

3. A Revolução Francesa — antecipando-se à tese jurídica da seguridade social que somente século e meio depois viria triunfar — reconheceu a obrigação, para o Estado, de socorrer o cidadão necessitado, proclamando, na sua Declaração dos Direitos do Homem que

“Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'existence à ceux qui sont hors d'état de travailler.”

4. Coincidindo, porém, êsse grande movimento com o início da revolução industrial, sua pregação foi impotente para dirigir ou conter os fenômenos sociais que esta ocasionou, com a radical transformação da vida coletiva e de seus hábitos, e com a proletarização intensiva dos trabalhadores, reduzidos à triste condição de miserável massa humana, despida de qualquer meio eficaz de proteção social ou de assistência.

5. A lei germânica, de 15 de junho de 1883, que instituiu o seguro-doença para os trabalhadores na indústria, foi o primeiro marco que se assinala, na série das medidas destinadas a corrigir essa situação, exercendo marcada influência sobre o desenvolvimento dos seguros sociais que após a sua expedição teve início. Afirmou-se então o princípio, hoje indisputado, de que o Estado tem o dever de intervir na vida coletiva para impor, coercitivamente, medidas de previdência que venham amparar certos grupos sociais contra a ocorrência de riscos que privem seus membros da respectiva capacidade de ganho.

6. Fundadas também na lei referida, foram as suas diretrizes seguidas na execução das várias formas de seguros sociais e que prevaleceram na sua evolução e no desenvolvimento destes até a segunda Grande Guerra Mundial, ou seja, a da consideração — e portanto a da cobertura — separada dos vários riscos que podem privar o homem de sua capacidade de ganho, bem como a limitação do alcance desses seguros aos assalariados.

7. O regime dos seguros sociais, assim vigente, assentava em três postulados, que ainda hoje os norteiam, e que podemos resumir do modo seguinte:

## A CONCEPÇÃO ATUAL DA SEGURIDADE SOCIAL E SUA REPERCUSSÃO NA TEORIA GERAL DO DIREITO

OSCAR SARAIVA

Ministro do Tribunal Superior do Trabalho — Ex-Procurador-Geral da P.D.F.

As primeiras manifestações da previdência social são assinadas desde as eras remotas. Teofrasto (288 A. C.) assinala a existência, em Atenas e em outras cidades gregas, de associações cujos membros concorriam para um fundo a fim de socorrerem os que, entre êles, fôsem atingidos por qualquer adversidade. Em Roma os *sodalitates* e os *collegia opificum*, associações profissionais fundadas por Numa Pompilio, atendiam precipuamente à assistência dos seus associados. E semelhantes associações — das quais na Idade Média se originaram as corporações, em sua evolução para a forma de organização profissional completa — assumiram, antes de atingirem sua fase final, o aspecto de associações de ajuda e defesa mútua dos sócios, sob a denominação de “fraternitates”, de “confreries”, característico que foi conservado pelas corporações medievais que, além da disciplina profissional, cuidavam do amparo de seus associados contra vários infortúnios.

2. As transformações religiosas ocorridas nos países do ocidente europeu, no início da era moderna, e os resultantes fechamentos de conventos e perseguições às antigas instituições pias de amparo aos indigentes, fizeram com que os problemas de miséria e do pauperismo se oferecessem aos governantes, exigindo soluções imediatas, de onde a legislação que surgiu, nessa época, a principiar pela famosa *lei dos pobres*, editada na Inglaterra, em 1601, e que dispunha sobre a assistência aos desamparados pelas instituições municipais.

- a) — o seguro social deve, antes de tudo, ser compulsório, não podendo, evidentemente, deixar margem à imprevidência dominante, desde que a grande maioria prefere não se preocupar com a sua própria segurança futura;
- b) — os ônus dos seguros sociais devem ser de tal sorte reduzidos que seus encargos não venham a gravar de forma insuportável os ganhos restritos dessa grande massa, tornando-se, pois, necessário para o custeio dos seguros, não só a contribuição a cargo daqueles que por êle se beneficiam, como também o recurso a outras fontes, que hoje se concretizam, via de regra, nas contribuições dos empregadores e na do próprio Estado através de taxas ou impostos;
- c) — finalmente para o sucesso dos seguros sociais é indispensável sua generalização, isto é, que os regimes instituídos abriguem uma grande massa de indivíduos a fim de que, em virtude da chamada lei dos grandes números, possam os riscos ser melhor repartidos e o volume das contribuições compensar o seu exíguo quantitativo.

8. Acentuamos que a tendência inicial, adotada a seguir pelas várias legislações sobre seguros sociais, foi a de consideração separada dos riscos, segundo as suas causas determinantes, ou as suas conseqüências prováveis, de sorte a dar a cada um desses riscos, cobertura especial, independentemente da consideração dos demais riscos, ou sem as necessárias coordenações. E os riscos mais frequentes cobertos foram a incapacidade resultante de acidente do trabalho ou de moléstias profissionais, a incapacidade temporária por doença, a invalidez, a velhice, a viuvez e a orfandade, o desemprego e a maternidade, tomadas em conta a freqüência e a habitualidade da sua ocorrência, ou — em relação a alguns deles — o seu caráter de inevitabilidade.

9. Notou muito bem o autorizado RUDOLF ALADAR METALL que

“Certos riscos mereciam a preferência na solicitude do legislador: a sua reparação parecia mais premente e

talvez também mais fácil do que a de outros. Eis porque a cobertura dos riscos chamados “profissionais” precedeu quase sempre à dos outros riscos sociais, e isto mau grado a freqüente ausência de um mecanismo administrativo próprio, o que por sua vez explica porque a indenização dos acidentes do trabalho se fez por intermédio de companhias de seguro comercial.

Também não se pôde negligenciar o ônus que o seguro social acarretou à economia cuja capacidade de suportar encargos, mesmo indispensáveis e, até, produtivos, tem limites. Devia-se, pois, dar a prioridade à cobertura dos riscos cujas repercussões financeiras exigiam um sacrifício ainda compatível com a situação econômica. O amparo da maternidade é, normalmente, menos dispendioso do que o da velhice, e a proteção da saúde, limitada a certas doenças frequentes e nocivas como a tuberculose (Itália) ou a silicose (Espanha), ainda — que pouco racional e de eficácia duvidosa, é decerto menos cara do que um seguro-doença generalizado, compreendendo todas as moléstias.

Outrossim, alguns riscos implicam para a sua cobertura apropriada, num mecanismo organizacional mais complicado do que outros. Onde o seguro social pode restringir-se à reparação em dinheiro, como pensões, auxílios-funerais ou aposentadorias, de um prejuízo inalterável (p. ex. velhice, morte) ou, pelo menos, estável (p. ex. invalidez) da capacidade de ganho, a organização do serviço de benefícios é, por motivos óbvios, muito mais simples do que nos casos que exigem (p. ex. doença) a atribuição de benefício em natura, como socorros médicos e hospitalares.”

(*Problemas atuais de seguro social*, pág. 39).

10. Encontramos pois, a partir da lei alemã de 1883, as mais variadas formas, e os métodos os mais distintos, de cobertura dos riscos em questão, e ainda a maior diversidade no modo de administrar e de aplicar a legislação destinada a essa cobertura, desde a administração particular, entregue a companhias de seguro autorizadas, como sucedia na Grã-Bretanha, até a administração direta.

do Estado, ou de instituições suas delegadas, passando-se pela administração mutualista ou sindical.

11. Não obstante os manifestos inconvenientes dessa prática pouco ordenada, e de sua limitação a certos grupos profissionais, as vantagens dos seguros sociais foram de tal ordem evidentes que, subrepujando os inconvenientes e limitações, vieram a impor-se à consciência coletiva contemporânea, constituindo-se seu aperfeiçoamento e sua extensão em preocupação das mais importantes da época que se iniciou com a Segunda Guerra Mundial.

12. Por sua vez, os abalos produzidos por êsse grande cataclisma político e social vieram facilitar a ampliação dos seguros sociais, desde que à concepção de um Estado limitado a assegurar liberdades políticas e a garantir o jôgo pacífico das competições humanas, acrescentou-se a idéia de um Estado dedicado, igualmente, ao bem estar do povo, bem estar êsse traduzido em seus aspectos principais pela *seguridade social*.

13. Assim, a prática de garantir certos grupos contra determinados riscos cedeu passo à concepção mais ampla, a da necessidade de proporcionar o Estado à sua população *segurança* contra todos os riscos capazes de privar alguém da capacidade de subsistência própria e de sua família. Essa concepção foi resumida, de modo magistral, pela Carta do Atlântico, sob a forma de uma nova liberdade, a *libertação da necessidade — freedom from want*. E integra-se tal concepção com a da prestação de serviços complementares de assistência, de modo a que seja proporcionado a todo cidadão um mínimo de bem estar, em nível de vida digno da condição humana.

14. Essas idéias predominam hoje nas organizações políticas ocidentais, com maior ou menor intensidade, mas de modo inequívoco, mais desenvolvidas em certos países, como na Grã-Bretanha, onde ainda no curso da Guerra, as bases do Plano Beveridge estabeleceram os fundamentos da ampla legislação social do governo trabalhista de após-guerra, ou menos acentuados, como nos Estados Unidos da América do Norte, onde as condições sociais e econômicas justificam um maior apêgo à ação dos próprios grupos profissionais e das instituições de natureza privada, embora se desenvolva paulatinamente a influência das idéias de seguridade, do que dão exemplo a criação do Departamento (Ministério) da Saúde e do Bem Estar.

15. Como consequência dessa evolução, tanto o Direito Constitucional como o Direito Internacional Público, sofreram a influ-

ência direta das novas concepções sociais, e os textos dos diplomas constitucionais do após guerra, como os dos convênios e tratados internacionais, passaram a inserir as declarações formais em que tais idéias se consubstanciam.

16. Assim é que no artigo 25 da Carta das Nações Unidas proclamou-se que tôdas têm direito

... à seguridade em caso de desemprego, de doença, de invalidez, de viuvez, de velhice e nos demais casos de perda dos meios de subsistência em razão de circunstâncias independentes de sua vontade.

17. No Manual das Instituições de Seguridade Social — (*Hand-Book of Social Security Institutions*, Genova, 1950) da Conferência Interamericana de Seguridade Social, podemos verificar a extensão da aplicação, nos países do novo continente, do preceito adotado na Carta das Nações Unidas, não somente pelos textos constitucionais aí transcritos, mas ainda pela indicação das instituições existentes e destinadas a lhes dar fiel aplicação.

18. Na impossibilidade de transcrevermos tôda a legislação constitucional referida, reportamo-nos à obra em questão, limitando-nos à invocação dos textos da Constituição Brasileira de 18 de setembro de 1946:

“Art. 145. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.

Art. 157. A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores:

.....  
Higiene e segurança do trabalho; (Parágrafo VIII)  
Direito da gestante a descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego nem do salário; (Parágrafo X)  
Assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante; (Parágrafo XIV)

Assistência aos desempregados; (Parágrafo XV)

Previdência mediante contribuição da União, do patrão e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte; (Parágrafo XVI)

Obrigatoriedade da instituição do seguro, pelo patrão contra os acidentes do trabalho; (Parágrafo XVII)

Parágrafo único: Não se admitirá distinção entre o trabalho manual ou técnico e o trabalho intelectual, nem entre os profissionais respectivos, no que diz respeito a direitos, garantias e benefícios.”

19. A recíproca dos direitos reconhecidos e proclamados no campo da seguridade social encontra-se no dever dos cidadãos, de contribuirem em favor das instituições mantidas para êsse fim, e nas proporções que a lei deve fixar equitativamente, de modo a que não venham suas imposições criar ônus que gravem de modo excessivo os salários e os ganhos modestos. Também limitados a certos níveis devem ser os benefícios prestados em dinheiro, de modo a que, constituindo-se em efetivo amparo contra a necessidade, não se elevem, contudo, a quantias que de muito excedam o que fôr bastante para êsse fim. É de se acentuar que, para a manutenção de *standards* elevados de vida deverá haver o recurso à prudente gestão dos negócios próprios, à economia, e aos seguros privados, sob pena de serem imobilizados na manutenção de larga massa de inativos os principais recursos da nação.

20. Indicamos as conseqüências da concepção de uma ampla garantia da seguridade social nos campos do Direito Internacional Público e do Direito Constitucional. No campo do Direito Civil, as idéias de seguridade se refletem especialmente no que concerne à família, cuja consideração passou a ser feita à luz da dependência econômica dos respectivos membros em relação ao chefe, de preferência aos simples laços de parentesco. Quanto a êsse aspecto, não mais prevalecem as regras do direito hereditário, predominando antes as que regem as obrigações alimentares. Assim, para os efeitos do amparo econômico, o direito à percepção dos benefícios respectivos decorre, quer nos casos de doença, quer nos de sobrevivência, da condição de dependente econômico, além da condição de parentesco, ou, em certos casos, mesmo sem que êsse laço exista, bastando o vínculo

da vida comum sob a dependência daquêle que angaria os meios de subsistência.

21. Outra influência a ser assinalada de passagem, embora o assunto, por seu largo interêsse, merecesse por si só detido estudo, é o que respeita à concepção dos *riscos* e das *responsabilidades*, com a tendência para a extensão da cobertura, pelas organizações públicas, de todos os riscos que possam privar o indivíduo da sua capacidade de ganho, qualquer que seja a origem dos mesmos, e para a restrição do valor da reparação a *níveis* pre-fixados em taxas uniformes e limitadas. A noção da responsabilidade derivada da culpa, já antes sobrepujada pela idéia do risco profissional, sofreu novas restrições sob a influência da *sociação dos riscos* e pela limitação das reparações, circunscrevendo-se cada vez mais a antiga noção da responsabilidade pessoal aos casos de responsabilidade *ex-delicto*.

22. No que tange ao Direito Mercantil, acha-se êsse ramo do Direito, por sua própria condição, afastado dos aspectos previdenciários do Direito Social. Contudo, o encargo das contribuições para as instituições de seguridade social faz-se sentir, em cheio, sobre a vida financeira das emprêsas, e os onus dêsses encargos devem ser tomados em conta em tôda a gestão mercantil. Ainda há que considerar outro aspecto relevante, pertinente a êsse ramo jurídico, e que diz respeito à velha concepção do *segrêdo comercial*. É que a incidência de contribuições obrigatória para as instituições sociais veio conferir a estas, necessariamente, a atribuição de verificar, quando e sempre que se torne mister, o exato valor dos encargos exigíveis. Daí a necessidade de ser assegurada, de modo especial, essa verificação, como o faz a lei brasileira, atribuindo às instituições de seguro social a prerrogativa de poderem examinar a escrita mercantil dos empregadores e os livros respectivos no que se refere às contribuições devidas à previdência social, recorrendo a juízo, se necessário fôr, para êsse fim.

23. De todos dentre os ramos da ciência jurídica, foi certamente o Direito Administrativo o que mais sofreu a influência das novas diretrizes sobre a seguridade social. Os postulados proclamados nos diplomas constitucionais devem, necessariamente, receber execução a ser posta em prática por meio de instituições públicas. E, sem embargo da variedade das formas institucionais que vêm sendo adotadas, poderemos classificar em dois grandes grupos as instituições de previdência e de seguridade social. De um lado, aquelas

organizadas diretamente pelo próprio Estado, quer enquadradas em antigos serviços, como entregues a novos órgãos especializados. De outro lado, as instituições delegadas pelo Poder Público, as autarquias administrativas, incumbidas especialmente da execução da previdência social, tal como sucede no Direito Administrativo brasileiro, que dispõe sobre o funcionamento de Institutos e de Caixas de Aposentadoria e Pensões, com personalidade jurídica autônoma e patrimônio próprio, destinados à consecução da previdência social no que concerne a grupos profissionais determinados.

24. Também o processo de obtenção dos benefícios previstos pelos seguros sociais e a criação de instâncias administrativas incumbidas da solução dos dissídios que têm origem nos direitos que deles decorrem, devem ser objeto da atenção especial do Direito Administrativo, e estão a exigir maior perfeição, dado que, referindo-se a previdência, praticamente, a toda a população de um país, é compreensível o volume dos expedientes administrativos determinados por sua execução. A arrecadação das contribuições, as dúvidas concernentes a essa arrecadação, a qualificação dos segurados e de seus beneficiários, e as reclamações oriundas da concessão de benefícios, tudo representa matéria que deve ser regulada tão minuciosamente quanto possível pelo Direito Administrativo, constituindo hoje preocupação dos governantes a boa estruturação administrativa da previdência social e a exequibilidade das normas destinadas à sua execução, de forma a que seja assegurada a todos, com a rapidez indispensável, a prestação dos benefícios que se integram nos planos nacionais de seguridade social.

25. Pelo quadro traçado, verifica-se que o alcance dos seguros sociais transcendeu do campo limitado em que se conservava até a segunda Guerra Mundial, para alcançar relêvo primacial na estrutura do Estado Moderno, já não se compreendendo mais a existência dêste sem um aparelhamento completo e eficiente, capaz de proporcionar a toda a sua população o máximo de seguridade social.

## DESDOBRAMENTO DA ENFITEUSE TENDO POR OBJETO A TRANSFERÊNCIA DE PARTES IDEAIS DO TERRENO JÁ AFORADO

Considerações à margem do Dec.-lei n. 9.760, de 1946 (art. 99, parágrafo único) e a do Decreto Municipal n. 9.413, de 1948 (art. 18, parágrafo único)

CARLOS DE OLIVEIRA RAMOS  
Desembargador no Trib. Just. do D. Fed.  
— Da Federação das Academias de Letras

Não trataremos aqui — convém, de logo, deixar bem acentuado — do aforamento de gleba, em consequência da divisão do bem enfiteutico, feita com o consentimento do senhorio direto. A hipótese que desejamos ventilar não é, pois, a prevista no art. 681 do C. Civil, eis que se não cogita de divisão geodésica, material. O caso em tórno do qual nos deteremos, é o de desdobramento da enfiteuse, tendo por objeto a transferência de partes ideais, frações, do terreno já aforado, em consequência da construção de unidades autônomas, não havendo desdobramento do terreno, que continua íntegro, constituindo um único todo. O aforamento, pois, a carta de aforamento, é de parte ideal, e a questão que cumpre deslindar é se tem procedência, amparo legal, a pretensão de somente pagar, como fôro, o *quantum* resultante da divisão do fôro de todo o terreno pelo número de frações ideais correspondentes às unidades autônomas da construção erguida no mesmo terreno. O caso, é evidente, não surgirá, se os condôminos do edifício tiverem procedido consoante a norma do art. 690 do C. Civil, isto é, tiverem, dentro em seis meses, procedido a eleição de um *cabecel*, ou se, após êsse prazo, o senhorio tiver feito a escolha. Da eleição do cabecel, ou de sua nomeação pelo senhorio direto, no caso de inércia dos foreiros, cogitam os arts. 412 e 413 do C. Civil.