



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**LEONARDO MOURA BASTOS**

**A (IN)DISPENSABILIDADE DA CARÊNCIA COMO UM  
REQUISITO PARA A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA  
POR IDADE APÓS A PUBLICAÇÃO DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL Nº 103 DE 2019**

Salvador  
2025

**LEONARDO MOURA BASTOS**

**A (IN)DISPENSABILIDADE DA CARÊNCIA COMO UM  
REQUISITO PARA A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA  
POR IDADE APÓS A PUBLICAÇÃO DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL Nº 103 DE 2019**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Anna Carla Fracalossi.

Salvador  
2025

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**LEONARDO MOURA BASTOS**

**A (IN)DISPENSABILIDADE DA CARÊNCIA COMO UM  
REQUISITO PARA A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA  
POR IDADE APÓS A PUBLICAÇÃO DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL Nº 103 DE 2019**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2025.

Ao meu Deus, por todas as bênçãos que  
tem feito em minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Chegar até este momento da graduação não foi uma tarefa fácil. Justamente por este motivo, quero deixar registrada minha profunda gratidão a todos que, de alguma maneira, contribuíram para a chegada deste momento.

Como sempre foi na minha vida, a priori, agradeço a minha família, sobretudo, nas figuras dos meus pais, que além do amor e cuidado que sempre me ofertaram, se esforçaram por toda uma vida para garantir uma educação de excelência a mim e a minha irmã, a qual de igual modo sou grato pela parceria de todos estes anos, e também por ser para mim um exemplo de esforço e profissionalismo.

Aos meus amigos da escola, da vida e, principalmente, da faculdade, responsáveis por conceber um dos capítulos mais valiosos não somente da minha vida acadêmica, mas também particular. Muitíssimo obrigado pelas palavras de incentivo, companhia e por sempre acreditarem no meu potencial.

Ao meu amor, pelo cuidado, apoio e paciência ao longo de toda esta jornada. A importância da sua presença é imensurável.

Para Maria Angélica Lopes Carvalho, a quem ofereço todas as conquistas da vida.

A Professora Anna Carla Fracalossi, cuja orientação atenciosa e todos os ensinamentos em sala de aula foram cruciais para o desenvolvimento deste trabalho.

A todos vocês, meu sincero muito obrigado.

“A força do direito deve superar o direito da força”

Rui Barbosa

## RESUMO

O presente trabalho possui como objetivo a análise da exigência ou não do instituto jurídico da carência como um requisito para a concessão da Aposentadoria por Idade, tendo em vista as alterações legislativas oriundas da Emenda Constitucional nº 103 de 2019. Serão abordadas ambas as opiniões doutrinárias, tanto os argumentos a favor da manutenção da exigência de carência, quanto os argumentos de superação da carência como condição para a concessão do referido benefício previdenciário. Poder Constituinte, Controle de Constitucionalidade, Princípios da Supremacia da Constituição, da Solidariedade e do Equilíbrio Financeiro e Atuarial da Previdência Social, são alguns dos institutos jurídicos que compõem a problemática e, portanto, serão discutidos. Por conseguinte, será usada a pesquisa bibliográfica como tipo de pesquisa predominante e as informações reunidas serão submetidas ao aspecto qualitativo, sob uma análise crítica, a fim de se tornarem instrumentos capazes de fundamentar as hipóteses levantadas pelo trabalho. Estas mesmas hipóteses serão sujeitas ao exercício de falseamento do método hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl Popper, as quais conferem relevância a discussão sobre a manutenção ou não da carência como condição para a concessão da Aposentadoria por Idade após as recentes alterações no regramento do Direito Previdenciário. Hodiernamente existem decisões do Judiciário em ambos os sentidos, o que demonstra as complicações atinentes ao tema. Inclusive, o mesmo recentemente fora alvo de julgamento pela Turma Nacional de Uniformização, no entanto, as entidades manifestantes não dispuseram sobre a controvérsia de igual modo, havendo, portanto, diferentes linhas argumentativas. Diversos são os indivíduos que poderão ser impactados a depender do rumo que tomar o presente debate.

**Palavras-chave:** Aposentadoria por Idade; concessão; carência; Emenda Constitucional nº 103 de 2019; supremacia; Constituição; solidariedade; equilíbrio financeiro e atuarial.

## ABSTRACT

This study aims to analyze whether or not the legal requirement of a qualifying period (carência) is necessary for the granting of the Retirement by Age benefit, considering the legislative changes introduced by Constitutional Amendment No. 103 of 2019. Both doctrinal perspectives will be addressed, including arguments in favor of maintaining the qualifying period requirement, as well as arguments advocating for its elimination as a condition for granting this specific Social Security benefit. Legal concepts such as Constituent Power, Constitutional Review, the Principles of Constitutional Supremacy, Solidarity, and the Financial and Actuarial Balance of Social Security are part of the central issue and will therefore be discussed. Accordingly, bibliographic research will be the predominant methodology, and the information gathered will undergo qualitative analysis through a critical lens, in order to support the hypotheses raised by the study. These same hypotheses will be subjected to falsifiability testing under the hypothetical-deductive method developed by Karl Popper, which adds relevance to the discussion on the continued requirement—or not—of the qualifying period for the granting of Retirement by Age following recent changes in Social Security Law. Currently, there are judicial decisions supporting both positions, demonstrating the complexities of the issue. In fact, the matter was recently the subject of a ruling by the National Panel for Standardization, though the involved entities expressed differing views on the controversy, leading to distinct lines of legal reasoning. Numerous individuals may be affected depending on the direction taken by this ongoing debate.

**Keywords:** Retirement by Age; benefit granting; qualifying period; Constitutional Amendment No. 103 of 2019; supremacy; Constitution; solidarity; financial and actuarial balance.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
DIRBEN	Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão
DPU	Defensoria Pública da União
EC	Emenda Constitucional
IBDP	Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário
IEPREV	Instituto de Estudos Previdenciários
Inc.	Inciso
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MPF	Ministério Público Federal
MS	Ministério da Saúde
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
Nº	Número
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PEDILEF	Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGR	Procurador-Geral da República
PL	Projeto de Lei
PU	Pedido de Uniformização
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RI	Recurso Inominado
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social

SEI	Sistema Eletrônico de Informações
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TNU	Turma Nacional de Uniformização
TRF	Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB OS OLHARES DA SOLIDARIEDADE SOCIAL E DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL .....</b>	<b>16</b>
2.1 PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE E A SUA RELAÇÃO COM A CARÊNCIA.....	17
2.2 EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL E O CARÁTER CONTRIBUTIVO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	25
<b>3 O BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DA APOSENTADORIA POR IDADE .....</b>	<b>34</b>
3.1 PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE OS CONCEITOS DE CARÊNCIA E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO E A RELEVÂNCIA FRENTE À PROBLEMÁTICA POSTA.....	37
<b>4 CONFLITOS LEGISLATIVOS QUE COMPÕEM A PROBLEMÁTICA .....</b>	<b>42</b>
4.1 CONCEITO E APLICABILIDADE DE LEIS ORDINÁRIAS .....	42
4.2 CONCEITO E APLICABILIDADE DE DECRETOS LEGISLATIVOS.....	43
4.3 CONCEITO E APLICABILIDADE DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS.....	44
4.3.1 Princípio da Supremacia da Constituição Federal .....	49
4.3.2 Poder Constituinte e suas formas de manifestação .....	51
4.3.3 Controle de Constitucionalidade e seus efeitos.....	53
4.3.4 Eficácia da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 .....	57
4.4 ATUAL COMPORTAMENTO DO JUDICIÁRIO SOBRE O TEMA .....	60
4.5 O TEMA Nº 358 DA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO (TNU) .....	63
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>70</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>72</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo procura abordar a dispensabilidade (ou não) da carência como um requisito para a concessão da Aposentadoria por Idade nos dias atuais. A grande problemática se dá em razão das várias mudanças legislativas que aconteceram desde a promulgação da Lei nº 8.213 de 1991, a qual dispunha sobre os Planos da Previdência Social, sendo, portanto, a legislação pioneira do referido conteúdo no ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, cumpre dizer que para além da confusão normativa, a discussão sobre a exigência ou não da carência em tal modalidade de aposentadoria por alguns anos foi algo banalizado por grande parte da doutrina, sobretudo, pelo fato que, indevidamente, os conceitos de carência e tempo de contribuição são confundidos por muitos juristas. No entanto, dentre as finalidades do estudo está o esclarecimento sobre estes dois conceitos, que nada se confundem quando entendida a respectiva função de cada um deles para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

O art. 25, inc. II, da Lei 8.213/91 dispunha sobre a indispensabilidade do cumprimento de 180 contribuições mensais – contabilização para fins de carência – para a concessão da Aposentadoria por Idade. Ainda, para além da carência, a legislação versa a respeito da condição de idade, como sendo 65 anos para homens, e 60 anos para mulheres. Porém, resumidamente, a problemática não se dá sobre o requisito etário, não restando demais controvérsias sobre este ponto, mas sim sobre a carência. Diante disso, vale frisar que por diversos momentos o Decreto nº 3.048 de 1999 versou sobre a exigência de carência para o pleito da Aposentadoria por Idade, a exemplo do art. 51, que ainda no início do seu caput, diz que será devida a Aposentadoria por Idade ao segurado “uma vez cumprida a carência exigida”. Sendo assim, é nítido que por muitos anos a Aposentadoria por Idade foi regida pelos parâmetros normativos supracitados, quer sejam a idade mínima e a carência.

O surgimento do presente debate se deu com a publicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, popularmente conhecida como a nova Reforma da Previdência Social. Em suma, a nova Reforma da Previdência não versou mais sobre a carência como sendo um requisito para a concessão da Aposentadoria por Idade. De acordo com o art. 201, § 7º, inc. I, tal modalidade deveria somente atender as condições de “65

(sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição”. Assim dizendo, a Emenda Constitucional, norma jurídica de eficácia plena responsável por alterar a Constituição Federal de 1988, como estando no topo do ordenamento jurídico, passou a versar sobre o “tempo mínimo de contribuição”, que – conforme já citado anteriormente – se revela como um conceito diverso da carência.

Portanto, a partir da publicação da EC 103/2019, surgiu uma divergência por parte da doutrina. Em outras palavras, parcela dos juristas começaram a defender que não haveria mais coerência em falar sobre a carência como um requisito para concessão da Aposentadoria por Idade. Contudo, cumpre dizer que esta linha de pensamento não é muito adotada pelos vários Tribunais Regionais Federais que, em sua maioria, continuam entendendo pela permanência da carência como uma condição da Aposentadoria por Idade. Tal confusão normativa configura a hipótese do tema.

Parcela da doutrina entende que a Constituição Federal não foi observada como o Princípio da Supremacia diz que deveria. Logo, a base de todo o ordenamento jurídico brasileiro se revela através da Supremacia da Constituição, de modo que este princípio não deva ser tangenciado de forma alguma. Entretanto, a parcela dos doutrinadores que não reconhecem a exigência da carência como um requisito afirmam que por múltiplas vezes a Constituição foi lesada. Conseqüentemente, para os mesmos quaisquer que sejam os atos normativos – ou ainda meramente jurídicos – que não estejam em conformidade com os parâmetros da Constituição, não devem ser considerados válidos, a exemplo do instituto da carência no que tange a Aposentadoria por Idade.

Por outro lado, em regra, os aplicadores do Direito continuam exigindo a carência de 180 meses de contribuição para a concessão da Aposentadoria por Idade. Se baseando, sobretudo, nos Princípios da Solidariedade e do Equilíbrio Financeiro e Atuarial. Estes são responsáveis pelo caráter sustentável da Previdência Social, daí a sua indispensabilidade. Para além disso, também há quem defenda que em momento algum as premissas constitucionais foram violadas, vez que, na teoria, a mesma Constituição Federal autoriza a complementação da referida matéria por legislação infraconstitucional, no caso concreto, como sendo Lei Ordinária.

Apesar das alterações nos requisitos da Aposentadoria por Idade não afetarem de forma direta os indivíduos filiados após a referida Emenda Constitucional, cumpre

salientar que a maior parcela dos atuais segurados do RGPS são filiados desde antes de 13 de novembro de 2019, quer seja a data de publicação da Reforma da Previdência. Por conseguinte, diversos são os indivíduos que serão atingidos pelo resultado do tema, portanto, o que demonstra a relevância do mesmo.

Este trabalho fora desenvolvido de forma, sobretudo, bibliográfica. Foram utilizados artigos científicos, periódicos, revistas e livros elaborados por alguns dos mais expoentes doutrinadores do Direito Previdenciário e do Direito Constitucional. Além do mais, as informações reunidas foram submetidas ao aspecto qualitativo, onde através de uma análise crítica, os argumentos a favor da manutenção da carência, bem como os argumentos contrários, foram expostos e valorados. Em relação ao método incorporado pelo estudo, merece destaque o método hipotético-dedutivo elaborado por Karl Popper, onde as hipóteses desenvolvidas estavam sujeitas ao exercício de falseamento.

O presente estudo possui como objetivo geral uma análise crítica da permanência ou não da carência como condição necessária para a concessão da Aposentadoria por Idade, frente as alterações instituídas pela Reforma da Previdência no ordenamento jurídico. Por conseguinte, os objetivos específicos são abordar como se deram os requisitos da Aposentadoria por Idade no RGPS ao longo dos anos, entender as mudanças normativas oriundas da publicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, analisar como os Tribunais estão se comportando sobre a problema e esclarecer os efeitos da carência no funcionamento da Previdência Social.

Estruturalmente, o trabalho conta com cinco capítulos, sendo um deles de introdução, outro de conclusão, e três de desenvolvimento. O segundo capítulo procura conceituar e discursar sobre os Princípios da Solidariedade e do Equilíbrio Financeiro e Atuarial da Previdência Social e traçar a relação entre eles e o instituto jurídico da carência. O terceiro capítulo apresenta o benefício da Aposentadoria por Idade em si, quais as mudanças legislativas que a mesma sofreu ao longo dos anos, e as principais diferenças entre carência e tempo de contribuição. E por fim, as finalidades do quarto capítulo são apresentar os conflitos normativos que figuram a problemática, versar sobre a relação entre o Princípio da Supremacia da Constituição, o Poder Constituinte e o Controle de Constitucionalidade com as mudanças oriundas do novo regramento, e analisar como o Judiciário vem se comportando na atualidade.

Em conclusão, o estudo procura abordar as confusões normativas sobre o assunto, apresentando a base da argumentação de ambos os lados. Destarte, serão analisados tanto aqueles que entendem pela permanência da carência como um requisito para a concessão da Aposentadoria por Idade, que hoje se revela como a grande maioria, quanto os demais doutrinadores que acreditam que o tempo de contribuição “substituiu” tal função.

## **2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB OS OLHARES DA SOLIDARIEDADE SOCIAL E DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL**

A fim de se destacar a relevância do estudo dos Princípios da Solidariedade e do Equilíbrio Financeiro e Atuarial para a referida discussão, cumpre dizer que, somados, os mesmos compõem os argumentos centrais usados pelo grupo de juristas que defende a permanência da carência como sendo um requisito indispensável para a concessão da Aposentadoria por Idade mesmo após a nova redação da Reforma da Previdência.

Rodrigo Garcia Schwarz afirma que o Princípio da Solidariedade se encontra presente em todas as constituições dos Estados Sociais, estes, portanto, formados a partir das crises oriundas das Grandes Guerras Mundiais que figuraram a primeira metade do século XX, as quais ficaram marcadas pelo reconhecimento dos direitos sociais, especialmente, os relacionados à regulação do trabalho e à Seguridade Social, ambos atualmente presentes em todos aqueles modelos de Estado que se convencionou chamar de “Estados Democráticos de Direito” (Schwarz, 2008).

Desse modo, em regra, os deveres de solidariedade são políticos, econômicos e sociais. Em razão do Princípio da Solidariedade, o indivíduo tem a obrigação de participar da subsistência do Estado somente por ser considerado membro da comunidade, logo, independe de comutação, contraprestação ou benefício (Schwarz, 2008).

O Princípio da Solidariedade emerge no momento em que se reconhece que os homens, dispostos em uma comunidade, se obrigam, não importando seus sentimentos altruístas ou objetivos caritativos, a financiar os benefícios previdenciários. Consequentemente, a solidariedade também pode ser vista como responsável pela diversidade da base de financiamento da Seguridade Social (Schwarz, 2008).

Portanto, exposta a relação entre o Princípio da Solidariedade e o financiamento da Seguridade Social, se torna de suma relevância a discussão também sobre o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, não somente da Seguridade Social em si, mas sim da Previdência Social como um todo.

Então, o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial determina que o Poder Público, quando nas execuções das políticas previdenciárias, deve se atentar para a relação entre o custeio e o pagamento dos benefícios previdenciários, a fim de sejam mantidas as condições superavitárias. Porém, sempre, observando as oscilações das variáveis, por exemplo, de média etária da população, bem como sua expectativa de vida (Lazzari *et al.*, 2019, p.28).

O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial não é absoluto, mas sim um ideal a ser perseguido e balanceado junto ao Princípio da Solidariedade, fundante do conceito de Seguridade Social (Guedes, 2017, p.249-250).

Em uma outra realidade, que não a Previdência Social Brasileira, caso a noção de equilíbrio financeiro e atuarial fosse associado às últimas consequências, o Brasil seria obrigado a utilizar o regime puro de capitalização, que, em última instância, é o único capaz de oferecer uma perfeita adequação entre o valor das contribuições e o pagamento dos benefícios previdenciários. No entanto, no Brasil, a capitalização não é a técnica usada pela Previdência Social, sendo, portanto, desvinculada ao Princípio da Solidariedade, este sim adotado pelo país, e responsável por uma noção geral de justiça distributiva (Guedes, 2017, p.249-250).

O Princípio da Solidariedade muito se relaciona a este conceito de justiça, cuja finalidade é a promoção da redistribuição – de modo igual – dos direitos, deveres, vantagens e riquezas. O que orienta a escolha dos critérios para a distribuição da justiça são os juízos de conveniência social, e não os direitos individuais. Nos dizeres de Rodrigo Félix Sarruf Cardoso, a solidariedade “vem assegurar, no campo da previdência social, a distribuição dos encargos inerentes ao custeio do sistema entre seus participantes atuando como meio apropriado de consecução do equilíbrio atuarial e financeiro dos regimes” (Cardoso, 2007).

## 2.1 PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE E A SUA RELAÇÃO COM A CARÊNCIA

De antemão, cabe salientar que o estudo da solidariedade abrange a análise da Previdência Social como um todo, de forma que na ausência da solidariedade, não haveria como organizar a Previdência Social (Martínez, 2022, p.81).

Em regra, os valores morais de liberdade, igualdade e solidariedade, juntos, são responsáveis pela legitimação de ordens constitucionais e direitos fundamentais. Em um cenário de aliança entre os valores supracitados, é que a solidariedade começa a se destacar ainda no século XX, como sendo um dos fundamentos dos direitos metaindividuais e dos direitos sociais prestacionais, nos quais, dentre eles, estão inseridos os direitos regidos pelo Direito Previdenciário (Tavares; Sousa, 2016, p.277-292).

Sérgio Pinto Martins descreve a Previdência Social como uma forma de assegurar ao trabalhador, através do Princípio da Solidariedade, serviços ou benefícios quando (e se) o mesmo for atingido por uma contingência social. “Entende-se, assim, que o sistema é baseado na solidariedade humana, em que a população ativa deve sustentar a inativa, os aposentados” (Martins, 2002, p.183-194).

Em razão da profunda importância do Princípio da Solidariedade Social não somente para o bom entendimento da discussão posta, bem como para o estudo do Direito Previdenciário como um todo, a doutrina realiza algumas divisões do conceito e elenca suas respectivas características.

Desse modo, a solidariedade comutativa abrange o sentimento de pertencimento a um grupo. Este grupo, portanto, consiste em uma sociedade composta por indivíduos com os mesmos direitos e deveres. Então, os integrantes percebem a sensação de proteção ao próximo, de modo que tal proteção retorne a si mesmo quando (e se) precisarem. Ademais, os mesmos partilham determinados valores e objetivos comuns, sendo seguido o pensamento que não se deve desproteger o próximo para que si mesmo nunca fique desprotegido (Tavares; Sousa, 2016, p.277-292).

Por outro lado, a solidariedade distributiva se relaciona à entrega ao próximo de meios capazes de garantir a dignidade, buscando a redução das desigualdades, não importando se haverá recíproca ou não. É a modalidade que se encontra vinculada à dignidade da pessoa humana, e também prevista e garantida pelos incisos I e II do artigo 3º da Constituição Federal de 1988 (Tavares; Sousa, 2016, p.277-292).

Para Caio Felipe Martins Gonçalves, no ordenamento jurídico, os princípios servem como esteios para as contribuições sociais e para a Seguridade Social em si, a fim de resguardar a dignidade da pessoa humana e a segurança dos trabalhadores após uma longa vida de labor no mercado de trabalho, respeitando os limites de cada um

dentro de sua respectiva capacidade produtiva, com base no tempo de contribuição. O autor ainda afirma que diante da desigualdade social presente no Brasil, deve haver atenção na possibilidade de contribuição de cada indivíduo, buscando dirimir as desigualdades e atribuindo aplicação do direito a todos, de modo a “prevalecer o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana de cada indivíduo como ser humano” (Gonçalves, 2022).

No modelo de Previdência Social seguido pelo Brasil, acontece naturalmente a aplicação do Princípio da Solidariedade sob as duas visões ora mencionadas (comutação e distribuição). A solidariedade comutativa se manifesta entre os integrantes do RGPS, onde existe a obrigação de proteção de todos para com todos, a exemplo do que acontece quando os indivíduos que estão realizando as contribuições do momento (atuais) são os responsáveis por manter o pagamento dos benefícios dos inativos, esperando a proteção da mesma forma no futuro. Outrora, a solidariedade distributiva pode ser percebida no momento que é atribuído à sociedade o ônus de arcar com a subsistência dos indivíduos que não podem exercer atividades do labor e não teriam condições de manter o mínimo social garantido apenas pelo caráter comutativo. As contribuições previdenciárias, sozinhas, não são capazes de arcar com todas as despesas da Previdência Social, logo, cabe à sociedade o amparo dos indivíduos em situação de miséria (Tavares; Sousa, 2016, p.277-292).

Ao demonstrar preocupação com a eliminação da miséria e redução das desigualdades sociais, a Constituição Federal consolidou o Princípio da Solidariedade, onde a distribuição dos recursos garante uma proteção mais abrangente dos trabalhadores contra os variados riscos sociais, mas não somente no que se refere ao pagamento de indenização por perdas da capacidade de labor. Nas palavras dos autores, “com a introdução do Princípio da Solidariedade Distributiva no sistema, houve um salto qualitativo no seguro social brasileiro” (Tavares; Sousa, 2016, p.277-292).

Resumidamente, a solidariedade social é a responsável por gerar a obrigação de contribuição da maioria em favor da minoria. Em certo momento o indivíduo contribui para a Previdência Social, realizando os recolhimentos devidos, e a partir daí poderá se beneficiar dos aportes financeiros realizados por todos. Então, de certo modo, se pode chegar à conclusão de que cada um se beneficia da sua respectiva participação pecuniária (Martínez, 2022, p.81).

De suma importância é o entendimento de que a solidariedade não consiste em um princípio originário do Direito Previdenciário, nem muito menos da Previdência Social. A solidariedade em sentido estrito quer dizer a união de indivíduos em grupos, globalmente considerados, indispensáveis à sustentação econômica da sociedade, sendo apreciados de forma singular, que em determinado momento contribuirão ou não para a manutenção de outras pessoas, e, assim, sucessivamente. No entanto, apesar de no ato das contribuições ser possível separar as pessoas, não há como vincular tais contribuições ao indivíduo, pois, os recursos são destinados a um fundo anônimo, onde há um número determinável de beneficiários (Martínez, 2022, p.82).

A origem da solidariedade enquanto integrante do seguro social provém da assistência social, que consoante Wladimir Novaes Martínez, doutrinador que dedicou inteiramente uma de suas obras para o estudo dos princípios que regem o Direito Previdenciário, a mesma consiste em um berço comum de quase todas as técnicas de proteção social (Martínez, 2022, p.82).

A Previdência Social surge quando o homem entende que sozinho, ou mesmo em família, não conseguiria suportar o peso dos encargos gerados pelos riscos sociais (Martínez, 2022, p.82).

A doutrina também afirma que a solidariedade também deve se atentar a certos limites, os quais poderão ser diretos ou indiretos. O limite será direto no que se refere aos contribuintes destinatários (segurados) da norma, e indireto quando existem indivíduos contribuindo mesmo sem serem beneficiados diretamente, é o que acontece, por exemplo, quando as empresas pagam as contribuições previdenciárias dos seus funcionários mês a mês. Ainda existe a parcela da sociedade que é beneficiada até mesmo sem contribuir, são eles os dependentes dos indivíduos que de fato contribuem, e os atendidos pela assistência social (Martínez, 2022, p.83).

O Princípio da Solidariedade defende que não necessariamente deve haver paridade entre as contribuições feitas e as contraprestações securitárias. Bem como, a finalidade da solidariedade não é a proteção dos indivíduos de modo isolado, mas sim do coletivo como um todo (Kertzman, 2022, p.63). Pode ser que um indivíduo contribua por mais de dez anos, mas nunca tenha usufruído de sequer um benefício previdenciário diretamente.

Esse aspecto possui ampla relação com o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, pois, o indivíduo, enquanto disposto em comunidade, não contribui para si, mas sim para todos. Portanto, o que deve haver é uma equivalência entre arrecadação e despesa, de modo que a Previdência Social se torne um mecanismo sustentável.

Na mesma linha de raciocínio do indivíduo que contribui mas não recebe nenhum benefício, é o que acontece com o aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), mas que por escolha própria continua trabalhando. O mesmo, portanto, continuará contribuindo de igual modo, pois, ainda terá o desconto da contribuição previdenciária na sua folha de pagamento, sem ter, no entanto, direito aos mesmos benefícios. Tal fato pode ser auferido pelo art. 124, inc. I, da Lei nº 8.213 de 1991, o qual afirma que salvo nos casos de direitos adquiridos, não é possível o recebimento concomitante de nenhuma modalidade de aposentadoria e Auxílio por Incapacidade Temporária (antigo Auxílio-Doença). Consequentemente, caso um aposentado desenvolva alguma enfermidade que o incapacite para o labor, diferente dos contribuintes comuns, o mesmo não terá mais o direito ao recebimento de Auxílio por Incapacidade Temporária, mesmo que atenda todos os requisitos previstos no ordenamento.

Segundo Ivan Kertzman, a solidariedade pode ser analisada sob duas óticas. Horizontalmente, a solidariedade consiste na redistribuição de renda entre as próprias populações, daí surge o pacto intra-geracional. Por um outro lado, agora sob a visão vertical, implica dizer que uma geração deve trabalhar para pagar os benefícios das gerações passadas, como sendo este o pacto intergeracional (Kertzman, 2022, p.63).

Ainda, cumpre salientar que a solidariedade abrange o apoio tanto sociológico quanto econômico da Previdência Social, de forma que os indivíduos que estão inseridos no funcionamento deste sistema não sentem diretamente os seus efeitos, tendo em vista que há uma nítida distância entre os participantes em si e a efetivação dos serviços. Por consequência disso, a impressão que fica é a de um relacionamento exclusivamente com o órgão gestor, parecendo agir em nome próprio (Martínez, 2022, p.86).

Wladimir Novaes Martínez elenca dez fundamentos que compõem a solidariedade social, a partir de considerações sobre as técnicas de proteção social embasadoras do seguro social, integrando, portanto, as noções de proteção pessoal, proteção familiar, assistência pública, assistência religiosa, seguro privado, mutualismo, seguro

social, assistência social, ações de saúde e Seguridade Social. Resumidamente, a proteção pessoal corresponde aos procedimentos, sobretudo, individuais, como saúde e integridade física. É a soma de técnicas primitivas, limitadas e individualizadas, restritas ao corpo, sem regulamentação jurídica. Contrariamente, a proteção familiar é um instrumento mais sofisticado, resultante da unificação de pequenos grupos humanos, onde acontece a soma de esforços individuais entre parentes e agregados. Resulta em um singelo mas eficiente plano de prestações, tais como auxílio mútuo pecuniário, serviços médicos pessoais, cessões de locais para se instaurar, alimentação, vestuário e “outros cuidados próprios da *affectio societatis* e da vida em comum”. A tarefa dos pais de criar os filhos e a tarefa destes de cuidar dos genitores posteriormente, é justamente a solidariedade consanguínea, a base mais profunda do Princípio da Solidariedade (Martínez, 2022, p.87-88).

O jurista afirma que o primeiro passo da intervenção do Estado teve caráter assistencial (público), restrito aos planos de serviços de saúde e oferta de alimentos, até então, estando excluídas ajudas pecuniárias. A intervenção do Estado somente alcança sua forma plena com o advento da Previdência Social. Conjuntamente, as assistências pública e religiosa, formam a base histórica dos serviços e da assistência social como um todo. Ademais, merece destaque o Cristianismo, que com a propagação das congregações, ordens e companhias, assistiu aos necessitados ou enfermos, através de conventos, hospitais, santas casas, albergues, abrigos e escolas (Martínez, 2022, p.88-89).

A finalidade dos seguros privados se resume na ideia de determinados indivíduos se privarem, ainda que de forma momentânea, de uma importância em dinheiro que será responsável pela reparação de eventuais danos sofridos. A coisa segurada é um determinado bem, a importância privada é o prêmio, a substituição do bem perdido é a reparação, e por fim, o ato da privação é a prevenção (Martínez, 2022, p.89).

No que tange o mutualismo, vale reforçar que abrange a proteção dos meios vitais de subsistência dos componentes que integram o sistema. Enquanto que os seguros privados visam a proteção de bens jurídicos e o lucro do segurador, no mutualismo, o objetivo é somente social, logo, não há lucratividade, os recursos são destinados inteiramente à proteção dos segurados. Entretanto, em ambas as técnicas de proteção social há a presença de uma coletividade e de um certo coeficiente de risco, que deve ser capaz de ser suportado pela coletividade. Ademais, nos dois casos

acontecem a privação de momento em favor de uma retribuição futura, e a característica de facultatividade de aderência ao sistema, o que ocasiona a redução do número de clientes. No seguro privado tanto as coisas quanto os indivíduos são protegidos, no entanto, no mutualismo, a proteção é voltada exclusivamente às pessoas (Martínez, 2022, p.89-90).

No seguro social, há a soma entre as duas noções anteriormente esboçadas, porém, agora, fixado o caráter compulsório. O seguro social utiliza, conjuntamente, as técnicas presentes no seguro privado e no mutualismo. Em razão da extensão dos recursos necessários e da clientela protegida, passam a ser exigidas as contribuições do Estado e das empresas. Dessa forma, necessariamente, o seguro social deve ter sua coletividade bem definida, onde os beneficiários são os responsáveis por contribuir com parcela dos seus rendimentos para a constituição de um fundo permanente e dinâmico, além de capaz de suportar os encargos dos riscos protegidos. Em regra, a maior parte realiza as contribuições em favor da menor parte. Nas palavras de Armando de Oliveira Assis, a definição do seguro seria um método que busca “a garantia de uma compensação para as necessidades fortuitas e avaliáveis decorrentes de um evento danoso” (1962, p.152-153, *apud* Martínez, 2022, p.91).

A assistência social pode se manifestar de modo público ou privado, sendo que em ambos os casos os protegidos são indigentes ou carentes, desempregados ou exercentes de subemprego e inscritos ou não nos órgãos assistenciais. Os sistemas assistenciais de proteção não estão vinculados à contribuição, a proteção surge da necessidade, inexistindo, portanto, direito subjetivo ou potestativo, mas tão somente o direito às prestações oferecidas pela Previdência Social. Inclusive, cumpre dizer que as entidades beneficentes (e privadas) de assistência social recebem subsídios do Estado, a exemplo do que acontece com a parcela patronal, quando isentas de contribuições previdenciárias (Martínez, 2022, p.92-93).

As ações de saúde também compõem a ideia de solidariedade social, como sendo direito de todos à assistência à saúde nas condições ofertadas pelo Estado, sejam os indivíduos contribuintes ou não, limitado, somente, a disposição dos recursos. Por conseguinte, cabe aos órgãos gestores da saúde disciplinar a utilização de todos os recursos que são a eles entregues (Martínez, 2022, p.94). Exemplos de ações de saúde são os benefícios previdenciários condicionados a incidência de alguma incapacidade (Auxílio por Incapacidade Temporária ou Aposentadoria por

Incapacidade Permanente) ou até mesmo o chamado Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência.

Por fim, o último fundamento do conceito de solidariedade é a Seguridade Social, a qual está relacionada à junção das ações de saúde, assistência e Previdência Social. É a universalização dos filiados ao RGPS, com critério igual para todos, menos para os segmentos específicos, profissões distintas e casos particulares, possuindo por finalidade a contribuição conforme a capacidade do trabalhador diante das necessidades dos segurados (Martínez, 2022, p.94).

Apesar de ser um fundamento de suma importância, a solidariedade se encontra inserida na Previdência Social, no entanto, não se confunde com a figura do Direito Previdenciário em si, mas somente um instrumento de realização da primeira (Martínez, 2022, p.86).

Quando o assunto é Princípio da Solidariedade, é imprescindível entender que a garantia não se sustenta em apenas resguardar os direitos individuais, mas estes direitos individuais devem estar submergidos aos direitos de todos. O mínimo existencial destinado a redução das desigualdades e a manutenção do necessário deve ser garantido a todos, de modo contrário a um sistema de capitalização dos benefícios, como por exemplo, ações de investimentos por parte do titular de benefício para sua futura fruição individual, podendo ocasionar o desequilíbrio de todo o sistema (Gonçalves, 2022).

Imperioso salientar que a solidariedade – em sentido estrito – abrange a empatia, mas não se limita a ela, ao contrário, vai além dela. Enquanto que a empatia é se colocar no lugar do outro, a solidariedade é a preocupação com a situação alheia e, conseqüentemente, as ações tomadas com o intuito de minimizar o sofrimento do próximo (Silva, 2016, p.37-46).

A noção de solidariedade com relação à seguridade está amplamente relacionada à ideia de bens comuns, pois, todos são responsáveis por todos. Patrícia Sanfelice afirma que a Seguridade Social se revela como um fruto do direito à solidariedade, estabelecendo uma nova ordem de concepções jurídicas, em resposta ao declínio das soluções individualistas para os diversos problemas sociais. Então, a seguridade vem à tona justamente para garantir que as necessidades das pessoas possam ser providas pelo Estado (2002, p.11-15, *apud* Silva, 2016).

A solidariedade social é o princípio fundamental e técnico na exigência e na dispensa do período de carência. A maioria dos segurados são obrigados a preencher determinados períodos mínimos de carência para a concessão de benefícios previdenciários, ainda que neste momento não aproveite as prestações postas à sua disposição. Assim como, para outros indivíduos, sequer será cobrada uma única parcela, podendo auferir de imediato alguns dos benefícios da Previdência Social. “Um segurado contribuinte, durante o prazo de espera, carrega recursos em favor daqueles dos beneficiados sem o período de carência. Isto é solidariedade social” (Martínez, 2022, p.91).

Diante dos argumentos expostos, cabe reforçar que o Princípio da Solidariedade se encontra amplamente relacionado ao fenômeno jurídico da carência, não somente no que tange a Aposentadoria por Idade, mas, todos os demais benefícios previdenciários. Portanto, cumpre dizer que a carência busca fazer com que o mecanismo da Previdência Social se torne sustentável, procurando, pois, impedir que os indivíduos se filiem à Previdência com a mera finalidade de usufruir diretamente de algum dos benefícios. Por outro lado, o Princípio da Solidariedade é um dos responsáveis por conferir concretude a tal finalidade, pois, conforme dito anteriormente, os indivíduos possuem a obrigação de contribuir uns para os outros, não apenas buscar vantagens pessoais.

## 2.2 EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL E O CARÁTER CONTRIBUTIVO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial surge desde a primeira Reforma da Previdência, com a Emenda Constitucional nº 20 de 1998, porém, cabe dizer que não foi um tema muito discutido em cerca de dez anos de existência. Apesar de ser um dos pilares estruturantes da nova Previdência Social, trazendo segurança ao sistema e correção das distorções decorrentes de legislações anteriores que não se preocuparam com as obrigações geradas para a sociedade pelos direitos concedidos, fora dada muita pouca atenção a este princípio. Com a instituição do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, houve a inauguração de uma nova fase da Previdência Social, onde passou a existir a necessidade de instauração de um

ordenamento jurídico responsável por conferir sustentabilidade financeira a todo o sistema, devendo haver uma estrita relação entre os benefícios concedidos e os valores contribuídos (Vaz, 2009, p.5).

A fim de que se torne plena a compreensão do que consiste o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, é indispensável o estudo de como se dá o mecanismo de custeio da Previdência Social no Brasil. De antemão, existem os sistemas previdenciários contributivos e os não contributivos, onde a diferença entre eles é a fonte de recolhimento da receita necessária para o desempenho da política de proteção social. Desse modo, nos sistemas contributivos, o ordenamento especifica os indivíduos que estão obrigados a contribuir para o funcionamento do regime, enquanto que no modelo não contributivo, não existem pessoas certas que estão obrigadas a contribuir, apenas uma fração da arrecadação dos tributos é destinada ao custeio da Previdência. Ou seja, toda a sociedade, através do pagamento de tributos ao Estado, estaria financiando a Previdência (Vaz, 2009, p.6).

Ainda, a Previdência pode ser diferenciada quanto a forma de utilização dos recursos obtidos. O modelo de repartição abrange aquele em que todas as contribuições são destinadas a um fundo único, onde estão armazenados os recursos utilizados para o financiamento dos benefícios. Portanto, é o sistema que se baseia no ideal de solidariedade, conceito discutido no presente estudo anteriormente. Já o modelo de capitalização, como o nome por si só convence o leitor, exige um determinado número de cotas para que os contribuintes tenham direito aos benefícios. Neste modelo o fundo de recursos é particular, isto é, cada indivíduo tem o seu (Vaz, 2009, p.6).

Diante dos fatos expostos, vale salientar que, no Brasil, a Previdência Social no que se refere ao custeio é contributivo, e de repartição, no que se refere a forma de utilização dos recursos, o que demonstra novamente o aspecto de solidariedade. Totalmente diverso do que acontece no sistema de Previdência Privada, onde prevalece a capitalização (Vaz, 2009, p.6).

No entanto, a composição da Previdência Social Brasileira é mista, logo, há uma organização sob a gerência do Poder Público, como sendo de filiação obrigatória para todos os trabalhadores, fundado em um sistema de repartição de fundo único, e uma organização complementar, sob os mandos da iniciativa privada, de filiação facultativa, fundado em um sistema de capitalização onde cada indivíduo contribui para um fundo particular. Sucintamente, existe o sistema público de caráter

fundamental, regido pelo Princípio da Solidariedade Social, e para todos os trabalhadores previstos no ordenamento jurídico, bem como um outro sistema privado, este de caráter supletivo, para os que desejam complementar os amparos dos benefícios que irão receber do Poder Público nos casos de acontecimento de algum infortúnio. O sistema sob os mandos do Poder Público é composto pelo Regime Geral de Previdência Social, Regime Próprio dos Servidores Públicos e do Regime Próprio dos Militares dos Estados e do Distrito Federal. Por outro lado, os regimes geridos por entidades fechadas e por entidades abertas de Previdência Privada, somados, compõem o sistema complementar (Vaz, 2009, p.7).

Consoante o art. 195, *caput*, da Constituição Federal, “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 de certas contribuições.

De acordo com Marcelo Leonardo Tavares, a forma direta pode ser percebida por meio do recolhimento das contribuições dos segurados, enquanto que a forma indireta se dá através da participação dos orçamentos dos entes, e da compra da população de serviços e produtos das empresas, pois, seria onde está embutida a carga tributária (Tavares, 2012, p.242).

As contribuições sociais podem se manifestar por meio de diversas formas. Todas estão elencadas e descritas no inciso I do artigo 195 da Constituição. Cabe ao empregador, a empresa ou a entidade a ela equiparada, efetuar o recolhimento sobre “a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício”, “a receita ou o faturamento” e “o lucro”. Outrossim, o recolhimento dos trabalhadores e demais segurados da Previdência Social (inc. II), parte da receita do concurso de prognósticos (inc. III) e sobre o importador de bens e serviços do exterior, ou de quem a ela equiparar (inc. IV), juntos, são as demais formas de financiar a seguridade. Ou ainda, a norma prevê que a União poderá instituir, desde que por meio de Lei Complementar, “outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social” (art. 195, § 4º, CF/88), desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos impostos já discriminados (art. 154, inc. I, CF/88).

Porém, vale salientar que caso o RGPS não consiga atingir os valores necessários para cobrir as despesas resultantes dos pagamentos dos benefícios, a União está obrigada a suprir tal insuficiência. Conseqüentemente, quando o montante de benefícios de prestação continuada – como aposentadorias e pensões – ultrapassar o orçamento da Seguridade Social, será responsabilidade da União complementar a diferença, por meio de recursos oriundos de outros tributos, conforme dispõe o artigo 16 da Lei nº 8.212 de 1991. Segundo Levi Rodrigues Vaz, o valor gerado pelas contribuições “não é suficiente para garantir o pagamento de todos os benefícios. Essa diferença é coberta pelos cofres públicos e, indiretamente, por toda a população” (Vaz, 2009, p.8).

Pelos diversos argumentos expostos, é plenamente possível reafirmar a grande importância da Previdência Social no atual cenário comunitário brasileiro. Não há como negar o auxílio ocasionado por este sistema para grande parcela da população, desde a manutenção de renda para os usuários, até a sensação de segurança social transmitida para aqueles que acreditam no apoio da Previdência em determinado momento que precisem. Entretanto, para que os efeitos de auxílio e segurança aconteçam, se torna visível e imprescindível a sustentabilidade do sistema, a fim de que o mesmo consiga se manter no presente e no futuro. É neste cenário que acontece a elaboração e instauração do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial (Vaz, 2009, p.25-26).

Apesar de serem citados e analisados juntos, existem algumas diferenças entre os equilíbrios financeiro e atuarial.

O equilíbrio financeiro emerge a partir do momento em que há, no mínimo, uma paridade entre as receitas e as despesas da Previdência Social no mesmo exercício financeiro. Como discutido anteriormente, em um sistema de repartição, as contribuições arrecadadas são responsáveis por custear os benefícios percebidos pelos mais velhos e que estão sendo pagos no presente, conhecido, portanto, como pacto de gerações, visto que uma geração arca com os benefícios recebidos por geração diversa. Por isso, o montante recebido deve ser pelo menos igual ou superior ao montante que a Previdência gasta para manter as despesas geradas pelos benefícios ofertados (Vaz, 2009, p.26-27).

De maneira análoga, o equilíbrio atuarial se refere à relação entre o valor preciso para manter determinado benefício e o valor contraído como contribuição para custear este

mesmo benefício. Em outras palavras, as contribuições feitas pelo trabalhador e pelo seu empregador, sobre sua renda, devem gerar recursos suficientes para cobrir as despesas dos seus benefícios. Por consequência disso, há uma relação direta entre o que é contraído como contribuição e o que é prestado como benefício previdenciário, sem que os demais precisem financiar alguma eventual diferença (Vaz, 2009, p.27).

Para que aconteça um equilíbrio efetivo das contas da Previdência Social, devem ser utilizadas manobras financeiras e atuariais, responsáveis por considerarem fatores como a variação demográfica da população, volume de contribuições e de benefícios em manutenção e períodos de contribuição de manutenção de benefícios (Vaz, 2009, p.28).

Certamente, quando a discussão é sobre a sustentabilidade da Previdência Social, a observância às premissas do Princípio do Equilíbrio Financeiro é inafastável, vez que a finalidade do mesmo é garantir que os regimes previdenciários possuam as condições necessárias e suficientes para honrar com seus compromissos, não somente a curto prazo, bem como pensando nos orçamentos futuros. Inclusive, no âmbito do RGPS não é raro que surjam novas alterações legislativas, que passam a integrar as despesas recorrentes, no entanto, não são previstas receitas correspondentes para financiá-las. Como se não bastasse, apesar das alterações normativas serem propostas e apreciadas pelo Congresso Nacional, não são submetidas as devidas avaliações de impacto financeiro e atuarial (Costanzi; Fernandes; Ansiliero, 2018, p.14).

A Constituição prevê uma série de preceitos norteadores e estruturantes do Estado de Direito, que devem ser considerados como referência na definição de sua estrutura básica e fundamentos. Estes princípios podem ser divididos em dois grupos, dispostos de maneira hierárquica, como sendo eles os princípios político-constitucionais, relacionados às decisões políticas fundamentais, e os princípios jurídico-constitucionais, tomados como os princípios gerais da ordem jurídica. Dessa forma, existem vários princípios jurídico-constitucionais específicos para diferentes ramos do Direito, como os que são responsáveis por gerir a Seguridade Social (Costanzi; Fernandes; Ansiliero, 2018, p.11-12).

O arcabouço jurídico infraconstitucional, então, no que tange a Seguridade Social brasileira, deve ser elaborado e interpretado com base em princípios específicos, sendo eles "(i) a contributividade, com caráter solidário; ii) a compulsoriedade,

entendida como a obrigatoriedade da filiação para aqueles com atividade remunerada; e iii) a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial”. O art. 195, § 5º, da CF/88, ora versa sobre o equilíbrio financeiro e atuarial – de forma implícita – no que diz respeito à Previdência Social, e de modo explícito para o conjunto da Seguridade Social (Costanzi; Fernandes; Ansiliero, 2018, p.12).

Em regra, nenhum benefício ou até mesmo serviço da Seguridade Social pode ser majorado ou estendido, sem que a legislação disponha sobre uma fonte de custeio correspondente (Costanzi; Fernandes; Ansiliero, 2018, p.12).

A contributividade quer dizer que, em regra, o RGPS se trata de um sistema essencialmente contributivo, ainda que por vezes apresente subsídios importantes aos grupos menos favorecidos através – por exemplo – da assistência social. Ou seja, o segurado deve pagar para ter acesso aos benefícios e serviços oferecidos pela Previdência Social (Costanzi; Fernandes; Ansiliero, 2018, p.13).

Já a compulsoriedade exige a contribuição de qualquer um que exerça algum tipo de atividade remunerada, desde que não esteja filiado ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) (Costanzi; Fernandes; Ansiliero, 2018, p.13).

A relevância do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial pode ser mais uma vez evidenciada quando o mesmo é inserido ao texto da Constituição Federal, o que o torna, portanto, um princípio de caráter constitucional. Além do mais, há uma clara preocupação do Poder Constituinte responsável pela reforma, na figura do legislador federal, com a perduração da Previdência Social, em manter o sistema duradouro e sustentável, sem riscos de quebra ou que a sociedade tenha que arcar com custos elevados. Para Levi Rodrigues Vaz, “o motivo desse primado ter sido guinado à altura constitucional é sua absoluta imperiosidade no contexto do ordenamento” (Vaz, 2009, p.28).

Não obstante a importância e força constitucional para o bom funcionamento do Direito Previdenciário como um todo, o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial não é absoluto. Todos os princípios devem manter harmonia entre si, o que não enfraquece o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, pelo contrário, apenas atesta o seu cunho constitucional (Vaz, 2009, p.29).

Desse modo, como já dito anteriormente, o princípio que sempre deve ser considerado quando se fala de Previdência Social é o Princípio da Solidariedade Social (Vaz, 2009, p.29).

Para a melhor compreensão da relação entre a solidariedade e o equilíbrio financeiro e atuarial, se revela como de suma importância a discussão sobre as diferentes classificações dos benefícios previdenciários.

José Antonio Savaris diferencia as prestações (benefícios) previdenciárias levando em consideração o grau de gravidade da contingência social e de sua essencialidade para a subsistência digna do indivíduo. Dessa forma, os benefícios de aperfeiçoamento abrangem aqueles que não chegam a substituir o rendimento do trabalhador, como Salário-Família, Salário-Maternidade e Auxílio Acidente. Outrossim, os benefícios programáveis são os que em tese permitem o indivíduo planejar o melhor momento para o início da percepção, portanto, é onde se encontram inseridas as Aposentadorias por Idade, por Tempo de Contribuição e Especial. Por fim, os benefícios sensíveis consistem naqueles destinados à cobertura de contingências sociais mais graves e imprevisíveis, tais como Auxílio por Incapacidade Temporária, Aposentadoria por Incapacidade Permanente, Pensão por Morte e Auxílio-Reclusão (Savaris, 2008).

Diante dos critérios utilizados para se chegar as classificações supracitadas, vale destacar que a Previdência Social, no Brasil, não somente oferece cobertura aos eventos contrários a vontade dos segurados, os responsáveis por retirar os meios de subsistência, como também prevê benefícios previdenciários com requisitos específicos e indispensáveis, que devem ser cumpridos de maneira integral, mas que não estão voltados a ocorrência de fatos graves, indesejados e imprevisíveis (Savaris, 2008).

A relação entre os Princípios da Solidariedade e do Equilíbrio Financeiro e Atuarial pode ser melhor percebida por meio das classificações propostas por José Antonio Savaris. De acordo com o autor, a Aposentadoria por Idade, por exemplo, deve seguir as regras do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, um benefício de cunho programável, que não derive de um imprevisto, de modo que sejam anteriormente calculados e estabelecidos os valores e prazos necessários para que as contribuições feitas sejam suficientes para cobrir os custos do benefício. Diferente é o que acontece com os benefícios sensíveis, onde não há como prever que alguém sofrerá um

infortúnio que torne o indivíduo incapacitado para as atividades laborativas. Não é possível manter uma equiparação entre os recursos derivados das contribuições e os custos desses benefícios. Neste caso, o que se aplica é o Princípio da Solidariedade, pois, são as contribuições dos demais segurados que financiam os benefícios de cunho sensível, sem que aconteça desvio de finalidade (Vaz, 2009, p.31).

Para além de todos os fatos já discutidos, é imperioso entender quais são os benefícios que possuem maior sujeição ao Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial. A doutrina determina que deve existir uma ponderação entre o supra e o Princípio da Solidariedade Social, ponderação a qual deve ser definida pelos legisladores com o auxílio de operadores do Direito e especialistas do Direito Previdenciário, através das Leis Ordinárias que estruturam os regimes previdenciários já existentes. São justamente essas Leis Ordinárias que determinam as formas de cálculo dos valores das contribuições e dos benefícios, de modo que estejam em sintonia com os princípios norteadores dos sistemas previdenciários em incidência no Brasil (Vaz, 2009, p.31-32).

O art. 201 da Constituição Federal determina, de forma explícita, que o RGPS deve observar os “critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. Outrora, o art. 40, também da Constituição, expõe que o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) “dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas”, devendo, necessariamente, serem observadas as premissas do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial. Como se não bastasse, a Lei nº 9.717 de 1998 determinou a mesma observância aos “regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal”. Sumariamente, os integrantes do RGPS, RPPS e os regimes dos militares dos Estados e do Distrito Federal. Portanto, a única categoria excluída é a dos militares da União, que abrange os membros do Exército, Marinha e Aeronáutica. Isso somente acontece, pois, no campo jurídico não existe um regime para eles, militares inativos (reformados e da reserva) são remunerados pela União, sem qualquer maneira de contribuição (Vaz, 2009, p.32).

Na última década, em relação ao RGPS, foram surgindo algumas medidas que muitos doutrinadores entenderam como ofensas ao Princípio do Equilíbrio Financeiro e

Atuarial. Houve a aparição de diversos planos previdenciários que, quando confrontados com os preceitos financeiros e atuariais, se mostraram desequilibrados. Os mesmos foram baseados, portanto, na busca de ampliar a inclusão e cobertura da Previdência Social, sobretudo, aos trabalhadores de baixa renda, onde os valores das contribuições seriam os principais obstáculos à proteção. No entanto, na prática, o fluxo de contribuições não é suficiente para custear o fluxo esperado de pagamento dos benefícios (Costanzi; Fernandes; Ansiliero, 2018, p.15).

Sumamente, quando o debate é a sustentabilidade da Previdência Social, não há como pensar as mudanças normativas sem estabelecer-las ao crivo do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial. Por consequência, planos previdenciários não aprovados pelos preceitos do princípio supracitado, podem vir a ser os responsáveis pela inoperância do sistema.

### 3 O BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DA APOSENTADORIA POR IDADE

O inciso I do artigo 201 da Constituição Federal de 1988, mesmo com a alteração da redação pela Reforma da Previdência, garante que os planos da Previdência Social devem cobrir eventos derivados de idade avançada. Por este motivo, anteriormente se falava “Aposentadoria por Velhice”, a expressão “Aposentadoria por Idade” surge somente com a publicação da Lei nº 8.213 de 1991, o que aparenta ser mais coerente, visto que a pessoa ter 60 ou 65 anos não implica dizer necessariamente que seja velha (Martins, 2002, p.183-194).

Antes de versar sobre a Aposentadoria por Idade em si, vale lembrar que a mesma fora extinta pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019, ou também chamada como a nova Reforma da Previdência. Entretanto, a discussão sobre essa modalidade de aposentadoria continua sendo de extrema relevância, pois, continuará sendo concedida por muitos anos por força de direito adquirido. Outrossim, muitas de suas regras são aplicáveis à Aposentadoria Programada, modalidade introduzida pela Reforma (Kertzman, 2022, p.480).

Em regra, quanto ao requisito etário, teriam o direito de usufruir da Aposentadoria por Idade os segurados com 65 anos de idade, se homem, ou 60, se mulher, conforme dispunha o art. 48, *caput*, da Lei 8.213/91 e o art. 51, *caput*, do Decreto 3.048/99. Ainda, o ordenamento previa uma redução a estes limites aos trabalhadores rurais, ou seja, o benefício previdenciário seria devido aos rurais que completassem 60 e 55 anos, respectivamente homens e mulheres (art. 48, § 1º, Lei 8.213/91 e art. 51, *caput*, Decreto 3.048/99). Portanto, somente bastava que fosse comprovado o exercício de atividades rurais típicas, não importando qual seria a categoria do segurado, podendo ser avulsos, empregados ou contribuintes, desde que fossem rurais (Kertzman, 2022, p.480).

Em suma, a Aposentadoria por Idade procura garantir a manutenção do indivíduo e da sua família quando a idade avançada não permita a continuidade do labor (Ibrahim, 2019, p.584).

O salário de benefício da Aposentadoria por Idade representava a média dos 80% maiores salários de contribuição, sendo, porém, opcional a utilização do fator previdenciário. Ademais, o valor da Aposentadoria por Idade representava uma renda

mensal de 70% do salário de benefício, acrescido de 1% a cada grupo de 12 meses de contribuição, não podendo exceder 100% do salário de benefício (art. 50, Lei 8.213/91) (Kertzman, 2022, p.484).

Quanto à carência, foco do presente debate, a legislação previa o mínimo necessário de 180 contribuições mensais, até então, de forma explícita. Para os rurais, ou também chamados de segurados especiais, a carência é substituída pela comprovação do exercício de atividades rurais por período igual ao número de meses equivalentes à carência do benefício requerido (Kertzman, 2022, p.484).

Parcela da doutrina entende que a carência e a idade deveriam ser atendidos de modo simultâneo, quando o indivíduo ainda fosse vinculado ao RGPS, já que são requisitos cumulativos. Para este grupo seletivo, esta deveria ser a linha de pensamento a ser incorporada, pois, o direito à aposentadoria somente seria contraído com o atendimento de todos os requisitos. Em tal cenário, alguém que, por exemplo, trabalhou por 20 anos, mas que após isso tenha deixado de exercer suas atividades remuneradas por vários anos, até chegar a idade necessária, não teria direito algum. Para Fábio Zambitte Ibrahim, “ignorar requisitos para a concessão de benefício implica romper com o equilíbrio atuarial do sistema” (Ibrahim, 2019, p.584-586).

No entanto, cumpre salientar que esse não é o entendimento seguido pelo Direito Previdenciário Brasileiro, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em diversos precedentes, já consolidou que a Aposentadoria por Idade poderá ser concedida caso atendidos os requisitos da idade mínima e do recolhimento das contribuições devidas, ainda que não simultâneos (Ibrahim, 2019, p.585).

Ainda, a Aposentadoria por Idade pode ser solicitada pela empresa de forma compulsória, desde que o segurado tenha conseguido cumprir a carência ao completar 70 anos de idade, se homem, ou 65, se mulher. Porém, garantido ao empregado uma indenização prevista pelas normas do Direito do Trabalho, considerando a data de rescisão do contrato, a data imediatamente anterior à do início da aposentadoria (Kertzman, 2022, p.485).

Por fim, o benefício previdenciário da Aposentadoria por Idade cessa com a morte do titular (Kertzman, 2022, p.485).

Ao longo dos anos, bem como os demais benefícios previdenciários, a Aposentadoria por Idade sofreu uma série de alterações normativas, sobretudo, no que tange os requisitos necessários à sua concessão.

Antes da publicação da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, as carências das Aposentadorias por Idade, por Tempo de Contribuição e Especial eram apenas 60 contribuições mensais. Ao aumentar o período mínimo para 180 meses, os segurados que ainda não gozavam direito adquirido, mas que estavam próximos de atender o tempo, certamente seriam altamente prejudicados, pois teriam que contribuir, pelo menos, por mais 10 anos. Por conseguinte, a fim de preservar a expectativa destes indivíduos, fora criada uma regra transitória para o incremento de carência, a ser aplicada somente aos filiados ao RGPS em 24 de julho de 1991. Então, o art. 142 da supracitada Lei trouxe uma tabela contendo o aumento progressivo da carência para os segurados que se encontravam na expectativa de direito, devendo ser observado o ano de atendimento das demais condições para o benefício previdenciário (Ibrahim, 2019, p.541).

Senão vejamos uma análise concreta apresentada por Fábio Zambitte Ibrahim em sua obra:

Por exemplo, tome-se o caso de segurado que se filiou ao RGPS antes de 24/07/91 e, somente em 2002, veio atingir a idade de 65 anos, requisito necessário para a aposentação do homem por idade. Nesta condição, deverá comprovar 126 contribuições mensais, e não 180. A regra transitória vai até 2011, quando, a partir daí, todos deverão comprovar as 180 contribuições mensais (Ibrahim, 2019, p.542).

Após a publicação da Lei nº 8.213 de 1991, houve a primeira mudança em relação aos requisitos da Aposentadoria por Idade. Conforme já dito anteriormente, o art. 48 da referida Lei foi o responsável por estabelecer a idade mínima de 65 anos para homens, e 60 anos para mulheres, exceto, os rurais que gozavam da redução de 5 anos para ambos. Além do mais, até então, era exigida a carência de 180 meses, vide art. 25, inc. II.

A Emenda Constitucional nº 103 de 2019, ou também conhecida como Reforma da Previdência, ensejou diversas alterações ao texto da Constituição Federal, a exemplo da substituição da antiga Aposentadoria por Idade pela nova Aposentadoria Programa. Contudo, antes de adentrar nas especificidades da nova modalidade, vale dizer que os indivíduos que conseguiram completar as condições da Aposentadoria

por Idade até 13 de novembro de 2019 – data de publicação da Reforma – permanecem cobertos pela norma anterior. Ademais, mesmo com a entrada em vigor da Reforma, ainda há como dar entrada na Aposentadoria por Idade, daí a relevância do presente estudo, porém, é necessário que sejam vistas as novas regras de transição.

A Aposentadoria Programada foi a grande responsável por substituir os modelos clássicos da Aposentadoria por Idade e por Tempo de Contribuição. Logo, as duas, antes com regras diversas, foram resumidas em apenas uma nova modalidade. Então, para aqueles que ingressarem no RGPS a partir de 13 de novembro de 2019, vigência da EC nº 103 de 2019, vide art. 19 (*caput*), somente poderão se aposentar quando completarem (i) a idade mínima de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, (ii) 20 anos de tempo de contribuição para homens e 15 anos para mulheres e (iii) carência de 180 meses.

Diante dos fatos expostos, se torna nítido que a Aposentadoria por Idade passou por diversas mudanças normativas ao longo do tempo, sobretudo, no que diz respeito aos requisitos necessários à sua concessão. Outrossim, cumpre destacar novamente que, por mais que os filiados após a publicação da Reforma da Previdência não irão usufruir da modalidade clássica da Aposentadoria por Idade, muitos são os indivíduos que começaram a contribuir antes da vigência da Emenda, que, portanto, fazem jus ao regramento antigo.

### 3.1 PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE OS CONCEITOS DE CARÊNCIA E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO E A RELEVÂNCIA FRENTE À PROBLEMÁTICA POSTA

O art. 24 da Lei nº 8.213 de 1991, a qual dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, conceitua a carência como o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para a concessão de determinado benefício da Previdência Social, devendo, portanto, ser considerada a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.

Ivan Kertzman entende que o conceito de carência está amplamente relacionado ao cotidiano das relações sociais. A exemplo disso, o mesmo afirma que o conceito de carência pode ser comparado ao que acontece na contratação de um plano de saúde,

tendo em vista que o contratante somente passa a ter o direito a uma consulta médica, por exemplo, quando decorre determinado período de tempo. No entanto, em alguns casos específicos, como em atendimentos que envolvem um certo nível de urgência, a carência passa a não ser mais exigida. De maneira análoga se dá o funcionamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), visto que para um indivíduo tenha o direito de usufruir de algum benefício da Previdência Social, antes é necessário o preenchimento de um número mínimo de contribuições mensais (Kertzman, 2022, p.397).

A finalidade original do instrumento da carência seria a de coagir o sujeito a contribuir, necessariamente, mensalmente, visando a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social e a proteção contra eventuais fraudes (Ibrahim, 2019, p.536).

Nos dizeres exatos de Ivan Kertzman:

O objetivo da carência é evitar que os segurados comecem a contribuir para o sistema de proteção social com o único objetivo: obter determinado benefício. Se não houvesse a necessidade de cumprimento de carência, seria possível que uma pessoa, no momento de sua doença, contribuísse por um mês para o RGPS e de imediato solicitasse o benefício por incapacidade temporária (Kertzman, 2019, p.362).

Parte da doutrina entende que os aplicadores do Direito devam ser mais flexíveis no que tange a interpretação do ordenamento jurídico, permitindo que os recolhimentos, ainda que atrasados, sejam considerados como carência. “O risco atuarial para o sistema seria pífio, mas o ganho para os segurados seria enorme, pois muitos deixam de obter suas prestações por causa do rigor interpretativo da carência”. Para Auxílio por Incapacidade Temporária e Aposentadoria por Incapacidade Permanente, em regra, são benefícios mantidos através da cotização do grupo, sendo, pois, razoável um mínimo de contribuição, de modo seja evitado que o indivíduo adentre ao sistema da Previdência Social já beirando a incapacidade e venha a recolher as várias contribuições necessárias ao mesmo tempo (Ibrahim, 2019, p.536).

A contabilização da carência acontece por competência, em outras palavras, de mês em mês. Mesmo que as atividades laborativas de um contribuinte tenha como início o último dia do mês, será contabilizado para fins de carência todos os 30 dias do mês em questão (Castro; Lazzari, 2022, p.322).

A função da carência está amplamente relacionada ao Princípio da Solidariedade, este como sendo, consoante a grande maioria da doutrina, o mais importante de todos os demais princípios que regem a Seguridade Social. Por sua vez, este fato se dá pela abrangência de toda a coletividade, sendo os contribuintes aqueles que – com capacidade contributiva – contribuem em favor dos que são desprovidos de condições. Ademais, a solidariedade encontra disposição na Constituição Federal de 1988, mais especificamente em seus artigos 3º, inciso I, e 195, caput – “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 [...]”. Conseqüentemente, a carência se mostra como um dos principais mecanismos responsáveis por garantir o pleno exercício da solidariedade nas situações que são regidas pelo Direito Previdenciário. (Correia; Correia, 2013, p.113-115).

Importante destacar que, a solidariedade, nunca, deve eliminar a responsabilidade individual. Porém, os benefícios que envolvem algum risco, deveriam deixar de ter carência, justamente, por serem imprevisíveis, não violando as premissas atuariais da Previdência Social, desde que tenha sido informada ao atuário (Ibrahim, 2019, p.534).

Existem alguns autores, a exemplo de Fábio Ibrahim, que acreditam que muitas vezes a carência é um conceito mal analisado, pois, via de regra, a mesma se encontra subordinada à ideia do equilíbrio financeiro e atuarial. No entanto, para eles, existe uma relação, porém, consiste em uma ligação meramente contingente. Então, ao contrário do que grande parte pensa, o equilíbrio financeiro e atuarial de um sistema não necessariamente exige contribuições adequadas para a concessão de um benefício considerado de modo isolado. O pensamento original é a existência de um plano de custeios compatível com um plano de benefícios, genericamente considerados. Isto é, a análise deve ser macro, e não micro. Enxergar a carência como um instituto jurídico umbilicalmente ligado ao equilíbrio financeiro e atuarial seria um exagero. Nos dizeres exatos do autor, “nada impede a existência de um sistema previdenciário atuarialmente equilibrado, mesmo sem qualquer carência” (Ibrahim, 2019, p.534).

Contudo, o mesmo autor também reconhece que ainda que a relação entre os dois conceitos seja apenas contingente, seria razoável a exigência de carência, como critério de mensuração da cotização individual, sobretudo, no que se refere aos

benefícios previdenciários programados, tais como a Aposentadoria por Idade (Ibrahim, 2019, p.534).

No entanto, o conceito de carência não se confunde com o conceito de tempo de contribuição. Pode acontecer de um segurado ter alguns anos de tempo de contribuição, mas nenhum mês de carência (Ibrahim, 2019, p.535).

Tempo de contribuição é contado de dia em dia. Por exemplo, o sujeito começou a trabalhar no dia 30 de junho de 2024 e foi despedido logo no dia seguinte, 1º de julho de 2024, o mesmo terá somente 2 dias de tempo de contribuição, mas 2 meses para efeitos de carência, não importando que tenha contribuído apenas um dia de cada mês (Kertzman, 2022, p.397-398).

Outra diferença entre carência e tempo de contribuição é sobre os efeitos de cada um no que se refere às contribuições recolhidas com atraso. Enquanto que na carência não se admite a contabilização para contribuições anteriores à data de inscrição no RGPS, no que tange ao tempo de contribuição, o mesmo poderá e deverá ser averbado nos parâmetros normais (Kertzman, 2022, p.397-398).

Imaginemos que alguém tenha começado a trabalhar há 10 anos, porém, nunca feito nenhum recolhimento. Alguns anos depois, este mesmo indivíduo realiza o cálculo de todos os recolhimentos atrasados, pagando-os juntos. Como resultado, na prática o mesmo contará com 10 anos de tempo de contribuição, mas nenhum mês de carência (Ibrahim, 2019, p.535).

Somente é preciso que a primeira contribuição seja em dia, havendo, portanto, um entendimento mais amplo de “contribuição mensal”. Na prática, se o segurado realizar apenas a primeira contribuição em dia, recolhendo todas as demais de uma única vez e em atraso, a contagem de carência seguirá os parâmetros normais (Ibrahim, 2019, p.535).

Os benefícios previdenciários nos quais há incidência de carência são o Auxílio por Incapacidade Temporária (12 meses), Aposentadoria por Incapacidade Permanente (12 meses), Salário Maternidade (10 meses), Auxílio Reclusão (24 meses) e as demais modalidades de Aposentadorias por Idade, por Tempo de Contribuição e Especial (180 meses).

Conforme o art. 26, inc. II, da Lei nº 8.213/91, os Auxílios por Incapacidade Temporária e Aposentadorias por Incapacidade Permanente, estarão isentos de carência nos

casos de acidente de qualquer natureza ou causa, e de doença profissional ou do trabalho, assim como nos casos em que o segurado, após filiar-se ao RGPS, for acometido de alguma das doenças e afecções constantes em uma lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social.

Cumprir destacar que se entende por acidente de qualquer natureza ou causa, aquele que resulta de algum trauma ou exposição a agentes exógenos físicos, químicos ou biológicos, desde que, gere alguma lesão corporal ou perturbação funcional ensejadora de perda ou a redução temporária ou permanente da capacidade de labor. Além disso, não é necessário que o acidente tenha acontecido em ambiente de trabalho para que configure a dispensa de carência (Kertzman, 2019, p.362).

A Portaria Interministerial MTPS/MS nº 22 de 2022 é a responsável por listar as doenças e afecções que isentam de carência a concessão de benefícios por incapacidade, conforme disposto no inciso II do artigo 26 da Lei nº 8.213/91. Atualmente, como sendo elas tuberculose ativa, hanseníase, transtorno mental grave (desde que esteja cursando com alienação mental), neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondilite anquilosante, nefropatia grave, estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante), síndrome da deficiência imunológica adquirida (AIDS), contaminação por radiação (com base em conclusão da medicina especializada), hepatopatia grave, esclerose múltipla, acidente vascular encefálico (agudo) e abdome agudo cirúrgico.

Portanto, como demonstrado, para estes específicos benefícios previdenciários, a carência acaba sendo quase que uma exceção, já que as dispensas acabam sendo extremamente amplas. O que não quer dizer, entretanto, que a regra geral não seja o caráter compulsório (Ibrahim, 2019, p.538).

## 4 CONFLITOS LEGISLATIVOS QUE COMPÕEM A PROBLEMÁTICA

Toda a problemática da carência como sendo exigível ou não para a concessão da Aposentadoria por Idade surge a partir de sucessivos conflitos entre diferentes espécies normativas que regem o estudo do Direito como um todo. Mais especificamente, as espécies responsáveis por tais conflitos são as Leis Ordinárias, os Decretos Normativos e as Emendas Constitucionais, frente à Constituição Federal, neste caso, de 1988.

Portanto, para a melhor compreensão da discussão, se torna indispensável o estudo e análise de como se dá a disposição hierárquica entre as supracitadas espécies normativas, e quais os seus efeitos quando relacionadas à Constituição Federal de 1988.

### 4.1 CONCEITO E APLICABILIDADE DE LEIS ORDINÁRIAS

De acordo com Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, Lei Ordinária consiste em uma norma jurídica revestida pela capacidade de regulamentar temas diversos, sendo, destarte, cabível em dispositivos que o constituinte não cobrou que a regulação da matéria deva, necessariamente, acontecer por Lei Complementar (Mendes; Branco, 2022, p.1.070).

Então, a existência de Lei Complementar está relacionada ao fato de que determinadas matérias, ainda que sejam de extrema relevância, não devem ser regulamentadas somente pela Constituição. Segundo os autores, a finalidade de tal medida seria evitar um eventual “engessamento” de mudanças futuras. Mas, ao mesmo tempo, estas matérias não poderiam estar sujeitas a constantes alterações, diante da criação de Leis Ordinárias. Sumamente, se “pretendeu resguardar determinadas matérias de caráter infraconstitucional contra alterações volúveis e constantes, sem, porém, lhes exigir a rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, assim que necessário” (Moraes, 2005, p.593).

Para além do conceito, vale salientar que as Leis Ordinárias se diferenciam das Leis Complementares sob dois aspectos, sejam eles os aspectos material e formal. A priori,

sob a perspectiva do aspecto material, somente poderão ser objeto de Lei Complementar as matérias que estão, em rol taxativo, previstas na Constituição. Em contrapartida, todas as demais matérias poderão ser objeto de Lei Ordinária. A posteriori, o aspecto formal, diz respeito aos processos de criação destas diferentes espécies normativas. Durante a fase de votação, enquanto que o *quorum* de aprovação da Lei Ordinária é de maioria simples (art. 47, CF/88), o *quorum* de aprovação da Lei Complementar é de maioria absoluta (art. 69, CF/88) (Moraes, 2005, p.594).

Ademais, quanto à hierarquia existente entre Lei Ordinária e Complementar, o fato se revela como um debate eternizado por grande parte da doutrina, havendo “ambos os lados grandes juristas e brilhantes argumentações” (Moraes, 2005, p.595).

Resumidamente, existem três diferentes visões, a primeira entende que sempre existe hierarquia entre as duas espécies normativas, a segunda entende que nunca existe hierarquia entre as duas espécies normativas e, por fim, a última defende que existe hierarquia entre as duas espécies normativas somente em determinadas e específicas circunstâncias. De modo que, “não se admite uma única resposta geral” (Silva, 2022, p.681-706).

#### 4.2 CONCEITO E APLICABILIDADE DE DECRETOS LEGISLATIVOS

Decreto Legislativo consiste, basicamente, no instrumento jurídico que permite a atuação do Congresso Nacional. Se relaciona, portanto, às matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, que se encontram previstas nos artigos 49 e 62 da Constituição Federal. Logo, visa a elaboração de uma norma marcada pela não exigibilidade de uma sanção – promulgação ou veto – presidencial. Nas palavras de Pontes de Miranda, “decretos legislativos são as leis a que a Constituição não exige a remessa ao Presidente da República para a sanção” (1973, p.142, *apud* Calissi, 2010, p.2).

Enquanto que nas leis formais é indispensável a promulgação do Presidente da República, sancionando o que inicialmente chegou ao Congresso como um Projeto de Lei (PL) e posteriormente saiu como um Decreto, agora se tratando de um Decreto

Legislativo, o responsável por tal medida passa a ser o Presidente do Senado (Calissi, 2010, p.4).

Ainda, cumpre dizer que o *quorum* de aprovação do Decreto Legislativo é de maioria simples (art. 47, CF/88) e o mesmo deverá ser discutido e votado observando o sistema bicameral – isto é – em ambas casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal). Em conclusão, “o decreto legislativo aprova-se segundo o procedimento da Lei Ordinária, apenas diferenciando-se no momento da promulgação” (Calissi, 2010, p.4).

Para ilustrar, um dos conceitos mais básicos do estudo do Direito, como sendo a Pirâmide Normativa proposta por Hans Kelsen, se revela um mecanismo indispensável para se obter a compreensão e melhor visualização da hierarquia existente entre Leis Ordinárias e Decretos Legislativos, bem como todas as demais espécies normativas.

Como a própria nomenclatura induz ao leitor, a Pirâmide Normativa pode ser resumida a uma abordagem sistemática e formalista que procura entender a estrutura completa de todo o ordenamento jurídico, onde as diferentes espécies de normas estão escalonadas, em outras palavras, dispostas de forma hierárquica (Alves, 2024).

Desse modo, de acordo com a Pirâmide Normativa, Emendas Constitucionais estariam acima de Leis Ordinárias, as quais por sua vez estariam acima dos Decretos Legislativos, e sobretudo, o mais importante seria que todas estas espécies normativas (bem como as demais não citadas) estarem abaixo da Constituição Federal.

#### 4.3 CONCEITO E APLICABILIDADE DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Segundo Bernardo Gonçalves Fernandes, as Emendas Constitucionais compõem uma outra espécie de norma, sujeita a procedimento e *quorum* especiais, que uma vez aprovadas, serão integradas ao texto da Constituição. Nas palavras do jurista, “viram norma constitucional com o mesmo status de qualquer outra norma constitucional” (Fernandes, 2022, p.1.040).

Quanto ao procedimento de criação das Emendas Constitucionais, a doutrina aborda três diferentes fases, como sendo elas a iniciativa, a constitutiva e a complementar. Primeiramente, a fase iniciativa consiste na apresentação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) na Casa Legislativa Iniciadora, cabendo, portanto, essa função somente ao Presidente da República, ou a um terço, no mínimo e separadamente, dos membros que compõem a Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou a mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação. Estando a respectiva manifestação em questão, condicionada à aprovação da maioria relativa dos seus membros (Moraes, 2005, p.591-592).

Agora, na fase constitutiva, a PEC será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, de forma separada, em dois turnos, somente estando aprovada se obtiver (em ambos) três quintos dos votos de seus membros (Moraes, 2005, p.591-592).

Por fim, a fase complementar está relacionada à promulgação e publicação da PEC, a qual será realizada, obrigatoriamente de forma conjunta, pelas Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, com o respectivo número de ordem. Conforme Alexandre de Moraes, no que tange à publicação, a Constituição permanece silente, dando a entender que seria competência do Congresso Nacional. Ainda, cumpre dizer que o art. 60, § 5º, da Constituição Federal veda – expressamente – que a matéria inserida em uma PEC rejeitada ou havida por prejudicada, jamais poderá ser objeto de nova PEC na mesma sessão legislativa (Moraes, 2005, p.591-592).

Superados os conceitos e características gerais de cada uma das diferentes espécies normativas que abrangem a problemática posta, é imprescindível trazer a discussão de que forma o ordenamento jurídico brasileiro versou ao longo dos anos sobre a carência como sendo um requisito necessário para a concessão da Aposentadoria por Idade. Em outras palavras, procurar entender os moldes da Aposentadoria por Idade desde o seu surgimento até os dias atuais, cujas controvérsias têm sido cada vez mais frequentes.

Diante disso, a priori, o artigo 25 da Lei nº 8.213 de 1991 determinou (de modo geral) o período de carência necessário para a concessão das prestações pecuniárias que compõem o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), logo, mais especificamente, em seu inciso II confere a Aposentadoria por Idade, bem como a Aposentadoria por Tempo de Serviço e Aposentadoria Especial, a indispensabilidade de cumprimento do

equivalente a 180 (cento e oitenta) contribuições mensais. É claro, somado ao preenchimento do requisito etário, este como sendo 65 (sessenta e cinco) anos para homens, e 60 (sessenta) anos para mulheres, conforme determinou o artigo 48 da referida Lei.

Assim como a supracitada Lei Ordinária que versou sobre os benefícios que compõem a Previdência Social, em certos momentos o Decreto nº 3.048 de 1999 também deu a carência o status de indispensabilidade no que tange o pleito da Aposentadoria por Idade. A exemplo disso está o artigo 51, que ainda no início do seu *caput*, atribui a Aposentadoria por Idade somente ao segurado da Previdência Social “uma vez cumprida a carência exigida”.

Dessa maneira, a conclusão a que se chega é que, de fato, por muitos anos o ordenamento jurídico pátrio versou – até então de forma explícita – sobre a carência como sendo indispensável para a concessão da modalidade de Aposentadoria por Idade.

O que o presente estudo busca transferir ao debate não consiste neste período em que a legislação fora devidamente clara. Mas sim, a inércia que têm sido adotada pelo Poder Judiciário nos dias atuais sobre a problemática. Vale lembrar que, a Emenda Constitucional nº 103 de 2019, popularmente conhecida como a “Reforma da Previdência Social”, não somente no que tange à Aposentadoria por Idade, mas sim sobre os benefícios previdenciários como um todo, foi responsável por trazer inúmeras mudanças.

Diante disso, é possível compreender que a intenção da Reforma da Previdência, em regra, é versar sob um novo olhar sobre as condições atinentes ao pleito dos benefícios previdenciários.

Por conseguinte, fora através da publicação de tal Emenda Constitucional que a problemática surge. O art. 201, § 7º, inc. I, garante que será devida a aposentadoria no RGPS aos filiados que atenderem, cumulativamente, as condições de (i) “65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher”, desde que (ii) “observado tempo mínimo de contribuição”. Então, a partir desse momento a Constituição passou a abordar a Aposentadoria por Idade de modo diverso. Fato este, incontroverso, vez que até então a legislação não havia abordado

o tempo de contribuição como mais uma condição para o pleito da Aposentadoria por Idade.

No entanto, a confusão normativa não se encerra com a alteração trazida pelo art. 201 da EC nº 103 de 2019. Posteriormente, o art. 51 (*caput*) do Decreto nº 10.410 de 2020 resgatou novamente a carência como sendo necessária para a concessão da Aposentadoria Programada. Levando em conta um entendimento literal do Decreto supracitado, a partir de então seriam três os requisitos indispensáveis, a idade, o tempo de contribuição e a carência.

Cumprir destacar que a Aposentadoria Programada foi mais uma alteração inserida na EC nº 103 de 2019 (art. 19, *caput*), que, basicamente, serviu para substituir tanto a Aposentadoria por Tempo de Contribuição quanto a Aposentadoria por Idade. Agora, são os requisitos exigidos por tal inovação a idade (65 anos, se homem, 62 anos, se mulher) e o tempo de contribuição (20 anos para homens e 15 anos para mulheres) (Castro; Lazzari, 2023, p.418).

Resumidamente, aqueles que se inscreverem no RGPS a partir de 13 de novembro de 2019 – vigência da EC nº 103 de 2019 – quando cumpridos os requisitos supracitados, não irão mais ter o direito a Aposentadoria por Idade, mas sim a chamada “Aposentadoria Programada”.

Para os segurados que começaram a contribuir antes da Reforma da Previdência, não deverão obrigatoriamente se aposentar com base nas regras anteriores à Emenda Constitucional, somente, é claro, caso lhe seja mais benéfico. Pois, conforme evidenciado por Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari, “as normas de concessão e de apuração do benefício vão depender da época em que o segurado adquiriu o direito à aposentadoria”, de forma que, não seria justo que a legislação posterior alterasse as regras cujo o direito já fora antes adquirido (Castro; Lazzari, 2023, p.443).

Esta ideia, portanto, se aplica aos segurados que cumpriram todas as condições aplicáveis anteriormente à publicação da Reforma da Previdência. Por outro lado, para aqueles filiados antes da publicação da Emenda Constitucional, que não haviam cumprido os requisitos até a data, a própria Reforma da Previdência prevê uma série de regras de transição, as quais poderão ser mais benéficas quando comparadas com

as novas regras criadas. No entanto, não cabe a discussão posta adentrar as minúcias de cada uma dessas regras.

Sucintamente, o que se procura evidenciar é que o Decreto nº 10.410 de 2020 retomou a ideia da carência como mais uma condição de concessão da Aposentadoria por Idade, mesmo diante da nova redação que a Reforma da Previdência trouxe.

Interessante ressaltar que o caráter taxativo da legislação que rege o Direito Previdenciário, impede tanto a criação de novos requisitos (ou até mesmo obstáculos), por meio da interpretação do Poder Judiciário, bem como impede a extensão da proteção previdenciária nos casos em que o ordenamento é claro e suficiente ao definir o grau de incidência da proteção ao risco social (Weber, 2020, p.59, *apud* Neto, 2023, p.52).

Melquiades Peixoto Soares Neto, em artigo publicado na Revista Brasileira de Direito Social (RBDS), teceu uma comparação entre a Emenda Constitucional nº 20 de 1998 e a atual Reforma da Previdência.

A disposição normativa da Emenda Constitucional nº 20 de 1998, sequer versou, no que se refere a Aposentadoria por Idade, sobre o tempo de contribuição mínimo. Desse modo, a omissão sobre o tempo de contribuição e da carência tanto na Constituição Federal, quanto na própria Emenda, resulta, neste caso, na remissão à legislação infraconstitucional, como sendo a responsável por definir os requisitos. A expressão “nos termos da lei” contida no § 7º, diante da omissão dos demais requisitos, com exceção da idade mínima, força o entendimento da EC nº 20 de 1998 ser uma norma constitucional de eficácia limitada, portanto, sendo necessária complementação infraconstitucional para a produção dos seus efeitos com plenitude (Neto, 2023, p.53).

Somente neste cenário seria viável a complementação do ordenamento pela Lei nº 8.213 de 1991.

No entanto, é o inverso do que aconteceu na Emenda Constitucional nº 103 de 2019 (atual Reforma da Previdência). A mesma alterou o art. 201, § 7º, da CF, estabelecendo – de forma clara e explícita – a idade mínima e a observância do tempo mínimo de contribuição, não mais havendo omissão. Por conseguinte, o autor chegou à conclusão de que há uma autossuficiência normativa da EC nº 103 de 2019, diferentemente do que aconteceu nas disposições da EC nº 20 de 1998, sendo, nas

palavras do autor, uma norma “plenamente eficaz e de aplicação imediata”. Pois, neste caso, não há a necessidade da aplicação de norma infraconstitucional (Neto, 2023, p.53).

Afinal, o efeito de completude da atual Reforma da Previdência, responsável por ditar todos os requisitos necessários para a concessão dos benefícios, não quer dizer somente sobre a eficácia plena da norma constitucional, bem como no impedimento de qualquer interpretação de requisitos anteriormente não previstos (Neto, 2023, p.53).

Ainda sim, mesmo diante de todas as implicações supracitadas, a maioria esmagadora dos Tribunais que compõem a Justiça Federal – repartição do Judiciário responsável por decidir demandas que envolvem o tema em questão – atualmente ainda estão entendendo como se a carência ainda fosse indispensável para a concessão da Aposentadoria por Idade. Apesar de algumas Turmas Recursais (ou até mesmo TRFs) estarem discordando disso.

#### **4.3.1 Princípio da Supremacia da Constituição Federal**

O argumento pioneiro e de extrema importância para a parcela da doutrina que defende a não exigência da carência como uma condição para o pleito da Aposentadoria por Idade é justamente o Princípio da Supremacia da Constituição Federal.

De acordo com os autores da obra “Curso de Direito da Seguridade Social”, é uma constatação óbvia o fato de que a Constituição Federal é a grande norma responsável por conduzir tudo que envolve o direito à segurança social (Correia; Correia, 2013, p.72-73).

Em regra, a interpretação das diversas espécies normativas, já discutidas anteriormente, que envolvem a prática do Direito, inclusive o ramo Previdenciário, por sua vez, deve acontecer sob o viés da Constituição Federal, e não a partir de atos normativos infraconstitucionais ou até mesmo meramente administrativos (Correia; Correia, 2013, p.72-73).

Cumprir dizer que, sempre, a Constituição deve ser enxergada como a referência (centro) das normas que compõem o ordenamento jurídico. Apesar de se tratar de uma premissa basilar do Direito, diversas são as situações em que a inobservância a este entendimento gera conflitos jurídicos, a exemplo do presente debate.

Ilustrativamente, para uma parcela dos juristas, com o advento da Reforma da Previdência, o que aconteceu na prática foi uma “sobreposição” de certas normas infraconstitucionais, a exemplo da própria Lei nº 8.213 de 1991 e o Decreto nº 10.410 de 2020, ambos discutidos anteriormente.

Para além das normas, por repetidas vezes alguns meros atos administrativos também já foram autores de conflitos com os ditames da Constituição Federal.

O Ofício SEI Circular nº 064/2019/DIRBEN/INSS, de 30 de dezembro de 2019, em seu item 2.4, fazendo referência a Reforma da Previdência, afirmou que “a Emenda não interferiu na carência disciplinada pela Lei nº 8.213, de julho de 1991, mantendo-se, assim, a exigência de 180 (cento e oitenta) contribuições mensais para as aposentadorias programáveis”.

A Portaria DIRBEN/INSS nº 991, de 28 de março de 2022, separou um título por completo para versar sobre a carência, não excluindo a Aposentadoria por Idade das modalidades que requerem a carência como um requisito.

Por fim, a Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022, por diversas vezes também versou sobre o instituto da carência.

Logo, na prática, alguns pensadores acreditam que nos dias atuais há um considerável nível de dificuldade pelos aplicadores do Direito em se basear primeiro em normas constitucionais. Nas palavras dos autores, “muitas vezes estes esgotam as possibilidades nos atos administrativos, quando muito chegam às Leis Ordinárias e, se restar fôlego, alguns ainda conseguem visitar o texto constitucional” (Correia; Correia, 2013, p.72-73).

A Constituição Federal é considerada a Lei Fundamental, por sua vez, responsável por ditar a vida em sociedade, devendo, pois, prescrever os deveres e garantir os direitos, de forma que seja instaurada uma atmosfera de controle do Estado Garantidor (Bernardi; Nascimento, 2018, p.248).

A grande maioria dos doutrinadores afirmam que a supremacia da Constituição pode se manifestar em seus aspectos material e formal. A Supremacia Material da Constituição Federal se relaciona ao conteúdo da matéria de uma Constituição, existindo-a somente em constituições consideradas flexíveis, onde as leis constitucionais são ouvidas. Por outro lado, a Supremacia Formal da Constituição, somente há de imputá-la nas constituições escritas (Bernardi; Nascimento, 2018, p.249).

Diante disso, cabe dizer que a Constituição Federal de 1988, certamente, atende a ambos os aspectos elencados.

Então, as normas que compõem ou venham a compor o ordenamento jurídico, só terão validade se confrontadas pela Constituição e por ela forem validadas. Como resultado, todas as normas jurídicas são obrigadas a se adequar aos parâmetros da própria Constituição, de modo que, caso não se adequem, serão consideradas inconstitucionais. Todas as pessoas, sejam elas públicas ou privadas, estão submetidas à supremacia da Constituição Federal, de modo que não se pode admitir uma legislação incompatível com a mesma (Bernardi; Nascimento, 2018, p.246-250).

Da relevância da Constituição Federal e da nova redação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, a última dando a entender a não exigência da carência como sendo um requisito para concessão da Aposentadoria por Idade, surge a problemática posta.

#### **4.3.2 Poder Constituinte e suas formas de manifestação**

Para a melhor compreensão sobre a tamanha relevância da atual Reforma da Previdência, é imprescindível entender como é criada e qual a eficácia de uma Emenda Constitucional.

Ademais, levando em consideração que o ramo do Direito Previdenciário é marcado por constantes e variadas mudanças no ordenamento, de suma importância é o entendimento de quais maneiras o Poder Constituinte pode se manifestar.

Antes de adentrar ao estudo do Poder Constituinte em si, cabe ressaltar que a doutrina afirma a existência de duas categorias diversas de legisladores. Segundo Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, existem os legisladores constituintes, os quais a

nomenclatura por si só induz o sentido ao leitor, como sendo os responsáveis por elaborar e modificar normas de caráter constitucional. Consiste no poder de estabelecer a Constituição de um Estado, bem como de modificar certa Constituição já existente. Por outro lado, os legisladores ordinários abrangem os sujeitos cuja competência é a de elaborar as demais normas – infraconstitucionais – do ordenamento jurídico (Paulo; Alexandrino, 2015, p.79).

O foco central de tal divisão é distinguir e delimitar os conceitos de Poder Constituinte e Poderes Constituídos, de modo que, sempre, a supremacia da Constituição seja reafirmada. Nas palavras dos autores, “O Poder Constituinte é o poder que cria a Constituição. Os Poderes Constituídos são o resultado dessa criação, isto é, são os poderes estabelecidos pela Constituição” (Paulo; Alexandrino, 2015, p.79-80).

A doutrina também distingue o Poder Constituinte em diferentes espécies, sendo as mais clássicas os Poderes Constituintes Originário e Derivado. O Poder Constituinte Originário é a espécie que demonstra ser capaz o desenvolvimento de uma Constituição a partir do zero. Então, permite a criação de um novo Estado, ou refundação de um Estado, podendo acontecer a substituição de uma Constituição por uma diversa, a exemplo do que se dá em casos de golpes, revoluções, desagregações sociais ou até mesmo pelo desejo da própria população. (Paulo; Alexandrino, 2015, p.82-85).

São atribuídas cinco características ao Poder Constituinte Originário. Político, pois é com ele que nasce a ordem jurídica, por meio da criação de uma nova Constituição ou modificação de uma já existente. Inicial, pois representa a base da ordem jurídica, quebrando, portanto, a ordem que o antecede (não há norma anterior). Incondicionado, pois não se encontra vinculado a nenhum outro procedimento específico de atuação. Permanente, pois não se extingue no momento do seu exercício, isto é, continua apto a se manifestar novamente a qualquer tempo. E ilimitado (ou autônomo), tendo em vista que não pode ser regulado pelas regras contidas no regime anterior (Paulo; Alexandrino, 2015, p.82-85).

Em contrapartida, o Poder Constituinte Derivado consiste na espécie capaz de modificar a Constituição Federal ou elaborar Constituições Estaduais. Criado pelo Poder Constituinte Originário, já citado anteriormente, sendo previsto e regulado na Constituição Federal. Por isso, se trata de um poder jurídico, pois integra o Direito, a exemplo das Emendas Constitucionais (art. 60, CF/88). Diferentemente do Poder

Constituinte Originário, o Poder Constituinte Derivado é limitado (ou subordinado), pois deverá atender aos limites – tanto explícitos quanto implícitos – previstos na Constituição, sob pena da regra ser considerada inconstitucional. Ademais, vale dizer que é condicionado, na medida que na criação de Emendas Constitucionais, por exemplo, deverá ser observado todos parâmetros do procedimento previsto pelo art. 60 da Constituição Federal (Paulo; Alexandrino, 2015, p.85-86).

Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino ainda fazem uma diferenciação entre o Poder Constituinte Derivado Reformador e o Poder Constituinte Derivado Decorrente. Dessa forma, o Reformador consiste na capacidade de modificação da Constituição Federal, desde que sejam respeitados os limites impostos pelo Poder Constituinte Originário. Por outro lado, o Decorrente é o responsável por conferir autonomia aos estados-membros para se auto-organizarem através da elaboração de suas próprias Constituições (Paulo; Alexandrino, 2015, p.87-88).

Diante das várias divisões expostas, é cabível chegar à conclusão que Emendas Constitucionais consistem em uma espécie de norma cuja elaboração é legítima, tendo em vista a existência do instituto jurídico do Poder Constituinte Derivado Reformador.

Outrossim, vale ressaltar que o mesmo certamente está sujeito à incidência do chamado “Controle de Constitucionalidade”, cujo conceito será aprofundado em outro capítulo do presente estudo.

Diante disso, as alterações ocasionadas com o advento da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, poderiam ser consideradas inconstitucionais em caso de incongruência com as regras estabelecidas pela Constituição Federal, o que não se aplica ao caso. Agora sob uma nova ótica, a validade da Reforma da Previdência pode ser reafirmada.

#### **4.3.3 Controle de Constitucionalidade e seus efeitos**

Como dito no tópico anterior, Emendas Constitucionais estão sujeitas ao Controle de Constitucionalidade. O mesmo surge frente à necessidade de garantir a tutela de supremacia da Constituição. Portanto, se configura como mais um argumento que

autoriza a interpretação da carência como não sendo mais uma condição para a Aposentadoria por Idade após a publicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019.

A Constituição Federal é atribuída de uma força subordinante, sendo, portanto, a responsável por conferir legitimidade e validade as demais normas jurídicas. Nos exatos termos de Dirley da Cunha Júnior, a Constituição Federal “é a base de sustentação do próprio Estado Democrático de Direito”, vez que resguarda o respeito à ordem jurídica e permite a efetivação dos valores sociais. Por certo, a supremacia da Constituição Federal estaria comprometida em caso de ausência de um sistema responsável por lhe garantir, lhe conferindo superioridade e força normativa, e conseqüentemente, vedando antinomias que agredem preceitos constitucionais (Júnior, 2017, p.33).

Assim, o Controle de Constitucionalidade consiste em um meio de fiscalização de validade e conformidade das leis e atos emanados pelo Poder Público, tendo por base uma Constituição rígida. Por conseguinte, justamente pela Constituição Federal de 1988 ser considerada rígida, se torna indispensável que a própria Constituição discipline em seu texto um mecanismo de defesa revestido de eficácia, a fim de evitar eventuais atentados que venham a se concretizar. Nas palavras do Dirley, “consiste numa atividade de verificação da conformidade ou adequação da lei ou ato do Poder Público com a Constituição” (Júnior, 2017, p.34-35).

Como sentencia a doutrina, o Controle de Constitucionalidade poderá reclamar de três pressupostos, como sendo eles (i) a existência de uma Constituição formal, (ii) a compreensão da Constituição como uma norma jurídica fundamental e (iii) a instituição de, pelo menos, um órgão com competência para o exercício de tal atividade de controle (Júnior, 2017, p.35).

O Controle de Constitucionalidade exige a existência de uma Constituição formal e escrita, de modo que represente um conjunto de princípios e normas escritas, consolidados num texto jurídico supremo. Logo, as Constituições costumeiras ou históricas – não escritas – por serem flexíveis, não estão sujeitas à incidência do Controle de Constitucionalidade. Inclusive, nos países que as adotam, vige a supremacia do Parlamento, não sendo aceita a fiscalização dos atos dele provenientes (Júnior, 2017, p.35).

Para além disso, a Constituição deve ser entendida como uma norma jurídica fundamental – rígida e suprema – sendo distinta das leis comuns. Para Dirley, a característica rígida da Constituição vem exatamente da previsão de um procedimento especial e agravado, exclusivo para a alteração de normas constitucionais. Portanto, significativamente diferente do procedimento comum e simples previsto para a criação ou modificação de Leis Ordinárias ou Complementares. Em outras palavras, frente a rigidez da Constituição resulta “a distinção entre as leis constitucionais (superiores e supremas) e as leis comuns (inferiores), existindo entre elas, necessariamente, uma relação de hierarquia” (Júnior, 2017, p.36).

Ademais, Constituições rígidas não podem ser alteradas por Leis Ordinárias, mas somente por procedimentos especiais agravados de Emendas ou Revisões Constitucionais. Ou seja, “toda lei ordinária contrária à Constituição não pode ter validade, é radicalmente nula, é inconstitucional, devendo ser expulsa do sistema jurídico” (Júnior, 2017, p.36).

O que demonstra novamente, agora sob uma nova ótica, que Emendas Constitucionais estão dispostas hierarquicamente superiores quando comparadas às Leis Ordinárias.

Além do mais, desde a Constituição Federal de 1891, cumpre ao Poder Judiciário – em regra – o exercício do Controle de Constitucionalidade. Apesar de que, os Poderes Legislativo e Executivo podem o exercer em certas situações excepcionais, de modo preventivo ou repressivo (Júnior, 2017, p.37).

Superado o conceito do Controle de Constitucionalidade, e destacada a importância deste fenômeno jurídico para a compreensão da problemática em discussão, vejamos suas diversas formas de manifestação.

São três as diferentes maneiras de caracterização do Controle de Constitucionalidade, sendo elas quanto (i) à natureza do órgão ou (ii) ao momento de exercício, ou (iii) ao órgão judicial que o exerce ou (iv) à forma ou modo de controle judicial (Barroso, 2019, p.63).

Quanto à natureza do órgão, o Controle de Constitucionalidade poderá ser Político ou Judicial. Então, o mesmo será Político a partir do momento em que o exercício da fiscalização emane de órgão desta natureza, normalmente, ligado de forma direta ao Parlamento. No Brasil, o Controle de Constitucionalidade é eminentemente Judicial,

isto é, exercido pelo próprio Poder Judiciário. No entanto, também poderá ser exercido tanto pelo Executivo, seja através do veto de uma lei quando constatada sua inconstitucionalidade, quanto pelo Legislativo, seja através da rejeição de um PL pela Comissão de Constituição e Justiça da casa legislativa, por exemplo, por sua inconstitucionalidade (Barroso, 2019, p.64-67).

Quanto ao momento de exercício, o Controle de Constitucionalidade poderá ser Preventivo ou Repressivo. Preventivo quando é realizado anteriormente à efetivação do PL, tendo por finalidade impedir que um ato inconstitucional entre em vigor. Por outra via, será Repressivo quando a legislação já se encontra em vigor, agora, o objetivo se torna paralisar a eficácia do ato. Nesses casos, necessariamente, o controle deverá ser exercido pelo Poder Judiciário (Barroso, 2019, p.67-68).

Quanto ao órgão judicial que o exerce, o Controle de Constitucionalidade poderá ser Difuso ou Concentrado. A característica de difusão está relacionada ao fato de que todos e quaisquer juízes ou tribunais podem (e devem) reconhecer a inconstitucionalidade de uma norma e a sua não aplicação aos casos. Para Luís Roberto Barroso, “do juiz estadual recém-concurado até o Presidente do Supremo Tribunal Federal, todos os órgãos judiciários têm o dever de recusar aplicação às leis incompatíveis com a Constituição” (Barroso, 2019, p.69-71).

Por outro lado, será enquadrada a concentração quando o Controle de Constitucionalidade é exercido por um único órgão ou por um número limitado de órgãos criados somente voltados para tal finalidade. Em nosso país, a EC nº 16 de 1965 trouxe o Controle Concentrado de Constitucionalidade perante o STF através do Procurador-Geral da República (PGR), para além dos casos específicos de intervenção federal nos Estados (Barroso, 2019, p.69-71).

Por fim, quanto à forma ou modo de controle judicial, o Controle de Constitucionalidade poderá se manifestar ora pela via incidental ora pela via principal. Primordialmente, o controle pelas vias incidentais deverá ser desempenhado por juízes e tribunais nos julgamentos de casos concretos submetidos às suas respectivas jurisdições. Será quando o pronunciamento a respeito da constitucionalidade ou não de uma norma “faz parte do itinerário lógico do raciocínio jurídico a ser desenvolvido”. Ainda, cabe dizer que nestes casos específicos a inconstitucionalidade poderá ser suscitada tanto como tese que compõe a defesa, quanto como fundamento de pretensão da parte autora (Barroso, 2019, p.71-72).

Entretanto, o Controle de Constitucionalidade pelas vias principais – por meio de ações diretas – deverá ser exercido fora de determinado caso concreto, logo, independe o debate existente entre as partes, sendo o objeto, portanto, a discussão sobre a validade da legislação em si. A legitimação para interpor Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é restrita a órgãos e entidades específicas. Consiste num mecanismo de “preservação da harmonia do sistema jurídico, do qual deverá ser eliminada qualquer norma incompatível com a Constituição” (Barroso, 2019, p.71-72). Em suma, o estudo sobre o exercício do Controle de Constitucionalidade serve como modo de reforçar a eficácia das Emendas Constitucionais, e portanto, demonstrar ser mais um argumento que prevê a sobreposição de dispositivos da Constituição frente às demais normas.

#### **4.3.4 Eficácia da Emenda Constitucional nº 103 de 2019**

José Afonso da Silva, em diferentes momentos de sua obra “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”, cujo estudo é voltado para a análise dos efeitos jurídicos por elas emanados, afirma que “não há norma constitucional alguma destituída de eficácia” (Silva, 2008).

É certo que todas as normas dispõem de efeitos jurídicos, no entanto, o que se pode perceber é que a eficácia de normas determinadas acaba por não se manifestar na integralidade dos efeitos jurídicos que o constituinte a priori pretendeu (Silva, 2008).

Nas palavras do jurista, “normas constitucionais são todas as regras que integram uma Constituição rígida”, não importa, portanto, o seu conteúdo efetivo, pois somente elas constituem como fundamento de validade do ordenamento jurídico. Dessa forma, para o autor a característica marcante das normas constitucionais consiste na supremacia, figurando como o corolário de uma Constituição rígida. De forma que, caso ausente a supremacia, “tais normas não teriam diferença alguma das normas da legislação ordinária. É a supremacia, pois, que define a distinção formal entre normas constitucionais e as demais normas do ordenamento jurídico” (Silva, 2008).

Já citado anteriormente, vale salientar que toda norma, obrigatoriamente, emana efeitos jurídicos. Entretanto, o que pode acontecer é que determinada norma não

manifeste – com plenitude – todos os efeitos que o legislador, quando a elaborou, pretendia como resultado, “enquanto não se emitir uma norma jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida”. José Afonso da Silva, quanto à eficácia e aplicabilidade, divide as normas constitucionais como de eficácia plena, contida ou limitada (ou reduzida) (Silva, 2008).

Normas constitucionais de eficácia plena são aquelas que, “desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais (...) que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular”. São, então, as quais possuem todas as condições necessárias para a sua incidência direta. Quando a norma indicar com precisão quais as condutas positivas e negativas que devem ser seguidas, de modo que não lhe restem dúvidas, estará completa e, conseqüentemente, dotada de eficácia plena, ainda que não seja socialmente eficaz (Silva, 2008).

Conforme o jurista, serão consideradas normas de eficácia plena, as normas constitucionais que (i) contenham vedações ou proibições, ou que (ii) confirmem isenções, imunidades e prerrogativas, ou que (iii) não designem órgãos ou autoridades especiais a que incumbam especificamente sua execução, ou que (iv) não indiquem processos especiais de sua execução ou ainda (v) não exijam a elaboração de novas normas legislativas que lhes completem o alcance e o sentido ou lhes fixem o conteúdo (Silva, 2008).

Conseqüentemente, a parcela dos doutrinadores que entendem pela permanência da carência como sendo um requisito essencial da Aposentadoria por Idade, acreditam que a Emenda Constitucional nº 103 de 2019 pode ser enquadrada como a última situação listada acima, vez que a redação trazida pelo art. 201, § 7º, inc. I, da referida Lei não deixa dúvidas quais seriam os requisitos essenciais para a concessão da Aposentadoria por Idade. Isto é, pode ser considerada uma norma constitucional que não depende de uma Lei Ordinária ou Complementar que a complemente.

Normas constitucionais de eficácia contida são aquelas de natureza imperativa, podendo ser positivas ou ainda negativas, desde que limitadoras do poder público, consagrando direitos subjetivos dos indivíduos ou ainda de entidades públicas ou privadas. Assim como as normas constitucionais de eficácia plena são de aplicabilidade imediata, porém, se distinguem na medida que tal eficácia poderá ser contida mediante legislação futura ou por outros meios jurídicos. Analogamente,

podem ser relacionadas com as normas constitucionais de eficácia limitada em razão da chance de regulamentação por outra legislação. No entanto, se diferenciam no que tange à aplicabilidade, vez que possuem o sentido o contrário, o de restringir a eficácia ao invés de ampliá-la, a exemplo do que acontece com as normas de eficácia limitada (Silva, 2008).

Uma das peculiares das normas de eficácia contida é que, em regra, chamam a intervenção do legislador ordinário, “fazendo expressa remissão a uma legislação futura, mas o apelo ao legislador ordinário visa a restringir-lhes a plenitude da eficácia, regulamentando os direitos subjetivos que delas decorrem” (Silva, 2008).

Normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que somente com a simples entrada em vigor, não produzem todos os seus efeitos. Pois, o legislador constituinte não estabeleceu sobre a matéria uma normatividade suficiente, deixando tal função para o legislador ordinário ou a outro órgão do Estado. Por consequência disso, são de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, “porque somente incidem totalmente a partir de uma normação infraconstitucional ulterior que lhes desenvolva a eficácia” (Paulo; Alexandrino, 2015, p.63).

Tanto as normas de eficácia contida quanto as de eficácia limitada requerem certa normatização legislativa, porém, a diferença se dá pela finalidade de tal normatização. Para as normas de eficácia contida, a normatização ordinária impõe limites ao exercício do direito, já para as normas de eficácia limitada, a normatização surge para garantir (tornar viável) o pleno exercício do direito (até então não efetivo). Ademais, a ausência de regulamentação possui consequências diversas. Sobre as normas de eficácia contida, enquanto não acontecer a regulamentação, o exercício do direito deverá ser amplo. Contrariamente, no caso das normas de eficácia limitada, enquanto não acontecer a regulamentação, não haverá efetivo exercício do direito (Paulo; Alexandrino, 2015, p.64).

Dados cada um dos conceitos quanto à eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, o que parte dos doutrinadores defendem é que a Emenda Constitucional nº 103 de 2019, ao versar sobre os requisitos necessários para a concessão da Aposentadoria por Idade, consiste em uma norma constitucional de eficácia plena, à medida que não deixa dúvidas.

Seguindo esta linha de raciocínio, a partir da publicação da Reforma da Previdência, as condições indispensáveis para o pleito de tal modalidade de aposentadoria, passariam a ser somente a idade do contribuinte e o seu respectivo tempo de contribuição para o RGPS.

#### 4.4 ATUAL COMPORTAMENTO DO JUDICIÁRIO SOBRE O TEMA

No geral, a grande maioria dos Tribunais Regionais Federais (TRFs), ou até mesmo as Turmas Recursais, continuam analisando e aplicando a carência como sendo um requisito indispensável para a concessão da Aposentadoria por Idade. Entretanto, não quer dizer que não existem concepções contrárias, justamente por este motivo, vale destacar as algumas decisões que acabaram por entender a carência como uma condição já superada para o pleito da Aposentadoria por Idade. Decisões estas que, inclusive, muitas foram fundamentadas pelos argumentos abordados no presente estudo.

A 1ª Relatoria da 2ª Turma Recursal da Seção Judiciária de Goiás, julgando a interposição de um recurso inominado contra sentença que entendeu por serem negados os pedidos formulados pelo autor (ora segurado da Previdência Social), no item de nº 7, o magistrado demonstrou o entendimento que o § 7º do art. 201 da Constituição Federal constitui uma norma de eficácia limitada, ou seja, a priori, precisa de uma legislação que a complemente (TRF-1 (GO) – RI: 1013387-41.2021.4.01.3500).

No entanto, o relator entendeu que as regras trazidas pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019 se revestem de eficácia plena, uma vez que sua redação versa, de modo explícito, sobre todas as exigências necessárias à concessão da Aposentadoria por Idade. O caso, ainda, demonstra algo que já havia sido exposto anteriormente, o que “sendo a emenda constitucional norma de hierarquia superior à lei ordinária, ficam revogadas as disposições legais que lhe são contrárias” (TRF-1 (GO) – RI: 1013387-41.2021.4.01.3500).

O conceito de carência está descrito no art. 24 da Lei 8.213/91, como sendo “o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas

competências”. Dito isso, as frases finais do item de nº 6 reforçam a ideia basilar de toda a problemática posta, pois, a carência consiste em um “conceito que, portanto, não se confunde com o de tempo de serviço ou com o de tempo de contribuição, que são contados em anos, meses e dias trabalhados”. (TRF-1 (GO) – RI: 1013387-41.2021.4.01.3500).

Já a 1ª Turma Recursal da Seção Judiciária de Pernambuco, na mesma linha de raciocínio, firmou outro entendimento de extrema relevância, o qual resulta da “substituição” do requisito da carência. Dessa forma, no que tange a averbação das contribuições pagas em atraso, não se aplica mais a ressalva estabelecida pelo art. 27, inc. II, da Lei 8.213/91, a qual diz que para cômputo do período de carência, somente deverão ser consideradas as contribuições “realizadas a contar da data de efetivo pagamento da primeira contribuição sem atraso, não sendo consideradas para este fim as contribuições recolhidas com atraso referentes a competências anteriores” (TRF-5 (PE) – RI: 0500179-22.2022.4.05.8311).

A referida Turma sustentou, portanto, ser suficiente para o deferimento do pedido de Aposentadoria por Idade, que as contribuições pagas em atraso sejam averbadas somente como tempo de contribuição – “No caso, a regra de transição da EC 103 não exige qualquer tempo de carência, mas apenas tempo de contribuição. Para tal desiderato, as contribuições recolhidas a destempo são idôneas” (TRF-5 (PE) – RI: 0500179-22.2022.4.05.8311).

Acórdão este, que ensejou o Pedido de Uniformização (PU) pelo próprio INSS sobre o tema em questão, inclusive, fora julgado recentemente, no dia 16 de outubro de 2024, cujas minúcias argumentativas desenvolvidas durante o julgamento serão aprofundadas em outro capítulo.

Inclusive, existem TRFs em que o entendimento da permanência da carência como um requisito para a Aposentadoria por Idade se encontra mais avançado. É o exemplo da 3ª Região, que em determinado caso, o juízo *a quo* já julgou procedente um caso de não preenchimento da carência, mas somente do tempo de contribuição. Como resultado, o recurso interposto não fora formulado pelo autor, mas sim pelo próprio INSS, tendo sido negado o seu provimento. Brevemente, o acórdão profere que “A concessão de aposentadoria por idade após a EC nº 103/2019 exige a conjugação de idade e tempo de contribuição mínimos, dispensado preenchimento do requisito da carência” (TRF-3 (SP) – RI: 0000042-74.2021.4.03.6311).

Por outro lado, como já dito anteriormente, a grande maioria dos Tribunais continuam proferindo suas decisões no sentido de permanência da carência como uma condição para a concessão da Aposentadoria por Idade. Genericamente, as decisões esboçadas neste sentido determinam três requisitos necessários à concessão da Aposentadoria por Idade, como sendo eles a idade a ser atingida, o tempo mínimo de contribuição e, por fim, a carência.

Para além das decisões genéricas, vale destacar a decisão da 8ª Turma Recursal da Seção Judiciária de São Paulo, a qual navegou por todo o debate em discussão. O autor entrou com ação em face do INSS requerendo a concessão de sua Aposentadoria por Idade, tendo, no juízo *a quo*, seu pedido negado diante o não cumprimento da carência exigida. Insatisfeito com o resultado, o autor entrou com um recurso, argumentando que após a publicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, haveria apenas a previsão do tempo mínimo de contribuição e da idade, sendo muito clara a redação do art. 18. Então, para o autor, não deveria haver remissão da norma constitucional à lei infraconstitucional (TRF-3 (SP) – RI: 5047627-33.2022.4.03.6301).

Novamente, o autor não alcançou o sucesso. O relator do presente caso, Márcio Rached Millani, afirmou que o INSS, por meio da Portaria nº 450, de 3 de abril de 2020, determinou que a carência persiste no ordenamento jurídico. Inclusive, poderia ter sido arguida a ilegalidade da referida Portaria, no entanto, para o relator, a carência ainda detém relevante função e encontra o seu fundamento no Princípio da Solidariedade, o qual orienta todas as medidas de proteção do Estado. Ainda, suscita que o Princípio da Solidariedade afirma o dever coletivo da sociedade de financiar a Seguridade Social, com base na Constituição. Sucintamente, a ausência do pagamento em dia é uma medida amplamente contrária ao que prega o Princípio da Solidariedade, haja vista que interfere de modo direto no financiamento (TRF-3 (SP) – RI: 5047627-33.2022.4.03.6301).

No acórdão, Márcio Rached Millani realiza uma reflexão concreta, *in verbis*:

[...] Imaginemos a seguinte situação. O segurado não paga uma única contribuição durante toda a sua vida. Ao completar 65 anos paga, de uma só vez, 180 contribuições. A prevalecer o entendimento de que a carência não é mais necessária, o benefício, nessa hipótese, poderia ser concedido. Todavia é evidente que se tal modo de proceder for adotado reiteradamente por muitos segurados, poderia haver, em determinados períodos, o comprometimento da capacidade financeira para o pagamento dos benefícios. A ideia por trás do instituto da carência é manter a regularidade

das contribuições e, por conseguinte, o regular pagamento dos benefícios. Assim, a princípio, entendo que, não obstante não haja referência na constituição à lei, o instituto decorre dos demais princípios que orientam a seguridade social, mormente o princípio da solidariedade. [...]

(TRF-3 (SP) – RI: 5047627-33.2022.4.03.6301, Relator: MARCIO RACHED MILLANI, Data de Julgamento: 30/10/2023, 8ª Turma Recursal da Seção Judiciária de São Paulo, Data de Publicação: DJEN DATA: 09/11/2023)

Diante dos julgados expostos, é plenamente visível que a manutenção da carência como ainda sendo um requisito necessário à concessão da Aposentadoria por Idade, atualmente, não consiste em um tema pacificado. Apesar de poucos os Tribunais que discordam, estes, por si só, foram suficientes para ensejar no Pedido de Uniformização (PU) que será discutido no capítulo posterior.

Hodiernamente, milhões são os indivíduos impactados com a discussão sobre a manutenção da carência como uma condição essencial para a Aposentadoria por Idade. Diante disso, a discussão sobre o tema se revela de profunda importância.

#### 4.5 O TEMA Nº 358 DA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO (TNU)

Não há como falar da exigência ou não da carência como uma condição necessária para a concessão da Aposentadoria Idade, sem ao menos abordar o Tema nº 335 da Turma Nacional de Uniformização (TNU), visto que, a problemática do presente estudo fora justamente a questão submetida a julgamento (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

A ação originária do referido tema foi a de nº 0500179-22.2022.4.05.8311, a qual, certamente, versou sobre a concessão de uma Aposentadoria por Idade posteriormente à publicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, ou seja, o justo cenário em discussão. Resumidamente, a primeira instância acabou por decidir pela improcedência da ação, seguindo, por sua vez, a interpretação predominante de necessidade da carência para a concessão da Aposentadoria por Idade (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

Por conseguinte, contra essa decisão, o autor ingressou com um recurso inominado, argumentando, sobretudo, que havia realizado, até então atrasadas, as contribuições entre fevereiro de 2016 e junho de 2021, quer seja a quantidade faltante para atingir

as 180 contribuições mensais. Para o autor, a Aposentadoria por Idade somente previa a exigência do requisito etário e do tempo mínimo de contribuição. Inclusive, o mesmo argumentou que as parcelas extemporâneas, por terem sido pagas de boa-fé, caso não fossem consideradas pela Autarquia Previdenciária, os valores pagos deveriam ser ressarcidos com juros e correção monetária (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

Posteriormente, o acórdão responsável por valorar este recurso, afirma que, o pagamento em dia, no que se refere aos contribuintes individuais, é de extrema relevância para fins de carência, não havendo a mesma importância apenas para contabilização de tempo de contribuição. Ademais, o acórdão diz que, a regra de transição garantida pela nova Reforma da Previdência, “não exige qualquer tempo de carência, mas apenas de tempo de contribuição. Para tal desiderato, as contribuições recolhidas a destempo são idôneas”. Consequentemente, o recurso do autor foi provido e a sentença reformada para condenar a Autarquia Previdenciária a conceder a Aposentadoria por Idade ao autor (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

Então, o Pedido de Uniformização à TNU foi instituído pelo INSS, em resposta à decisão de provimento do recurso proferida pela Turma Recursal. Para o INSS, em verdade, a nova Reforma da Previdência versou sobre uma condição adicional à concessão da Aposentadoria por Idade, que, agora, prevê 15 anos de tempo de contribuição, para além da carência e da idade mínima (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

A questão que fora submetida a julgamento pela TNU foi a seguinte, *in verbis*:

Saber se, para fins de concessão de aposentadoria por idade urbana com DER após a EC 103/2019, permanece a necessidade de cumprimento do requisito da carência, particularmente para quem precisa usar a regra de transição do art. 18 da EC 103, ou se a regra de transição prevista no art. 18, da EC 103/19 não exige mais tal requisito (bastando ao beneficiário preencher, cumulativamente, os requisitos "idade" e "tempo de contribuição"), de forma que as contribuições recolhidas em atraso pelo contribuinte individual possam ser computados como tempo de contribuição (ainda que este tenha perdido a qualidade de segurado) (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

O termo “*amicus curiae*” deriva do latim, sendo traduzido por diversos dicionários jurídicos como, sobretudo, “amigo da corte” ou “amigo do tribunal”. Pode ser tanto uma pessoa quanto uma entidade, desde que estranha ao processo, servindo, portanto,

para auxiliar o julgador ao prestar esclarecimentos importantes que irão norteá-lo na solução da problemática. Ainda, vale destacar que o *amicus curiae* pode ser provocado, quando é aberto pelo magistrado para se manifestar, a exemplo do Pedido de Uniformização em discussão, ou até mesmo voluntário (Martins; Kleenh, 2019).

Então, a figura do *amicus curiae* é responsável por conferir maior celeridade à demanda e mais justiça na decisão. Conseqüentemente, começa a ser desenvolvido um provimento jurisdicional mais democrático e menos impositivo, por consequência aumentando o crédito da sociedade perante a Justiça e os órgãos judiciais (Martins; Kleenh, 2019).

Imperioso destacar que, o *amicus curiae* não pode ser considerado um novo sujeito da ação, apenas opinando em relação à matéria. Então, resumidamente, o *amicus curiae* funciona como um mecanismo para que um terceiro, pela sua representação perante a matéria, intervenha com a finalidade de apresentar ao Juízo sua opinião sobre o problema posto, fazendo com que o debate seja ampliado e o órgão responsável pelo julgamento tenha elementos suficientes para decidir. Nas palavras de Francelly Carellos Bernardes Martins e Silvina Kleenh, o *amicus curiae* guarda uma função fundamental na legitimação das decisões judiciais, por meio de uma “fiscalização abstrata acerca do enquadramento de determinadas normas aos preceitos constitucionais ou mediante fornecimento de dados técnicos ou informativos sobre temas imprescindíveis à resolução de determinados litígios”. (Martins; Kleenh, 2019).

No dia 19 de março de 2024, a Turma Nacional de Uniformização (TNU) dos Juizados Especiais Federais afetou o tema em questão como sendo representativo de controvérsia, permitindo a manifestação de eventuais *amicus curiae*. Então, se apresentaram como *amicus curiae* o Instituto de Estudos Previdenciários (IEPREV), o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) e a Defensoria Pública da União (DPU) (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

O IEPREV, nas suas mesmas palavras, consiste em uma instituição com a finalidade de fomento à educação do Direito Previdenciário, oferecendo, aos atraídos pelo tema, informações jurídicas sobre o RGPS, RPPS e Previdência Complementar. Formado por docentes de Direito Previdenciário, autores acadêmicos, advogados membros das Comissões de Direito Previdenciário das Seccionais Estaduais da OAB e determinados servidores públicos (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

Sucintamente, na condição de *amicus curiae*, o IEPREV entendeu não ser mais exigível a carência para o pleito da Aposentadoria por Idade após a alteração prevista pela EC nº 103 de 2019. A nova redação do art. 201, § 7º, inc. I, da CF/88, estabelece de forma explícita apenas dois requisitos para a Aposentadoria por Idade, quer sejam a idade mínima e o tempo mínimo de contribuição. Para o instituto, a ausência de menção à carência neste dispositivo é um primeiro indício da não exigência da carência de modo autônomo. Outrossim, o art. 18 da EC nº 103 de 2019, afirma que o indivíduo poderá se aposentar quando completar 60 anos de idade, se mulher, e 65 anos de idade, se homem (inciso I), além dos 15 anos de contribuição para ambos os sexos (inciso II). Por conseguinte, fora defendido pelo instituto que o art. 18 da EC nº 103 de 2019 possui eficácia plena, diferentemente do art. 201, § 7º, inc. I, da CF/88, que faz menção à expressão “nos termos da lei”. Então, supostamente o art. 18 não depende de regulamentação infraconstitucional para produzir os seus efeitos. Além do mais, outro argumento utilizado foi o caráter específico na norma, estabelecendo de forma clara e objetiva os requisitos necessários para a concessão da Aposentadoria por Idade (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

Com base no item nº 16 do memorial apresentado pelo IEPREV, não poderia ser considerado exagero “atestar o óbvio no sentido de que as normas constitucionais supervenientes de eficácia plena e aplicabilidade imediata têm o condão de paralisar a eficácia de normas infraconstitucionais que com elas sejam incompatíveis”. Se a nova redação estabelece de forma clara e objetiva somente dois requisitos, não seria adequado buscar nas normas infraconstitucionais um terceiro requisito não previsto, nem mesmo de modo implícito, na Constituição Federal. Medidas como esta inverteriam a lógica do aplicada ao ordenamento jurídico, perturbando o Princípio da Supremacia da Constituição Federal (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

Por fim, o IEPREV afirmou que a interpretação que dispensa o requisito autônomo da carência, sob a liberação de contabilização das contribuições recolhidas em atraso, se mostra mais adequada à nova sistemática constitucional. Promovendo, conseqüentemente, maior justiça social e alinhamento com o mercado de trabalho hodierno, sem, contudo, comprometer o caráter sustentável da Previdência Social. “Os requisitos de idade mínima e tempo mínimo de contribuição, estabelecidos pela

EC 103/2019, já funcionam como salvaguardas para a sustentabilidade do sistema”, afirmou o IEPREV (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

Também se apresentou como *amicus curiae* o IBDP, Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, o qual é formado por advogados, docentes, servidores e defensores públicos, procuradores e demais profissionais do Direito que estudam a Previdência Social como um todo. Desde o seu surgimento, em 17 de junho de 2004, o mesmo procura contribuir para o desenvolvimento do Direito Previdenciário através da realização de cursos, seminários, simpósios e congressos (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

Diferentemente do IEPREV, o IBDP entendeu pela manutenção da carência como sendo um requisito indispensável para a concessão da Aposentadoria por Idade. Portanto, para o IBDP, o art. 18 da EC nº 103 de 2019 impõe de maneira explícita a observância ao inciso I do § 7º, do artigo 201 da CF/88, que garante certa aposentadoria no RGPS “nos termos da lei”, o que impede a arguição que a norma complementar – ora Lei nº 8.213/91 – não havia sido recepcionada pela nova Reforma da Previdência. Portanto, o IBDP entendeu que o art. 18 em verdade é um dispositivo de eficácia contida, devendo observância à norma complementar para produzir os seus efeitos. Então, como a carência foi uma condição instituída por meio de Lei Ordinária de forma válida, sendo seu conteúdo compatível com o texto da Constituição Federal vigente a sua época, há de se reconhecer a exigência de carência para a concessão da Aposentadoria por Idade (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

A Defensoria Pública da União (DPU) também ingressou como *amicus curiae* na demanda. Sob o ponto de vista da DPU, com o advento da nova Reforma da Previdência, “restou suprimida a exigência de carência, sendo inviável criar requisito extra”. Então, para a mesma seriam somente dois requisitos cumulativos necessários para a concessão da Aposentadoria por Idade, quer sejam a idade e o tempo de contribuição, de modo que as contribuições recolhidas com atraso possam ser computadas como tempo de contribuição. Dessa forma, no que tange especificamente à Aposentadoria por Idade, não se faz muito relevante a contabilização para fins de carência, pois, não trazendo a EC nº 103 de 2019 a carência como um dos requisitos da norma de transição, não cabe a Autarquia Federal impô-la ao segurado (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

Além do mais, o Ministério Público Federal (MPF) também se manifestou sobre a problemática. Para o mesmo, ainda após a publicação da EC nº 103 de 2019, as alterações normativas somente atingiram o critério etário para a concessão do referido benefício previdenciário. Conseqüentemente, a carência, regulada pelo art. 48 da Lei 8.213/91, permanece recepcionada pela nova Reforma da Previdência, sendo sua exigência válida. Foi nesse sentido que opinou o MPF (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) também não deixou de se manifestar novamente. A Autarquia Federal alegou que o art. 18 da EC nº 103 de 2019, o legislador afirmou que o benefício previdenciário seria devido quando cumpridas “cumulativamente” todas as condições, não utilizando o termo “exclusivamente”. Então, não haveria o prejuízo de outros critérios previstos no ordenamento, vez que não existe reserva constitucional no que tange às matérias previdenciárias. Para a Autarquia Federal, a vedação ao estabelecimento de outros critérios de idade e tempo de contribuição não implica a proibição da criação de condições adicionais de elegibilidade, a exemplo da carência. Tendo em vista a análise sistemática da Constituição Federal, não haveria como o intérprete do Direito analisar as normas constitucionais de modo isolado. Por conseguinte disso, nessa linha de pensamento o art. 18 da EC nº 103 de 2019 haveria de ser valorado juntamente com o art. 201, *caput* e § 7º da CF/88 (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

Fora ainda alegado que, no contexto histórico, o requisito “carência” nunca foi mencionado de modo explícito em nenhum dispositivo da Constituição. Inexistindo também, discussões se seria obrigatório ou não o cumprimento da carência em relação às regras de transição previstas na Emenda Constitucional nº 20 de 1998 (antiga Reforma da Previdência). Nesse sentido, a carência haveria de ser um pressuposto legal. Por fim, defendeu o INSS que a eliminação do requisito da carência ocasionaria em um prejuízo direto na manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social. Para a Autarquia Federal, o recolhimento regular e em dia das contribuições é uma condição indispensável para que o sistema se mantenha hígido financeiramente (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

Superadas todas as manifestações, o Tema nº 358 foi discutido no dia 16 de outubro de 2024. No voto, fora destacado que, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, o que deve ser aplicado é o caráter contributivo e a filiação obrigatória, de

modo que ambos os critérios devem ser observados a fim de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, sob pena de inviabilizar-se o instituto. Outrossim, cumpre dizer que o relator afirmou que, consoante o mandamento constitucional, junto aos demais requisitos que a Lei Ordinária estabeleceu para o gozo dos benefícios previdenciários, no geral, encontra-se a carência (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

Para o relator, a leitura sistemática do art. 18 da EC nº 103 de 2019 remete o intérprete ao que se encontra disposto no art. 201, § 7º, inc. I, da Constituição Federal, este último que é expresso em referir que os requisitos mínimos previstos no ordenamento seriam – ou poderiam ser – completados por disposições infraconstitucionais, neste caso, como sendo a Lei nº 8.213/91. Desse modo, o relator alega que não parece que a Reforma da Previdência tenha suprimido o disposto na Lei nº 8.213/91, sobretudo, pois a referida norma possui por escopo dar garantia a sustentação da Previdência Social, em especial contra os filiados que buscam preencher os requisitos necessários à concessão de certo benefício previdenciário quando atingidos por alguma situação de risco social (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

Em conclusão, tendo a Previdência Social caráter contributivo e solidário, o relator acreditou não ser razoável dar amparo à hermenêutica que afronte o instituto jurídico da carência, vez que a mesma “dá efetiva garantia de sustentação a um sistema que precisa se retroalimentar para continuar a existir” (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

Por conseguinte disso, a TNU decidiu, por unanimidade, dar provimento ao Pedido de Uniformização proposto pela Autarquia Federal, fixando a seguinte tese para o Tema nº 358: “1. Tempo de contribuição e carência são institutos distintos. 2. Carência condiz com contribuições tempestivas. 3. O art. 18 da EC 103/2019 não dispensa a carência para a concessão de aposentadoria” (TNU – PEDILEF 0500179-22.2022.4.05.8311/PE).

## 5 CONCLUSÃO

Diante de todos os fatos e argumentos expostos no presente estudo, se torna inegável que a exigência ou não da carência como um requisito necessário à concessão da Aposentadoria por Idade após a publicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 é um debate de ampla relevância e, conseqüentemente, controversias.

Por um lado, conforme provado pelas decisões jurídicas expostas em capítulo anterior, a grande maioria dos TRFs defendem a permanência da carência enquanto condição para o pleito da Aposentadoria por Idade, cuja base de argumentos é composta, sobretudo, pelos Princípios da Solidariedade e do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, que, inclusive, juntos, compõem alguns dos mais importantes princípios responsáveis por gerir o Direito Previdenciário como um todo.

Como já dito anteriormente, o Princípio da Solidariedade é o instituto jurídico a ser observado para determinação da exigência ou não da carência para o gozo de um benefício previdenciário. Portanto, o mesmo precisa ser levado em consideração, seja como meio de defesa ou ataque.

Ademais, o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial vem, para além de justificar a sustentabilidade da Previdência Social, servir como defesa a exigência da carência, visto que o objetivo da mesma seria o de impedir que os indivíduos se filiem à Previdência com a mera finalidade de usufruir diretamente de algum dos benefícios.

Por mais que o Tema nº 358 da TNU tenha sido julgado há pouco tempo, a decisão proferida pela Turma não foi suficiente para contemplar a corrente que defende a não exigência da carência, acreditando, ainda, que a carência é um instituto jurídico até então superado pelo novo requisito de tempo mínimo de contribuição.

Ainda que a problemática posta não seja novamente objeto de discussão nos Tribunais Superiores, permanecendo então o entendimento firmado pela TNU, não há o que se negar no que diz respeito à relevância e repercussão do debate. Por mais que a Aposentadoria por Idade, após a publicação da nova Reforma da Previdência, tenha sido substituída pelas novas modalidades das Aposentadorias Programadas, milhões de indivíduos são e ainda serão impactados pelas normas anteriores, uma vez que já estavam filiados ao RGPS antes da entrada em vigor da referida Emenda Constitucional.

Por mais que a Aposentadoria por Idade tenha sido substituída pelas Aposentadorias Programadas, eventuais confusões normativas que dizem respeito a Aposentadoria por Idade ainda são de suma importância. Afinal, deve ser levado em consideração que hodiernamente a maioria dos contribuintes do RGPS, são filiados desde antes da publicação da nova Reforma da Previdência, estando, portanto, sujeitos a eventuais alterações normativas.

Outro fato capaz de evidenciar a importância do presente debate são as manifestações do Instituto de Estudos Previdenciários (IEPREV) e da Defensoria Pública da União (DPU) como *amicus curiae* no Pedido de Uniformização deste tema. O IEPREV, como uma instituição com a finalidade de fomento à educação do Direito Previdenciário, formada por docentes de Direito Previdenciário, autores acadêmicos, advogados membros das Comissões de Direito Previdenciário das Seccionais Estaduais da OAB e servidores públicos, deve ter a sua opinião vista como de grande peso. De igual modo, a DPU, cuja importância para o funcionamento do Poder Judiciário como um todo dispensa comentários, também deve ser igualmente vista.

Por mais que o entendimento da TNU tenha sido firmado em sentido contrário aos pareceres do IEPREV e da DPU, estes pareceres, por si só, demonstram a importância do debate.

Em conclusão, a carência como um requisito necessário para a concessão da Aposentadoria por Idade tem uma linha de argumentação muito consolidada no Regime Geral de Previdência Social. A relevância da solidariedade social e do equilíbrio financeiro e atuarial para o funcionamento duradouro deste mecanismo é ímpar.

Seja a manutenção ou não da exigência de carência a ser adotada pelos aplicadores do Direito, fato é que não há como o Poder Legislativo continuar elaborando ou modificando normas ambíguas ou desordenadas, as mesmas, portanto, devem ser claras e adequadas. Por inúmeras vezes – e em diferentes dispositivos – a nova Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103 de 2019) gerou confusões normativas, sendo então protagonista de múltiplas controvérsias que restringem o Poder Judiciário. O que, certamente, para o bom funcionamento do ordenamento jurídico não pode acontecer.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Marco Túlio Elias Alves. **Primeiros passos para entender o direito**. São Paulo: Dialética, 2024. 120 p.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. 486 p.

BERNARDI, Renato; NASCIMENTO, Francis Pignatti do. A supremacia da Constituição e a teoria do poder constituinte. **REGRAD – Revista Eletrônica de Graduação do UNIVEM**. Marília, SP, v.11, n.1, p. 246-264, ago. 2018. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/REGRAD/article/view/2623/734>. Acesso em: 16 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020**. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Brasília, DF, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10410.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10410.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Nacional do Seguro Social. Presidência. **Portaria INSS nº 450, de 3 de abril de 2020**. Dispõe sobre as alterações constantes na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e na Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019. Diário Oficial [da União]: edição: 66, seção: 1, página: 52. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-450-de-3-de-abril-de-2020-251287830>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Instituto Nacional do Seguro Social. Diretoria de Benefícios. **Portaria DIRBEN/INSS nº 991, de 28 de março de 2022**. Aprova as Normas Procedimentais em Matéria de Benefícios. Diário Oficial [da União]: edição: 60, seção: 1, página: 219. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-dirben/inss-n-991-de-28-de-marco-de-2022-389275082>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Ministério da Saúde. **Portaria Interministerial MTP/MS nº 22, de 31 de agosto de 2022**. Estabelece a lista de doenças e afecções que isentam de carência a concessão de benefícios por incapacidade, conforme disposto no inciso II do art. 26 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. (Processo nº 12600.109449/2019-71). Diário Oficial [da União]: edição: 167, seção: 1, página: 156. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mtp/ms-n-22-de-31-de-agosto-de-2022-426206445>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. (1ª Região). **Recurso Inominado Cível nº 1013387-41.2021.4.01.3500**. Segunda Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Estado de Goiás. Relator: Alysso Maia Fontenele. Julgado em: 15 jun. 2022. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=88ee554d9f0ac1b2ab723f1bbdfa1deb22d9af1794da38fff3a6b6e2a15684fb73a65448b18ed70966c3aa1dfe3895ca82002ea51696e6b4&idProcessoDoc=1418203272>. Acesso em: 7 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. (3ª Região). **Recurso Inominado Cível nº 0000042-74.2021.4.03.6311**. Décima Terceira Turma Recursal da Seção Judiciária de São Paulo. Relator: João Carlos Cabrelon de Oliveira. Julgado em: 08 mar. 2023. Disponível em: <https://pje2g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=84d796a0b1f4174a94061681bc723ccc11dfd592cd1714488d6cc71a69645c8682b37c912c681f0ee735ba9e07fdb21ce3efbcdcd8b96e0&idProcessoDoc=270945780&codigo=>. Acesso em: 7 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. (3ª Região). **Recurso Inominado Cível nº 5047627-33.2022.4.03.6301**. Oitava Turma Recursal da Seção Judiciária de São Paulo. Relator: Marcio Rached Millani. Julgado em: 30 out. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-3/2040670394>. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. (5ª Região). **Recurso Inominado Cível nº 0500179-22.2022.4.05.8311**. Primeira Turma Recursal da Seção Judiciária de Pernambuco. Relator: Marco Aurélio Bellizze Oliveira. Julgado em: 27 fev. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/514865027/peca-recurso-trf5-acao-aposentadoria-por-idade-art-48-51-436-procedimento-do-juizado-especial-civil-de-adriana-brito-sociedade-individual-de-advocacia-contrainstituto-nacional-doseguro-social-inss-2305008483>. Acesso em: 7 nov. 2024.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei nº 0500179-22.2022.4.05.8311 (PE)**. Tema 358. Relator: Giovanni Bigolin. Julgado em: 16 out. 2024. Disponível em: [https://eproctnu.cjf.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_selecao\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&num\\_processo=05001792220224058311&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=6795245d90c9310c833aa9b34415708b](https://eproctnu.cjf.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=processo_selecao_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=05001792220224058311&num_chave=&num_chave_documento=&hash=6795245d90c9310c833aa9b34415708b). Acesso em: 10 maio 2025.

CALISSI, Jamile Gonçalves. Um estudo sobre os decretos legislativos: procedimento, tratados internacionais comuns e controle de constitucionalidade. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**. Franca, v.3, n.1, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.21207/1983.4225.81>. Acesso em: 10 maio 2025.

CARDOSO, Rodrigo Felix Sarruf. A solidariedade social e a contributividade como alicerces da Previdência Social dos servidores públicos civis. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, n. 36, jan. 2007. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/a-solidariedade-social-e-a-contributividade-como-alicerces-da-previdencia-social-dos-servidores-publicos-civis/>. Acesso em: 14 maio 2025.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 1120 p.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 424 p.

COSTANZI, Rogério Nagamine; FERNANDES, Alexandre Zioli; ANSILIERO, Graziela. **O princípio constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial no regime geral de previdência social: tendências recentes e o caso da Regra 85/95 Progressiva**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018, 89 p. (Texto para Discussão, 2395). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8518/1/TD\\_2395.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8518/1/TD_2395.pdf). Acesso em: 16 maio 2025.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de constitucionalidade: teoria e prática**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017. 415 p.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: JusPODIVM, 2022. 1632 p.

GONÇALVES, Caio Felipe Martins. O princípio da solidariedade na seguridade social e a solidariedade tributária nas contribuições previdenciárias decorrentes das relações intermediárias. **Revista OAB/RJ**, Rio de Janeiro, 5ª Edição da Comissão de Mentoria Jurídica, 2022. Disponível em: <https://revistaeletronica.oabRJ.org.br/artigos-1a-edicao-da-comissao-de-mentoria-juridica-da-oabRJ/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

GUEDES, Luciano Palhano. O princípio do equilíbrio econômico e financeiro no regime geral de previdência social. **Revista AGU**. Brasília, DF, v. 15, n. 3, p. 241-262, jan./mar. 2017. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/54475955/O\\_Principio\\_Do\\_Equilibrio\\_Economico\\_E\\_Financeiro\\_No\\_Regime\\_Geral\\_De\\_Previdencia\\_Social\\_.pdf](https://www.academia.edu/download/54475955/O_Principio_Do_Equilibrio_Economico_E_Financeiro_No_Regime_Geral_De_Previdencia_Social_.pdf). Acesso em: 16 dez. 2024.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 24. ed. Niterói: Impetus, 2019. 896 p.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 17. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019. 810 p.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 20. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. 958 p.

LAZZARI, João Batista *et al.* **Prática processual previdenciária**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 1196 p.

MARTÍNEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2022. 686 p.

MARTINS, Francelly Carellos Bernardes; KLEENH, Silvina. O papel do *amicus curiae* no novo código de processo civil. **Revista dos Estudantes de Direito da UFES – REDUFES**, Espírito Santo, v. 1, n. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/redufes/issue/view/964>. Acesso em: 30 maio 2025.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da seguridade social na Constituição de 1988. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**. v. 97, p. 183-194, 2002. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67539>. Acesso em: 12 dez. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. 1744 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 918 p.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 14. ed. São Paulo: Método, 2015. 1059 p.

SAVARIS, José Antonio. O princípio constitucional da adequada proteção previdenciária: um novo horizonte de segurança social ao segurado aposentado. **Revista AJUFERGS**, Porto Alegre, n. 6, p. 201-228, 2009. Disponível: <https://www.ajufergs.org.br/arquivos-revista/6/revista6.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2024.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. O sistema de seguridade social e o princípio da solidariedade: reflexões sobre o financiamento dos benefícios. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 25, ago. 2008. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16049838.pdf>. Acesso em: 7 maio 2025.

SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. Princípio constitucional da solidariedade. **Revista CEJ**. Brasília, DF, v. 20, n. 68, p. 37-46, jan./abr. 2016. Disponível: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2083>. Acesso em: 16 dez. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 319 p.

SILVA, Matheus Pelegrino da. Hierarquia entre lei complementar e lei ordinária: uma proposta de solução do problema a partir da teoria da construção escalonada do direito de Merkl. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 9, n. 3, p.

681-706, set./dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v9i3.85615>. Acesso em: 16 maio 2025.

SOARES NETO, Melquiades Peixoto. (In)existência da carência como requisito para as aposentadorias, nas regras de transição do regime geral de previdência social após a EC 103/2019: implicações práticas no cálculo da renda mensal inicial dos benefícios previdenciários. **Revista Brasileira de Direito Social (RBDS)**, Belo Horizonte, v. 6, n. 3, p. 46-61, 2023. Disponível: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/223>. Acesso em: 11 dez. 2024.

TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. O princípio da solidariedade aplicado à previdência social. **Revista Jurídica – UNICURITIBA**. Curitiba, v. 1, n. 42, p. 277-293, 2016.

VAZ, Levi Rodrigues. O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário brasileiro. **Revista UNIBRASIL – Direitos Fundamentais & Democracia**. Curitiba, v. 6, p. 4-35, 2009. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/240>. Acesso em: 16 nov. 2024.