, que irá reparar as consequências das contingências estabelecidas na lei”<sup>12</sup>.

Na saúde, existe a universalidade no pronto atendimento, pois é dever do Estado promover este atendimento a toda população independentemente do pagamento de contribuição, artigo 196, da Constituição Federal.

#### **4.2. Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais**

Esta proteção apresentada pela Seguridade Social tem que ser disposta de forma uniforme e equivalente, para os indivíduos da área urbana e também da área rural. De modo algum pode haver distinções de serviços oferecidos pela Seguridade Social.

A uniformidade faz reverência aos aspectos objetivos, às reservas que irão ser cobertas. A equivalência vai tomar por alicerce o aspecto pecuniário ou da recepção dos serviços, que não serão essencialmente iguais, mas equivalentes, no que é possível, conforme tempo de contribuição, coeficientes de cálculo, sexo, idade etc.

---

<sup>12</sup> MARTINS. Sergio Pinto. Direito da Seguridade Social. 17ª Ed. São Paulo: Editora Atlas. 2002, p. 77.

### 4.3. Equidade nas formas da participação do custeio

O princípio da equidade na forma de participação no custeio tem por escopo distribuir com justiça o percentual de contribuição oportuno à sociedade na manutenção do sistema da Seguridade Social.

Toda a sociedade contribui para o custeamento do sistema, mas garante-se por este princípio o progresso da contribuição conforme a capacidade contributiva de cada um<sup>13</sup>. As empresas, por exemplo, suportam maior desconto em seu rendimento bruto para a sustentação do sistema de Seguridade em razão de sua maior capacidade contributiva; o valor é que costuma ser repassado ao custo final do produto ou serviço oferecido ao consumidor. Os empregados contribuem segundo a tabela progressiva, sempre harmônica com o salário percebido. Os empresários e os autônomos têm percentual de contribuição de 20%, mais base de cálculo passível de distinção em razão de remuneração mensalmente percebida.

Ademais, o princípio da equidade na forma de participação no custeio permite a cumulação com o princípio da progressividade, como pode ser verificado na contribuição devida pela empresa no custeio de benefícios relacionados ao grau de risco de sua atividade. Conforme determinação do artigo 22, inciso II da Lei 8.212/91<sup>14</sup>, as empresas contribuirão com as alíquotas de 1%, 2% ou 3%, dependendo do risco da atividade econômica.

O princípio da equidade, deste modo, revela duas vias: (i) capacidade contributiva e (ii) risco social. A capacidade contributiva indica a manutenção do custeio do sistema, legitimando sua estrutura na modalidade de repartição simples e

---

<sup>13</sup> Art. 145, § 1º CF/88 - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

<sup>14</sup> Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de: II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

- a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;
- b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;
- c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.



solidariedade entre os filiados, sendo que a obrigatoriedade é atributo essencial e distintivo deste modelo. A variável do risco social, por sua vez, poderá ser a probabilidade de ocorrência da reserva prevista, assemelhando-se ao modelo do seguro, no qual se coteja a possibilidade de materialização de um infortúnio, para que ocorra a majoração da alíquota.

Compete ao legislador ordinário, ao compor as normas para custeio para a Seguridade Social, seguir este princípio constitucional.

#### **4.4. Irredutibilidade do valor dos benefícios**

O princípio da irredutibilidade garante ao segurado que usufrui o benefício assistencial ou previdenciário que lhe seja fornecido não sofrerá nenhuma redução de valor e não poderá ser componente para desconto.

O artigo 201, § 4º da Constituição Federal<sup>15</sup> assegura o reajuste aos benefícios, ficando comprovado que não há redução nos valores dos benefícios, tão pouco o “congelamento” de seus valores.

Porém, existem critérios para o reajuste supracitado, é o que apresenta o artigo 41 da Lei 8.213/91, que se segue:

Art. 41-A. O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBG.

#### **4.5. Regra da contrapartida**

A regra da contrapartida surgiu com a Emenda Constitucional nº 11, de 31/04/1965, quando foi acrescentado o § 2º ao artigo 157, da Constituição de 1946, com a seguinte redação:

---

<sup>15</sup> Art. 201, § 4º - É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Art. 157, §2º. Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social poderá ser criada, majorada ou entendida sem correspondente fonte de custeio”.

Conforme leciona Sérgio Pinto Martins, referido dispositivo “*mencionava não só benefício da previdência social, mas também serviço de caráter assistencial. Assim, mesmo na assistência social, para a prestação de um serviço, havia necessidade da precedência do custeio*”<sup>16</sup>.

Na Constituição Federal de 1988, a regra da contrapartida foi expressa no artigo 195, § 5º - “*Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total*”.

O artigo 203 da Constituição Federal<sup>17</sup> pode conduzir a um equívoco, pois aludido dispositivo define que na assistência social não há obrigatoriedade de contribuição por parte do segurado para o emprego de seus serviços.

Contudo, essa indução não significa que a assistência social abstraia da fonte total de custeio, mas sim que os sujeitos beneficiados por seus serviços não contribuem, desde que estejam usufruindo da prestação, perpetuando desta forma o pacto intergerações entre as receitas da Seguridade Social.

Logo, é fundamental uma política social que impulse e se preocupe com a segurança das gerações futuras, seja qual for a necessidade de proteção social.

#### **4.6. Diversidade na base de financiamento**

Diversas são as fontes de receitas para o financiamento da Seguridade Social, esta determinação de suma importância, pois propicia segurança e

---

<sup>16</sup> MARTINS. Sérgio Pinto. Direito da Seguridade Social. 21ªed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 83.

<sup>17</sup> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

estabilidade jurídica, protegendo o regime das oscilações econômicas, estando este princípio insculpido no artigo 195 da Constituição Federal.

Porém, nada impede que novas fontes de receita sejam criadas, podendo ocorrer se o legislador ordinário, mediante lei complementar, o faça, sendo elas não cumulativas e não tendo fato gerador ou base de cálculo próprias dos discriminados na Constituição Federal, quais sejam: artigo 195, § 4º e artigo 154, I.

#### **4.7. Regra nonagesimal ou da trimestralidade na cobrança das contribuições sociais**

Aponta o artigo 195, § 6º da Constituição Federal<sup>18</sup>, que as contribuições previdenciárias só poderão ser exigidas depois de decorrido prazo de 90 (noventa) dias da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, tanto para maior quanto para menor, não se aplicando o período da anterioridade.

Este princípio é denominado pelo Fábio Zambitte Ibrahim como o “princípio da não surpresa”<sup>19</sup>, e entende como um período de preparação financeira aos contribuintes e segurados para o pagamento da contribuição.

Esse período é chamado de *vacatio legis*, sendo um período de adaptação proporcionado aos contribuintes e, caso a alteração seja a respeito de diminuição ou majoração da alíquota, a alíquota anterior continuará a ser aplicada até o final do período da *vacatio legis*.

## **5 Conclusão**

A Previdência Social é uma espécie do gênero Seguridade Social, e que versa em conceitos designados a resguardar os indivíduos contra os riscos dos infortúnios, tendo como objetivo final a prestação social ou seguridade social.

---

<sup>18</sup> Art. 195, § 6º - As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

<sup>19</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, p. 99.

Nesta linha, verificam-se os princípios constitucionais que são as bases do financiamento da Previdência Social, de modo que não se cria nenhum benefício sem que se haja uma forma para custeá-lo.

Assim, o estudo da Seguridade Social é de suma importância, especialmente neste País com elevados índices de pobreza, aumento constante da população de idosos, além de índice alarmante de acidentes de trabalho e de mortes em acidentes de veículos, que oneram expressivamente as despesas com saúde pública e previdência social.

#### **4 Referências**

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 14.<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Saraiva. 1992.

BERBEL, Fábio Lopes Vilela. Teoria Geral da Previdência Social. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado, 1988.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito Previdenciário. 4.<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da Seguridade Social. 17.<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

OLIVEIRA, Moacyr Cardoso de. Previdência Social: Doutrina e Exposição da Legislação Vigente. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1987.

RUSSOMANO. M.V. Curso de Previdência Social. 3<sup>a</sup> Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

STEPHANES. R. Previdência Social: uma solução gerencial e estrutural. Porto Alegre: Síntese, 1993.

VIANNA. Cláudia Salles Vilela. Previdência Social, custeio e benefícios. São Paulo: LTr. 2005.