

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

Caio Cremonese Zanella

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 19-E DO REGULAMENTO DA
PREVIDÊNCIA SOCIAL ANTE OS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR**

Santa Maria, RS

2023

Caio Cremonese Zanella

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 19-E DO REGULAMENTO DA
PREVIDÊNCIA SOCIAL ANTE OS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dra. Andrea Narriman Cezne

Santa Maria, RS

2023

Caio Cremonese Zanella

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 19-E DO REGULAMENTO DA
PREVIDÊNCIA SOCIAL ANTE OS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Direito**.

Aprovado em 29 de novembro de 2023:

**Andrea Narriman Cezne, Dra. (UFSM)
(Presidente/Orientadora)**

Eduardo Missau Ruviaro, Me. (UFSM)

Guilherme Ziegler Huber, Me. (UFSM)

Santa Maria, RS
2023

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho representa a finalização de uma etapa indispensável para o alcance de meus objetivos e que, apesar dos percalços, guardarei com imenso carinho e eterna gratidão.

Primeiro, quero agradecer aos meus pais e meus irmãos, a quem devo tudo. Sem eles, guardados seus respectivos modos de suporte, não teria chegado aqui. O apoio financeiro, o incentivo aos estudos desde criança, e o amor incondicional me fazem o que sou hoje. A eles não tenho palavras.

À minha namorada e melhor amiga Isabela. Obrigado por ter me acompanhado desde o início dessa trajetória, suportando meus medos e ficando do meu lado nas melhores e nas piores horas. Se esses cinco anos tiveram momentos ruins, nenhum deles foi devido a minha companheira para tudo, com quem sempre estarei ao lado. Além disso, não poderia esquecer de mencionar meu sogro e minha sogra, que participaram dessa trajetória e me motivam todos os dias a trilhar meu rumo.

Aos meus amigos Vinícius, João, Gabriel e William, saibam que vocês são parte disso. Pessoas que ultrapassaram a barreira do mero bate-papo na academia e viraram meus companheiros incondicionais. Quando eu estava inseguro de algo, vocês estavam comigo para me dar suporte e deixar o meu dia melhor no momento da nossa atividade física diária. Aliás, se não fossem vocês, tenham certeza, não teria a confiança que hoje tenho pra seguir o meu sonho.

À minha orientadora, obrigado por todo o suporte, de quem percebi que o orientando não tinha havido contato algum com uma produção acadêmica e ajudou no possível.

Por fim, e não menos importante, gostaria de agradecer à UFSM e seus servidores e docentes, não somente por promover o conhecimento gratuito que hoje tenho, mas também por possibilitar a mim conhecer o João Pedro, Mathias, Lucas, Henrique, Frederico, Eduarda e Vanessa. Essas pessoas estiverem comigo todas as manhãs, partilhando das mesmas inseguranças e dos mesmos problemas relacionados ao mundo acadêmico. Não fossem elas, os dias de aula seriam piores. Agradeço a eles por se tornarem verdadeiros amigos, os quais levarei para o resto da vida, sem dúvida alguma.

É isso aí
Como a gente achou que ia ser
A vida tão simples é boa
Quase sempre
É isso aí
Os passos vão pelas ruas
Ninguém reparou na Lua
A vida sempre continua
(Seu Jorge, part. Ana Carolina)

RESUMO

A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 19-E DO REGULAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL ANTE OS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR

AUTOR: Caio Cremonese Zanella

ORIENTADORA: Andrea Narriman Cezne

Este estudo tem como objetivo geral analisar a validade do art. 19-E do Decreto nº 3048/99, o qual regulamentou o art. 195, §14º da Constituição Federal, que determina limite mínimo de contribuição para contagem do tempo de contribuição dos segurados do Regime Geral de Previdência Social. A citada análise tem como fundamento os limites do Poder Regulamentar da Administração Pública em expedir decretos para a fiel execução das leis. Além disso, buscou-se verificar o parâmetro de validade do dispositivo, a fim de se determinar os mecanismos jurídicos acessíveis para questioná-lo judicialmente. Para tanto, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, e como métodos de procedimento o comparativo e o histórico, enquanto no âmbito das técnicas de pesquisa foi empregada a técnica bibliográfica e a documental. O trabalho foi estruturado em quatro capítulos, condizentes com os objetivos específicos, que são: a) examinar o princípio da separação dos poderes; b) verificar o fundamento e os limites do Poder Regulamentar; c) compreender sobre a Seguridade Social e a Previdência Social, suas funções e princípios; e d) analisar o disposto no art. 19-E do Decreto nº 3048/99 em relação ao previsto no art. 195, §14º da Constituição Federal a partir da comparação dos institutos abrangidos em ambos dispositivos, assim como verificar o mecanismo judicial que permite sua expulsão do ordenamento jurídico caso eivado de vício. Com isso, foi possível compreender que o dispositivo questionado ultrapassa limites disponíveis ao Poder Regulamentar, de modo que administrador público está exercendo função legislativa, a qual não lhe cabe. Conclui-se também que art. 19-E está regulamento dispositivo constitucional, e não legal, sendo, portanto, inconstitucional, o que permite o controle de constitucionalidade, seja pela via incidental, seja por Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Palavras Chave: Poder Regulamentar. Previdência Social. Tempo de Contribuição. Inconstitucionalidade. Decreto 3.048/99.

ABSTRACT

THE UNCONSTITUTIONALITY OF ART. 19-E OF THE SOCIAL SECURITY REGULATION IN VIEW THE LIMITS OF REGULATORY POWER

AUTHOR: Caio Cremonese Zanella

ADVISOR: Andrea Narriman Cezne

This study aims to analyze the validity of article 19-E of Decree No. 3048/99, which regulated article 195, §14 of the Federal Constitution, establishing a minimum contribution limit for counting the contribution time of the beneficiaries of the General Social Security System. The mentioned analysis is based on the limits of the Regulatory Power of the Public Administration to issue decrees for the faithful execution of laws. Additionally, the study sought to examine the validity parameter of the device in order to determine the legal mechanisms available to challenge it judicially. For this purpose, a deductive approach was used, with comparative and historical procedural methods, and bibliographic and documentary techniques were employed in the field of research. The work was structured into four chapters, corresponding to specific objectives: a) examine the principle of the separation of powers; b) verify the foundation and limits of the Regulatory Power; c) understand Social Security and Social Welfare, their functions, and principles; and d) analyze the provisions of article 19-E of Decree No. 3048/99 in relation to what is foreseen in article 195, §14 of the Federal Constitution, through a comparison of the institutes covered in both devices, as well as to verify the judicial mechanism that allows its expulsion from the legal system if tainted with a defect. Thus, it was possible to understand that the questioned device exceeds the limits available to the Regulatory Power, so that the public administrator is exercising a legislative function that does not belong to them. It is also concluded that article 19-E regulates a constitutional, not legal, provision, and is therefore unconstitutional, allowing for constitutional review, either incidentally or through a Direct Action of Unconstitutionality.

Keywords: Regulatory Power. Social Security. Contribution Time.
Unconstitutionality. Decree 3.048/99

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. A SEPARAÇÃO DOS PODERES	11
3. O PODER REGULAMENTAR	19
3.1. A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO.....	19
3.2. OS DECRETOS EXECUTIVOS E SEUS LIMITES.....	24
4. A SEGURIDADE SOCIAL	29
4.1. CONCEITO E PRINCÍPIOS.....	29
4.2. A EVOLUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL.....	34
5. ANÁLISE DO ART 19-E DO DECRETO 3048/1999	40
5.1. A CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DOS SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E O VALOR MÍNIMO DO SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO.....	40
5.2. O ART. 19-E DO REGULAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEU ÂMBITO DE APLICAÇÃO.....	44
5.3. ESTUDO DAS ALTERAÇÕES DO DISPOSITIVO E SUAS INVALIDADES.....	46
5.4. A NATUREZA DA INVALIDIDADE.....	53
6. CONCLUSÃO.....	54
REFERÊNCIAS	59

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a Previdência Social tem como princípio o cumprimento de seu objetivo constitucionalmente previsto de universalizar a sua cobertura e atendimento – possibilitando a toda população o devido acesso aos benefícios e serviços do Regime Geral de Previdência Social –, nos termos do art. 194, §único, I, da Constituição Federal de 1988¹. Não obstante, é imprescindível que o sistema previdenciário também consiga ser autossustentável, a fim de se evitar o colapso do sistema securitário, isso porque, no Brasil, vigora o sistema da solidariedade. Nesse modelo cada um, individualmente, não contribui para sua própria previdência, mas sim para toda a sociedade, formando um “caixa” para todos os segurados. É notório, portanto, que, em prol do funcionamento desse sistema, exige-se que, com o passar do tempo, as normas que regem a Previdência Social sejam alteradas.

Nesse contexto é que surge a Emenda Constitucional nº 103/2019, a qual provocou profundas alterações no ramo do Direito Previdenciário, impactando diretamente a população. Dentre outras mudanças, vigora atualmente na Constituição Federal o art. 195, §14º, o qual disciplina que, para que seja reconhecido como tempo de contribuição, o tributo a ser recolhido pelo segurado do Regime Geral de Previdência Social deve com base no valor igual ou superior ao limite mínimo mensalmente considerado como salário de contribuição para a respectiva categoria de segurado². Sendo assim, se não for recolhido pelo contribuinte o valor mínimo exigido pelo Poder Público, tal valor não será considerado como tempo de contribuição.

Nesta senda, no Brasil vigora o princípio da legalidade, havendo necessidade de que haja lei – emanada, portanto, pelo Poder Legislativo – para que haja a criação de normas e a consequente inovação no ordenamento jurídico. Apesar disso, o Poder Constituinte permite ao Chefe do Poder Executivo que expeça atos normativos, mas que com leis não se confundem. Tal produção normativa consubstancia-se o denominado Poder Regulamentar, o qual serve, conforme o art. 84, IV, para dar fiel

¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 ago. 2023

² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 ago. 2023

execução às leis³, ou seja, servem para discipliná-la, possibilitar que ela seja aplicada concretamente, através de Decretos.

Tendo em vista o acima citado, o presente trabalho reside na análise de eventual invalidade do art. 19-E do Decreto 3048/99 – o qual regulamenta a Previdência Social. Inserido pelo Decreto nº 10.410/2020, o dispositivo determina que para o segurado do Regime Geral de Previdência Social adquirir a qualidade de segurado, mantê-la, e também para que os valores os quais forem recolhidos pelo indivíduo sejam considerados para contabilização de carência, inclusão no cálculo do salário de benefício e para o reconhecimento da contagem recíproca, será necessário que a contribuição efetuada seja com base no limite mínimo do salário de contribuição mensalmente considerado, independentemente do número de dias trabalhados⁴.

Ou seja, passou a vigorar uma exigência infralegal de um valor mínimo de contribuição para fins além daquele disposto no 194, §14º da Constituição. Sendo assim, como problema de pesquisa é questionada a validade do dispositivo regulamentar, e se inválido, qual seria o vício, de legalidade ou constitucionalidade, em virtude do parâmetro de validade de um decreto regulamentar.

Nesta perspectiva, o objetivo geral é avaliar a validade do art. 19-E do Regulamento da Previdência Social, questionando-se se ele está de fato regulamentando o Art. 195, §14º da Constituição ou está inovando o ordenamento jurídico e invadindo a competência legislativa, de modo a prejudicar a universalidade do acesso e a equidade do custeio acesso do RGPS, princípios constitucionalmente estabelecidos no art. 194 da Carta Magna. Caso esteja eivado de vício, necessário discorrer sobre a natureza da invalidade e a forma de seu respectivo controle para declará-la como tal, com vistas a expurgá-la do ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, o trabalho tem como objetivos específicos a discussão acerca da Separação dos Poderes e dos limites do Poder Regulamentar, eis que este se trata de ato normativo, mas que, em que pese possua similaridade material às leis oriundas do poder legislativo, não guarda as mesmas características, sendo diferentes entre si. Também, necessário se faz discorrer acerca da Seguridade Social, com enfoque na

³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 ago. 2023

⁴ BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 21 de ago. 2023

Previdência Social, nas contribuições sociais e nos termos abrangidos pelo decreto em comparação ao disposto constitucionalmente.

Sendo assim, o presente trabalho constitui-se da seguinte maneira: Primeiramente, é detalhada a Separação dos Poderes, instituto inerente ao Estado moderno; em seguida, é analisado o Poder Regulamentar na Administração Pública brasileira, seu conceito, fundamentos legais e doutrinários e seus respectivos limites, a fim de definir os limites em relação às leis propriamente ditas – em sentido estrito do termo –, consideradas como tal aquelas de titularidade, em regra, exclusiva do Poder Legislativo.

Em uma segunda parte, adentra-se no ramo do Direito da Seguridade Social, com maior enfoque ao Direito Previdenciário. Inicialmente há abordagem dos objetivos da universalidade do custeio e da equidade na forma de participação, considerados princípios basilares para a Seguridade Social brasileira. Após, é vista a evolução da Seguridade Social para se compreender o porquê da situação atual.

Por fim, é analisado o art. 19-E do Decreto 3048/99. Tal estudo perpassa pelo estudo das contribuições sociais, do institutos do salário de contribuição e de suas nuances, e também a diferenciação entre carência, manutenção e aquisição da qualidade de segurado, tempo de contribuição e salário de benefício, com vistas a determinar se o disposto no referido decreto regulamenta e possibilita a fiel execução da legislação previdenciária ou, ao contrário, carece de validade e portanto seria inválido, e, se afirmativa a resposta, se seria ilegal ou inconstitucional.

Para tanto, no âmbito das metodologias, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, eis que este possibilita a realização de um raciocínio em ordem descendente – da análise do geral para o particular –, chegar a uma conclusão. No que tange ao método de procedimento, utiliza-se o comparativo a fim de analisar institutos como o Poder Regulamentar e a função legislativa, para que se extraia conclusões acerca de suas respectivas áreas de atuação e seus limites. Também, este método possibilita a comparação dos institutos abrangidos pelo art. 19-E e o disposto no art. 194, §14º da Constituição Federal, que se reduz a mencionar somente o tempo de contribuição. Além disso, utiliza-se brevemente o histórico, a fim de compreender a atual situação da Seguridade Social e da Previdência Social.

Por fim, as técnicas de pesquisa estabelecidas para o trabalho é a bibliográfica e a também a documental, haja vista que é indispensável a compreensão do que

estudiosos do tema dizem a respeito dos institutos a serem analisados, os quais encontram-se em documentos jurídicos oficiais.

2. A SEPARAÇÃO DOS PODERES

Consagrada pelos ideais iluministas do século XIX, o princípio da separação dos poderes atualmente é pressuposto básico para que um Estado haja uma Constituição propriamente dita – havendo previsão, inclusive, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Nesse sentido, conforme Alexandre de Moraes, a ideia:

[...] foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra “Política”, detalhada, posteriormente, por John Locke, no Segundo tratado do governo civil, que também reconheceu três funções distintas, entre elas a executiva, consistente em aplicar a força pública no interno, para assegurar a ordem e o direito, e a federativa, consistente em manter relações com outros Estados, especialmente por meio de alianças. E, finalmente, consagrada na obra de Montesquieu O espírito das leis, a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal [...]⁵, p. 485.

Montesquieu, na sua obra “O espírito das leis” datada de 1748, é considerado quem consagrou a teoria da separação dos poderes. Nesta senda, ele sabe-se que a segurança da sociedade e liberdade política do povo está intimamente ligada à existência de um governo que vise o interesse público, afastando a tirania e o governo influenciado pelos interesses pessoais. Para tanto, influenciado pelos ideais liberalistas do século XIX e a decadência dos regimes absolutistas, definiu que o poder estatal deveria ser tripartido: Um com a prerrogativa de elaborar as leis positivadas, as regras a qual se submete a sociedade; outro com a prerrogativa de fazer aplica-las nos casos concretos; e, por fim, um para exercer a administração e conduzir o Estado. Nesta perspectiva, fundamenta o aludido autor:

A liberdade política em um cidadão é aquela tranquilidade de espírito que provem da convicção que cada um tem da sua segurança. Para ter-se essa liberdade, precisa que o Governo seja tal que cada cidadão não possa temer outro.

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do

⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774944. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>. Acesso em: 30 out. 2023.

Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor.

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares⁶, p. 170.

Em que pese a Carta Magna de 1824 reduzi-la meramente ao aspecto formal em virtude do regime imperialista então regente, prevendo o Poder Moderador formado pelo imperador, todas as Constituições brasileiras previram a separação dos poderes estatais, de modo a não investir todas as prerrogativas e competências do Estado na figura de um órgão apenas. Atualmente, a separação dos poderes encontra-se prevista não somente formalmente, mas também é consolidada por meio de mecanismos que possibilitam a independência e a autonomia desses poderes.

Sendo assim, no âmbito brasileiro, concretizando a teoria que vige, conforme mencionado, desde a primeira Carta Magna, o art. 2º da Constituição Federal de 1988 dispõe que a União, ou seja, a República Federativa do Brasil é formada pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, todos independentes e harmônicos entre si⁷. Isso se aplica aos seus entes federativos, ou seja, à união, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Porém, cabe ressaltar que, como exceção, os Municípios não possuem Poder Judiciário, mas apenas Legislativo e Executivo.

Em que pese seja utilizado o termo “separados entre si”, os poderes constitucionais não são divisíveis. Nesta senda, o poder do estado é um só. O objetivo é desconcentrar as funções e prerrogativas estatais das mãos de apenas uma pessoa ou grupo de pessoas, conforme leciona Clèmerson Merlin Clève, citado por Elisabete Fernandes Baffa ao discorrer sobre o real fundamento da separação dos poderes:

A proposta do Estado Constitucional era a de limitar o poder político, mantendo-o concentrado. E isto ocorreria da seguinte forma: primeiro, tratava-se de organizar o espaço político de tal maneira que o poder se encarregasse de controlar o próprio poder. Aqui reside o núcleo conducente à separação dos poderes; depois, deslocando a soberania das mãos do monarca para as mãos do povo ou da nação. Ocorre, neste passo, a transferência da titularidade do poder soberano. Este deslocamento foi suficiente para deflagrar as produções discursivas que favoreceram a construção da teoria do Poder Constituinte. Portanto, a noção de Estado

⁶ MONTESQUIEU, Charles. **O Espírito das Leis**, 9ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. *E-book*. ISBN 9788502105232. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502105232/>. Acesso em: 30 ago. 2023.

⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

Constitucional (ou de Direito) repousa sobre a ideia da unidade. Aliás, como bem o disse Rousseau, o poder soberano é uno. Não pode sofrer divisão. [...] Montesquieu, ao contrário, punha absoluta ênfase na proposta de limitação do exercício da autoridade. O que a doutrina liberal clássica pretende chamar de separação dos poderes, todavia, não poderia consistir numa estratégia de partição de algo, por natureza, uno e indivisível. [...] A separação de poderes corresponde a uma divisão de tarefas estatais, de atividades entre distintos órgãos, e aí sim, autônomos órgãos assim denominados de poderes. O poder político é indivisível, teoricamente, porque o seu titular é o povo que não o divide, senão que, em face da ação do Poder Constituinte, confere o exercício a diferentes órgãos encarregados de exercer distintas tarefas ou atividades, ou ainda diferentes funções. [...] Quando a doutrina tradicional trata do poder, dentro do contexto da célebre teoria em discussão, certamente, com esse significante está querendo fazer menção a um órgão estatal autônomo ou a uma função de Estado. Nada mais do que isso⁸, p. 5.

Levando em conta que as funções que são separadas entre órgãos distintos, e que o poder em si é indivisível, é necessário ater-se ao fato de que os poderes, além de independentes, são harmônicos entre si. Nessa perspectiva, os poderes devem colaborar, agir em conjunto, e não totalmente separados, a fim de manifestar o interesse público, eis que o povo é o soberano e os seus representantes, em tese, manifestam a vontade daquele, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Constituição⁹.

Diante disso, é imprescindível ressaltar que uma das características da harmonização da tripartição dos poderes é a sua relatividade, ou seja, ela não se dá de maneira absoluta. O Poder Constituinte Originário, alocou, a cada poder, suas funções predominantes, assim como atribuiu-lhes algumas funções que não lhes são inerentes, em casos específicos e pontuais, as quais são típicas de um dos demais poderes. Conforme Daniel Otávio e Sérgio Tibiriçá:

Entretanto, tal separação de poderes não pode e nem deve ser adotada de maneira absoluta, sob a consequência lógica de que, aos poucos, um dos poderes suplantaria os demais, assumindo caráter superior e supremo. Por isso, vislumbra-se hoje, além da existência das funções típicas, que seriam as funções ou predominantes, inerentes e intrínsecas a cada função em virtude de sua natureza, haveria, também, a existência de funções atípicas, cuja natureza dessas funções seria inicialmente pertencente a outros órgãos¹⁰, local. 4.

⁸ BAFFA, Elisabete Fernandes. Separação de poderes. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Disponível em: <http://semanaacademica.org.br/artigo/separacao-de-poderes>. Acesso em 02 set. 2023

⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 ago. 2023

¹⁰ GOUVEIA, Daniel Otávio Genaro; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. Organização dos poderes e suas funções típicas e atípicas segundo a Constituição Federal de 1988. **ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA-ISSN 21-76-8498**, v. 4, n. 4, 2008. Disponível em <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/viewFile/1685/1604>. Acesso em 03 set. 2023

Tendo sua autoridade máxima representada em uma única pessoa – apesar de composto por diversos órgãos e servidores –, na qual é revestida a figura de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, o Poder Executivo dá-se pelo sistema de governo presidencialista, o qual esteve presente em todas as Constituições Republicanas do Brasil. Atualmente, concretizou-se após a realização, em 21 (vinte e um) de abril de 1993, do plebiscito previsto no art. 2º do Ato de Disposições Transitórias da Constituição de 1988. Neste sentido, destaca-se a lição de Alexandre de Moraes:

Nosso texto constitucional expressamente adotou o presidencialismo, proclamando a junção das funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo, a serem realizadas pelo Presidente da República, prevendo-as no art. 84 da Constituição Federal.

Assim, como chefe de Estado, o presidente representa, pois, nas suas relações internacionais (art. 84, VII e VIII, XIX), bem como corporifica, a unidade interna do Estado.

Como chefe de Governo, a função presidencial corresponde à representação interna, na gerência dos negócios internos, tanto os de natureza política (participação no processo legislativo), como nos de natureza eminentemente administrativa (art. 84, I, II, III, IV, V, VI, IX a XXVII). Assim, o Chefe de Governo exercerá a liderança da política nacional, pela orientação das decisões gerais e pela direção da máquina administrativa.

A acumulação destas funções revela que o legislador constituinte adotou o sistema presidencialista de governo, que difere do parlamentarista. Neste, a função de chefe de Estado é exercida pelo Presidente ou Monarca e a de chefe de Governo, pelo Primeiro Ministro que chefia o gabinete¹¹, p. 568.

Sendo assim o Chefe do Executivo, que é eleito por meio voto direto do povo, materializa-se, no âmbito da União, na figura do Presidente da República; na esfera estadual e no Distrito Federal tem-se o Governador; e por último, nos Municípios, há o Prefeito. Além disso, todos possuem seus respectivos vices, assim como são auxiliados por outros órgãos constitucionalmente previstos, como os agentes políticos denominados Ministro (federal) ou Secretário (demais entes) e também os conselhos.

Ao Poder Executivo compete a função típica de administrar, através de atos de cunho administrativo e de governo, cabendo precipuamente realizar a chefia e a condução política do respectivo ente federativo. Portanto, a função tradicionalíssima do Executivo, em qualquer dos entes federados, é a sua administração e condução, nos conformes do ordenamento jurídico, visto que a lei limita eventual discricionariedade da Administração Pública. Prova de tal função que merece

¹¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774944. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>. Acesso em: 03 set. 2023.

destaque é o art. 84, IV da Constituição Federal, o qual lhe atribui o poder-dever de expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis¹².

Dentre as funções atípicas, compete ao Executivo participar do processo legislativo, seja numa função judiciária, seja numa função legislativa, como se verá a seguir, eis que deverá sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, nos termos do art. 84, IV, da Constituição. Além disso, poderá elaborar medidas provisórias, as quais têm força de lei, em casos de relevância e urgência, desde que não haja vedação constitucional em relação à matéria. Nesta senda, imprescindível expor os ensinamentos dos já citados Daniel Otavio Genaro Gouveia e Sérgio Tibiriçá Amaral:

A função atípica de natureza legislativa mais conhecida é a Medida Provisória – MP, descrita no artigo 62 da Constituição Federal, embora dentro do processo legislativo haja ainda a Lei Delegada. No entanto, ainda, a título de funções atípicas, o Poder Executivo desempenha funções próprias dentro do processo legislativo (iniciativa, sanção, veto, promulgação e publicação). O veto, por exemplo, é parte do processo legislativo, quando se tratar de veto “político”, ou seja, falta de interesse público. Todavia, quando o veto for “jurídico”, a atividade do presidente configurar controle de constitucionalidade, ou seja, função Judiciária¹³, local. 6.

Por fim, o Poder Executivo também pode realizar uma função que é precípua do Poder Judiciário. Ou seja, pode julgar casos. Sendo assim, poderá aplicar o direito positivado em infrações administrativas, sejam disciplinares em relação aos seus servidores ou àqueles que se sujeitam à disciplina de um órgão estatal, sejam aquelas decorrentes do poder de polícia do estado, em relação a particulares com os quais a Administração não possui vínculo específico – como por exemplo as multas de trânsito. Cabe ressaltar que, tecnicamente, não se pode afirmar que seria função jurisdicional, eis que esta, propriamente dita, somente compete ao Judiciário. Ou seja, o julgamento de um recurso administrativo não faz coisa julgada no Poder Judiciário, podendo ainda ser apreciado por este, pois “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, nos termos do Art. 5º, XXXV da Constituição. Cabe ressaltar, porém, que, em que pese o princípio da inafastabilidade da jurisdição significar a possibilidade de ampla investigação sobre a atividade administrativa por parte do Judiciário, inclusive suas decisões de cunho análogo ao jurisdicional em recursos e processos administrativos, deve-se sempre serem respeitados os limites do mérito das escolhas adotadas no exercício de competência discricionária, quando a lei permitir que haja análise da conveniência e

¹² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 ago. 2023

¹³ GOUVEIA, Daniel Otávio Genaro; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. Organização dos poderes e suas funções típicas e atípicas segundo a Constituição Federal de 1988. **ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA-ISSN 21-76-8498**, v. 4, n. 4, 2008. Disponível em <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/viewFile/1685/1604>. Acesso em 03 set. 2023

oportunidade do agente público quanto a prática de determinado ato no exercício da função administrativa do Poder Executivo¹⁴, p. 737.

A Constituição Federal de 1988 seguiu, portanto, o tradicional sistema inglês de jurisdição, de modo que esta será uma, de competência exclusiva do Poder Judiciário, contrapondo-se ao sistema francês, que possibilita à Administração Pública – agentes, órgãos e entidades que exercem a função administrativa Estatal – exercer a jurisdição definitivamente, sem a possibilidade de o Judiciário controlar a legalidade, e a razoabilidade dos seus atos, tendo, portanto, jurisdição de natureza dúplice. Sendo assim, nem a lei, nem qualquer outro ato administrativo poderá afastar a possibilidade de o Poder Judiciário apreciar um conflito de interesses, conforme já citado na análise do Poder Executivo.

O Poder Judiciário tem, na estrita tripartição dos poderes, a função essencial de julgar. Ou seja, de dizer o direito posto, com base na lei escrita, e limitadas por ela – pois os ideais liberais pregavam pela presença de leis positivadas – para que então decidisse as lides entre as partes. Sua função atípica – como a autonomia administrativa, financeira e funcional – ganha menos atenção, eis que se debate muito sobre a própria função típica e fundamental do Judiciário.

Apesar do acima dito, atualmente o Judiciário não pode ser limitado tão somente à função típica – e passiva - de mero aplicador do direito legislado. Conforme Rodrigo Padilha ao tecer comentários acerca de um novo paradigma na atuação jurisdicional, afirma que:

[...] o Poder Judiciário brasileiro adotou posição conhecida como procedimentalista. Este nome foi concedido por ser uma teoria que se atém ao procedimento, adepta ao Judicial *self-restraint*, isto é, um Judiciário contido em seu exercício. Nesse sentido, entende que o Judiciário deve se restringir a atuar somente para pacificar conflitos de interesses, sem ir além, para concretizar direitos. Autorizar que o Judiciário concretize direitos é, aos olhos dessa teoria, um risco à independência e separação dos Poderes [...] Da ideia procedimentalista advém o *interpretivism*, segundo o qual o Judiciário, como “boca da lei”, está limitado a aplicar as normas estabelecidas explicitamente na Constituição ou claramente nela implícita [...] Contudo, mudança na composição do Supremo Tribunal Federal, ofensas aos direitos das minorias, constantes inércias legislativas e administrativas fizeram o Judiciário rever sua base jurídico-filosófica. Gradativamente, o Judiciário saiu da postura procedimentalista para adotar práticas típicas do substancialismo. O substancialismo possibilita que o magistrado adote posição concretizadora, materializando os pleitos jurisdicionais, e não apenas intimando os órgãos para fazê-lo.

¹⁴ ILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 03 set. 2023.

Conciliando a preocupação com as arbitrariedades institucionais com a positivação dos direitos fundamentais sociais – os quais impõem prestações positivas do Estado brasileiro –, parece forçoso reconhecer a necessidade de existência de um órgão (neste caso, o Poder Judiciário) atuante e de procedimentos de jurisdição constitucional efetivos¹⁵, p. 556.

Portanto, com uma sensível mudança na atuação do Poder Judiciário, podem ser elencadas funções que vão além da mera solução de um caso concreto entre partes litigantes através da aplicação da lei. Nesse sentido, os tribunais e os juízes tem o poder-dever de controlar a legalidade da atuação dos demais Poderes Legislativo e Executivo. Além disso, deve concretizar os direitos fundamentais, através instrumentos processuais – dispostos na Constituição como o Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, Habeas Data e Ação Popular.

A sociedade, sem um governo, forte e legitimado, seria movida por aquilo que Rousseau denominou “Estado de Natureza” – movida por paixões e pelos instintos primitivos - o que iria contrariamente à ordem social, haja vista que a única liberdade existente seria a natural, a qual tem como limite a força física do indivíduo. Nessa perspectiva, ao instituir-se um governo, materializador de um pacto social no qual as pessoas abririam mão de algumas liberdades em prol da segurança, é imprescindível que sejam elaboradas as normas (jurídicas) de relação tanto entre o governo e os governados, quanto entre os governados entre si – de acordo com as peculiaridades do território e da sociedade.

Diante disso, inerente a um governo encontra-se o poder de legislar. A legislação, considerando a soberania ser do próprio povo em um Estado Liberal, é a própria vontade deste sendo revelada por meio de normas jurídicas. Sem regras de convivência impositivas e de cunho obrigatório, que sejam legitimados pelo poder soberano, o pacto social não teria aplicabilidade alguma, pois:

[...] as regras e convenções são condições essenciais da associação civil, afinal, os direitos e deveres são estabelecidos pelas leis. Tais leis, por sua vez, constituem na manifestação da vontade de um povo que se constitui a partir do pacto social, sendo, portanto, atos da vontade geral. Em suma, as leis são regras de caráter geral que resultam da vontade do povo e instituem a ordem de uma vida em sociedade¹⁶, p. 39.

¹⁵ PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530988319. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988319/>. Acesso em: 05 set. 2023.

¹⁶ FAIOLA, Samantha Lau Ferreira Almeida. **As Leis no Contrato Social de Jean-Jacques Rousseau**. 2019. 83 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2070>. Acesso em: 12 set. 2023

Portanto, ao Poder Legislativo cabe a função precípua de elaborar normas gerais e abstratas reveladoras da vontade do povo, que são denominadas leis.

Nesta senda, ao discorrer sobre a necessidade de que o legislador revele a vontade geral da sociedade, Montesquieu enfatiza a soberania do povo, mas alerta quanto a impossibilidade deste, cada um per si, exercê-lo, da mesma forma que não há como aqueles que o representarem agirem estritamente nos moldes dos interesses daquele que nele depositou sua representação. Nesse sentido, discorre Montesquieu:

Num Estado livre, todo homem reputado ter alma livre deve ser governado por si mesmo. Por isso precisaria que o Povo, no seu todo a, tivesse o Poder Legislativo. Como porém isso é impossível nos Estados grandes e está sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, precisa que o Povo faça, por seus representantes, tudo que não pode fazer por si [...]

Não precisa pois que os membros do corpo legislativo sejam tirados do corpo da Nação em geral. Ao contrário, convém que, em cada lugar importante, os habitantes escolham o seu representante.

A grande vantagem dos representantes é serem capazes de discutir os negócios. O Povo não está apto para isso, o que constitui um dos grandes inconvenientes da Democracia.

Não é necessário que os representantes, tendo recebido dos eleitores uma instrução geral, deles recebam uma instrução particular sobre cada negócio, como se faz nas Dietas da Alemanha.

É verdade que, dessa maneira, a palavra dos Deputados seria mais a expressão da voz da Nação. Mas isso levaria a demoras infinitas; tornaria cada Deputado senhor dos outros todos; e, nas ocasiões mais prementes, toda a força da Nação poderia ser freada por um capricho¹⁷, p. 174.

Nesta perspectiva, no Brasil desde sua primeira Constituição, adotou o sistema representativo, tal como acima defendido por Montesquieu, com as peculiaridades decorrentes do sistema federado presente no país. Atualmente, consolidado como cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo é composto, no âmbito Federal, pelo Congresso Nacional que consubstancia dois órgãos autônomos, eis que se adotou o sistema bicameral. Nesse sentido, primeiramente, há o Senado, o qual é formado por representantes dos Estados e do Distrito Federal eleitos pelo sistema majoritário. Finalizado pela Câmara dos Deputados, formada por representantes do povo em cada um dos Estados e do Distrito Federal, assim como nos Territórios Federais – que não são entes políticos, autônomos, mas mera descentralização territorial da União – eleitos pelo sistema proporcional. No âmbito estadual, municipal, distrital e dos Territórios Federais, têm-

¹⁷ MONTESQUIEU, Charles. **O Espírito das Leis, 9ª edição**. [São Paulo]: Editora Saraiva, 2008. *E-book*. ISBN 9788502105232. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502105232/>. Acesso em: 11 set. 2023.

se o sistema unicameral, formados, respectivamente, pela Assembleia Legislativa, Câmara dos Municípios, Câmara Legislativa, e a Câmara Territorial.

Não obstante ao Poder Legislativo couber a prerrogativa precípua de legislar, o constituinte brasileiro determinou àquele, de forma não menos importante, a função típica de fiscalizar, de modo que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta são realizadas pelo próprio Congresso Nacional – e por assimetria, pelos respectivos Poderes Legislativos de cada ente federado em relação a estes.

Cabe ressaltar que as ditas leis “em sentido estrito” são as normas jurídicas produzidas pelos órgãos legislativos incumbidos precipuamente para tal função, através de pessoas eleitas para fins de representação do povo, eis que este detém a soberania – sem esquecer do Senado Federal que, em que pese seja eleito pelo povo, representa a vontade dos Estados e do Distrito Federal. Nesse sentido, as pessoas serão eleitas para fazerem parte da composição de um dentre os diversos órgãos legislativos antes mencionados, o qual terá competência definida pela própria Constituição Federal. A título de exemplo, compete exclusivamente à União legislar sobre Seguridade Social, nos termos do art. 22, XXIII¹⁸, sendo, portanto, necessário tramitar eventual projeto de lei acerca da matéria perante o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Como decorrência da própria razão de ser do Poder Legislativo, a criação, inovação e limitação de direitos, compete tão somente ao Poder Legislativo – com exceção das Leis Delegadas pelo próprio legislador ao chefe do executivo, e às medidas provisórias anteriormente citadas – sendo não somente uma prerrogativa, senão um dever. As normas produzidas pelo legislador, portanto, não se confundem com os atos normativos expedidos pela Administração Pública, os quais serão melhores detalhados a seguir, a título de diferenciá-las devidamente.

3. O PODER REGULAMENTAR

3.1. A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO

Sendo um dentre os objetos de estudo do Direito Administrativo, o termo “Administração Pública”, engloba, em sentido subjetivo, os órgãos, entidades e

¹⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2023

agentes que exercem, no sentido funcional da expressão, a função administrativa, que se contrapõe às funções legislativa, de controle, e jurisdicional. Por esse motivo, é comum que seja associada a função administrativa ao Poder Executivo – e de modo geral, cabe precipuamente, conforme já explorado quando debatida a separação dos poderes, ao Poder Executivo. Porém, não se pode reduzir tão somente a isso, logo com ele não se confunde.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho destaca que:

A expressão Administração Pública abrange todos os entes e sujeitos estatais exercentes de funções administrativas, ainda que o façam de modo secundário e acessório. Assim, a Administração Pública compreende o Poder Executivo, mas também o Judiciário e o Legislativo enquanto desempenhando atividade administrativa. Ou seja, Administração Pública não é sinônimo de Poder Executivo¹⁹, p. 103.

Sendo assim, a função administrativa, de modo genérico, cabe a qualquer um dos Poderes do Estado e, em virtude do federalismo brasileiro, não se limita ao âmbito Federal, abrangendo, portanto, todos os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Conceituar e delimitar de modo preciso a função administrativa, no entanto, é matéria controvertida desde seus primórdios. Não obstante, José dos Santos Carvalho Filho explica que:

Na prática, a função administrativa tem sido considerada de caráter residual, sendo, pois, aquela que não representa a formulação da regra legal nem a composição de lides *in concreto*. Mais tecnicamente pode dizer-se que função administrativa é aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional e legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica.

Enquanto o ponto central da função legislativa consiste na criação do direito novo (*ius novum*) e o da função jurisdicional descansa na composição de litígios, na função administrativa o grande alvo é, de fato, a gestão dos interesses coletivos na sua mais variada dimensão, consequência das numerosas tarefas a que se deve propor o Estado moderno. Como tal gestão implica normalmente a prática de vários atos e atividades alvejando determinada meta, a Administração socorre-se, com frequência, de processos administrativos como instrumento para concretizar a função administrativa.

Exatamente pela ilimitada projeção de seus misteres é que alguns autores têm distinguido governo e administração, e função administrativa e função

¹⁹ FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 17 set. 2023. Pág. 103

política, caracterizando-se esta por não ter subordinação jurídica direta, ao contrário daquela, sempre sujeita a regras jurídicas superiores²⁰, p. 4.

Diante disso, em que pese seja imprescindível a adoção de, simultaneamente critérios subjetivos, formais e materiais para distinguir a função administrativa das demais, o último vem recebendo mais destaque. Nesta senda, uma lei devidamente elaborada pelo Poder Legislativo, se não for abstrata e geral, mas sim de efeitos concretos e destinados a pessoas determinadas – a título de exemplo, a concessão de pensão a ex-combatentes da Segunda Guerra Mundial – materialmente será revestida de aspecto administrativo, e não legislativo, eis que carece da materialidade inerente à função legislativa.

Apesar da existência de discussão sobre a delimitação da função administrativa, há atividades que são, de forma consolidada, consideradas como tal, confundindo-se com a expressão “Administração Pública em sentido objetivo”: Trata-se gestão material da *res publica*, por meio da prestação de serviços públicos; da execução dos programas de governo; da realização de licitações e contratos administrativos; da feitura de concursos públicos em prol da manutenção da atividade estatal inserindo mais servidores e empregados públicos; da intervenção no campo das relações privadas em prol do interesse público; e também por meio de atividades de fomento, através de incentivos às pessoas jurídicas de direito privado em atuar em consonância com os interesses do Estado em benefício da sociedade como um todo, do bem-estar social.

A doutrina do Direito Administrativo – os administrativistas – separa determinados grupos de funções que pertencem à função administrativa conceituando-as como “poderes”. Nesta perspectiva a Administração Pública possui os seguintes poderes: Vinculado; discricionário; hierárquico; disciplinar; regulamentar; e o de polícia administrativa.

O Poder Vinculado encontra-se ligado, mais especificamente, a uma das diversas características da atuação administrativa do que um poder propriamente dito. Nesse sentido, o princípio da legalidade, no âmbito da Administração Pública difere-se daquele que rege as relações do direito privado, eis que, enquanto nestas relações predomina que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão

²⁰ FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774265. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774265/>. Acesso em: 17 set. 2023.

em virtude de lei²¹, no exercício da função administrativa pelo Estado é necessário que exista uma lei permissiva para que o agente público haja. Ou seja, este só agira se assim a lei deixar. Diante disso, o Poder Vinculado refere-se exatamente a isso, à necessidade de que o Estado, no exercício da função administrativa, haja nos termos estritamente determinados pela lei, sem margem de discricionariedade na decisão ou no ato a ser praticado. Como exemplo, pode ser citada a licença, ato administrativo que permite o exercício de uma atividade ou utilização de um bem público para aqueles que cumprem os requisitos dispostos na lei, sendo obrigatória sua concessão pelo Poder Público caso de fato preenchidos.

O Poder Discricionário, assim como o anteriormente explicado, está mais para uma característica do que para um poder propriamente dito. De qualquer forma, consolidou-se como tal perante a doutrina administrativista. A discricionariedade administrativa é justamente quando existe uma margem de decisão conferida à Administração Pública para a prática de uma conduta, sendo denominado “mérito administrativo”, o qual permite que o agente público realize um juízo de conveniência e oportunidade – o que não se confunde com arbitrariedade – quanto ao motivo e ao objeto do ato. Cabe ressaltar que, não obstante tal prerrogativa, esta advém da própria lei, e não pode extrapolá-la, sob pena de invalidade. A título de exemplo pode ser citada uma multa que possui valor mínimo e máximo, cabendo à Administração Pública determinar o valor.

O Poder Hierárquico refere-se às prerrogativas que as autoridades e órgãos funcionalmente superiores têm perante aqueles que lhe são subordinados. Nesta senda, cita-se a delegação e avocação de competências, assim como a organização da atuação administrativa através da imposição de diretrizes e normativas, o dever de controle e orientação, de correção e ratificação de atos emanados pelos subordinados.

O Poder Disciplinar – que por derivar de imposição legal torna-se um poder-dever – diz respeito à possibilidade de a Administração Pública apurar e punir as infrações e transgressões das normas administrativas praticadas por aqueles que com ela possui algum vínculo específico, como o vínculo derivado da hierarquia entre os

²¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 out. 2023

próprios agentes e órgãos públicos. Mas esse vínculo não se limita à relação entre agentes públicos, podendo ser entre particulares e a Administração Pública, desde que haja uma específica submissão daquele à disciplina administrativa – como por exemplo a relação aluno e universidade pública.

O Poder de Polícia é definido pelo Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos²².

Sendo assim, trata-se da prerrogativa da Administração Pública limitar e regular direitos, atos e interesses privados em prol do interesse público – a partir da determinação legal pelo legislador – podendo ser exigida a autorização, licença, ou a permissão pela Administração Pública para o exercício de atividades ou uso de bens públicos, possibilitando, inclusive, a fiscalização e a imposição de sanções às infrações administrativas, sem que haja qualquer vínculo específico entre o administrador público e os administrados, pois deriva de uma vinculação geral, decorrente da supremacia do interesse público.

O Poder Regulamentar da Administração Pública é a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo – da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e, se houver, dos Territórios – para emanar, de forma independente e autônoma, atos revestidos de caráter geral e abstrato, dotados, portanto, de normatividade, de forma análoga às leis. Retirando seu fundamento de validade diretamente da Constituição, mais precisamente do art. 84, IV e VI, *a*, o Poder Regulamentar materializa-se por meio de regulamentos autônomos ou através de regulamentos executivos, ambos na forma de decretos.

Os decretos autônomos limitam-se tão somente às matérias estipuladas pela Constituição Federal, sob pena de invadir a área de competência do Poder Legislativo. No Brasil, podem dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública, sendo vedado que o ato implique aumento de despesa, criação ou extinção

²² BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm Acesso em: 17 set. 2023

de órgãos público – recebendo tal denominação em virtude de não depender de nenhuma lei para que seja expedido²³, p. 38. Em suma, não implica efeitos para os administrados, pois tão somente diz respeito a formação estrutural interna da Administração Pública, cujo tratamento não se exige lei.

Os Regulamentos Executivos são aqueles por meio dos quais o Chefe do Executivo dá fiel execução às leis elaboradas pelo Poder Legislativo. Recebem tal nome porque necessitam, para serem válidos, da preexistência de um diploma normativo emanado pelo órgão legislativo competente. Com efeito, por meio de decretos executivos, será possibilitada a devida execução das leis. Conforme Miguel Reale, citado por Maria Sylvia Di Pietro, tais atos públicos denominados derivados “têm por objetivo a explicitação ou especificação de um conteúdo normativo preexistente, visando à sua execução no plano da práxis”²⁴, p. 132. Os decretos executivos, portanto, serão indubitavelmente dotados de normatividade, de forma análoga às leis propriamente ditas, de modo a definir e estipular regras à população de cunho geral e abstrato. Isso faz com que tais decretos sejam considerados normas em sob o aspecto formal – apesar de não haver qualquer participação do Poder Legislativo em elaborá-lo. Porém, no âmbito material, os decretos executivos possuem diferenças significativas em relação às leis, não podendo com elas se confundirem, conforme será visto no próximo capítulo de forma detalhada, pois senão estar-se-ia diante da usurpação do Poder Legislativo, ferindo-se a separação dos Poderes.

3.2. OS DECRETOS EXECUTIVOS E SEUS LIMITES

Os regulamentos executivos, ou decretos executivos – em que pese alguns administrativistas o chamem de poder regulamentar ou de decretos regulamentares, e outros o definirem como uma das espécies de poder regulamentar – é trazido pela Constituição Federal como sendo a forma pela qual competência do chefe do executivo em dar fiel execução às leis elaboradas pelo legislador se materializa. Conforme mencionado anteriormente, são atos de cunho normativo, materialmente

²³ MARRARA, T. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 23-51, 2014. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v1i1p23-51. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/73561>. Acesso em: 23 set. 2023

²⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 23 set. 2023.

idênticos às leis. Porém, Irene Patrícia Diom Nohara explica que, em que pese tal semelhança, não se confunde com aquilo que cabe precipuamente ao Poder Legislativo, aludindo que:

[...] o regulamento editado pelo Chefe do Executivo é subordinado à lei, pois, enquanto esta pressupõe maior grau de discussão e de legitimidade em sua elaboração, o decreto regulamentar é ato unilateral do Executivo e não depende de autorização parlamentar²⁵. p. 143.

Ademais, não obstante ser de competência do mesmo órgão, não se trata da função legislativa – de forma atípica – do Chefe do Executivo, a qual somente se manifesta por meio de medidas provisórias, no caso de relevância e urgência, e por meio de leis delegadas, que necessitam da solicitação ao Poder Legislativo, tudo conforme explicado no capítulo anterior. Sendo assim, é de suma importância sua delimitação, por meio da definição dos seus respectivos limites, em virtude de a separação dos poderes ser cláusula indispensável ao Estado brasileiro.

Primeiramente, Celso Antônio Bandeira de Mello define o decreto executivo como sendo:

[...] ato geral e (em regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a **estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias 'à execução de lei' cuja aplicação demande atuação da Administração Pública** (grifo nosso)²⁶. p. 309.

Logo, o citado autor explicita que os decretos executivos têm aplicabilidade restrita e limitada ao necessário para a execução da lei.

Em que pese divirja no que diz respeito a que lei pode ser objeto de decretos regulamentares, permitindo ampla discricionariedade à Administração Pública quanto a isso, Hely Lopes Meirelles aduz que ele:

[...] não é lei, embora a ela se assemelhe no conteúdo e poder normativo. Nem toda lei depende de regulamento para ser executada, mas toda e qualquer lei pode ser regulamentada, se o Executivo julgar conveniente fazê-lo. **Sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à lei, não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicitar a lei, dentro dos limites por ela traçados.** Na omissão da lei o regulamento supre a lacuna, até que o legislador complete os claros da

²⁵ NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774289. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774289/>. Acesso em: 24 set. 2023.

²⁶ DE MELLO, Celso Antônio Bandeira, **Curso de Direito Administrativo**, Editora Malheiros, 13ª Ed.

legislação. Enquanto não o fizer, vige o regulamento, desde que não invada matéria reservada à lei (grifo nosso)²⁷, p. 9-10.

A impossibilidade de contrariar, restringir ou ampliar o disposto no decreto executivo significa que não poderá ter características inerentes àquelas reservadas ao Poder Legislativo, eis que somente por este, de forma representativa, tem-se manifestada a vontade geral do povo soberano. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica o que seria tal restrição, afirmando que a regulamentação de uma lei, em que pese seja de caráter normativo:

[...] complementa a lei ou, nos termos do artigo 84, IV, da Constituição, contém normas “para fiel execução da lei”; ele não pode estabelecer normas contra legem ou ultra legem. **Ele não pode inovar na ordem jurídica, criando direitos, obrigações, proibições, medidas punitivas, até porque ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, conforme artigo 5º, II, da Constituição; ele tem que se limitar a estabelecer normas sobre a forma como a lei vai ser cumprida pela Administração** (grifo nosso)²⁸, p.132.

Diante disso, é imprescindível que os decretos executivos somente se limitem a dar a forma pela qual a lei será executada, fornecendo os meios, instrumentos, e mecanismos para que seja atendido o que o legislador – ou, mais precisamente, o povo – escolheu como norma jurídica a ser atendida pela sociedade, tendo finalidade, portanto de consolidar a aplicação efetiva da lei.

Nesse sentido a jurisprudência corrobora em casos concretos. A título de exemplo, tem-se o julgado abaixo, o qual explicita que decreto executivo, não pode determinar a obrigação de que – em que pese se trata de benefício pecuniário relacionado ao incentivo à aposentadoria – para receber um determinado benefício previsto em lei deva afastar-se do trabalho, extinguindo o contrato, como condicionante, pois nem mesmo a lei menciona tal obrigação ora onerosa ao indivíduo:

EMENTA: PROGRAMA DE INCENTIVO À APOSENTADORIA CRIADO POR LEI MUNICIPAL. DECRETO REGULAMENTAR. LIMITES. O Decreto regulamentar é uma norma jurídica expedida pelo chefe do Poder Executivo com a intenção de pormenorizar as disposições gerais e abstratas da lei, viabilizando sua aplicação em casos específicos. Neste contexto, por ser

²⁷ MEIRELLES, H. L. Os poderes do administrador público. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 51, p. 1–18, 1958. DOI: 10.12660/rda.v51.1958.17733. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/17733>. Acesso em: 24 set. 2023

²⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. p. 132. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 24 set. 2023

editado em função da lei, possibilitando a sua fiel execução, o Decreto tem o seu conteúdo e limite definidos na própria lei que regulamenta, não podendo ultrapassar ou exorbitar os seus termos, ou seja, não pode criar nem modificar direitos. No caso em exame, embora a Lei Municipal 8.228/2001, instituidora do Programa de Incentivo à Aposentadoria (PIA), não tenha exigido o desligamento do trabalhador, após a concessão da aposentadoria, como um dos requisitos para o recebimento do incentivo pecuniário ali previsto, o Decreto 11.159, de 18 de outubro de 2002, que a regulamentou, trouxe expressa a previsão de que o referido benefício somente seria pago a partir do dia subsequente ao da extinção do contrato de trabalho, sendo que o interessado no PIA deveria afastar-se imediatamente das atividades de seu emprego público. Verifica-se, portanto, a extrapolação dos limites do poder regulamentar da Administração Pública, na medida em que o Decreto, que deveria dar fiel execução à Lei, acabou por criar novas exigências para o exercício do direito nela previsto, o que não pode ser admitido²⁹.

No mesmo sentido visualiza-se que, mesmo o Tribunal de Contas da União sendo órgão de controle externo do governo federal, não se pode, via decreto executivo, condicionar benefícios à sua apreciação, eis que a legislação não condiciona em nenhum momento:

ADMINISTRATIVO. RECURSO INOMINADO. PENSIONISTA DE MILITAR. CONSIGNAÇÃO DE EMPRÉSTIMO BANCÁRIO. PENDÊNCIA DE HOMOLOGAÇÃO DO ATO CONCESSÓRIO DA PENSÃO PELO TCU. PRESCINDIBILIDADE. DECRETO QUE EXTRAPOLA O PODER EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO INOMINADO. PENSIONISTA DE MILITAR. CONSIGNAÇÃO DE EMPRÉSTIMO BANCÁRIO. PENDÊNCIA DE HOMOLOGAÇÃO DO ATO CONCESSÓRIO DA PENSÃO PELO TCU. PRESCINDIBILIDADE. DECRETO QUE EXTRAPOLA O PODER REGULAMENTAR. CRIAÇÃO DE RESTRIÇÃO NÃO PREVISTA EM LEI. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. **O Decreto nº 49.096/60, em seu artigo 55, parágrafo único, ao condicionar a liberação da margem consignável dos proventos da pensão à apreciação pelo Tribunal de Contas da União, no que concerne à legalidade do ato concessório do benefício, desborda dos limites do Poder Regulamentar, criando hipótese de restrição não prevista em lei.** 2. Ademais, o controle externo do Tribunal de Contas, previsto expressamente na Constituição Federal, deve obedecer aos ditames da Lei Maior e da também da legislação ordinária, sendo certo **que a Lei número 3.765/1960, que rege as pensões de militares, não prevê a hipótese de condicionamento da liberação da margem consignável da pensão do militar, para fins de empréstimos, à apreciação do TCU.** 3. **Por tais razões, verifica-se que o Decreto nº 49.096/60, ao prever a hipótese de restrição que condiciona à consignação da margem à apreciação da legalidade pelo TCU, desborda dos limites do Poder Regulamentar, pois cria hipótese de restrição não prevista em lei.** 4. Recurso ao qual se nega provimento (grifo nosso)³⁰.

²⁹ MINAS GERAIS. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (Oitava turma). **Recurso Ordinário 0001402-80.2014.5.03.0111**. PROGRAMA DE INCENTIVO À APOSENTADORIA CRIADO POR LEI MUNICIPAL. DECRETO REGULAMENTAR. LIMITES [...]. Recorrentes: Juízo da 32ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte (ex-officio). Recorrido: Os mesmos; Conceição Geralda Silva Costa. Relator: Des. Marcio Ribeiro do Valle. Julgado em: 26 de agosto 2015. Disponível em: <https://juris.trt3.jus.br/juris/consultaAcordaoPeloNumero.htm>. Acesso em: 24 set. 2023.

³⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Primeira turma recursal do Paraná). **Recurso Inominado 5007484-12.2018.4.04.7013**. ADMINISTRATIVO. RECURSO INONIMADO. PENSIONISTA DE MILITAR. CONSIGNAÇÃO DE EMPRÉSTIMO [...]. Relator: Juiz Gerson Luiz Rocha.

Também, e não menos importante, presencia-se que mesmo que haja previsão constitucional de alguma limitação a direito – como no caso concreto, referente à fixação de limite para ingresso em ensino fundamental –, não é possível, por via regulamentar infralegal exigir preenchimento de requisitos mais rígidos e onerosos para o respectivo acesso ao direito, senão os previstos constitucionalmente e legalmente:

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA - APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - EDUCAÇÃO INFANTIL - MATRÍCULA - LIMITE ETÁRIO - RESOLUÇÃO SEE 4.142/2019 - PODER REGULAMENTAR: EXTRAPOLAÇÃO. 1. **Embora a fixação de limite etário para ingresso no ensino fundamental encontre respaldo constitucional, não podem os entes federados extrapolar os requisitos legais, estabelecendo critérios mais rígidos de modo a restringir o acesso à educação.** 2. Deve ser observada a redação dada pela Resolução CNE/CEB nº 2/2018 de modo a assegurar a progressão educacional do aluno matriculado ao tempo de sua edição, independente da sua idade. 3. A Resolução SEE nº 4.14/2019 deve ter sua aplicação afastada naquilo que extrapola o estabelecido na Resolução CNE/CEB nº 2/2018 (grifo nosso)³¹.

Portanto, os limites do Poder Regulamentar não se restringem ao âmbito doutrinário e teórico, porque não poucas vezes o Chefe do Executivo de algum ente federativo emana um ato que, a pretexto de ser, em tese, mero decreto regulamentar, na verdade, são efetivamente atos legislativos, inovando no ordenamento jurídico, coisa que somente se deve à lei e, por decorrência lógica, compete aos órgãos do Poder Legislativo, sendo tais decretos, por conseguinte, inválidos.

Um decreto regulamentar poderá ser, portanto, invalidado, eis que a Administração Pública está sujeita ao princípio da sindicabilidade, o qual permite o controle de seus atos. Tal controle, poderá ser tanto interno, pela própria Administração Pública, no exercício do autocontrole, através da anulação dos atos viciados, quanto externo, por meio do Poder Judiciário, em virtude da inafastabilidade da jurisdição comentada no primeiro capítulo.

No que diz respeito ao controle externo, é imprescindível a provocação do Poder Judiciário para que haja a invalidação de um decreto regulamentar. No entanto,

Requerente: Luceli Teodoro Pereira. Requerido: União. Julgado em 8 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=principal&>. Acesso em: 24 set. 2023.

³¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (Sétima Câmara Cível). **Apelação cível 1.0000.20.020394-1/002**. REMESSA NECESSÁRIA - APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - EDUCAÇÃO INFANTIL - MATRÍCULA - LIMITE ETÁRIO [...] Apelante: Estado de Minas Gerais. Apelado: Kauã Vitor Silva Grigório. Relator: Des(a). Oliveira Firmo. Julgado em: 14 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg>. Acesso em: 24 set. 2023.

o instrumento utilizado para a concretização de sua análise varia de acordo com o vício suscitado. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso afirma que:

Os atos normativos secundários, como decretos regulamentares, portarias, resoluções, por estarem subordinados à lei, não são suscetíveis de controle em ação direta de inconstitucionalidade. Não assim, porém, os atos normativos que, ostentando embora o nome ou a roupagem formal de ato secundário, na verdade pretendem inovar autonomamente na ordem jurídica, atuando com força de lei³², p. 247.

Sendo assim, um decreto regulamentar que ultrapassar os limites da lei à qual ele se remete, inovando o ordenamento jurídico por meio da criação, redução ou alteração de direitos e obrigações, será ilegal, não havendo inconstitucionalidade, senão reflexa, o que afasta a possibilidade de ser objeto de Ação Direta de inconstitucionalidade (ADI). No entanto, se a inconstitucionalidade for direta, de modo que não haja lei a ser regulamentada – pelo menos em tese – haverá inconstitucionalidade direta.

Em suma, se for caso de haja transposição da insubordinação do decreto regulamentar em relação à lei, haverá ilegalidade, eis que o parâmetro ao qual ela se submete é de cunho infraconstitucional, podendo ser declarado inconstitucional apenas de forma incidentalmente, por meio de controle difuso, o qual não gera efeitos retroativos e *erga omnes* pois somente analisada no caso concreto, ou por meio de outras ações, como por exemplo, o mandado de segurança, quando violado direito líquido e certo do impetrante não amparável por Habeas Data ou Habeas Corpus. Porém, se o ato invadir competência do poder legislativo de forma autônoma, inovando na ordem jurídica como se lei formal fosse, sem qualquer subordinação a uma lei a ser regulamentada, estar-se-á diante de um caso de inconstitucionalidade, podendo ser objeto de controle concentrado constitucionalidade, sendo analisada como objeto principal da ação, e não secundário, tendo efeitos *ex tunc* e *erga omnes*.

4. A SEGURIDADE SOCIAL

4.1. CONCEITO E PRINCÍPIOS

³² BARROSO, Luís R. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. p. 247 *E-book*. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 24 set. 2023

Conforme Guilherme Costa Delgado, Luciana de Barros Jaccoud, e Roberto Passos Nogueira, é possível definir a Seguridade Social de forma genérica através do trazido pela convenção nº 102/1952 da Organização do Trabalho como sendo:

[...] **proteção que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas, contra as privações econômicas e sociais que, de outra maneira, derivariam do desaparecimento ou da forte redução de seus rendimentos** em consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte, bem como da proteção em forma de assistência médica e de apoio a famílias com filhos (grifo nosso)³³, p. 22.

A Seguridade Social tal qual é entendida atualmente, encontra-se intimamente relacionada aos direitos sociais. Estes, nos dizeres de Alexandre de Moraes:

[...] são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social³⁴, p. 203.

Nesse sentido, a previsão de um sistema securitário em uma constituição vai ao encontro do ideal de proteção social a ser elaborada pelo próprio Estado. Tal previsão tem fundamento na consolidação do entendimento de que é necessário que seja possibilitada a existência digna do ser humano e a garantia de sua subsistência, tudo isso por meio do oferecimento de benefícios ou pela prestação de serviços, ou seja, por meio de obrigações “de fazer” através do Estado, o qual, no papel de promotor de políticas públicas e não apenas como não interventor das liberdades individuais, visa promover a redistribuição de renda, a diminuição das desigualdades e a dignidade do ser humano. Pode-se afirmar, portanto, que a existência de uma Seguridade Social promove uma malha protetora da sociedade, de forma ampla e baseada em critérios universalizantes, a fim de combater e eliminar – ou ao menos reduzir de forma sensível – as vulnerabilidades que o ser humano possui em virtude dos mais variados riscos existentes, assim como aqueles citados na definição dada pela Organização Internacional do Trabalho³⁵, p. 22.

³³ DELGADO, Guilherme Costa; JACCOUD, Luciana de Barros, NOGUEIRA, Roberto Passos; Seguridade Social: Redefinindo o alcance da cidadania, **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, v. 1, n. 17, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4347>. Acesso em: 27 set. 2023

³⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 203.

³⁵ DELGADO, Guilherme Costa; JACCOUD, Luciana de Barros, NOGUEIRA, Roberto Passos; Seguridade Social: Redefinindo o alcance da cidadania, **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, v. 1, n. 17, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4347>. Acesso em: 28 set. 2023.

Essas prestações estatais, no Brasil, são realizadas nas áreas da tríade formada pela Saúde, Assistência Social e Previdência Social, de modo que, tornando-se constitucionalizada como direito fundamental, o sistema securitário deverá ser financiado tanto pela sociedade, de forma direta e indireta, como pelo Estado - através dos recursos orçamentários de todos entes federados – e também por meio de contribuições sociais. Estas são tributos pagos, de modo geral, pelos empregadores – incidentes sobre a folha salarial e rendimentos daqueles que lhe prestarem serviços, sobre o lucro, receita ou faturamento –, pelos próprios segurados do Regime Geral de Previdência Social; e pelas contribuições incidentes sobre receitas de concursos prognósticos e sobre a importação de bens ou serviços. Não obstante se tratem de medidas políticas integrativas e promotoras do bem-estar social à população como um todo, é necessário ressaltar que são diferentes as formas pelas quais se têm acesso a cada área securitária.

Nesse sentido, de acordo com a Constituição Federal:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial [...] ³⁶.

Em relação a área da saúde, esta é direito de todos, sem distinção, e, ao mesmo tempo, um dever do Estado, apesar de ser livre à iniciativa privada. Já no tocante a Assistência Social, apesar de independe de filiação e contribuição para o indivíduo ser beneficiário desse sistema, ela somente será prestada aos que financeiramente dela necessitarem, conforme previsto na Constituição e na legislação assistencial.

Tendo em vista o acima disposto, para se fazer jus ao acesso aos serviços e direitos relacionados à saúde, independe-se de contribuição específica por parte do indivíduo, eis que fica abrangida toda e qualquer pessoa. A Assistência Social também independe de contribuições, porém, exige-se que a pessoa efetivamente necessite-a, haja vista se tratar de mecanismo protetivo dos mais carentes e necessitados. Já a Previdência Social, que possui filiação obrigatória para aquele que exercer atividade que lei a determine como de vinculação compulsória ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), exige-se a efetiva contribuição por parte do indivíduo para que seja

³⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 set. 2023.

destinatário de benefícios previdenciários – resguardado, o caso dos segurados em que se presume por lei absolutamente a contribuição por parte de outrem que tem esse respectivo dever. Cabe destacar que também existem a Previdência Social dos militares e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) instituídos por cada ente federado e destinado aos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, os quais, em que pese haja diversas similaridades, não se confundem com o RGPS, que se destina a população como um todo, salvo aqueles já abarcados pelos anteriormente citados.

As contribuições previdenciárias do RGPS, em que pese sejam obrigatórias, não seguem o sistema de capitalização. Com efeito, os valores serão destinados ao financiamento da Previdência Social como um todo, e não à Previdência do segurado de forma individualizada. A solidariedade importa em responsabilidade compartilhada entre o Estado e a sociedade em relação ao financiamento do sistema securitário, assim como as contribuições sociais efetuadas pelos indivíduos não se destinam tão somente a si próprio, mas, em virtude do dever de serem visualizadas sob o prisma de um dever social, destinam-se à sociedade toda. Portanto, as contribuições anteriormente citadas, inclusive as previdenciárias, nas palavras de Lazzari e Castro “[...] passaram a custear as ações do Estado nessas três áreas, e não mais somente no campo da previdência social”³⁷ de modo que serão destinatários das contribuições toda a sociedade, e não somente o contribuinte em si, havendo verdadeira repartição dos frutos do trabalho.

Ademais, o constituinte originário definiu objetivos da Seguridade Social, os quais são considerados pela doutrina da área como sendo verdadeiros princípios, ou seja, verdadeiros alicerces do sistema securitário. Nesse sentido, destacam-se – em relação às finalidades do presente trabalho –, sem deixar de lado as especificidades de cada área em relação a seu acesso anteriormente citadas: a universalidade da cobertura e do atendimento; e a equidade na forma de participação no custeio.

O princípio da universalidade da cobertura e do atendimento reflete o caráter da solidariedade existente no sistema securitário brasileiro. Conforme João Ernesto Aragonés Vianna:

³⁷ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646302. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646302/>. Acesso em: 01 out. 2023.

Esse princípio comporta desdobramentos sob os aspectos objetivo e subjetivo. À luz do primeiro, significa dizer que todos os riscos sociais – ou eventos – devem ser cobertos, ou seja, universalidade da cobertura; de acordo com o segundo, todas as pessoas devem ter proteção social, ou seja, universalidade do atendimento³⁸, p. 15.

Não obstante se tratar de verdadeiro princípio norteador do legislador e do aplicador do direito, a universalidade da Seguridade Social não é absoluta, sendo limitada pelo princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, previsto constitucionalmente também. Tal limitante decorre do fato de que os recursos orçamentários são finitos. Diante disso, torna-se impossível beneficiar toda a população indistintamente, devendo serem adotados critérios de seleção dos riscos, eventos e indivíduos que mais demandam proteção social.

Especificamente no tocante à Previdência Social, a universalidade:

[...] quanto ao acesso, não significa, obrigatoriamente, a concessão de um direito igual, para todos os trabalhadores, de receber benefícios exatamente nas mesmas condições. Embora as prestações, via de regra, sejam estabelecidas para o atendimento do mesmo grupo de riscos sociais, o valor das prestações previdenciárias dependerá - em conformidade com o tipo de sistema de financiamento e do método de cálculo estabelecido - em maior ou menor grau, dos aportes vertidos pelos segurados, o que corresponde, no nosso caso, a uma proporcionalidade em relação ao salário-de-contribuição e às demais regras relativas ao cálculo da prestação substitutiva³⁹, p. 141.

Isso porque, na área previdenciária, a universalidade possui a peculiaridade de que somente serão destinatários de suas benesses se para tanto contribuírem. Além disso, destaca-se que subsiste a filiação obrigatória ao sistema. Ou seja, todos aqueles que realizarem uma atividade que os vincule à previdência, necessariamente contribuirão e conseqüentemente deverão ser cobertos pelo Regime Geral de Previdência Social e seus respectivos benefícios e serviços.

A equidade na forma na forma de participação no custeio visa promover a igualdade material, indo ao encontro da própria razão de ser da Seguridade Social. Nesse sentido, Sérgio Martins discorre que o princípio mencionado:

[...] é um **desdobramento do princípio da igualdade**. A equidade na forma do custeio diz respeito à contribuição da Seguridade Social. A capacidade de contribuição se refere a impostos. **Apenas aqueles que estiverem em**

³⁸ VIANNA, João Ernesto A. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9788597024029. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024029/>. Acesso em: 01 out. 2023.

³⁹ ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

iguais condições contributivas é que terão de contribuir da mesma forma. É uma forma de justiça fiscal [...]

A equidade mencionada não é dirigida ao juiz, na aplicação da norma, nem ao Poder Executivo. Parece que a equidade na forma de participação no custeio **é dirigida ao legislador ordinário, que deverá observá-la quando tratar de custeio** (grifo nosso)⁴⁰, p. 52.

Por conseguinte, é necessário que haja uma divisão da responsabilidade - do encargo financeiro de financiar a Seguridade Social – de forma a não onerar demasiadamente aqueles que pouco podem contribuir, enquanto que, em compensação, aqueles que possuem maior capacidade contributiva devem contribuir mais, em virtude do dever social do sistema securitário. Cabe ressaltar, também, que existe pode ser analisada a equidade na forma de participação do custeio sob o ponto de vista do risco social promovido pelo contribuinte. Nesta perspectiva, por exemplo, o maior risco da atividade implica maior probabilidade de que haja necessidade da utilização da seguridade social, de modo que essa maior chance de intervenção protetiva deve ser suportada pelo empregador, sendo justa a previsão de contribuição adicional para empresas que impõe aos seus empregados o exercício de atividade nociva⁴¹, p. 26.

No que diz respeito à Previdência Social, no entanto, em que pese os postulados estejam previstos constitucionalmente, a universalidade de cobertura e a da equidade na forma de participação estão cada vez mais sendo atingidos através de reformas estruturais promovidas no sistema previdenciário brasileiro por alterações legislativas e, inclusive, constitucionais, de modo a restringir o devido acesso da população à proteção social, sem que ao menos antes consolidar a pretensão securitária posta pelo constituinte originário em 1988.

4.2. A EVOLUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL

Em que pese atualmente a existência de mecanismos de proteção social seja algo indissociável de um Estado Democrático de Direito como o Brasil, repleto de desigualdades sociais as quais o país tem, em tese, como objetivo fundamental

⁴⁰ MARTINS, Sergio P. **Direito da seguridade social: direito previdenciário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553626157. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626157/>. Acesso em: 01 out. 2023.

⁴¹ LEITÃO, André S.; MEIRINHO, Augusto Grieco S.; LIMA, Alexandre César Diniz M. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555599961. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555599961/>. Acesso em: 01 out. 2023.

erradicá-las, certo é que cada vez mais são efetuadas reformas estruturais e não-estruturais que acarretam na obstrução do alcance efetivo de seus objetivos, indo de encontro ao bem-estar social e na igualdade material.

Nesse sentido, em que pese não seja objeto do presente trabalho detalhar a sua evolução histórica, é necessário tecer alguns comentários acerca de seu desenvolvimento que contribuem para a compreensão da Seguridade Social para o entendimento do atual estado em que se encontra o sistema securitário brasileiro.

A evolução da Seguridade Social encontra-se ligada à evolução da própria função do Estado em promover os direitos sociais. Por esse motivo, Lazzari e Castro afirmam que “até o século XVIII, não havia a sistematização de qualquer forma de prestação estatal”⁴², p. 49 eis que, conforme Russomano, citado por Lazzari e Castro, afirma que “de um modo geral, não se atribuía ao Estado o dever de dar assistência aos necessitados”⁴³, p. 49.

Pode-se dizer, em apertada síntese, que o sistema securitário passou a ser objeto de interesse do Estado em virtude das necessidades sociais existentes; dos contrastes entre as camadas populacionais; e da necessidade de se conter as constantes revoluções e greves que eclodiam nos centros industriais, as quais foram surgindo com o tempo em virtude da ausência de condições plenas aos trabalhadores. Estas insatisfações eram provocadas pela política liberal a qual prezava apenas pela não intromissão do Estado, constituindo-se os deveres deste em obrigações de não fazer, o que acarretava em um Estado apenas político, e pouco – ou nada – social, em virtude de pouco demonstrar atenção àqueles que de auxílios necessitavam. Portanto, em prol da dignidade e da igualdade material (equidade) da população, o Estado passa realizar interferências na sociedade, não somente exigindo contribuições, mas também promovendo políticas sociais, haja vista surgir o entendimento de que, nas palavras de Marcelo Leonardo Tavares:

O respeito à dignidade não deve ser encarado somente como um dever de abstenção do Estado na invasão do espaço individual de autonomia. Isto é pouco. Cabe à organização estatal criar mecanismos de proteção do homem

⁴² CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646302. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646302/>. Acesso em: 03 out. 2023.

⁴³ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646302. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646302/>. Acesso em: 03 out. 2023.

para que este não seja tratado como mero instrumento econômico ou político pelos órgãos do Poder Público ou por seus semelhantes⁴⁴, p. 49-50.

Nesta senda, afim de definir a evolução da Seguridade Social, consolidou-se o entendimento de que existem 4 fases da proteção social estatal, as quais são necessárias ao entendimento do atual cenário existente na Seguridade Social.

Primeiramente, a 1ª (primeira) fase, denominada experimental, datada do final do século XIX e início do século XX, é marcada pelas políticas sociais iniciais e pelos trabalhos de Otto Van Bismarck, o qual recebe o nome, inclusive, do sistema previdenciário vigente à época. Tal início é marcado pelas legislações que deram origem principalmente a institutos como o Seguro Social através de mecanismos assecuratórios relacionados à doença, à acidentes de trabalho e a aposentadoria, todas cobertas pela Administração Pública. A cobertura, no entanto, somente abrangia aqueles que para tanto contribuam, e, portanto, assegurava somente os trabalhadores remunerados.

Sendo assim, a primeira fase da Seguridade Social é marcada pelo sistema de bismarckiano, o qual, conforme Lazzari e Castro:

[...] somente contribuam os empregadores e os próprios trabalhadores empregados, numa poupança compulsória, abrangendo a proteção apenas desses assalariados contribuintes. Ou seja, embora o seguro social fosse imposto pelo Estado, ainda faltava a noção de solidariedade social, pois não havia a participação da totalidade dos indivíduos, fossem como contribuintes, fossem como potenciais beneficiários⁴⁵, p. 51.

Após, a 2ª fase, denominada “consolidação” é evidenciada no período pós-Primeira Guerra Mundial, de forma que, de um modo geral, houve a constitucionalização de direitos sociais, eis que as Constituições - como a mexicana de 1917 e a alemã, de Weimar, de 1919 – passaram a exigir maior presença do Estado, intervindo de forma marcante na sociedade, estabelecendo um Estado de Bem-Estar Social. A título de exemplo, o art. 161 da Constituição Alemã de Weimar promulgada em 1919 determinava que “o império promoverá a criação de um sistema geral de segurança social, para conservação da saúde e da capacidade para o trabalho, proteção da maternidade e prevenção de riscos de idade, da invalidez e das

⁴⁴ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

⁴⁵ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646302. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646302/>. Acesso em: 05 out. 2023.

vicissitudes da vida”. Apesar disso, ainda sim prevalecia o sistema bismarckiano, o que ainda ia de encontro à diminuição das desigualdades.

Com o decorrer do tempo, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, os Estados passaram a pensar mais na redistribuição da renda, na equidade, e na redução das desigualdades como forma de promover o crescimento econômico do Estado, haja vista que assim haveria maior consumo e movimento do capital, motivos pelos quais tornou-se conhecida como 3ª fase da proteção social da sociedade, conhecida como “expansão. Nessa fase foi iniciada a ideia da solidariedade social, que tem como marco, em 1944, o Plano Beveridge, elaborado na Inglaterra. O sistema beveridgiano – utilizado na maioria dos países – prega não somente pela repartição simples de todas as contribuições para todos os beneficiários do sistema – ou seja, que cumpram os requisitos legais para tanto –, resultando no ideal da solidariedade, mas também, nesse sistema “os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade”⁴⁶. Com efeito, nesse modo de operação da Seguridade Social, a contribuição de cada indivíduo formará um fundo único, o qual possibilitará, em contraposição aos fundos de pensão – ou sistema de capitalização – a cobertura daqueles que necessitem de benefícios, inclusive permanentes, mesmo que não tenham contribuído por muito tempo, podendo vir a receber por mais tempo do que contribuiu. Nesse sentido, o denominado “sistema beveridgiano” destaca-se pela universalização da cobertura de atendimento, em que toda a sociedade contribui para o amparo daqueles que eventualmente necessitem, possuindo maior função social do que de seguro propriamente dito.

A 4ª fase, já citada anteriormente, denominada “redefinição” ou “crise” a qual tem como objetivo reestruturar a Seguridade Social. Tal reestruturação seria necessária em virtude do excesso de gastos da máquina pública em prol de direitos sociais sem que houvessem receitas para tanto. Nesse sentido, tal pensamento advém, segundo Cláudia Fernanda de Oliveira, da doutrina neoliberal que:

[...] visa “readequar” o Estado em sua condição de interventor e patrocinador de políticas sociais mediante dispêndio de verbas orçamentárias, houve uma exacerbação do papel do Estado contemporâneo no campo das relações

⁴⁶ 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://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.

particulares, gerando despesas insustentáveis, devendo, portanto, retroceder em alguns de seus postulados⁴⁷, p. 23.

O Brasil, no entanto, possui uma evolução peculiar em relação aos países ditos desenvolvidos, eis que, no século XIX, enquanto a fase industrial dos países europeus já era consolidada e estes eram fortemente marcados pelo liberalismo econômico e a existência da classe operária, no Brasil há pouco tinha sido declarada sua independência (1824), assim como neste permitia-se a escravidão até 1888, e era marcado fortemente pelo clientelismo e o coronelismo na República Velha (1889-1930). Sendo assim, em que pese existam exemplos de proteção social anteriores - principalmente de cunho assistencial - as áreas da Saúde e da Previdência são consideradas tardias, pois tem-se como marco da Previdência Social brasileira a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682/1937) a qual instituía Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) nas empresas de estradas de ferro, as quais possuíam caráter contributivo e permitiam a aposentadoria e a pensão por morte. Porém, as Caixas de Aposentadoria e Pensões criadas no âmbito de outras áreas econômicas eram instituídas e geridas pela própria empresa, de forma análoga a uma empresa de previdência privada.

Apenas em 1933, no entanto, com a criação do Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos - e os demais institutos que foram criados - é que o Estado passou a administrar e se responsabilizar pela concessão de benefícios, principalmente previdenciários, constituindo, portanto, instituições previdenciárias públicas. Porém, não obstante fossem geridas pelo Poder Público, somente em 1960, com a Lei Orgânica da Previdência Social, é que foram criadas normas unificadoras dos regimes beneficiários dos Institutos e que foram transformadas em Institutos as Caixas de Aposentadoria até então existentes.

A unificação de todos os Institutos de Aposentadoria e Pensão se deu apenas em 1967, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Após, em 1977, seria criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), o qual, por meio de diversas autarquias realizava-se a arrecadação e fiscalização das contribuições previdenciárias, e seus respectivos pagamentos e concessão de benefícios. Na época, a política securitária era desprovida de solidariedade. Também fazia parte do sistema o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência

⁴⁷ PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma da Previdência**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

Social (INAMPS), autarquia que promovia proteção médica, mas tão somente aos segurados que contribuíam para tanto, sendo, portanto, desprovida de universalidade.

Em 1988, era promulgada a Constituição Federal atual, a qual instituiu a Seguridade Social tal qual é conhecida atualmente, promovendo uma mudança paradigmática substancial. Conquanto já existissem mecanismos de proteção social, ainda não eram constitucionalmente previstos princípios a ele inerentes de forma a tornar-se um sistema efetivamente protetivo à sociedade como um todo, assim como ainda havia óbices de acesso à cobertura pelos rurais, principalmente no que diz respeito à previdência. A saúde não era de acesso universal a quem dela necessitar, dependendo de contribuições, assim como a assistência social não era propriamente considerada uma política pública, mas sim como mera atuação beneficente, e também não era promotora de benefícios de prestações monetárias de modo continuado sem a necessidade de contribuição.

Sendo, assim, Tatiana Wargas de Faria Baptista afirma que o modelo promovido pela Constituição Federal de 1988:

[...] veio responder às demandas de reestruturação da política social no Brasil, contrapondo-se à política de seguro social e política assistencialista desenvolvidas no país até àquela data. A seguridade social produziu um novo ideário social a partir de 1988, que determinou a formulação de uma estrutura de proteção social abrangente (universalidade da cobertura e do atendimento), justa (uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais), equânime (equidade na forma de participação do custeio) e democrática (caráter democrático e descentralizado na gestão administrativa), onde o Estado passou a ter a responsabilidade da provisão e o dever de atenção⁴⁸, p. 99.

Porém, com cerca de 35 anos de sua existência como direito fundamental e clausula pétrea, a Seguridade Social brasileira já se encontra na citada fase de “redefinição”. Porém, os países da América Latina sequer se concretizaram os direitos sociais prometidos pelas Constituições de forma efetiva. Segundo Lazzari e Castro:

Entretanto, em países – tais como o Brasil – que não atingiram o mesmo nível de proteção social que os dos continentes precursores de tais ideias – Europa, América do Norte, Oceania –, o período atual gera problemas de outra ordem: a redução de gastos públicos com políticas sociais, o que, em verdade, significa o não atingimento do prometido Bem-Estar Social. Por esse motivo, existem críticas à utilização da expressão “Estado de Bem-Estar” [...] pois, em razão de problemas na implementação das políticas

⁴⁸ BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Seguridade Social no Brasil. **Revista do Serviço Público, Escola Nacional de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 99-119, jul. 1998. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1478>. Acesso em 9 out. 2023

sociais propugnadas, muitos estudiosos observam não ter chegado a existir “bem-estar” em muitos Estados que se disseram adeptos de tal modelo⁴⁹, p. 54.

Não obstante, presenciaram-se diversas alterações legislativas na Lei 8.212/91, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o plano de custeio; na Lei 8.213/91, que cuida dos planos de benefícios previdenciários; e principalmente na própria Constituição, de modo que o sistema securitário brasileiro, principalmente a Previdência Social e seu respectivo acesso, sofreram profundas reformas, sob o pretexto da falta de sustentabilidade do atual sistema.

Nesta senda, a Emenda Constitucional nº 103/2019 promoveu diversas alterações no Regime Geral de Previdência Social – e também nas normas gerais dos Regimes Próprios de Previdência Social, que é o sistema previdenciário dos servidores públicos, que não é tema do presente trabalho. Dentre tantas restrições de direitos, o constituinte derivado inseriu o §14º no art. 195 da Carta Magna, determinando que, no que diz respeito ao Regime Geral de Previdência Social, somente serão consideradas, para fins de tempo de contribuição, as competências cuja contribuição seja igual ou superior à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria, assegurado o agrupamento de contribuições. Com vistas a regulamentar esta, e as demais inovações promovidas pela emenda constitucional, foi expedido pelo Presidente da República o Decreto nº 10.410 de 2020, que inseriu o art. 19-E no Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3048/99). Este dispositivo merece análise, eis que pode estar – a pretexto de dar mera execução da lei – inovando a legislação e restringindo direitos em contraste dos princípios básicos da Previdência Social, indo de encontro às competências do Poder Regulamentar.

5. ANÁLISE DO ART 19-E DO DECRETO 3048/1999

5.1. A CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DOS SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E O VALOR MÍNIMO DO SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO

Conforme anteriormente citado no capítulo referente aos princípios da Seguridade Social, esta é financiada por recursos dos entes federados, assim como

⁴⁹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646302. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646302/>. Acesso em: 09 out. 2023.

pela própria sociedade por meio do recolhimento de tributos. Dentre esses tributos situam-se as contribuições sociais, incidentes sobre diversos fatos geradores – fato definido pela lei como aquele que faz nascer a obrigação legal de pagar o tributo. Nesse sentido, segundo já destacado também anteriormente, a Previdência Social tem como característica inerente a natureza contributiva e a filiação obrigatória a partir do exercício de profissão remunerada, sendo exigido, portanto, em tese – pois será visto que, na prática existe exceções pontuais em que a própria lei presume a contribuição recolhida mesmo que não a seja –, a o pagamento por parte da pessoa que se filiou ao sistema previdenciário.

Com isso surge a contribuição social especificamente relativa ao segurado sujeito destinatário dos benefícios e serviços oferecidos pelo Regime Geral de Previdência Social, eis que a Constituição Federal, no seu art. 195, II, dispõe que haverá a contribuição:

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social (grifo nosso)⁵⁰.

Ademais, merece atenção o fato de que a legislação previdenciária separou os segurados do RGPS em categorias, havendo os contribuintes obrigatórios – formados pelo segurado empregado, contribuinte individual, trabalhador avulso, e segurado doméstico, e segurado especial separados de acordo com a natureza da atividade exercida – e o segurado facultativo, que se trata daquele que não se encaixa no termo “trabalhador” para fins do RGPS, não exercendo atividade remunerada de filiação obrigatória.⁵¹

A contribuição social do trabalhador paga pelos segurados nas suas categorias existente incidirão, em regra, sobre a base de cálculo que a lei estipula como “salário de contribuição”. Este, conforme Lazzari e Castro:

[...] é a medida do valor com a qual, aplicando-se a alíquota de contribuição, obtém-se o montante da contribuição dos segurados empregados, incluindo

⁵⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 out. 2023

⁵¹ BRASIL, Lei nº 8.213, de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. Brasília, DF [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 09 out. 2023

os domésticos, trabalhadores avulsos, contribuintes individuais e, por extensão, os segurados facultativos⁵², p. 248.

Necessário respeitar a exceção referente à categoria dos segurados especiais, a qual contribui com base na receita bruta da produção comercial, nos termos do art. 195, §8º da Constituição Federal⁵³.

Nesse sentido, o salário de contribuição, nos termos do art. 28 da Lei 8.212/1991, varia de acordo com a categoria de segurado em virtude das peculiaridades existentes na forma de obtenção de remuneração de cada uma das categorias:

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

I - para o **empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho**, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa;

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

III - **para o contribuinte individual: a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou pelo exercício de sua atividade por conta própria**, durante o mês, observado o limite máximo a que se refere o § 5º;

IV - **para o segurado facultativo: o valor por ele declarado**, observado o limite máximo a que se refere o § 5º.

§ 11. Considera-se remuneração do contribuinte individual que trabalha como condutor autônomo de veículo rodoviário, como auxiliar de condutor autônomo de veículo rodoviário, em automóvel cedido em regime de colaboração, nos termos da [Lei nº 6.094, de 30 de agosto de 1974](#), como operador de trator, máquina de terraplenagem, colheitadeira e assemelhados, o montante correspondente a 20% (vinte por cento) do valor bruto do frete, carreto, transporte de passageiros ou do serviço prestado, observado o limite máximo a que se refere o § 5º (grifo nosso)⁵⁴.

⁵² CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646302. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646302/>. Acesso em: 09 out. 2023.

⁵³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 out. 2023.

⁵⁴ 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, DF: Presidência da República [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em 09 out. 2023

Cabe ressaltar que a Consolidação das Leis do Trabalho dispõe que:

Art. 457 [...]

§ 1º Integram o salário a importância fixa estipulada, as gratificações legais e as comissões pagas pelo empregador

§ 2º As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, prêmios e abonos não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário⁵⁵.

Sendo assim, apesar de incidir sobre a remuneração, é visualizado que a legislação trabalhista diminuiu a fonte arrecadatória do Estado, excluindo algumas parcelas de encargos trabalhistas e previdenciários. Atento a isso, as normas previdenciárias reproduziram isso, de modo que os valores acima citados não fazem parte do salário de contribuição dos contribuintes do RGPS.

A legislação previdenciária impõe tanto um limite máximo do salário de contribuição, quanto um limite mínimo. Aquele possui previsão no art. 5º da Emenda Constitucional nº 41/1998⁵⁶, sendo considerado o teto da previdência, e seu valor é definido anualmente por meio portaria expedida pelo Ministério de Estado competente quando reajustados os benefícios do RGPS. Portanto, se o segurado auferir valores acima do limite estipulado, sob o excedente não incidirá a alíquota da contribuição, não sendo objeto de incidência tributária, e conseqüentemente será o valor máximo dos benefícios previdenciários. Quanto ao limite mínimo, este varia de acordo com a categoria de segurado, sendo que corresponde, para os segurados contribuinte individual e facultativo, ao salário mínimo, e para os segurados empregados, inclusive o doméstico, e o trabalhador avulso, ao piso salarial legal ou normativo da categoria, ou, inexistindo este, ao salário mínimo, tomado seu valor mensal, diário ou horário, conforme o ajustado e o tempo de trabalho efetivo durante o mês⁵⁷.

Além da importância para fins da incidência da contribuição previdenciária, o salário de contribuição tem impacto direto no cálculo dos valores dos benefícios. Nesta

⁵⁵ BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.** Brasília, DF: Presidência da República [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 9 out. 2023

⁵⁶ BRASIL, Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. **Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República [2003]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 10 out. 2023

⁵⁷ 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, DF: Presidência da República [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em 10 out. 2023.

perspectiva, para se determinar o *quantum* que o segurado receberá, será utilizado como elemento definidor, em regra, o salário de benefício – exceto em relação aos benefícios salário família; auxílio reclusão; pensão por morte; salário maternidade; e os benefícios regidos por lei especial. Atualmente, com a Reforma da Previdência, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 103/2019, o salário de benefício consiste na média aritmética simples do salário de contribuição – e das remunerações utilizadas como base contributiva das contribuições realizadas no âmbito do Regime Próprio ou da Previdência dos Militares – referente a todo período contributivo do segurado ou, se iniciado anteriormente à competência de julho de 1994, desde esta⁵⁸. O salário de benefício será a base de cálculo para fins da determinação da renda mensal inicial do benefício, que será uma porcentagem sobre o total do salário de benefício. Cabe ressaltar que o salário de benefício não poderá ser inferior a um salário mínimo, assim como, em regra, a renda mensal, nos termos do arts. 29, §2º e art. 33, caput da Lei 8213/1991. Tal previsão decorre do art. 201, § 2º da Constituição Federal, que determina que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo⁵⁹. Disso decorre o fato de que benefícios que não substituam o rendimento do trabalho – como o salário família e o auxílio-acidente – poderão ter valor inferior ao salário mínimo.

5.2. O ART. 19-E DO REGULAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEU ÂMBITO DE APLICAÇÃO

O Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/1999) é o documento legal elaborado pelo chefe do executivo federal, no exercício do Poder Regulamentar, que possibilita a execução da legislação previdenciária. Nesta perspectiva, após a Emenda Constitucional nº 103/2019, o Presidente da República expediu o Decreto nº 10.410 em 2020, alterando o Regulamento da Previdência Social, o qual passou a dispor no art. 19-E, caput que:

⁵⁸ 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, DF: Presidência da República [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em 10 out. 2023

⁵⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2023

Art. 19-E - A partir de 13 de novembro de 2019, para fins de aquisição e manutenção da qualidade de segurado, de carência, de tempo de contribuição e de cálculo do salário de benefício exigidos para o reconhecimento do direito aos benefícios do RGPS e para fins de contagem recíproca, somente serão consideradas as competências cujo salário de contribuição seja igual ou superior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição⁶⁰.

Esse dispositivo resulta do já mencionado art. 195, §14º da Constituição Federal, introduzido pela reforma da Previdência Social – elaborada em virtude da dita fase de “redefinição” em prol da sustentabilidade do sistema – por meio do qual determinou-se constitucionalmente que somente será contado como tempo de contribuição as competências em que o segurado contribuir com base no limite mínimo do salário de contribuição mensalmente considerado.

O limite mínimo do salário de contribuição, conforme anteriormente explicado, já era previsto na legislação previdenciária. Inclusive, o dispositivo constitucional em nada interfere no que diz respeito ao contribuinte individual e ao contribuinte facultativo, eis que estes tinham a obrigação de recolher com base no salário mínimo mensal, de modo que, se não recolhessem com base no salário mínimo mensalmente considerado já não era considerado como tempo de contribuição^{61, p. 329}.

Nesta perspectiva, o impacto da alteração constitucional é em relação ao segurado empregado, avulso e doméstico, eis que antes da Reforma da Previdência, se indivíduos destas categorias de segurados recebessem valor inferior ao mínimo mensalmente considerado por qualquer motivo – ausência, contratação no meio do mês, jornada de trabalho reduzida – haveria contribuição sobre valor inferior ao salário mínimo mensal – pois era contribuído sobre o valor mínimo considerado diariamente ou em horas, nos termos do art. 28, §§1º e 3º, estando de acordo com o limite mínimo legalmente estabelecido. Essas contribuições, apesar de inferiores ao limite mínimo do salário de contribuição tomado em seu valor mensal, eram consideradas como tempo de contribuição igualmente^{62, p. 329}, não havendo óbice à garantia de um salário mínimo mensal como *quantum* mínimo dos benefícios do RGPS, mesmo que contribuído com base em remuneração inferior.

⁶⁰ BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. **Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em 14 out. 2023

⁶¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 20, ed. Niterói - Rio de Janeiro. Editora Ímpetus: 2015.

⁶² IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 20, ed. Niterói - Rio de Janeiro. Editora Ímpetus: 2015.

Em que pese a alteração constitucional atingir apenas parcela dos segurados do RGPS, a Constituição Federal exige a contribuição mínima para fins de contagem de tempo de contribuição, enquanto o novel decreto executivo, como visto acima, exige para fins de tempo de contribuição, aquisição e manutenção da qualidade de segurado, carência, cálculo do salário de benefício e contagem recíproca.

Nesta senda, o dispositivo dispõe que, se o segurado não contribuiu com base no valor do salário de contribuição mínimo mensalmente considerado para a respectiva categoria de segurado, mesmo que seu salário de contribuição seja efetivamente inferior ao mínimo mensal, será irrelevante o valor recolhido ao INSS para qualquer fim. Cabe ressaltar, no entanto, que é permitido que o segurado agrupe competências em uma só, ou complemente com valores adicionais aquela em que o segurado tiver recebido menos do que o limite mínimo, ou utilize o excedente de uma competência em outra para contabilizar aquela em que o valor auferido for inferior ao mínimo mensal exigido.

O decreto executivo, portanto, dispõe sobre direitos básicos relacionados ao próprio acesso a Previdência Social, e acaba por limitar esse acesso, eis que exige valor mínimo para a própria aquisição e manutenção da qualidade de segurado. Nesta senda, o dispositivo ser objeto de análise, sendo necessário, portanto, diferenciar o termo “tempo de contribuição”, que é o termo que a Constituição Federal mencionou, em relação aos demais termos presentes no decreto, a fim de analisar se houve mera regulamentação do disposto na Constituição, ou se o decreto ultrapassou os limites do Poder Regulamentar e, por conseguinte, carece de validade, por fazer as vezes do legislador, restringindo o direito à universalidade do acesso ao sistema previdenciário e a equidade na forma de participação do custeio para além daquilo que o constituinte derivado já restringiu.

5.3. ESTUDO DAS ALTERAÇÕES DO DISPOSITIVO E SUAS INVALIDIDADES

O disposto no art. 19-E do Regulamento da Previdência Social, decorre da imposição constitucional da obrigação do segurado obedecer ao limite mínimo do salário de contribuição tomado no seu valor mensal para a contagem tempo de contribuição. Ocorre que o dispositivo regulamentar, diferentemente do constituinte derivado, exige para fins da aquisição da qualidade de segurado, sua respectiva

manutenção, e também para os valores que forem recolhidos pelo indivíduo sejam considerados para carência, cálculo do salário de benefício e reconhecimento da contagem recíproca. Sendo assim, faz-se necessário analisar os institutos previstos no dispositivo regulamentar em comparação ao tempo de contribuição.

De acordo com a legislação, considera-se tempo de contribuição aquele tempo correspondente aos períodos em que houve a contribuição – efetiva ou presumida de forma absoluta pelo legislador – para o Regime Geral de Previdência Social⁶³. O tempo de contribuição aparece como um dentre os diversos critérios previstos na legislação para fins de benefícios de longo prazo como para a aposentadoria por tempo de contribuição dos deficientes; para a aposentadoria programada – que utiliza tanto o tempo de contribuição quanto a idade – e para a aposentadoria especial, que também é, na prática, programada, não obstante possuir critérios específicos em virtude da atividade laboral exercida pelo segurado. Ademais, o tempo de contribuição é o critério considerado para fins de emissão de certidão de contagem recíproca:

Art. 94. Para efeito dos benefícios previstos no Regime Geral de Previdência Social ou no serviço público é assegurada a contagem recíproca do **tempo de contribuição na atividade privada, rural e urbana, e do tempo de contribuição ou de serviço na administração pública**, hipótese em que os diferentes sistemas de previdência social se compensarão financeiramente. (grifo nosso)⁶⁴.

Ou seja, utiliza-se o tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para a utilização em um Regime Próprio de Previdência – ou num regime previdenciário de militares – e vice-versa. Sendo assim, já se pode depreender que, se para fins de contagem recíproca, utiliza-se como critério o tempo de contribuição, o decreto, ao exigir contribuição mínima para fins de contagem recíproca, não estaria, em tese, legislando, mas indo ao encontro do disposto na Constituição Federal.

O salário de benefício, conforme já abordado anteriormente, é o valor resultante da média aritmética de todas as contribuições efetuadas pelo segurado desde julho de 1994 ou desde a filiação, se posterior àquele ano. Com base nesse

⁶³ BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. **Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 14 out. 2023

⁶⁴ BRASIL, Lei nº 8.213, de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Brasília, DF [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 14 out. 2023.

valor, será determinada a renda mensal dos benefícios de prestação continuada, com exceção a alguns benefícios previstos em lei. O art. 19-E afirma que somente serão reconhecidas para fins de cálculo do salário de benefício as competências cujo valor contribuído seja igual ou superior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição. Tal disposição somente teria sentido para o cálculo dos benefícios que utilizam o tempo de contribuição como requisito, eis que, nesse caso as competências que não forem consideradas como tempo de contribuição, não seriam incluídas no cálculo do salário de benefício, o que seria inclusive benéfico ao segurado, pois não incluiria no cálculo as competências com valores inferiores. No entanto, o dispositivo regulamentar estende ao cálculo do salário de benefício como um todo. Ou seja, antes a contribuição era considerada, e o valor, apesar de inferior ao limite mínimo mensal, era considerado como tal pois contribuído com base no mínimo diário ou horário – em relação aos segurados empregado, avulso e doméstico, pois no tocante aos demais já se exigia, conforme anteriormente mencionado, que houvesse contribuição com base no mínimo mensalmente considerado. O salário de contribuição, portanto, em nada se confunde com o tempo de contribuição, não havendo o que se falar em mera regulamentação ou possibilitação da execução do dispositivo constitucional.

A carência é um período de contribuições mensais necessárias, determinado pela lei, para o acesso a determinado benefício. Enquanto não o for cumprido integralmente o período de carência, o segurado não fará jus ao benefício a que pretende. Nesse sentido, trata-se, em suma, de:

[...] norma protetiva do sistema impondo um período mínimo durante o qual o obreiro, cuja qualidade de segurado foi adquirida, não poderá usufruir de determinados benefícios, a fim de se preservar o sistema de previdência social, essencialmente contributivo, daqueles que só ocorrem a ele quando atingidos pelo risco social⁶⁵, p. 64.

Não obstante se tratar, assim como no tempo de contribuição, do recolhimento do tributo previdenciário mensalmente aos cofres públicos por um determinado tempo necessário em virtude de disposição legal, a carência não se confunde com tempo de contribuição.

Primeiramente, em relação a alguns segurados do Regime Geral de Previdência Social, a data de início da contagem do período de carência se dá com o

⁶⁵ ROCHA, Daniel Machado da; BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

primeiro recolhimento sem atraso da respectiva competência⁶⁶. É o que se aplica ao segurado facultativo; ao especial que contribua com a alíquota comum e não a diferenciada para a categoria; e ao contribuinte individual – autônomos em geral – em relação aos serviços em que ele mesmo tem a obrigação de recolher a contribuição ao INSS, a data de início da contagem do período de carência se dá com o primeiro recolhimento sem atraso da respectiva competência. Sendo assim, se o segurado se amoldar conforme o acima mencionado, poderá ter tempo de contribuição e período de carência diferenciados, eis que o tempo de contribuição é o tempo no qual houve recolhimentos à Previdência Social – inclusive retroativos – enquanto a carência só será contada a partir do primeiro recolhimento dentro do prazo, portanto, sendo impossibilitado o recolhimento da contribuição de forma retroativa, salvo se já efetuado o primeiro recolhimento sem atraso para dar início a contagem.

Também, a legislação expressamente exige que seja cumprido período de carência, não havendo menção ao termo tempo de contribuição, para se ter acesso a alguns benefícios. É o que se aplica ao auxílio-doença – atualmente chamado de benefício por incapacidade temporária –, salário-maternidade, auxílio-reclusão, aposentadoria especial ou por invalidez – atualmente chamada de aposentadoria por incapacidade permanente. Aliás, existem benefícios que exigem tempo de contribuição e carência, o que demonstra não se tratarem de institutos idênticos, senão parecidos – e não mero erro técnico do legislador. Prova disso é a aposentadorias especial programada. Esta exige, além do tempo de contribuição estabelecido em lei, o cumprimento de cento e oitenta contribuições mensais de carência – os quais até podem ser contabilizados de forma simultânea e paralela, mas não necessariamente, em virtude da data inicial estabelecida para determinados segurados.

Já a aquisição e manutenção da qualidade de segurado dizem respeito à própria condição do indivíduo de fazer parte do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e, conseqüentemente, ao direito a receber benefícios e serviços prestados pelo RGPS. Para receber a cobertura previdenciária, é indispensável a filiação – aquisição da qualidade de segurado – assim como, em regra, a sua respectiva

⁶⁶ BRASIL, Lei nº 8.213, de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Brasília, DF [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 17 out. 2023

manutenção no sistema de Previdência, salvo o direito adquirido e as aposentadorias de longo prazo, que exigem tempo de contribuição e/ou idade.

A filiação ao RGPS se dá automaticamente em relação a pessoa que exerce atividade remunerada, sendo, portanto, decorrência obrigatória, o que faz com que nasça o dever de contribuir. Isso decorre do mandamento constitucional previsto em seu art. 201, caput⁶⁷, ou seja, do caráter compulsório da filiação. Nesse sentido, afirma André Studart Leitão:

O trabalhador não tem a opção de não se filiar ao regime previdenciário correspondente (geral ou próprio) na medida em que, exercendo atividade remunerada que lhe imponha a filiação obrigatória a algum regime de previdência social, passa a ser filiado obrigatório deste regime⁶⁸, p. 37.

A filiação ao sistema previdenciário independe da contribuição ao sistema, em que pese exista essa obrigatoriedade, exceto em relação aos segurados facultativos – aqueles que não exercem atividade remuneratória que sujeitam o indivíduo à filiação obrigatória –, os quais filiam-se ao RGPS por ato volitivo através da sua respectiva inscrição.

Além disso, existem benefícios ofertados pelo RGPS que, por não exigirem o cumprimento de período de carência⁶⁹, por consequência, resultam na desnecessidade de efetiva contribuição, desde que mantida a qualidade de segurado, que será debatida a frente, pois se a carência é o número indispensáveis de contribuições mensais para fazer jus ao benefício, quando não a for exigida, não será necessário qualquer recolhimento. Logo, nesses benefícios exige-se somente a filiação e a manutenção da qualidade de segurado no momento do fato gerador.

Nesta perspectiva destaca-se a passagem de Carlos Alberto Pereira de Castro, ao relatar a diferença entre o recolhimento aos cofres públicos do tributo, em relação a filiação ao RGPS, diante do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, assim ilustrar a desnecessidade do filiado ao regime de contribuir para se ter acesso a determinados benefícios:

⁶⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 out. 2023

⁶⁸ LEITÃO, André S.; MEIRINHO, Augusto Grieco S.; LIMA, Alexandre César Diniz M. **Direito Previdenciário**. São Paulo Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555599961. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555599961/>. Acesso em: 17 out. 2023.

⁶⁹ BRASIL, Lei nº 8.213, de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. Brasília, DF [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 20 out. 2023

[...] a falta de recolhimento das contribuições não caracteriza ausência de filiação, mas apenas uma inadimplência de índole tributária; é dizer, diante do ideal de universalidade não merece prevalecer a interpretação de que, “ausente a contribuição, não há vinculação com a Previdência” [...] Esta última acontece ao passo em que há exercício de atividade laboral remunerada, automaticamente (na expressa previsão do art. 20 do Regulamento da Previdência Social), então incluindo o indivíduo no campo da proteção previdenciária sem que disso dependa um ato formal (a inscrição). Basta observar que se um trabalhador, em seu primeiro dia de seu primeiro emprego, sofre acidente do trabalho ou de qualquer outra natureza, mesmo não tendo havido qualquer contribuição ainda ao sistema, fará jus a benefícios, caso necessite⁷⁰, p. 92.

O instituto da manutenção da qualidade de segurado diz respeito ao tempo definido em lei no qual o segurado continua a receber a proteção do RGPS independentemente de qualquer contribuição para a Previdência Social, nos termos do art. 15 da Lei 8.213/1991⁷¹, denominando-se “período de graça”, findo o qual o indivíduo perderá a qualidade de segurado.

O referido período em que se mantém a qualidade de segurado, possibilitando o acesso a todos benefícios e serviços do RGPS a que cumprir os requisitos em lei, se inicia, em regra, quando da ausência da atividade remunerada que sujeita o indivíduo à filiação obrigatória, pois com ela é que nasce a filiação compulsória, ou seja, a obrigatoriedade de fazer parte da Previdência Social. Cabe ressaltar, porém, que na prática isso se aplica aos segurados que não possuem o dever legal de recolher suas próprias contribuições, tendo, portanto, a contribuição presumida por lei, ou seja, independe de ser efetiva ou não.

Tal regra – a ausência da atividade laboral como fato gerador do período de carência – é excetuada em relação ao contribuinte individual que tem obrigação de recolher, ele próprio, suas contribuições, e ao segurado facultativo, que é aquele que já não exercia nenhuma atividade laboral que o sujeitasse ao RGPS compulsoriamente, mas que contribuía por vontade própria. Nesse caso acima, a o período de graça inicia-se com a ausência propriamente dita de recolhimento aos

⁷⁰ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. A exigência de contribuição mínima para o segurado empregado – o art. 19-E do RPS. In: BASTOS, Alberto Luiz Hanemann et al. **Comentários ao Novo Regulamento da Previdência Social**. Belo Horizonte: Pandeia Jurídica, 2021. p 89-112.

⁷¹ BRASIL, Lei nº 8.213, de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. Brasília, DF [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 4 nov. 2023

cofres públicos⁷², p. 158, e não no momento em que deixa de exercer atividade remunerada.

De qualquer modo, independentemente das eventuais divergências entre a doutrina previdenciária e o Instituto Nacional do Seguro Social – autarquia à qual compete reconhecer o direito, operacionalizar e administrar a concessão dos benefícios e serviços do RGPS –, o art. 15 da Lei 8.213 é norma em sentido estrito, primária, elaborada pelo Poder Legislativo, e define que somente entrará o segurado no período de graça, ou seja, de manutenção da qualidade de segurado, quando houver a ausência de contribuição – presumida ou efetiva a depender do segurado – independentemente de qualquer valor.

No entanto, o art. 19-E do Regulamento da Previdência Social determina que somente serão consideradas as contribuições, para fins da manutenção da qualidade de segurado, que forem superiores ao limite mínimo mensal estabelecido, mesmo que haja o efetivo recolhimento do valor com base no respectivo salário de contribuição. Ou seja, se o segurado, mesmo que contribua para o RGPS compulsoriamente, auferir no respectivo mês remuneração inferior ao salário de contribuição mínimo definido na lei, não terá a competência computada, de modo que começará a contar o período de graça. Além disso, por consequência, se nos próximos meses não auferir renda superior ao valor limite, não interromperá a contagem do período, correndo o risco de perder a qualidade de segurado, ao menos que efetue o agrupamento de competências – junte meses trabalhados em uma competência – ou a complementação com valores que não façam parte do salário de contribuição, ou a utilização de eventual excedente percebido em competências anteriores ou posteriores. Além disso, se o segurado perder a qualidade de segurado sem ter completado 120 (cento e vinte) contribuições mensais – ou seja, se não contribuir com valor igual ou maior que o limite mínimo mensal por 10 anos –, seu período de carência, ao parar de exercer atividade remuneratória de filiação obrigatória, será de 12 (doze) meses, e não de 24 (vinte e quatro) meses, nos termos do art. 15, §1º da Lei 8.213/99.⁷³

⁷² GOES, Hugo. **Manual de Direito Previdenciário**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645305. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645305/>. Acesso em: 4 nov. 2023.

⁷³ BRASIL, Lei nº 8.213, de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. Brasília, DF [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 09 out. 2023

5.4. A NATUREZA DA INVALIDIDADE

Conforme já explicitado no capítulo referente ao Poder Regulamentar, em regra quando se trata de decreto regulamentar, ou seja, de norma secundária, eventuais vícios referentes à extrapolação dos limites da competência regulamentar ensejam controle de legalidade. Isso se dá pelo fato de que o decreto executivo se ampara diretamente em legislação infraconstitucional e tão somente por via reflexa em relação à Constituição Federal. Sendo assim, por mais que um decreto que regulamente uma norma infraconstitucional vá de encontro à Constituição, não há possibilidade de controle de constitucionalidade.

De modo diverso, quando se tratar de decreto autônomo, ou seja, desprovido de lei a ser regulamentada, que eventualmente exorbitar os poderes da Administração Pública, estar-se-á diante de um caso de inconstitucionalidade, sendo possível, portanto, o controle de constitucionalidade, cabendo ação direta de inconstitucionalidade, desde que se trate de decreto autônomo estadual ou federal – ou distrital, desde que revestido de caráter estadual, em virtude da cumulação, pelo Distrito Federal, das competências dos Estados e dos Municípios⁷⁴, p. 801. No caso de decreto autônomo municipal – ou distrital no uso de competências inerentes aos Municípios – cabe controle concentrado de constitucionalidade, porém através de Arguição de Descumprimento de preceito fundamental, em virtude de seu caráter subsidiário⁷⁵, p. 861.

Nesta perspectiva, o Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/99) visa regulamentar, em regra, a legislação infraconstitucional previdenciária De acordo com Renato Barth Pires:

Adotando tais premissas, deve-se concluir que a maioria, senão a quase totalidade das discussões envolvendo o Regulamento da Previdência Social serão solucionadas no plano da **legalidade**, dado que o Decreto nº 3.048/99 tem por objetivo a regulamentação da Lei nº 8.213/91⁷⁶, p. 72.

⁷⁴ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 20ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

⁷⁵ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 20ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

⁷⁶ PIRES, Renato Barth. Competência Regulamentar no Direito Previdenciário. In: BASTOS, Alberto Luiz Hanemann et al. **Comentários ao Novo Regulamento da Previdência Social**. Belo Horizonte: Pandeia Jurídica, 2021. p 63-86.

No entanto, seu art. 19-E, inserido por meio do Decreto nº 10.410/20 não encontra fundamento algum na legislação previdenciária infraconstitucional, de modo que não há lei em sentido estrito que esteja sendo regulamentada pelo art. 19-E, eis que a lei 8.213/91 não foi alterada após a Emenda Constitucional nº 103/2019 e, até então, sequer faz menção à limitação de valores a fim de consideração para qualquer fim previdenciário. Além disso, o dispositivo também não possui natureza de decreto autônomo, eis que, não obstante não ser expedido em função de legislação infraconstitucional, o dispositivo regulamenta o disposto no art. 195, §14º da Constituição Federal, o qual determina valores mínimos a fim de consideração para fins de tempo de contribuição.

Nesse sentido, a regulamentação promovida pelo art. 19-E refere-se diretamente à Constituição Federal, mais especificamente em relação ao art. 195, §14º. Deduz-se, desse modo, que o parâmetro de validade do art. 19-E é a própria disposição constitucional, possibilitando o controle concentrado de constitucionalidade.

O respectivo controle do dispositivo federal – pois expedido pelo Chefe do Executivo da União – pode ser via controle abstrato através de ADI, que é a ação na qual discute-se tão somente a validade da norma em si em tese, perante o Supremo Tribunal Federal, através dos legitimados ativos mencionados na própria Constituição Federal nos incisos do art. 103. Nesse caso – controle abstrato da constitucionalidade da norma – a decisão proferida terá efeitos para todos e retroativos desde a data de início da vigência do art. 19-E, expurgando-o do ordenamento jurídico.

Também, poderá ser questionado o dispositivo por meio de controle incidental, caso em que sua a constitucionalidade será suscitada em meio de uma ação comum em qualquer juiz ou tribunal perante o qual tramite o processo judicial, como fundamento para o pedido principal da parte litigante, como, por exemplo, a consideração dos valores recolhidos aos cofres públicos para todos os fins, exceto tempo de contribuição, haja vista sua previsão constitucional. Nesse caso – controle incidental – a decisão terá efeitos *inter partes*, mas também será retroativo.

6. CONCLUSÃO

No Brasil, a Previdência Social é um direito que, dotado de *status* constitucional desde a Constituição de 1946 – apesar de haverem normas de cunho

previdenciários datadas anteriormente –, revela, assim como outras previsões das Constituições brasileiras de meados do século XX em diante, uma mudança paradigmática em relação aos deveres do Estado. Tal previsão revela uma nova postura estatal, de caráter positivo, com vistas a promover verdadeiro bem-estar social, de modo a não mais se restringir ao ideal liberal do século XVIII e XIX que, já em crise, propugnava, em resumo, o não agir do Estado, a previsão de direitos civis e a liberdade política. Sendo assim, a proteção do indivíduo contra as intempéries da vida e do trabalho passou a ser de interesse do Estado, o qual passou a exigir que a sociedade como um todo – junto da própria Administração Pública - contribuísse, a partir do recolhimento de contribuições sociais - valores de natureza tributária – para que houvesse um seguro social para os trabalhadores em geral. Também, passou a haver a previsão de normas previdenciárias relacionadas aos servidores públicos - as quais não são objeto do presente trabalho, pois eles atualmente participam de regime previdenciário diferente, assim como os militares, apesar de algumas semelhanças com o Regime Geral de Previdência Social.

A consolidação do seguro social como direito social e fundamental veio no ano de 1988, quando, com a Constituição Federal daquele ano, a Previdência Social - que passou a integrar a Seguridade Social, junto da Assistência Social e da Saúde - teve maior regramento e detalhes constitucionalmente delineados, sendo de filiação obrigatória a todos que exercessem atividade remunerada em geral, assim como foram instituídas diversas contribuições sociais com variadas bases de cálculo a fim de financiar o sistema da Seguridade Social, de natureza solidária. Nesta perspectiva, o constituinte originário definiu como objetivo e alicerce principiológico da Seguridade Social como um todo a cobertura universal e a equidade na participação do custeio, sendo, portanto, necessária a abrangência do maior número de indivíduos e intempéries possíveis, assim como deve ser levado em conta, em relação a contribuição, a capacidade econômica do indivíduo para tanto.

Em que pese a recente Constituição visar o acima citado, nota-se constantes mudanças legislativas, e inclusive constitucionais, acerca do funcionamento do sistema previdenciário, impactando cada vez mais o acesso e participação dos trabalhadores ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) - sistema de previdência que abrange todos trabalhadores, salvo os servidores públicos e militares. Nesse sentido, o constituinte originário exigiu para a participação no RGPS e recebimento de benefícios o pagamento da contribuição social do segurado, a qual

incide sobre a remuneração deste, ou, mais precisamente, sobre o seu salário de contribuição. Ocorre que, através da Emenda Constitucional nº 103/2019, considerada popularmente como “Reforma da Previdência” incluiu o art. 195, §14º na Constituição Federal, o qual passou a exigir que somente seria reconhecida como tempo de contribuição do segurado ao RGPS a competência cuja contribuição seja igual ou superior à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria. Portanto, caso o segurado auferir renda inferior ao mensalmente definido como limite mínimo para a contribuição e não a complementasse a fim de contribuir aos cofres públicos a título de contribuição social do trabalhador, os valores recolhidos ao RGPS pelo indivíduo não seriam considerados para o tempo de contribuição - requisito indispensável para diversos benefícios previdenciários.

Essa previsão constitucional não gerou alteração legislativa qualquer, mas foi regulamentada por via do Decreto nº 10.410, de 2020 expedido pelo chefe do Poder Executivo Federal, o qual alterou o Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3048/99) que passou a dispor o seguinte:

Art. 19-E. A partir de 13 de novembro de 2019, para fins de aquisição e manutenção da qualidade de segurado, de carência, de tempo de contribuição e de cálculo do salário de benefício exigidos para o reconhecimento do direito aos benefícios do RGPS e para fins de contagem recíproca, somente serão consideradas as competências cujo salário de contribuição seja igual ou superior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição.⁷⁷

A presente monografia reside na previsão acima contida do Regulamento da Previdência Social, eis que, sob a pretensão de regulamentar o art. 195, §14º da Constituição Federal, passou-se a não ser mais considerada as contribuições inferiores ao limite mínimo mensal exigido para diversos fins além do reconhecimento do tempo de contribuição. Questionou-se a validade do dispositivo a partir dos limites do Poder Regulamentar da Administração Pública - prerrogativa do chefe do executivo em expedir decretos – e o seu respectivo parâmetro de validade para, caso reconhecida sua invalidade, qual ser a medida legal cabível a fim de retirá-lo do ordenamento jurídico.

⁷⁷ BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. **Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em 5 nov. 2023

Para tanto, foi estudada – sem a pretensão de esgotar o tema - a separação dos poderes, com vistas a definir as funções do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Depreendeu-se da análise que, sem esquecer de exceções constitucionalmente previstas, somente compete ao Poder Legislativo inovar o ordenamento jurídico, criando ou suprimindo direitos e obrigações.

Também, foi necessária a compreensão acerca do Poder Regulamentar da Administração Pública brasileira, que compreende a prerrogativa do chefe do executivo expedir decretos. Foi visto que os decretos, em relação às leis, somente possuem a semelhança de ser ato normativo dotado de generalidade e abstração, mas que somente limita-se a possibilitar a execução das leis oriundas do legislativo, com vistas a regulamentar e padronizar sua aplicação. Ademais, por não ser ato legislativo propriamente dito, não pode, em regra, ser objeto de controle de constitucionalidade, haja vista ser ato secundário, tendo como fundamento de validade leis infraconstitucionais, merecendo controle de legalidade, apenas.

Viu-se, posteriormente, a Seguridade Social com enfoque na Previdência Social, de modo que foi objeto do presente trabalho o estudo da evolução da seguridade social como um todo e da brasileira para compreender sua atual conjuntura; dos princípios de interesse ao questionamento do dispositivo analisado – universalidade da cobertura e equidade da participação no custeio –; e das contribuições sociais dos segurados do RGPS. Com isso, viu-se que a alteração promovida pela Emenda Constitucional e o art. 19-E do Regulamento da Previdência não interferem as modalidades de segurados denominadas “contribuinte individual” e “facultativo”, pois assim já funcionava anteriormente. Além disso, a categoria denominada “segurado especial” não é afetada pois não contribui da mesma forma que os demais segurados, contribuindo com base na receita da produção e não com base no salário de contribuição - pois este que possui limites mínimo e máximo. Sendo assim, a alteração constitucional e regulamentar impacta os segurados denominados “empregado”, “avulso” e “empregado doméstico”.

Por fim, foi analisada a validade do dispositivo propriamente dito, sendo, para tanto, imprescindível o estudo de todos os institutos previstos no art. 19-E – carência, aquisição e manutenção da qualidade de segurado, salário de benefício e contagem recíproca – e do previsto no art. 195, §14º da Constituição - tempo de contribuição – a fim de visualizar eventual diferença. Foi explicitado que que não são institutos semelhantes ou dependentes entre si – com exceção da contagem recíproca – de

modo que qualquer interpretação de que a inclusão desses elementos ocorre sob título de possibilitar a execução da alteração constitucional vai de encontro aos postulados da universalidade da cobertura e da equidade da participação no custeio, eis que impactaria a prerrogativa do acesso do indivíduo à Previdência Social. Sendo assim, o art. 19-E do Decreto 3048/99 viola a prerrogativa do legislador de inovar o ordenamento jurídico, pois ultrapassa os limites do Poder Regulamentar, carecendo de validade. Além disso, o dispositivo não regulamenta – de forma viciada – qualquer lei infraconstitucional, mas sim a própria Constituição Federal, não havendo lei situada entre o dispositivo e a Constituição que seja parâmetro de controle de validade da norma regulamentar. Portanto, o decreto pode ser objeto de controle de constitucionalidade, seja pela via incidental, seja por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 20ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

BAFFA, Elisabete Fernandes. Separação de poderes. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Disponível em: <http://semanaacademica.org.br/artigo/separacao-de-poderes>. Acesso em 02 set. 2023

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Seguridade Social no Brasil. **Revista do Serviço Público, Escola Nacional de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 99-119, jul. 1998. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1478>. Acesso em 9 out. 2023

BARROSO, Luís R. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. p. 247 *E-book*. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 24 set. 2023

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://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. **Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República [2003]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 10 out. 2023

BRASIL, Lei nº 8.213, de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. Brasília, DF [2022]. Disponível em: BRASIL.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. **Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Brasília, DF: Presidência da República [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 9 out 2023

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, DF: Presidência da República [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em 10 out. 2023

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm Acesso em: 17 set. 2023

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, DF: Presidência da República [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em 09 out. 2023

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Primeira turma recursal do Paraná). **Recurso Inonimado 5007484-12.2018.4.04.7013.** ADMINISTRATIVO. RECURSO INONIMADO. PENSIONISTA DE MILITAR. CONSIGNAÇÃO DE EMPRÉSTIMO [...] Relator: Juiz Gerson Luiz Rocha. Requerente: Luceli Teodoro Pereira. Requerido: União. Julgado em 8 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=principal&>. Acesso em: 24 set. 2023.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. A exigência de contribuição mínima para o segurado empregado – o art. 19-E do RPS. In: BASTOS, Alberto Luiz Hanemann et al. **Comentários ao Novo Regulamento da Previdência Social.** Belo Horizonte: Pandeia Jurídica, 2021. p 89-112.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. **Direito Previdenciário.** São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646302. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646302/>. Acesso em: 01 out. 2023.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira, **Curso de Direito Administrativo,** Editora Malheiros, 13ª Ed.

DELGADO, Guilherme Costa; JACCOUD, Luciana de Barros, NOGUEIRA, Roberto Passos; Seguridade Social: Redefinindo o alcance da cidadania, **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise,** Brasília, v. 1, n. 17, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4347>. Acesso em: 27 set. 2023

FAIOLA, Samantha Lau Ferreira Almeida. **As Leis no Contrato Social de Jean-Jacques Rousseau.** 2019. 83 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2070>. Acesso em: 12 set. 2023

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774265. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774265/>. Acesso em: 17 set. 2023.

FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 17 set. 2023.

GOES, Hugo. **Manual de Direito Previdenciário**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645305. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645305/>. Acesso em: 4 nov. 2023.

GOUVEIA, Daniel Otávio Genaro; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. Organização dos poderes e suas funções típicas e atípicas segundo a Constituição Federal de 1988. **ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA-ISSN 21-76-8498**, v. 4, n. 4, 2008. Disponível em: <http://inter temas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/viewFile/1685/1604>. Acesso em 03 set. 2023

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 20, ed. Niterói - Rio de Janeiro. Editora Ímpetus: 2015.

ILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 03 set. 2023.

LEITÃO, André S.; MEIRINHO, Augusto Grieco S.; LIMA, Alexandre César Diniz M. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555599961. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555599961/>. Acesso em: 01 out. 2023.

MARRARA, T. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 23-51, 2014. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v1i1p23-51. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/73561>. Acesso em: 23 set. 2023

MARTINS, Sergio P. **Direito da seguridade social: direito previdenciário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553626157. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626157/>. Acesso em: 01 out. 2023.

MEIRELLES, H. L. Os poderes do administrador público. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 51, p. 1–18, 1958. DOI: 10.12660/rda.v51.1958.17733. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/17733>. Acesso em: 24 set. 2023

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (Sétima Câmara Cível). **Apelação cível 1.0000.20.020394-1/002**. REMESSA NECESSÁRIA - APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - EDUCAÇÃO INFANTIL - MATRÍCULA - LIMITE ETÁRIO [...] Apelante: Estado de Minas Gerais. Apelado: Kauã Vitor Silva Grigório. Relator: Des(a). Oliveira Firmo. Julgado em: 14 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg>. Acesso em: 24 set. 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (Oitava turma). **Recurso Ordinário 0001402-80.2014.5.03.0111**. PROGRAMA DE INCENTIVO À APOSENTADORIA CRIADO POR LEI MUNICIPAL. DECRETO REGULAMENTAR. LIMITES [...]. Recorrentes: Juízo da 32ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte (ex-officio). Recorrido: Os mesmos; Conceição Geralda Silva Costa. Relator: Des. Marcio Ribeiro do Valle. Julgado em: 26 de agosto 2015. Disponível em: <https://juris.trt3.jus.br/juris/consultaAcordaoPeloNumero.htm>. Acesso em: 24 set. 2023.

MONTESQUIEU, Charles. **O Espírito das Leis, 9ª edição**. [São Paulo]: Editora Saraiva, 2008. *E-book*. ISBN 9788502105232. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502105232/>. Acesso em: 11 set. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 203.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559774944. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559774289. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774289/>. Acesso em: 24 set. 2023.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. São Paulo : Grupo GEN, 2019. *E-book*. ISBN 9788530988319. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988319/>. Acesso em: 05 set. 2023.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma da Previdência**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. p. 132. *E-book*. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 24 set. 2023.

PIRES, Renato Barth. Competência Regulamentar no Direito Previdenciário. In: BASTOS, Alberto Luiz Hanemann et al. **Comentários ao Novo Regulamento da Previdência Social**. Belo Horizonte: Pandeia Jurídica, 2021. p 63-86.

ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

ROCHA, Daniel Machado da; BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

VIANNA, João Ernesto A. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9788597024029. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024029/>. Acesso em: 01 out. 2023.