

As aposentadorias no Uruguai

APARICIO MENDES

(Tradução de RUBENS DE SIQUEIRA)

APARICIO MENDES, autor do trabalho que temos hoje a satisfação de oferecer aos leitores da "Revista do Serviço Público", é um eminente jurista e professor uruguaio, conhecido no Brasil não somente pela sua produção intelectual, mas ainda pela sua atuação no último Congresso Interamericano de Advogados, reunido nesta capital, do qual participou destacadamente.

Graduado em 1929, com medalha de ouro, pela Faculdade de Direito de Montevidéu, ingressou logo em seguida no corpo docente da mesma escola superior, onde rege a cadeira de Direito Administrativo.

Exerceu também o magistério no Liceu Zorrilla de San Martin e na Escola Normal, regendo em ambos esses institutos a cadeira de História Americana.

Tem ocupado diversos cargos em seu país, como os de Secretário da Faculdade de Direito, Membro da Côrte Eleitoral, da Comissão Nacional de Educação Física, e Assessor da Chefatura de Polícia de Montevidéu.

Além de seus numerosos trabalhos publicados em revistas podemos ainda assinalar, pelo seu alto valor, os livros de sua autoria "Relaciones Interadministrativas" e "Estudios de Derecho Administrativo", cuja segunda parte está em preparo.

Esses, alguns traços biográficos do Professor Aparicio Mendes, autor do trabalho que a seguir se vai ler, de grande valor e de imediato interesse para os nossos leitores.

*

* * *

SUMÁRIO: 1) Seu valor histórico. — 2) Seguro Social. Risco. Sistemas de cobertura. — 3) Conceito do Seguro Social. — 4) Os planos de segurança social. — 5) Classificação de riscos. Ossorio y Florit. — 6) Riscos que cobre a apo-

sentadoria. Distinções. — 7) Evolução do Instituto em nosso direito. — 8) Formação do conceito de aposentadoria. Etimologia do vocábulo. As primeiras inatividades. Seu fundamento. — 9) Individualização desses elementos em nosso direito positivo. — 10) O ajuste paulatino das formas e terminologia legais. Os fundos. Organização. Vocabulário. Fundamento. — 11) Síntese.

As aposentadorias, reformas e pensões constituem, particularmente dentro de nossa organização, um capítulo fundamental no estudo do instituto mais amplo conhecido sob o nome de "seguro social". Ainda mais: pode-se afirmar que, através do regime de aposentadorias, se estão integrando, pouco a pouco, nossas incipientes formas de previdência social. Foi a propósito das aposentadorias que se apresentou a oportunidade de serem analisados os mais importantes problemas da tutela do empregado desde o ponto de vista da função pública, a princípio, até às demais relações comuns de trabalho, posteriormente; foi em torno da inatividade que giraram os debates acerca da organização dos serviços de previdência em muitos de seus aspectos e que apareceram, também, as primeiras dificuldades técnicas do seguro social.

Devemos, pois, desde que as consideramos parte integrante daquele instituto, dar uma idéia elementar do mesmo, a fim de fixar, com exatidão, a posição que ocupam no sistema.

2. O perigo eventual de não estar em condições de satisfazer determinadas necessidades essenciais ou vitais inspira o sentimento e a idéia — já que ambos estão contidos no conceito — da previdência. O acontecimento futuro que pode provocar esse prejuízo ou dano denomina-se *risco*. O risco,

(*) *Nota do tradutor* — Aposentadoria em castelhano é "jubilación" e daí a razão de ser dos comentários do autor. Aliás temos em português a palavra "jubilação" empregada "sensu strictu", antes do nosso Estatuto, para a aposentadoria de professores.

encarado em função da coletividade, é afrontado ou coberto pelos princípios do *seguro social*.

Antes, porém, de chegar à defesa da sociedade, mediante a tutela de seus componentes (indivíduo, família ou agremiação), um grande trajeto foi percorrido.

Na primeira etapa, a proteção se fez em consideração ao indivíduo e se inspirou na generosidade. Ou o indivíduo se bastava a si mesmo, constituindo, com seu esforço, fundos de reserva, ou prescindindo das projeções sociais de sua situação, recebia, por piedade, o apoio de seus semelhantes. Apesar, porém, destes procedimentos, existia a miséria. A economia, o acúmulo de fundos com sacrifício do bem-estar atual e certas formas rudimentares de mutualismo aparecem, então, como primeiras exteriorizações da previdência.

No estágio seguinte, o risco deixa de ser um problema individual, que preocupava pura e exclusivamente aos dotados de sentimentos superiores, para transformar-se em uma questão de interesse social, em que domina, primeiro, a solidariedade e, finalmente, a idéia de um direito formalmente consagrado. A indigência e a invalidez perturbam o equilíbrio da coletividade afetando a produção, criando encargos, complicando a ação múltipla do Estado. Inicia-se, assim, o estudo de todos os problemas provocados por esses riscos, com o fim de evitar os prejuízos sociais consequentes.

OSSORIO Y FLORIT condensa admiravelmente os sistemas de cobertura dos riscos do trabalhador (1).

A chamada "*relação patriarcal*" assegurava a proteção dos operários pelos patrões dentro de uma indústria pequena em que se fazia possível o contato direto e permanente entre uns e outros. Um tanto de generosidade e outro tanto de egoísmo faziam com que os empregadores cobrissem certos riscos de seus empregados e famílias. Isto, porém, ainda oferecia sérios inconvenientes. Além de incerta, nem sempre era patível com a dignidade do socorrido, atava-o pela gratidão e estancava, por essa razão, as relações do trabalho em benefício do capital (2).

A "*beneficência privada*" contribuiu, em grau maior, para formar o instituto da previdência. Com seus defeitos, particularmente de índole moral, serviu para despertar o interesse coletivo criando fundos importantes e dando publicidade aos problemas do trabalhador. O Estado, tocado em seu zelo, inquietado pelas proporções sociais e econômicas dos riscos, absorve os esforços da "*beneficência privada*", oficializa suas atividades e recursos e, em um plano superior, em nome da coletividade, cuja contribuição se faz necessária, afronta determinados riscos pelo sistema da "*assistência pública*".

O socorro fundado na piedade, a ajuda recebida como mercê, transforma-se em um direito do necessitado e em uma obrigação do Estado. Sem embargo, estamos longe da verdadeira, ou pelo menos, da solução mais racional. A assistência pública é prestada em condições tais que mantém, em sua exteriorização, a idéia humilhante do favor feito ao pobre ou ao desvalido. Os serviços são pesados, incompletos, consomem parte importante dos recursos em gastos de administração e, como já se observou muito bem, desvinculam os benefícios do esforço ou colaboração diretos dos necessitados.

A "*economia individual*" favorece a obra de previsão, mas tem um campo reduzido para desenvolver suas aplicações nesta matéria. A classe mais numerosa e necessitada — e, acerca deste ponto, as opiniões são unânimes — tem recursos mínimos que tornam impossível a acumulação de reservas. A economia, em nosso conceito, influi indiretamente para formar grandes massas de capital que o Estado pode usar como fonte tributária, ou como recursos especiais destinados a cobrir riscos.

Um passo mais e nos achamos frente ao "*seguro individual*", forma que criou, em certos momentos, grandes esperanças. Hoje, sem se desprezar sua utilização em certos casos, dá-se-lhe um valor relativamente pequeno na grande tarefa de afrontar os riscos sociais. Por sua natureza, o seguro é uma operação lucrativa, de interpretação estrita. O segurado deve, pois, além da contribuição para

(1) MANUEL OSSORIO Y FLORIT, *Seguros Sociais* — Págs. 12 a 26.

(2) Em nossos dias as grandes empresas, independentemente de suas obrigações legais, tomaram sobre si serviços tutelares como a instalação e manutenção de Sana-

tórios, Escolas, Hotéis e Acampamentos de Férias para seu pessoal, etc. Tal ajuda, com caráter complementar, tem uma importância excepcional que a coloca em um plano mui distinto, por certo, do da primitiva "*relação patriarcal*".

cobrir seu risco, facilitar um lucro à Empresa. Se a economia é ineficaz, por não estar ao alcance da maioria, o seguro individual é mais inaplicável ainda, de vez que, além da constituição do fundo, se torna necessário agregar a margem de lucro para o segurador. O argumento de que o encargo pesa sobre o patrão é destruído ao considerar-se que, além da previdência pura, é imposto à indústria ou ao comércio, um encargo que acarreta lucros para instituições oficiais ou privadas e que se reflete socialmente em outro terreno, por aumentar o custo de produção.

Por fim, temos os “processamentos mutualistas”. O apoio recíproco dos necessitados e de suas contribuições forma instituições e capitais de certa entidade, que podem cobrir determinados riscos.

Mas o mutualismo em tôdas as suas formas (“friendly societies”, “guildas”, “sociedades mutualistas”) é também insuficiente pelas naturais limitações contributivas, problemas de administração e fatal desnaturalização ao alcançar certo grau de desenvolvimento.

Antes de chegar ao “seguro social”, o Estado aplica duas formas especiais de tutela, de alcance e fundamento muito diferentes, que, completadas com os princípios facilitados pelos processamentos que acabamos de mencionar, formam a estrutura daquele instituto. Referimo-nos às “aposentadorias” em geral e às chamadas “pensões não contributivas”.

As “pensões não contributivas”, cuja implantação pela primeira vez é atribuída à Dinamarca, em 1891, como auxílio de pobreza ou indigência (entre nós adotaram a forma de “pensões à velhice”), traduzem-se por um favor feito unilateralmente, sem contribuição do protegido, para o que se afetam fundos limitados sem proporção com os serviços. Seu caráter vexatório, a insegurança do subsídio, o montante reduzido da pensão, tiram transcendência social a esta forma que, ao evento das aposentadorias gerais ou do seguro social, perde sua razão de ser.

3. O “seguro social” — a grande ilusão contemporânea — não é, em nosso conceito, mais que uma refundição e ajuste técnico do conjunto de meios idealizados e aplicados até hoje para combater certo número de riscos fundamentais. Do ponto de vista ontológico, OSSORIO Y FLORIT (3)

observa, com efeito, que o “seguro social” ou “seguros sociais” constituem uma forma em que se mesclam e combinam o seguro individual, a mutualidade e a assistência pública. Têm, do seguro individual, os elementos técnicos (cálculo de probabilidades, cotizações) e a colaboração essencial do futuro beneficiado; da mutualidade, têm o apoio recíproco, a acumulação de recursos em um grande fundo de utilidade geral; e, finalmente, da assistência pública, a contribuição do Estado nos aspectos econômico e jurídico.

Este é o critério por que BEVERIDGE (4) encara, igualmente, a instituição, ao defender a unificação do Seguro, no que se refere às contribuições e aos trâmites administrativos.

Em síntese, o Seguro Social mediante a utilização de uma técnica depurada, que se baseia na interdependência dos recursos e dos riscos encorados coletivamente, pretende substituir a iniciativa individual e isolada, suprimindo a superposição contributiva, a conseqüente perda de fundos, o desgaste patrimonial provocado pelos serviços administrativos coincidentes e a margem de lucros indevidamente admitida pela previsão atual.

4. Mas, além da cobertura dos riscos, tem sido procurada ultimamente a defesa da Segurança Social, mediante planos mais ou menos ambiciosos e em que há muito de político (5). Deixarão essas iniciativas, uma vez passada a onda de entusiasmo que as inspira, dois grandes ensinamentos: primeiro, que não há possibilidade de estabelecer seguros sociais eficazes fora de um sistema no qual se encarem os riscos em forma integral (6) e, segundo, que a verdadeira política social deve, estimulando tôdas as formas individuais e coletivas de cooperação, resolver os problemas do trabalho em suas próprias fontes e facilitar a recuperação de aptidões em tôdas as suas ordens (7).

(4) WILLIAM BEVERIDGE, *Seguro Social e Serviços Afins* — Parágrafo 30.

(5) O próprio plano Beveridge não escapa a este propósito.

(6) Informe do Dr. L. C. March, no Canadá, projeto Wagner-Murray, nos Estados Unidos, informe do “Social Security Board” (S.S.B.) do mesmo país e, também nos Estados Unidos da América do Norte, informe da Junta de Planificação dos Recursos Nacionais (*National Resources Planning Board*; em abreviatura: N.R.P.B.).

(7) Neste sentido é admirável o espírito determinante e o trabalho do “Interdepartmental Committee to Coordinate Health and Welfare Activities” e, em maior grau, da “Federal Security Board”.

(3) Obra citada, Pág. 29.

Estes planos de Seguro Social e, com maior razão, de Segurança Social, tanto pelas proporções de seu delineamento como pelo otimismo que criaram, abarcam teoricamente o "maximum" de riscos. Um exame detido permite comprovar, todavia, que o que se ganha em extensão, perde-se em profundidade, cobrindo em alguns casos uma proporção reduzida do risco.

5. Nosso estudo, limitado às aposentadorias, não nos permite entrar na análise de cada um dos aspectos que compreende o sistema. Enfrentaremos, portanto, a tarefa de considerar os Seguros Sociais em conjunto, com o único fim de desenvolver as possibilidades e alcance da inatividade, seja como parte medular, seja como um dos as-

A primeira incumbência da coordenação das tarefas entregues às distintas dependências do Governo, encarregadas de abordar os problemas da saúde pública e bem estar geral.

A "Federal Security Agency", criada em 1939 pelo Poder Executivo no uso das faculdades conferidas pelo "Reorganization Act", tem o controle dos serviços públicos de segurança social e econômica que impulsionam a educação e conservação da saúde dos cidadãos. Tem atualmente este organismo a coordenação dos seguintes serviços:

"Civilian Conservation Corps" (Corpo de Conservação Civil) entidade que proporciona ocupação e "treinamento" vocacional aos cidadãos de 17 a 23 anos de idade que estão desempregados;

"National Youth Administration" (Administração da Juventude Nacional), corpo que presta ajuda à juventude — entre os 16 e 24 anos de idade, facilitando ocupação adequada aos estudantes e aos egressos de certos estabelecimentos educacionais;

"Office of Education" (Bureau de Educação) que constitui um serviço informativo e de difusão sobre questões educacionais internas e internacionais;

"Social Security Board" (Junta de Segurança Social) entidade que tem a direção da política social nos aspectos abarcados, em princípio, pela "Federal Security Agency";

"American Printing House for Blind" (Imprensa Nacional para Cegos);

"Public Health Service" (Serviço de Saúde Pública);

"Food and Drug Administration" (Administração de Produtos Alimentícios e Medicinais);

"Hospital St. Elizabeth" para o cuidado e tratamento de enfermidades mentais, em especial dos membros das forças armadas;

"Hospital Freedman" que facilita assistência médica gratuita aos residentes do distrito de Colúmbia, que não se encontrem em condições de enfrentar os gastos pertinentes;

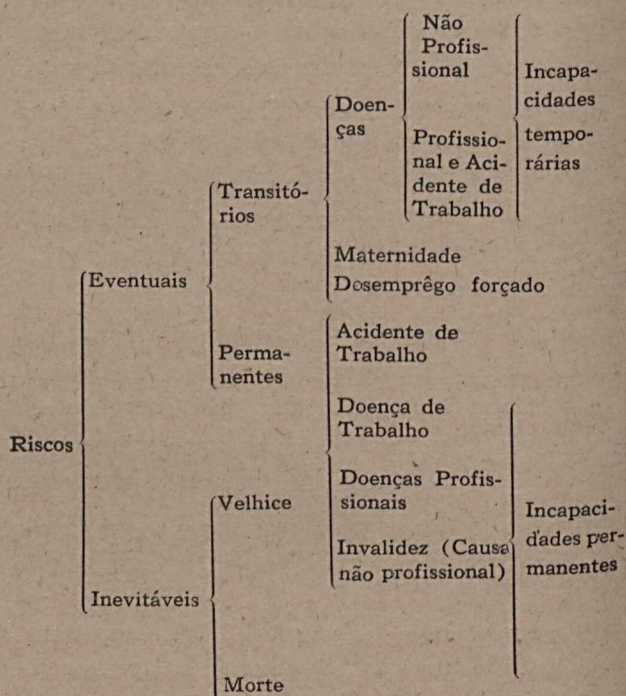
"Columbia Institution for the Deaf" (Instituição Colúmbia para os Surdos) que tem em seu seio o "Gallaudet College" único estabelecimento no mundo de ensino superior para surdos;

"Howard University" que proporciona educação à população jovem de cor dos Estados Unidos. (Ver "El Sistema Estadounidense de Seguros Sociales — Esquema de su organización", por Rodolfo Enrique Barbagelata em "Jurisprudencia Argentina", Año IV, n.º 1.229 (Fevereiro de 1942)).

pectos da Instituição ou, em uma terceira hipótese, como procedimento complementar.

Eliminada a discussão referente à unidade ou multiplicidade dos riscos, devemos, aceitando como fato incontroverso a existência de um conjunto de problemas sociais, objeto da previdência, separar aqueles que, na atualidade, merecem preferentemente a atenção do direito e da doutrina.

Os critérios de divisão dos riscos variam extraordinariamente. Por considerar que a classificação formulada há pouco por Ossorio y Florit (8) dá uma perfeita idéia de conjunto a reproduzimos aqui:



6. Quais são os riscos que cobrem as aposentadorias?

Para contestar a esta pergunta devemos recordar, primeiro, que existem dois conceitos ou aceções da palavra aposentadoria e, segundo, que a evolução do instituto o apresenta com distinto alcance segundo o momento em que seja encarado.

Como teremos oportunidade de ver, em um sentido estrito e na 1.ª etapa, a aposentadoria é um estado ou situação que beneficia direta e imediatamente ao empregado. A pensão se apresenta como uma vantagem transmitida à família através do funcionário desaparecido. Domina, entre nós, sem embargo, o conceito amplo do vocábulo apo-

(8) Ossorio y Florit. Op. cit., pág. 11.

sentadoria que compreende tôdas as formas de inatividade, i.é., a aposentadoria propriamente dita, a reforma e as pensões (9).

Se tomamos o termo em sentido estrito, a aposentadoria primitivamente cobriu o *risco de velhice* e, em alguns casos, o de *invalidéz*. Mais ainda: entendemos que sua função original, que a idéia madre do instituto foi precisamente a de segurar os servidores do Estado contra os riscos de velhice e invalidéz.

Ao contrário, se se dá à palavra aposentadoria o significado amplo que hoje domina, ela, além dos riscos de velhice e invalidéz, cobre, também, o de morte.

Em outro aspecto, convém examinar-se a extensão de cobertura de riscos da inatividade.

7. A história da instituição que nos ocupa permite, com efeito, observar um duplo movimento expansivo. Por uma parte se vai dilatando o núcleo de funcionários favorecidos até que fica integralmente coberta a função pública e, em um esforço final, se desloca dêsse terreno passando pelos agentes dos serviços públicos para alcançar, finalmente, toda a classe trabalhadora.

Independentemente do já referido, por ausência de uma clara orientação em matéria de previdência social, foram-se agregando às leis de aposentadoria serviços complementares próprios de um verdadeiro plano de seguros. Tal é o que se observa, por exemplo, com o regime de aposentadoria da Indústria, Comércio e Serviços Públicos (10). A reforma de 1934, chamada "reajustamento de aposentadorias" ampliou os efeitos da dispensa sobre a inatividade reconhecendo-lhe, além de seu caráter de *causa* corrente de aposentadoria, a geração de subsídios, uma aposentadoria especial chamada "revogável" ou a "térmo" e, por fim, enxertou na instituição as "Bôlsas de Trabalho" (11).

Assim encarada, a inatividade, saindo de seus domínios histórico e natural, protege riscos transitórios obrigando a rever suas formas tradicionais.

Tôdas as leis fundamentais nesta matéria mantêm para cada atividade ou serviço, com o nome

de "aposentadoria" no sentido estrito ou de "reforma" em casos excepcionais, a cobertura do *risco inevitável* na classificação de Ossorio y Florit, que poderíamos chamar também *fatal*, de "velhice". Com a denominação geral de "pensão" nosso direito positivo cobre o risco, igualmente *fatal* ou *inevitável* de "morte", assegurando a proteção da família, de acôrdo com a clássica pensão de "viuvez e orfandade" (12).

Com diferenças que examinaremos mais adiante, a primitiva tutela de ancianidade ou velhice se dilatou através dos *riscos eventuais* de "invalidéz" seja com incapacidades permanentes, ou simplesmente transitórias. A "incapacidade" (inutilização para o trabalho, acidente no trabalho, doença profissional e inutilização absoluta) é causa *privilegiada, antecipada ou temporal* de aposentadoria, segundo os casos, para o pessoal chamado civil do Estado (lei de 2 de julho de 1940, art. 18) e posteriormente (lei de 23 de maio de 1941, artigo 1.º) para os funcionários escolares. A impossibilidade física para o desempenho de tarefas por causa de doença ou acidente não contraída em atos do serviço (risco transitório de doença não profissional e acidentes comuns) também está contemplada naquela lei (Art. 18. Inc. 3.º Ap. B.) como na Orgânica Militar de 18 de setembro de 1941.

O pessoal militar, de acôrdo com a lei citada, cobre o risco de "velhice" mediante a chamada "reforma obrigatória" (Art. 344) que igualmente ampara a inaptidão física ou mental.

Os empregados bancários, oficiais e privados e da Bôlsa de Comércio (lei de 14 de maio de 1925 e complementares), os Escrivães Públicos e pessoal auxiliar (lei de 15 de outubro de 1941) têm protegidos os riscos de velhice e incapacidade permanente nas condições gerais antes apontadas.

As aposentadorias antecipadas por exoneração ou compensações, quando não podem configurar-se àquela, constituem na ordem em que se aplicam uma previsão rudimentar frente ao risco de desocupação (dispensa). Os Trabalhadores Rurais (Decreto-lei de 20 de janeiro de 1943, art. 11) estão defendidos, no aspecto com que agora nos ocupamos, da invalidéz, velhice, desemprego e desocupação.

(9) Ver nossos "Estudios de Derecho Administrativo. Derecho Jubilatorio". Capítulo I.

(10) Lei de 11 de janeiro de 1934.

(11) Ver nossos "Estudios. Derecho Jubilatorio". Capítulo II. Nos. 5 e seguintes.

(12) Lei da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Estado, de 13 de março de 1829.

Os funcionários escolares têm (leis de 18 de setembro de 1925, 5 de janeiro de 1933, art. 132 e 23 de maio de 1941, art. 4.º) uma proteção excepcional de maternidade que se estendeu ultimamente, em outro sentido, ao funcionalismo nacional (Estatuto do Funcionário) (13).

E' com relação ao pessoal da Indústria, Comércio e Serviços Públicos onde se nota a mais acentuada dilatação de cobertura de riscos.

A lei de 11 de janeiro de 1934 reviu o regime de aposentadoria dos Empregados e Trabalhadores de Serviços Públicos, Sociedades Anônimas e similares que se havia formado pela extensão empírica dos benefícios previstos pela Caixa criada em 1919. Pretendeu-se dar fisionomia ao Instituto que, a partir de então, recebeu o nome de "Caixa de Aposentadorias da Indústria, Comércio e Serviços Públicos".

No ano anterior (lei de 3 de dezembro de 1933) haviam sido incorporadas à inatividade as pensões não contributivas denominadas correntemente "Pensões à Velhice" e qualificadas por lei "Pensões à Velhice e à Invalidez" (leis de 11 de fevereiro de 1919, 13 de agosto de 1925 e decreto-lei de 16 de abril de 1933) ao incorporar-se ao Instituto de Aposentadoria e Pensões do Uruguai o Instituto de Pensões à Velhice.

Agora, dando um passo mais, estabelece-se o Seguro de Invalidez (Art. 7.º da citada lei de 11 de janeiro) que compreende indenização de aci-

(13) As pensões estão consagradas com um critério mais uniforme para todas as atividades que acabamos de indicar e se admitem como uma consequência ineludível da aposentadoria ou reforma. Somente chamamos a atenção desde agora acerca de duas particularidades de nosso regime.

A primeira, de caráter orgânico, corresponde à inatividade na esfera militar. Enquanto que a reforma — termo equivalente à aposentadoria, dentro deste corpo funcional, segundo se viu — se traduz por uma "mudança de situação" que não altera os quadros pressupostos, a pensão se nutre com um patrimônio especial (o velho fundo da piedade ou Montepio) que administra uma Caixa. Daí termos Caixa de Pensões Militares exclusivamente e não, como nas demais atividades ou grêmios, Caixas de Aposentadoria e Pensões.

A segunda, como uma claríssima manifestação do processo de socialização da inatividade, aparece em 1919 (lei de 6 de outubro, art. 43) sob a forma de pensão em vida do titular (até então a pensão cobria o risco de morte) que se completa pela lei de 11 de janeiro de 1934 (artigo 43, modificado) para o pessoal do Comércio, Indústria e Serviços Públicos e, por fim, alcança o pessoal civil (lei de 2 de julho de 1940, art. 44) estendendo-se, em uma etapa final, ao escolar (lei de 23 de maio de 1941) e ao bancário.

dentes de trabalho regulada pela lei de 26 de novembro de 1920 e atendida pelo seguro corrente (Banco de Seguros do Estado) e doenças profissionais (14).

Em segundo lugar, enfrenta-se, de forma mais racional para as atividades compreendidas pela Caixa mencionada, o *risco de dispensa*, que se traduzirá ou por aposentadoria antecipada se se integram os elementos pertinentes ou por uma aposentadoria "temporal", também chamada "revogável" (considerada subsídio de desemprego, art. 18, bis, inciso C da lei de 11 de janeiro) ou "seguro de desemprego" (decreto de 29 de novembro de 1935, art. 37) ou por subsídios mensais limitados, independentemente das indenizações de origem contratual (15).

Como um prolongamento do risco que acaba de ser indicado, encara-se, por último, o *desemprego forçado*, coordenando a oferta e a procura de braços por meio de Bolsas de Trabalho dentro do mecanismo da Caixa (Art. 17).

Esta tutela se estende por exceção, já que se trata de empregados e operários da indústria e do comércio, ao pessoal operário de todas as dependências do Estado, Municípios e Serviços Descentralizados (Art. 19).

Em síntese, nossa legislação foi incorporando aos riscos que tradicionalmente cobria a inatividade, outros de índole distinta, que tendem a transformar o instituto ou a chegar, por seu intermédio, como o temos insinuado, à constituição de um plano de Seguros Sociais. Assim o entendeu o legislador em 1934 ao encomendar à Caixa de Aposentadorias da Indústria, Comércio e Serviços

(14) A lei de 28 de fevereiro de 1941 sobre "Acidentes do Trabalho e Doenças Profissionais" entregou ao Banco de Seguros do Estado, novamente, a proteção desses riscos dentro das fórmulas do Seguro comum, lucrativo, sem prejuízo da tutela prestada pelo regime de inatividade.

A nova lei dá o conceito de "doença profissional" (artigo 68) protegido por ela. Para a determinação deste risco vejam-se as leis de 11 de janeiro de 1934, (art. 8.º, inc. A), de 17 de dezembro de 1937, decretos de 9 de setembro de 1937, 31 de agosto de 1939 e 13 de março de 1940.

(15) Ver nossos trabalhos: *La Huelga y los Derechos Jubilatorios*, em "La Ley", tomo 29 (16 de fevereiro de 1943) ou *Efectos de la Huelga sobre los Derechos Jubilatorios regidos por la Caja de Jubilaciones de la Industria, Comercio y Servicios Públicos* em "Revista del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay", ano V, n.ºs 31-33, págs. 29 a 81 ou "Estudios de Derecho Administrativo. Derecho Jubilatorio", cap. II.

Públicos, a redação de um projeto de Seguros Sociais baseado na divisão de riscos “de maneira que os montepios e demais recursos de aposentadoria se distribuam ao serviço de cada risco nas proporções necessárias (16).

8. A *aposentadoria*, que tem sido definida com distintos critérios e em função de distintos elementos, é, como temos visto, uma forma de previdência com que se cobriu, a princípio, o risco de velhice e, em alguns casos, também, o de invalidez. Seu alcance primitivo e o critério aplicado para sua satisfação criaram-lhe uma estreita vinculação com o sôlido, a tal ponto que muitos autores a consideraram como a continuação da remuneração, além da atividade, ou também como um sôlido diferente. Já temos tido oportunidade de expressar que esse nexos entre aposentadoria e sôlido, perfeitamente explicável nas etapas iniciais do instituto e mantido por inércia na velha legislação não se justifica na terminologia contemporânea (17).

ESCRICHE considera, consentâneo com essa noção tradicional, que a aposentadoria é a “relevação de trabalho ou carga de algum emprêgo, conservando, aquele que o tinha, as honras e o sôlido, em todo ou em parte” (18). Pode observar-se nesta definição o exato conceito da época. O funcionário, geralmente militar ou político, abandona o serviço, retira-se da atividade, mantendo-lhe o Estado o sôlido e as dignidades da investidura. Entre a atividade e a inatividade não se produz em tais condições outra troca aparente que o abandono do trabalho (19).

(16) Lei de 11 de janeiro de 1934. Art. 63: “Dentro dos 5 anos seguintes à promulgação da presente lei, a Caixa realizará uma avaliação atuarial dos Fundos que administra e proporá ao Poder Executivo um projeto sobre seguros sociais que cubra todos os riscos do Trabalho.

“O projeto de seguros sociais a que se refere a parte anterior, basear-se-á na divisão de riscos, de maneira que os montepios e demais recursos de aposentadoria, se distribuam ao serviço de cada risco, nas proporções necessárias”.

(17) Em nossos *Estudios*, cap. I, n.º 12. Em ocasião oportuna trataremos do ponto com maior amplitude.

(18) *Diccionario de Jurisprudencia y Legislación*.

(19) Para algumas atividades, todavia, mantém o direito contemporâneo, na aposentadoria, o tratamento correspondente ao cargo. Na carreira militar, por exemplo, este conceito — que iremos tocando à medida que avançarmos no tema — se conserva com grande nitidez. O militar reformado, com efeito, tem, com certas limitações, o tratamento e dignidade de seu posto.

A história da origem como do fundamento da aposentadoria facilitam uma noção exata, tanto de sua natureza, como de seu alcance atuais.

A etimologia do vocábulo o associa à idéia de liberação do trabalho por ato gracioso. Aposentadoria (*) é palavra que, através do grego, chegou a nosso idioma pelo hebreu (iôbel) dando a idéia do “som agudo e prolongado como o da buzina ou trombeta ao som da qual se anunciava o ano de remissão, que equivale ao ano de jubilação ou jubileu...” (20)

Se nos remontamos à origem, vemos a aposentadoria como um ato gracioso pelo qual se assegura aos mais eficientes servidores uma ancianidade honrada ou uma invalidez tranqüila. Como é lógico, tais mercês beneficiam particularmente os militares, cuja profissão, além de ser fundamental para a manutenção do Estado, absorve totalmente suas energias, impedindo-lhes a formação de fundos de reserva (21).

Isto explica porque o regime de pensões que aparece em primeiro lugar se refere aos militares e aos marinheiros. A organização dos exércitos permanentes a partir do século XVI obriga a encarar particularmente os problemas provocados pela invalidez dos militares. Adota-se, a princípio, a solução elementar — que repercutirá profundamente no sistema de inatividades para esta classe — de assegurar a subsistência com a manutenção dos soldos sem atividade. São os conhecidos “mortes-payés”, das praças ou cargos de guerra.

No século XVIII se estabelecem os cargos de “religieux-lais” nos conventos onde os militares vivem sua invalidez ou senectude. Os conventos podem substituir esse serviço mediante uma pensão. Por fim, o “Hotel des Invalides” substitui essa função, para que, os que não podem ali ser acolhidos, se beneficiem com um sôlido de pensão, com o caráter de um favor real (22). Para os

(20) PEDRO FELIPE MONLAU, *Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana* — Vocábulo “Jubileo”. Ver também *Diccionario de la Academia Española*, palavra “Jubileo”.

(21) H. Berthélemy observa desde este ponto de vista que a venalidade dos ofícios aplicada aos serviços financeiros suprimia praticamente, no antigo regime francês, a questão da aposentadoria para os funcionários civis.

(22) Tal é o processo seguido em França, que pode considerar-se típico para esta etapa da história da instituição. Ver H. BERTHÉLEMY, *Traité Elementaire de Droit Administratif*, 12.ª edição, págs. 438 e 929.

marinheiros de guerra, Colbert instituiu a Caixa de Inválidos da Marinha, merecedora de especial consideração.

9. Em nosso direito, encontramos vestígios claros destes conceitos originais do instituto. Bielsa (23) recorda a "aposentadoria sem sôlido" firmada por Rivadávia a 28 de novembro de 1811, medida logo generalizada, na qual, qualquer que seja o fim mediato previsto, está presente esse elemento moral, que supõe o tratamento ou conservação da dignidade do cargo a que se refere Escriche.

O caráter gracioso, de favor do Estado, se acha expressamente estabelecido em muitas leis de princípios do século passado e ainda mais recentes. A lei de 23 de maio de 1826, do Congresso Geral Constituinte das Províncias Unidas do Rio da Prata, reconheceu aos Trinta e Três Orientais "prêmios" constituídos por soldos de inatividade aos quais a lei uruguaia de 14 de julho de 1830 chamou "pensões". A lei sobre "invalidez, viuvez e orfandade" (24) em matéria militar reservava à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa — com a mais ampla liberdade — a faculdade de conceder, além disso, "Favores e prêmios" a que se houvessem feito credores "os indivíduos das Divisões do Estado". Em fins do século, uma das leis mais completas da época, como teremos oportunidade de ver (25), considerou a aposentadoria gerada pelo causal de impossibilidade como "um favor que a lei concede àqueles que com mais de 10 anos de serviços" provem cabalmente que não podem continuar no exercício do cargo (Artigo 9.º). O caráter piedoso das aposentadorias, reformas ou pensões encontra igualmente acolhida na lei madre de Aposentadorias Civis (26) e no Código Militar (27) que criam o histórico Montepio definido por este último como "instituição piedosa que têm por objeto o socorro das famílias dos militares" (art. 583).

10. Sem embargo, à medida que o movimento legislativo aumenta em intensidade e extensão o

vocabulário e as formas vão adquirindo maior precisão. Do conjunto normativo podem extrair-se, assim, os termos e conceitos que hoje dominam.

Para o pessoal civil desde o primeiro momento (1838) adotou-se o sistema *contributivo* estabelecendo, segundo se viu, o fundo de Montepio para fazer frente ao "pagamento de rendas de aposentadorias e pensões". Esse Montepio chamado "geral de Ministério" e nutrido com o "sôlido de um dia de cada mês" dos empregados civis, cobre, pelo menos em parte, o serviço direto (aposentadoria ou reforma) e o indireto (pensão).

Para a atividade militar se segue o mesmo sistema, a partir de 1835 (28), tratando-se de pensões a viúvas e filhos menores de militares. Estes, porém, de acordo com um critério que todavia hoje se mantém, não ligam o destino da reforma aos fundos de pensão. O Código Militar, portanto, deu ao Montepio alcance distinto do fixado pela lei civil. Esta função restringida é, além disso, a que poderíamos considerar tradicional. O decreto de 31 de outubro de 1890 referente aos funcionários da Fazenda no Brasil diz que o Montepio "tem por fim prover a subsistência e amparar o futuro das famílias dos mesmos empregados quando estes falecerem ou ficarem inabilitados para sustentá-las decentemente" (29).

Essas aposentadorias, reformas e pensões *contributivas* seguem o procedimento empírico de entregar os fundos ao Estado, cujo Tesouro se encarrega da administração, sem individualizá-los dentro do patrimônio público. As pensões *não contributivas* provenientes de leis especiais (30) têm, desta maneira, mui pouca diferença jurídica daquelas. Recentemente, em 1896, os fundos correspondentes a um serviço (Caixa Escolar de Aposentadorias e Pensões) se delimitam e se contabilizam em forma própria, descentralizando-se do Tesouro. A partir de então estende-se o critério, criando-se em condições similares a Caixa de Aposentadorias e Pensões Civis (1904) à qual se entregaram em 1925 os fundos especiais das Reformas Policiais, a Caixa de Aposentadorias e Pen-

(23) RAFAEL BIELSA, *Ciencia de la Administración*, página 139, em chamada.

(24) Lei de 13 de março de 1829, art. 7.º.

(25) Lei Ciganda, criadora da Caixa Escolar de Aposentadorias e Pensões Escolares, de 28 de maio de 1896.

(26) Lei de 5 de maio de 1838, art. 9.º.

(27) Lei de 7 de julho de 1884, arts. 583 a 616.

(28) Lei de 19 de março de 1835.

(29) Ver THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. III, pág. 355. Ver também Regulamento do Montepio espanhol, de 7 de fevereiro de 1770.

(30) Art. 17, inciso 13 da Constituição de 1830.

sões de Empregados e Operários de Serviços Públicos (1919), a Caixa de Aposentadorias e Pensões de Empregados das Instituições Bancárias e Bôlsa de Comércio (1925), de caráter misto (31), a Caixa Notarial de Aposentadorias e Pensões (1941), primeira que se pode considerar privada (32) e Caixa de Trabalhadores Rurais (1943).

As pensões de velhice e indigência, não contributivas, que formam o que poderíamos considerar o terceiro grande grupo do corpo de inatividade ou classes inativas (33) em sentido amplo, aparecem em 1919 com administração bancária de fundos (34) que passa a formar um Bureau em 1933 (16 de abril), constituindo, em seguida, (dezembro do mesmo ano), uma Secção do Instituto de Aposentadoria e Pensões com o nome de Instituto de Pensões à Velhice. Em 1943, com separação de fundos, se transforma em uma secção da Caixa de Trabalhadores Rurais.

Em 1933 é feita a fusão dos serviços fundamentais no Instituto de Aposentadoria e Pensões

(31) Os empregados das instituições Bancárias Oficiais podiam incorporar-se a esta Caixa segundo o art. 14 de sua Lei Orgânica. (14 de maio de 1925). Posteriormente o decreto-lei de 29 de janeiro de 1943 declarou sua filiação obrigatória.

(32) O Estado não assume nenhuma responsabilidade pecuniária vinculada à subsistência do instituto, limita-se ao cumprimento da lei no que lhe seja pertinente (artigo 7.º da lei de 15 de outubro de 1941).

Apesar deste texto bem como da declaração do art. 1.º do decreto-lei de 29 de janeiro de 1943, reorganizador da Caixa Bancária, as soluções não são tão simples. Mais adiante voltaremos ao tema.

(33) Dentro das *classes inativas* podemos, tendo em conta os elementos que agora estudamos, separar 3 grandes grupos:

a) Inatividades servidas com fundos especiais, e com regime jurídico próprio, sobre base contributiva;

b) Pensões por graça especial, com suas variedades, servidas de Rendas Gerais e regidas por suas leis específicas, que não chegue a constituir regime;

c) Pensões não contributivas, satisfeitas por fundos especiais e com processamento de repartição.

Não entramos no momento, como é natural, na análise do regime financeiro nem nas distinções mais sutis como as impostas por leis especiais que completam os fundos próprios com Rendas Gerais (lei de 8 de janeiro de 1942, art. 9.º).

(34) Banco de Seguros do Estado.

do Uruguai (35), deixando à margem a Caixa Bancária e as Pensões Militares (36).

Quanto à terminologia, nossa legislação é atualmente bastante clara sem que possa afirmar-se por isto que não existam vocábulos antiquados ou ambíguos. A *aposentadoria* é palavra que expressa ou o instituto (sentido amplo) ou o benefício direto em geral (sentido restrito); a *reforma* se usa com esta última acepção na esfera militar e para o pessoal de polícia; a *pensão* se emprega em geral como nome do benefício indireto (aos familiares), dentro do regime e como nome dos atos graciosos do Parlamento (pensões por graça especial), fora do regime e das coberturas de riscos não contributivas (Pensões à Velhice) (37).

De graça, mercê ou prêmio, ao implantar-se o regime contributivo com separação e administração própria de fundos mediante Caixas, as aposentadorias robusteceram a idéia de um direito até chegar a adquirir, por alguma manifestação legal e através de mais de uma opinião, o caráter de um direito contratual (38). Se bem que esta tese individualista não se tenha impôsto, o Estado.

(35) Em idêntico processo acaba de culminar o regime argentino ao intervir nas Caixas Nacionais organizadas pelas leis n.ºs 4.349 (de Aposentadorias e Pensões Civis), 10.650 (de Aposentadorias e Pensões de Empregados Ferroviários), 11.11C (de Empresas Particulares de Serviços Públicos), 11.575 (de Aposentadorias Bancárias), 12.581 (de Aposentadorias de Periodistas), e 12.612 (Aposentadorias, Pensões e Reformas da Marinha Mercante Nacional), dissolver suas Diretorias e criar o Conselho Nacional de Previdência Social. Decreto n.º 10.429, de 25 de abril de 1944.

No Brasil substituiu-se o sistema de montepios de funcionários públicos em 1926 "por um novo regime de pecúlios baseado nas instituições de seguro". O Decreto n.º 5.128 criou o "Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União" que, em 1934, se transforma em I.P.A.S.E. ("Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado"). Ver BRANDÃO CAVALCANTI, op. cit., vol. III, págs. 355 e seguintes.

(36) Sobre o aspecto orgânico, ver cap. III.

(37) Ver nossos *Estudios*, cap. I, n.ºs 4 e seguintes.

(38) "Declara-se que os fundos e rendas dessa Caixa são propriedade das pessoas compreendidas nas disposições da presente lei..." (Art. 1.º da lei n.º 4.349, de 20 de setembro de 1904, que criou a Caixa Nacional de Aposentadorias Civis e Pensões Civis da Argentina).

Ver ALFREDO BOCAGE, *O direito adquirido à aposentadoria é um direito contratual, sagrado, primário, patrimonial...* — Montevideo, junho de 1933.

evoluindo, transformou a inatividade em um direito social de origem constitucional (39).

De simples cobertura dos riscos de velhice e invalidez, a inatividade foi adquirindo profundidade, abarcando maior número de riscos até chegar à borda do conceito de Seguro Social.

(39) "Art. 58 — As aposentadorias gerais e seguros sociais se organizaram para garantir a todos os trabalhadores, patrões, empregados e operários, reformas adequadas e subsídios para os casos de acidentes, doença, invalidez, desocupação forçada, etc.; e a suas famílias, em caso de morte, a pensão correspondente.

Por fim, de instituto tutelar de um grupo reduzido de funcionários, passou a proteger a totalidade da função pública; depois, saindo de sua fonte histórica, passou a amparar o pessoal dos serviços públicos e, em um passo final, a compreender toda a classe trabalhadora em um efetivo regime de aposentadorias gerais.

A pensão à velhice constitui um direito para aquele que alcance o limite da idade produtiva, depois de larga permanência no país e careça de recursos para suprir as suas necessidades".