

RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONTRIBUTIVIDADE FRENTE AOS LIMITES DO TETO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

MONTEIRO, Jadson Azeredo

Doutorando em Ciências Jurídica - Universidad Del Museo Social Argentino



jadson.monteiro@yahoo.com.br

RESUMO

O presente artigo busca fazer uma análise do sistema previdenciário brasileiro, em especial, o regime geral da previdência social – RGPS, e apresentar hipótese que relativiza o princípio da contributividade frente aos limites da base de cálculo da contribuição, que é chamado de teto da previdência. Diante dessa pesquisa e da hipótese a ser levantada, podemos dizer que embora a Lei nº. 8.212/91, disponha que todo aquele que exercer atividade remunerada sujeita ao RGPS e é obrigatoriamente filiado devendo recolher as contribuições previdenciárias correspondentes, é possível desconstituir essa ideia como absoluta, demonstrando que o segurado nem sempre é obrigado a prestar a contributividade de todos os seus proventos, em caso de o montante superar o teto máximo estabelecido da Previdência. Neste sentido, concluiremos que o princípio da contributividade do direito previdenciário, precisa ser interpretado à luz do teto de contribuição, além de que, é possível a restituição do valor contribuído a maior de que o teto, caso o segurado tenha pago nesse excedente.

Palavras-chave: Direito Previdenciário. Princípio da Contributividade. Teto da previdência

INTRODUÇÃO

De acordo com os preceitos da Constituição Federal Brasileira, a seguridade social é o fenômeno jurídico que compreende um conjunto de ações de iniciativa entre os Poderes Públicos e a sociedade, que visa assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Partindo do pressuposto elencado na carta magna, a seguridade social consiste em um direito social para assegurar e garantir que toda população brasileira não seja atingida por situações de indignidade e condições pobreza, de maneira que a ordem social seja mantida e que todos tenham a proteção em momentos que não possam por si só suprir suas necessidades básicas.

Por seu caráter de assistencialismo e por ter como princípio basilar o da universalidade da cobertura e do atendimento, podemos dizer que se trata de um direito a todos, que é financiado por toda a população brasileira, conforme destaca o art. 195 da Constituição Federal, o qual diz que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei que incidirá sobre a folha de salários e demais rendimentos, além de outras fontes de

custeio citadas nos demais inciso do referido dispositivo constitucional.

Para fins de separação das funções da seguridade social, esta se divide em direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, de modo que o Estado passa a ter o dever de fazer valer os direitos fundamentais dos cidadãos que fazem parte da sociedade brasileira, e necessitam de atividades relacionadas à prestação da saúde, ao assistencialismo social e à previdência social, sendo que cada um desses campos tem suas características próprias, conforme previsões dos artigos 196, 201 e 203 da Constituição.

Neste trabalho, o foco da pesquisa restringe-se a discutir apenas um campo da seguridade social, qual seja, a previdência social.

O fundamento basilar da previdência social está assegurado e organizado no artigo 201 e seguintes da Carta Magna, sob forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observando-se os critérios que proporcionam o equilíbrio financeiro e atuarial, que busca, de acordo com a lei, a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

Vejamos que, além da filiação obrigatória ao sistema para todos aqueles que exercem atividade remunerada, o caráter contributivo da Previdência também é um princípio expresso na norma constitucional. Significa dizer que, para fazer jus a todos os direitos propostos pelo sistema previdenciário, em seu regime geral, é necessário a contribuição do cidadão brasileiro.

A norma constitucional que trata do princípio da contributividade para o regime geral da Previdência, é uma norma de eficácia limitada, de maneira que necessita de lei especial para regular o tema. Sendo assim, a Lei nº 8.213/91 e a Lei nº 8.212/91 vieram para regular de maneira especial as questões de contribuição e outros temas.

É taxativo o termo legal que cita a obrigatoriedade de contribuição, concomitantemente, de mais de uma atividade remunerada exercida pelo trabalhador, independente do vínculo, e que está sujeito ao RGPS, ou seja, em relação a cada atividade remunerada, o segurado deverá recolher as contribuições previdenciárias correspondentes. Todavia, a lei não cita um limite máximo para que esse segurado possa contribuir, mesmo sabendo que existe um valor limite para concessão de benefício previdenciário.

Ora, se o segurado só tem direito a benefícios em valor proporcional à base de contribuições feitas sobre seu salário contribuição, e este salário contribuição tem limite estabelecido pela previdência social, portanto ele não é obrigado a contribuir sobre remunerações que ultrapassem o teto estabelecido.

Por esse raciocínio, o que se evidencia é a relativização do princípio da contributividade obrigatória sobre todas as remunerações do segurado, isso porque, se este já contribui em um valor que ultrapassa o teto da previdência, não há obrigatoriedade de continuar contribuindo com o excedente, ainda que tenham outras atividades

remuneradas.

O PRINCÍPIO DA CONTRIBUTIVIDADE E SEUS ASPCTOS LEGAIS E DOUTRINÁRIOS

Sabemos que a relação entre a previdência social e o segurado está respaldada com base em princípios, e o mais importante desses, para fins de concessão de qualquer benefício previdenciário, é o princípio contributividade.

Em que pese a natureza jurídica dessa fonte do direito denominada princípio, antes mesmo de discorremos sobre o tema específico da presente pesquisa, é importante citar os ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 53):

[...] princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Vale dizer que, no campo do direito previdenciário, o princípio da contributividade ensina que a previdência social necessita de contribuição como fonte de custeio, para que o sistema possa oferecer a cobertura a seus segurados e dependentes. Ou seja, o RGPS exige que todo aquele que seja filiado proceda com o pagamento das contribuições para que possa fazer jus a qualquer benefício do sistema.

A ótima sobre esse princípio é semelhante a qualquer relação de prestação e contraprestação, ou seja, a previdência social apenas concederá benefícios aos segurados e aos seus dependentes, quando houver o pagamento de tributos classificados como contribuições previdenciárias, haja vista se tratar do único subsistema da seguridade social com natureza contributiva direta (AMADO, 2012, p. 93).

Na mesma ideia de que o Instituto Nacional de Previdência Social - INSS só arcará com pagamento de benefício se o segurado filiado comprovara carência de pagamento, é o que pensa Miguel Hovart (2011, p. 49):

A qualidade de segurado é mantida, em regra, pela continuidade no pagamento das contribuições, uma vez que o subsistema previdenciário fulcra-se na contributividade. Essa foi a opção do constituinte buscando manter o equilíbrio financeiro-atuarial. Com isso, para ter acesso as prestações, faz-se necessário verter contribuições para o sistema.

Nesse aspecto, o princípio contributivo é o que traz base para obrigar todos os segurados a contribuir, com na finalidade de sustentar os cofres da previdência, já que essa maneira é a única fonte de custeio para assegurar a cobertura de todos os filiados nos momentos de necessidades. Por esta linha, vale mencionar as palavras de Silva (2015):.

Ademais, em razão do caráter contributivo da Previdência Social, se condiciona a participação de todos os segurados às contribuições, com a finalidade de custear o sistema previdenciário, princípio que dá sustentabilidade ao Regime Geral de Previdência Social (e também ao Regime Próprio).

Acrescentando os preceitos doutrinários já mencionados, é importante ainda destacar as previsões legais que asseveram o princípio ora em destaque, a começar pelo Art. 201 da Constituição Federal; em seguida, o Art. 12, §2º da Lei 8.213/91 e o art. 1º da Lei 8.212/91.

O PRINCÍPIO DA CONTRIBUTIVIDADE FRENTE AOS LIMITES DO TETO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O princípio do direito previdenciário em comento está previsto na legislação, assim como é bastante forte no âmbito dos ensinamentos doutrinário, sendo este taxativo quando partimos para análise da letra fria da lei. No entanto, a taxatividade não é total quando a contribuição feita pelo filiado do regime é maior que o teto máximo estabelecido pelas instruções normativas da Previdência Social.

A possibilidade de flexibilização desse princípio fica mais fácil de ser vista nas situações em que o segurado exerce mais de uma atividade remunerada concomitante, e que, de acordo com o art. 12, §2º, da lei 8212/91, deverá recolher as contribuições previdenciárias correspondentes a cada atividade. É o caso de médicos e outros profissionais liberais que têm rendimentos mais elevados e acabam prestando serviços para vários tomadores.

Como a regra é que todos os proventos de atividades remuneradas devem ser utilizados como base de cálculo para contribuição junto ao regime da previdência, esses profissionais acabam contribuindo sobre o valor superior ao teto, justamente porque não têm o controle dessas contribuições, além de que as diversas fontes tomadoras dos serviços daquele mesmo profissional não se comunicam. Como se não bastasse, a autarquia previdenciária e a Receita Federal não realizam uma fiscalização para controlar e isentar aquelas contribuições mensais que ultrapassam o limite do teto previdenciário.

Partindo desse pressuposto, denota-se a tese de que o princípio da contributividade deve ser relativizado, de tal modo que se estabeleça a falta de obrigatoriedade de contribuição quando aquele trabalhador, prestador de serviços ou qualquer outro segurado, já tenha contribuído com base em salário contribuição maior que o teto. Muitas vezes, o segurado até faz esse controle e não recolhe sobre o excedente, mas, na maioria dos casos, boa parte sofre prejuízos financeiros ao pagar valor superior ao que é devido, justamente por falta de informação e de um sistema de controle eficiente da própria fazenda nacional.

Não faz sentido contribuir sobre o valor que supera o teto previdenciário se

tal limitação está ligada ao fato de que nenhum segurado poderá receber benefício previdenciário em valor superior a esse teto.

A verdade é que, embora a legislação infraconstitucional e a própria Constituição ainda tenham em vigência o princípio da contributividade de maneira taxativa, sem fazer qualquer ressalva ao limite máximo de teto de contribuição, de 2009 em diante verificou-se a relativização desse princípio, com a edição da instrução normativa nº 971, que, em seu artigo 13, prevê:

No caso do exercício concomitante de mais de uma atividade remunerada sujeita ao RGPS, a contribuição do segurado será obrigatória em relação a cada uma dessas atividades, observados os limites mínimo e máximo do salário-de-contribuição previstos no art. 54 e o disposto nos arts. 43, 64 e 67. (BRASIL, 2020c).

Imperioso observar que, sobre a ilegalidade e dispensa da obrigação de contribuir acima do teto da previdência, assim tem se posicionado o Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2020.f):

No mais, constata-se que o mérito foi decidido em consonância com a orientação desta Corte, consoante a qual definido em lei o salário de contribuição, a alíquota prevista no art. 20, da Lei 8.212/1991 deve ser calculada sobre o total das remunerações recebidas, e não sobre cada uma das remunerações individualmente, devendo o valor da contribuição ser limitado ao teto do salário-de-contribuição, de acordo com o § 5º do art. 28, da referida Lei (REsp. 1.135.946/SP, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 5.10.2009). 10. Ante o exposto, nega-se seguimento ao Recurso Especial da FAZENDA NACIONAL. 11. Publique-se. 12. Intimações necessárias. Brasília (DF), 11 de setembro de 2019. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO MINISTRO RELATOR (STJ - REsp: 1523464 PB 2015/0068346-9, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Publicação: DJ 16/09/2019)

Neste diapasão, o presente sustenta a ideia de que o princípio da contribuição deve ser relativizado, dando direito àquele segurado que efetivou o recolhimento de contribuições previdenciárias sobre valor superior ao teto estabelecido pelo Regime Geral da Previdência Social de poder reaver essas diferenças excedentes, haja vista tratar-se de contribuições indevidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previdência social no Brasil pratica os seus atos estritamente ligados ao limite da reserva legal, às suas instruções normativas e a suas portarias conjuntas, afastando qualquer incidência de preceitos principiológicos e doutrinários. Sendo assim, é quase que improvável que essa autarquia previdenciária reconheça pagamentos de contribuições indevidas de um segurado que recolheu acima do teto máximo de salário contribuição e

assim proceda espontaneamente à restituição do valor excedente.

Por outro lado, considerando que o princípio da contributividade não deve ser absoluto ao ponto de obrigar o segurado a contribuição sobre qualquer atividade remunerada sem respeitar o teto máximo, é direito incontrovertido desse segurado a restituição dos valores pagos a maior.

Sendo uma contribuição de natureza tributária, o segurado poderá reaver a restituição dessas diferenças perante a Receita Federal, seja pela via administrativa ou através de uma demanda judicial, com juros e correção monetária, obviamente respeitando o prazo prescricional de cada parcela paga a mais.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto di Trindade. **Direito e processo previdenciário sistematizado**. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/legislação/constituição_1988/. Acesso em: 19 nov. 2020a.

BRASIL. Lei nº 8212 de 24 de julho de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 19 nov. 2020b.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB N° 971, de 13 de Novembro de 2009**. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15937>. Acesso em: 19 nov. 2020c.

BRASIL. **Lei nº 8213 de 24 de julho de 1991**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 19 nov. 2020d.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Brasilia. **Recurso especial nº 1.523.464 - PB**. Relator: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/877297146/recurso-especial-resp-1523464-pb-2015-0068346-9>. Acesso em: 19 nov. 2020e.

HORVART JUNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. Barueri (SP): Manole, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo (SP): Malheiros, 2010.

SILVA, Laísa Samara Aguiar. **A solidariedade social e a contributividade como sustentáculos do regime geral de previdência social**. Abril 2015. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/solidariedade-social-e-contributividade-como-sustentaculos-regime-geral-de-previdencia-ocial/#:~:text=Pelo%20Princípio%20da%20Contributividade%2C%20a,vista%20se%20tratar%20do%20%C3%Banico>. Acesso em: 19 nov. 2020.