



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A PERMANENTE TENSÃO ENTRE O CARÁTER CONTRIBUTIVO E O PRINCÍPIO DA  
SOLIDARIEDADE NOS REGIMES PÚBLICOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Paula Timoteo Mendonça

Rio de Janeiro  
2020

PAULA TIMOTEO MENDONÇA

A PERMANENTE TENSÃO ENTRE O CARÁTER CONTRIBUTIVO E O PRINCÍPIO DA  
SOLIDARIEDADE NOS REGIMES PÚBLICOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Monografia apresentada como exigência de  
conclusão de Curso de Pós Graduação *Lato Sensu* da  
Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador:

Prof. Valter Shuenquener de Araújo.

Coorientadora:

Prof<sup>a</sup>. Mônica Cavalieri Fetzner Areal.

Rio de Janeiro  
2020

PAULA TIMOTEO MENDONÇA

A PERMANENTE TENSÃO ENTRE O CARÁTER CONTRIBUTIVO E O PRINCÍPIO DA  
SOLIDARIEDADE NOS REGIMES PÚBLICOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Monografia apresentada como exigência de  
conclusão de Curso de Pós Graduação *Lato Sensu* da  
Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020. Grau atribuído: \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Des. Cláudio Brandão de Oliveira – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ.

\_\_\_\_\_

Convidado: Prof. Dr. Marcelo Leonardo Tavares – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ.

\_\_\_\_\_

Orientador: Prof. Dr. Valter Shuenquener de Araújo – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ.

\_\_\_\_\_

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO –EMERJ –NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A).

À minha amada família.

## AGRADECIMENTOS

Nada seria feito sem Ele que cuida de mim e que me deu a dádiva da vida. E, por isso agradeço ao Pai Eterno, que está comigo durante toda a minha caminhada. Nesse momento, especialmente, por me dar força e saúde para perseverar diante de tantas adversidades, e permitir conclusão desse trabalho.

Aos meus pais, meus maiores exemplos de virtude e dedicação, por sempre acreditarem em mim, e por me ensinarem não apenas a sonhar como a lutar e persistir, buscar novos caminhos e ter esperança.

Ao meu irmão, meu melhor amigo, por todos os conselhos, preocupação e dedicação.

Ao meu companheiro de vida, Khoder Gamal, por apoiar minhas escolhas, compartilhar comigo os momentos felizes e conquistas, mas, também, por nunca deixar que as dificuldades superassem o amor.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Valter Shuenquener de Araújo, sempre atencioso e solícito que me inspirou e ajudou a concluir esse trabalho.

Ao setor de monografia, especialmente, à minha coorientadora Prof. Mônica Cavalieri Fetzner Areal, que sempre me ofereceu apoio e uma palavra de incentivo.

Por fim, à Instituição por proporcionar uma experiência rica em aprendizagem e crescimento profissional. Aos docentes, por compartilharem seu conhecimento e experiência, bem como aos demais funcionários da EMERJ, sempre gentis e solícitos, que mesmo indiretamente contribuíram para o sucesso desse capítulo da minha vida.

A vocês, minha gratidão.

“O que segue a justiça e a bondade achará a vida, a  
justiça e a honra”.  
Provérbios 21:21

## SÍNTESE

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, deve-se prezar pela construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Em contrapartida, os regimes previdenciários propostos pelo legislador brasileiro possuem caráter contributivo, com filiação obrigatória, e devem observar os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Essa dualidade, por vezes, propulsiona um conflito entre os interesses dos segurados que pretendem a concessão de um benefício e os interesses da Administração, que além de zelar pelas contas públicas, deve garantir a concretização dos direitos sociais. Nesse sentido, o presente estudo propõe analisar a relação do princípio da solidariedade e do caráter contributivo na previdência social, suas repercussões na vida dos segurados nos principais regimes previdenciários adotados no país (RGPS e RPPS), para que sejam preservadas suas legítimas expectativas diante dos impactos causados por mudanças legislativas, jurisprudenciais e entendimentos administrativos. Com a finalidade de verificar a segurança jurídica nas relações entre o particular e o Estado e se o princípio da solidariedade sempre irá preponderar em face do caráter contributivo, serão analisados o RE nº 565.160/SC e o RE nº 593.068/SC.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Previdenciário. RGPS. RPPS. Caráter Contributivo. Princípio da Solidariedade. Princípio da Proteção da Confiança.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. O DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL .....	11
<b>1.1. Origens do sistema previdenciário.....</b>	<b>18</b>
<b>1.2. O direito intertemporal na previdência.....</b>	<b>23</b>
2. O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE.....	29
<b>2.1. O princípio da solidariedade e os direitos sociais .....</b>	<b>29</b>
<b>2.2. O princípio da solidariedade na previdência social.....</b>	<b>34</b>
2.2.1. Noções de custeio .....	38
2.2.2. Solidariedade ou Capitalização?.....	42
2.2.3 A permanente tensão entre o caráter contributivo e o princípio da solidariedade.....	46
3. O ESTADO DE DIREITO E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA PARA CONSTRUÇÃO DE UMA PREVIDÊNCIA MAIS JUSTA.....	55
<b>3.1. O princípio da segurança jurídica .....</b>	<b>56</b>
<b>3.2. O princípio da proteção da confiança.....</b>	<b>63</b>
3.2.1. Efetivação do princípio da proteção da confiança .....	69
CONCLUSÃO.....	74
REFERÊNCIAS .....	77

## SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ARE - Recurso Extraordinário com Agravo  
Art. - Artigo  
AFP - Administradora de Fundos de Pensão  
BPC - Benefício de Prestação Continuada  
CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil  
DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos  
DJ - Diário de Justiça  
DJE - Diário de Justiça Eletrônico  
DF - Distrito Federal  
EC - Emenda Constitucional  
ES - Espírito Santo  
IAP - Institutos de Aposentadoria e Pensão  
IAPAS - Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social  
INPS - Instituto Nacional da Previdência Social  
INSS - Instituto Nacional da Seguridade Social  
INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social  
IPASE - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado  
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social  
Min. – Ministro  
MPS – Ministério da Previdência Social  
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OVG - *Oberverwaltungsgericht*  
RGPS - Regime Geral de Previdência Social  
RPPS - Regime Próprio de Previdência Social  
RPSM - Regimes de Previdência Social das Forças Armadas e Militares Estaduais  
RE - Recurso Extraordinário  
REsp - Recurso Especial  
RJ – Rio de Janeiro  
STF - Supremo Tribunal Federal  
STJ - Superior Tribunal de Justiça  
SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social  
SP - São Paulo  
SC - Santa Catarina  
TJRJ - Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro  
TR - Taxa Referencial

## INTRODUÇÃO

Desde o Estado de Bem-Estar Social, consolidado pelas diretrizes constitucionais de 1988, é inquestionável a relevância social, econômica e política do Sistema Previdenciário brasileiro, diante do alargamento da proteção social e, conseqüentemente, o maior comprometimento do Estado e da sociedade.

Apesar desse comprometimento, no Brasil, aquele que pretende se planejar para perceber um benefício previdenciário, mesmo os que são concedidos por tempo indeterminado, como aposentadorias e as pensões por morte, não tem certeza de que haverá o reconhecimento de seu direito, a despeito de haver investimento financeiro e o empenho de força de trabalho durante anos.

Ao contrário, o cidadão brasileiro se contenta com a instabilidade, com a incerteza, uma vez que aparentemente não haveria mecanismos suficientes para a sua defesa. Isso porque, por um lado, a Constituição garante o direito à proteção social, por meio da cotização de contribuições ao sistema previdenciário, ou seja, por força do caráter contributivo, por outro, essa proteção é suprimida com fundamento no princípio da solidariedade, que permite a instituição de novas contribuições, mas não o direito à “contraprestação”.

Dessa forma, prevalece entre o Estado e os cidadãos uma relação de desconfiança, decorrente da instabilidade de direitos. E, sem confiança, há insegurança nas relações jurídicas e sociais, o que, em longo prazo, poderá repercutir não apenas na vida daqueles que tiveram o seu direito comprometido, mas em toda a sociedade, em razão do descrédito das instituições públicas.

Nesse sentido, é preciso debater a proteção dos direitos dos segurados compatibilizando-os com as constantes reformas legislativas, atos administrativos e efeitos determinantes de decisões judiciais, haja vista que, em princípio, esses direitos deveriam ser protegidos, mas, por vezes são violados pelos interesses da Administração, pela prevalência de interesses políticos e econômicos.

No primeiro capítulo, a fim de propiciar um direcionamento e consubstanciar a tese defendida, será analisado o direito à prestação previdenciária sob a ótica constitucional. Isso não apenas abrange o fato de ser um direito social, mas também a opção do legislador ordinário por um sistema de caráter contributivo, de filiação majoritariamente obrigatória, sob um regime de repartição simples, pautado no princípio da solidariedade.

No segundo capítulo, será possível entender o que é a solidariedade, e como se manifesta o princípio da solidariedade no âmbito previdenciário frente ao caráter contributivo

do sistema. Para tanto, será analisado seu alcance, o custeio do sistema previdenciário brasileiro no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), bem como o funcionamento das instituições de seguro social.

Compreendidas as peculiaridades do princípio da solidariedade e do caráter contributivo, o terceiro capítulo terá como foco analisar o princípio da segurança jurídica, sob um viés objetivo e subjetivo. Com efeito, será possível uma aplicação mais justa do direito a partir de uma perspectiva contemporânea, bem como analisar quando deve preponderar o princípio da solidariedade e quando deve prevalecer o caráter contributivo, para que seja preservada a segurança jurídica, mas também assegurado o cumprimento dos direitos constitucionais.

A pesquisa foi desenvolvida com base no método hipotético-dedutivo. Diante da pluralidade de opiniões e valores que circundam o tema, foram identificadas proposições hipotéticas com a finalidade de analisar o problema proposto. Por meio de consulta a conteúdo bibliográfico, legislativo e jurisprudencial, buscou-se agregar à discussão uma visão baseada no caráter principiológico.

Empregou-se uma abordagem jurídica qualitativa, com enfoque nos direitos constitucionalmente estabelecidos em âmbito nacional e no estudo da doutrina alemã realizado por pesquisadores brasileiros, que mais se coaduna com o tema indicado, pois, por meio da técnica exploratória, será possível compreender, com mais exatidão, a natureza do sistema previdenciário e seus objetivos, para que, de forma mais segura, os direitos sejam preservados.

## 1. O DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL

A imprevisibilidade da vida humana decorre de sua própria existência, do nascimento à morte o homem está suscetível a riscos. E, por essa razão, busca mecanismos que garantam a tutela de sua integridade física e psíquica<sup>1</sup>.

Os riscos, de acordo com Fábio Zambitte Ibrahim<sup>2</sup>, envolvem uma possível perda, que pode ocorrer em momento futuro, dependendo das decisões que sejam tomadas no agora. Sempre existiram, porém, se alteram e ganham novas nuances na medida em que a sociedade se torna mais complexa. Por isso, é indispensável manter a previdência social, um dos mais tradicionais mecanismos de proteção, a fim de evitar e mitigar a perda, conferir ao indivíduo uma vida mais digna<sup>3</sup>.

A previdência social, no direito positivo brasileiro, integra os pilares da seguridade social<sup>4</sup>, conforme dispõe o art. 194 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988)<sup>5</sup>. Mas, enquanto a seguridade social tem por finalidade, de modo amplo, garantir as mínimas condições para uma vida digna, em atenção ao art. 1º, título III da CRFB/1988<sup>6</sup>, por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, a previdência, de forma específica, tem por finalidade resguardar o indivíduo de riscos sociais determinados, tais como a incapacidade e a idade avançada. Deve conferir dignidade àqueles que em razão dos infortúnios da vida não tenham condições de prover o próprio sustento temporariamente ou por prazo indefinido<sup>7</sup>.

Mesmo com essas diferenças, não há dúvidas de que a previdência é um direito social (art. 6º, caput, da CRFB/88<sup>8</sup>), que confere à sociedade verdadeiro poder-dever para demandar do poder público prestações positivas para a sua concretização. Poder, que decorre da

---

<sup>1</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito. *Regime Próprio de Previdência Social de Servidores Públicos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Juruá, 2013, p. 32-35.

<sup>2</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A Previdência Social no Estado Contemporâneo: Fundamentos, Financiamento e Regulação*. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 3.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> A Seguridade Social comporta três pilares: saúde, assistência e previdência social. O presente trabalho tem por finalidade analisar aspectos contemporâneos inerentes ao último.

<sup>5</sup> BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 out. 2019.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito Previdenciário: Regime Geral de Previdência Social e Regras Constitucionais dos Regimes Próprios de Previdência Social*. 16 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2015, p. 1 e 33.

<sup>8</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

faculdade constitucionalmente prevista, dever, associado à constante cobrança de todos por desenvolvimento social<sup>9</sup>.

Em consequência, essa característica protetiva faz com que sua efetividade e os limites de sua prestação sejam questionados pela doutrina. Debate-se se os direitos sociais podem ser considerados como fundamentais uma vez que demandam prestações positivas do Estado. Luigi Ferrajoli<sup>10</sup> indica quatro critérios para identificar se um direito é ou não fundamental, são eles: a dignidade da pessoa, a igualdade, a tutela dos mais fracos e a paz.

Há dignidade quando são garantidos os direitos fundamentais que asseguram o respeito à identidade, ou seja, os direitos de liberdade: à liberdade pessoal, à liberdade de consciência, de pensamento aos direitos de autonomia civil e política. Mas, também, quando são observados os direitos sociais inerentes à sobrevivência: à saúde, à educação, à subsistência, à previdência, que garantem a redução das desigualdades e melhorias nas condições de vida.

A igualdade está presente quando são protegidas as diferenças pessoais de identidade e promovida a redução das desigualdades, o que traduz a igualdade tanto dos direitos de liberdade como dos direitos sociais. Já a tutela dos mais fracos significa a prevalência da lei que protege os que são socialmente mais vulneráveis em oposição à lei dos mais fortes – social e economicamente.

Ainda, se está diante de um direito fundamental quando existir nexos entre direitos humanos e paz. Afinal, está expresso no preâmbulo da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH)<sup>11</sup> de 1948, que tanto os direitos vitais necessários à paz, à vida, à integridade pessoal, quanto os direitos civis e políticos são direitos fundamentais.

Todavia, autores como Carlos Blanco de Moraes<sup>12</sup>, criticam a ideia de que os direitos sociais seriam fundamentais. Para ele, ainda que relevantes, os direitos sociais seriam fracos em relação aos direitos de liberdade, uma vez que a constitucionalização dos direitos sociais não seria pressuposto necessário de um Estado Democrático de Direito, mas de um Estado Social.

Segundo o autor, esses direitos dependeriam essencialmente de prestações positivas do Estado para sua concretização, enquanto os direitos fundamentais por si só devem ser

<sup>9</sup> BULOS apud IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Desaposentação: O caminho para uma melhor aposentadoria*. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, p.13.

<sup>10</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 104-108.

<sup>11</sup> ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH>>. Acesso em: 16 out. 2019.

<sup>12</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de direito constitucional: Teoria da Constituição em tempo de crise do Estado Social*. Coimbra: Coimbra, t. II, v. 2, 2014, p. 552-553.

capazes de gerar efeitos. Desse modo, os direitos sociais seriam normas programáticas, submetidas à reserva do possível, ao depender da existência não apenas de condições jurídicas, mas também de recursos financeiros.

No entanto, essa posição não é majoritária, embora a questão do financiamento seja um elemento relevante na aplicabilidade desses direitos, não faz com que o caráter fundamental seja suprimido. De forma direta ou indireta, todos os direitos trazem encargos ao Estado, isso não afasta o dever do Estado de prestá-los. Além disso, os direitos sociais possuem dimensão de defesa, impedem, por exemplo, a exclusão de direitos já assegurados (vedação do retrocesso).

É como afirma J. J. Canotilho<sup>13</sup>, “a reserva dos cofres do Estado coloca problemas de financiamento, mas não implica o grau zero de vinculação jurídica dos preceitos consagradores de direitos fundamentais sociais”. Ainda que demandem prestações positivas, os direitos sociais não podem ser afastados com base tão somente na disposição de recursos públicos, pois, ainda que esses sejam limitados, é preciso comprovar a impossibilidade de provimento do direito.

Com isso, ganhou destaque no meio jurídico o entendimento de Ricardo Lobo Torres<sup>14</sup>, que defende a existência de um núcleo fundamental de proteção mínima, cujo Estado não poderia negar proteção. Esse núcleo seria a parte fundamental dos direitos sociais, explicado por Barroso<sup>15</sup>, nos seguintes termos:

Trata-se do pressuposto necessário ao exercício da autonomia, tanto pública quanto privada. Para poder ser livre, igual e capaz de exercer plenamente a sua cidadania, todo indivíduo precisa ter satisfeitas as necessidades indispensáveis à sua existência física e psíquica. O mínimo existencial corresponde ao núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais e seu conteúdo corresponde às pré-condições para o exercício dos direitos individuais e políticos, da autonomia privada e pública.

O plano constitucional protege os valores compreendidos como essenciais à formação de seu pacto social, bem como preserva os princípios básicos da estrutura da democracia brasileira: a separação do Estado, a descentralização de poderes e os direitos e garantias individuais.

<sup>13</sup> CANOTILHO apud IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A Previdência Social como Direito Fundamental*. Disponível em: <<https://www.impetus.com.br/noticia/92/a-previdencia-social-como-direito-fundamental>>. Acesso em: 09 out. 2019.

<sup>14</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *O mínimo existencial e os direitos fundamentais*. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113>>. Acesso em: 03 dez. 2019.

<sup>15</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O constitucionalismo democrático no Brasil: Crônica de um sucesso imprevisto*. Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2012/12/O-constitucionalismo-democratico-no-Brasil>>. Acesso em: 03 dez. 2019.

Embora o constituinte trate, no art. 5º, da CRFB/88, como fundamentais somente os direitos e garantias individuais e coletivos, o que, por meio de uma interpretação literal não permitiria a extensão aos direitos sociais<sup>16</sup>, o intérprete do direito deve fazer uso das regras de hermenêutica constitucional, a fim de conferir efetividade aos fundamentos da Constituição da República Federativa do Brasil e as diretrizes contidas no preâmbulo, deve integrar a realidade social com valores jurídicos, políticos ou sociológicos. Nessa perspectiva, defende Gilmar Mendes<sup>17</sup>:

[...] sendo o direito constitucional uma positivação das possibilidades e funções próprias do mundo do espírito – um conjunto de normas que só se compreendem como referência a essas mesmas realidades espirituais, as quais, por seu turno, só se realizam, de forma plena e continuada, por força dessa positivação, que lhes confere normatividade -, por tudo isso, não deve o intérprete encarar a Constituição como um momento estático e permanente<sup>18</sup>.

Mesmo porque, os direitos individuais e coletivos dissociados dos direitos sociais não garantiriam a proteção plena da dignidade humana. Como descreve Marcelo Leonardo Tavares<sup>19</sup>:

O respeito à dignidade não deve ser encarado somente como um dever de abstenção do Estado na invasão do espaço individual de autonomia. Isto é pouco. Cabe à organização estatal criar mecanismos de proteção do homem para que este não seja tratado como mero instrumento econômico ou político pelos órgãos do poder público ou por seus semelhantes.

Em outros termos, o Estado deve prover prestações sociais mínimas que permitam o exercício da autonomia privada e que prezem pela liberdade, pois, um indivíduo em condições de miséria ou doença, sem a capacidade de fazer suas escolhas e submetido à precariedade, fica aprisionado a uma existência indigna<sup>20</sup>. No mesmo sentido, defende Ricardo Lobo Torres<sup>21</sup>:

Há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas. (...) O direito às condições mínimas de existência digna inclui-se entre os direitos da liberdade, ou direitos humanos, ou direitos individuais, ou direitos naturais, formas diferentes de expressar a mesma realidade. Aparece explicitamente em alguns itens do art. 52 da CF de 1988, sede constitucional dos direitos humanos. O mínimo existencial exhibe as características básicas dos direitos da liberdade: é pré-

<sup>16</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da Revisão Constitucional. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, v. 5, nº 21, out./dez., 1997, p. 69-91.

<sup>17</sup> Idem; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 165.

<sup>18</sup> Hermenêutica constitucional pelo método científico-espiritual.

<sup>19</sup> TAVARES, op. cit., p. 37.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> TORRES, op. cit., nota 15.



constitucional, posto que inerente à pessoa humana; constitui direito público subjetivo do cidadão, não sendo outorgado pela ordem jurídica, mas condicionando-a; tem validade *erga omnes*, aproximando-se do conceito e das consequências do estado de necessidade; não se esgota no elenco do art. 52 da Constituição nem em catálogo preexistente, é dotado de historicidade, variando de acordo com o contexto social. (...) O mínimo existencial pode surgir também da inserção de interesses fundamentais nos direitos políticos, econômicos e sociais. Os direitos à alimentação, saúde e educação, embora não sejam originariamente fundamentais, adquirem o status daqueles no que concerne à parcela mínima sem a qual o homem não sobrevive.

Portanto, seriam dotados de fundamentalidade os direitos sociais necessários para a existência digna do homem. De forma moderada, existiriam direitos sociais fundamentais, que são aqueles vinculados ao valor da dignidade, que permitem o exercício da liberdade e garantem dignidade ao indivíduo, mas também há outros direitos sociais, não fundamentais, que devem ser providos pelo Estado na medida do possível<sup>22</sup>.

A configuração da previdência como direito fundamental, seria baseada nos princípios da universalidade<sup>23</sup>, da uniformidade e da solidariedade na proteção de todos os segurados, com a participação do Estado na cobertura dos riscos sociais, bem como do estabelecimento de patamares mínimo e máximo de pagamento de benefícios, observada a manutenção real do valor das prestações<sup>24</sup>.

Esses princípios da previdência ofereceriam a possibilidade de prover todos os benefícios previstos pela Constituição e pelas leis previdenciárias que garantem dignidade ao segurado, independentemente de sua capacidade contributiva, considerado o valor mínimo, atualizado, necessário para proteção dos riscos sociais, e o teto previdenciário, para que não haja privilégio de um segurado em detrimento do outro.

Destaca-se, entretanto, que essa ideia de proteção mínima dos direitos sociais referente ao direito à previdência, não deve ser confundida com o conceito de pobreza e miserabilidade. Está vinculada a patamares mínimo e máximo estabelecidos em lei para cobertura dos riscos, com a ideia de solidariedade no grupo, com o dever de garantir as prestações essenciais, mas também deve permitir a equidade entre os segurados em razão das contribuições sociais específicas.

No Brasil, os regimes de previdência possuem filiação, a princípio, compulsória, são baseados na solidariedade intergeracional (a geração ativa ao contribuir para a previdência

---

<sup>22</sup> TAVARES, op. cit., p. 38.

<sup>23</sup> Universalidade adotada no sentido de abranger todas as categorias profissionais e segurados facultativos, que não exercem atividade laborativa. Excluído os servidores efetivos dos entes da Federação que possuam sistema securitário próprio.

<sup>24</sup> TAVARES, op. cit., p. 39.

social custeia as gerações passadas, inativas), e no sistema financeiro de repartição simples<sup>25</sup>, mantido em favor dos segurados a partir de contribuições, que possuem natureza tributária, a fim de garantir a cobertura dos riscos sociais como: idade avançada, tempo de contribuição, incapacidade, encargos de família e morte.

De forma diferente de outros direitos sociais, a previdência tem mecanismo próprio para a proteção de seus segurados, observa o equilíbrio financeiro e atuarial, e, a promoção da distribuição de renda decorre da solidariedade do sistema, que garante a todos, independentemente da faixa de contribuição, acesso aos benefícios e serviços<sup>26</sup>.

O direito de proteção previdenciária, no RGPS, decorre do exercício de atividade remunerada (filiação), seja como empregado, trabalhador avulso, empregado doméstico contribuinte individual, segurado especial, ou por meio de inscrição formalizada com o pagamento da primeira contribuição quando houver a filiação facultativa daquele que não exerce atividade remunerada, mas deseja ser protegido dos riscos sociais. Já o RPPS, nos termos da Constituição, abrange obrigatoriamente somente aposentadoria e pensão e, a filiação decorre do provimento em cargo efetivo em algum dos entes federativos.

Em todo caso, enquanto por um lado, a previdência deve observar o princípio da solidariedade, que se manifesta por meio do pacto intergeracional, pela participação do Estado, por outro, é um sistema restrito aos seus segurados. A proteção contra os riscos sociais depende de filiação e de contribuições compulsórias.

Por essa natureza preponderantemente securitária, não se admite, por exemplo, que aquele que já estava acometido por alguma moléstia, capaz de impedir o exercício da atividade laborativa, comece a contribuir para previdência com a finalidade de obter o benefício previdenciário de auxílio-doença. Não é permitida a concessão de benefício previdenciário se a incapacidade é preexistente.

Assim, acrescenta-se que além de observar o núcleo de proteção mínima, atinente aos direitos sociais, é preciso agregar um viés de justiça. Isto é, devem ser adotados dois pilares: um, de proteção mínima, extensível a todos devido à semelhança entre os seres humanos a fim de garantir o mínimo para a sobrevivência digna, outro, fundado na equidade, de modo a

---

<sup>25</sup> Será abordado no capítulo 2.

<sup>26</sup> Nesse sentido, autores como Fábio Zambitte Ibrahim criticam que não haveria um sistema universal “ A universalidade de custeio, com um modelo de seguro social, financiado por contribuições, é um anacronismo dos Constituinte Originário [...]”, IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 23. No mesmo sentido, Ricardo Lobo Torres defende que a contribuição é paga no interesse direito do grupo a que pertence o cidadão [...]. TORRES, Ricardo Lobo. “Contribuições Sociais”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UERJ, 1996, p. 271.

atender às individualidades de cada pessoa, baseado em fontes de renda, opções de consumo, etc.<sup>27</sup>

De outro modo, estabelecer um patamar remuneratório condizente com aquele existente durante a vida laborativa, evitar reduções drásticas de remuneração, em prejuízo da qualidade de vida dos participantes e das suas individualidades<sup>28</sup>.

Afinal, não é possível imaginar que em um regime previdenciário em que a percepção de benefícios está estritamente relacionada ao pagamento de contribuições, que sua restrição não vá afetar a dignidade do indivíduo e dos seus dependentes sujeitos a um risco social, especialmente se o segurado depositou na previdência todas as suas expectativas<sup>29</sup>. Caso deixe de contribuir ou não complete todos os requisitos necessários para a obtenção do benefício previdenciário, esse indivíduo receberá o mesmo tratamento conferido a quem nunca contribuiu, ou seja, somente poderá se socorrer por meio da assistência social.

Ocorre que a ideia de previdência não se confunde com a de assistência. A previdência tem por fim proteger seus segurados dos riscos sociais e depende de contribuições. Já a assistência, embora também tenha por finalidade a proteção dos riscos sociais, é política social destinada a prestar, de forma gratuita, proteção à família, maternidade, infância, adolescência, velhice e deficiência<sup>30</sup>. Garante a existência de políticas habitacionais, a prestação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), de bolsa família, etc.

O beneficiário do BPC não precisa estar vinculado a um sistema previdenciário, ou mesmo contribuir para a seguridade social, apenas comprovar a necessidade de apoio por estar abaixo de um determinado nível econômico ou mesmo em situação contingencial<sup>31</sup>. Por isso, a assistência é subsidiária à previdência, o Estado só é obrigado a prestá-la quando o sistema previdenciário público ou privado falhar em sua missão de proteger o indivíduo dos riscos sociais<sup>32</sup>.

De acordo com Dias e Macêdo<sup>33</sup>, a seguridade social brasileira, quanto ao seu financiamento, poderia ser classificada em dois subsistemas: um contributivo, e outro não

---

<sup>27</sup> IBRAHIM, op. cit., nota 13.

<sup>28</sup> Idem, op. cit., 2011, p. 54-64.

<sup>29</sup> O atual sistema previdenciário é essencialmente sustentado por aqueles que possuem a retenção de contribuição na fonte, sendo excluídos aqueles que trabalham na informalidade, independente do seu poder aquisitivo, aqueles que de fato não possuem condições de contribuir para um regime previdenciário e ficam sujeitos à assistência, e pessoas com alto poder aquisitivo, que não sofrem, na prática, ingresso compulsório, pois, suas contribuições não são, em regra, retidas na fonte. IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 258.

<sup>30</sup> TAVARES, op. cit., p. 16.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 17.

<sup>32</sup> TORRES, op. cit., nota 14.

<sup>33</sup> DIAS, Eduardo Rocha; MACEDO; José Leandro Monteiro de. *Curso de Direito Previdenciário*. 2. ed. São Paulo: Método, 2010, p.40-42.

contributivo, a depender da fonte de arrecadação de receita. A previdência social, por exigir a contribuição direta do segurado no custeio de suas ações como requisito para resguardá-lo dos riscos, faria parte do subsistema contributivo. Já o subsistema não contributivo abrangeria as ações referentes à assistência social e à saúde, que não dependem dos requisitos inerentes ao sistema previdenciário (como qualidade de segurado e contribuição) para haver a efetiva proteção.

Portanto, ambos os institutos buscam proteger os direitos sociais, porém não devem ser confundidos, suas finalidades e objetivos são diferentes. A distribuição de renda e a redução das desigualdades na previdência decorrem de um sistema solidário e contributivo, que demanda o preenchimento de requisitos mínimos para obtenção de benefícios, enquanto que na assistência há um caráter mais universalista, independente dos requisitos securitários.

Logo, não é equivalente conferir o mesmo tratamento a indivíduos em situações distintas. Quem contribuiu para a previdência não pode ter somente a assistência como seu único recurso, especialmente diante da suspensão, alteração, revogação da norma/ato que concedeu o benefício, é preciso considerar as especificidades do caso concreto, conferir uma tutela diferenciada. Pois, de outro modo, seria anulado todo o seu passado contributivo, sua individualidade e sua força de trabalho apesar do ônus diferenciado e da confiança depositada na Administração Pública.

### **1.1. Origens do sistema previdenciário**

Olhar para o passado significa entender o presente e projetar o futuro com responsabilidade. Ainda que de forma breve, o estudo da história da previdência permite compreender as conjunturas sociais que levaram à construção do atual modelo previdenciário, sua razão de ser e suas fragilidades. É fundamental para uma sociedade em constante desenvolvimento fazer os ajustes que garantam a eficiência de seu sistema, sem violar a segurança dos atos da Administração.

Os registros demonstram, na Antiguidade, a existência de formas organizadas de proteção<sup>34</sup>, porém foi somente a partir da transição da modernidade para a contemporaneidade, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que a proteção ao ser humano passou a ser uma preocupação.

Apesar disso, a positivação dos direitos sociais foi tardia. Com o Estado ainda à parte das demandas sociais, e sistemas de proteção essencialmente de caráter privado, somente a

---

<sup>34</sup> CAMPOS, op. cit., p. 34.

partir de 1883, com as Leis alemãs projetadas durante o governo do Chanceler Otto Von Bismarck, houve uma maior responsabilização e atuação do Ente Público<sup>35</sup>.

A classe trabalhadora era dizimada por acidentes de trabalho, sem perspectiva de qualquer espécie de proteção pessoal ou econômica, porque a subsistência dependia exclusivamente dos salários<sup>36</sup>. Diante disso, com o objetivo principal de evitar mobilizações e reprimir movimentos partidários, o parlamento aprovou o inédito projeto sobre seguro de doença (1883), em seguida aprovou o seguro de acidentes de trabalho (1884) e, também, o seguro invalidez e velhice (1889)<sup>37</sup>.

Embora fossem limitados, por se destinarem aos trabalhadores de acordo com a categoria profissional, com contribuição compulsória e repartição de riscos dentro do grupo de segurados, em uma sistemática de solidariedade forçada<sup>38</sup>, esses projetos permitiram aplacar as condições precárias de labor durante a Revolução Industrial e promoveram o surgimento de uma nova concepção de Estado, com a finalidade de promover positivamente o bem-estar<sup>39</sup>.

A questão social ingressou na agenda mundial e se tornou cada vez mais expressiva, houve a reordenação dos conceitos do paradigma liberal do Estado, que passou a intervir no mercado em prol das questões sociais. Com o surgimento do Estado Social de Direito e do constitucionalismo social, manifestações concretas foram provocadas, como a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919, que continham previsão específica acerca da Ordem Social<sup>40</sup>.

Em acréscimo, a primeira metade do século XX foi um período de profundas transformações, que decorreram de fatos históricos de grande relevância, tais como: a crise do liberalismo, a crise do colonialismo, a Revolução Russa, a queda do padrão do ouro, a Primeira Guerra Mundial, a crise da bolsa em 1929, ascensão do fascismo e a Segunda Guerra Mundial. Esses eventos provocaram grandes mudanças culturais na sociedade do século XIX, alteraram significativamente a organização das sociedades europeias ocidentais e levaram ao desenvolvimento de políticas voltadas para assistência social<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> IBRAHIM, op. cit., nota 13.

<sup>37</sup> SINGERIST apud. CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. *A Influência do Relatório Beveridge nas Origens do Welfare State Britânico (1942 – 1950)*. 2010. 152 f. Trabalho monográfico – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2010.

<sup>38</sup> IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 78.

<sup>39</sup> Idem, op. cit., nota 13.

<sup>40</sup> CAMPOS, op. cit., p. 35.

<sup>41</sup> POLANYIN apud CARDOSO, op. cit., nota 40.

Diante da violação da vida, da liberdade humana, bem como de outros direitos, que impediriam a convivência e o desenvolvimento, durante a Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945), Beveridge apresentou um plano político concreto (1942), com propostas de reformas sociais abrangentes e universalistas ao governo inglês<sup>42</sup>:

Reconhece Beveridge que, em sendo o trabalho o único meio para o operário de prover à sua subsistência e à de sua família, só pelo seguro social, - ou, melhor, pela segurança social, - se lhe proporcionará uma renda que substitua o seu salário nas enfermidades, nos acidentes ou no desemprego, bem como, em se dando o caso, uma pensão por velhice e um auxílio bastantes para enfrentar os gastos advindos com fatos normais: nascimento, casamento ou morte<sup>43</sup>.

Deveria ser assegurado um nível aceitável de padrão de vida para a população e promovida a solidariedade entre classes<sup>44</sup>, com a inovação e a superação das experiências realizadas até então<sup>45</sup>, em um modelo que atendesse não apenas aos trabalhadores, mas a todos mediante um esforço conjunto do Estado e da sociedade<sup>46</sup>.

Diferente do sistema proposto por Bismarck, que era limitado à proteção dos segurados e pautado em contribuições específicas, o Plano de Beveridge abrangeria todos os indivíduos por meio de contribuições descentralizadas, independente de haver a filiação a um sistema de seguro.

Essa visão mais abrangente, no Pós-Guerra, incentivou uma tendência universalizadora do seguro social<sup>47</sup> e permitiu a ampliação dos direitos sociais ao inspirar os sistemas protetivos adotados ao redor do mundo de acordo com suas peculiaridades regionais, sociais, políticas e econômicas.

No Brasil, o sistema de proteção, a princípio, foi integralmente inspirado no modelo de seguro social securitário alemão. A Lei Eloy Chaves (Decreto-Legislativo nº 4.682, de

---

<sup>42</sup> PEREIRA apud ibidem.

<sup>43</sup> LIMA, Javert de Souza. Da mensagem de Bismarck ao Plano Beveridge. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, v. 9, 1957, p. 125-131. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/604>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

<sup>44</sup> PREZEWORSKI; WALLERSTEIN apud CARDOSO, op. cit., nota 40.

<sup>45</sup> No modelo alemão a proteção não era universal e tinha um rigoroso financiamento por meio de contribuições sociais dos interessados (trabalhadores e empresas), bem como havia restrição das necessidades sociais atendidas. Enquanto o modelo beveridgiano tinha uma concepção mais ampla, pois, visava o atendimento a tudo e todos, com financiamento por meio de impostos arrecadados da sociedade, portanto, com maior solidariedade. *Ibidem*, p. 78-79.

<sup>46</sup> PEREIRA apud ibidem.

<sup>47</sup> IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 78.

24/01/1923<sup>48</sup>) instituiu a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias<sup>49</sup>, de caráter securitário.

Somente com a Revolução de 1930, com o início do governo de Getúlio Vargas, houve uma ampla reformulação dos regimes previdenciário e trabalhista<sup>50</sup>. O Estado passou a intervir, fez com que a previdência deixasse de ser organizada por empresas nas caixas de aposentadoria e pensão, para ser reunida por categoria profissional nos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP)<sup>51</sup>, subordinados à União.

Esses Institutos existiram até a padronização das regras jurídicas com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) - Lei nº 3.807<sup>52</sup>, de 26 de agosto de 1960, e a unificação ocorrida em 21 de novembro de 1966, por meio do Decreto-Lei nº 72<sup>53</sup>, que criou o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS)<sup>54</sup>.

Posteriormente, em julho de 1977, a Lei nº 6.439<sup>55</sup> instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), destinado a integrar as atividades da previdência social, da assistência social, médica, e da gestão financeira e patrimonial de entidades ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social<sup>56</sup>. Criou também, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS), de forma integrada<sup>57</sup>.

Ou seja, as ideias universalistas próprias do modelo Inglês – unificação dos Institutos, a criação de normatização única, a proteção limitada a um valor máximo – começaram a ser integradas ao modelo brasileiro.

Porém, somente com a CRFB/88<sup>58</sup>, a proteção social alcançou um novo patamar, o Estado passou a ter maior presença e gerência das atividades direcionadas ao bem-estar social<sup>59</sup>, não apenas conferiu proteção para os trabalhadores, mas também para todos aqueles em situação contingencial decorrente de vulnerabilidade social ou médica. A Constituição

<sup>48</sup> BRASIL, *Decreto nº 4.682*, de 24 de janeiro de 1923. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

<sup>49</sup> IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 83-84.

<sup>50</sup> SERRA; GURGEL apud Ibidem, p. 84.

<sup>51</sup> LEITE apud Ibidem, p. 85.

<sup>52</sup> BRASIL, *Lei nº 3.807*, de 26 de agosto de 1960. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L3807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3807.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

<sup>53</sup> BRASIL, *Decreto-Lei nº 72*, de 21 de novembro de 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0072.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

<sup>54</sup> TAVARES, op. cit., p. 64.

<sup>55</sup> BRASIL, *Lei nº 6.439*, de 1º de julho de 1977. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6439.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6439.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

<sup>56</sup> TAVARES, op. cit., p. 64.

<sup>57</sup> IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 89

<sup>58</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>59</sup> Ibidem, p. 2.

tratou, pela primeira vez, da Seguridade Social como um conjunto de ações nas áreas da Saúde, Previdência e Assistência Social<sup>60</sup>:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Dessa forma, foi possível a extinção do SINPAS, em 1990, e, a criação pela Lei nº 8.029<sup>61</sup>, de 12/04/1990, do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, autarquia federal, vinculada ao MPS, por meio da fusão do INPS com o IAPAS, que reuniu o custeio e a concessão do benefício em uma única entidade<sup>62</sup>, conferindo maior eficiência e gerência ao sistema protetivo.

Ainda assim, indica Fábio Zambitte Ibrahim<sup>63</sup> que a Constituição de 1988, ao criar um título próprio para Ordem Social, e apresentar o sistema de seguridade social, como forma mais avançada de proteção frente às necessidades sociais, foi incompleta. Pois, apesar do modelo protetivo brasileiro buscar a universalidade, por meio da assistência social e da criação dos segurados facultativos, manteve sua essência bismarckiana na previdência – pautada na solidariedade de grupos e exclusão.

Isso é, haveria um caráter universal limitado, relativo à proteção dos seus segurados e possibilidade de inclusão de novos membros. Mas, não uma universalidade em sentido amplo, capaz de conferir proteção àqueles que não fazem parte do regime, os demais membros da sociedade, por ser o financiamento feito por meio de contribuições sociais ao invés de impostos.

---

<sup>60</sup> IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 90.

<sup>61</sup> BRASIL, *Lei nº 8.029*, de 12 de abril de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8029cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm)>. Acesso em: 08 fev. 2020.

<sup>62</sup> IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 67.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 92.



## 1.2. O direito intertemporal na previdência

O regime previdenciário consiste no conjunto de normas, regras e princípios a que está submetido determinado grupo de seres humanos<sup>64</sup>. Existem, atualmente, no Brasil quatro espécies<sup>65</sup> de regimes previdenciários<sup>66</sup>: a) o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); b) os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos (RPPS); c) os Regimes de Previdência Social das Forças Armadas e Militares Estaduais (RPSM), e d) o Regime de Previdência Complementar. Neste trabalho será dado enfoque aos dois primeiros.

A regra é que todos os trabalhadores são contribuintes obrigatórios da previdência e se submetem ao RGPS, seja um trabalhador rural, de empresa privada, de entidade do terceiro setor, ou mesmo o contribuinte individual. Já os servidores públicos não se submetem ordinariamente ao regime geral, porque os entes federados podem organizar e administrar seus regimes próprios de previdência<sup>67</sup>.

A previdência dos trabalhadores brasileiros foi criada na década de 1920 inspirada no modelo alemão. Assim, em um primeiro momento, ela protegia os empregados por categoria profissional, sob o argumento de que, estando às instituições securitárias mais próximas dos empregadores, haveria uma relação mais direta entre eles e os segurados<sup>68</sup>.

Somente na década de 1960, o sistema previdenciário se inspirou na concepção de previdência inglesa, – fundada na universalidade, no atendimento a toda população, na uniformidade de tratamento, mediante a padronização do plano para todos os trabalhadores, com limites mínimo e máximo de proteção, e na administração unificada do seguro<sup>69</sup>.

Por outro ângulo, os servidores públicos foram pioneiros na instituição de seus respectivos sistemas de proteção social, antes mesmo da instituição do regime para os trabalhadores da iniciativa privada<sup>70</sup>. O seu sistema previdenciário nasceu na legislação do Império, com a proteção de determinadas categorias funcionais e financiamento exclusivo do seguro pelo Estado, sem a participação do servidor mesmo com o início da República<sup>71</sup>.

---

<sup>64</sup> CAMPOS, op. cit., p. 65-66.

<sup>65</sup> Militares possuem cobertura própria, segregada dos servidores, mediante sistemática diferenciada, sem contribuição do interessado salvo pensão. Não raramente, são apresentados como compondo um terceiro regime básico de previdência social. Sem embargo, a divisão não é adequada, pois os militares, ao menos nos moldes bismarckianos, não possuem propriamente previdência social, mas somente a garantia de inatividade remunerada. IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 91.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> DAL BIANCO, Dânae et al. *Previdência de Servidores Públicos*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 1.

<sup>68</sup> TAVARES, op. cit., p. 351-352.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> CAMPOS, op. cit., p. 43.

<sup>71</sup> TAVARES, op. cit., p. 351-352.

A organização dos servidores públicos acabou constituindo um instrumento de pressão para que o Estado como empregador, lhes conferisse cada vez mais benefícios. De modo que, progressivamente, o Estado, impedido financeiramente de conceder reajustes salariais ou de promover políticas de pessoal expressivas, ampliou as formas de amparo ao servidor<sup>72</sup>:

As primeiras categorias contempladas com a instituição de sistemas de proteção social foram justamente aqueles que garantiram a base de formação do Estado, com fortalecimento do poder militar e, em certa medida, do poder burocrático, responsável por administrar as funções clássicas de fazenda, diplomacia e justiça<sup>73</sup>.

Assim, ainda que os benefícios como pensão, pecúlio, benefícios assistenciais tenham ficado a cargo das Caixas ou Institutos de Aposentadorias e Pensões, integrantes da Administração Indireta, historicamente, no Brasil, as aposentadorias e pensões de servidores públicos foram pagas com recursos dos respectivos Tesouros de cada unidade federativa<sup>74</sup>. Por essa razão, o relacionamento do servidor com o Estado era visto, até as recentes reformas constitucionais, como uma relação *pro labore facto*.

Uma vez admitido no serviço público, o indivíduo ganhava o *status* de servidor público, que carregava consigo até a morte. Não havia propriamente a ideia de aposentadoria, o servidor nunca deixava de ser servidor, somente passava para a inatividade. Continuava com todos os direitos e prerrogativas, sem alterações em remuneração e permanecia com certas obrigações, que, se feridas, poderiam acarretar a cassação de sua aposentadoria<sup>75</sup>.

Os benefícios eram concedidos, estendidos e ampliados sem um planejamento das implicações em longo prazo, em consequência, a passagem para a inatividade ocorria em idades cada vez mais baixas, enquanto a expectativa de sobrevida dos aposentados aumentava, gerando um aumento de despesas de pessoal<sup>76</sup>.

Porém, esse comportamento não era compatível com a realidade do Estado brasileiro e com os princípios da ciência atuarial<sup>77</sup>, além de implicar uma diferença significativa entre os

---

<sup>72</sup> CAMPOS, op. cit., p. 42.

<sup>73</sup> PINHEIROS apud Ibidem.

<sup>74</sup> DAL BIANCO, op. cit., p. 67.

<sup>75</sup> Ibidem, p. 67-68.

<sup>76</sup> Ibidem, p. 67.

<sup>77</sup> Conforme Ibrahim, significa a avaliação dos riscos por meio de cálculos e estatísticas, a fim de equalizar a relação de ativos e passivos, para assegurar o atendimento de prestações adequadas, sem gerar ônus excessivos as gerações futuras. Embora não entenda que esses cálculos sejam suficientes como instrumento de garantia do sistema protetivo, admite que seus resultados são relevantes e devem ser observados para que seja possível delimitar ao menos um substrato mínimo de cobertura. Ibidem, p. 127.

servidores e os trabalhadores vinculados ao regime geral, conforme explica Dânae Dal Bianco<sup>78</sup>:

A Emenda Constitucional (EC) 20/98<sup>79</sup> foi a primeira Reforma da Previdência de que o Brasil teve conhecimento após a Constituição de 1988. Apesar de não prever a cobrança de contribuição previdenciária de servidores públicos inativos (implementada pela EC nº 41/2003<sup>80</sup>) e o fim da aposentadoria integral dos servidores (implementada pela EC nº 41/2003<sup>81</sup>), a EC nº 20/98<sup>82</sup> trouxe várias alterações para os regimes previdenciários.

De forma específica quanto aos regimes próprios, a EC nº20/98 teve por objetivo torná-los mais condizentes com a realidade do Estado brasileiro e com os princípios da ciência atuarial, introduzindo conceitos como a exigência de contribuição para o cômputo de tempo para aposentadoria (regime contributivo) e a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio. Não seria mais considerado o “tempo de serviço”, mas o efetivo “tempo de contribuição”. E a aposentadoria seria o direito que o servidor adquire por ter realizado contribuições durante sua vida laboral.

Ainda, foi vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo, emprego ou função pública, com exceção dos cargos acumuláveis na forma da Constituição, cargos eletivos e cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e livre exoneração, bem como a percepção simultânea de mais de uma aposentadoria à conta do RPPS, com as mesmas exceções.

Os proventos de aposentadoria e pensão ficaram limitados aos valores da remuneração do servidor no cargo em que este se aposentou ou que serviu de base para a concessão da pensão. Foi adotado o requisito da idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, e, também, um tempo mínimo de exercício no serviço público e no cargo em que se dará a aposentadoria, com a extinção da possibilidade de aposentadoria proporcional por tempo de serviço para os servidores admitidos após a publicação da Emenda.

De algum modo essa redução de vantagens permitiu equilibrar a saúde atuarial e financeira do sistema de previdência. Entretanto, as aposentadorias dos servidores continuaram a ter por base a última remuneração no cargo efetivo e a contar com paridade aos servidores da ativa.

---

<sup>78</sup> DAL BIANCO, op. cit., p. 68.

<sup>79</sup> BRASIL, *Emenda Constitucional nº 20*, de 15 de dezembro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

<sup>80</sup> BRASIL, *Emenda Constitucional nº 41*, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

<sup>81</sup> BRASIL, op. cit., nota 80.

<sup>82</sup> BRASIL, op. cit., nota 79.

Assim, cinco anos após a primeira reforma, em dezembro de 2003, foi publicada a EC nº 41/03<sup>83</sup>. Ela não causou repercussões nos requisitos a serem cumpridos pelo servidor para obtenção do direito de aposentadoria, mas a forma de cálculo e de reajuste de proventos foi significativamente alterada.

Para os servidores admitidos após a publicação dessa Emenda não havia mais o conceito de aposentadoria com proventos equivalentes à última remuneração e os benefícios passaram a ter por base a média dos salários de contribuição (Medida Provisória nº 167/04<sup>84</sup>, convertida na Lei nº 10.887/04). Isto é, seria tomado como base os 80% maiores salários de contribuição de julho de 1994 em diante, tal como era aplicado aos segurados do RGPS<sup>85</sup>, com a diferença de que, para os servidores públicos, não incidiria o fator previdenciário.

A isenção da contribuição previdenciária, instituída pela EC nº 20/98<sup>86</sup>, foi substituída pelo abono de permanência – um benefício pecuniário pago ao servidor ativo, em valor equivalente ao da contribuição previdenciária por ele devida, caso tenha a opção de se aposentar, mas opte por permanecer em atividade.

A possibilidade de aposentadoria proporcional por tempo de contribuição para os servidores que tinham ingressado no serviço público antes da EC nº 20/98<sup>87</sup> foi extinta, e alterada a regra de transição para aposentadoria desses servidores antes das idades mínimas, que passou a ter por base a média dos salários de contribuição.

Isso se justifica porque o Estado na relação com os indivíduos não pode ser impedido de adotar posturas que acarretem mudanças<sup>88</sup>, especialmente quando for do interesse da coletividade. Essas alterações são necessárias para a evolução da sociedade, ainda que abalem os interesses individuais. Principalmente no caso dos servidores, era imperiosa a reforma diante da ausência de contribuições e da manutenção de privilégios, que não observavam o equilíbrio financeiro e atuarial necessário à sustentabilidade do sistema previdenciário e da própria Administração.

Afinal, o sistema previdenciário deve ser justo e equilibrado entre as gerações – pacto intergeracional –, a fim de propiciar benefícios, ainda que influenciado por fatores externos,

---

<sup>83</sup> BRASIL, op. cit., nota 80.

<sup>84</sup> BRASIL, *Medida Provisória nº 167*, de 19 de fevereiro de 2004. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2004/medidaprovisoria-167-19-fevereiro-2004-531038-norma-pe.html>>. Acesso em: 16 out. 2019.

<sup>85</sup> Alterado pela EC 103/2019.

<sup>86</sup> BRASIL, op. cit., nota 79.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. *Proteção e Promoção da Confiança no Direito Previdenciário*. Curitiba: Alteridade, 2018, p. 147.

como a flutuação da faixa etária da população durante diferentes épocas. De modo que uma geração não inviabilize os direitos da geração seguinte.

Por outro lado, mesmo sendo uma alteração favorável à coletividade, devem ser considerados os direitos já exercitados sob a vigência da legislação anterior (direito adquirido), bem como os direitos em exercício (expectativa de direito). Ao realizar alterações que interfiram nos direitos dos indivíduos, a Administração não pode desprezar as situações fáticas e jurídicas geradas por suas condutas pretéritas.

Por exemplo, se com a implementação da EC nº20/98<sup>89</sup> houve o agravamento de requisitos necessários para o servidor ter direito à aposentadoria, esses requisitos devem ser razoáveis e proporcionais, diante do que a legislação anterior previa.

Se antes bastava completar 30 anos de tempo de serviço, se mulher, e 35 anos, se homem, e agora seria necessário o cumprimento de 10 anos de efetivo serviço público, sendo 5 anos no cargo que se daria a aposentadoria, além de 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e, 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher, deve-se conceder ao indivíduo um período de adaptação.

Não é proporcional exigir, principalmente daqueles que ingressaram mais cedo no serviço público, requisitos excessivamente mais gravosos do que os requeridos pela lei substitutiva. Mesmo porque o direito à aposentadoria é um direito de caráter fundamental que permite que com o risco do envelhecimento, o indivíduo tenha dignidade.

Por isso, em socorro aos servidores que foram desproporcionalmente afetados e já estavam no serviço público antes da publicação da EC nº20/98<sup>90</sup> foi publicada a EC nº 47/05<sup>91</sup>, que criou uma nova regra transitória, mais amena. Afinal, o desconto de contribuições não era um requisito à época que ingressaram no serviço público, a relação entre o servidor e a Administração consistia na ideia de que, com o exercício da atividade laborativa, haveria o direito à “aposentadoria”.

É certo que as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais que extinguiram a aposentadoria proporcional, realizaram o aumento da idade necessária para o reconhecimento do direito ao benefício, bem como instituíram contribuições dos servidores, em favor do maior equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, foram essenciais para o equilíbrio da previdência. Mas, em contrapartida, trouxeram um ônus mais gravoso, não apenas financeiro, mas temporal ao segurado.

---

<sup>89</sup> BRASIL, op. cit., nota 79.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> BRASIL, *Emenda Constitucional nº 47*, de 5 de julho de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

Ou seja, embora a Administração adote posturas que afetem a vida dos administrados, também deve prezar pela estabilidade e continuidade dessa relação. A instituição do caráter contributivo, a vinculação da atividade ao tempo, estreita o vínculo de confiança entre as partes e cria uma maior expectativa de retribuição. Por isso, eventuais reformas sempre devem observar não apenas os direitos implementados, mas também aqueles em vias de implementação.

Mais uma vez por motivações políticas, sociais e econômicas foram alteradas as regras previdenciárias, com o objetivo de criar uma previdência mais sustentável e aproximar, ainda mais, o regime geral e os regimes próprios de previdência. O Projeto de Emenda à Constituição nº 06/2019<sup>92</sup> foi convertido na EC nº 103/2019<sup>93</sup>.

Dentre as várias mudanças se destaca a imposição de uma idade mínima para aposentadoria no RGPS (65 anos para homens e 62 anos para mulheres). Uma medida considerada impopular, que gerou o descontentamento coletivo, mas justificada pela necessidade de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, por serem as aposentadorias antecipadas incompatíveis com o viés solidário da previdência.

Nesse caso, aqueles que ingressaram no mercado de trabalho há pouco tempo e que ainda não cumpriram os requisitos para aposentadoria, devem se adequar aos novos regramentos, trata-se do exercício dos poderes da Administração, dentro dos limites legais e constitucionais.

No entanto, é preciso verificar se seria justo conferir o mesmo tratamento a quem já faz parte do sistema de previdência, mesmo que não tenha implementado todos os requisitos necessários, na mesma proporção dos novos contribuintes. Se existe limite à atuação Estatal, ou o princípio da solidariedade justificaria a imposição de novas contribuições sem qualquer direito potencial ou efetivo.

---

<sup>92</sup> BRASIL, Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 06, de 2019*: Reforma da Previdência. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

<sup>93</sup> BRASIL, *Emenda Constitucional nº 103*, de 12 de novembro de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm)>. Acesso em: 18 out. 2019.

## 2. O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

A previdência social, tal como os demais direitos sociais, deve condizer com as diretrizes propostas na Constituição elencadas do art. 1º ao 4º<sup>94</sup>, destacando-se “construir uma sociedade livre, justa e solidária<sup>95</sup>” (art. 3º, I, da CRFB/88). Então, sob esse aspecto, a ideia de solidariedade é a base fundamental da seguridade social e, conseqüentemente da previdência uma vez que ela traduz o conceito de cooperação e de proteção da coletividade, o que é primordial para a promoção do bem-estar social.

Porém, a seguridade e a previdência social não se confundem. Essa se destina somente a quem seja segurado do sistema previdenciário, enquanto aquela comporta maior abrangência, tem por finalidade a universalidade de cobertura e atendimento em ações da assistência e da saúde.

Diferente da seguridade, o princípio da solidariedade atua na previdência de forma limitada, pois, de acordo com o art. 201 da CRFB/88<sup>96</sup> e o art. 2º da Lei nº 8.213/91<sup>97</sup>, deve observar no regime geral: o caráter contributivo, a compulsoriedade de filiação e a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial<sup>98</sup>. Da mesma maneira, a previdência dos servidores públicos (art. 40, CRFB/88<sup>99</sup>).

Assim, neste capítulo, será visto como a ideia de solidariedade se consolida na previdência social brasileira, considerando o seu valor histórico, o seu conceito e o custeio de seu sistema, para que seja possível construir uma base teórica a qual permita analisar sua interação com o caráter contributivo.

### 2.1. O princípio da solidariedade e os direitos sociais

No pensamento ocidental, a ideia de solidariedade derivava de duas vertentes intelectuais: o Estoicismo<sup>100</sup> e o Cristianismo<sup>101</sup>. Essa solidariedade dos antigos situava-se em

<sup>94</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>95</sup> TAVARES, op. cit., p. 281.

<sup>96</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>97</sup> BRASIL, *Lei nº 8.213*, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

<sup>98</sup> No RPPS, tal como no RGPS, também deverá ser observado o princípio da solidariedade, tanto por ser um objetivo da República, como por haver disposição expressa no art. 40 da CRFB/88, assim como o caráter contributivo e os critérios que preservam equilíbrio financeiro e atuarial.

<sup>99</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>100</sup> Doutrina filosófica fundada pelo grego Zenão de Cítio (c. 335-264 a.C.) que aconselha a indiferença e o desprezo pelos males físicos e morais, a eliminação das paixões materiais e a aceitação do destino com resignação, condições essas fundamentais para caracterizar o homem sábio, o único capaz de experimentar a felicidade verdadeira; uma tal ética alicerçada na imperturbabilidade influenciou profundamente o ideário

uma dimensão ética e religiosa<sup>102</sup>, sendo associada a valores de grupos primários, como a família, exemplo básico de virtude e moral, que deveria estar presente em todas as relações com o outro<sup>103</sup>.

Dessa forma, ainda no século XVIII, a ideia de solidariedade era fundada na proteção entre iguais, pertencentes ao mesmo grupo e cultura, no sentimento de fraternidade entre os irmãos, que repercutiu durante a Revolução Francesa:

Restando aos excluídos, em nome da fraternidade, apenas os socorros públicos previstos no artigo 21 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, acrescentado pela Convenção Nacional francesa de 1793<sup>104</sup>: [...] os auxílios públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, quer seja procurando-lhes trabalho, quer seja assegurando os meios de existência àqueles que são impossibilitados de trabalhar<sup>105</sup>.

O fundamento da solidariedade na sociedade era composto pelo binômio: caridade e filantropia, compreendia o dever de prestar ajuda "aos necessitados", "excluídos" e "marginalizados"<sup>106</sup>.

José Carlos de Castro Farias<sup>107</sup> explica que somente no final do século XIX, com Emile Durkheim, a ideia de solidariedade passou a não mais se confundir com a virtude esperada nas antigas formas de solidariedade, isto é, passou a ser considerada como vetor necessário ao desenvolvimento da sociedade e do Estado.

A fim de conciliar o indivíduo com a sociedade, Emile Durkheim defendeu que há uma consciência coletiva que independe da consciência individual de cada integrante. Sendo a repartição dos diferentes trabalhos humanos em sociedade a principal fonte da solidariedade social e a causa elementar da extensão e complexidade do organismo social.

Com seus estudos, Durkheim constatou a existência de dois tipos de solidariedade: a mecânica e a orgânica. A primeira, é alcançada quando a consciência coletiva recobre a

religioso do cristianismo. UOL. *Estoicismo*. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=zQOV>. Acesso em: 10 mai. 2020.

<sup>101</sup> DUVIGNAUD apud PEIXINHO, Manoel Garcia, FERRARO; Suzani Andrade. *A Solidariedade e a seguridade Social*. Trabalho produzido como resultado das pesquisas realizadas no Grupo de Pesquisa "Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento".

<sup>102</sup> RAPOZO, Joana Tavares da Silva. *Limites da solidariedade na instituição de contribuições sociais*. Rio e Janeiro: Renovar, 2009, p. 9.

<sup>103</sup> LUCAS apud TANCREDO, Ednéia de Oliveira Matos. *Princípio da solidariedade: Estado, sociedade e direitos fundamentais*. São Paulo: Academia Olímpica Editora e Livraria, 2012, p. 48.

<sup>104</sup> PEIXINHO; FERRARO, op. cit., nota 118.

<sup>105</sup> IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 11.

<sup>106</sup> PEIXINHO; FERRARO, op. cit., nota 118.

<sup>107</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *A Origem do Direito de Solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 190.



consciência individual, decorre das semelhanças entre todos os membros da sociedade<sup>108</sup>. Foi fundada em sociedades antigas, nas quais as semelhanças entre seus componentes geravam comportamentos harmônicos e funcionavam como elemento de coesão social<sup>109</sup>.

Já a segunda, decorre da divisão do trabalho, pressupõe a diferenciação entre os membros da sociedade e só é possível quando a esfera de ação de cada pessoa é diferenciada das demais, permitindo a cada um ter sua personalidade ao invés de uma personalidade coletiva<sup>110</sup>. Essa concepção funciona como uma ferramenta de inclusão, porque a solidariedade produzida pela divisão possibilita levar em consideração as diferenças ao produzir dependências recíprocas de vários setores de produção<sup>111</sup>.

Desse modo, quanto maior for a divisão do trabalho em sociedade, e, por consequência, a maior diferenciação entre as pessoas, maior será a dependência de cada membro em relação à coletividade como um todo, tal como maior será o nível de especialização das atividades, fazendo com que cada indivíduo não consiga viver facilmente separado dos demais<sup>112</sup>.

Esse pensamento permitiu superar uma visão tradicional de solidariedade, baseada nas semelhanças, e favoreceu a consideração das individualidades, para que pessoas distintas cooperassem com a construção e o desenvolvimento da sociedade, independentemente de suas concepções e condições pessoais.

Em contrapartida, somente a individualização não é suficiente para garantir a solidariedade. Como já disse Fábio Zambitte Ibrahim<sup>113</sup>, em situações nas quais os benefícios individuais são independentes dos ônus sociais não há espaço, estímulo, para a solidariedade.

Embora o auxílio desinteressado de terceiros não possa ser ignorado, sua ocorrência não pode ser esperada<sup>114</sup>, é preciso que exista uma força coercitiva, que torne efetivo o vínculo entre os integrantes da sociedade e garanta a perpetuação de direitos. Por isso, fala-se da necessidade de existir uma “solidariedade forçada”. Mesmo que seja aparentemente contraditória a existência da solidariedade de forma compulsória, ignorar sua necessidade implicaria reconhecer que a sociedade, voluntariamente, sem qualquer intervenção na esfera individual iria agir em prol de terceiros<sup>115</sup>.

<sup>108</sup> DURKHEIM, Émile. *A Divisão do Trabalho Social*. 2. ed. tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/course/view.php?id=71122>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

<sup>109</sup> Idem apud IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 12.

<sup>110</sup> DURKHEIM, op.cit.

<sup>111</sup> DURKHEIM apud IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 12-13.

<sup>112</sup> DURKHEIM, op.cit.

<sup>113</sup> IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 15

<sup>114</sup> Ibidem, p. 15-16.

<sup>115</sup> Ibidem.

Diante disso, nas últimas décadas do século XX, houve um retorno ao estudo dos valores como forma de fundamentar a ordem jurídica<sup>116</sup>. E foi justamente nesse contexto que se buscou uma reaproximação entre a moral e o direito, a fim de fundamentar as ações humanas<sup>117</sup>.

A solidariedade passou a não ser apenas um instrumento de apoio mútuo, mas um mecanismo de inclusão e de desenvolvimento, fundamental para a construção de uma nova concepção do Estado, de uma sociedade civil organizada e de uma democracia material<sup>118</sup>. Veja-se, por exemplo, o ordenamento jurídico brasileiro.

Até a promulgação da Constituição de 1988<sup>119</sup>, a única acepção jurídica do vocábulo solidariedade remontava ao *Corpus juris civilis*: solidários são aqueles sujeitos que, encontrando-se em um polo da relação obrigacional, estão aptos a receber a dívida inteira (quando a concorrência é de credores), ou obrigados a solvê-la integralmente (multiplicidade de sujeitos no polo passivo)<sup>120</sup>.

Mas, com a Constituição de 1988<sup>121</sup>, foi atribuída nova roupagem a essa ideia. O artigo 3º trouxe em seu inciso I, como objetivo, a construção de uma sociedade solidária, e em seu inciso III, a erradicação da pobreza, da marginalização social e a redução das desigualdades sociais e regionais, em complemento da definição anterior<sup>122</sup>.

Assim, considerando que o art. 3º faz parte do Título I da Constituição, que é denominado – “Dos Princípios Fundamentais”, e estabelece os objetivos fundamentais da República brasileira, tem-se que a Constituição não apenas desenhou os caminhos a serem seguidos pelo Estado, mas definiu uma regra a ser incorporada pela sociedade, por setores políticos e econômicos.

Eros Roberto Grau<sup>123</sup>, ao tratar do art. 3º, I, da Constituição, consagra tal princípio como constitucional impositivo ou como princípio diretriz, quando remete à construção de uma sociedade livre, justa e solidária como um dos objetivos fundamentais da República:

---

<sup>116</sup> Maria Celina Bodin de Moraes aponta que o XX presenciou um novo tipo de relacionamento, baseado na consciência coletiva e na cultura de alguns países europeus, decorrente das trágicas experiências vivenciadas ao longo da Segunda Guerra. MORAES, Maria Celina Bodin. *O princípio da Solidariedade*. Texto escrito especialmente para integrar o volume comemorativo do 60º Aniversário do Departamento de Direito da PUC-Rio.

<sup>117</sup> RAPOZO, op. cit., p. 24.

<sup>118</sup> IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 59.

<sup>119</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>120</sup> MORAES, op. cit.

<sup>121</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>122</sup> MORAES, op. cit.

<sup>123</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 251.

Os princípios fundamentais visam essencialmente definir e caracterizar a coletividade política e o Estado e enumerar as principais opções político-constitucionais [...] constituem por assim dizer a síntese ou matriz de todas as restantes normas constitucionais, que àquelas podem ser directa ou indirectamente reconduzidas<sup>124</sup>.

Logo, se no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da solidariedade funciona como base do Estado, e na moderna concepção do constitucionalismo, o Estado e a realidade devem caminhar juntos, a solidariedade deve necessariamente estar presente na forma de governo e de políticas para a organização da sociedade.

O que se coaduna ao disposto no art. 29, nº 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948<sup>125</sup>, “o indivíduo tem deveres para a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade”. Sob esses termos, os direitos sociais “não são apenas tarefas prestacionais que vinculam o Estado”, mas são igualmente “deveres fundamentais que responsabilizam cada um face aos restantes membros da sociedade<sup>126</sup>”.

Em razão dessa construção, atualmente, não se fala mais do Estado cuidando abstratamente do interesse público ou do bem comum, como um ente distante da sociedade, mas na busca incessante de sua legitimidade, de sua verdadeira e eficaz atuação diante da realidade social<sup>127</sup>:

Se a solidariedade já fosse fundada no coração das pessoas, a previsão normativa seria desnecessária; se a ação solidária fosse repudiada pelo corpo social, a norma seria ineficaz. Como a realidade não se situa nos extremos, cabe ao direito patrocinar o florescimento da solidariedade latente<sup>128</sup>.

Para Ednéia Tancredo<sup>129</sup> a solidariedade é uma ferramenta contra a exclusão social, possuindo caráter obrigatório e dirigido de forma imperativa a todos os poderes públicos: “A solidariedade, dada a sua imprescindibilidade para o conjunto de intervenções contra a exclusão social, bem como a favor da inclusão, é mais que um valor, é um princípio”<sup>130</sup>. Essencial para desempenhar a mediação entre os valores pessoais e coletivos, pois, como

<sup>124</sup> SILVA apud TANCREDO, op. cit., p. 71-72.

<sup>125</sup> ONU, op. cit., nota 11.

<sup>126</sup> OTERO apud CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Os Direitos Sociais Como Categoria Constitucional. *RDU*, Porto Alegre, v. 14, n. 81, mai./jun. 2018.

<sup>127</sup> TANCREDO, op. cit., p. 58.

<sup>128</sup> IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 16.

<sup>129</sup> TANCREDO, op. cit., p. 25.

<sup>130</sup> Alexy nos ensina a diferença entre valores e princípios, explica que possuiriam respectivamente conceitos axiológicos e deontológicos, em que conceitos deontológicos são aqueles que determinam de alguma forma um dever ser, e conceitos axiológicos aqueles que estabelecem algo que é bom ou valioso. Enquanto um princípio é uma norma, que estabelece determinado comportamento humano, um valor é um critério que determina bondade de algo a ele relacionado. ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

fundamento do Estado Democrático de Direito, viabiliza a efetividade dos direitos fundamentais individuais e sociais<sup>131</sup>.

Sem a intervenção do Estado, restaria a concepção original de solidariedade pautada em grupos primários, na relação entre os iguais, em que o auxílio ao próximo dependeria de uma obrigação moral e altruísta. Sendo certo que um Estado que busca reduzir as desigualdades e promover direitos sociais não deve esperar o agir solidário, mas instituí-lo, a fim de que as vontades individuais beneficiem a coletividade.

Portanto, ainda que por sua própria concepção, a solidariedade não deixe de carregar o valor moral de virtude, a sua incorporação no texto constitucional lhe confere força normativa, fazendo com que não apenas complete a ideia de justiça, mas se torne um princípio político e jurídico de organização social.

## 2.2. O princípio da solidariedade na previdência social

No contexto da sociedade de risco a pessoa, por si só, não tem a possibilidade de gerir a sinistralidade. Não é algo razoável, tampouco acessível para todos, de modo que haveria maior miséria e desigualdade social com a ausência de solidariedade.

Assim, a solidariedade entre os indivíduos é muito importante para a solidificação e a criação da ideia de proteção social, ela é a base da previdência social<sup>132</sup>. Mas, se na seguridade social, a solidariedade é a mais ampla possível e permite que a maioria contribua para o bem-estar da minoria, na previdência social, ela se manifesta quando são assegurados os benefícios e serviços a todos do grupo, consideradas as suas individualidades. Assim, ainda que constitua uma ferramenta contra a exclusão social, em razão da estrutura da previdência, sua abrangência é limitada.

Diferente da assistência, em que a solidariedade se manifesta de forma distributiva<sup>133</sup>, isto é, não se baseia no sentimento de pertencimento a um grupo ou no critério de troca de proteção, mas, sim, no critério de entrega ao outro de meios suficientes para garantir a sua dignidade, com contribuições de toda sociedade<sup>134</sup>:

<sup>131</sup> TANCREDO, op. cit., p. 42.

<sup>132</sup> FERRARO, Suzani Andrade. *O Equilíbrio Financeiro e atuarial nos Regimes de Previdência Social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010, p. 85-86.

<sup>133</sup> Se distingue da ideia de caridade, pois não há facultatividade, e é diferente da solidariedade comutativa, que tem como pressuposto a existência de desigualdade em nível que justifique a atuação em favor dos menos favorecidos. Inclusive, a Constituição de 1988 em seu art. 3º, inciso I e III<sup>133</sup>, faz alusão a esse tipo de solidariedade.

<sup>134</sup> SARMENTO, Daniel. *Direito Adquirido, Emenda Constitucional, Democracia e Justiça Social*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/daniel-sarmento/direito-adquirido-emenda-constitucional-democracia-e-justica-social>. Acesso em: 12 fev. 2020.

[...] se a Constituição não pode tudo, alguma coisa ela há de poder. Uma dogmática constitucional comprometida com a justiça distributiva, a inclusão social e a solidariedade, pode dar alguma contribuição para a construção de um país menos injusto.” Nessa linha, pode-se afirmar que a solidariedade social prevista no inciso I do artigo 3º da Constituição da República é um dos mecanismos impostos pelo legislador constituinte que visam minimizar a desigualdade social decorrente de fatores sociais produtivos e redistributivos para que aqueles que “podem mais” contribuam, mesmo que indiretamente, para a melhoria de vida daqueles que “podem menos”.

Na previdência, a solidariedade se concretiza por meio da distribuição dos encargos inerentes ao custeio do sistema entre seus participantes, observando-se o equilíbrio atuarial e financeiro, a responsabilidade de cada um dos seus integrantes na proporção das respectivas possibilidades. Conforme nos ensina de Daniel Sarmiento<sup>135</sup>:

[...] trata-se de uma responsabilidade cujos contornos e limites devem ser delineados de forma cuidadosa, para que não seja excessivamente comprometida a liberdade dos agentes privados, essencial para a dignidade da pessoa humana e para a edificação de uma sociedade verdadeiramente democrática.

Isso ocorre porque na previdência a solidariedade possui valor moral comutativo, baseado no sentimento de pertencimento da pessoa a determinado grupo de iguais, bem como pela ideia de que se deve proteger o outro para que haja sua própria proteção<sup>136</sup>. De modo que os trabalhadores em atividade no presente mantêm o pagamento dos benefícios atuais dos inativos, na expectativa de que sejam protegidos da mesma forma no futuro.

Também por opções históricas: ainda que regime público de previdência brasileiro tenha sido influenciado pelo Relatório de Beveridge, manteve sua estrutura securitária, em que pese permitir a filiação do segurado facultativo, seu objetivo é a proteção dos trabalhadores e seu custeio é feito pela cotização de contribuições sociais específicas.

Então, na previdência, ao mesmo tempo em que se deve garantir a prestação beneficiária a todos os beneficiários independente da capacidade contributiva ou tipo de benefício requerido, em respeito ao princípio da solidariedade, deve-se também resguardar a equidade inerente ao sistema contributivo.

Joana Tavares da Silva Rapozo<sup>137</sup> defende que a solidariedade só poderá ser invocada como instrumento de cobrança de contribuição quando buscar a finalidade para qual ela foi instituída. Embora a autora se refira à solidariedade em sentido amplo (universal), a mesma

<sup>135</sup> SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 297.

<sup>136</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. *O princípio da solidariedade aplicado à previdência social*. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1495>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

<sup>137</sup> RAPOZO, op. cit., p. 54.

ideia de “cumprimento da finalidade” pode ser transportada para previdência, no sentido de que a solidariedade deve promover a proteção de todos os segurados. Isto é, o fundo previdenciário deve ser capaz de suprir as necessidades dos segurados contra os riscos sociais.

De acordo com o artigo 18, da Lei nº 8.213/91<sup>138</sup>, o RGPS compreende as seguintes prestações quanto ao segurado: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade, auxílio-acidente. E, em relação aos dependentes: pensão por morte e auxílio-reclusão.

Para fazer jus a esses benefícios, dentre outros requisitos específicos, com ressalva dos benefícios expressos no art. 26 da mesma lei (por exemplo: pensão por morte, salário-família, auxílio-acidente, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, nos casos de acidente, salário-maternidade para as seguradas empregadas, trabalhadoras avulsas e empregadas domésticas), os segurados devem contribuir com um número mínimo de contribuições mensais.

É o chamado período de carência, previsto no art. 24, da Lei nº 8.213/91<sup>139</sup>: “Período de carência é 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”, que deve observar os seguintes patamares:

Art. 25. A concessão das prestações pecuniárias do Regime Geral de Previdência Social depende dos seguintes períodos de carência, ressalvado o disposto no art. 26:  
 I - auxílio-doença e aposentadoria por invalidez: 12 (doze) contribuições mensais;  
 II - aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de serviço e aposentadoria especial: 180 contribuições mensais. (Redação dada pela Lei nº 8.870, de 1994)  
 III - salário-maternidade para as seguradas de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 11 e o art. 13 desta Lei: 10 (dez) contribuições mensais, respeitado o disposto no parágrafo único do art. 39 desta Lei; e (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)  
 IV - auxílio-reclusão: 24 (vinte e quatro) contribuições mensais. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)  
 Parágrafo único. Em caso de parto antecipado, o período de carência a que se refere o inciso III será reduzido em número de contribuições equivalente ao número de meses em que o parto foi antecipado. (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99) [...]

Existem benefícios que demandam maior ou menor grau de solidariedade, a depender do cumprimento de um tempo mínimo de contribuição, mas também do fator previsibilidade, principalmente os benefícios não programados, isto é, prestações previdenciárias oriundas de eventos imprevistos, como doenças, invalidez, ou mesmo benefícios acidentários<sup>140</sup>.

<sup>138</sup> BRASIL, op. cit., nota 97.

<sup>139</sup> Ibidem.

<sup>140</sup> IBRAHIM, op. cit., 2011, p. 182.

Nesse sentido, ampara-se a lógica do seguro coletivo no qual a solidariedade entre os trabalhadores impõe a todos seu custeio<sup>141</sup>. Por isso, Fábio Zambitte Ibrahim<sup>142</sup> defende que a forma de cobertura mais adequada aos riscos sociais previsíveis e imprevisíveis não seria baseada na sistemática da solidariedade de grupo, mas em uma solidariedade social com efeitos sobre toda a sociedade, com contribuições por meio de impostos. Seja porque é uma forma mais abrangente de proteção (universal), seja porque a solidariedade de grupo traduz um mecanismo de preservação de privilégios, na qual poucos são beneficiados pela contribuição direta e indireta de muitos.

No entanto, mesmo com críticas ao atual sistema por não ser amplo, o autor também reconhece que a realidade brasileira impõe a necessária proteção de grupos, aquele que é segurado da previdência social, independente do nível de solidariedade demandado por seu benefício, ainda que razoavelmente, de forma temporária, com mecanismos de avaliação periódica, deve ter o seu direito reconhecido. Trata-se do reconhecimento de um direito mínimo, conferido aos trabalhadores/servidores por lei, mediante a cotização periódica de suas contribuições, em tutela dos riscos sociais.

Dessa maneira, o direito à prestação previdenciária deve ser garantido tanto para aqueles cujo benefício independe de cumprimento de carência, em razão do princípio da solidariedade, por ser o sistema previdenciário pautado no caráter contributivo, como para quem contribuiu para previdência, sem supressão do direito por interesse da Administração.

É certo que os benefícios, sejam de caráter temporário, sejam de caráter perpétuo, nos termos determinados em lei, devem ser prestados para aqueles que implementaram todos os requisitos necessários (direito adquirido), principalmente no caso da previdência, que trata de direitos inerentes à dignidade do ser humano, que garante uma proteção mínima em face de riscos relacionados à idade, à saúde, a acidentes.

Contudo, no Brasil, é instável a situação daqueles efetuaram contribuições, mas ainda não completaram os requisitos necessários, ou por alguma razão tiveram o seu direito prejudicado, uma vez que reconhecer o direito desses indivíduos, em tese, resultaria na violação do princípio da solidariedade. Entretanto, seria correto conferir o mesmo tratamento a situações jurídicas e faticamente diferentes, ou conferir tratamento diferenciado para situações iguais ou semelhantes?

Por exemplo, duas pessoas, segurado A e B, com poucos meses de diferença para completar os requisitos para a aposentadoria, sendo que A poderá exercer o direito subjetivo

---

<sup>141</sup> Ibidem.

<sup>142</sup> Ibidem, p. 18-19 e 256-257.

de requerer a aposentadoria na vigência da lei atual, e B somente alcançará o direito no momento de uma lei futura. Devem receber tratamentos diametralmente opostos? Mesmo com uma regra de transição mais grave, que aproxime B do regime aplicado aos que ingressaram recentemente no mercado de trabalho.

Não há dúvidas de que o princípio da solidariedade é essencial para que os benefícios previdenciários sejam prestados a todos os segurados, independentemente da espécie de benefício pleiteado, conferindo um viés social ao caráter contributivo. Porém, diante da violação de direitos legítimos, tem-se a necessidade de reequilibrar a interação entre o princípio da solidariedade e o caráter contributivo.

### 2.2.1. Noções de custeio

A fim de compreender melhor a gestão da previdência social – o comportamento do caráter contributivo no regime pautado pela solidariedade, tanto no RGPS como no RPPS é essencial analisar como é feito o seu custeio.

Conforme Wladimir Novaes Martinez<sup>143</sup>, a fonte de custeio refere-se aos meios econômicos e, principalmente, financeiros obtidos e destinados à concessão e manutenção das prestações previdenciárias. Provém da comunidade e destina-se ao consumo de uma fração dela: os beneficiários.

As principais fontes de recursos são as contribuições previdenciárias cobradas das pessoas que participam do sistema previdenciário. Esses recursos arrecadados são empregados para o pagamento de benefícios, por meio de três sistemas de financiamento<sup>144</sup>:

No regime de repartição simples, os benefícios dos aposentados e pensionistas são pagos com recursos advindos das contribuições de segurados ainda em atividade (no RPPS também existe a contribuição dos inativos), operando-se uma transferência de renda da população ativa para a inativa. Essas contribuições são destinadas a um fundo único, que será responsável pelo pagamento de todos os beneficiários do sistema. Por isso, não há liame necessário entre o que se paga e aquilo que se recebe.

Nesse regime, não há formação de reservas, nem a segregação de capital para suportar compromissos futuros. Os benefícios são pagos e contabilizados conforme se tornam efetivamente devidos, para tanto, necessita de uma fonte de renda contínua e confiável, em montante suficiente para cobrir os custos.

---

<sup>143</sup> MARTINEZ apud TAVARES, op. cit., p. 281.

<sup>144</sup> DAL BIANCO, op. cit., p. 11-13.



É necessário que haja um número constante de ativos em relação a cada aposentado para que o valor das contribuições se mantenha constante ao longo do tempo. Um sistema estruturado em repartição simples não pode sofrer descontinuidade, dado que os inativos dependem da existência de empregados ativos que os sustentem.

Enquanto isso, o regime de capitalização tem por base a constituição de reservas durante a vida do indivíduo, que serão posteriormente utilizadas no pagamento de benefícios previdenciários do mesmo indivíduo. Os recursos reservados durante o período contributivo, em conjunto com os rendimentos por ele propiciados, constituem a fonte da qual serão sacados os valores necessários ao pagamento dos benefícios. E, assim, a capitalização é uma forma de antecipar riscos futuros, por meio de reserva financeira – adotada pela previdência complementar.

Por fim, existe o regime de repartição de capitais de cobertura, em que são mescladas características de um sistema de repartição simples e de capitalização. Há formação de reservas, porém estas são formadas somente no momento de concessão de cada benefício. Concedido o benefício, todos contribuem para formar um fundo que será utilizado para pagar esse benefício até sua extinção, isto é, as contribuições arrecadadas em cada período serão empregadas para a constituição de reservas capitalizadas que garantirão o pagamento dos benefícios concedidos naquele mesmo período<sup>145</sup>.

No Brasil, os regimes de previdência podem ser públicos ou privados. A previdência privada é um sistema complementar e facultativo de seguro, de natureza contratual que obedece às disposições do art. 202, da CRFB/88<sup>146</sup>, e às Leis Complementares 108 e 109/2001<sup>147</sup>. Já o sistema público, é aquele mantido por pessoa jurídica de direito público, com natureza institucional, de filiação compulsória e contribuições de natureza tributária. Notadamente reconhecidos, o RGPS e o RPPS.

Como visto, o objetivo de um sistema de previdência é a proteção de riscos sociais, feita por meio da concessão de benefícios previdenciários às pessoas que integram o regime. Evidentemente, esses benefícios tem um custo, que será maior na medida em que for demandada uma maior solidariedade e valor.

Nesse sentido, a fim de haver a manutenção dos benefícios e serviços oferecidos pela previdência, a Constituição estabelece que os regimes de previdência pública devem possuir caráter solidário e contributivo. A previdência social é custeada de forma direta – com a

---

<sup>145</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>146</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>147</sup> TAVARES, op. cit., p. 30.

contribuição de trabalhadores, servidores, segurados facultativos e também de empregadores, sejam empresas privadas ou entes públicos. E, também, indireta – no regime geral, pois, conforme a Constituição, deve receber parcelas dos tributos destinados à seguridade social e, no caso de insuficiência financeira, ser suprida por recursos da União<sup>148</sup>.

Isso porque o art. 195, da CRFB/88<sup>149</sup> determina que a seguridade social será financiada por toda sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como por contribuições sociais. Sendo as contribuições sociais advindas tributos, que devem ser destinados diretamente ao custeio da seguridade social, sem distinção da área que será aplicado. Introduzido em favor da seguridade social como um todo<sup>150</sup>.

Entretanto, com o acréscimo promovido pela Emenda Constitucional nº 20/98<sup>151</sup> ao art. 167, XI, foi vedada a “utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201”<sup>152</sup>. Assim, contribuições mencionadas no art. 195, I, a, e II da CRFB/88<sup>153</sup>, se destinam somente ao pagamento de benefícios do RGPS:

Art. 195, I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)  
 a) 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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)  
 b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)  
 c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)  
 II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Isso acontece porque a previdência tem um forte caráter contributivo<sup>154</sup>. Isto é, somente faz parte do sistema, terá direito à prestação previdenciária, aquele que mantém o

<sup>148</sup> Ibidem, p. 285.

<sup>149</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>150</sup> TAVARES, op. cit., p. 282.

<sup>151</sup> BRASIL, op. cit., nota 79.

<sup>152</sup> TAVARES, op. cit., p. 282.

<sup>153</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>154</sup> Necessidade de pagamento de “prestações” periódicas: contribuições previdenciárias pagas pelo segurado ao sistema, para que seja resguardado dos riscos sociais.

pagamento das contribuições previdenciárias e cumpre o período de carência atinente ao benefício pretendido. E é justificado em favor do equilíbrio financeiro<sup>155</sup> e atuarial<sup>156</sup>.

Desse modo, considerando que o caráter contributivo está estritamente relacionado com as contribuições dos trabalhadores, empregadores no RGPS. Por meio de contribuições do servidor (ativo/inativo) ou seu pensionista (art. 40, da CRFB/88<sup>157</sup>) no RPPS. Conclui-se que existe na previdência um sistema de autofinanciamento, ainda que parcial, o qual lhe confere certa vantagem em face dos demais direitos sociais que são integralmente custeados pelo Estado, no sentido de reduzir a discricionariedade de sua prestação.

Assim, ainda que exista previsão de contribuição da coletividade, bem como dos entes federativos, em conformidade com a solidariedade do regime, a principal fonte de custeio decorre das contribuições específicas ao regime. No caso dos servidores, incide, inclusive, sobre proventos e pensões de servidores inativos e pensionistas – declarado constitucional pelas ADI nº 3.015/SC<sup>158</sup>, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, e ADI nº 3.128/DF<sup>159</sup>, de relatoria da Ministra Ellen Gracie. Por força do princípio da solidariedade, a fim de permitir a recomposição do fundo previdenciário regularmente:

Não é inconstitucional o art. 4º, *caput*, da EC 41, de 19-12-2003, que instituiu contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e as pensões dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. [ADI 3.105 e ADI 3.128, rel. p/ o ac. min. Cezar Peluso, j. 18-8-2004, P, *DJ* de 18-2-2005.] = MS 24.777 AgR, rel. min. Teori Zavascki, j. 19-9-2013, P, *DJE* de 16-10-2013<sup>160</sup>.

Ainda, de acordo com a redação dada pela EC nº 103/2019<sup>161</sup>, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do RGPS para o valor das aposentadorias e das pensões em RPPS (art. 40, §14, CRFB/88<sup>162</sup>).

<sup>155</sup> Existência de um sistema previdenciário que se sustente com as contribuições de seus segurados, ainda que não seja de forma exclusiva, mas com equilíbrio entre as receitas e despesas decorrentes de benefícios e serviços.

<sup>156</sup> Equação matemática, baseada na probabilidade: relaciona o tempo de contribuições dos segurados com os benefícios pagos pelo sistema, como mecanismo de controle e prevenção de riscos que podem trazer desequilíbrio financeiro ao sistema.

<sup>157</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>158</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 3.015/SC*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311600271&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

<sup>159</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 3.128/DF*. Relator: Ministra Ellen Gracie. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2199698>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

<sup>160</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *A constituição e o supremo*. Controle concentrado de constitucionalidade. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=574>>. Acesso em: 10 out. 2019.

<sup>161</sup> BRASIL, op. cit., nota 93.

<sup>162</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

O que era facultativo (autorizada pela EC nº41/2003<sup>163</sup>), passou a ser uma obrigação, que permite aos servidores receberem valores superiores ao limite máximo fixado para o INSS, mediante a contribuição direcionada ao regime complementar, em uma sistemática de capitalização.

Portanto, os valores das aposentadorias e das pensões dos servidores serão pagos pelos respectivos regimes próprios até o limite do regime geral. Aquilo que superar o regime geral somente será “retribuído” caso o servidor tenha realizado contribuições ao regime complementar, resultando na manutenção contínua do fundo previdenciário, sem que haja o comprometimento da solidariedade.

Embora não exista previsão semelhante no regime geral de previdência, o mesmo entendimento deve ser considerado, no que tange a sua sustentabilidade, uma vez que a EC nº 103/19<sup>164</sup> instituiu idade mínima para aposentadoria, inibindo o exercício de aposentadorias precoces que comprometeriam o equilíbrio financeiro e atuarial. Essa limitação compactua para o fortalecimento do fundo previdenciário, e afasta argumentos relativos ao comprometimento do sistema, que deve ser capaz de sustentar a prestação de benefícios previdenciários.

### 2.2.2. Solidariedade ou Capitalização?

Conforme afirma Feijó Coimbra<sup>165</sup>, o funcionamento financeiro das instituições de seguro social, em regra, obedece a dois tipos de regimes: o da capitalização e o da repartição. O regime de capitalização colocada em reserva as cotizações dos segurados, e essas reservas deverão permitir o pagamento das prestações a ele devidas. Já o sistema da repartição impõe que o volume das quantias arrecadadas em cada período servirá para o custeio das prestações devidas no mesmo período.

A previdência social tem como finalidade amparar seus segurados expostos a riscos, notadamente pagar benefícios previdenciários às pessoas que integram o sistema. Contudo, esses benefícios possuem um custo, sendo sua principal fonte de custeio o pagamento das contribuições previdenciárias, isto é, as contribuições cobradas dos empregados/servidores e do ente federativo/ empregador.

O Brasil adota o sistema de repartição simples. Isso significa que há uma transferência de renda da população ativa para a inativa, que os benefícios dos aposentados e

---

<sup>163</sup> BRASIL, op. cit., nota 80.

<sup>164</sup> BRASIL, op. cit., nota 93.

<sup>165</sup> COIMBRA, Feijó apud TAVARES, op. cit., p. 281.

pensionistas decorrem dos recursos provenientes das contribuições dos segurados (RGPS) e servidores (RPPS) em atividade.

Justamente por ser um modelo em que o financiamento dos inativos depende das contribuições dos ativos para que seja viável a manutenção do modelo, o valor das contribuições deve se manter constante no decorrer do tempo, a fim de manter um equilíbrio entre arrecadação e despesa<sup>166</sup>.

As contribuições previdenciárias são espécies do gênero tributos<sup>167</sup>. Aquelas destinadas ao custeio do RGPS estão previstas no art. 195, da CRFB/88<sup>168</sup>, enquanto as contribuições destinadas ao custeio do RPPS têm previsão nos artigos 40 e 149, da CRFB/88<sup>169</sup>.

Independente do regime analisado, ambas as contribuições guardam como semelhança a cooperação entre os indivíduos do sistema para o seu financiamento, possuem como suporte o princípio da solidariedade, consolidado no art. 3º, inciso I da CRFB/88<sup>170</sup>, que demonstra o objetivo da república brasileira de construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Como visto, a existência de um regime solidário é essencial para a manutenção não somente do sistema previdenciário, mas também de toda a sociedade, pois confere vida digna, com menor desigualdade. Por outro lado, ainda que permita uma maior distribuição de renda, também impede que aqueles que contribuíram para o regime previdenciário, caso não cumpram os critérios necessários para concessão de um benefício, independente da razão, do tempo de contribuição, não tenham direito ao benefício ou mesmo uma restituição.

Nesse sentido, o discurso a favor do regime de capitalização se fortalece. Há uma defesa generalizada, no mercado, pelos modelos previdenciários de capitalização, pois seriam opções privadas e voluntárias de proteção que respeitam as preferências individuais sobre risco e cobertura, além de haver falta de transparência na gestão de ativos e concessão de benefícios nos modelos de repartição<sup>171</sup>.

---

<sup>166</sup> Ibidem.

<sup>167</sup> Há autores os quais sustentam que as contribuições previdenciárias não são tributos, contudo a posição majoritária entende haver natureza tributária. Inclusive o Supremo Tribunal Federal (STF) no RE nº 146.733/SP (DJ 06/11/92), admitiu a natureza tributária das contribuições do art. 195 da CRFB/88. O que também pode ser visto na ADI 2010 e na ADI 3105.

<sup>168</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>169</sup> Ibidem.

<sup>170</sup> Ibidem.

<sup>171</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *O mito da supremacia dos modelos capitalizados na previdência pública*. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/coluna/previdencialhas/279624/o-mito-da-supremacia-dos-modelos-capitalizados-na-previdencia-publica>>. Acesso em: 05 set. 2019.

No regime de capitalização cada contribuinte seria responsável pela provisão de recursos para a sua aposentadoria e o acúmulo destes recursos não sofreria qualquer intervenção. O contribuinte teria a gestão de sua vida financeira, poderia sem intervenção Estatal fazer as escolhas que melhor atendessem seus interesses.

Os benefícios estariam diretamente vinculados às contribuições, já que a aposentadoria corresponderia a uma renda mensal vitalícia ou por tempo determinado com valor “equivalente à divisão das reservas acumuladas nas contas individuais pelo número de meses previstos para recebimento dos benefícios”<sup>172</sup>. Ou seja, o indivíduo teria como reserva o acúmulo das contribuições realizadas, remuneradas por taxas de juros e a partir das opções de investimento dos administradores.

No entanto, essa experiência não é compatível com um país em desenvolvimento. Esse tipo de plano privado somente seria vantajoso para os indivíduos que realizassem planejamento financeiro e que ao longo da vida, apresentassem salário superior ao teto de contribuição do INSS, para que fosse viável a sustentação dos benefícios independentemente de solidariedade.

Nesse sentido, é interessante abordar a experiência chilena. Em 1981, Augusto Pinochet, que governou o país de 1973 a 1990, promoveu uma profunda reforma econômica e social no sistema de previdência chileno<sup>173</sup>. O tradicional sistema de repartição, em que a população em idade ativa financia os aposentados, deu espaço ao sistema de capitalização na qual os trabalhadores deveriam depositar compulsoriamente pelo menos 12,5% de seus salários em contas individuais de capitalização, administradas por uma empresa privada, denominada Administradora de Fundos de Pensão (AFP)<sup>174</sup>.

Essa reforma chilena permitiu o aumento da poupança interna do país, e consequentemente uma maior oferta de recursos financeiros, gerando um aumento da taxa de investimento. Além disso, com uma maior poupança interna houve a redução da vulnerabilidade externa do Chile diante da redução da dependência em relação aos capitais

---

<sup>172</sup> BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social. *A Nova Regra de Cálculo dos Benefícios: o Fator Previdenciário*. Disponível em: [http://www1.previdencia.gov.br/docs/pdf/inf\\_nov99.pdf](http://www1.previdencia.gov.br/docs/pdf/inf_nov99.pdf). Acesso em: 26 out. 2020.

<sup>173</sup> OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. *Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil*. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2019000600301&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2019000600301&script=sci_arttext)>. Acesso em: 05 set. 2019.

<sup>174</sup> GAMBOA, Ulisses Ruiz de. *A Reforma da Previdência Chilena: Efeitos Macroeconômicos e Lições para o Caso Brasileiro*. Centro Mackenzie de Liberdade Econômica. Disponível em: <[https://www.mackenzie.br/fileadmin/OLD/62/ARQUIVOS/PUBLIC/SITES/ECONOMICA/2016/Artigos/A\\_Reforma\\_da\\_Previdencia\\_Chilena.pdf](https://www.mackenzie.br/fileadmin/OLD/62/ARQUIVOS/PUBLIC/SITES/ECONOMICA/2016/Artigos/A_Reforma_da_Previdencia_Chilena.pdf)>. Acesso em: 05 set. 2019.

financeiros externos, protegendo sua economia dos efeitos das crises financeiras internacionais ocorridas na segunda metade da década de noventa<sup>175</sup>.

Em contrapartida, diante da ausência de solidariedade, que permite a elasticidade nas prestações previdenciárias e compensa os déficits sociais, dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) demonstraram que os chilenos se aposentam mais tardiamente e possuem uma sobrevivência menor após a saída do mercado de trabalho do que a maior parte dos países do grupo. Além disso, com o decorrer dos anos 22,1% da população com 60 anos ou mais, viviam em situação de pobreza multidimensional, com altas taxas de problemas de saúde mental e de suicídios<sup>176</sup>.

Portanto, se a ideia da previdência é a proteção dos segurados contra os riscos sociais, no Chile, seu objetivo não foi alcançado. Ainda que o sistema de capitalização permita a formação de reservas mais consistentes e permita o desenvolvimento econômico do país, não cuida dos riscos sociais. Diante da desigualdade social haverá a supressão de direitos, especialmente em cenários de instabilidade laboral e desemprego estrutural crescente.

Sendo assim os mesmos riscos que atingem os regimes de repartição também vulneram os modelos capitalizados, tais como: variações demográficas, riscos políticos, intervenção estatal indevida na gestão previdenciária, ou mesmo o fenômeno da redução populacional, decorrente do envelhecimento<sup>177</sup>.

Ainda que atrativo, o regime de capitalização não é compatível com um Estado que se presta a garantir direitos fundamentais a todos os indivíduos, independentemente da posição que ocupa na sociedade. Apenas a população com maior poder aquisitivo conseguiria manter o sustento de seu benefício, enquanto os demais pereceriam, haja vista que a possibilidade de pagamento de benefícios e serviços, mesmo àqueles que contribuem por pouco tempo, é justamente o fato de o regime ser solidário. Sendo inviável requerer de todos os brasileiros a autossustentação do benefício.

Sob esse aspecto, ainda que o modelo de repartição adotado pelo Brasil esteja distante de uma cobertura adequada, e o modelo solidário de cobertura funcione precariamente<sup>178</sup>, é mais adequado por proporcionar, mesmo de forma reduzida, algum tipo de proteção, especialmente para aqueles com menor poder econômico.

---

<sup>175</sup> Ibidem.

<sup>176</sup> OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, op. cit.

<sup>177</sup> Ibidem.

<sup>178</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A cobertura privada dos benefícios por incapacidade*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/previdencialhas/308922/a-cobertura-privada-dos-beneficios-por-incapacidade>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

### 2.2.3. A permanente tensão entre o caráter contributivo e o princípio da solidariedade

A Seguridade Social no Brasil é entendida como um conjunto de ações nas áreas de: saúde, assistência social e previdência. Porém, como demonstrado, o financiamento dessas prestações sociais é distinto. As medidas assistenciais e de saúde possuem um caráter universal, enquanto as ações voltadas à previdência são pautadas no modelo de seguro social bismarckiano, ainda que mitigado.

Isso porque, além de ser necessário observar o caráter contributivo do financiamento (art. 201, caput, da CRFB/88<sup>179</sup>) e o custeio pela categoria beneficiada, também se deve atentar ao princípio da solidariedade que faz com que não haja uma relação proporcionalmente sinalagmática entre contribuição e benefício<sup>180</sup>.

Enquanto o princípio da solidariedade permite que segurados com diferentes capacidades contributivas e diferentes gerações tenham acesso aos benefícios previdenciários, o caráter contributivo faz nascer o direito à contraprestação de forma efetiva ou potencial.

Isso ocorre porque a base de cálculo das contribuições previdenciárias deve ser interpretada conforme o modelo de seguro social pelo qual optou o constituinte de 1988, que não se confunde com modelos universalistas de proteção, em que a cobertura é verdadeiramente ampla por não demandar atributos de seguros social (filiação, qualidade de segurado e carência)<sup>181</sup>.

Nesse contexto, por exemplo, Fábio Zambitte Ibrahim<sup>182</sup> afirma que há um erro da jurisprudência nacional quanto à desaposentação (RE nº 381.357/DF<sup>183</sup>, Relator Ministro Marco Aurélio; RE nº 661.256/SC<sup>184</sup> e RE nº 827.833/SC<sup>185</sup>, Relator Ministro Luís Roberto Barroso), uma vez que a solidariedade no sistema previdenciário brasileiro possui abrangência restrita, uma cobertura limitada a segurados e dependentes, pela necessária correlação custeio versus benefício:

<sup>179</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>180</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Uma análise crítica acerca do instituto da desaposentação*. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-previdenciario/uma-analise-critica-acerca-do-instituto-da-desaposentacao/>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

<sup>181</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Tese de Repercussão Geral: Tema 20*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=11903&numeroProcesso=565160&classeProcesso=RE&numeroTema=20>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

<sup>182</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Ainda a desaposentação: o supertrunfo da solidariedade*. Disponível em: <<https://www.fabiozambitte.com.br/artigos/86-ainda-a-desaposentacao-o-supertrunfo-da-solidariedade>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

<sup>183</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE nº 381.357/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2109745>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

<sup>184</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE nº 661.256/SC. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4157562>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

<sup>185</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE nº 827.833/SC. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4608022>>. Acesso em: 08 abr. 2020.



Infelizmente, é justamente o que ocorre hoje. Sempre que surgem demandas legítimas, de segurados e dependentes, visando incrementos e correções de benefícios, em contrariedade à interpretação estatal, o inevitável argumento oficial é, justamente, a natureza contributiva do sistema, com a estreita vinculação ao equilíbrio financeiro e atuarial, no qual a prestação somente existe com a rigorosa correlação com o custeio. Por outro lado, quando surge nova imposição estatal, travestida de contribuição social, sem qualquer contraprestação estatal, o argumento onipresente, por parte do governo Federal, é sempre a solidariedade, a qual, nessa concepção parcial e tendenciosa, permitiria a redução patrimonial de segurados e dependentes mesmo sem qualquer contraprestação protetiva.

Para o autor, tendo o segurado efetuado novas contribuições, após a aposentadoria, a premissa do sistema é a necessidade de recálculo, sob pena de atribuir, em contrariedade com a Constituição, um modelo desconexo de proteção social, no qual são misturados elementos de modelos previdenciários diversos<sup>186</sup>.

Entretanto, no julgamento dos Embargos de Declaração<sup>187</sup>, nos REs nº 381.367/DF, 827.833/SC e 661.256/SC, foi firmado entendimento no sentido de que a solidariedade justifica a cobrança de contribuições pelo aposentado que volte a trabalhar, mesmo que não obtenha nova aposentadoria, uma vez que a Constituição, apesar de não vedar expressamente o direito à "desaposentação", não a prevê especificamente. Conforme decisão já proferida no RE nº 661.256/SC<sup>188</sup>:

Fixada a seguinte tese de repercussão geral no RE 661.256/SC: “no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à ‘desaposentação’, sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei 8.213/1991.” [RE 661.256, rel. p/ o ac. min. Dias Toffoli, j. 27-10-2016, P, DJE de 28-9-2017, Tema 503].

Isso porque o fator previdenciário instituído pela Lei nº 9.876/1999<sup>189</sup> permite que o contribuinte goze do benefício antes da idade mínima, com a possibilidade de até mesmo escolher uma data para a aposentadoria, ampliando o problema das aposentadorias precoces, que fragilizam o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência. De forma que não há correlação entre as remunerações auferidas durante o período laboral e o benefício concedido.

<sup>186</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Ainda a desaposentação: o supertrunfo da solidariedade*. Disponível em: <<https://www.fabiozambitte.com.br/artigos/86-ainda-a-desaposentacao-o-supertrunfo-da-solidariedade>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

<sup>187</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Tese de Repercussão Geral: Tema 503*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4157562&numeroProcesso=661256&classeProcesso=RE&numeroTema=503>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

<sup>188</sup> BRASIL, op. cit., nota 184.

<sup>189</sup> BRASIL, *Lei nº 9.876*, de 26 de novembro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9876.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9876.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2020.

Além disso, o art. 18, §2º da Lei nº 8.213/91<sup>190</sup>, vedou aos aposentados que permaneçam em atividade, ou a essa retornem, o recebimento de qualquer prestação adicional da Previdência Social, apesar de haver contribuição previdenciária.

Entendimento reforçado pelo ARE nº 1.224.327/ES<sup>191</sup>, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, o qual reconheceu a constitucionalidade da contribuição previdenciária devida por aposentado pelo RGPS que permaneça em atividade ou a ela retorne em razão do princípio da solidariedade:

EMENTA. Recurso extraordinário com agravo. Direito Previdenciário. Aposentado. Retorno ou permanência no trabalho. Cobrança de contribuição previdenciária. Possibilidade. Princípio da solidariedade. Existência de repercussão geral. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. [ARE 1224327 RG, Relator(a): Min. MINISTRO PRESIDENTE, julgado em 26/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-238 DIVULG 30-10-2019 PUBLIC 04-11-2019]

No caso, o recorrente apontou violação dos artigos 5º, incisos XXXV e XXXVI; 194, parágrafo único, inciso IV; e 201, §4º, da CRFB/88<sup>192</sup>, por não existir benefícios que justifiquem a cobrança de contribuição incidente sobre a remuneração obtida nas atividades laborais desempenhadas pelos segurados que voltam a trabalhar.

Todavia, sua tese não foi acatada. Para o relator, a classificação adotada pelo Supremo, desde o RE nº 146.733/SP<sup>193</sup>, para contribuições sociais gerais e para seguridade social (arts. 149 e 195 da CRFB/88<sup>194</sup>) leva em consideração a finalidade apontada pela lei instituidora, sendo ela requisito essencial de validade da contribuição. E, assim, o contribuinte do RGPS não teria direito subjetivo a uma estrita vinculação do valor do benefício com as contribuições vertidas ao sistema de seguridade social.

A fim de sustentar esse posicionamento, o relator afirmou que nos RE nº 827.833/SC<sup>195</sup> e RE nº 661.256/SC<sup>196</sup>, o Tribunal Pleno reconheceu a constitucionalidade do art. 18, §2º da Lei nº 8.213/91<sup>197</sup>, que veda aos aposentados que permaneçam em atividade, ou a esta retornem, o recebimento de qualquer prestação adicional da Previdência Social, com exceção do salário-família e reabilitação profissional:

<sup>190</sup> BRASIL, op. cit., nota 93.

<sup>191</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ARE nº 1.224.327/ES. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%281224327%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/wxupfuq>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

<sup>192</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>193</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE nº 146.733/SP. Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=210152>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

<sup>194</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>195</sup> BRASIL, op. cit., nota 185.

<sup>196</sup> BRASIL, op. cit., nota 184.

<sup>197</sup> BRASIL, op. cit., nota 97.

A Constituição de 1988 desenhou um sistema previdenciário de teor solidário e distributivo, inexistindo inconstitucionalidade na aludida norma do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91, a qual veda aos aposentados que permaneçam em atividade, ou a essa retornem, o recebimento de qualquer prestação adicional em razão disso, exceto salário-família e reabilitação profissional.

Portanto, é possível afirmar que de forma preponderante o STF entende que apesar da obrigatória contribuição do aposentado ao retornar à atividade, não há direito a qualquer contraprestação. Na prática, isso implica aceitar que o princípio da solidariedade prevalece sobre qualquer direito na relação entre o particular e o Estado, seja em relação a um direito perpétuo como a aposentadoria por tempo de contribuição e por idade<sup>198</sup>, como também em relação a um direito temporário, como o auxílio-doença.

Inclusive, nos mesmos Embargos de Declaração, o plenário também incluiu o termo “reaposentação”<sup>199</sup> na tese de repercussão geral (Tema 503<sup>200</sup>): “No âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação' ou a 'reaposentação', sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91”<sup>201</sup>. Apesar de a “reaposentação” implicar em renúncia do período contributivo pretérito.

De fato, não há direito subjetivo à vinculação do valor do benefício com as contribuições efetuadas, e não há a previsão de concessão de outros benefícios, a favor da manutenção de toda rede protetiva<sup>202</sup>. No entanto, considerada a natureza tributária das prestações previdenciárias, tem-se a existência de um novo fato gerador, a criação de uma nova fonte de custeio, que faz nascer um novo direito, e não apenas um benefício adicional.

Apesar da restrição imposta pelo art. 18, §2º, da Lei nº 8.213/91<sup>203</sup>, e a necessidade de haver previsão legal, o princípio da solidariedade não justifica a anulação do caráter contributivo, uma vez que a criação desse vetor também decorre de regras constitucionais. Assim, bastaria para o reconhecimento do direito à desaposentação previsão legal, ou seja, interesse legislativo.

<sup>198</sup> A EC nº 103/2019 estabeleceu idade mínima para aposentadoria no RGPS.

<sup>199</sup> Enquanto na “desaposentação” haveria um novo cálculo dos valores recebidos sem o descarte do período de trabalho anterior. Na “reaposentação”, o segurado abriria mão de uma aposentadoria anterior em troca de um benefício mais vantajoso.

<sup>200</sup> BRASIL, op. cit., nota 187.

<sup>201</sup> Vencido o Min. Edson Fachin, que acolheu os embargos em maior extensão, para reconhecer omissão quanto ao fenômeno da “reaposentação” e admitir a possibilidade, desde que cumpridos seus requisitos; e também o Min. Marco Aurélio, que acolheu os embargos para prestar esclarecimentos sem eficácia modificativa, no sentido da devolução dos valores anteriormente percebidos, mesmo que de boa-fé.

<sup>202</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 17. ed., Niterói: Impetus, 2012, p. 65.

<sup>203</sup> BRASIL, op. cit., nota 97.

Para o Ministro Marco Aurélio, o sistema constitucional em vigor viabiliza o retorno do prestador de serviço aposentado à atividade. De forma que o segurado teria, em patrimônio, o direito à satisfação da aposentadoria tal como calculada no ato de jubilação e, ao retornar ao trabalho, voltaria a estar filiado e a contribuir sem que pudesse cogitar de restrição sob o ângulo de benefícios.

Desse modo, não se coaduna com o disposto no art. 201, da CRFB/88<sup>204</sup>, a limitação do § 2º, do art. 18, da Lei nº 8.213/1991<sup>205</sup>, que, em última análise, implica desequilíbrio na equação ditada pelo texto constitucional, abalando a feição sinalagmática e comutativa decorrente da contribuição obrigatória. Para o Ministro, se ao trabalhador aposentado que retorna à atividade caberia o ônus alusivo à contribuição, deve-se a ele a contrapartida, os benefícios próprios, mais precisamente, a consideração das novas contribuições.

O Ministro Roberto Barroso, por sua vez, defendeu o direito à “desaposentação”, observados, para o cálculo do novo benefício, os fatores relativos à idade e à expectativa de vida (elementos do fator previdenciário) aferidos no momento da aquisição da primeira aposentadoria. Entendeu que viola o sistema constitucional contributivo e solidário impor ao trabalhador que volte à atividade apenas o dever de contribuir, sem poder aspirar a nenhum tipo de benefício em troca, exceto os mencionados salário-família e reabilitação.

A vedação pura e simples da “desaposentação”, que não consta expressamente de nenhuma norma legal, produziria resultado incompatível com a Constituição, ou seja, obrigar o trabalhador a contribuir sem ter perspectiva de benefício posterior.

No mesmo sentido, a Ministra Rosa Weber, reputou ser impositivo o reconhecimento do direito ao desfazimento da prestação previdenciária concedida no regime geral, que não foi vedado pelo art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/1991<sup>206</sup>, bem como, ao cômputo na mensalidade previdenciária do tempo de contribuição aportado ao regime geral após a aposentadoria, observadas as exigências estabelecidas no voto do Ministro Roberto Barroso.

Por fim, o Ministro Ricardo Lewandowski, ressaltou que a aposentadoria constitui um direito patrimonial, de caráter disponível, sendo legítimo o ato de renúncia unilateral ao benefício, que não dependeria de anuência do Estado.

Assim, apesar das peculiaridades atinentes ao direito à desaposentação, que não são objeto de estudo, questiona-se o entendimento de que a solidariedade do sistema previdenciário é absoluta, devendo sempre prevalecer sem considerar outros fatores

---

<sup>204</sup> BRASIL, nota 5.

<sup>205</sup> BRASIL, nota 97.

<sup>206</sup> Ibidem.

igualmente relevantes, que fazem com que os contribuintes direcionem parte de seu patrimônio para o sustento do regime protetivo. Mesmo porque se o STF admite, excepcionalmente, a possibilidade de contagem de tempo ficto de contribuição<sup>207</sup>, não se pode deixar de assistir aquele que de fato contribuiu:

O caráter contributivo do regime geral da previdência social (*caput* do art. 201 da CF) a princípio impede a contagem de tempo ficto de contribuição. O § 5º do art. 29 da Lei 8.213/1991 (Lei de Benefícios da Previdência Social (LBPS)) é exceção razoável à regra proibitiva de tempo de contribuição ficto com apoio no inciso II do art. 55 da mesma lei. E é aplicável somente às situações em que a aposentadoria por invalidez seja precedida do recebimento de auxílio-doença durante período de afastamento intercalado com atividade laborativa, em que há recolhimento da contribuição previdenciária. Entendimento esse que não foi modificado pela Lei 9.876/1999. O § 7º do art. 36 do Decreto 3.048/1999 não ultrapassou os limites da competência regulamentar porque apenas explicitou a adequada interpretação do inciso II e do § 5º do art. 29 em combinação com o inciso II do art. 55 e com os arts. 44 e 61, todos da Lei 8.213/1991. A extensão de efeitos financeiros de lei nova a benefício previdenciário anterior à respectiva vigência ofende tanto o inciso XXXVI do art. 5º quanto o § 5º do art. 195 da CF. [RE 583.834, rel. min. Ayres Britto, j. 21-9-2011, P, DJE de 14-2-2012, Tema 88.]

Embora o tribunal, em regra, privilegie o princípio da solidariedade, já há na jurisprudência teses que reconhecem a força do caráter contributivo do regime. Como o RE 593.068/SC (Tema 163<sup>208</sup>), que teve como Relator o Ministro Roberto Barroso.

A maioria do colegiado considerou que a contribuição previdenciária do servidor não deve incidir sobre aquilo que não é incorporado à sua aposentadoria: “Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade”.

O recurso extraordinário foi interposto com base no art. 102, III, a, da CRFB/88<sup>209</sup>. A recorrente alegou a violação dos artigos 40, §§ 2º e 12; 150, IV; 195, § 5º; e 201, § 11, da CRFB/88<sup>210</sup>, diante da impossibilidade de fazer incidir a contribuição previdenciária sobre vantagens pecuniárias transitórias e não incorporáveis, uma vez que tais parcelas não integrarão os proventos que serão percebidos na inatividade – o que seria indevido à luz de um sistema contributivo.

<sup>207</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 583.834/SC. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1733101>. Acesso em: 08 abr. 2020.

<sup>208</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tese de Repercussão Geral*: Tema 163. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2639193&numeroProcesso=593068&classeProcesso=RE&numeroTema=163>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

<sup>209</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>210</sup> Ibidem.

Ainda que o regime previdenciário do servidor público seja fundado no princípio da solidariedade (art. 40, da CRFB/88<sup>211</sup>), o financiamento da previdência não tem como contrapartida a previsão de prestações específicas ou proporcionais em favor do contribuinte, e que a contribuição social do servidor para a manutenção do seu regime compreende não apenas o vencimento do cargo efetivo, mas também as vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual, dentre outras vantagens previstas no art. 1º e seu parágrafo da Lei nº 9.783/99<sup>212</sup> (revogado pela Lei nº 10.887/2004<sup>213</sup>).

Haveria violação à vedação constante no art. 195, § 5º, da CRFB/88<sup>214</sup>, por não ser possível a criação de fonte de custeio sem previsão de um benefício correspondente, bem como tributação em desacordo com os parâmetros constitucionais, que configura prática confiscatória.

Diante disso, o relator considerou que o regime previdenciário próprio é regido pelas normas expressas do art. 40 da Constituição e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade. E, assim, por meio da leitura dos §§ 3º e 12, do art. 40, c/c o § 11, do art. 201, da CRFB/88<sup>215</sup>, entendeu que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham “repercussão em benefícios”, ou seja, são excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria.

O relator afirmou também, que a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial, bem como não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo.

Se o art. 195, § 5º, da CRFB/88<sup>216</sup> vedou a criação de benefício previdenciário sem a respectiva fonte de custeio, a contrario *sensu*, não seria possível a criação ou a majoração de contribuição sem o respectivo benefício, o caráter contributivo da previdência não pode ser desprezado. O que se desprende também do RE nº 565.160/SC<sup>217</sup> (tema 20):

---

<sup>211</sup> Ibidem.

<sup>212</sup> BRASIL. *Lei nº 9.783*, de 28 de janeiro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9783.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9783.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2020.

<sup>213</sup> BRASIL. *Lei nº 10.887*, de 18 de junho de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2020.

<sup>214</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>215</sup> Ibidem.

<sup>216</sup> Ibidem.

<sup>217</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tese de Repercussão Geral: Tema 20*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=11903 & numeroProcesso=565160&classeProcesso=RE&numeroTema=20>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

CONTRIBUIÇÃO – SEGURIDADE SOCIAL – EMPREGADOR. A contribuição social a cargo do empregador incide sobre ganhos habituais do empregado, a qualquer título, quer anteriores, quer posteriores à Emenda Constitucional nº 20/1998 – inteligência dos artigos 195, inciso I, e 201, § 11, da Constituição Federal.

No caso, buscou-se dimensionar o alcance da expressão 'folha de salários', para fins de instituição de contribuição social sobre o total das remunerações. Para tanto, foram interpretados os arts. 201, § 11 e 195, inciso I, “a”, da CRFB/88<sup>218</sup>:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) 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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Por meio da interpretação conjunta dos dois dispositivos, extraiu-se que só devem compor a base de cálculo da contribuição previdenciária a cargo do empregador aquelas parcelas pagas com habitualidade, em razão do trabalho, e que, via de consequência, serão efetivamente passíveis de incorporação aos proventos da aposentadoria.

Com o advento da EC nº 20/98<sup>219</sup>, que alterou a redação do art. 195, da CRFB/88<sup>220</sup>, os trabalhadores avulsos, os autônomos, os sócios-gerentes e os sócios-cotistas ou administradores passaram a sujeitar-se à incidência da contribuição previdenciária, com base na remuneração percebida. Apesar de a base de cálculo da exação continuar sendo a mesma, qual seja, a folha de salários, considerada a soma dos valores pagos em retribuição à atividade

<sup>218</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>219</sup> BRASIL, op. cit., nota 79.

<sup>220</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

laboral, desde que se revistam do requisito da habitualidade<sup>221</sup>, previsto pelo §11, do art. 201, da CRFB/88<sup>222</sup>.

Então, se tudo aquilo que o servidor/empregado receber a título de remuneração/salário habitualmente, deve compor a base de cálculo da contribuição previdenciária, não sendo considerado aquilo que não é incorporado à sua aposentadoria, é coerente que esse segurado não faça jus àquilo que é incorporado à aposentadoria, ainda que não seja de forma equivalente, em consideração ao princípio da solidariedade?

Considerar que o caráter contributivo do RGPS implica a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer contraprestação efetiva ou potencial, significa desrespeitar o modelo constitucionalmente instituído. Seja pelo descumprimento desse vetor, seja pelo desrespeito a um direito social.

Atender ao princípio da solidariedade não significa criar novas contribuições ou impedir o acesso a benefícios, mas, sim, prezar pelo direito de todos os segurados, independente de sua capacidade contributiva e geração de serem protegidos, pelo INSS ou pelo seu regime próprio. Em última análise, a ideia de solidariedade não está relacionada com a supressão de direitos, mas, sim, com a preservação.

Portanto, um vetor não deve anular o outro, eles devem ser compatibilizados, a fim de conferir ao segurado o benefício previdenciário cabível. Ainda que isso implique avaliar qual vetor deve preponderar no caso concreto, pois, se há um direito constitucionalmente previsto ele precisa ser tutelado.

---

<sup>221</sup> A diferença é que antes a previsão estava no §4º do art. 201 e a contribuição previdenciária somente abarcava as verbas recebidas em decorrência de relação empregatícia. E, com a interpretação do art. 195, I em conjunto com o § 11 do art. 201, a contribuição incide sobre parcelas recebidas mesmo em decorrência de relações não empregatícias. Em qualquer caso, aquilo que se configure como “ganho habitual”, seja em decorrência de relação de emprego ou não, será passível de incidência de contribuição previdenciária.

<sup>222</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.



### 3. O ESTADO DE DIREITO E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA PARA CONSTRUÇÃO DE UMA PREVIDÊNCIA MAIS JUSTA

Com a maior presença do Estado no processo de concretização dos direitos sociais, foi possível a criação de um sistema de amparo e proteção. Em consequência, a maior participação do Estado permitiu que a sociedade nutrisse expectativas referentes à concretização e manutenção de seus direitos.

Conforme Hartmut Maurer<sup>223</sup>, o tempo é um elemento essencial do Direito. O Direito apenas conseguirá desempenhar sua tarefa de ordenar a vida em sociedade se possuir constância e estabilidade ao longo do tempo. Assim, quanto mais tempo houver decorrido após a criação de um ato estatal que fundamente a confiança do particular, maior a segurança esperada. A adoção de uma determinada política por longo período cria no inconsciente das pessoas uma expectativa razoável de que ela continuará a existir no futuro<sup>224</sup>. Nesse sentido, há o desenvolvimento e o surgimento do princípio da segurança jurídica, como mecanismo de proteção aos direitos amparados pelo Estado.

O princípio da segurança jurídica traz a ideia de que nos vínculos entre o Estado e os indivíduos deve haver certa previsibilidade da ação estatal, de modo a assegurar a estabilidade das relações jurídicas e coerência de conduta (certeza e estabilidade)<sup>225</sup>. Contudo, a concepção clássica de segurança jurídica, *stricto sensu*, não é mais suficiente em um Estado que se presta a dar efetividade aos direitos constitucionais. Conforme Luís Roberto Barroso<sup>226</sup>, a ideia de segurança jurídica envolve três planos:

[...] o institucional, o objetivo e o subjetivo. Do ponto de vista institucional, a segurança refere-se existência de instituições estatais dotadas de poder e de garantias, aptas a fazer funcionar o Estado de direito, impondo a supremacia da lei e sujeitando-se a ela. Do ponto de vista objetivo, a segurança refere-se à anterioridade das normas jurídicas em relação às situações às quais se dirigem, à estabilidade do Direito, que deve ter como traço geral a permanência e a continuidade das normas, e a não-retroatividade das leis, que não deverão produzir efeitos retrospectivos para colher direitos subjetivos já constituídos. E, por fim, do ponto de vista subjetivo, a segurança jurídica refere-se a proteção da confiança.

Enquanto o plano institucional se refere à legitimidade das instituições, os planos objetivo e subjetivo<sup>227</sup> se referem à concretização de direitos no decorrer do tempo. Quando

<sup>223</sup> MAURER apud ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *O princípio da Proteção da Confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 30.

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>225</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>226</sup> BARROS, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

<sup>227</sup> SILVA, Almiro do Couto e. *O princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: O Prazo*

for de natureza objetiva, a segurança envolverá questões referentes aos limites, à retroatividade dos atos do Estado. Tratará da inafastabilidade da estabilização jurídica, ou seja, da proteção do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CRFB/88<sup>228</sup>).

Já sob o aspecto subjetivo, a segurança jurídica diz respeito à proteção da confiança das pessoas nos atos, procedimentos e condutas do Estado. Impõe ao Estado limitações na liberdade de alterar sua conduta e de modificar atos que produziram vantagens para os destinatários, em virtude da crença gerada de que os atos eram legítimos e, por isso, seriam mantidos.

Modernamente, inclusive, no direito comparado, a doutrina admite dois princípios distintos. Fala-se em princípio da segurança jurídica quando abordado o aspecto objetivo da estabilidade das relações jurídicas, e em princípio da proteção à confiança, quando aludido ao aspecto subjetivo<sup>229</sup>.

Essa divisão permite superar a ideia de que só merece amparo o direito adquirido (já incorporado no patrimônio), enquanto a expectativa de direito por ainda ser um direito em vias de aquisição (sem incorporação plena) não merece proteção<sup>230</sup>. Especialmente na sociedade de riscos, em que para garantir a efetividade dos direitos dos indivíduos, deve haver o alargamento da proteção estatal diante de aspectos que até então não eram considerados passíveis de tutela.

### 3.1. O princípio da segurança jurídica

O princípio da segurança jurídica, sob o viés objetivo, implica compreender que devem ser evitadas situações jurídicas instáveis, que provoquem receios e incertezas entre os indivíduos.

Nesse sentido, por exemplo, o art. 24 do Decreto-Lei nº 4.657/42<sup>231</sup> determina que a revisão nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, levará em consideração as orientações gerais da época, sendo vedado, com base em orientação geral posterior, que se declarem

---

Decadencial do Art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista Eletrônica de Direito Do Estado*, Salvador, nº 2, abr./mai./jun., 2005.

<sup>228</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>229</sup> SILVA, op. cit.

<sup>230</sup> FRANÇA apud ARAÚJO, op. cit., p. 68.

<sup>231</sup> BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657*, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

inválidas situações plenamente constituídas. Portanto, as leis e as normas devem necessariamente observar a vedação à retroatividade.

No entanto, os institutos clássicos – o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada, são voltados apenas à proteção da segurança jurídica dos indivíduos em suas relações com o Estado, com base em critérios objetivos (como a data de trânsito em julgado da sentença judicial, a data em que foram implementados os requisitos para a aposentadoria), não contemplam aspectos subjetivos. E, por isso, existe uma lacuna preenchida pela desconfiança do cidadão em relação ao Estado, que estipula tratamentos desiguais a situações iguais, desconsidera o princípio da isonomia.

De acordo com Victor Roberto Corrêa de Souza<sup>232</sup>, a retroatividade da lei é variável, ela pode ser prospectiva, retrospectiva ou retroativa. Depende se sua eficácia se restringirá a fatos/ atos futuros, a um momento futuro que repercutirá na condição pessoal de acordo com fatos/atos passados, ou a um momento passado sobre fatos/atos passados.

Em regra, uma norma deve ser prospectiva e excepcionalmente pode ser retrospectiva, contudo, quando se tratar de norma restritiva de direitos, não deve ser integralmente retroativa, pelo fato de que o cidadão não pode se guiar, evitando ou praticando um ato reconhecido por uma norma que não existia à época de sua conduta. Por exemplo, o pagamento de tributo novo por um determinado fato gerador pretérito ou a privação da liberdade, por um fato gerador pretérito que até então não era considerado crime.

O instituto da vedação integral a retroatividade das leis não protege o indivíduo em relação a atos que ainda estão em formação ou em relação às expectativas que são geradas por atos deste mesmo Estado, que poderão ser submetidos à edição de normas mais gravosas<sup>233</sup>. Não é considerada a preparação do indivíduo para os efeitos decorrentes do ato/norma revogada.

Os atos praticados sob a vigência da lei velha que produzirem efeitos apenas quando a lei nova já se encontrar em vigor, ou mesmo, as alterações normativas mais benéficas ao cidadão, não retroagem, pelo princípio do *tempus regit actum*, mesmo em relação àqueles que se encontravam em situação fática próxima e se enquadravam nos limites legais anteriores.

Essa desproporcionalidade de tratamento acarreta em flagrante violação à igualdade (art. 5º, caput, da CRFB/88<sup>234</sup>) e ao mandamento da proporcionalidade. Por exemplo, deferir uma pensão por morte de 90% por um óbito ocorrido em 28/04/95, e outra de 100% a um

---

<sup>232</sup> ARAÚJO, op. cit., p.117.

<sup>233</sup> Ibidem, p. 120.

<sup>234</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

óbito ocorrido no dia seguinte (publicação da Lei nº 9.032/95<sup>235</sup>). Reconhecer o direito ao auxílio-acidente de 30% por um acidente ocorrido em 28/04/95, e outro de 50% por um acidente ocorrido no dia seguinte (publicação da Lei nº 9.032/95<sup>236</sup>).

Outro exemplo, o direito à aposentadoria por tempo de contribuição para um trabalhador que tenha a soma da idade e tempo de contribuição de 95 pontos, calculada com fator previdenciário, se os requisitos foram implementados em 17/06/2015, e outra, sem a incidência do fator previdenciário, se os requisitos foram implementados em 18/06/2015 (publicação da Medida Provisória nº 676/2015<sup>237</sup>).

Assim, compreende-se que a disposição do art. 5º, XXXVI, da CRFB/88<sup>238</sup>, que traz um marco temporal para a eficácia das leis ao dispor que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, não tutela todas as situações jurídicas.

Apesar de proteger o cidadão de eventuais interpretações retroativas dos textos legais, não impede que um novo ato estatal produza efeitos perante direitos já constituídos segundo a ordem jurídica anterior. Nada prevê em relação a atos em formação, expectativas que estão se solidificando no tempo. De acordo com o Decreto-Lei nº 4.657/42<sup>239</sup>, com alterações dadas pela Lei nº 3.238/57<sup>240</sup>, são ato jurídico perfeito, coisa julgada e direito adquirido:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso. [...]

Enquanto o direito adquirido é um direito consolidado, ainda que não exercitado, a expectativa do direito é um mero interesse legítimo que engloba fatos pendentes, em curso ou futuros, por isso, não seria merecedora de proteção. De acordo com José Afonso da Silva<sup>241</sup>:

<sup>235</sup> BRASIL. *Lei nº 9.032*, de 28 de abril de 1995. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9032.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9032.htm) >. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>236</sup> Ibidem.

<sup>237</sup> BRASIL. *Medida Provisória nº 676*, de 17 de junho de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv676.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv676.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>238</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>239</sup> BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657*, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

<sup>240</sup> BRASIL. *Lei nº 3.238*, de 1º de agosto de 1957. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L3238.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3238.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

<sup>241</sup> SILVA apud SOUZA, op. cit., p. 122.

[...] é um direito exercitável conforme a vontade do titular e exigível na via jurisdicional quando seu exercício é obstado pelo sujeito obrigado à prestação correspondente. Se tal direito é exercido, foi devidamente prestado, tornou-se situação jurídica consumada [...] Se o direito subjetivo não foi exercido, vindo a lei nova, transforma-se em direito adquirido, porque era direito exercitável e exigível à vontade de seu titular [...] Se não era direito subjetivo antes da lei nova, mas interesse jurídico simples, mera expectativa de direito ou, mesmo interesse legítimo não se transforma em direito adquirido sob o regime da lei nova, que, por isso mesmo, corta tais situações jurídicas subjetivas no seu iter, porque só sobre elas a lei nova tem aplicabilidade imediata, incide.

Esse entendimento guarda relação com a teoria predominante de Gabba<sup>242</sup>, em que os interesses, ainda que legítimos, seriam meras expectativas, assim, não poderiam obter proteção do Poder Judiciário, de forma que a lei nova poderia surtir plenos efeitos em relação a esses interesses legítimos.

O STF, em 25/06/1992, na ADI nº 493/DF<sup>243</sup>, em julgamento que discutia a constitucionalidade do uso da Taxa Referencial (TR, índice de remuneração de valores pecuniários depositados em cadernetas de poupança), como índice de correção monetária de contratos de financiamento habitacionais anteriores a Lei nº 8.176/91<sup>244</sup>, adotou justamente essa teoria de Gabba.

Desde então não mais reanalisou o conceito de direito adquirido, e a doutrina interpretando essa decisão passou a entender que o STF adotou a teoria de Gabba, no sentido de que não haveria retroatividade na lei nova de qualquer espécie, exceto no caso de lei penal mais benéfica ao réu<sup>245</sup>. De acordo com Luís Roberto Barroso<sup>246</sup>:

O tema é envolto em polêmica, mas há um ponto inicial de consenso: se a lei pretender modificar eventos que já ocorreram e se consumaram ou desfazer os efeitos já produzidos de atos praticados no passado, ela estará em confronto com a Constituição e será inválida nesse particular. A controvérsia na matéria surge a propósito de outra situação: a do tratamento jurídico a ser dado aos efeitos de um ato praticado sob a vigência da lei anterior, que só venham a se produzir após a edição da lei nova. [...] Para Roubier, a lei nova aplicava-se desde logo a esses efeitos, circunstância que denominou eficácia imediata da lei, e não retroatividade. Gabba, por sua vez, defendia tese oposta: a de que os efeitos futuros deveriam continuar a ser regidos pela lei que disciplinou sua causa, isto é, a lei velha.

No entanto, o poder estatal no Estado de Direito deve ser exercido por meio de comportamento que respeite o ordenamento jurídico e, especialmente, o texto constitucional. Assim como a vida em sociedade demanda mudanças, havendo mudanças que provoquem

<sup>242</sup> Ibidem, p. 123-125.

<sup>243</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 493/DF*. Relator: Moreira Alves. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266383>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

<sup>244</sup> BRASIL. *Lei nº 8.176*, de 8 de fevereiro de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8176.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8176.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

<sup>245</sup> SOUZA, op. cit., p. 125.

<sup>246</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva educação, 2018, p. 221-222.

alteração de normas jurídicas, devem ser preservados os direitos existentes, mesmo que não tenham se concretizado, em razão das expectativas originadas<sup>247</sup>. Tal como entende Gomes Canotilho<sup>248</sup>:

As pessoas – os indivíduos e as pessoas coletivas – têm o direito de poder confiar que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas ou em *actos* jurídicos editados pelas autoridades com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico. [...] A segurança e a confiança recortam-se [...] como dimensões indeclináveis da paz jurídica.

Por isso, o binômio direito adquirido e expectativa do direito não é satisfatoriamente capaz de resolver os problemas do direito intertemporal que surgem com as normas jurídicas. O Direito Público também precisa levar em conta as expectativas em prol de um sujeito de direito<sup>249</sup>.

Nesse sentido, Limongi França<sup>250</sup> entende que um pensamento centrado unicamente nos direitos adquiridos desvaloriza inadequadamente tudo aquilo que não foi incorporado definitivamente ao patrimônio do indivíduo, a ideia de que “não é relevante a esperança de adquirir um direito”.

A ideia de segurança jurídica não deve ter apenas como finalidade proteger o direito adquirido, mas também observar a confiança do cidadão no direito e até mesmo no próprio Estado. Nesse sentido, defende Vitor Roberto Corrêa de Souza<sup>251</sup>, com fundamento na doutrina de Vicente Ráo:

A teoria do direito adquirido de Gabba, elaborada há quase dois séculos, prevacente no STF, precisa ser reavaliada em meio a dois fatos sociais modernos, que pugnam pela evolução do entendimento manifestado na ADI 493: a) a isonomia exigida pela massificação das relações entre o Estado e a população [...], como solicitador e distribuidor de direitos habitual (Estado-Administrador) e como instituidor e desinstituidor habitual de direitos (Estado-Legislador); e b) a preponderância bastante significativa dos *facta pendentia* (fatos realizados em regimes legais anteriores, mas com efeitos ainda não consumados) em face dos *facta praeterita* (fatos realizados e com efeitos consumados em regimes legais anteriores), especialmente diante da aceleração na produção e alteração das normas, demandando proteção de expectativas nas relações entre Estado e particulares (diferente das relações estritamente privadas que presidiam o estudo e a prática do Direito na época de Gabba e da prolação da ADI 493).

---

<sup>247</sup> ARAÚJO, op. cit., p. 3-4.

<sup>248</sup> Ibidem, p. 43.

<sup>249</sup> Ibidem, p. 70.

<sup>250</sup> Ibidem.

<sup>251</sup> SOUZA, op. cit., p. 127.

Uma legislação nova que pretenda reformar a previdência social, dificultando o acesso aos benefícios previdenciários com a imposição de requisitos mais severos para sua concessão, não pode desrespeitar o direito de pleitear uma aposentadoria segundo os requisitos legais até então existentes, ainda que o trabalhador não tenha exercido esse direito<sup>252</sup>.

Somente é possível realizar as atividades planejadas e orientadas para o futuro com um mínimo de conhecimento prévio acerca do comportamento estatal que se deve esperar. O particular não consegue planejar sua vida se o Estado não atuar de forma estável e consistente<sup>253</sup>.

Dessa forma, a lei não pode desprezar a eficácia de um ato jurídico já consumado segundo a lei anterior por ela revogada, como ocorreu por ocasião da exclusão da pessoa designada do rol de dependentes (extinto art. 16, IV, da Lei nº 8.213/91<sup>254</sup>), para fins previdenciários proporcionada pela Lei nº 9.032/95<sup>255</sup>.

Os atos jurídicos de designação anteriores à publicação da referida Lei, em 29/04/1995, que redundaram na concessão de pensões por morte a estes dependentes, deveriam ter sua eficácia protegida, sem a devolução de valores pagos a estas pessoas protegidas pelo ato jurídico perfeito de concessão de seus benefícios, anteriores a modificação legislativa<sup>256</sup>.

Isso não implica na supressão dos poderes da Administração ou das funções do Estado, que podem/devem afetar (reduzindo ou suprimindo) o patrimônio jurídico de um cidadão, invalidar uma determinada situação jurídica irregularmente consolidada, ou uma decisão judicial que não observou determinados preceitos constitucionais (como a igualdade ou o devido processo legal, por exemplo)<sup>257</sup>.

Significa que as alterações promovidas pela Administração, além de observarem os parâmetros determinados pelos institutos relacionados à segurança jurídica sob o viés objetivo, devem considerar o que está por vir, o direito que está em formação. De acordo com Luiz Roberto Barroso<sup>258</sup>:

---

<sup>252</sup> Ibidem.

<sup>253</sup> ARAÚJO, op. cit., p. 30.

<sup>254</sup> BRASIL, op. cit., nota 97.

<sup>255</sup> BRASIL. *Lei nº 9.032*, de 28 de abril de 1885. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9032.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9032.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>256</sup> SOUZA, op. cit., p. 127.

<sup>257</sup> Ibidem.

<sup>258</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva educação, 2018, p. 222-223.

[...] A expectativa de direito identifica a situação em que o ciclo de eventos previstos para aquisição do novo direito já foi iniciado, mas ainda não se completou no momento em que sobrevém uma nova norma alterando o tratamento jurídico da matéria. Nesse caso, não se produz o efeito previsto na norma anterior, pois seu fato gerador não se aperfeiçoou. Entende-se, sem maior discrepância, que a proteção da constitucional não alcança essa hipótese, embora outros princípios, no desenvolvimento doutrinário mais recente (como o da boa-fé e o da confiança legítima), venham oferecendo algum tipo de proteção também ao titular da expectativa de direito. É possível cogitar, nessa ordem de ideias, de direito a uma transição razoável.

Mesmo porque o direito à proteção previdenciária, o direito dos atos jurídicos relacionados a toda uma vida de trabalho dos segurados está intrinsecamente ligado ao planejamento trabalhista e previdenciário. Para obter um benefício previdenciário, devem ser preenchidos requisitos, o indivíduo precisa ser segurado. Portanto, estar filiado a um regime de previdência, efetuar contribuições periódicas, ter qualidade de segurado.

Marcelo Barroso Campos<sup>259</sup> afirma que os direitos previdenciários são adquiridos em fragmentos, tempo a tempo, contribuição a contribuição. Não se formam em um só tempo, momento ou ato, mas exigem um sucessivo e longo trato de tempo de contribuição por parte do segurado contribuinte e de recebimento de benefício por parte do segurado beneficiário.

Assim, tão importante quanto proteger os direitos previdenciários formados seria proteger os direitos previdenciários em formação, pois, deve existir uma proteção sobre o tempo decorrido, que não volta mais, veja-se<sup>260</sup>:

O suceder dos fatos da vida, que ocorrem ao longo do tempo, formam no seu conjunto, um plexo que, ao cabo, se denomina direito adquirido, esse o ponto de chegada, a expectativa de direito é, pois, a caminhada. Esses fatos sucessivos no tempo, isoladamente, não constituem direitos adquiridos, mas o seu conjunto, a sua unidade, configura um direito. Logo, os direitos que não nascem instantaneamente, para serem adquiridos um dia, dependem dos seus fatos antecessores constituintes, isto é, depende das expectativas sobre as quais se fundam, sem as quais nunca chegariam a ser direitos adquiridos. Em consequência, a proteção aos direitos expectados e das expectativas de direitos é tão importante.

Os institutos do direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada devem ser atualizados, uma vez que não são suficientes para a proteção da segurança jurídica do cidadão. E, sem segurança jurídica, a vida em sociedade se torna complexa, dá espaço ao descumprimento de direitos básicos inerentes à sobrevivência, prestigia condutas ilícitas, além de comprometer a legitimidade do próprio Estado. Nesse sentido, Ricardo Lodi Ribeiro<sup>261</sup> assegura que:

<sup>259</sup> CAMPOS apud SOUZA, op. cit., p.129.

<sup>260</sup> Ibidem, p. 131.

<sup>261</sup> Ibidem.



Em nosso país, em razão da antiga tradição de cláusula constitucional do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, desenvolveram-se mais estudos ligados ao plano objetivo da segurança jurídica, sendo sua feição subjetiva, ligada à proteção da confiança, pouco lembrada. A despeito de Seabra Fagundes, desde os anos 40, já tratar da convalidação de atos anuláveis, e de Miguel Reale ter identificado a ação do tempo como legitimador dos atos ilegais, Almiro do Couto e Silva foi o pioneiro na defesa da aplicação do princípio da proteção da confiança no Brasil, nos anos 80. No entanto, a partir da segunda metade dos anos 90, a doutrina nacional começa a defendê-lo mais amiúde como princípio da segurança jurídica, consagrado no art. 5º da Constituição, como óbice à alteração dos atos administrativos ilegais em nome da confiança e da boa-fé do cidadão.

De fato, isso anuncia uma substancial mudança da postura do órgão estatal que eventualmente venha a alterar seus entendimentos, porque exige um ônus de fundamentação mais rigoroso. Uma análise meramente objetiva e temporal dos fatos, baseada somente na data do fato e no ordenamento vigente a essa época, não contempla de forma integral as nuances existentes na relação entre o indivíduo e o Estado.

Essa mudança se impõe e começa a ser constatada no direito brasileiro por força de novos parâmetros de interpretação. Trazidos, por exemplo, pelo art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657/42<sup>262</sup>, introduzido pela Lei nº 13.665/2018<sup>263</sup>:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)  
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

A partir disso, pode-se dizer que as alterações de entendimentos favoráveis, e a invalidação de atos anteriores somente poderão ocorrer se demonstrada a necessidade, a adequação e as consequências de suas decisões em face de possíveis alternativas, ou seja, a proporcionalidade da medida. Restando, portanto, estabelecer um critério de interpretação para essas hipóteses excepcionais.

### **3.2. O princípio da proteção da confiança**

Apenas é possível realizar as atividades planejadas e orientadas para o futuro com um mínimo de conhecimento prévio acerca do comportamento estatal que se deve esperar. Um

<sup>262</sup> BRASIL, op cit. nota 239.

<sup>263</sup> BRASIL. *Lei nº 13.655*, de 25 de abril de 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

particular não consegue planejar sua vida se o Estado não atuar de forma estável e consistente<sup>264</sup>.

As vedações à irretroatividade, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito, à coisa julgada, à prescrição e à decadência, não são suficientes para amparar as expectativas legítimas dos administrados<sup>265</sup>. Especialmente em um contexto de sociedade de risco, em que há a submissão do indivíduo a diferentes infortúnios, é preciso, também, observar a responsabilidade da Administração Pública.

Em seus relacionamentos com os cidadãos, os órgãos dos Poderes Públicos assumem compromissos, que criam nos cidadãos expectativas legítimas. No entanto, por razões diversas como mutação jurisprudencial, mudança de gestão, discricionariedade administrativa, etc., esses mesmos órgãos dão novo direcionamento a esses compromissos, modificando, anulando ou revogando seus atos<sup>266</sup>.

Esses novos direcionamentos devem observar as situações subjetivas e individuais geradas por suas posturas, atentar-se ao futuro. Assim, com relação a essas novas escolhas, é preciso observar a segurança jurídica sob um novo panorama, que proteja esses vínculos entre o particular e o Poder Público, sem o comprometimento do exercício das funções estatais.

Embora a nuance subjetiva do princípio da segurança jurídica não tenha uma origem precisa, tem-se como primeiro precedente jurisprudencial de relevante publicidade internacional a decisão do tribunal administrativo de terceira instância de Berlim (OVG - *Oberverwaltungsgericht*, 1957)<sup>267</sup>.

Uma viúva de um inspetor, com domicílio na antiga República Democrática da Alemanha (Alemanha Oriental), recebeu uma comunicação pública afirmando que teria o direito de recebimento de pensão por morte, caso mudasse seu domicílio para Berlim Ocidental, na República Federativa da Alemanha (Alemanha Ocidental).

Ela o fez guiada pelo comportamento estatal, alterando significativamente sua vida particular. Algum tempo depois, a Administração Pública alemã suspendeu seu benefício e determinou a devolução de todos os valores pagos. Contudo, após o devido trâmite processual foi determinado o retorno ao *status quo ante*, com base no princípio da confiança, mesmo havendo irregularidade na concessão do benefício.

Após essa decisão, a prática jurisprudencial alemã foi uniformizando seu entendimento, no sentido de privilegiar a limitação da reatrilidade e invalidação dos atos

---

<sup>264</sup> ARAÚJO, op. cit., p. 30.

<sup>265</sup> SOUZA, op. cit., p.139.

<sup>266</sup> Ibidem, p. 140.

<sup>267</sup> Ibidem, p. 141-142.

administrativos com efeitos benéficos a terceiros. Respeitando a necessidade de proteção da confiança dos administrados, com base tanto na certeza jurídica, como na boa-fé e na lealdade. Explica Valter Shuenquener<sup>268</sup> de Araújo:

Quanto ao conceito, é possível definir o princípio da proteção da confiança como uma norma com pretensão de complementariedade e com alcance determinável pelo caso concreto e impeditiva ou atenuadora dos possíveis efeitos negativos decorrentes da frustração, pelo Estado, de uma expectativa legítima do administrado ou jurisdicionado. É um instituto extraído, essencialmente do princípio da segurança jurídica e do Estado de Direito, e que tem como meta precípua defender, em caráter complementar aos direitos fundamentais, as expectativas legítimas dos administrados contra atos ou omissões estatais. A preocupação central do princípio da confiança não é impedir o progresso do Direito [...] criar obstáculos contra evolução da ordem jurídica. Ele servirá, todavia, para assegurar uma proteção contra mudanças abruptas, injustas e frustradoras de expectativas tidas como legítimas.

A finalidade do princípio da proteção da confiança é, portanto, assegurar ao cidadão a estabilidade de suas expectativas legítimas em face de mudanças e posturas estatais que surpreendam e/ou retroajam em seu desfavor. As normas e atos emanados do Estado devem observar as consequências de suas ações/omissões, isto é, considerar os efeitos futuros<sup>269</sup>. De acordo com Patrícia Baptista<sup>270</sup>:

Embora o princípio em causa não se preste a garantir a permanência das normas revogadas, por seu intermédio se assegura ao menos que as novas regras não incidam abruptamente. Trata-se de dar ao particular que confiou, um tempo para que ele possa se adaptar às novas regras por meio da previsão de um regime transitório, minimizando seus prejuízos.

Isso acontece porque as condutas do Poder Público pautam comportamentos, induzem os administrados a seguirem determinados caminhos. Sendo o Estado de Direito um Estado da não surpresa, deve-se proteger o sentimento do indivíduo em relação a atos dotados de presunção de legitimidade e com a aparência de legalidade.

Todavia, não é todo e qualquer comportamento do cidadão que permite a aplicação do princípio. O direito não será tutelado somente por ser mais benéfico, haja vista que o Estado em sua relação com os indivíduos não pode ser impedido de adotar posturas que não acarretem mudanças, como uma alteração legislativa ou um ato administrativo.

Para a aplicação do princípio é necessário um comportamento, uma omissão ou ato normativo estatal, do qual se origina a confiança dos particulares (base da confiança), bem como, provas de que os indivíduos confiaram subjetivamente na permanência do comportamento estatal (existência subjetiva de confiança) e de que realizaram atos concretos

<sup>268</sup> ARAÚJO, op. cit., p. 295.

<sup>269</sup> SOUZA, op. cit., p. 145.

<sup>270</sup> Ibidem, p. 145-146.

que confirmem sua confiança no comportamento estatal (exercício da confiança). Ainda, a ocorrência de um novo comportamento do Ente Público, oposto ao primeiro comportamento no qual o indivíduo depositou suas expectativas<sup>271</sup>.

Portanto, não basta que exista um ato/norma abstrata, é preciso que os particulares, conhecendo essas diretrizes, façam atos concretos em razão dessas previsões, que sejam frustrados em razão de previsão posterior. Assim, não há frustração da confiança se não houver prova de prejuízo na vida do indivíduo, decorrente da alteração de algum entendimento do Estado.

Vitor Roberto Corrêa de Souza<sup>272</sup> explica que se o particular desconhece totalmente o ato estatal de mudança (que modifica/suprime o direito), ou mesmo, o ato anterior (que confere o direito), não há confiança legítima a ser protegida. Mesmo porque os atos estatais são presididos pela aplicação do princípio da publicidade (arts. 37, caput, e 93, X, da CRFB/88<sup>273</sup>) e a ninguém é permitido alegar o desconhecimento da lei para não cumpri-la (art. 3º do Decreto-Lei nº 4.657/42<sup>274</sup>).

No entanto, não basta que o Estado evoque a publicidade de seus atos ou que a “ninguém é permitido alegar o desconhecimento da lei”, deve-se avaliar a relação entre o comportamento, omissão ou ato normativo estatal e o princípio da proteção da confiança. De forma que quanto maior o conhecimento acerca do comportamento do Estado pelo indivíduo, menor a possibilidade de invocação do princípio da proteção da confiança. Exemplo disso é postular a aplicação do princípio, a fim de que haja a manutenção de um ato sabido como temporário e precário.

Além disso, se foi o particular quem provocou dolosamente o “erro”, ilegalidade ou inconstitucionalidade, ele não deterá qualquer proteção estatal de sua confiança, eis que era ilegítima. Do mesmo modo, se estiver protegido por ato baseado em informações falsas ou incompletas, prestadas por ele próprio, ainda que culposamente.

Excluída essas hipóteses, com a demonstração pelo particular do exercício da confiança, isto é, a realização de atos concretos omissivos ou comissivos, que tinham por fundamento a base inicial de sua confiança, sendo que estas posturas e atitudes seriam outras, se estivesse em vigor outra base de confiança, mais gravosa. Deve-se considerar também a

---

<sup>271</sup> Ibidem, p. 148.

<sup>272</sup> Ibidem, p. 146-154.

<sup>273</sup> BRASIL, op. cit., nota 5.

<sup>274</sup> BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657*, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

nuance subjetiva da segurança jurídica, sob pena de macular um direito legítimo ou passível de legitimação.

Os particulares que dedicam suas economias para montagem de um empreendimento, certos de um determinado incentivo fiscal ou, cidadãos que optam por um regime jurídico laboral pleno de deveres, vedações, ônus e impedimentos como o funcionalismo público, certos de que o regime remuneratório e previdenciário lhes será garantido conforme a legislação em vigor na data de seu ingresso no serviço público<sup>275</sup> merecem que suas escolhas, feitas em observância do comportamento do Estado, sejam respeitadas.

Mesmo a legalidade não pode servir como argumento para a violação da segurança e da previsibilidade, indispensáveis nas relações com o Estado. Apesar de conduzir o agente do Estado ao acerto de suas decisões, não permite que sejam desconsideradas as situações pessoais em que o agente estatal poderia estar prejudicando com seus atos. A legalidade existe para nortear e limitar o trabalho dos agentes do Estado, mas, sobretudo, para permitir o incremento da segurança àqueles que se relacionam com o Estado<sup>276</sup>.

No exercício da função legislativa, as eleições são o meio democrático de representação, porém existe uma relação assimétrica de poder entre representantes e representados, de forma que nem sempre as decisões dos representantes irão condizer com os interesses dos representados. As leis podem ser destinadas a objetivos escusos, e mesmo os atos jurisdicionais ou administrativos. Por isso, a legalidade não pode ser substrato único dos atos estatais, especialmente quando envolve um número indeterminado de pessoas podem ser afetadas negativamente por essas decisões<sup>277</sup>.

Apesar de constituir objeto de estudo do Direito Penal, não há melhor exemplo do que os relatos da filósofa Hannah Arendt acerca do julgamento de Eichmann. Em 1961, o *The New Yorker* enviou Hannah à Israel para cobrir o julgamento, do qual resultou o livro *Eichmann em Jerusalém - Uma reportagem sobre a banalidade do mal*.

Na matéria, a filósofa escreve que o acusado se declarou “inocente face às acusações de que sou alvo”. Considerando-se somente a legalidade das normas, não haveria crime a lhe ser imputado, uma vez que o Estado Alemão consubstanciava seus atos. E, por isso, foi preciso repensar os parâmetros jurídicos para que fosse viável a sua condenação<sup>278</sup>.

---

<sup>275</sup> SOUZA, op. cit., p. 154.

<sup>276</sup> Ibidem.

<sup>277</sup> Ibidem, p. 164-168.

<sup>278</sup> ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: Um relato sobre a banalidade do mal*. Tradução José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 32-33.

Nesse sentido, a segurança jurídica não pode se resumir a uma proteção objetiva dos direitos, estritamente vinculada à legalidade, deve implicar também na proteção subjetiva do indivíduo perante o Estado, a fim de garantir a proteção constitucional do indivíduo, proteger os interesses da sociedade perante a Administração, corrigir as inseguranças causadas por comportamentos estatais mais gravosos e oscilantes.

A segurança jurídica, em seu sentido clássico, constitui valor essencial para a manutenção da constância e da uniformidade do Estado de Direito, de forma que poderia ser considerada contraditória a manutenção de um ato ilegal, por exemplo. Porém, a ideia de Estado de Direito pautado somente na legalidade estrita não subsiste diante do descumprimento de preceitos constitucionais<sup>279</sup>, como descreveu Patricia Baptista<sup>280</sup>:

A rigor, a hipótese de um conflito entre o princípio da legalidade e o princípio da segurança jurídica não deixa de causar certa perplexidade. Uma vez que a legalidade representa um densificação da segurança jurídica construída no Estado de Direito, simplesmente não poderia haver, na origem, conflito entre uma e outra. Ambas operam como instrumentos destinados a assegurar a estabilidade e previsibilidade da ordem jurídica. [...] Sucede, porém, que houve, historicamente, um esgarçamento da legalidade como parâmetro da segurança jurídica. A inflação legislativa, a instabilidade das leis e a imprecisão do seu conteúdo são fatores que contribuíram para que a legalidade deixasse a ser a única expressão da segurança jurídica.

O Direito e a segurança por ele buscada não estão mais apenas na lei, naquilo que dizem e determinam os legisladores. Devem ser buscados fundamentos mais profundos que a legalidade, especialmente em se tratando de alterações legislativas que demandem atenção à previsibilidade do conteúdo mínimo de todo e qualquer direito fundamental. A Constituição e seus paradigmas devem ser preconizados em detrimento de interpretações mecanizadas e literais dos dispositivos legais<sup>281</sup>.

Isso não significa que o administrador possa dispensar autorização legislativa para realizar determinadas despesas ou adotar alguma política pública específica. Todavia, uma vez delimitado seu campo de atuação, não pode desempenhar suas atribuições sem observar os direitos fundamentais dispostos na Constituição e, formatar o comportamento do Estado-Administração de acordo com os deveres do moderno Estado de Bem-Estar Social<sup>282</sup>.

<sup>279</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MC nº 2.900/RS*. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo310.htm>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 24.268/MG*. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=8611>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

<sup>280</sup> SOUZA, op. cit., p. 169-170.

<sup>281</sup> Ibidem, p.170.

<sup>282</sup> Ibidem, p. 172.

Assim como ocorreu no Direito Civil, deve ser buscada também a constitucionalização do Direito Administrativo, de forma que o administrador passe a analisar suas condutas e decisões sob a ótica de princípios e regras constitucionais, e não apenas por meio de determinações legais e infralegais<sup>283</sup>.

Deve-se adotar o prisma da jurisdição, a fim de superar a legalidade estrita, ou seja, é necessário analisar o vínculo entre a Administração e o indivíduo, prezar pela estabilidade das relações constituídas sob a égide do Estado de Direito. Para tanto, é preciso buscar uma fundamentação adequada de seus atos, com base em valores constitucionais que melhor se ajustem na proteção de direitos fundamentais, de acordo com Gustavo Binbenojm<sup>284</sup>:

A ideia de jurisdição administrativa, elaborada a partir da interpretação dos princípios e regras constitucionais, passa, destarte, a englobar o campo da legalidade administrativa, como um de seus princípios internos, mas não mais altaneiro e soberano como outrora. Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade *secundum legem*), (ii) mas pode encontrar fundamento direito na Constituição, independente ou para além da lei (atividade *praeter legem*), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade *contra legem*, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição)

Portanto, prestigiar o princípio da proteção da confiança é importante, uma vez que a observância direta ou parcial dos princípios constitucionais permite a ampliação da proteção dos indivíduos perante o Estado, de seus direitos em vias de aquisição, não reconhecidos ou revogados, de atos que a princípio poderiam ser considerados irregulares, da retroatividade benéfica.

### 3.2.1. Efetivação do princípio da proteção da confiança na previdência

O princípio da proteção da confiança tem vez na proteção do ato estatal inválido, na modulação da anulação do ato em casos específicos e para situações genéricas ou coletivas, que demandem a criação de regras de transição, determinadas em dispositivo de decisão/sentença judicial, norma jurídica ou ato administrativo, que suavizem a alteração estatal desfavorável<sup>285</sup>. De acordo com Rafael Valim<sup>286</sup>:

<sup>283</sup> Ibidem.

<sup>284</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 37-38.

<sup>285</sup> SOUZA, op. cit., p. 178.

<sup>286</sup> Ibidem.

No Direito Brasileiro, os mecanismos preordenados a assegurar a confiança do administrado podem ser assim reconduzidos: concessão de efeitos *ex nunc* à invalidação de atos ampliativos; convalidação de atos ampliativos; estabilização de atos administrativos ampliativos; dever de adoção de regras transitórias para mudanças radicais de regime jurídico; invalidação de normas atentatórias à confiança legítima; responsabilização do Estado por mudanças de regime jurídico; e, finalmente, a chamada ‘coisa julgada administrativa’.

A manutenção de ato estatal, cuja ilegalidade restou comprovada, é medida excepcional. Como regra, deve se respeitar a necessidade de anulação do ato ilegal se não implicar em violação da segurança jurídica (*stricto sensu*). No entanto, por meio da interpretação do princípio da proteção da confiança, permite-se a modulação dos efeitos da anulação, havendo afetação da segurança jurídica do interesse social. Tal como o entendimento expresso no julgamento dos Embargos de Declaração na ADI nº 2797<sup>287</sup>, em 16/05/2012:

Quando, no julgamento do mérito dessa ou daquela controvérsia, o STF deixa de se pronunciar acerca da eficácia temporal do julgado, é de se presumir que o Tribunal deu pela ausência de razões de segurança jurídica ou de interesse social. Presunção, porém, que apenas se torna absoluta com o trânsito em julgado da ação direta. O Supremo Tribunal Federal, ao tomar conhecimento, em sede de embargos de declaração (antes, portanto, do trânsito em julgado de sua decisão), de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social que justifiquem a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, não deve considerar a mera presunção (ainda relativa) obstáculo intransponível para a preservação da própria unidade material da Constituição [...]

Isso foi materializado na decisão proferida no julgamento dos Embargos de Declaração impetrados nos Recursos Extraordinários nº 381.357/DF, nº 827.833/SC e nº 661.256/SC<sup>288</sup>.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) fixou o entendimento de que apesar de somente a lei poder fixar critérios para o recálculo de benefícios, os aposentados pelo RGPS que tiveram o direito à desaposentação ou à reaposentação reconhecido por decisão judicial transitada em julgado não precisariam devolver os valores recebidos de boa-fé até a data da decisão. Ainda teriam direito de manutenção dos benefícios com valor recalculado até a data do julgamento anterior do STF, em 26/10/2016.

Ao privilegiar a modulação dos efeitos para fatos consolidados sob a égide do Estado, embora não tenha base legal, o intérprete garantiu o cumprimento da Constituição, seja no

<sup>287</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2797/DF. Relator: Carlos Ayres Britto. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2082833>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>288</sup> BRASIL, op cit., nota 183 a 185.



sentido de preservar o ato jurídico consolidado (segurança jurídica), seja no sentido de preservar os resultados decorrentes da decisão judicial, que criou nos indivíduos a percepção de que o benefício foi corretamente ajustado (princípio da proteção da confiança).

O interesse público consubstanciado na legalidade e o interesse privado consubstanciado na segurança jurídica devem ser ponderados caso se comprove que há confiança a ser protegida<sup>289</sup>, ou seja, havendo alterações drásticas e duradouras na sua vida e no patrimônio do indivíduo, em razão do ato estatal.

Do contrário, o ato não poderá ser mantido, mas será indicado avaliar a possibilidade de modulação temporal desta anulação. Em regra, a nulidade decretada, por ilegalidade ou inconstitucionalidade, terá eficácia *ex tunc*. Todavia, comporta modulação para o futuro (*ex nunc*), podendo haver o estabelecimento de um prazo para que o Poder Legislativo institua novas regras, que poderão ter efeitos retroativos ou não<sup>290</sup>.

É possível também, em razão da alteração da lei ou do entendimento jurisprudencial que se estabeleça uma regra de transição. Mas, ainda assim, em razão de sua natureza transicional, essa regra não poderá ser vinculante, pois, havendo prejuízo dos direitos do interessado em detrimento das novas regras, ele poderá optar pela regra nova ao invés da regra de transição, por ser mais benéfica<sup>291</sup>.

Nesse sentido, com a alteração da forma de cálculo da aposentadoria trazida pela EC nº 103/2019<sup>292</sup>, não serão mais consideradas como base para o cálculo do benefício de aposentadoria as 80% maiores contribuições, mas, sim, todas as contribuições feitas pelo segurado desde julho de 1994. Os segurados poderão se aposentar com 60% da média das contribuições previdenciárias efetuadas desde julho de 1994, ao atingir a idade e o tempo de contribuição estipulados. De forma que a cada ano, além da contribuição mínima, serão acrescidos dois pontos.

Com esse regime mais rigoroso, o segurado que tem expectativa de se aposentar poderá escolher aquela regra de transição que seja mais benéfica para o seu caso, isto é, que irá lhe garantir o melhor benefício.

Dentre outras possibilidades, no RGPS, será possível a adoção da transição pelo sistema de pontos (soma do tempo de contribuição mais a idade), com o tempo mínimo de contribuição de 30 anos para as mulheres, e de 35 anos para os homens. Também será possível a aposentadorias sem idade mínima de mulheres que tenham mais de 28 anos de

---

<sup>289</sup> SOUZA, op. cit., p. 181.

<sup>290</sup> Ibidem, p. 182.

<sup>291</sup> Ibidem.

<sup>292</sup> BRASIL, op. cit., nota 93.

contribuição e os homens com mais de 33 anos de contribuição, com cumprimento de pedágio de 50% sobre o tempo mínimo que faltava para se aposentar.

Não sendo possível nenhuma dessas medidas de proteção, a manutenção do ato ou regra de transição, caso as alterações sejam excessivamente prejudiciais, é possível pensar em uma solução supletiva. Trata-se da única solução possível diante da impossibilidade de adotar uma tutela específica, qual seja, a tutela reparatória<sup>293</sup>. Em outras palavras, se não for possível preservar o ato estatal e seus efeitos, ou modular os efeitos no tempo, com a produção de uma suave regra de transição, deve haver a recomposição por parte do Estado do prejuízo decorrente da supressão da confiança legitimamente depositada pelo indivíduo lesado.

Seria o caso da restituição de contribuição previdenciária incidente sobre gratificação de encargos especiais, que não irão integrar a aposentadoria. Conforme verbete sumular nº 378 do TJRJ<sup>294</sup>: “Incabível a cobrança de contribuição previdenciária sobre verba que não integrará a base de cálculo dos proventos de aposentadoria”.

Essas medidas permitem rever posturas administrativas que revogaram direitos, alterações legislativas que deixaram de considerar aspectos fáticos, portanto, reconhecem o direito do (ex.) segurado da previdência de perceber o benefício previdenciário, de forma integral ou parcial, com a modulação temporal ou qualitativa, observados os patamares contributivos.

Adotá-las, significa não apenas reconhecer um direito social instituído pela Constituição, como também tornar mais efetivo o caráter contributivo da previdência, sem anular o vetor composto pela solidariedade, mas reduzindo sua força em prol de uma confiança legítima, em casos específicos.

O caráter contributivo por si só, não pode justificar o direito da proteção previdenciária, afinal, todos os indivíduos contribuem para um mesmo fundo, e possuem igual direito de proteção em razão do princípio da solidariedade que garante a manutenção de benefícios para todos os segurados do regime, independente da capacidade contributiva e da elasticidade do benefício.

Porém, o caráter contributivo demanda a existência de contraprestação, ainda que de forma mitigada. Não é apenas uma obrigação do segurado perante a previdência, mas, também uma responsabilidade da previdência perante o segurado. Seja porque não é possível a criação de fonte de custeio sem a respectiva contraprestação, o que implicaria no

---

<sup>293</sup> SOUZA, op. cit., p. 183.

<sup>294</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *Súmula nº 378*. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/31404/previdenciario.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

enriquecimento indevido da Administração. Seja porque a realização de contribuições periódicas traz equilíbrio financeiro e atuarial. De forma que ao menos seria possível a retribuição dos valores destinados exclusivamente à previdência – aqueles decorrentes de contribuições dos trabalhadores e dos empregadores.

Por todo exposto, diante de uma expectativa legítima que pressupõe que o segurado não apenas contribuiu para o fundo previdenciário, mas que por força de atos Administrativos, condutas concretas, acreditava que poderia ser beneficiário, deve preponderar o caráter contributivo.

## CONCLUSÃO

O direito à prestação previdenciária, dentro dos patamares estabelecidos por lei, é um direito de caráter fundamental, que deve ser garantido a todos os segurados. Contudo, sob a justificativa de garantir a prestação previdenciária para as atuais e futuras gerações, regularmente, o legislador brasileiro altera as normas previdenciárias. Em defesa do sistema, o judiciário reconhece o dever de prestar novas contribuições ou mesmo, a ausência de direito ao benefício pleiteado pelo segurado. A fim de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, a Administração nega proteção ao indivíduo sujeito a um risco social.

Essas decisões são pautadas na solidariedade a qual, como princípio constitucional, permite que os direitos da coletividade sejam preservados em detrimento dos interesses individuais. Afinal, ao tomar como pressuposto do Estado brasileiro a solidariedade, o constituinte instituiu uma diretriz a ser observada em todas as relações entre o Estado e o particular, de forma compulsória, como forma de reduzir as desigualdades sociais e promover a erradicação da pobreza. Porém, de maneira indiscriminada esse argumento é usado tanto para instituir novas contribuições, como para impedir o acesso a benefícios previdenciários.

A solidariedade garantida pela Constituição se manifesta de forma diferente nos direitos abarcados pela seguridade social. Na assistência, ela abrange todos os indivíduos em situação de vulnerabilidade social, independentemente de contribuições, seu custeio é feito por toda sociedade, por meio da participação dos orçamentos dos entes federativos e tributos. Já na previdência, ela é limitada aos segurados, em razão de uma opção constitucional histórica, com a finalidade de manter um regime mais sustentável. Foi instituída uma solidariedade de grupos, que atende ao caráter contributivo.

Assim, obedecendo a um regime de repartição simples, o pagamento dos benefícios é feito por meio de contribuições dos trabalhadores, empregadores e Estado, no RGPS, e dos servidores e do ente estatal no RPPS. Sendo certo que as contribuições dos trabalhadores e empregadores somente poderão ser destinadas ao pagamento dos benefícios, e que o custeio indireto, por toda a sociedade, tem caráter subsidiário.

Essa limitação não significa que na previdência não serão observadas as diferenças entre os indivíduos, mas sim que elas serão compensadas dentro do sistema, pois o princípio da solidariedade permite que os benefícios previdenciários sejam prestados a todos os segurados, sem distinção de benefício, independente da capacidade contributiva.

Ao mesmo tempo, não podem ser desprezadas as opções contributivas, deve haver equidade no sistema. Isso porque os direitos previdenciários, principalmente aqueles inerentes

a benefícios de caráter perpétuo, como aposentadorias e pensões, além de estarem vinculados a contribuições periódicas, tem relação com o esforço do indivíduo durante um considerável período de tempo, ou seja, na relação de confiança entre particular e a Administração Pública.

Então, por um lado, é preciso observar o princípio da solidariedade nas relações previdenciárias – o que impossibilitaria, a princípio, a restituição dos valores pagos a título de contribuição à previdência, por outro, não se pode desprezar o indivíduo, sua força de trabalho.

Ocorre que tanto o princípio da solidariedade como o caráter contributivo possuem previsão constitucional. Em razão disso, não é possível a criação de fonte de custeio sem previsão de benefício correspondente (art. 195, §5º, da CRFB/88), mediante a contribuição deve haver repercussão em benefício efetivo ou potencial, mesmo que de forma proporcional ou periódica. Assim, resta ao Estado adequar seus protocolos para que seja capaz de atender os riscos imprevisíveis, mas também permitir o acesso aos benefícios de caráter perpétuo com maior justiça.

Os institutos da proteção da segurança jurídica de caráter objetivo – proteção do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada – que impedem a retroatividade do direito, não abrangem a proteção das expectativas legítimas, dos direitos em vias de aquisição em face de alterações mais gravosas, por isso, não são suficientes.

O particular não pode pautar suas escolhas com base em leis ou atos que não existiam à época de suas condutas. Ao exercer uma atividade laborativa ou tomar posse em um cargo público, passa a ser segurado da previdência, para tanto, deve contribuir com o regime respectivo não apenas financeiramente, mas também com sua força de trabalho – muitas vezes deixando de fazer qualquer outra reserva por acreditar que diante do risco será amparado pela previdência. Essa relação não é constituída somente com o pagamento das contribuições, mas, com o pagamento periódico das prestações em observância aos períodos de carência e ao tempo de contribuição.

Nesse sentido, não pode ser desprezada a eficácia de uma conduta praticada sob a vigência da lei pretérita que surtirá efeitos sob a égide da lei posterior; de um ato jurídico consumado; de uma situação faticamente reconhecida pela Administração, mas posteriormente desconstituída.

Por isso, ainda que o Estado deva/possa determinar alterações legislativas, de entendimento jurisprudencial, ou mesmo, de normas e atos administrativos, a fim de invalidar uma situação irregularmente consolidada, além de observar o viés objetivo da segurança jurídica, também deve observar o seu caráter subjetivo, relativo ao princípio da proteção da

confiança. A ideia de que existe entre o particular e a Administração Pública uma relação que deve ser preservada, e se violada deve ser compensada, ou ao menos, atenuada, em razão da violação de uma expectativa legítima. Considerando-se que as ações estatais induzem condutas, os atos do administrador devem visualizar os efeitos futuros, a fim de garantir a estabilidade do Estado de Direito.

Isso não significa que todo e qualquer direito será tutelado, com base na confiança administrativa, é preciso que exista um ato omissivo/comissivo por parte da Administração que pautar uma conduta concreta do indivíduo, bem como, deve haver um ato que contrarie a relação entre essas partes, ou seja, não basta que exista uma expectativa de direito, mas uma legítima expectativa pautada no prejuízo e na frustração da confiança.

Nessa hipótese, deve ser preservado o ato, mesmo que inválido, ou modulados seus efeitos, seja por meio de decisões judiciais/ administrativas com efeitos retroativos, seja por meio de regras de transição. Sem excluir a possibilidade de, em último caso, ao menos, reconhecer o direito à restituição dos valores despendidos pelo segurado em observância do caráter contributivo do sistema previdenciário.

Com isso, compreende-se que apesar da relevância do princípio da solidariedade, há hipóteses em que o caráter contributivo deve preponderar ou ao menos ser considerado, a fim de garantir a segurança jurídica nas relações entre os indivíduos e o Estado. Mesmo porque não se trata da criação de um novo direito, ou incremento, mas, sim, da preservação de um direito legítimo, essencial para a proteção dos riscos sociais de forma mais abrangente.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *O princípio da Proteção da Confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado*, 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. [pdf].

ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: Um relato sobre a banalidade do mal*. tradução José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva educação, 2018, [pdf].

\_\_\_\_\_. *O constitucionalismo democrático no Brasil: Crônica de um sucesso imprevisto*. Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2012/12/O-constitucionalismo-democratico-no-Brasil>>. Acesso em: 03 dez. 2019.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0072.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm)>. Acesso em: 18 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 3.807*, de 26 de agosto de 1960. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L3807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3807.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.439*, de 1º de julho de 1977. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6439.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6439.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.029*, de 12 de abril de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8029cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm)>. Acesso em: 08 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.176*, de 8 de fevereiro de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8176.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8176.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.213*, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.032*, de 28 de abril de 1885. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9032.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9032.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.717*, de 27 de novembro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.783*, de 28 de janeiro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9783.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9783.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.876*, de 26 de novembro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9876.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9876.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.887*, de 18 de junho de 2004. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm)>. Acesso em: 09. abr. 2020.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 167*, de 19 de fevereiro de 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2004/medidaprovisoria-167-19-fevereiro2004-531038-norma-pe.html>. Acesso em: 16 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *Súmula nº 378*. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/31404/previdenciario.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 06, de 2019: Reforma da Previdência*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Tese de Repercussão Geral: Tema 20*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/146.verAndamentoProcesso.asp?incidente=11903&numeroProcesso=565160&classeProcesso=RE&numeroTema=20>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Tese de Repercussão Geral: Tema 163*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>



Repercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2639193&numeroProcesso=593068&classeProcesso=RE&numeroTema=163>. Acesso em: 08 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Tese de Repercussão Geral*: Tema 503. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/Repercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4157562&numeroProcesso=661256&classeProcesso=RE&numeroTema=503>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *MC nº 2.900/RS*. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo310.htm>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 24.268/MG*. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=8611>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ARE nº 1.224.327/ES*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%281224327%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/wxupfuq>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 146.733/SP*. Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=210152>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 381.357/DF*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2109745>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 583.834/SC*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1733101>. Acesso em: 08 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 661.256/SC*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4157562>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 827.833/SC*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4608022>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 493/DF*. Relator: Moreira Alves. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266383>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 2797/ DF*. Relator: Carlos Ayres Britto. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2082833>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 3.015/SC*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311600271&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 3.128/DF*. Relator: Ministra Ellen Gracie. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2199698>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *A constituição e o supremo*. Controle concentrado de constitucionalidade. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=574>>. Acesso em: 10 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. *A Nova Regra de Cálculo dos Benefícios: o Fator Previdenciário*. Disponível em: [http://www1.previdencia.gov.br/docs/pdf/inf\\_nov99.pdf](http://www1.previdencia.gov.br/docs/pdf/inf_nov99.pdf). Acesso em: 26 out. 2020.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. *A Influência do Relatório Beveridge nas Origens do Welfare State Britânico (1942 – 1950)*. 2010. 152 f. Trabalho monográfico – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2010. [pdf].

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Os Direitos Sociais Como Categoria Constitucional. *RDU*, Porto Alegre, v. 14, n. 81, mai./jun. 2018. [pdf].

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito. *Regime Próprio de Previdência Social de Servidores Públicos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Juruá, 2013.

DAL BIANCO, Dânae et al. *Previdência de Servidores Públicos*, São Paulo: Atlas, 2009.

DIAS, Eduardo Rocha; MACEDO, José Leandro Monteiro de. *Curso de Direito Previdenciário*. 2. ed. São Paulo: Método, 2010.

DURKHEIM, Émile. *A Divisão do Trabalho Social*. 2. ed. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FARIAS, José Fernando de Castro. *A Origem do Direito de Solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FERRARO, Suzani Andrade. *O Equilíbrio Financeiro e atuarial nos Regimes de Previdência Social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GAMBOA, Ulisses Ruiz de. *A Reforma da Previdência Chilena: Efeitos Macroeconômicos e Lições para o Caso Brasileiro*. Centro Mackenzie de Liberdade Econômica, Disponível em: <[https://www.mackenzie.br/fileadmin/OLD/62/ARQUIVOS/PUBLIC/SITES/ECONOMICA/2016/Artigos/A\\_Reforma\\_da\\_Previdencia\\_Chilena.pdf](https://www.mackenzie.br/fileadmin/OLD/62/ARQUIVOS/PUBLIC/SITES/ECONOMICA/2016/Artigos/A_Reforma_da_Previdencia_Chilena.pdf)>. Acesso em: 05 set. 2019.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A Previdência Social no Estado Contemporâneo: Fundamentos, Financiamento e Regulação*. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito previdenciário*. 17. ed. Niterói: Impetus, 2012.

\_\_\_\_\_. *Desaposentação: O caminho para uma melhor aposentadoria*. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

\_\_\_\_\_. *A Previdência Social como Direito Fundamental*. Disponível em: <<https://www.impetus.com.br/noticia/92/a-previdencia-social-como-direito-fundamental>>. Acesso em: 09 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *A cobertura privada dos benefícios por incapacidade*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/previdencialhas/308922/a-cobertura-privada-dos-beneficios-por-incapacidade>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. *Uma análise crítica acerca do instituto da desaposentação*. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-previdenciario/uma-analise-critica-acerca-do-instituto-da-desaposentacao/>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. *Ainda a desaposentação: o supertrunfo da solidariedade*. Disponível em: <<https://www.fabiozambitte.com.br/artigos/86-ainda-a-desaposentacao-o-supertrunfo-da-solidariedade>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *O mito da supremacia dos modelos capitalizados na previdência pública*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/Previdencialhas/120,MI279624,91041O+mito+da+supremacia+dos+modelos+capitalizados+na+previdencia+publica,acesso05/09/2019>>. Acesso em: 05 set. 2019.

LIMA, Javert de Souza. Da mensagem de Bismarck ao Plano Beveridge. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, v. 9, p. 125-131, 1957. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/604>>. Acesso em: 20 nov. 2019 [pdf].

MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da Revisão Constitucional. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, v. 5, nº 21, p. 69-91, out./dez., 1997. [pdf].

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Maria Celina Bodin. *O princípio da Solidariedade*. Texto escrito especialmente para integrar o volume comemorativo do 60º Aniversário do Departamento de Direito da PUC-Rio. [pdf].

MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de direito constitucional: Teoria da Constituição em tempo de crise do Estado Social*. Coimbra: Coimbra, t. II, v. 2, 2014. [pdf].

ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH>>. Acesso em: 16 out. 2019.

OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. *Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil*. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2019000600301&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2019000600301&script=sci_arttext)>. Acesso em: 05 set. 2019.

PEIXINHO, Manoel Garcia, FERRARO; Suzani Andrade. *A Solidariedade e a seguridade Social*. Trabalho produzido como resultado das pesquisas realizadas no Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento”. [pdf].

RAPOZO, Joana Tavares da Silva. *Limites da solidariedade na instituição de contribuições sociais*. Rio e Janeiro: Renovar, 2009.

SENADO. *Proposta de Emenda à Constituição nº 06, de 2019: Reforma da Previdência*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. *Proteção e Promoção da Confiança no Direito Previdenciário*. Curitiba: Alteridade, 2018.

SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: O Prazo Decadencial do Art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista Eletrônica de Direito Do Estado*, Salvador, nº 2, abr./mai./jun. 2005. [pdf].

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

\_\_\_\_\_. *Direito Adquirido, Emenda Constitucional, Democracia e Justiça Social*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/daniel-sarmiento/direito-adquirido-emenda-constitucional-democracia-e-justica-social>. Acesso em: 12 fev. 2020. [pdf].

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito Previdenciário: Regime Geral de Previdência Social e Regras Constitucionais dos Regimes Próprios de Previdência Social*. 16 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

\_\_\_\_\_; SOUSA, Ricardo José Leite. *O princípio da solidariedade aplicado à previdência social*. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1495>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

TJRJ. *Súmula nº 378*. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/31404/previdenciario.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. *O mínimo existencial e os direitos fundamentais*. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113>>. Acesso em: 03 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. “Contribuições Sociais”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UERJ, 1996.

TANCREDO, Ednéia de Oliveira Matos. *Princípio da solidariedade: Estado, sociedade e direitos fundamentais*. São Paulo: Academia Olímpia Editora e Livraria, 2012.

UOL. *Estoicismo*. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?id=zQOV>>. Acesso em: 10 mai. 2020.