

A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

VICTOR RIBEIRO DA COSTA¹;
GUILHERME CAMARGO MASSAU²

¹Programa de Pós-Graduação em Direito – UFPel – victorribeirolag@gmail.com

²Programa de Pós-Graduação em Direito – UFPel – uassam@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Nos trinta e dois anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreram sete reformas previdenciárias. Neste íterim, tornaram-se chavões os discursos sobre um suposto déficit orçamentário, que assolaria a todo o projeto de Estado Social pactuado pela CRFB/88, e que exigiria tais reformas à previdência como meio de garantir o direito à aposentadoria a médio e longo prazo. Neste contexto, pensar sobre qual sistema de previdência é possível e socialmente desejável é uma tarefa tão urgente quanto necessária. A questão previdenciária, conforme SIMÕES (1997, p. 8), é fundamental para responder a duas perguntas centrais: a definição de quem pode e deve trabalhar (e até quando), e, em segundo lugar, sobre como estabelecer um contrato intergeracional que fixe uma rede de solidariedade entre aqueles que podem e devem trabalhar e aqueles considerados incapazes para o labor.

Esta rede de solidariedade entre ativos (contribuintes) e inativos (beneficiários) deve ser estabelecida observando-se os objetivos fundamentais da República, dentre os quais se insere o de construir uma sociedade solidária (Art. 3º, I, *in fine*). Deste dispositivo, extrai-se o princípio da solidariedade, elemento chave para a equalização dos potenciais atritos entre o Estado Social e o Estado Fiscal que o sustenta. Assim, constatada a necessidade de debater sobre a Previdência, bem como a premência do princípio da solidariedade nesta discussão, a presente pesquisa (ainda em desenvolvimento, a ser qualificada no início de 2021) problematiza a aplicação do referido princípio em matéria previdenciária em acórdãos do Supremo Tribunal Federal (STF), entre os anos de 1988 e 2020, visando analisar de que modo tal princípio incide nas decisões da Corte sobre questões de direito previdenciário.

O objetivo geral da pesquisa, portanto, é compreender de que maneira o STF se serviu do princípio da solidariedade para decidir causas previdenciárias no período indicado. Os objetivos específicos, por seu turno, compreendem: a) discutir doutrinariamente sobre os reflexos do princípio em matéria previdenciária; b) caracterizar a evolução histórica da aplicação do princípio entre 1988 e 2020 nos acórdãos da Corte; c) Identificar com quais fins práticos e qual grau de justificação ou qualidade do padrão argumentativo o princípio foi utilizado pelo STF e d) Analisar qualitativamente os casos identificados como paradigmáticos. Para tanto, utilizar-se-á da metodologia descrita na seção subsequente.

Este estudo justifica-se primeiramente em razão da carência de pesquisas sobre o problema proposto, o que se comprovou mediante consulta ao Banco de Teses da CAPES e à plataforma *Google Scholar*. Embora várias dissertações e teses, como as de CARDOSO (2019), FRANÇA (2010), GONÇALVES (2014) e FAGNANI (2017), reconheçam a relevância do princípio para a previdência, tais autores não esmiúçam a incidência da norma em decisões judiciais.

De outro lado, pesquisas como as de SAVARIS (2010) e ZUBA (2011), que abordam a construção jurisprudencial deste ramo do direito, passam ao largo da discussão sobre o princípio em tela, de modo que o problema proposto carece de discussões na literatura especializada. Em segundo lugar, para além de visar sanar a

lacuna científica observada, o estudo ora proposto também possui relevância social, pois a discussão levantada permitirá avaliar se a aplicação do princípio ocorre de modo a maximizar a eficácia do direito fundamental social à aposentadoria, compatibilizando a pretensão de universalidade da cobertura e o viés de contributividade inerentes ao sistema previdenciário, em análise oportuna e atual.

2. METODOLOGIA

Para investigar a aplicação e concretização do princípio da solidariedade pelo STF em matéria previdenciária, este estudo lançou mão de pesquisa bibliográfica (documental) da literatura especializada e estudará ainda a jurisprudência desta Corte sobre o tema, valendo-se preponderantemente do método hipotético-dedutivo e de análises qualitativas.

Adotou-se como hipótese central a compreensão de que a incidência do princípio estudado ocorre de forma pouco sistemática e que serão encontrados majoritariamente padrões decisórios informadores de uma pobreza argumentativa e baixa densificação normativa do princípio, revelando mais um exemplo do que RODRIGUEZ (2013, p. 51) nomeou “justiça opinativa” e cuja invocação ocorre como mero elemento retórico. Desse mesmo autor é extraído o conceito de “grau de justificação”, pertinente para o desenrolar do trabalho, como detalhado abaixo.

Cumpre destacar que já foi feito em outra ocasião (MASSAÚ, COSTA, 2020, submetido à publicação) um levantamento preliminar sobre a aplicação desse princípio, segundo o qual, do universo de 653 acórdãos catalogados, em apenas 10,26% deles, isto é, em 67 decisões, a menção ao princípio da solidariedade foi feita com profundidade argumentativa. Deste universo de menções pertinentes, somente 22 acórdãos tratavam de matérias de direito previdenciário, sendo este o material a ser estudado na presente pesquisa.

Para trabalhá-lo, realizou-se inicialmente um estudo doutrinário sobre o princípio da solidariedade em geral e sobre seus reflexos na seara previdenciária. Em um segundo momento, serão categorizados os acórdãos previamente selecionados de acordo com os eixos de análise (quando, com qual fim e que grau de justificação o princípio incidiu), utilizando-se do software *NVivo* para catalogar as decisões conforme as palavras-chaves e expressões centrais nelas contidas.

Após agrupar tais decisões conforme os subtemas dos quais tratam (por exemplo, contribuição previdenciária, desaposentação, dentre outros), será realizada a seleção dos julgados considerados mais representativos de cada subtema, que serão estudados qualitativamente, a partir das ferramentas metodológicas da análise temática de conteúdo e de análise do discurso (conforme definidas por GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 85), elaborando-se duas tabelas para tratamento dos dados, conforme modelo utilizado por RODRIGUEZ (2013, pp. 93, 95 e 101), uma para cartografar a decisão e outra para sumarizar as justificativas e argumentos utilizados pelos ministros.

Através da análise discursiva dos dados quantitativos e qualitativos catalogados, serão postas à prova as hipóteses de trabalho manejadas para tentar compreender o modo de aplicação do princípio da solidariedade na seara previdenciária pela Egrégia Corte, especialmente no que pertine aos fins, consequências e graus de justificação desta aplicação.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como evidenciado na seção anterior, a pesquisa apresentada conta com duas etapas (divididas em diversas subetapas). A primeira fase do estudo consiste, portanto, em uma revisão bibliográfica do tema na literatura, que constituirá o primeiro capítulo da dissertação, encontrando-se mais avançada que a fase

subsequente (análise jurisprudencial), que será desenvolvida posteriormente à qualificação. Embora não tenha sido finalizada, a análise do estado da arte já permite apresentar a discussão que servirá de base para o desenvolvimento da pesquisa, bem como alguns resultados preliminares. Cuidou-se de investigar na literatura o sentido de solidariedade, seus efeitos jurídicos enquanto princípio constitucional, assim como seus reflexos no sistema de seguridade social (em sentido amplo) e, especificamente, no subsistema previdenciário.

Para além dos inúmeros reflexos da solidariedade no âmbito internacional (elencadas por SECO, 2020, pp. 139 e 140), a revisão bibliográfica apontou os seguintes ecos da normatividade do princípio da solidariedade, extraído do Art. 3º, I, da CRFB/88, como objetivo fundamental republicano: a) atua como fundamento e finalidade do Estado Social (MASSAU, 2016, p. 55 *et seq.*); b) norteia a execução das políticas públicas e dos serviços públicos através dos quais os direitos sociais são concretizados (FONTE, 2015, p. 289); c) orienta a organização política estatal e o pacto federativo (como visto na ADI 6341/DF); d) informa a justificação e a finalidade do Estado Fiscal, sobretudo através do princípio da capacidade contributiva (COSTA, 2019); e e) define as prioridades orçamentárias e os gastos públicos no sentido da redução das desigualdades sociais (inferência lastreada em SCHOLZ, 2014, p. 58).

O estudo bibliográfico também se debruçou sobre algumas minúcias da aplicação do princípio em matéria de seguridade e de previdência social, mais além das implicações jurídicas gerais discutidas acima. Neste particular, para ROCHA (2018, p. 45), a solidariedade é concomitantemente o pilar estruturante e a finalidade do sistema de seguridade social (previsto pelo art. 194 da CRFB/88), sendo também a ideia subjacente à formação histórica dos modelos securitários hoje existentes (segundo SECO, 2020, p. 140 e GONZÁLEZ, 2002, p. 19). De outro lado, CASTRO e LAZZARI (2020, p. 78) e BALERA e MUSSI (2014, p. 41 e 251) trabalham o princípio como fundamento da ideia mesma de previdência social (seja no Regime Próprio, seja no Geral), entendida como fundo intergeracional solidário, tradução jurídica do entendimento sociológico expresso por SIMÕES (1997).

Esta solidariedade é marcadamente percebida na correlação existente entre a abrangência dos benefícios e a definição da base e dos montantes que compõem a fonte de custeio, isto é, entre o Estado Social (que concede o direito à aposentadoria, nos termos do art. 6º, 40 e 201 da CRFB) e o Estado Fiscal (que impõe o dever de contribuir, nos termos dos dois últimos dispositivos mencionados). Assim, é preciso encontrar um equilíbrio solidário entre contribuintes e beneficiários, tarefa que exige a aplicação do princípio estudado e com a qual o STF se depara frequentemente.

A respeito da atuação desta Corte perante o problema investigado, tema em que consistirá a segunda parte da pesquisa, o estudo preliminar realizado a título de revisão bibliográfica encontrou dois casos paradigmáticos em matéria previdenciária, o da desaposentação e reaposentação (RE 381367, RE 827833 e RE 661256), e o da incidência de contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões (ADI 3105/DF), nos quais se observou, em linhas gerais, duas funções operadas pelo princípio. No primeiro caso, a incidência se deu com um viés negativo, de vedação de condutas antissolidárias (individualistas). No segundo, verificou-se um viés positivo, de reforço da contributividade e da solidariedade do sistema previdenciário.

4. CONCLUSÕES

Até o momento, considerando que a pesquisa ainda se encontra em desenvolvimento e que o projeto em que ela se baseia ainda não foi qualificado, os resultados são indiciários e fragmentários. A revisão do estado da arte apontou para as potencialidades da análise jurisprudencial que será empreendida futuramente, destacando sua viabilidade, ineditude e necessidade social. A respeito deste último ponto, acredita-se que a pesquisa contribuirá para uma melhor compreensão de

como a Corte Constitucional aplica o princípio em estudo para formatar a dinâmica intergeracional do sistema previdenciário. Espera-se que tal compreensão sirva para fortalecer o debate sobre a necessidade de uma previdência mais solidária, que, sem abrir mão de uma equidade contributiva, possa também assegurar o direito social à aposentadoria, cujo fim é garantir a todos os trabalhadores uma proteção contra as intempéries da vida humana – velhice, doença e perda da capacidade laboral, reforçando, portanto, a tutela estatal da dignidade humana.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALERA, Wagner. MUSSI, Cristiane Miziara. Direito Previdenciário, v. 10. São Paulo: Método, 2014.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- COSTA, Regina Helena. O princípio da solidariedade social no sistema tributário nacional. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 39, n. 1, p. 21-32, jan./jun. 2019.
- FAGNANI, Eduardo. O déficit da previdência e a posição dos juristas. **Textos para discussão - nº 305**. Instituto de Economia. UNICAMP: São Paulo, p. 1-28, jun. 2017.
- FRONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2017.
- FRANÇA, Giselle de Amaro e. **O poder judiciário e as políticas públicas previdenciárias**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- FRANÇA, Giselle de Amaro e. **O poder judiciário e as políticas públicas previdenciárias**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- GONÇALVES, Marlo Thurmann. **O princípio da solidariedade e as contribuições sociais: limites e possibilidades de incidência na Constituição Federal de 1988**. 2014. Dissertação (mestrado em Direito), Universidade do Vale dos Sinos, São Leopoldo, 2014.
- GONZÁLEZ, Jorge Iván. Salud y seguridad social entre la solidaridad y la equidad. **Gerencia y Políticas de Salud**, v. 1, n. 2, 2002.
- MASSAÚ, Guilherme Camargo. **O princípio republicano do mundo-da-vida do Estado Constitucional Cosmopolita**. Ijuí: Editora Unijuí, 2016.
- MASSAÚ, Guilherme Camargo; COSTA, Victor Ribeiro da. **Mapeamento da aplicação do princípio da solidariedade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Em análise (submetido à publicação). Abril de 2020.
- ROCHA, Daniel Machado. Comentários ao art. 40 da CRFB/88. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Ed.). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva Jur., 2018, p 1822 a 1881.
- RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?: para uma crítica do direito (brasileiro)**. Editora FGV, 2013.
- SAVARIS, José Antonio. **Uma teoria da decisão judicial da Previdência Social: contributo para superação da prática utilitarista**. 2010. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- SCHOLZ, Sally J. Solidarity as a Human Rights In: **Archiv des Völkerrechts**. 52. Band, 1. Heft. Tübingen: Mohr Siebeck, 2014. p. 49
- SECO, José María Alonso. Seguridad Social y principio de solidaridad. **Revista de Derecho Político**, v. 1, n. 108, p. 127-164, 2020.
- SIMÕES, Júlio Assis. Solidariedade intergeracional e reforma da previdência. **Revista Estudos Feministas**, v. 5, n. 1, p. 169, 1997.
- ZUBA, Thaís Maria Riedel de Resende. **O direito à seguridade social na Constituição de 1988 e o princípio da vedação do retrocesso**. 2011. Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.