PERFIL CONSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E ALGUNS ASPECTOS DA SUA ATUAL ESTRUTURA (*)

Vitor Rolf Laubé

Procurador do Município em exercício na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, ex-diretor da Fundação de Previdência do Município de São Bernardo do Campo e pós-graduado em Direito, em nível de mestrado, pela PUC-SP.

1. Introdução. - 2. Evolução da previdência social. - 3. Breve histórico da previdência social no Brasil. - 4. Disciplina constitucional precedente da previdência. - 5. Disciplina constitucional atual da previdência. - 6. Regimes de previdência. - 7. Regime geral de previdência social. - 8. Regime de previdência privada. - 9. Regime de previdência do servidor público. - 10. Considerações finais. - 11. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

A previdência social, certamente em derivação da nobre finalidade que visa prover, bem assim pelas notadas dificuldades de ordem financeira que ora atravessa, constitui tema extremamente atual e de aguda importância.

Destarte, neste momento em que, por provocação do Governo Federal, encontra-se o Congresso Nacional apreciando proposta de emenda constitucional, objetivando alterar os contornos basilares do instituto em questão, com o fim específico de minimizar as sobreditas dificuldades, exsurge-se de interesse a realização de um breve escorço acerca do seu perfil ora emprestado pela atual ordem constitucional. Este, por conseguinte, o objetivo deste despretensioso estudo.

Isso assentado, importa desde logo evidenciar o sentido do vocábulo **previdência social**, o qual, sem maiores delongas, pode ser compreendido como o conjunto de normas de proteção e defesa do trabalhador a determinados riscos como a velhice, a invalidez, a doença e o desemprego, entre outros, mediante aposentadoria, pensão a seus dependentes, amparo nas doenças etc. Constitui assim a previdência social uma forma de cobertura de sinistros, que nada mais são do que a verificação de riscos, com o que se tem a reparação dos prejuízos naturalmente advindos dos mencionados acontecimentos que independem da vontade humana.

2. EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

À vista do bem que a previdência social busca amparar, lógico é de se deduzir que a sua origem não se apresenta recente, mas sim remonta aos primórdios da organização do homem em coletividade, quando obviamente se viu forçado a garantir as suas necessidades futuras e as dos seus semelhantes, principalmente dos mais desvalidos. Claro está que não surgiu ela no momento em que o homem notou que precisava amealhar reservas para o dia

(*) *O presente estudo consiste em versão condensada do artigo denominado* A Previdência no âmbito Municipal, *de nossa autoria, que foi levado à publicação na* ***Revista de Informação Legislativa****, do Senado Federal, nº 133, janeiro/março de 1997, pp. 305-27.*

seguinte, tanto para si próprio como para os seus familiares, mas sim quando percebeu a necessidade de se organizar com outros, objetivando emprestar auxílio aos menos afortunados. Certamente foi desse sentimento de solidariedade e caridade que surgiu a previdência, por mais rudimentar que fosse, como forma de poupança organizada em benefício de uma coletividade, propiciando o enfrentamento eficaz das adversidades e riscos naturais da existência humana. Em conseqüência, possível é de se afirmar que surgiu ela como forma de **mutualismo**, ou seja, como um regime de auxílio recíproco entre os integrantes de um determinado grupo, de sorte a existir benefícios para uns e outros.

Pois bem, partindo-se dessa premissa é que comumente se conclui que a origem da previdência social se encontra perdida na História, não se apresentando possível detectar com precisão o momento do seu surgimento.

Sem embargo disso, é corrente que os primeiros traços de organizações com finalidades mutualistas foram verificados durante o Império Romano, relativamente à notícia de que pequenos grupos de artesãos e produtores se associavam com, dentre outras, tais finalidades. Já na Idade Média, houve a multiplicação de diversas organizações incentivadas pela Igreja – corporações, irmandades, confrarias etc. –, com razoável grau de desenvolvimento e dotadas de um acentuado fim mutualista. Mas foi só no Século XVII que o mutualismo passou a ser alvo da preocupação estatal, haja vista que foi promulgada na Inglaterra a "Lei dos Pobres", marco primeiro da positivação legal do auxílio aos mais carentes pelo Estado. É, pois, nesse momento que, na verdade, começa a história da previdência.[1]

Ocorre todavia que, da promulgação da lei inglesa aos dias de hoje, o Estado deixou de garantir apenas a assistência às pessoas mais necessitadas, passando também a cobrir uma série de riscos inerentes à condição humana e às atividades econômicas, bem como a prestar assistência em várias áreas, mediante diversos programas de ação; isso principalmente nos países mais ricos, onde o Estado proporciona toda a sorte de proteção aos homens, dando lugar ao que se convencionou chamar **seguridade social**, sistema este cuja área de atuação é mais larga que a da previdência social.

3. BREVE HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Tendo-se em conta a importância da investigação da evolução histórico-jurídica em todo estudo que se proceda acerca de qualquer instituto da Ciência do Direito, mister se faz verificar, mesmo que superficialmente, como conformada a previdência no plano legal nas diversas ordens constitucionais pátrias.

A previdência social, em nível subconstitucional, tem as suas primeiras estatuições entre nós durante o Império, com a edição, quase simultânea, de três diplomas: o Decreto n° 9212-A, de 26.3.1888, a Lei n° 3397, de 24.11.1888, e o Decreto n° 10.269, de 20.7.1889, que, respectivamente, criaram o montepio para os empregados dos Correios, a Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império e o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional.

Já durante a República, os primeiros atos legislativos versando sobre a previdência social foram o Decreto n° 942-A, de 31.10.1890, que criou o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda, e o Decreto n° 221, de 26.2.1890, que estabeleceu a aposentadoria dos trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil, benefício esse depois ampliado a todos os ferroviários do Estado pelo Decreto n° 565, de 12.7.1890. Aos mesmos,

---

(1) Conforme Mozart Victor Russomano, in ***Curso de Previdência Social****, 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1983, pp. 2-7, cuja exposição se seguiu no tocante à evolução da previdência social.*

importa referir, advieram outros que, de forma semelhante, cuidaram das aposentadorias de outras categorias de trabalhadores ligados ao serviço público. [2]

Seguindo-se com a produção legislativa na seara em cotejo, tem-se como importante marco na previdência social brasileira a edição da *"Lei Eloy Chaves"* – Decreto nº 4682, de 24.1.1923 –, já que através desta norma legal, que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados em cada empresa privada de estrada de ferro então existente, há o início da instituição de diversas outras caixas de aposentadoria e pensões junto às empresas.

Em 1926 foi criado o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Civis da União, sendo que no ano de 1931, pelo Decreto nº 20.465, além de ter sido consolidada a legislação referente às caixas de aposentadoria e pensões, foi estendido o regime da *"Lei Eloy Chaves"* aos empregados de diversos serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público e que não haviam sido alcançados pelo Decreto nº 19.497, de 17.12.1930, que determinou a criação de caixas de aposentadoria e pensões para os empregados nos serviços de força, luz e bondes.

Todavia, a referida proliferação de caixas de aposentadoria e pensões somente encontrou par com a criação e a sucessiva multiplicação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, que, ao invés de estarem circunscritos aos trabalhadores de certas empresas como as caixas de aposentadoria e pensões, passaram a abranger os trabalhadores de determinadas categorias profissionais em âmbito nacional, com o que se iniciou um processo de sistematização na previdência social, apesar de cada instituto de aposentadoria e pensões possuir legislação própria, o que redundava na existência de direitos e deveres distintos entre os respectivos filiados. Nesse período, vale citar, foram instituídos os Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (Decr. nº 22.872, de 29.6.1933), dos Comerciários (Decr. nº 24.272, de 22.5.1934), dos Bancários (Decr. nº 24.615, de 9.9.1934), dos Industriários (Lei nº 367, de 31.12.1936), dos Empregados em Transportes e Cargas (Decr. nº 1557, de 8.11.1937), etc.

Após, num esforço de uniformização das normas sobre previdência e unificação dos diversos órgãos previdenciários, foi editado o Decreto-lei nº 7526, de 7.5.1945, a chamada "Lei Orgânica dos Serviços Sociais" (LOSS), que previu a criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil. Ocorre, entretanto, que as referidas uniformização e unificação acabaram por não vingar nessa oportunidade.

Já no ano de 1950, através do Decreto nº 35.448, foi expedido um Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, com a finalidade de regular o cumprimento dos princípios gerais dos institutos de aposentadoria e pensões.

No entanto, foi apenas em 1960, com a promulgação da Lei nº 3807, de 26 de agosto do referido ano, norma essa que também ficou conhecida como a "Lei Orgânica da Previdência Social" (LOPS), que se logrou atingir a uniformização da legislação previdenciária no tocante ao tratamento dispensado às diversas categorias, bem assim sobejaram transformadas todas as caixas então existentes em um único órgão, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados Públicos.

Por outro lado, foi somente com a aprovação do Decreto-lei nº 72, de 21.11.1966, que, no respeitante à unificação dos diversos órgãos previdenciários, se operou a extinção dos já mencionados institutos de aposentadoria e pensões, uma vez que restaram eles sorvidos pelo então criado Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). De conseqüência, foi tão-só com a edição desse decreto-lei que realmente se atingiu o mencionado intento de unificação

---

[2] Decreto nº 405, de 17.5.1890; Decreto nº 1541-C, de 31.8.1893; Decreto nº 4680, de 14.11.1902; Decreto nº 9284, de 30.12.1911, etc.

dos até então inúmeros órgãos de previdência existentes.

Já no que se refere à uniformização das normas previdenciárias, alcançada com o advento da LOPS, vale observar que tal diploma legal acabou sofrendo inúmeras alterações, com a produção de uma série de normas esparsas, em face do especial momento político que se experimentava no início da década de 1960, fato esse que só foi vencido com a definição da "Consolidação das Leis da Previdência Social" (CLPS), aprovada pelo Decreto n° 77.077, de 24.1.1976.

Não obstante, passado pouco tempo da edição da CLPS, uma nova e significativa norma relativa à organização administrativa da previdência social é trazida a lume. Trata-se da Lei n° 6439, de 1°.9.1977, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), sob a orientação, controle e coordenação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Dita norma criou, pois, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS), autarquias essas que, respectivamente, retiraram do INPS os pesados encargos relativos à assistência médica e à gestão financeira da previdência social. Além disso, a referida lei integrou ao SINPAS a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Empresa Brasileira de Processamento de Dados (DATAPREV) e a Central de Medicamentos (CEME). Verifica-se, então, que subjacente à instituição do SINPAS, houve notada intenção de se retirar do INPS toda atividade administrativa que não aquela inerente aos serviços de administração e concessão de benefícios, o que foi atingido, convém observar, com a criação e integração dos citados entes estatais, que passaram a se ocupar de uma série de atividades até então compreendidas no plexo de atribuições do INPS, bem como com a absorção, por esta autarquia, do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) e do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

Ainda em 1977, restou criada a Previdência Complementar, através da Lei n° 6435, de 15 de julho daquele ano, a qual, importa consignar, foi ulteriormente regulamentada pelo Decreto n° 81.240, de 15.1.1978.

Pelos Decretos n°s 83.080, 83.081, ambos de 24.1.1979, e 83.265, de 12.3.1979, foram respectivamente aprovados o Regulamento de Benefícios da Previdência Social, o Regulamento de Custeio da Previdência Social e o Regulamento de Gestão Administrativa e Financeira, bem assim Patrimonial da Previdência Social. Posteriormente, o Decreto n° 89.312, de 23.1.1984, aprovou a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), em substituição à CLPS de 1976.

Mais recentemente, o Decreto n° 99.350, de 27.6.1990, criou o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), mediante a fusão do IAPAS com o INPS, autarquia federal essa que subsiste até os dias de hoje, com a finalidade de promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições sociais incidentes sobre as folhas de salários e demais receitas a elas vinculadas, assim como gerir os recursos do Fundo da Previdência e Assistência Social (FPAS) e conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários.

Além disso, cumpre também trazer à colação as Leis n°s 8212 e 8213, ambas de 24.7.1991, uma vez que aquela, sobre dispor acerca da organização da Seguridade Social, também instituiu o Plano de Custeio e esta última dispôs sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

Por fim, vale menção à Lei n° 8647, de 13.4.1993, que tratou da vinculação do servidor público civil, ocupante de cargo em comissão, ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

Essa, por conseguinte, é a síntese da evolução da previdência social no Brasil, sob o prisma da produção normativa infraconstitucional.[3]

4. DISCIPLINA CONSTITUCIONAL PRECEDENTE DA PREVIDÊNCIA

Conquanto a produção legislativa no plano subconstitucional sobre a previdência tenha se iniciado, como já verificado, no final do século passado, é certo que o tema em apreço não restou abordado sob essa rubrica na **Constituição Política do Império**, de 1824, e tampouco na primeira **Constituição da República**, de 1891. Não obstante, a Carta Imperial continha uma única disposição de natureza securitária, que vinha estampada no item 31 do seu artigo 179, a qual expressava que "A Constituição também garante socorros públicos". Além disso, por força do item 10 do artigo 10 do Ato Adicional baixado pela Lei nº 16, de 12.8.1834, foi outorgada competência às Assembléias Legislativas para também legislarem, entre outras matérias, sobre "casas de socorros públicos, conventos e quaisquer associações políticas ou religiosas". Assim sendo, se a Constituição Imperial não cogitava expressamente do tema sob o rótulo "previdência" ou "previdência social", certo é que o fazia de forma consentânea com o entendimento de proteção social à época dominante, que era fundado no mutualismo. Por outro lado, importa notar que a primeira Constituição Republicana não repetiu a previsão de cunho mutualista realizada na Carta precedente ("socorros públicos"), porém, pela primeira vez, é feita alusão, em sede constitucional, ao termo "aposentadoria", haja vista que rezava o respectivo artigo 75 que a aposentadoria só poderia ser concedida aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

A previdência social, apesar de apenas designada por previdência, somente ganhou assento constitucional na **Carta de 1934**, posto que a alínea ***h*** do parágrafo primeiro do seu artigo 121 impunha que a legislação do trabalho observasse, dentre outros preceitos que colimassem melhorar as condições do trabalhador, a "assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidente de trabalho ou de morte". Outra disposição atinente à proteção social estava inserta na alínea ***d*** do item 8 do seu artigo 39, que conferia competência ao Legislativo para legislar sobre aposentadorias e reformas. Mas era no título respeitante aos funcionários públicos que efetivamente havia um grande número de preceitos relativos à previdência, quais sejam: aposentadoria compulsória para o integrante dessa categoria ao atingir 68 anos (art. 170, 3°); aposentadoria por invalidez para o exercício de cargo, com vencimentos integrais, para o funcionário que contasse mais de trinta anos de serviço público efetivo (art. 170, 4°); aposentadoria por invalidez decorrente de acidente em serviço com vencimentos integrais, qualquer que fosse o tempo de serviço público (art. 170, 6°) e previsão da impossibilidade dos proventos da aposentadoria excederem os vencimentos da atividade (art. 170, 7°). Sem dúvida, a Carta Política de 1934, redigida sob a influência da Constituição alemã de Weimer, muito avançou em diversos campos, dentre eles o atinente aos direitos sociais, mormente, como visto, no que se refere às normas de previdência social.

Sob a égide da **Constituição de 1937**, o tema previdência social foi tratado de forma não muito diversa da estatuição existente no ordenamento constitucional antecedente, porquanto no

---

(3). *Acerca da evolução da previdência Social no Brasil vide as exposições de Mozart Victor Russomano, op. cit., pp. 30-51, Antônio Ferreira Cesarino Júnior,* ***Direito Social****, São Paulo, Ltr - Ed. da Universidade de São Paulo, 1980, pp. 443-48, e José dos Reis Feijó Coimbra,* ***Direito Previdenciário Brasileiro****, 4ª ed., Rio de Janeiro, Edições Trabalhistas, 1993, pp. 37-43.*

seu artigo 137, *"caput"* e alíneas ***l, m*** e ***n***, era previsto que a legislação do trabalho observasse, além de outros preceitos, "assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto", "a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para casos de acidente de trabalho" e, por fim, "as associações de trabalhadores têm o dever de prestar aos seus associados auxílio ou assistência, no referente às práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros de acidentes do trabalho e aos seguros sociais". Note-se que esta Carta deixou de fazer referência ao vocábulo "previdência", preferindo cunhar o termo "seguro social". No mais, cumpre observar que, respeitantemente à disciplina dos funcionários públicos, foram mantidas disposições idênticas às existentes na ordem jurídica precedente, consoante o contido no respectivo artigo 156.

Por seu turno, a **Lei Fundamental de 1946**, além de determinar em seu artigo 157, em moldes semelhantes àqueles das Constituições anteriores, mas com algumas inovações, que a legislação do trabalho observasse, entre outros preceitos que visassem à melhoria da condição dos trabalhadores, a assistência aos desempregados (inc. XV); a previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte (inc. XVI) e a obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes de trabalho (inc. XVII), acabou também por expressamente referir nos seus artigos 5°, ***b***, e 6°, que a competência para legislar sobre a previdência social pertencia à União, observando, porém, que dita competência não excluía a legislação estadual supletiva ou complementar. No que se refere ainda à Lei Magna de 1946, importa mencionar que, através da Emenda Constitucional n° 11, de 1965, foi acrescentado ao seu artigo 157 um parágrafo, o segundo, que estabeleceu que nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social poderia ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total. Pois bem, do teor dos dispositivos citados dessa Carta percebe-se que houve o abandono da expressão "seguro social" para, finalmente, ser acolhido o vocábulo "previdência social". Por fim, a disciplina da matéria *"sub examine"*, no que diz respeito ao funcionário público, continuou a ser tratada de forma detalhada, como nos Textos Magnos antecedentes, uma vez que foi prevista aposentadoria por invalidez (art. 191, I); aposentadoria compulsória aos 70 anos (art. 191, II); aposentadoria voluntária ao 35 anos (art. 191, § 1°); vencimentos integrais da aposentadoria, se o funcionário contar 30 anos de serviço, e proporcionais, se contar tempo inferior (art. 191, § 2°), etc.

Sobre o assunto em tela também não discrepou o **Texto Constitucional de 1967**, tanto em sua versão originária, como com a redação imposta pela Emenda Constitucional n° 1, de 1969, uma vez que restou atribuída à União a competência legislativa atinente à previdência social, com igual previsão no que concerne à possibilidade dos Estados, respeitada a lei federal, legislarem supletivamente sobre a matéria (art. 8°, XVII, ***c*** e parágrafo único). No mais, a referida Carta, em seu artigo 165, assegurou aos trabalhadores, dentre outros direitos, os seguintes: "previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado (inc. XVI); aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral (inc. XIX), e aposentadoria para o professor após 30 anos e, para a professora, após 25 anos de efetivo exercício em funções de magistério, com salário integral. Demais disso, no parágrafo único desse mesmo dispositivo constitucional também foi asseverado que nenhuma prestação de serviço de assistência ou benefício compreendidos na previdência social seria criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio".

Quanto ao funcionário público, previa o artigo 101 da Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda n° 1, de 1969, que seria ele aposentado por invalidez, com proventos integrais,

quando se invalidasse por acidente em serviço, por moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei (inc. I do art. 101 c.c. alínea "a" do art. 102); compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais, caso o funcionário contasse menos de trinta e cinco anos de serviço (inc. II do art. 101 c.c. inc. II do art. 102), ou voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço, se homem, ou trinta anos se mulher, com vencimentos integrais (inc. III e parágrafo único do art. 101). Ainda era prevista a aposentadoria para professor após trinta anos e, para a professora, após vinte e cinco anos de efetivo exercício em função de magistério, com proventos integrais (inc. III do art. 101 c.c. inc. XX do art. 165).

5. DISCIPLINA CONSTITUCIONAL ATUAL DA PREVIDÊNCIA

Certo é que, no concernente à **Constituição da República de 1988**, o respectivo legislador constituinte não se revelou nada acanhado na estatuição sobre o tema referente à proteção social, porquanto a ele reservou todo o Capítulo II do Título VIII – "Da Ordem Social", para tratar da Seguridade Social; isso sem prejuízo da existência de disposições esparsas contidas ao longo do Texto Constitucional.

Logo no primeiro artigo do referido capítulo é fornecido o alcance constitucional da **Seguridade Social**, ficando assente que compreende ela "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social" (art. 194). Destarte, fica claro que, ***ex vi constitutiones***, Seguridade Social abarca os segmentos de proteção social respeitantes à **saúde**, à **previdência** e à **assistência social**.

Além de delimitar o alcance da Seguridade Social, houve por bem o referido constituinte também elencar, no parágrafo único do artigo 194, os **princípios** desse instituto, quais sejam: universalidade da cobertura e do atendimento (inc. I); uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (inc. II); seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços (inc. III); irredutibilidade do valor dos benefícios (inc. IV); eqüidade na forma de participação do custeio (inc. V); diversidade da base de financiamento (inc. VI) e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados (inc. VII).

No artigo 195, *"caput"* e incisos, vem assinalada a compulsoriedade do financiamento da seguridade social por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, através de recursos provenientes dos orçamentos das pessoas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), assim como mediante contribuições dos empregadores (incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro) e dos trabalhadores, além de receitas oriundas de concursos de prognósticos. Anote-se, por oportuno, que no parágrafo quarto desse mesmo artigo, também restou prevista a hipótese de instituição por lei de outras fontes destinadas a garantir a manutenção e a expansão da seguridade social. Além disso, o constituinte de 1988, objetivando preservar a arrecadação da seguridade social, estabeleceu a vedação de pessoa jurídica em débito com esse sistema contratar com o Poder Público, bem como dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Preocupado com a precessão do custeio em relação aos benefícios e serviços do sistema, o constituinte de 1988 firmou no artigo 195, § 5°, da *"Magna Lex"* que "nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total". Tal disposição, exsurge-se óbvio, pretende impedir o legislador ordinário de instituir benefícios ou serviços sem o necessário, total e prévio aporte financeiro, ou, por outra, a correspondente fonte de custeio. Trata-se, pois, de norma com clara preocupação de natureza atuária, haja vista que essa última consiste em técnica relacio-

nada com a teoria e o cálculo de seguros numa coletividade.

De par com essas disposições gerais sobre a seguridade social, cuida a Carta Política vigente da saúde em seus artigos 196 a 200, da previdência em seus artigos 201 e 202 e da assistência social em seus artigos 203 e 204.

No que se refere especificamente à previdência, objeto deste escrito, fica estabelecido na Constituição de 1988 que os "planos de previdência social", nos termos da lei, atenderão às seguintes contingências: "I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidente do trabalho, velhice e reclusão; II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda; III - proteção à maternidade, especialmente à gestante; IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; V - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (...)".

Já nos parágrafos 7° e 8° do artigo 201 há previsão expressa à previdência complementar privada, cuja fiscalização e autorização para funcionamento, conforme o preceituado nos artigos 21, VIII, e 192, II, compete à União.

A aposentadoria, à sua vez, é assegurada no artigo 202, obedecidas as seguintes condições: "I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal; II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei; após trinta anos, ao professor, e após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério". Além disso, prevê o parágrafo único do mesmo artigo que é facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e após vinte e cinco anos, à mulher.

Quanto à competência para legislar sobre a seguridade social, vem ela insculpida no artigo 22 da Carta Magna, que lhe comete privativamente à União. Já no que se refere à previdência social, o artigo 24 do Texto Maior a arrola dentre as matérias que se submetem à competência legislativa concorrente existente entre a União, Estados e Distrito Federal, cumprindo ao primeiro ente federado apenas o estabelecimento de normas gerais, com o advento destas não excluindo a competência suplementar das demais pessoas políticas.

Por fim, no que tange à proteção social aos funcionários públicos, que já de há muito é tratada em sede distinta daquela destinada aos demais trabalhadores nas ordens constitucionais precedentes, vem ela traçada no artigo 40 da Constituição Federal. Nesse dispositivo é assegurada aposentadoria por invalidez permanente (inc. I); compulsória, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço (inc. II); voluntária, sendo que esta poderá se verificar: a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais; b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais; c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. Além da aposentadoria, também é garantido o benefício de pensão por morte, que corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido (art. 40, § 5°). Quanto ao custeio da previdência do funcionário público, dispôs a Carta Magna, aludindo especificamente ao servidor federal, que os respectivos benefícios serão custeados com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, diretiva essa que, de acordo com o princípio da simetria, também vale para os sistemas de previdência dos funcionários públicos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Aliás, há preceptivo conten-

do disposição teleologicamente semelhante com relação a esses últimos servidores; trata-se do parágrafo único do artigo 149, que é assim redigido: "Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social." [4]

6. REGIMES DE PREVIDÊNCIA

Pois bem, conforme o já entrevisto nas considerações antecedentes, para logo se denota a coexistência no plano constitucional de três grandes segmentos de previdência social. Assim, possível é de se enumerar os seguintes regimes de previdência com assento constitucional: **a**) o Regime Geral de Previdência Social (arts. 194 e segs.); **b**) o Regime de Previdência Privada (arts. 21, VIII, e 201, §§ 7° e 8°), e **c**) o Regime de Previdência do Servidor Público (art. 40).

Entretanto, frise-se que essa classificação não se apresenta absoluta, já que além desses três grandes segmentos da previdência, possível é ainda de se citar outros, os quais, todavia, não contam com tal privilegiada sede. Exemplos deles são o Instituto de Previdência do Clero (IPREC) e o Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC).

Não obstante a classificação ora adotada, que melhor atende aos propósitos do presente estudo, certo é que outra ainda há, na qual é considerada apenas a existência de dois regimes em nosso sistema previdenciário, quais sejam: de um lado, o Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo INSS, e, de outro, os demais, que são, por isso mesmo, denominados regimes especiais.

7. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Consoante já visto quando do exame da previdência social em nível constitucional, vêm os seus contornos basilares delineados nos artigos 194, 195, 201 e 202 da ***Magna Lex***. Esses dispositivos, é certo, fornecem os princípios norteadores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

No que concerne ao plano infraconstitucional, o Regime Geral de Previdência Social encontra atualmente a sua disciplina básica nas já citadas Leis n°s 8212 e 8213, ambas de 24.7.1991, sendo que a primeira, que se auto-intitula Lei Orgânica da Seguridade Social, dispõe sobre a organização da seguridade social e institui plano de custeio, enquanto a segunda versa sobre os planos de benefícios da previdência social. Ditas normas legais, aliás, nada mais constituem que mero cumprimento ao disposto nos artigos 58 e 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma vez que nesses artigos existe determinação dirigida ao Executivo federal, no sentido de que apresentasse ao Congresso Nacional, no prazo máximo de seis meses a contar da promulgação da Carta de 1988, projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefícios.

Este regime, convém aclarar, caracteriza-se por ser: a) universal, ou seja, destinado a todos os

---

[4] *No que concerne às diversas disposições constitucionais esparsas relativas à proteção social, possível é de se citar, entre outras, o art. 7°, II – o seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; VIII – o décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; XII - salário família para os dependentes; XVIII – licença-maternidade com duração de 120 dias; XIX – licença-paternidade com duração de cinco dias, nos termos do art. 10, § 1° do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; XXII – prevenção dos riscos inerentes ao trabalho; XXIV – aposentadoria; XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas; art. 39, § 2°, que estende diversos direitos sociais ao funcionário público; art. 149, § 2°, que, conforme já mencionado neste estudo, permite aos Estados, Distrito Federal e Municípios instituírem contribuições, cobradas dos respectivos servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.*

trabalhadores que não possuírem regime próprio de previdência (como, por exemplo, é o caso dos funcionários públicos não integrados em regime próprio); b) básico, uma vez que busca oferecer o mínimo indispensável para a manutenção daqueles que dele dependam; c) obrigatório, já que compulsório, e d) administrado pelo Estado, haja vista que, como já referido, é gerido pelo INSS - Instituto Nacional do Seguro Social, uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

Essas, em apertadíssima síntese, as características básicas do Regime Geral de Previdência Social.

8. REGIME DE PREVIDÊNCIA PRIVADA

O Regime de Previdência Privada caracteriza-se por constituir forma supletiva do Regime Geral de Previdência Social. Enquanto este último, como visto, caracteriza-se por ser básico, universal, obrigatório e administrado pelo Estado, aquele deste se distingue por se caracterizar como complementar, facultativo, restrito e gerido pela iniciativa privada.

O fundamento legal da previdência privada é haurido da Lei n° 6435, de 15.7.1977, com as alterações que lhe sobrevieram pela Lei n° 6462, de 9.11.1977, diploma legal aquele que foi regulamentado pelos Decretos n°s 81.240 e 81.402, de 20.1.1978 e 23.2.1978, respectivamente. Consoante o disposto no preceptivo vestibular da referida lei, são entidades de previdência privada aquelas que têm por objeto a instituição de planos privados de concessão de pecúlios ou rendas, de benefícios complementares ou assemelhados aos da Previdência Social, mediante contribuição dos seus participantes, dos seus empregadores ou de ambos.

Nesse modal de regime de previdência, de acordo com a relação existente entre a entidade e os participantes dos planos de benefícios, podem elas ser classificadas em **fechadas** ou **abertas**.

As **entidades fechadas de previdência privada** são as acessíveis exclusivamente aos empregados de uma só empresa ou de um grupo de empresas, as quais, vale referir, são denominadas patrocinadoras. Há, por conseguinte, delimitação certa dos beneficiários do regime, isto é, dos seus participantes.

Já no caso das **entidades abertas de previdência privada** tal delimitação é inexistente, eis que são elas constituídas com a finalidade de instituir planos de pecúlios ou rendas mediante contribuição de qualquer um que deseje participar do regime, ou seja, qualquer um pode vir a ser participante desse tipo de previdência privada, desde que subscreva e custeie o respectivo plano.

Quanto aos seus objetivos, podem as entidades de previdência privada ser classificadas em organizações **com** ou **sem fins lucrativos**. Anote-se ainda que as entidades com fins lucrativos são organizadas sob a forma de sociedade anônima, ao passo que as entidades sem fins lucrativos são constituídas sob a forma de sociedades civis ou fundações.

Doutra feita, importa mencionar que a Lei n° 6435 veda às entidades fechadas a perseguição do lucro.

Mais ainda: os planos de benefícios tanto das entidades fechadas como das abertas deverão ser avaliados atuarialmente em cada balanço, observadas as condições fixadas pelo pertinente órgão ministerial normativo a respeito de regimes financeiros, tábuas biométricas e taxa de juros. Além disso, ditas entidades deverão submeter anualmente as suas contas a auditores independentes, devidamente registrados no Banco Central do Brasil, sendo que a auditoria daí resultante poderá também ser exigida quanto aos aspectos atuariais, consoante for estabelecido pelo respectivo órgão normativo.

Por fim, importa mencionar que às entidades em apreço pode ser imposto o regime de intervenção, para resguardar os direitos dos participantes, desde que se verifique atraso no pagamento de obrigação líquida e certa; estar a entidade em difícil situação econômico-financeira; prá-

tica de atos que possam conduzi-la à insolvência etc. Contudo, caso reconhecida a inviabilidade de recuperação da entidade e considerando-se que ela, *"ex vi legis"*, não pode solicitar concordata e não está sujeita à falência, deverá o Ministério a que estiver vinculada decretar a sua liquidação extrajudicial, nomeando liquidante.

Isso tudo considerado, convém explicitar alguns aspectos específicos da conformação das mencionadas entidades abertas e fechadas.

8.1 Entidades Abertas

As entidades abertas de previdência privada, conforme já consignado neste trabalho, são sociedades constituídas com o escopo de instituir planos de pecúlio e rendas mediante contribuição de seus participantes por meio de convênios específicos.

Constituem os planos das entidades abertas de previdência privada verdadeiros seguros, pelos quais os interessados que os subscrevem custeiam o pertinente plano de pecúlio e rendas, com o fito de, em ocorrendo o evento morte ou verificado o termo final de um prazo preestabelecido, perceberem (ou aqueles que indicarem para tanto) um capital de uma só vez ou uma renda mensal. Logo, nesse regime de previdência privada a fonte de custeio é una e advém do participante-subscritor do plano que ulteriormente será o respectivo beneficiário ou outrem por ele indicado. Ademais, a empresa gestora do plano, por tal administração, no mais das vezes objetiva lucro.

Doutra feita, importa consignar que as entidades abertas de previdência privada integram o Sistema Nacional de Seguros Privados e se submetem ao plexo de competência do Ministério da Fazenda, tendo por órgão normativo o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e órgão executivo e fiscalizador a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

Além disso, são as entidades abertas de previdência privada regidas pela já mencionada Lei nº 6435, de 15.7.1977, com regulamentação fornecida pelo Decreto nº 81.402, de 23.2.1978, assim como pelas Resoluções CNSP nº 7, de 13.6.1979, nº 10, de 26.5.1987, nº 33, de 28.12.1989, nº 25, de 22.12.1994, e subsidiariamente pela legislação de seguros, sendo que àquelas com fins lucrativos também se aplica a Lei nº 6404, de 15.12.1976, a Lei das Sociedades por Ações.

A autorização para o funcionamento dos estabelecimentos abertos de previdência privada, com ou sem fins lucrativos, conforme o preceituado pelo inciso II do artigo 192 da Constituição Federal, compete à União e se dá através de portaria editada pelo Ministério da Fazenda. Aprovada a documentação pertinente, será concedida pela SUSEP a autorização para funcionamento das entidades abertas de previdência privada.

Por fim, no que tange às entidades abertas de previdência privada, importa averbar que são elas geralmente constituídas pelas grandes instituições financeiras. Cite-se, a título de exemplo daquelas entidades, a PREVER (administrada pelos Bancos Unibanco e HSBC-Bamerindus), a Bradesco Previdência (administrada pelo Banco Brasileiro de Descontos), a BRASILPREV (administrada pelo Banco do Brasil), a ITAUPREV (administrada pelo Banco Itaú) , etc.

8.2 Entidades Fechadas

As entidades fechadas de previdência privada, que congregam os conhecidos **fundos de pensão**, são consideradas complementares do sistema oficial de previdência e assistência social – o RGPS, ficando as suas atividades submetidas à área de competência do Ministério de Previdência e Assistência Social. Em face dessa submissão, têm elas como órgão normativo o Conselho de Previdência Complementar (CPC) e órgão executivo a Secretaria da Previdência Complementar (SPC).

As entidades fechadas diferem fundamentalmente das entidades abertas pelo fato dos fundos de pensão que as constituem não objetivarem lucro e por preverem contribuições de duas fontes distintas, quais sejam dos trabalhadores participantes e das respectivas empresas empregadoras.

No que se refere à legislação aplicável às entidades fechadas de previdência privada, possível é de se citar, além da Lei nº 6435, de 15.7.1977, a legislação geral e as normas de previdência e assistência social no que compatíveis.

Quanto à autorização para o funcionamento das entidades fechadas de previdência privada, é ela concedida por portaria do Ministério da Previdência e Assistência Social, sendo que as eventuais alterações do estatuto social desse modal de entidade de previdência privada dependerá de prévia aquiescência dessa Pasta.

É fato notório a importância que os Fundos de Pensão possuem no cenário econômico nacional, haja vista que possuem um muito substancioso aporte financeiro. Resulta disso a atuação no mercado financeiro de entidades fechadas de previdência privada como, entre outras, a PREVI (Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil), a Fundação CESP, a PETROS (Fundação Petrobrás de Seguridade Social), a ELETROS (Fundação Eletrobrás de Seguridade Social) e a CENTRUS (Fundação Banco Central de Previdência Privada).

Essa característica, aliás, segundo o constante em publicação da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada - ABRAPP, decorre do "regime de capitalização sob o qual acham-se organizados os Fundos de Pensão, dando-lhes grande vitalidade e eficiência, comparativamente ao regime da Previdência Social (o RGPS, vale dizer), que é de repartição simples, ou orçamentária. No primeiro caso, o trabalhador participante (juntamente com a empresa que o emprega), forma totalmente os recursos garantidores dos seus benefícios durante o período laborativo, de tal forma que, ao aposentar-se, toda a massa de recursos está estocada." O regime geral da previdência social (RGPS), à sua vez, "consiste no custeio por uma geração dos benefícios concedidos à geração antecessora". "Em face da acumulação de poupança, os Fundos de Pensão, além da atividade-fim, que é nitidamente social, possuem uma função econômica relevante como investidores. Eles são hoje no Brasil sustentáculo do mercado de ações e do mercado imobiliário e estão aptos a alavancar muitos outros segmentos econômicos, oferecendo-lhes financiamento de longo prazo". [5]

9. REGIME DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO

Certamente em face da especial vinculação do servidor público com o seu empregador – o Estado –, sempre mereceu ele disciplina constitucional especial, apartada daquela atinente à dos demais trabalhadores, que se dedicam à prestação de serviço na seara privada. Muitos são os traços distintivos entre essas duas categorias, a começar pelo vínculo que ata os seus integrantes aos respectivos empregadores, pois na relação existente entre os trabalhadores desta última é ele de natureza contratual, ao passo que o vínculo entre os servidores públicos e o Estado é estatutário. Num caso, pois, respeitados os contornos gerais de ordem legal ditados pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), há liberdade de convenção entre as partes, ao passo que no outro tal possibilidade simplesmente inexiste, somente podendo haver atuação *"sub lege"*, ou seja, debaixo da lei e estritamente de acordo com ela [6].

---

(5). *A Previdência Complementar e sua importância para o desenvolvimento econômico e social brasileiro,* ***Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada****, [São Paulo], [1996?], p. 2.*

(6). *Sobre a referida distinção já se posicionava percucientemente Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu* ***Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos****, 1ª ed., 4ª tir., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1984., pp. 10-1, da seguinte forma: "o funcionário se encontra debaixo de uma situação legal, estatutária, que não é produzida mediante um acordo de vontades, mas imposta unilateralmente pelo Estado e, por isso mesmo, suscetível de ser, a qualquer tempo, alterada por ele sem que o funcionário possa se opor à mudança das condições de prestação de serviço, de sistema de retribuição., de direitos e vantagens, de deveres e limitações, em uma palavra, de regime jurídico."*

Demais disso, no que tange à previdência também se distinguem as referidas categorias. Enquanto os servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem possuir regime próprio de previdência, ou mesmo estarem integrados ao regime geral [7], os demais trabalhadores vinculam-se obrigatoriamente a este último, consoante o já mencionado neste estudo.

O ***servidor público federal*** [8] investido em cargo de provimento efetivo, é certo, conta com regime próprio de previdência. Dito regime encontra-se disciplinado no Título VI da Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990, sob o pórtico "Da Seguridade Social do Servidor". Logo no primeiro dispositivo desse título, o artigo 183, está previsto que a União manterá Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família. Objetiva esse plano dar cobertura aos riscos a que estão sujeitos o servidor e a sua família, bem assim compreende um conjunto de benefícios e ações que atendam às seguintes finalidades: a) garantir meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão; b) proteção à maternidade, à adoção e à paternidade; c) assistência à saúde. No que tange aos benefícios do citado plano, compreendem eles: "I - quanto ao servidor: a) aposentadoria; b) auxílio-natalidade; c) salário-família; d) licença para tratamento de saúde; e) licença à gestante, à adotante e licença-paternidade; f) licença por acidente em serviço; g) assistência à saúde; h) garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias; II - quanto aos dependentes: a) pensão vitalícia e temporária; b) auxílio-funeral; c) auxílio-reclusão; d) assistência à saúde." (art. 185).

Demais disso, prevê o parágrafo primeiro do artigo 185 da citada lei que as aposentadorias e pensões serão concedidas e mantidas pelos órgãos ou entidades aos quais se encontram vinculados os servidores. Mais ainda: de acordo com o artigo 231, o Plano de Seguridade Social do servidor público federal, que é mantido pela União, conforme já se aludiu, será também custeado com o produto da arrecadação das contribuições sociais obrigatórias dos servidores dos três poderes da União, suas autarquias e fundações públicas. [9]

Por fim, importa ressaltar que, diferentemente do até aqui verificado, os servidores públicos federais ocupantes de ***cargos de provimento em comissão***, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, em acatamento ao preceituado na Lei nº 8647, de 13.4.1993, vinculam-se obrigatoriamente ao regime geral de previdência social (RGPS) de que trata a Lei nº 8213, de 24.7.1991.

Em suma: o regime próprio de previdência do servidor federal, que compreende diversos outros benefícios além de aposentadorias e pensões, não é administrado por um órgão específico, mas sim é mantido pela própria União, pelos órgãos a que estão vinculados os servidores, que, juntamente com estes, promovem o custeio do regime. Daí, por conseqüência, costumeiramente se atribuir ao Tesouro Nacional a manutenção do mesmo.

---

[7] Cite-se que nos casos de contratação de servidores por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF), deverá a mesma se verificar pelo regime de trabalho disciplinado pela CLT, com o regime previdenciário vinculado ao regime geral de previdência social (RGPS), posto que mais consentâneos com a natureza da referida contratação de caráter excepcional.

[8] Não obstante o regime de previdência do servidor público federal se bipartir em duas áreas, uma atinente ao servidor civil e outra ao servidor militar, com este último daquele se distinguindo em alguns aspectos em face da especialíssima natureza de sua categoria, este estudo ficará adstrito tão-apenas àquela primeira categoria.

[9] O § 2º vetado do artigo 231 dizia: "O custeio da aposentadoria é da responsabilidade do Tesouro Nacional". Razões do veto: "A matéria acha-se adequadamente disciplinada nos arts. 183 e 231, "caput". Assim, ao estabelecer que o custeio da aposentadoria é de responsabilidade integral do Tesouro, o § 2º do art. 231 revela manifesta incongruência frente aos textos referidos, podendo gerar equívocos indesejáveis".

Já no que se refere aos ***servidores estaduais***, o que se percebe habitualmente é que contam eles com órgãos dotados de personalidade autárquica incumbidos da administração das questões previdenciárias, como é o caso, dentre diversos outros, dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná, que, respectivamente, dispõem, para o desempenho dessa atividade, do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo - IPESP, Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro - IPERJ, Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais - IPSEMG e Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Paraná - IPE.

Todavia, o que se nota é que a maioria dos órgãos previdenciários estaduais ocupa-se preponderantemente do pagamento de pensões, ficando o pagamento das aposentadorias a cargo dos Governos Estaduais, ou seja, tal qual já excogitado, dos respectivos tesouros estaduais.

Sem embargo disso, certo é que, conforme divulgado há algum tempo pela imprensa, pretendem os Governos dos Estados de São Paulo, Espírito Santo e Paraná criar órgãos previdenciários específicos para a administração, pelos mesmos, de toda a sorte de benefícios previdenciários, abandonando, assim, o modelo até esta oportunidade adotado e acima referido.

Por fim, no que tange ao regime de previdência do servidor público, há o segmento do **servidor municipal**. Trata-se, pois, de área que ultimamente vem verificando um razoável crescimento, com a criação de órgãos em diversos Municípios da maioria dos Estados da Federação.

Isso considerado, importa que se verifique quais as principais características desse aludido segmento do sistema de previdência social pátrio.

Não obstante a finalidade com que instituídos os órgãos de previdência municipal, certo é que o fundamento constitucional para a criação dos mesmos é derivado de dois dispositivos com assento na ***Lex Fundamentalis***, de 1988, quais sejam, o artigo 18, que apregoa a autonomia político-administrativa dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e o parágrafo único do artigo 149 que, conforme já referido, faculta aos Estados, Distrito Federal e Municípios a instituição de contribuição a ser cobrada dos respectivos servidores, para o custeio em benefício destes de sistema de previdência e assistência social. Como para logo se percebe da clareza deste último preceptivo constitucional, dito fundamento é inequívoco, não dando ensanchas a quaisquer dúvidas. Sem embargo disso, entende-se que o fundamento básico para tanto reside, sim, no mencionado artigo 18, ou seja, na referida autonomia político-administrativa cometida aos entes federados. Ora, não havendo qualquer vedação na Carta Maior respeitantemente à criação de órgão previdenciário pelos entes federados, mais a consideração do regime próprio a que se submete o servidor público, de imediato se tem, de forma induvidosa, a válida e legítima fundamentação para, com supedâneo na referida autonomia, a criação de órgãos de previdência, sendo desnecessária a existência de estatuição de igual molde à contida no parágrafo único do citado artigo 149, porquanto, repise-se uma vez mais, o princípio excogitado é para tanto suficiente.

E é exatamente com base nesse entendimento que órgãos de previdência tanto municipais como estaduais, já com décadas de existência, subsistem até os dias de hoje. Todavia, importa assinalar que, com o advento da Carta Constitucional de 1988, mormente em face de sua disciplina acerca do regime jurídico único (art. 39, *"caput"*), houve uma proliferação de órgãos de previdência no âmbito municipal, uma vez que, de par de diversos Municípios estabelecerem o regime jurídico único de seus servidores, com a eleição no

mais das vezes do estatutário, cuidaram eles também, em face dessa opção quanto à natureza jurídica do liame entre servidores e Poder Público, de criar órgãos específicos para a pertinente gestão previdenciária.

No que tange aos benefícios básicos concedidos pelos órgãos de previdência municipal, tem-se que nesta seara, tal qual verificado no âmbito estadual, também inexiste um padrão quanto aos benefícios prestados pelos respectivos órgãos previdenciários, eis que há entidades que se ocupam basicamente do pagamento de pensões, ficando as aposentadorias a cargo dos correlatos tesouros municipais, assim como existem órgãos que arcam tanto com as aposentadorias como com as pensões; isso sem prejuízo da prestação de outros eventuais benefícios.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante o explicitado acerca da atual conformação constitucional da previdência social, certo é que, de acordo com o inicialmente ressalvado, encontra-se a sua disciplina na iminência de possuir alterados muitos de seus aspectos básicos, em decorrência da reforma previdenciária ora em tramitação no Congresso Nacional. Dentre as principais alterações que se pretende introduzir, importa citar que a aposentação deverá passar a ser concedida em função do tempo de contribuições realizadas ao sistema previdenciário e não mais no de tempo de serviço prestado; a concessão de aposentadoria para homens e mulheres ao contarem, respectivamente, com, no mínimo, 60 e 55 anos de idade, assim como 35 e 30 anos de serviço; a supressão da hipótese de aposentadoria proporcional por tempo de serviço; fim da aposentadoria especial para professores universitários, etc.

No mais, mantida a atual proposta de emenda à Constituição, deverão subsistir os diversos regimes previdenciários em iguais moldes àqueles tratados neste estudo.

BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA. ***A Previdência Complementar e sua importância para o desenvolvimento econômico e social brasileiro***. [São Paulo], [1996?], 4p.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. ***Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos***, 1ª ed., 4ª tir. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1984.

CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. ***Direito Social***. São Paulo, LTr - Ed. da Universidade de São Paulo, 1980.

COIMBRA, José dos Reis Feijó. ***Direito Previdenciário Brasileiro***. 4ª ed. Rio de Janeiro, Edições Trabalhistas, 1993.

MAGANO, Octávio Bueno. ***Manual de Direito do Trabalho***. 2ª ed. São Paulo, LTr, 1984, v.1.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. ***A Seguridade Social na Constituição Federal***. 2ª ed. São Paulo, LTr, 1992.

RUSSOMANO, Mozart Victor. ***Curso de Previdência Social***. 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1983.