



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

VINICIUS LIMA MESQUITA

**O AJUSTE DE CONTRIBUIÇÕES ABAIXO DO MÍNIMO NO PROCESSO
ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO: DO FORMALISMO À BUSCA PELA
EFETIVA TUTELA DA PROTEÇÃO SOCIAL**

FORTALEZA

2025

VINICIUS LIMA MESQUITA

**O AJUSTE DE CONTRIBUIÇÕES ABAIXO DO MÍNIMO NO PROCESSO
ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO: DO FORMALISMO À BUSCA PELA
EFETIVA TUTELA DA PROTEÇÃO SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à
Coordenação do Curso de Graduação em
Direito da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito. Área de concentração:
Direito Previdenciário e Direito Processual.

Orientadora: Profa. Dra. Theresa Rachel Couto
Correia

FORTALEZA

2025

VINICIUS LIMA MESQUITA

**O AJUSTE DE CONTRIBUIÇÕES ABAIXO DO MÍNIMO NO PROCESSO
ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO: DO FORMALISMO À BUSCA PELA
EFETIVA TUTELA DA PROTEÇÃO SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à
Coordenação do Curso de Graduação em
Direito da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Theresa Rachel Couto (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Lucas Saraiva de Alencar Sousa (UFC)

Vânia Gabryella Gonçalves Ruiz (UFC)

Aos meus pais, Régino e Markelly

Aos meus irmãos, Vitor e Vitória

RESUMO

A presente pesquisa investigou o modo como o INSS regulamenta e operacionaliza o procedimento de ajuste de contribuições abaixo do mínimo dentro do processo administrativo previdenciário em que o segurado pleiteia um benefício, a fim de verificar se as normas processuais administrativas se adequam as tendências processuais modernas que priorizam a instrumentalidade e a efetividade do processo ou se priorizam o rigor formal dos atos processuais. Para que o objetivo fosse alcançado, a pesquisa utilizou-se da teoria tridimensional do Direito para compreender os fatos e os valores a partir dos quais surgiram as normas de ajuste de contribuições abaixo do mínimo com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019. Embora não se possa ignorar a preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, as tendências processuais modernas enfatizam a necessidade de repensar criticamente certos institutos processuais, a fim que o processo administrativo possa alcançar o seu objetivo primordial: a efetivação da proteção social daqueles que estão em uma situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: Emenda Constitucional. Processo administrativo. Contribuições abaixo do mínimo.

ABSTRACT

This research investigated how the INSS regulates and operationalizes the procedure for adjusting contributions below the minimum within the social security administrative process in which the insured person claims a benefit, in order to verify whether the administrative procedural rules are in line with modern procedural trends that prioritize the instrumentality and effectiveness of the process or whether they prioritize the formal rigor of the procedural acts. In order to achieve this objective, the research used the three-dimensional theory of Law to understand the facts and values from which the rules for adjusting contributions below the minimum emerged with the enactment of Constitutional Amendment No. 103/2019. Although the concern with the financial and actuarial balance of the social security system cannot be ignored, modern procedural trends emphasize the need to critically rethink certain procedural institutes, so that the administrative process can achieve its primary objective: the effective social protection of those who are in a vulnerable situation.

Keywords: Constitutional Amendment. Administrative process. Contributions below the minimum.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 A REALIDADE SOCIAL ANTES DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019: UM DUELO DE NARRATIVAS.....	10
2.1 A realidade social a partir dos sujeitos favoráveis à Emenda Constitucional nº 103/2019	10
2.2 A realidade social a partir dos sujeitos desfavoráveis à Emenda Constitucional nº 103/2019.....	13
2.3 Conclusões iniciais sobre a realidade social inerente à promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019.....	16
3 O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL COMO UM VALOR JURÍDICO.....	17
3.1 A dupla feição do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.....	19
3.2 Limites ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.....	21
3.3 O duelo principiológico em tempos de crise: equilíbrio financeiro e atuarial versus solidariedade e necessidade de proteção social.....	23
4 NORMAS DE AJUSTE DE CONTRIBUIÇÕES ABAIXO DO MÍNIMO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO.....	25
4.1 A proteção social como parâmetro para a investigação das normas processuais sobre o ajuste de contribuições abaixo do mínimo.....	31
4.2 Normas processuais de ajuste de contribuições abaixo do mínimo no Decreto 3.048/99..	35
4.3 Normas processuais de ajuste de contribuições abaixo do mínimo na Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022 e na Portaria DIRBEN/INSS nº 990/2022.....	36
CONCLUSÃO.....	40
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS.....	42

1 INTRODUÇÃO

A obtenção de benefícios previdenciários no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) depende da comprovação, dentro de um processo administrativo, do cumprimento de requisitos como idade, carência e tempo de contribuição previstos na legislação. A partir da Emenda Constitucional nº 103/2019, também chamada de Reforma da Previdência, foi estabelecido que somente seriam contabilizados como tempo de contribuição os meses em que o segurado contribuisse com um valor acima de um mínimo.

Essa imposição já era aplicada aos segurados autônomos, tecnicamente chamados de contribuinte individuais, assim como aos segurados facultativos, os quais não são vinculados obrigatoriamente ao RGPS, mas que escolheram se filiar ao Regime. A grande inovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, todavia, foi a extensão dessa imposição aos segurados empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos, os quais não são os responsáveis legais pelo recolhimento de suas contribuições, cabendo este dever aos seus empregadores ou a eles equiparados pela legislação.

Como contrapartida, a Reforma conferiu aos segurados o direito de ajustar as contribuições abaixo do mínimo, por meio de mecanismos de complementação, agrupamento ou ajuste. Esses mecanismos podem ser efetuados de acordo com as regulamentações do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio de requerimento no portal MEU INSS e nos demais canais de atendimento do INSS.

Embora haja previsão constitucional expressa de que ao segurado é assegurado o direito de ajuste das contribuições abaixo do mínimo, observa-se na prática previdenciária uma grande quantidade de pessoas que não conhecem tais mecanismos, seja porque as alterações da Reforma ainda são recentes, seja porque muitos segurados empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos ainda não estão habituados à novidade de que deverão fiscalizar e acompanhar de forma mais incisiva o recolhimento das contribuições pelo empregador, sob pena de não poderem considerar os meses com contribuições abaixo do mínimo para fins de contagem no tempo de contribuição.

Em muitos dos casos, o segurado apenas detém o conhecimento de que suas contribuições foram recolhidas erroneamente ou que estão abaixo do mínimo após o indeferimento de um benefício solicitado ao INSS. Em outras situações, embora o segurado possua o conhecimento de que suas contribuições estão abaixo do mínimo, ele não sabe como utilizar os mecanismos de ajuste previstos no portal MEU INSS.

É a partir desse cenário, observado ao longo de um ano de estágio realizado na

Defensoria Pública da União (DPU), que lida com um grande volume de demandas previdenciárias, que a presente pesquisa se desenvolve. O problema de pesquisa parte do seguinte questionamento: a forma como o INSS regulamenta e opera o ajuste de contribuições abaixo do mínimo dentro do processo administrativo no qual o segurado pleiteia um benefício garante a efetiva tutela da proteção social ou prioriza a formalidade e a burocracia do processo?

A relevância do tema se dá pelas tendências modernas de buscar não apenas compreender os conceitos e institutos processuais, mas de também compreender o processo, seja ele judicial ou administrativo, como um mecanismo de efetivação de direitos fundamentais, dentre os quais se destaca o direito à seguridade social. Além disso, essa temática também é relevante do ponto de vista prático, uma vez que muitos juízes, sem conhecer a forma como o ajuste de contribuições é abordado no processo administrativo previdenciário, proferem sentenças de improcedência que atribuem a culpa do indeferimento do benefício ao próprio segurado, sob o fundamento de que caberia a ele realizar o ajuste das contribuições abaixo do mínimo antes de requerer o benefício (1ª Turma Recursal do Estado do Ceará, 2024; 2ª Turma Recursal do Estado do Ceará, 2024; 3ª Turma Recursal do Estado do Ceará, 2024).

Embora a judicialização de conflitos relacionados ao ajuste de contribuições abaixo do mínimo seja uma temática também relevante, a presente pesquisa tem como objeto central de pesquisa o campo do processo administrativo previdenciário. Esse recorte do objeto de pesquisa tem como fundamento o fato de o processo administrativo previdenciário ser a porta de entrada para a tutela da proteção social. Faz necessário, nesse sentido, analisar como a imposição de uma contribuição mínima, com a possibilidade de ajustes pelo segurado, reverbera na relação jurídica que se estabelece ao longo do processo administrativo.

Outro aspecto desta pesquisa que precisa ser ressaltado é a escolha da teoria tridimensional do Direito, desenvolvida por Miguel Reale (1993), como parâmetro de investigação do ajuste de contribuições abaixo do mínimo dentro do processo administrativo previdenciário. Parte-se do pressuposto de que a compreensão de um fenômeno jurídico em toda a sua complexidade não pode ser feita apenas do ponto de vista dogmático, ou seja, analisando-se apenas o Direito Positivo enquanto um sistema fechado e puro de normas postas. Embora seja a norma o ponto de chegada do jurista, aquilo que ele objetifica e pretende pesquisar, o desenvolvimento de estudos jurídicos que ignoram a realidade fática e os valores inerentes à norma parece revelar conclusões, de certo modo, limitadas.

Nesse sentido, ao investigar os fenômenos jurídicos como objeto de pesquisa, é

imprescindível considerá-los a partir da sua realidade trivalente: o Direito é fato, valor e norma ao mesmo tempo. O Direito pode ser encarado, nesse sentido, como um processo dialético no qual determinados fatos, orientados segundo valores, culminam na produção de uma norma (Reale, 1993).

Aplicando essa teoria ao objeto desta pesquisa, que é o ajuste de contribuições abaixo do mínimo dentro do processo administrativo previdenciário, não é possível compreendê-lo somente pela análise das normas postas. Antes, contudo, é preciso analisar os fatos que o permeiam, ou seja, a realidade social a partir da qual a norma foi criada e quais os valores que ela busca alcançar.

Metodologicamente, adota-se a pesquisa qualitativa e o método dedutivo, com a ressalva de que a aplicação de metodologias científicas típicas das ciências da natureza possui diferenças quando aplicada ao campo das Ciências Sociais, das quais o Direito faz parte. Isso ocorre porque, enquanto as ciências da natureza têm como objeto de pesquisa um fato empiricamente observável que é externo ao pesquisador, nas Ciências Sociais o objeto de pesquisa é a realidade social construída a partir da compreensão dos sujeitos que compõem. Nesse contexto, mais do que descrever a realidade social, é preciso compreendê-la. Assim, o método adotado para investigar o fenômeno jurídico a partir da teoria tridimensional do Direito se assemelha mais ao método compreensivo-normativo do que ao método dedutivo em sentido estrito (Caputo, 2019).

A técnica de pesquisa adotada foi a bibliográfica, com o acesso a publicações das bases de dados Capes Periódicos e Google Acadêmico, selecionadas por meio dos descritores: “reforma”, “previdência”, “emenda constitucional”, “103” e “2019”. Além disso, foram realizadas algumas incursões em publicações de outros autores citados dentro dos textos coletados, visando o esclarecimento de alguns conceitos inerentes ao objeto da pesquisa.

A pesquisa foi estruturada em três capítulos, sendo o capítulo inicial destinado à compreensão do contexto social inerente à promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019. O capítulo seguinte investiga os valores que a Reforma da Previdência buscava alcançar ao instituir para todos os segurados que a contagem do tempo de contribuição só seria feita a partir dos meses em que houvesse contribuição acima do mínimo. No terceiro capítulo adentra-se, de fato, no estudo das normas sobre o ajuste de contribuições abaixo do mínimo dentro do processo administrativo previdenciário, tomando como parâmetro de investigação o processo como um instrumento de efetiva tutela da proteção social e como isso impacta em alguns institutos processuais.

2 A REALIDADE SOCIAL ANTES DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019: UM DUELO DE NARRATIVAS

O ponto de partida para se investigar o contexto social em que surgiram as normas de ajuste de contribuições abaixo do mínimo no processo administrativo previdenciário é a promulgação da Emenda Constitucional nº 103, em 12 de novembro de 2019. Não poderia ser outro porque foi ela quem incluiu o § 14 ao artigo 195 da Constituição Federal, estabelecendo que: “o segurado somente terá reconhecida como tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social a competência cuja contribuição seja igual ou superior à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria, assegurado o agrupamento de contribuições” (Brasil, 2019).

A data da promulgação da Emenda, contudo, é apenas a ponta do iceberg, pois demarca o fim de um processo de debates e discussões no Congresso Nacional que se iniciou com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/2019, também chamada de PEC da Reforma da Previdência, encaminhada pelo então Ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes, em 20 de fevereiro de 2019. Faz-se necessário, nesse sentido, analisar também alguns aspectos do trâmite dessa PEC para a compreensão do contexto social da época. Não se pretende, com isso, esgotar todos os fatos que permearam o processo legislativo da PEC nº 6/2019, mas investigar os atores políticos e as disputas de interesses em jogo no Congresso Nacional.

Uma análise da PEC nº 6/2019 com enfoque exclusivamente normativo poderia deixar escapar aspectos da realidade que são inerentes ao fenômeno jurídico. Severiano e Silva (2020), ao analisarem a tramitação da PEC no Congresso Nacional, apontam a existência de uma verdadeira batalha de narrativas, discursos e de interesses entre os sujeitos sociais envolvidos, tais como o Governo, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Frente Parlamentar Mista em defesa da Previdência Social e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico (DIEESE). Para facilitar a compreensão desse duelo de narrativas, as questões abordadas pelos atores favoráveis e contrários à Reforma serão abordadas em tópicos separados.

2.1 A realidade social a partir dos sujeitos favoráveis à Emenda Constitucional nº 103/2019

A exposição dos motivos da PEC nº 6/2019 traz as narrativas daqueles favoráveis à

Reforma para o estabelecimento de uma lógica mais sustentável e justa de funcionamento da previdência social (Brasil, 2019a). As medidas propostas pela PEC são descritas na exposição dos motivos como algo

imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro (Brasil, 2019a, p. 42).

O discurso sobre a realidade econômica brasileira é um aspecto marcante da exposição de motivos da PEC nº 6/2019, evidenciando que

o Brasil está entre as 10 nações que mais produzem no planeta. Apesar disso, não estamos sequer entre os 70 países com maior PIB per capita. Produzimos muito, mas aquém do que devemos para elevar a qualidade de vida da população brasileira. Se mantivermos a mesma taxa de crescimento da produtividade dos últimos 30 anos pelos próximos 30, não teremos saído do lugar: chegaremos em 2048 com a mesma renda de 2018. Há várias razões para isso, mas certamente nosso nó fiscal é razão primeira para a limitação de nosso crescimento econômico sustentável. E esse nó fiscal tem uma raiz: a despesa previdenciária (Brasil, 2019a, p. 43).

A despesa previdenciária como a raiz de um problema fiscal e como obstáculo ao desenvolvimento econômico, tal qual apontado na exposição de motivos, reflete, de certo modo, os apontamentos do relatório econômico produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o qual foi divulgado um ano antes do encaminhamento da PEC ao Congresso Nacional. Segundo esse relatório, o Brasil gastou mais de 15% do PIB em benefícios sociais no ano de 2016, o que equivale a 35% do total dos gastos do setor público. Tais gastos com benefícios sociais são responsáveis por mais da metade do aumento dos gastos primários do orçamento e continuam a aumentar em ritmo maior do que o crescimento do PIB (OCDE, 2018).

A ideia de ajuste fiscal e de redução das despesas estatais por meio de uma reforma na previdência era tratada como algo urgente e indispensável não apenas para as contas públicas, mas também para o desenvolvimento econômico do país. Se não fosse adotada uma reforma, afirmava-se que não seria possível garantir um ambiente macroeconômico estável e, por conseguinte, não seria possível desenvolver a nação e combater a pobreza (Brasil, 2019a).

Para além do contexto econômico, a exposição dos motivos da PEC nº 6/2019 aborda as transformações pelas quais vem passando a população brasileira como algo que demanda maior atenção para a formulação de políticas públicas dentro de um Estado Social (Brasil, 2019a). Tais mudanças seriam de dois tipos:

a demográfica, caracterizada por baixas taxas de mortalidade, diminuição da fecundidade e esperança de vida mais longa, resultando no processo acelerado de envelhecimento populacional; e socioeconômica (caracterizada pelas mudanças nas relações de mercado de trabalho, novos arranjos familiares, mudança de valores, melhora da inserção da mulher no mundo laboral e revolução tecnológica com

substituição de postos de trabalho que exigem menor qualificação ou maior esforço físico por novas tecnologias como, por exemplo, a mecanização na agricultura) (Brasil, 2019a, p. 46).

Como consequência dessas mudanças na estrutura social, os defensores da PEC previam um aumento na demanda por cuidados de saúde e por benefícios previdenciários, assim como a redução do total de contribuintes ativos para o sistema previdenciário brasileiro. Isso causaria um enorme desafio para a preservação da sustentabilidade na previdência brasileira, que é um regime de repartição simples no qual os recursos utilizados para pagar os benefícios são arrecadados dos trabalhadores ativos (Brasil, 2019a).

Segundo Ivanete Boschetti (2007), a característica essencial de um sistema previdenciário de repartição simples é a solidariedade entre as gerações, pois os recursos arrecadados pelas contribuições de trabalhadores ativos são repartidos para garantir o pagamento de benefícios àqueles que contribuíram no passado. Já nos sistemas previdenciários de capitalização, cada pessoa capitaliza contribuições mensais ao longo de sua vida, que serão repassadas a uma instituição administradora, geralmente um banco ou fundo de pensão, a qual será responsável por armazená-las em uma conta individual e específica. Essa conta funciona como uma espécie de poupança individual, de modo que após certo período de depósitos o indivíduo passa a receber o benefício previdenciário a partir do que capitalizou ao longo da vida.

Em razão do modo pelo qual o sistema de repartição simples opera, ele depende de muitos trabalhadores ativos para custear os gastos dos inativos. A partir disso, os defensores da PEC defendem que a transição demográfica vivenciada no Brasil implicaria na necessidade de transformações no mecanismo de funcionamento atuarial do sistema previdenciário a fim de mantê-lo sustentável. Sem isso, o aumento das despesas – causado pelo crescimento do número de idosos inativos e maior duração dos benefícios recebidos em razão do aumento na expectativa de vida – não conseguiria ser financiado pelas gerações futuras, dada a redução das taxas de natalidade e a população economicamente ativa ao longo do tempo (Brasil, 2019).

A razão pela qual o Estado Social também deveria se preocupar com as transformações demográficas e socioeconômicas da população brasileira quando na formulação de políticas públicas também é debatida por Lima (2022), segundo o qual os meios e modos da ação pública no futuro dependem das escolhas feitas no presente. Essa preocupação não deveria se limitar à criação de políticas públicas relacionadas ao meio ambiente, mas também em outras áreas, como na formulação de políticas de previdência e assistência social.

Em linhas gerais, as narrativas levantadas pela Confederação Nacional da Indústria repetem as mesmas preocupações do Governo e da OCDE, como o envelhecimento da população, o aumento da expectativa de vida, o aumento do número de beneficiários da previdência em detrimento do número de contribuintes ativos, a queda na taxa de fecundidade e o crescimento explosivo dos gastos orçamentários com a previdência. Isso resultaria não apenas na falta de recursos para o desenvolvimento de outras áreas importantes, como saúde, educação e infraestrutura, mas na própria insustentabilidade do sistema de repartição simples brasileiro, que não seria capaz de bancar os custos de uma população envelhecida (Severiano; Silva, 2020).

2.2 A realidade social a partir dos sujeitos desfavoráveis à Emenda Constitucional nº 103/2019

Até o momento, o contexto social prévio à promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019 foi discutido a partir das narrativas dos atores sociais e políticos que possuem em comum a defesa da Reforma enquanto uma política de ajuste fiscal para a melhoria do desenvolvimento econômico, para a redução da dívida pública e para a garantia da sustentabilidade do sistema previdenciário diante de um contexto de transformações na sociedade.

Há, contudo, outra forma de se compreender o contexto social no qual a Emenda Constitucional nº 103/2019 foi promulgada a partir dos sujeitos contrários à Reforma. Eles possuem um ponto de vista em que comum que analisa a PEC como parte de um movimento histórico de contrarreformas neoliberais que iniciou a partir da década de 1990 (Boschetti, 2009). Para entender o porquê se usa o termo contrarreforma e não reforma é importante destacar a análise histórica feita por Ivanete Boschetti (2012), segundo a qual o surgimento e fortalecimento da seguridade social começou intrinsecamente ligado à reestruturação do capitalismo após a Segunda Guerra Mundial, mas que, aos poucos, a relação entre o capitalismo e a seguridade social foram se tornando conflituosa.

No cenário pós-guerras, a necessidade de reestruturação econômica e a grande quantidade de mão de obra disponível fez com que os Estados adotassem políticas keynesianas para estimular a produção de bens em massa segundo o modelo fordista e estimular o consumo. Para isso, era preciso garantir que a classe trabalhadora continuasse produzindo e consumindo mesmo em situações de vulnerabilidade como velhice, doença ou invalidez. Se não houvesse mecanismos para proteger o trabalhador em situação de doença,

por exemplo, este poderia vir a falecer, o que diminuiria a quantidade de mão de obra para a indústria. Isso seria prejudicial, pois o desenvolvimento econômico depende de uma população efetivamente ativa para trabalhar e produzir riquezas. Do mesmo modo, se não houvesse mecanismos para proteger o trabalhador em uma situação de vulnerabilidade, ele não conseguiria consumir os produtos e mercadorias, o que diminuiria as vendas. (Boschetti, 2012).

Nesse cenário pós-guerras, portanto, não havia uma contraposição imediata entre a garantia de direitos previdenciários e o desenvolvimento econômico, pois ambos andavam aparentemente de mãos dadas. Foi a partir dessa relação que se fortaleceram políticas públicas de proteção social do trabalhador (Boschetti, 2012). Contudo, a partir da década de 1970, o cenário econômico passou por uma série de transformações que levaram ao rompimento da aparente simbiose entre o capitalismo e a proteção social do trabalhador.

As mudanças, ocorridas após a década de 1970, revelam a reação burguesa à crise do capital iniciada em 1974/1975, que se caracteriza como uma crise clássica de superprodução, se observadas as tendências de longo prazo fundadas na lei do valor (Mandel, 1990). O agravamento do desemprego pela introdução de técnicas de capital intensivas e poupadoras de mão-de-obra, a alta dos preços de matérias-primas importantes, a queda do volume do comércio mundial e um poder de barganha razoável de trabalhadores(as) empregados(as), advindo do ainda recente período de pleno emprego no capitalismo central: todos esses são elementos que estão na base da queda da demanda global (de um ponto de vista keynesiano) e da erosão inexorável da taxa média de lucros, de uma ótica marxista, no início da década de 1970. A inflação induzida já não era estimuladora da demanda global. Ao contrário, desencadeou a busca de valores-refúgio pela via da especulação financeira. A expansão do crédito associada à inflação, por outro lado, acelerou processos privados e públicos de endividamento (Boschetti, 2007, p. 94).

É nesse contexto de crise, de reduzidos índices de crescimento e alta da inflação, fenômeno conhecido como estagflação, que os sistemas de proteção social deixam de ser os motores do crescimento para serem acusados de vilões. As políticas sociais passam a ser vistas como freios ao crescimento econômico e se tornam alvos de críticas neoliberais. O Estado Social se torna um peso para a economia por conta das despesas crescentes com prestações sociais. Com isso, surgem as propostas de “reformas” desse modelo de Estado (Boschetti, 2012).

Organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD) passam a influenciar parte significativa das reformas desencadeadas processos de assistência por meio de programas de assessoria, consultoria e aconselhamento, em especial a partir dos anos de 1990 (Guilherme *et. al.*, 2020, p. 43). Esse processo de consultoria e assessoramento dos organismos internacionais é feito em formato de estudos e relatórios, como o estudo feito pelo Banco Mundial em 2017 intitulado “Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do

gasto público no Brasil”, focado na necessidade de colocar as contas fiscais do Brasil de volta a uma trajetória sustentável (Semzezem; Cartaxo, 2021).

As proposições e reformas implementadas na América Latina sob orientação dos organismos internacionais têm direcionado as ações na direção da redução estatal, com presença prevalecente do mercado sob a justificativa de “modernização”. Esses processos alinhados à perspectiva neoliberal têm sido utilizados sob o jugo do equilíbrio das contas públicas, desoneração dos Estados e instituição de sistemas (des)protetivos privados, especialmente evidenciados pelas propostas e contrarreformas nos sistemas de aposentadorias e pensões. Quando discutimos os processos reformistas no cenário latinoamericano é obrigatório destacar a experiência chilena que ficou marcada como sendo o laboratório da experiência neoliberal na América Latina (Guilherme *et. al.*, 2020, p. 44).

Instaura-se um movimento por toda a América Latina e Caribe pela realização de reformas estruturais e não-estruturais no Estado. As reformas estruturais têm como pilar a desestatização e a desregulamentação das relações econômicas e sociais a partir de ideais neoliberais. Elas visam alterar a estrutura básica do sistema de repartição previdenciária e a sua gestão pelo Poder Público, substituindo-as total ou parcialmente por um sistema de capitalização gerido por bancos ou fundos privados (Boschetti, 2007).

Trata-se de uma mudança drástica na estrutura do sistema previdenciário. Se antes era o Estado quem fazia a gestão do sistema, recolhendo as contribuições dos segurados ativos e repartindo-as àqueles que precisavam de um benefício previdenciário, este agora passaria apenas a regulamentar diretrizes básicas, cabendo aos bancos ou fundos privados a arrecadação das contribuições e gestão do sistema, que teria um formato de capitalização. Foi a adoção desse modelo no Chile em 1981 que o fez ficar conhecido como um laboratório de experiência na América Latina (Boschetti, 2007).

Outros países como Peru e Colômbia adotaram uma reforma estrutural mais moderada na década de 1990. Neles, o sistema de repartição simples gerido pelo Estado não foi totalmente substituído, mas foi criado um sistema de capitalização paralelo que concorre e compete com o sistema de repartição simples estatal, de modo que o segurado poderia escolher em qual se filiaria. Já países como Argentina e Uruguai adotaram reformas estruturais denominadas mistas, nas quais o sistema de repartição simples gerido pelo Estado continuou e todos os segurados continuaram filiados a esse sistema de forma obrigatória, com a ressalva de que esse sistema apenas garantia benefícios mínimos. Caso o segurado quisesse auferir benefícios além desses mínimos, ele deveria se filiar a um sistema complementar, que tem como base um regime de capitalização (Boschetti, 2007).

Diferentemente das reformas estruturais, as reformas não estruturais ou paramétricas são aquelas que “não eliminaram o sistema público e nem introduziram um sistema de capitalização, mas modificaram a abrangência e estrutura dos benefícios, ainda que mantendo

o regime de repartição” (Boschetti, 2007, p. 95). Como exemplos de reformas não estruturais ou paramétricas, pode-se mencionar o aumento da idade legal mínima para aposentadoria, o aumento do montante das contribuições sociais e a redução relativa dos valores dos benefícios (Boschetti, 2007).

No Brasil, as reformas previdenciárias realizadas ao longo dos últimos anos “têm em comum a premissa de redução de direitos e do valor dos benefícios, e reforçaram a lógica do seguro, abrindo caminho para a privatização” (Guilherme *et. al.*, 2020, p. 44). O uso da expressão contrarreforma em diversas pesquisas científicas sobre o tema advém justamente dessa redução da amplitude de direitos conquistados com a Constituição de 1988 (Boschetti, 2007; Guilherme *et. al.*, 2020; Semzezem; Cartaxo, 2021).

A versão promulgada da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988 foi o resultado de uma combinação de proposições conservadoras do centrão com reivindicações dos trabalhadores e dos partidos de esquerda. Apesar das disputas de forças que marcaram esse processo, é inegável que a Constituição de 1988 avançou na garantia de direitos sociais. As contrarreformas, por outro lado, teriam o sentido inverso, ocasionando o retrocesso de algumas dessas conquistas (Boschetti, 2003).

A ideia de um déficit da previdência vem sendo utilizada por 28 anos como justificativa para contrarreformas de ajuste fiscal, pautadas em relatórios de organismos internacionais, quando na realidade a sua finalidade é maior redirecionamento de recursos para o investimento no capital em detrimento do social (Semzezem; Cartaxo, 2021). A partir da compreensão desse processo de desmonte, os críticos da Reforma da Previdência se questionam até que ponto a economia de um Estado Democrático pode ser usada como um sistema superior ao sistema jurídico para reduzir direitos sociais e alterar as normas constitucionais em prol de um equilíbrio macroeconômico? (Oliveira, 2019).

2.3 Conclusões iniciais sobre a realidade social inerente à promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019

Comparando-se as narrativas daqueles favoráveis e contrários à Reforma da Previdência é possível perceber a peculiaridade das Ciências Sociais levantada no capítulo introdutório desta pesquisa. A realidade social não é externa aos sujeitos, pois esses próprios sujeitos fazem parte dela e a compreendem a partir de perspectivas distintas, construindo significados diferentes (Caputo, 2019).

Embora a realidade social inerente à promulgação da Emenda Constitucional nº

103/2019 seja compreendida de formas diferentes, é possível encontrar um fato comum nos discursos de ambos os lados: a existência de um cenário de crise a partir do qual são realizados ajustes na legislação. O que muda é a compreensão desse fato e o significado a partir dele.

Para os favoráveis à Reforma, a crise é de natureza fiscal e orçamentária, de modo que as alterações na legislação são necessárias para a diminuição dos gastos públicos, para o crescimento econômico e para garantir a sustentabilidade da previdência diante das transformações demográficas da população. Já para os contrários à Reforma, a crise seria no sentido de retrocesso e de desmonte de políticas públicas voltadas à seguridade social, de modo que as alterações legislativas seriam contra reformas para atender às pressões neoliberais e de organismos internacionais.

O estudo dos fatos, sozinho, não permite a compreensão do fenômeno jurídico de modo concreto. Quando se analisa as disputas de narrativas em torno da Reforma da Previdência, observa-se uma grande preocupação com valores que se pretende alcançar com as alterações legislativas. Nesse sentido, o próximo capítulo se destina ao estudo dos valores que permearam a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, com enfoque nos valores que se buscava alcançar com a imposição de uma contribuição mínima como condição para a contagem do tempo de contribuição.

3 O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL COMO UM VALOR JURÍDICO

Seguindo a compreensão dos fenômenos jurídicos a partir da teoria tridimensional do Direito, faz-se necessária a investigação dos valores que orientaram a produção das normas relacionadas ao ajuste de contribuições abaixo do mínimo. Conforme observado nas narrativas favoráveis à promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, as alterações no texto constitucional foram marcadas pela pretensão de preservação do equilíbrio do sistema previdenciário diante dos elevados gastos públicos e da transição demográfica pela qual vinha passando a população brasileira.

Pelo desenho da reforma, observa-se um excesso de preocupação em ampliar as contribuições dos trabalhadores, através do aumento das alíquotas, ao mesmo tempo em que são reduzidos os ganhos no momento da aposentadoria, ampliação da idade mínima e do tempo de contribuição, de modo a garantir o desejado equilíbrio fiscal da previdência (Silva, 2021, p. 282).

Dentro de um Estado Constitucional de Direito como o Brasil, a investigação desses valores deve ter como parâmetro, indiscutivelmente, as diretrizes estabelecidas na própria Constituição Federal. Sob essa ótica, as pretensões da Reforma reverberam no princípio do

equilíbrio financeiro e atuarial, previsto expressamente no artigo 201 da Constituição, segundo o qual “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” (Brasil, 1988).

A consagração do equilíbrio financeiro e atuarial no texto constitucional, contudo, não foi uma novidade da Emenda Constitucional nº 103/2019. Segundo Castro e Lazzari (2023) o surgimento desse valor enquanto um princípio expreso na Constituição se deu a partir da Emenda Constitucional nº 20/1998, impondo ao Poder Público o dever de observar a relação entre custeio e pagamento de benefícios na execução da política previdenciária, a fim de manter o sistema em condições superavitárias. Nesse mesmo sentido, afirma Leite *et. al.* (2022, p. 78) que “o poder público deve garantir ou atuar para que a Previdência Social seja mantida em condições superavitárias, o que significa manter-se atento aos custos para o pagamento de benefícios e o seu custeio”.

Trata-se de uma lógica bastante simples: “o caixa da Seguridade Social só pode pagar o benefício se existir dinheiro para isso” (Goes, 2023, p. 55). Embora essa seja uma maneira simples de entender o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, ela revela talvez uma das suas maiores características: a preocupação com a segurança jurídica e a confiança de que o sistema previdenciário conseguirá pagar os benefícios quando o segurado estiver em situação de vulnerabilidade.

O sistema previdenciário é de grande importância na sociedade brasileira, mas para que isso aconteça é necessário que ele se sustente no presente e no futuro. De nada adianta um sistema que oferece diversos benefícios e que na prática seja inviável a sua manutenção. Por trás do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, nesse sentido, reside a ideia de confiança de que o sistema previdenciário possa honrar com os compromissos assumidos ao longo do tempo, por meio do pagamento das prestações pecuniárias aos seus segurados. Apesar das diversas críticas, esse princípio busca dar uma realista relação entre a arrecadação previdenciária e os gastos com benefícios (Vaz, 2009).

Trata-se não apenas de um valor jurídico, mas também moral, pois ao longo de sua vida o contribuinte destina um percentual expressivo de sua renda para o custeio da previdência, a fim de que um dia possa usufruir da prestação previdenciária adequada. Frustrar essa expectativa em razão da incapacidade financeira do Estado implicaria não só na violação do direito daquele segurado, mas na perda de confiança no sistema (Guedes, 2017). Para além do aspecto moral, “a importância do equilíbrio financeiro e atuarial decorre, especialmente, do fato de ser a prestação previdenciária um direito público subjetivo do

segurado. Tendo ele contribuído compulsoriamente para o custeio do sistema, não pode ter seu direito frustrado” (Guedes, 2017, p. 252).

Tanto Vaz (2009), como Guedes (2017) apontam que o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial veio para corrigir distorções no sistema previdenciário, pois os legisladores não costumavam se preocupar com a equivalência entre os recursos destinados à previdência e aqueles necessários ao pagamento dos benefícios. Isso causou problemas de insuficiência de recursos. Todavia, a partir da inclusão expressa do princípio na Constituição, o legislador não pode mais deixar de observar a necessidade de preservar o equilíbrio das contas previdenciárias.

Dessa preocupação com a criação de leis que não observassem o equilíbrio das contas previdenciárias nasce a necessidade de preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço, também chamada de regra da contrapartida (Santos, 2023). Essa regra está prevista no artigo 195, § 5º, da Constituição Federal, segundo a qual “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total” (Brasil, 1988). Embora não esteja expressamente prevista como um princípio, ela reverbera alta carga axiológica, sendo aplicável não somente à previdência social, mas a todo o sistema de seguridade. Caso não seja observado pelo legislador, tornará inconstitucional a lei que criar um benefício previdenciário ou assistencial sem também criar a fonte de custeio (Goes, 2023).

É interessante analisar na visão de Guedes (2017) como a preocupação com o equilíbrio do sistema previdenciário enquanto um valor jurídico reverbera em outros dispositivos da Constituição Federal. A própria regra que estabelece a dispersão da obrigação de financiamento da seguridade social sobre toda a sociedade (trabalhadores, empregadores, poder público etc.), prevista no art. 194 da Constituição, revela, em última análise, uma maneira eficiente de garantir que crises econômicas tenham impacto reduzido sobre o caixa da previdência social e permitam que sistema continue honrando seus compromissos mesmo em situações de crise.

3.1 A dupla feição do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial

Segundo Guedes (2017, p. 248),

parte da doutrina aponta uma dupla feição para o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. Por um lado, não se admite a instituição de novas contribuições sem que haja o correspondente aumento da proteção social. Por outro, não podem ser criados benefícios sem suporte técnico-financeiro, que venham a causar desequilíbrio da equação financeiro-atuarial.

A compreensão dessa dupla feição demanda uma análise mais detalhada das diferenças entre os conceitos de equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial. Para Goes (2023, p. 58), o equilíbrio financeiro “é a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do regime previdenciário em cada exercício financeiro”. Já o equilíbrio atuarial seria “a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo” (Goes, 2023, p. 58). Em síntese, enquanto o primeiro analisa o equilíbrio entre as receitas e despesas dentro de um mesmo exercício financeiro, o segundo projeta para o futuro as receitas estimadas e os gastos estimados a fim de verificar se o sistema terá condições de se manter em equilíbrio.

Vaz (2009, p. 26) também aborda essa diferença entre os conceitos ao afirmar que

o equilíbrio financeiro se refere ao equilíbrio entre o que se arrecada com as contribuições previdenciárias, contribuições do empregado e empregador, e o que se gasta com os benefícios previdenciários, como pensões, aposentadorias, auxílios-doença etc. Já o conceito de equilíbrio atuarial se refere à relação entre o total das contribuições que determinado segurado faz para a previdência, considerando a contribuição de seu empregador, com as despesas de seu futuro benefício, ou seja, se preocupa com o custeio de cada benefício no futuro.

Nessa perspectiva, o equilíbrio financeiro se preocupa em equacionar o sistema de modo global. Para isso, é necessário considerar vários fatores como índices demográficos, número de trabalhadores no mercado formal, número de contribuintes do sistema e número de benefícios em manutenção, a fim de que não haja déficit ao final de cada exercício financeiro (Vaz, 2009).

O equilíbrio atuarial, por outro lado, adota uma mais individualizada e a longo prazo, analisando se as contribuições feitas pelo trabalhador e pelo seu empregador, serão suficientes para cobrir o montante que será destinado ao seu benefício no futuro. Assim, existiria uma relação direta entre o que é contribuído e o que é recebido em forma de benefício previdenciário, de modo que as contribuições feitas pelo trabalhador ao longo de sua vida devem ser suficientes para bancar o benefício ao qual ele terá direito no futuro (Vaz, 2009).

Para que o equilíbrio atuarial seja observado é preciso, com o perdão da redundância, que o regime de previdência observe critérios atuariais. Para tanto, é preciso que sejam desenvolvidos estudos técnicos que considerem características biométricas, demográficas e econômicas da população, a fim de que seja possível mensurar os recursos necessários para o pagamento dos benefícios (Guedes, 2017, p. 248).

Os estudos atuariais, assim, são extremamente importantes para a preservação do equilíbrio no futuro, motivo pelo qual consideram as oscilações da média etária da população, a expectativa de vida e a adequação dos benefícios a essas variáveis (Leite *et. al.*, 2022).

3.2 Limites ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial

Embora o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial seja importante para o sistema previdenciário, ele não é um princípio absoluto, mas um valor a ser perseguido e balanceado com um outro princípio também importante para a seguridade social: a solidariedade. “Se a noção de equilíbrio atuarial fosse levada às últimas consequências, o Brasil teria que adotar o regime de capitalização pura” (Guedes, 2017, p. 249).

Torna-se relevante, nesse sentido, analisar os possíveis limites de aplicação do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial em razão de outros valores também positivados na Constituição, com o princípio da solidariedade. Essa análise é importante porque os princípios devem manter harmonia entre si e isso não seria diferente em relação aos princípios previdenciários. Nesse caso, o princípio que sempre deve ser considerado quando se trata da previdência social é o princípio da solidariedade social, sem o qual a previdência social restaria esvaziada (Guedes, 2017). “O princípio da solidariedade traz em si uma noção de justiça distributiva, uma ideia de responsabilidade de todos pelas carências e necessidades de qualquer indivíduo” (Guedes, 2017, p. 250).

De acordo com Silva e Morrone (2021, p. 300), “uma análise do Regime Geral da Previdência que foque exclusivamente no equilíbrio atuarial e financeiro admite implicitamente que as aposentadorias e pensões não são um direito, mas uma recompensa pela contribuição realizada ao longo da vida”. Por conseguinte, afirmam os autores, se o sistema previdenciário fosse pautado apenas no equilíbrio financeiro e atuarial, independente das suas consequências sociais, seria possível fazer todo e qualquer tipo de reforma alegando como justificativa única a preservação da sustentabilidade do sistema.

Contudo, quando se entende o sistema previdenciário como um direito, a análise sobre a sua sustentabilidade se altera substancialmente. Ao invés de esperar que cada indivíduo receba de acordo apenas com sua contribuição, assume-se que todo o cidadão tem o direito a uma renda no momento em que se torna incapaz de trabalhar, independente da sua contribuição, sendo o conjunto da sociedade responsável por garantir isso, através de outros mecanismos de financiamento (Silva; Morrone, 2021, p. 300).

A construção histórica da Constituição Federal de 1988 revela ser esta o fruto das lutas democráticas e sociais que marcaram o fim da ditadura, de modo que, ao instituir um regime previdenciário que atendesse a maioria dos brasileiros, deixa clara a concepção de que a previdência não é uma mera “restituição” ou “recompensa” pelo tempo trabalhado, mas sim um direito (Silva; Morrone, 2021). Vaz (2009) também destaca essa ideia de que a previdência não é uma mera retribuição econômica, calculada a partir de critérios financeiros e atuariais, ao afirmar que a Constituição Federal garante o valor de um salário mínimo para

os benefícios previdenciários, de modo que o legislador buscou garantir as necessidades básicas de qualquer segurado mesmo que as suas contribuições não sejam capazes de cobrir os valores que receberá como benefício. É nesse contexto que entra a aplicação do princípio da solidariedade social, do qual decorre o direito de receber o valor de um salário mínimo para cobrir as necessidades do segurado na ocorrência de um dos riscos sociais previstos na legislação.

Outro exemplo de que o equilíbrio financeiro e atuarial do não é um valor absoluto está na impossibilidade de sua aplicação aos chamados benefícios não programáveis, como benefícios por incapacidade e pensões. Por um lado, as aposentadorias por idade e tempo de contribuição são programáveis na medida que é possível prever a data em que o segurado completará os requisitos necessários ao seu implemento, de modo que é possível calcular atuarialmente os valores e prazos necessários para que as contribuições desse benefício cubram seus custos após concedido, sem que seja necessário um subsídio custeado pela sociedade em geral. O mesmo não ocorre para as aposentadorias por invalidez, na medida que ela decorre de um evento incerto e imprevisível: a incapacidade total para o trabalho. Com isso, não é possível manter uma correspondência atuarial entre contribuições e benefício, sendo necessária a aplicação do princípio da solidariedade para que as contribuições da sociedade mantenham o custeio desse tipo de benefício, sem desvio de finalidade do princípio (Vaz, 2009).

Além dos benefícios não programáveis, Guedes (2017) aponta a preponderância da necessidade de proteção social em detrimento do equilíbrio financeiro e atuarial no caso de benefícios concedidos aos segurados especiais, entendidos estes como aqueles que exercem atividade agropecuária ou extrativismo vegetal em regime de economia familiar. A esses segurados não é exigida a comprovação do recolhimento prévio de suas contribuições previdenciárias como um requisito para a concessão de benefícios, conforme previsto no art. 39, I, da Lei nº 8.213/91, bastando que eles comprovem o exercício de atividade rural, extrativista ou artesanal dentro dos critérios estabelecidos pela legislação (Brasil, 1991a).

Isso ocorre não apenas em razão da vulnerabilidade dessa categoria de segurados, mas também do fato de que eles plantam, pescam ou colhem produtos para garantir o alimento e a subsistência familiar. Não há como, nesse sentido, exigir que eles contribuam para a previdência da mesma maneira que as outras categorias de segurado. É importante deixar claro, contudo, que isso não significa que os segurados especiais não contribuem de nenhuma forma para a previdência.

O artigo 25 da Lei nº 8.212/91 prevê o dever de contribuição dos segurados especiais

nos casos em que eles comercializam o que produzem, ainda que com alíquotas mais brandas:

Art. 25. A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de:

I - 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção;

II - 0,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho (Brasil, 1991a).

O que vincula esses segurados ao sistema previdenciário é o trabalho e não o recolhimento de contribuições prévias, pois, é possível que o segurado especial apenas plante para produzir o seu alimento, sem necessariamente comercializar a sua produção. Nessa perspectiva, entre em aplicação o princípio da solidariedade e da necessidade de proteção social para que esses grupos sejam alcançados pela cobertura previdenciária mesmo que não haja contrapartida financeira.

Percebe-se, assim, que o equilíbrio financeiro e atuarial, enquanto valor jurídico, está muito longe de ser absoluto ou de ser atingível para todas as prestações previdenciárias, pois a necessidade de proteção do segurado poderá determinar uma preponderância da solidariedade em face do equilíbrio financeiro e atuarial (Vaz, 2009).

3.3 O duelo principiológico em tempos de crise: equilíbrio financeiro e atuarial *versus* solidariedade e necessidade de proteção social

A partir dos elementos já investigados ao longo desta pesquisa, é possível perceber que ambos os princípios representam valores importantes para o ordenamento jurídico. De um lado, o equilíbrio atuarial e financeiro busca preservar as contas do sistema previdenciário a fim de que ele consiga efetivamente honrar com os seus compromissos hoje e no futuro. Do outro lado, o princípio da solidariedade faz lembrar que o sistema previdenciário não é uma mera retribuição pelas contribuições pagas pelo segurado ao longo de sua vida, mas um sistema financiado por toda a sociedade que tem como premissa basilar a necessidade de proteção social diante de situações de vulnerabilidade.

Em cenários de crise, conforme já analisado no primeiro capítulo, são criadas diversas propostas de reformas legislativas, sejam elas reformas na estrutura do próprio sistema previdenciário (reformas estruturais) ou reformas na extensão e requisitos necessários à obtenção de benefícios (reformas paramétricas). Essa dinâmica crise-reformas ou crise-ajustes, foi usada por Cabral e Leite (2017, p. 1) como título de sua pesquisa “Em tempos de crise, novos ajustes: uma breve análise sobre a reforma do benefício de pensão por

morte (2015-2016)''.

A compreensão da própria sociedade sobre essas propostas de alteração da Lei, contudo, é um objeto controvertido entre os seus atores sociais, o que faz com que se intensifique as disputas entre o princípio do equilíbrio atuarial e financeiro e o princípio da solidariedade e necessidade de proteção social. Como, então, conciliá-los em tempos de crise? Qual deve prevalecer numa situação em que o Poder Público busca reduzir um benefício alterando a sua forma de cálculo? Adentrando numa pergunta mais atinente ao objeto desta pesquisa, poderia se questionar qual dos princípios deve prevalecer numa situação em que o poder público limita a cobertura previdenciária aos casos em que segurado contribui acima do mínimo?

A resposta para essas perguntas não é fácil, em primeiro plano, porque o confronto entre princípios deve ser analisado a partir do caso concreto. Além disso, destaca Guedes (2017) que a possibilidade de redução da proteção previdenciária em detrimento de questões financeiras e atuariais é objeto de divergências na doutrina, sobretudo entre aqueles que defendem a vedação ao retrocesso e a impossibilidade da quebra de compromissos já firmados pela previdência social. Qualquer alteração na forma do cálculo de um benefício que viesse a reduzir o seu valor ou a diminuir a cobertura previdenciária não seria possível seguindo a ótica da vedação ao retrocesso.

Dado esse cenário de disputas entre os atores sociais e de divergências dentro da doutrina, é inevitável que questões como essas sejam levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF). Analisando o perfil das decisões do STF sobre as reformas da previdência ocorridas em 1998 e 2003 no âmbito dos regimes próprios de seguridade social, ou seja, daqueles regimes que lidam com a previdência dos servidores públicos da União, estados e municípios, Santiago Lima e Oliveira (2017) apontam que cinco das treze ações julgadas no mérito em sede de controle concentrado de constitucionalidade utilizaram o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial como um dos fundamentos da decisão da Corte. Nesse sentido, as autoras ressaltam existir uma preferência a incorporação de argumentos levantados pelo Poder Executivo, consubstanciados na adesão ao princípio constitucional do pacto federativo e no equilíbrio financeiro e atuarial.

Guedes (2017, p. 257) também revela essa tendência ao afirmar que:

o Supremo Tribunal Federal foi chamado a se pronunciar acerca da constitucionalidade de pontos das reformas previdenciárias, e valeu-se do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial como elemento argumentativo para reconhecer a validade das alterações que reduziram a proteção previdenciária individual. Tome-se por exemplo o tão conhecido fator previdenciário, já abordado anteriormente. Trata-se de uma fórmula que leva em consideração idade, tempo de contribuição e

expectativa de sobrevida. O coeficiente encontrado é aplicado sobre a média dos 80% maiores salários de contribuição, implicando em regra, na redução do valor do salário de benefício da aposentadoria por tempo de contribuição.

A partir do resultado dessas pesquisas sobre as preferências do STF, a presente pesquisa não pretende afirmar que o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial deva prevalecer em situações de crise para legitimar eventuais reformas na previdência, pois, conforme já se demonstrou no capítulo anterior, esse princípio não é absoluto e encontra limites nos demais valores positivados na própria Constituição Federal. Todavia, é imprescindível analisar o modo pelo qual a jurisprudência vem ponderando os princípios em situações de reformas constitucionais para se possa compreender o fenômeno jurídico em sua amplitude.

Guedes (2017) propõe uma forma de conciliar ambos os valores jurídicos do equilíbrio financeiro e atuarial com a solidariedade e a necessidade de proteção social em um cenário de crise. Na visão do autor, a adoção de reformas que possam implicar na redução da proteção previdenciária deve ser usada como *ultima ratio*, ou seja, em situações excepcionais, caso nenhuma outra medida seja suficiente para garantir a saúde financeira do regime. Além disso, tais restrições de direitos não podem ser excessivas, devendo alterar apenas o suficiente para reequilibrar o caixa da previdência. Por fim, tais reformas não podem alterar o conteúdo essencial do direito à previdência social.

O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial determina ao poder público a observância de critérios que promovam a saúde financeira e a confiabilidade do sistema previdenciário, como garantia do próprio segurado, que não se verá desamparado quando estiver em situação de vulnerabilidade social, especialmente depois de ter contribuído para o custeio do sistema por toda a vida. Este princípio autoriza, em casos excepcionais e apenas quando esgotadas outras medidas tendentes à adequação do regime previdenciário, pontuais e específicas reformas que possam implicar na redução da proteção previdenciária, apenas no suficiente para reequilibrar o caixa da previdência. Eventuais restrições não podem, no entanto, reduzir a proteção previdenciária de tal maneira que tornem o direito à previdência social letra morta. Deverá ser respeitado o núcleo duro da proteção social, com amparo integral, ao menos das situações de incapacidade e idade avançada (Guedes, 2017, p. 259).

Nesse sentido, as reformas são possíveis no âmbito do sistema previdenciário, mas devem se limitar “àquelas prestações consideradas não-essenciais, ou seja, aquelas cuja redução ou extinção não venham a implicar numa redução de tal monta que torne o RGPS incapaz de atingir os objetivos para o qual foi criado” (Guedes, 2017, p. 258).

4 NORMAS DE AJUSTE DE CONTRIBUIÇÕES ABAIXO DO MÍNIMO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO

A partir deste capítulo, adentrar-se-á no estudo das normas que estabelecem a necessidade de ajustar as contribuições abaixo do mínimo para que o segurado possa contabilizá-las no cálculo do tempo de contribuição. Além disso, será abordada a forma pela qual o INSS regulamenta e opera esses ajustes dentro do processo administrativo previdenciário.

O estudo prévio acerca dos fatos e valores que marcaram a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019 foi relevante para compreensão do fenômeno jurídico a partir da sua dimensão tridimensional: fato, valor e norma. As normas referentes ao ajuste de contribuições abaixo do mínimo, nessa perspectiva, podem ser vistas como o resultado de um acirrado processo de disputas políticas e sociais em um contexto de crise econômica e de transição demográfica da população brasileira, orientadas por valores que buscam preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, o que se choca, muitas vezes, com a solidariedade inerente ao regime de repartição pública adotado no Brasil e a necessidade de proteção do contribuinte diante de situações de vulnerabilidade.

É nesse contexto turbulento que o § 14 é incluído ao artigo 195 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019, com a seguinte redação:

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:

[...]

§ 14. O segurado somente terá reconhecida como tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social a competência cuja contribuição seja igual ou superior à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria, assegurado o agrupamento de contribuições (Brasil, 1988).

Não havia nenhum dispositivo expresso na redação anterior do artigo 195 acerca dessa matéria.

A inclusão do § 14 do art. 195 pela Emenda Constitucional nº 103/2019, ao tempo que constitucionaliza disposição para a preservação atuarial do Regime Geral de Previdência Social, vedando que se reconheça como tempo de contribuição competência cuja contribuição tenha sido inferior ao valor mínimo exigido para tal finalidade, assegura o agrupamento de contribuições como relevante mecanismo de proteção especialmente para as relações de trabalho que se desenvolvam de forma intermitente, com jornada parcial ou remuneração variável. (Leal *et. al.*, 2020, p. 59).

Sob esse ponto de vista, a previsão do § 14 consegue englobar ambos os valores jurídicos tratados no capítulo anterior. Por um lado, ela preserva o equilíbrio do sistema ao fazer com que todos contribuam a partir de um mínimo, enquanto, por outro lado, compatibiliza com necessidade de proteção social ao oferecer mecanismos pelos quais o segurado pode ajustar suas contribuições para alcançar esse mínimo. Sem essa possibilidade

de ajuste, restaria esvaziada a proteção social, pois todos aqueles segurados que tivessem um salário abaixo do mínimo seriam desprotegidos pelo sistema.

A possibilidade de ajuste, assim, deve ser encarada como parte integrante do núcleo central para que a previdência possa atingir os objetivos para a qual foi criada: a proteção social. Extingui-la ou reduzi-la seria o mesmo que impedir que determinados indivíduos tivessem acesso aos benefícios que dependem da contagem do tempo de contribuição como um elemento essencial, sendo o principal deles a aposentadoria.

Toda e qualquer modalidade de aposentadoria criada a partir da Emenda Constitucional nº 103/2019 tem como um de seus requisitos necessariamente o cumprimento de um tempo mínimo de contribuição. Indo mais além, quase todas as aposentadorias dependem do tempo de contribuição para se calcular o valor final do benefício que cada segurado receberá, uma vez que o cálculo é proporcional ao número de anos de contribuição completos, nos termos do artigo 26, § 2º, da Emenda Constitucional nº 103/2019:

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

I - do inciso II do § 6º do art. 4º, do § 4º do art. 15, do § 3º do art. 16 e do § 2º do art. 18;

II - do § 4º do art. 10, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º e no § 4º deste artigo;

III - de aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º deste artigo; e

IV - do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo (Brasil, 2019b).

Fica evidente, nesse sentido, a importância de se garantir ao segurado a chance de atingir o valor da contribuição mínima a fim de que ele possa não apenas ter acesso aos benefícios da previdência, mas também para que ele possa melhorar o coeficiente aplicado no cálculo do seu benefício. Embora a inclusão do § 14 na Constituição seja uma novidade, a Lei nº 8.212/91 já previa um limite mínimo para o salário de contribuição sob o qual o segurado deveria contribuir para a previdência desde a sua redação inicial, veja-se:

Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição:

I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração efetivamente recebida ou creditada a qualquer título, durante o mês em uma ou mais empresas, inclusive os ganhos habituais sob a forma de utilidades, ressalvado o disposto no § 8º e respeitados os limites dos §§ 3º, 4º e 5º deste artigo;

II - para o empregado doméstico: a remuneração registrada na Carteira de Trabalho e Previdência Social, observadas as normas a serem estabelecidas em regulamento para a comprovação do vínculo empregatício e do valor da remuneração;

III - para o trabalhador autônomo e equiparado, empresário e facultativo: o salário-base, observado o disposto no art. 29.

[...]

§ 3º O limite mínimo do salário-de-contribuição é de um salário-mínimo, tomado no seu valor mensal, diário ou horário, conforme o ajustado e o tempo de trabalho efetivo durante o mês.

[...]

Art. 29. O salário-base de que trata o inciso III do art. 28 é determinado conforme a seguinte tabela: (Brasil, 1991b).

ESCALA DE SALÁRIOS-BASE		
Classe	Salário-Base	Número Mínimo de Meses de Permanência em Cada Classe (Interstícios)
1	1 (um) salário-mínimo	12
2	Cr\$ 34.000,00	12
3	Cr\$ 51.000,00	12
4	Cr\$ 68.000,00	12
5	Cr\$ 85.000,00	24
6	Cr\$ 102.000,00	36
7	Cr\$ 119.000,00	36
8	Cr\$ 136.000,00	60
9	Cr\$ 153.000,00	60
10	Cr\$ 170.000,00	-

O valor do salário base previsto na tabela acima seria atualizado todos os anos pelo Poder Executivo, de modo que o valor da respectiva contribuição também seria reajustado ano após ano. Segundo Castro e Lazzari (2023, p. 181), o salário de contribuição é “o valor que serve de base de cálculo para a incidência das alíquotas das contribuições previdenciárias dos segurados, à exceção do segurado especial”. É a partir do salário de contribuição que se aplica a alíquota prevista na legislação e que se define o valor da contribuição final que o segurado destinará para o custeio da previdência e da seguridade social como um todo. Nesse sentido, já havia um limite mínimo sob qual todos os segurados deveriam contribuir, não sendo esta a inovação operada pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

A diferença antes da vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019 residia no efeito jurídico atribuído aos períodos em que houve contribuição abaixo do mínimo. Para os segurados empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos, considerava-se tempo de contribuição tanto os períodos que havia contribuição, como os períodos em deveria haver contribuição, conforme redação do Decreto nº 3.048/99 antes das alterações decorrentes da Emenda Constitucional nº 103/2019:

§ 22. Considera-se período contributivo:

I - para o empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso: o conjunto de meses em que houve ou deveria ter havido contribuição em razão do exercício de atividade remunerada sujeita a filiação obrigatória ao regime de que trata este Regulamento; ou

II - para os demais segurados, inclusive o facultativo: o conjunto de meses de efetiva contribuição ao regime de que trata este Regulamento (Brasil, 1999b).

Havia, portanto, uma diferença no efeito jurídico a depender do tipo de segurado. Os segurados empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos não eram os

responsáveis pelo recolhimento das suas contribuições, cabendo este dever ao empregador. Desse modo, caso o empregador deixasse de recolher as contribuições ou recolhesse abaixo do valor mínimo, o segurado não seria prejudicado, já que o período trabalhado continuaria sendo contabilizado para fins do tempo de contribuição. Seria uma espécie de “recolhimento presumido” ainda que o empregador não tivesse efetivamente recolhido (Santos, 2023).

O mesmo não ocorria em relação aos segurados contribuintes individuais e facultativos, na medida em que estes eram os próprios responsáveis pelo recolhimento de suas contribuições. Assim, para esses últimos, só seriam contabilizados para efeito de tempo de contribuição os períodos em que houve efetiva contribuição, não sendo contabilizados aqueles meses em que o recolhimento se deu em desacordo com os valores mínimos estabelecidos em regulamento.

A partir de 8 de maio 2003, com o advento da Lei nº 10.666, sobrevieram algumas alterações em relação aos contribuintes individuais que prestavam serviços à empresas, de modo que caberia às empresas o dever de recolher as contribuições e não mais ao próprio contribuinte individual prestador do serviço como anteriormente. Para aqueles que não prestavam serviços à empresa, todavia, continuava a valer a regra de eles próprios seriam os responsáveis pelo recolhimento das contribuições previdenciárias (Brasil, 2003).

Como decorrência disso, antes mesmo da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019 já havia dispositivos no Decreto nº 3.048/99 que previam um dever de “ajuste” para os contribuintes individuais que não alcançassem o limite mínimo de contribuição, veja-se:

§ 27. O contribuinte individual contratado por pessoa jurídica obrigada a proceder à arrecadação e ao recolhimento da contribuição por ele devida, cuja remuneração recebida ou creditada no mês, por serviços prestados a ela, for inferior ao limite mínimo do salário-de-contribuição, é obrigado a complementar sua contribuição mensal, diretamente, mediante a aplicação da alíquota estabelecida no art. 199 sobre o valor resultante da subtração do valor das remunerações recebidas das pessoas jurídicas do valor mínimo do salário-de-contribuição mensal (Brasil, 1999a).

A partir desse breve histórico dos dispositivos legais vigentes antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, observa-se que já existia a previsão de um valor mínimo a partir do qual os segurados deveriam fazer as contribuições previdenciárias, bem como a previsão de mecanismos de ajuste para as contribuições que não atingissem o mínimo legal, embora o efeito jurídico decorrente do não recolhimento ou do recolhimento abaixo do mínimo fosse diferente a depender da categoria a qual o segurado pertencia.

A grande inovação a partir de 2019 foi a extensão da regra em relação ao mínimo contributivo mensal como dever a ser observado por qualquer espécie de segurado, sob pena de não ter contabilizado o mês recolhido abaixo do mínimo para fins de contagem como tempo de contribuição (Castro; Lazzari, 2023). Ainda que os segurados empregados,

empregados domésticos e trabalhadores avulsos não fossem os responsáveis pelo recolhimento das suas contribuições, cabendo este dever ao empregador, eles também estariam sujeitos ao mesmo efeito jurídico anteriormente atribuído apenas aos contribuintes individuais e facultativos. Rompeu-se, assim, a noção de recolhimento presumido nos moldes anteriores à reforma da previdência.

Para evitar o esvaziamento da proteção social, conforme já ressaltado, a Emenda Constitucional nº 103/2019 assegurou aos segurados o direito de realizar um “ajuste” através do “agrupamento de contribuições”. Esse mecanismo de ajuste seria definido por lei ordinária, garantindo ao segurado a chance de “corrigir” os meses em que houve contribuição abaixo do mínimo, a fim de que ele pudesse contabilizá-los para fins de contagem no tempo de contribuição. Enquanto não fosse criada a referida lei, o segurado poderia realizar os seguintes tipos de ajustes:

Art. 29. Até que entre em vigor lei que disponha sobre o § 14 do art. 195 da Constituição Federal, o segurado que, no somatório de remunerações auferidas no período de 1 (um) mês, receber remuneração inferior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição poderá:

- I - complementar a sua contribuição, de forma a alcançar o limite mínimo exigido;
- II - utilizar o valor da contribuição que exceder o limite mínimo de contribuição de uma competência em outra; ou
- III - agrupar contribuições inferiores ao limite mínimo de diferentes competências, para aproveitamento em contribuições mínimas mensais.

Parágrafo único. Os ajustes de complementação ou agrupamento de contribuições previstos nos incisos I, II e III do caput somente poderão ser feitos ao longo do mesmo ano civil (Brasil, 2019b).

São três, portanto, os mecanismos de ajustes que o segurado pode se valer para alcançar o mínimo nos meses em que possui contribuição abaixo do limite. Na primeira delas, o segurado complementa o valor necessário até atingir o mínimo por meio do pagamento de uma guia de recolhimento à previdência social. Na segunda, ele usa parte do valor de um mês que contribuiu acima do mínimo para suprir outro mês dentro do mesmo ano civil em que o recolhimento está abaixo do limite. Na terceira e última hipótese, o segurado pode juntar dois meses cujo recolhimento está abaixo do mínimo para que o somatório desses meses atinja o limite, de modo que os dois meses juntos passam a valer apenas como um mês para fins de tempo de contribuição (Goes, 2023).

Embora a Emenda Constitucional nº 103/2019 traga a previsão desses mecanismos de ajuste enquanto um direito do segurado, ela não traz maiores detalhes, reservando ao legislador ordinário a competência para regulamentar a matéria. Até que essa lei seja aprovada pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo editou uma série de atos infralegais para regulamentar a matérias, tais como o Decreto nº 10.410/2020, que alterou o Regulamento

da Previdência Social (Decreto nº 3.048/99), a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022 e a Portaria DIRBEN/INSS nº 990/2022, sendo essas últimas criadas pelo INSS.

Faz-se necessário, nesse sentido, analisar como essas normas regulamentadoras operacionalizam o direito ao ajuste de contribuições dentro do processo administrativo previdenciário e, principalmente, se elas compatibilizam com a necessidade de proteção social que é inerente ao sistema previdenciário. O parâmetro a partir do qual serão analisadas as normas processuais que operacionalizam o ajuste de contribuições dentro do processo administrativo previdenciário é, portanto, o valor jurídico da necessidade de proteção social.

4.1 A proteção social como parâmetro para a investigação das normas processuais sobre o ajuste de contribuições abaixo do mínimo

Analisar as normas processuais a partir de um elemento externo é uma tendência moderna instaurada na doutrina brasileira pela Escola Processual de São Paulo, posteriormente chamada de Escola Brasileira (Grinover, 1993).

O processo, que até então era examinado numa visão puramente introspectiva e visto costumeiramente com o mero instrumento técnico predisposto à realização do direito material, passou a ser examinado em suas conotações deontológicas e teleológicas, aferindo-se os seus resultados na vida prática, pela justiça que fosse capaz de fazer. E o processualista moderno, consciente dos níveis expressivos de desenvolvimento técnico-dogmático de sua ciência, deslocou seu ponto de vista, passando a ver o processo a partir de um ângulo externo, examinando-o em seus resultados junto aos consumidores da justiça (Grinover, 1993, p. 278).

Surge, assim, a etapa instrumentalista do processo, crítica por excelência, cujo método supra-legal de exame dos institutos do processo significa a análise a partir de um dado externo, que é o próprio sistema constitucional. O estudo do processo não busca analisar apenas as colocações puramente técnico-jurídicas, tal qual se fazia na etapa conceitual do direito processual, mas enquanto algo necessário para assegurar os direitos subjetivos tutelados pelo direito material. Assim, o processo passa a ser visto dentro da realidade sócio-política a que se destina e com foco no integral cumprimento da sua vocação primordial, que é a efetiva atuação dos direitos materiais (Grinover, 1993).

Em síntese, essa preocupação com a efetividade do processo para a tutela dos direitos materiais a que se destina possui cinco pilares fundamentais. O primeiro deles estabelece que o processo deve dispor de instrumentos de tutela adequados a todos os direitos, sejam eles expressos ou dedutíveis a partir do ordenamento. Em segundo plano, esses instrumentos devem ser utilizáveis sejam quais forem os titulares dos direitos, inclusive quando os sujeitos são indetermináveis. O terceiro pilar determina que esses instrumentos devem assegurar

condições propícias à exata e completa reconstituição dos fatos relevantes para que o julgador possa formar o seu convencimento o mais próximo possível da realidade. O quarto pilar determina que o resultado do processo deve assegurar à parte vitoriosa, o pleno gozo da utilidade específica a que faz jus em toda a extensão da possibilidade prática. Por fim, o quinto pilar determina que os resultados do processo devem ser atingidos com o mínimo dispêndio de tempo e energia (Grinover, 1993).

Na busca pela efetividade, a preocupação com o princípio participativo ganha novos contornos, de modo que a participação dentro do processo não é compreendida apenas como a chance de apresentar defesa ou provas, mas se desdobra em diversas formas que vão desde a informação e a tomada de consciência, a orientação jurídica e o encaminhamento. Trata-se não apenas de dar efetividade à participação no processo, mas também pelo processo (Grinover, 1993).

Embora a construção em torno da instrumentalidade e efetividade do processo tenha se dado a partir das discussões sobre o processo judicial, há uma aceitação entre os administrativistas em reconhecer que processualidade vai além da função jurisdicional, sendo aplicável também ao processo administrativo, pois, em um procedimento administrativo que envolve questões referentes às relações da Administração com o particular ou a algum bem ou vantagem gerida pela Administração, também estar-se-á num processo no qual o Estado exerce o seu poder de fazer e proceder decisões (Cintra; Dinamarco; Grinover, 2014).

Essa processualização ganhou força com a publicação de leis sobre processo administrativo. Na esfera federal, a Lei nº 9.784/99, de 29.1.99, veio preencher uma lacuna legislativa, ao estabelecer normas básicas sobre o processo administrativo visando à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração (Di Pietro, 2016, p. 210).

Nessa perspectiva, ao processo administrativo foi aplicada a mesma perspectiva crítica de reexame dos institutos dos atos administrativos a partir de um dado externo, que é o próprio sistema constitucional:

a chave de abertura do Direito Administrativo se identifica, em suma, com a vigência do princípio de legalidade que serve de limite ao arbítrio do poder e identifica a fronteira da competência da Administração Pública, diferenciando as áreas próprias do poder discricionário e do poder vinculado. A etapa seguinte do âmbito do Direito Administrativo se identifica quando o conceito externo de legalidade se aprofunda no reconhecimento de que a norma de competência do administrador não é um cheque em branco, mas deve ser ajustada em função do fim específico a que se destina a atividade administrativa (Di Pietro, 2005, p. 152).

Nesse mesmo sentido, destaca-se a visão de Grinover (1991, p. 11):

Na concepção mais recente sobre a processualidade administrativa, firma-se o princípio de que a extensão das formas processuais ao exercício da função administrativa está de acordo com a mais alta concepção da administração: o agir a serviço da comunidade.

Em meio a processualidade administrativa, a participação popular também ganha

novos contornos como um elemento essencial para a formação do ato administrativo cooperativo e para a efetivação de direitos:

Assim como o cidadão tem o dever de cooperar com a Administração Pública no exercício de suas funções, às autoridades, aos órgãos e às entidades públicas compete a tarefa de auxiliar os cidadãos no exercício de seus direitos e no cumprimento de seus deveres – fórmula expressamente consagrada na LPA federal. A cooperação para o exercício dos direitos gera para a autoridade pública o dever de informar os cidadãos sobre os requisitos, condições e procedimentos para o devido gozo de direitos individuais, coletivos e difusos mesmo quando tal autoridade não esteja expressamente obrigada a se manifestar. O Estado, constatando as dificuldades do indivíduo para concretizar sua cidadania, deve agir de ofício, oferecendo-lhe as informações e, quando cabível, as condições materiais para que possa gozar de seus direitos legalmente garantidos. O fundamento para tanto é óbvio: se o Estado existe pelo povo e para o povo, não podem as autoridades públicas quedar inertes frente às dificuldades de um cidadão para compreender a ordem jurídica e, com base em seus mandamentos, exercer seus direitos (Marrara, 2016, p. 117).

O processo administrativo previdenciário não ficou alheio a todas essas transformações a partir da qual foi construída a ideia de processualidade e da remodelação do processo com enfoque na efetivação de direitos materiais. Na seara previdenciária, para dar efetividade ao processo administrativo “é essencial uma mudança de paradigmas a fim de se concretizar o direito fundamental à proteção social” (Araújo, 2019, p. 211).

E essa nova visão, por óbvio, deveria refletir na processualidade afeta à concessão dos direitos previdenciários, uma vez que é o processo administrativo que emoldura a atividade estatal prestacional, parametrizando o comportamento do agente público incumbido de conduzir a análise administrativa do pleito formulado pelo cidadão, sempre focado na ordem jurídica vigente – como sói acontecer em um estado democrático de direito – mas sem perder de vista as peculiaridades de cada caso. Isso porque, a observância do corolário do devido processo legal – a que também se submete o processo administrativo, e não apenas o judicial – não se revela simplesmente na condução do procedimento previdenciário tal como preconizada nas regras postas, havendo necessidade de se reconstruir a sua matriz teóriconormativa de forma a atender às suas peculiaridades (Melo, 2015, p. 58).

Compreender as peculiaridades do processo administrativo previdenciário é extremamente importante para que possamos torná-lo mais efetivo. Isso demanda, antes de tudo, compreender que o cidadão que faz o requerimento de um benefício previdenciário perante o Estado não instaura, de imediato, um litígio, tal qual ocorre no processo administrativo disciplinar ou no processo administrativo tributário. É possível que a Administração proceda a análise do requerimento até a concessão final do benefício sem que em qualquer momento exista uma controvérsia (Savaris, 2021).

Além disso, no contencioso administrativo tributário ou no processo administrativo disciplinar, o cidadão geralmente ocupa uma posição de litígio contra o Estado na qual deduz pretensões e alega fatos de seu interesse para que não tenha contra si a cobrança de um tributo ou a aplicação de uma sanção. Nesses casos, as garantias do exercício do contraditório e da ampla defesa são suficientes para tornar o processo efetivo. No processo administrativo

previdenciário, todavia, o segurado está em uma situação de vulnerabilidade (velhice, doença ou invalidez) e em muitos casos sequer possui a exata dimensão de quais os fatos devem ser demonstrados e os meios adequados para comprová-los (Melo, 2015).

O processo administrativo previdenciário não se desenvolve em uma dimensão onde o particular litiga contra a Administração, deduzindo pretensão específica, alegando todos os fatos de seu interesse e especificando as provas que pretende produzir. Antes, o processo deve ser compreendido como uma relação de cooperação, um concerto em que Administração (INSS) deve, em diálogo com o particular, conhecer a sua realidade, esclarecer-lhe seus direitos e outorgar-lhe a devida proteção social, isto é, a mais eficaz proteção social a que faz jus (Savaris, 2021, p. 380).

Não é razoável exigir do segurado ou de seus dependentes que conheçam o complexo arranjo das normas previdenciárias, pressupondo que eles são capazes de discernir seus direitos e o modo de buscá-los em face das instituições criadas (Savaris, 2021). Por essa razão, o valor que orienta todo o processo administrativo previdenciário e o parâmetro axiológico a partir do qual é possível analisar a sua efetividade é o valor da proteção social. O processo é eficaz na medida em que oferece a melhor proteção dentre possibilidades possíveis às quais o segurado possui direito segundo o ordenamento.

O processo administrativo corresponde, antes, conforme temos insistido, à materialização do acesso à tutela administrativa, e não à expressão de um contencioso administrativo. Atente-se que, na perspectiva do “dever de alegação de todas as circunstâncias de fato favoráveis”, quanto menos orientação a Administração conferir aos seus segurados – e menos fatos apurar –, mais dificultoso torna a satisfação do direito material em juízo (Savaris, 2021, p. 260).

A cooperação, no sentido de dever jurídico da Administração de informar as situações ou prerrogativas que podem ser favoráveis ao segurado e os meios pelo qual ele deve exercê-las, também é um parâmetro para avaliar a efetividade das normas processuais previdenciárias. Quanto melhor informado for o cidadão acerca das suas prerrogativas, mais apto ele estará a exercê-las e melhor poderá comprovar todos os fatos necessários à concessão do benefício. Por outro lado, quanto menos informação a Administração prestar ao segurado, mais difíceis serão as chances dele conseguir comprovar os fatos que constituem o seu direito e, por conseguinte, menores serão as chances de obtenção da proteção social.

No âmbito dos processos administrativos federais, a cooperação foi positivada por meio do artigo 28 da Lei nº 9.784/99, o qual estabelece que “devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse” (Brasil, 1999b). A redação desse dispositivo evidencia que a comunicação dentro do processo administrativo não se limita às situações que geram restrições, deveres ou ônus para o administrado, mas também para outras situações de seu interesse.

Especificamente no âmbito do processo administrativo previdenciário, a cooperação

do INSS com o segurado que pleiteia um benefício está prevista de forma genérica no artigo 19, § 1º, da Portaria DIRBEN/INSS nº 993, de 28 de março de 2022, segundo o qual:

Art. 19. A notificação caracteriza-se como uma comunicação formal que cumpre a tarefa de informar a parte interessada no processo sobre um acontecimento, exigência ou decisão, com mecanismos para verificar a ciência do interessado.

§ 1º Devem ser objeto de comunicação os atos do processo que resultem para o interessado em possibilidade de exercício ou restrição de direitos, bem como as decisões, e os atos de natureza diversa, de seu interesse (Brasil, 2022a).

Comparando a redação do artigo 19 da Portaria nº 993/2022 com a redação do artigo 28 da Lei nº 9.784/99, percebe-se que a Portaria traz maiores detalhamentos sobre as situações nas quais o INSS deve observar o dever de comunicação e cooperação com o segurado. O dever de comunicação do INSS, nesse sentido, não se limita às situações que podem gerar prejuízo ao segurado, mas também engloba os atos do processo que resultam na possibilidade de exercício de direitos pelo segurado.

Poderia-se afirmar, assim, que o INSS deve cooperar e comunicar ao segurado sobre a possibilidade de ajuste de contribuições abaixo do mínimo, já que essa é uma prerrogativa de extremo interesse para o segurado, uma vez que pode ter uma diminuição ou aumento do seu tempo de contribuição. Além de ser uma prerrogativa de interesse do segurado, cabe ressaltar que o ajuste de contribuições é um direito expressamente previsto no artigo 195, § 14, da Constituição Federal, de modo que a não intimação para a realização do ajuste implica na redução da possibilidade de exercício desse direito e, consequentemente, na redução da proteção social.

Infelizmente, Savaris (2021) aponta que um dos principais entraves ao reconhecimento de direitos de segurados e beneficiários no âmbito da previdência social persiste sendo a falta de diálogo, isto é, o elevado número de circunstâncias que deixam de ser apuradas no processo administrativo porque não são objeto de provocação pelos agentes administrativos e que são desconhecidas pelo interessado.

4.2 Normas processuais de ajuste de contribuições abaixo do mínimo no Decreto 3.048/99

O Decreto 3.048/99, também chamado de Regulamento da Previdência Social, é a norma pela qual o Poder Executivo, no exercício do poder regulamentador, estabelece os parâmetros para a fiel execução da Lei em matéria previdenciária. Ao tratar da forma pela qual o segurado poderá exercer o direito de ajustar as contribuições abaixo do mínimo, o art. 19-E, §§ 2º, 3º e 4º, do Decreto estabelecem que:

§ 2º Os ajustes de complementação, utilização e agrupamento previstos no § 1º poderão ser efetivados, a qualquer tempo, por iniciativa do segurado, hipótese em que se tornarão irreversíveis e irrenunciáveis após processados.

§ 3º A complementação de que trata o inciso I do § 1º poderá ser recolhida até o dia quinze do mês subsequente ao da prestação do serviço e, a partir dessa data, com os acréscimos previstos no art. 35 da Lei nº 8.212, de 1991.

§ 4º Os ajustes de que tratam os incisos II e III do § 1º serão efetuados na forma indicada ou autorizada pelo segurado, desde que utilizadas as competências do mesmo ano civil definido no art. 181-E, em conformidade com o disposto nos § 27-A ao § 27-D do art. 216 (Brasil, 1999a).

A partir da redação desses dispositivos, observa-se que embora os ajustes possam ser realizados a qualquer momento, a iniciativa para realizá-los deve partir do próprio segurado, não havendo previsão expressa de que o INSS deverá comunicá-lo sobre a possibilidade de realização do ajuste. O mesmo é aplicável nas hipóteses de falecimento do segurado, situação na qual o ajuste poderá ser solicitado por seus dependentes, conforme redação do § 7º:

§ 7º Na hipótese de falecimento do segurado, os ajustes previstos no § 1º poderão ser solicitados por seus dependentes para fins de reconhecimento de direito para benefício a eles devidos até o dia quinze do mês de janeiro subsequente ao do ano civil correspondente, observado o disposto no § 4º (Brasil, 1999a).

Mais a frente, o Decreto prevê a possibilidade de que os ajustes sejam realizados de forma automática, desde que autorizados pelo segurado, conforme redação do artigo 27-A:

§ 27-A. O segurado que, no somatório de remunerações auferidas no período de um mês, receber remuneração inferior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição poderá solicitar o ajuste das competências pertencentes ao mesmo ano civil, na forma por ele indicada, ou autorizar que os ajustes sejam feitos automaticamente, para que o limite mínimo mensal do salário de contribuição seja alcançado [...] (Brasil, 1999a).

Não há especificação, contudo, da forma pela qual o segurado poderá autorizar a realização do ajuste automático pelo INSS ou como a solicitação poderá ser efetivada dentro do processo administrativo previdenciário.

4.3 Normas processuais de ajuste de contribuições abaixo do mínimo na Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022 e na Portaria DIRBEN/INSS nº 990/2022

Diante da falta de especificação no Decreto nº 3.048/99 sobre como o segurado poderá solicitar o ajuste de contribuições abaixo do mínimo ou autorizar que o ajuste seja feito de forma automática, coube ao INSS a tarefa de regulamentar a matéria e detalhar a forma pela qual isso seria realizado. Nesse sentido, foram editadas duas normas administrativas pela autarquia: a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022 e na Portaria DIRBEN/INSS nº 990/2022.

A Instrução Normativa nº 128/2022 trata de uma série de regras, procedimentos e rotinas necessárias à aplicação das normas de Direito Previdenciário no âmbito do INSS, de

forma que ela não é uma norma específica que trata apenas do ajuste de contribuições abaixo do mínimo. Pelo contrário, a redação do artigo 1º deixa evidente a abrangência da Instrução Normativa, a qual tem como objetivo regulamentar vários aspectos da legislação previdenciária.

Art. 1º Esta Instrução Normativa disciplina, no âmbito do INSS, as regras acerca dos procedimentos e das rotinas sobre cadastro, administração e retificação de informações dos beneficiários, reconhecimento, manutenção, revisão, recursos, monitoramento, ações preventivas e corretivas, e cobrança administrativa de benefícios assistenciais operacionalizados pelo INSS e benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, seus serviços, compensação previdenciária, acordos internacionais de Previdência Social e Processo Administrativo Previdenciário - PAP (INSS, 2022b).

Embora discipline uma ampla gama de situações, a Instrução Normativa destinou uma seção específica para tratar das questões relacionadas ao ajuste de contribuições abaixo do mínimo. Ao todo, a seção possui nove artigos que tratam do ajuste de contribuições abaixo do mínimo, que vão desde o artigo 124 ao artigo 132 da referida norma. Analisando-se esses dispositivos, todavia, percebe-se que eles repetem as mesmas disposições do Decreto nº 3.049/99, não trazendo maiores detalhes sobre a forma como o INSS operacionaliza o ajuste de contribuições abaixo do mínimo dentro do processo administrativo previdenciário.

A repetição dos dispositivos do Decreto nº 3.048/99, inclusive, reafirma que a realização do ajuste compete ao próprio segurado, não havendo a previsão expressa sobre a necessidade de notificação deste para informá-lo sobre a possibilidade de realização do ajuste, conforme dispõe o artigo 124, § 4º, da Instrução Normativa:

§ 4º Compete ao segurado solicitar os ajustes previstos nos incisos I, II e III do caput, com a respectiva indicação do ajuste pretendido e das competências compreendidas, relativas ao mesmo ano civil, ou autorizar que os ajustes sejam feitos automaticamente, para que o limite mínimo mensal do salário de contribuição seja alcançado e, no caso de seu falecimento, essa solicitação ou autorização caberá aos seus dependentes, no ato do requerimento do benefício, observado o art. 127 (INSS, 2022b).

Além da Instrução Normativa nº 128/2022, o INSS editou a Portaria DIRBEN/INSS nº 990/2022, que regulamenta os procedimentos e rotinas complementares para o cadastro, administração e retificação de informações dos segurados e beneficiários no âmbito do INSS. É essa Portaria que, de fato, detalha a forma pela qual o ajuste de contribuições é operacionalizado pelo INSS dentro do processo administrativo previdenciário.

Seguindo o padrão já adotado pelo Decreto nº 3.048/99 e pela Instrução Normativa nº 128/2022, a Portaria nº 990/2022 reafirma que compete ao segurado solicitar o ajuste, veja-se:

Art. 116. A partir de 13 de novembro de 2019, data da publicação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, o segurado que, no somatório de remunerações auferidas no período de 1 (um) mês, receber remuneração inferior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição, poderá solicitar o ajuste das competências pertencentes ao mesmo ano civil [...]

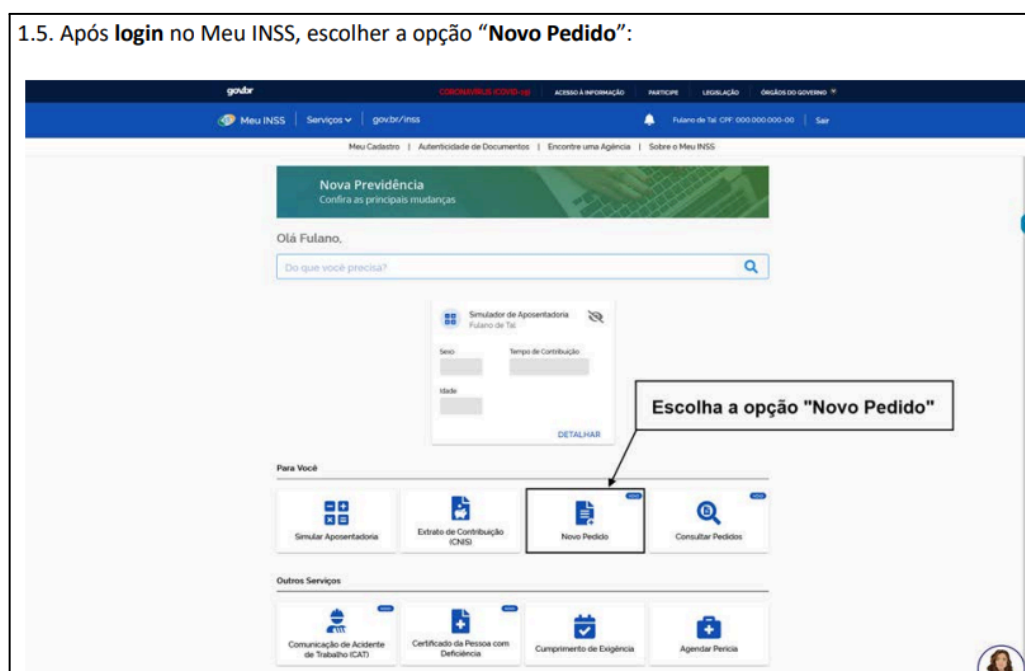
§ 4º Compete ao segurado solicitar os ajustes previstos nos incisos I, II e III do caput, com a respectiva indicação do ajuste pretendido e das competências compreendidas, relativas ao mesmo ano civil, ou autorizar que os ajustes sejam feitos automaticamente para que o limite mínimo mensal do salário de contribuição seja alcançado e, no caso de seu falecimento, essa solicitação ou autorização caberá aos seus dependentes, no ato do requerimento do benefício, observado o art. 119.

[...]

§ 15. O requerimento de ajustes de complementação, utilização e agrupamento previstos nos incisos I, II e III do caput deve ser realizado pelo segurado no Meu INSS (<https://meu.inss.gov.br/>), por meio do serviço denominado "Ajustes para Alcance do Salário Mínimo - Emenda Constitucional 103/2019 - Atendimento à distância", de acordo com as orientações contidas no Anexo III desta Portaria que será publicado exclusivamente no sítio eletrônico do INSS (INSS, 2022a).

A partir da redação do § 15, observa-se que o INSS traz um anexo com orientações sobre o caminho pelo qual o segurado deve seguir dentro do site do Meu INSS para efetivar o pedido de ajuste de contribuições abaixo do mínimo. Esse anexo, inclusive, é repleto de ilustrações para melhor orientação do segurado sobre a forma como deve proceder dentro do site Meu INSS.

Figura 1 - ANEXO III da Portaria DIRBEN/INSS nº 990/2022



Fonte: ANEXO III da Portaria DIRBEN/INSS nº 990/2022, disponível em <https://portal.inss.gov.br/assets/anexos/pt990/AnexoIII.pdf>, acesso em 13 fev. 2025.

Ao final do procedimento estabelecido no Anexo III, o portal Meu INSS informa ao segurado os meses em que houve contribuição abaixo do mínimo nas quais é possível realizar o ajuste, bem como sugere duas possibilidades de ajuste. Na primeira delas, o segurado seleciona os meses com contribuições abaixo do mínimo que deseja complementar e o sistema informa o valor que deverá ser pago por meio de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) para que se alcance a contribuição mínima mensal. Na segunda

possibilidade, o segurado autoriza que o próprio portal Meu INSS faça o agrupamento das contribuições de forma automática e robotizada, utilizando o excedente de alguns meses para complementar aqueles em que houve contribuição abaixo do mínimo, de modo que o segurado apenas precisará realizar o pagamento de DARF caso não seja possível atingir o valor mínimo mensal (INSS, 2022a).

Além do Anexo III, o qual já contém orientações sobre o procedimento de solicitação do ajuste, o próprio site Meu INSS dispõe de uma série de janelas que orientam o segurado durante o procedimento de ajuste dos meses abaixo do mínimo, indicando as possibilidades de complementação, agrupamento de meses ou utilização de contribuições excedentes para suprir aqueles meses em que não foi possível atingir o valor da contribuição mínima. Todavia, em nenhuma das normas administrativas existe a previsão de que o segurado será previamente notificado antes de solicitar um benefício previdenciário, para realizar esse tipo de procedimento.

O próprio Anexo III estabelece que o ajuste é “realizado e concluído exclusivamente de forma remota, por meio do Meu INSS, não havendo agendamento ou necessidade de comparecimento nas Unidades de Atendimento do INSS” (Brasil, 2022a). O requerimento de ajuste de contribuições abaixo do mínimo é, portanto, um requerimento autônomo e que não é realizado de forma incidental dentro do processo administrativo previdenciário em que o segurado solicita um benefício perante a previdência.

A forma como ele é operacionalizado pelo INSS não admite a possibilidade de solicitá-lo dentro de um processo administrativo em que se está pleiteando um benefício como aposentadoria, pensão por morte ou benefícios por incapacidade. Com isso, não há uma previsão específica de que o INSS, ao analisar um pedido de benefício feito pelo segurado, deve notificá-lo para realizar o ajuste prévio dos meses com contribuições abaixo do mínimo, cabendo ao segurado fazê-lo por conta própria de acordo com as orientações do Anexo III.

Sob a ótica da instrumentalidade do processo administrativo previdenciário, o fato de o segurado necessitar primeiro fazer um requerimento autônomo e específico para ajustar as contribuições abaixo do mínimo, posteriormente tendo que fazer outro requerimento para pleitear o benefício previdenciário revela um problema de eficiência. São necessários dois processos administrativos quando o ajuste de contribuições poderia ser realizado de forma incidental, mediante notificação prévia emitida ao segurado.

Com isso, não se pretende afirmar que todos os requerimentos de ajuste de contribuições devem ser realizados de forma incidental, pois, aos segurados é atribuído o direito de realizar o ajuste a qualquer momento e independentemente de haver ou não um

pedido de benefício. Todavia, para aqueles que estão solicitando um benefício previdenciário, a necessidade de fazer dois requerimentos para atingir o objetivo pretendido - a proteção social - faz com que o processo administrativo seja mais oneroso.

Além disso, a forma que o INSS adotou para regulamentar e operacionalizar o ajuste de contribuições parece ignorar a situação de hipossuficiência informacional e vulnerabilidade de muitos segurados, causada por questões como velhice, doença ou invalidez. A efetividade do processo administrativo previdenciário está diretamente relacionada ao enfrentamento dessas vulnerabilidades e da hipossuficiência informacional para que, ao final do processo, o segurado possa ter concedido o benefício dentro da melhor hipótese possível a que tem direito. Nessa perspectiva, ao não estabelecer um dever prévio de notificação do segurado antes da análise de um benefício previdenciário, por meio do qual deveria informá-lo sobre os meses com contribuições abaixo do mínimo e orientá-lo sobre as possibilidades de ajuste, o INSS torna o processo administrativo menos eficiente do ponto de vista da proteção social adequada.

Embora o INSS tenha criado o Anexo III da Portaria nº 990/2022 como uma forma de orientar os segurados sobre o procedimento de ajuste de contribuições abaixo do mínimo e de superar as barreiras informacionais, as normas processuais administrativas não favorecem a cooperação com o segurado para orientá-lo dentro do próprio processo administrativo previdenciário.

CONCLUSÃO

A partir da teoria tridimensional do Direito (Reale, 1993), que compreende os fenômenos jurídicos a partir da relação dialética entre fato, valor e norma, é possível afirmar que as normas relativas ao ajuste de contribuições abaixo do mínimo criadas a partir da Emenda Constitucional nº 103/2019 nascem em um contexto de disputas políticas, de transformações socioeconômicas na população brasileira e de reformas não apenas na estrutura do sistema previdenciário, mas no sistema de seguridade social como um todo. Tais reformas são orientadas pela busca do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, de modo que o sistema possa garantir a sua sustentabilidade e honrar com o compromisso de proteção social no presente e no futuro.

Por outro lado, essas reformas refletem ideais neoliberais e as pressões de organismos internacionais que colocavam os gastos com a previdência como obstáculos ao desenvolvimento econômico. Essas influências ocasionaram um processo de contrarreformas,

de desmonte do Estado e de políticas públicas voltadas à seguridade social não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina a partir da década de 1990. Com isso, o sistema previdenciário brasileiro passou por uma série de transformações de cunho estrutural, voltadas à abertura do regime de repartição simples ao regime de capitalização, bem como sofreu reformas paramétricas que reduziram a extensão de alguns direitos conquistados com a Constituição Federal de 1988.

Embora essas reformas possuam respaldo no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, previsto no artigo 201 da Constituição, elas acabam conflitando, de certo modo, com a solidariedade inerente à seguridade social, que também possui o status de valor constitucionalmente previsto. Em meio ao choque de valores e princípios, o direito de ajuste de contribuições abaixo do mínimo foi positivado como uma garantia constitucional para que os segurados que não alcancem o valor da contribuição mínima mensal ainda pudessem aproveitar esses meses no cálculo do tempo de contribuição, sem serem excluídos definitivamente do sistema previdenciário de proteção social.

Em meio ao desenvolvimento da noção da instrumentalidade do processo enquanto mecanismo de efetivação de direitos e da necessidade de processualidade e cooperação dos atos administrativos, o processo administrativo previdenciário passa a ser analisado não como um mero rito formal, mas de forma crítica enquanto um instrumento de proteção social. O processo seria efetivo na medida que permitisse a melhor hipótese de proteção social a qual o segurado possui direito, o que passa necessariamente pela superação de certos formalismos, pela redução de barreiras informacionais e de hipossuficiência dentro do processo administrativo previdenciário, por meio da cooperação do INSS com o segurado.

Ao regulamentar a forma pela qual o ajuste de contribuições abaixo do mínimo é processado e operacionalizado dentro do processo administrativo previdenciário, todavia, o INSS estabelece que compete exclusivamente ao segurado realizar o procedimento de modo prévio, sem notificá-lo para tal e sem a possibilidade de realizá-lo de modo incidental em meio ao requerimento de um benefício. Esse modo pelo qual o processo administrativo previdenciário foi regulamentado faz com que, na prática, seja priorizada a formalidade dos atos do processo em detrimento da sua finalidade máxima: a efetivação da proteção social.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Gustavo Beirão. **Processo administrativo previdenciário: uma análise visando à efetividade**. 2019. 222 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22304>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história. Cortez editora**, 2017. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Pn02DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=Pol%C3%ADtica+social:+Fundamentos+e+hist%C3%B3ria+-+Elaine+Rosseti+Behring,+Ivanete+Boschetti+-+Google+Livros&ots=AgYBRkz79G&sig=yGPaWnQSzJavgBPYkWmRBInAoFI&redir_esc=y#v=onepage&q=Pol%C3%ADtica%20social%3A%20Fundamentos%20e%20hist%C3%B3ria%20-%20Elaine%20Rosseti%20Behring%2C%20Ivanete%20Boschetti%20-%20Google%20Livros&f=false. Acesso em: 13 fev. 2025.

BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Serviço Social & Sociedade**, [S. l.], p. 754-803, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/KpwwS8L8Fs7r3Pj83NZrcjJ/?lang=pt#>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. **Psicologia & Sociedade**, [S. l.], v. 15, p. 57-96, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/GQ38r6yqDBY7cBN4QtbsjSN/?lang=pt>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal. **Observatório da cidadania**, v. 11, p. 91-98, 2007. Disponível em: https://ibase.br/wp-content/uploads/2023/04/Observatorio-da-Cidadania_2007.pdf#page=91. Acesso em: 13 fev. 2025.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. CFESS. Conselho Federal de Serviço Social.(Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CEAD/Ed. UnB, p. 19, 2009. Disponível em: <https://maiscursoslivres.com.br/cursos/bfdaa6c0ecd6e9f622631979427c5a5a.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. [Brasília]. [2019]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC%206/2019. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de Outubro de 1988**. [Brasília], [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. [Brasília], [1999]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. [Brasília], [2019]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. [Brasília], [1991]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003**. Dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências. [Brasília], [2003]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.666.htm. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. [Brasília], [1991]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. [Brasília], [1991]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. [Brasília], [1999]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 13 fev. 2025.

CAPUTO, César. ANÁLISE DA METODOLOGIA NA PESQUISA JURÍDICA EM MIGUEL REALE. **Revista de Pesquisa e Educação Jurídica**, Florianópolis, Brasil, v. 5, n. 2, p. 95–111, 2019. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9636/2019.v5i2.6030. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rpej/article/view/6030>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CEARÁ. 1ª Turma Recursal do Ceará. Acórdão. **Processo nº 00189684620234058100**. PREVIDENCIÁRIO. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. TEMPO COMUM. TEMPO URBANO. RECONHECE ALGUNS PERÍODOS. RECURSO DO INSS IMPROVIDO. RECURSO DA PARTE AUTORA PARCIALMENTE PROVIDO. Relator: José Eduardo de Melo Vilar Filho, 16. dez. 2024. Disponível em: <https://pje2g.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=6b580daf07eb7b1632968b7a3d130a2b1dec5c6ee20e4ae56400115c5cbe408ca545855344ba700184979dd29d5ab522a791fa4a2e382ef8>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CEARÁ. 2ª Turma Recursal do Ceará. Acórdão. **Processo nº 00039012620234058105**. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. CONCESSÃO/REESTABELECIMENTO DE AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA – AUXÍLIO-DOENÇA. NÃO COMPROVAÇÃO DA QUALIDADE DE SEGURADO DO RGPS. RECOLHIMENTOS COMO SEGURADO FACULTATIVO BAIXA RENDA. EXERCÍCIO DA ATIVIDADE LABORAL

REMUNERADA. RECURSO DA PARTE AUTORA DESPROVIDO. Relator: Gustavo Melo Barbosa, 24 set. 2024. Disponível em: <https://pje2g.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=90748689cfd908f8f2b5bae0c4524c314e7640f44dcf2525>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CEARÁ. 3ª Turma Recursal do Ceará. Acórdão. **Processo nº 00033096020244058100**. RECURSO INOMINADO. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE URBANA. CONTRIBUIÇÕES VERTIDAS ABAIXO DO VALOR MÍNIMO LEGAL. COMPLEMENTAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES. AUSÊNCIA DE INTERESSE. DESPROVIMENTO DO RECURSO. Relator: Júlio Rodrigues Coelho Neto, 27 nov. 2024. Disponível em: <https://pje2g.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=ee788863c30026b432968b7a3d130a2b1dec5c6ee20e4ae56400115c5cbe408ca545855344ba700184979dd29d5ab522a791fa4a2e382ef8>. Acesso em: 13 fev. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Transformações do Direito Administrativo. **Revista de Direito da Administração Pública**, Niterói, ano 2, vol. 1, n. 2, ed. 2, p. 188-215, 2016. Disponível em: <https://gestaopublicaeficiente.com.br/wp-content/uploads/REDAP-UFF-jul-dez-2016-Completa.pdf#page=188>. Acesso em: 13 fev. 2025.

GOES, Hugo. **Manual de direito previdenciário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Do direito de defesa em inquérito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 183, p. 9–18, 1991. DOI: 10.12660/rda.v183.1991.44160. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44160>. Acesso em: 13 fev. 2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Modernidade do direito processual brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 88, p. 273–298, 1993. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67223>. Acesso em: 13 fev. 2025.

GUEDES, L. P. O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO E FINANCEIRO NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. **REVISTA DA AGU**, [S. l.], v. 16, n. 01, 2017. DOI: 10.25109/2525-328X.v.16.n.01.2017.672. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/672>. Acesso em: 13 fev. 2025.

GUILHERME, Rosilaine Coradini; MACHADO, Loiva Mara de Oliveira; LAZZARI, Evelise; EMILENE BERWIG, Solange. REFORMA DA PREVIDÊNCIA E CONTRARREFORMA DA SEGURIDADE SOCIAL PÚBLICA: DESAFIOS EMERGENTES. **Revista de Estudos Interdisciplinares**, [S. l.], v. 2, n. 1, 2021. Disponível em: <https://revistas.ceeinter.com.br/revistadeestudosinterdisciplinar/article/view/27>. Acesso em: 13 fev. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Diretoria de Benefícios. **Portaria nº 990, de 28 de março de 2022**. Aprova as Normas Procedimentais em Matéria de Benefícios. [Brasília]. [2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/normas-interativas-2>. Acesso em: 13 fev. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Presidência. **Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022**. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. [Brasília]. [2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/normas-interativas-2>. Acesso em: 13 fev. 2025.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário** / João Batista Lazzari, Carlos Alberto Pereira de Castro. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2023.

LEAL, Bruno Bianco et al. **Reforma previdenciária**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/98364738/Reforma_Previenciaria_Bruno_Bianco_Lea_1_2020-libre.pdf?1675784036=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DReforma_Previenciaria_Edicao_2020_PRIME.pdf&Expires=1739487621&Signature=BV0mjUjtAL~JH5d0UtkXcvfrv9CL8JhA4LywJLpee90IcGRLUQN7OGFqod6JL08ZqqTvUWQoVyibVTG9TbBIJcHjnwCEldZK-xu7DnhKK3-nwBMWqllYJ6bRiWrUr4YRKzP9cKEXLqtkQxSj4dPc1OESRcxvStgEAYMyi6nlXT74YepY0mMMYPB1YWcanSrvxFHP9QlnONuyUBthlPU09BIXgGgrEvzcE5GYMIBYKSYIcWqIfsESGRLn0o8wj2QO360aYCbOKwQNIB~CAi9SNd65v~ZzYUq-G3MPE2UeE7fGESsMIsTwTBvxzwQoBTNOBjsuFcT9ubB34mgB62pTYw_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 13 fev. 2025.

LEITE, Ana Adrielle Bertini Pinto de Castro; CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Em tempos de crise, novos ajustes: uma breve análise sobre a reforma do benefício de pensão por morte (2015-2016). **Revista do Curso de Direito da UNIFOR**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 130–167, 2017. DOI: 10.24862/rcdu.v8i2.712. Disponível em: <https://revistas.uniformg.edu.br/cursodireitouniformg/article/view/712>. Acesso em: 13 fev. 2025.

LEITE, Anna Laura Brandão Albuquerque Leite [et. al.]. **Direito previdenciário**. Porto Alegre: SAGAH, 2022.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 104–120, 2016. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v3i1p104-120. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/108986..> Acesso em: 13 fev. 2025.

MELO, Sérgio Santos. **Processo administrativo previdenciário democrático: o direito de participação do administrado em uma dimensão dialógica**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito do Sul de Minas, Minas Gerais, 2015. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/conteudo/dissertacoes/9675ce064c029c5a05ba74d7d0d06323.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

OCDE. **Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018**, OECD Publishing, Paris, Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264290716-pt>. Acesso em: 13 fev. 2025.

OLIVEIRA, Paulo José Leandro de. **PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E A PEC. 06/2019: análise do sistema atual e das possíveis mudanças sob a égide da teoria Luhmanniana**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade de

Direito, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/14358>. Acesso em: 13 fev. 2025.

RIBEIRO LIMA, Raimundo Márcio. REFORMA DA PREVIDÊNCIA E JUSTIÇA INTERGERACIONAL: O LONGO CAMINHO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, Brasil, v. 32, n. 12, p. 87–109, 2023. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2022.v32i12.7281. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/7281>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SANTIAGO LIMA, F. D.; OLIVEIRA, T. M. de. A judicialização das reformas previdenciárias na jurisprudência do STF: um Tribunal amigo do equilíbrio financeiro e atuarial. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, [S. l.], v. 4, n. 1, 2017. DOI: 10.19092/reed.v4i1.113. Disponível em: <https://revistareed.emnuvens.com.br/reed/article/view/113>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário** / Marisa Ferreira dos Santos ; coord. Pedro Lenza. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**. 9. ed. Curitiba: Alteridade editora, 2021. Disponível em: <https://pt.z-lib.gs/book/21491482/003483/direito-processual-previdenci%C3%A1rio.html?dsosource=recommend>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SEMZEZEM, Priscila; CARTAXO, Ana Maria Baima. CRISE DO CAPITAL, CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E PANDEMIA . **Temporalis**, [S. l.], v. 21, n. 41, p. 237–255, 2021. DOI: 10.22422/temporalis.2021v21n41p237-255. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/34500>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SEVERIANO, Evania Maria Oliveira; SILVA, Naiane Osterno. **Narrativas Contrarreforma da Seguridade Social**: Proposta de Emenda Constitucional (PEC 06/2019), impasses e desafios da Previdência Social no Brasil. In: Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais 2019. 2019. Disponível em: <https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/1661>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SILVA, Daniel Nogueira; MORRONE, Henrique. O Regime Geral da Previdência do Brasil: uma abordagem crítica. **Revista de Economia**, [S. l.], v. 42, n. 78, p. 276–304, 2021. DOI: 10.5380/re.v42i78.72301. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/72301>. Acesso em: 13 fev. 2025.

VAZ, L. R. O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 6, n. 6, 2009. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/240>. Acesso em: 13 fev. 2025.