

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

▪ **SEGURIDADE SOCIAL: SEGURIDADE SOCIAL. ORIGEM E EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL. CONCEITUAÇÃO. ORGANIZAÇÃO E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.**

A Seguridade Social não surgiu abruptamente, seja no mundo, seja no Brasil. Ela originou-se na necessidade social de se estabelecer métodos de proteção contra os variados riscos ao ser humano. Em verdade, a elaboração de medidas para reduzir os efeitos das adversidades da vida, como fome, doença, velhice, etc. pode ser considerada como parte da própria teoria evolutiva de Darwin, na parte em que refere à capacidade de adaptação da raça humana para sobreviver. Segundo Ibrahim, “não seria exagero rotular esse comportamento de algo instintivo, já que até os animais têm hábito de guardar alimentos para dias mais difíceis. O que talvez nos separe das demais espécies é o grau de complexidade de nosso sistema protetivo.”¹

A gênese da proteção social conferida pelo Estado originou-se, então, na Alemanha, com a aprovação, em 1883, do projeto do Chanceler Otto Von Bismarck. A Lei do Seguro Social garantiu, inicialmente, o seguro-doença, evoluindo para abrigar também o seguro contra acidentes de trabalho (1884) e o seguro de invalidez e velhice (1889). O financiamento desses seguros era tripartido, mediante prestações do empregado, do empregador e do Estado.

Depois da atuação do Chanceler Alemão para diminuir a tensão existente entre as classes trabalhadoras, surge uma nova fase, denominada constitucionalismo social, em que o tema sob análise começa a ser positivado na própria Constituição dos países.

O ápice da evolução securitária deu-se a seguir, no ano de 1942, com a divulgação, na Inglaterra, do famoso Relatório Beveridge, que previa uma ação estatal concreta como garantidora do bem-estar social, estabelecendo a responsabilidade do Estado, além do seguro social, na área da saúde e assistência social. O Plano Beveridge foi elaborado por uma comissão interministerial de seguro social e serviços afins, nomeada um ano antes, com o escopo de estabelecer alternativas para a reconstrução da sociedade no período pós-guerra. É considerado um marco da evolução securitária porque se trata de um estudo amplo e minucioso de todo o universo do seguro social e serviços conexos, tendo questionado a proteção somente aos empregados, enquanto todos os trabalhadores estão sujeitos aos riscos sociais.

O Plano Beveridge baseava-se numa proteção ampla e duradoura, tanto que Lorde Beveridge afirmara que a segurança social deveria ser prestada do berço ao túmulo (Social security from the cradle to the grave). Segundo Martins, o Plano Beveridge tinha por objetivos (a) unificar os seguros sociais existentes; (b) estabelecer o princípio da universalidade, para que a proteção se estendesse a todos os cidadãos e não apenas aos trabalhadores; (c) igualdade de proteção; (d) tríple forma de custeio, porém com predominância do custeio estatal.” O Plano Beveridge tinha cinco pilares: (a) necessidade; (b) doença; (c) ignorância; (d) carência (desamparo); (e) desemprego. Era universal e uniforme. Visava ser aplicado a todas as pessoas e não apenas a quem tivesse contrato de trabalho, pois o sistema de então não atingia quem trabalhava por conta própria. (...) Tinha por objeto abolir o estado de necessidade. Objetivava proporcionar garantia de renda às pessoas, atacando a indigência. (...) Os princípios fundamentais do sistema eram: horizontalidade das taxas de benefícios de subsistência, horizontalidade das taxas de contribuição, unificação da responsabilidade administrativa, adequação dos benefícios, racionalização e classificação.

Com base no Relatório Beveridge, o governo inglês apresentou uma proposta de reforma da Previdência Social, implantando-o no ano de 1946.

Brasil

No Brasil, a proteção social evoluiu de forma semelhante ao plano internacional. Inicialmente foi privada e voluntária, passou para a formação dos primeiros planos mutualistas e, posteriormente, para a intervenção cada vez maior do Estado.

Em 1543, Braz Cubas criou um plano de pensão para os empregados da Santa Casa de Santos. O plano de pensão foi estendido para a Santa Casa do Rio de Janeiro e de Salvador.

O Decreto de 1º-10-1821, de Dom Pedro de Alcântara, concedeu aposentadoria aos mestres e professores, após 30 anos de serviço. Assegurou abono de 1/4 dos ganhos aos que continuassem em atividade.

No século XVI, decorrente da caridade imanente à fé cristã e a atuação da Igreja Católica, o padre jesuíta José de Anchieta fundou a Santa Casa de Misericórdia, cujo objetivo era prestar atendimento médico e hospitalar aos necessitados.

Em 1795, foi criado o Plano de Benefícios dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha. Esse talvez seja a primeira ideia de pensão por morte no ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que tinha por objetivo estabelecer proteção aos citados dependentes dos oficiais da Marinha contra o risco social morte. Em 1808, estabeleceu-se o montepio para a guarda pessoal de Dom João VI e, em 1835, o Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral). Em 1º de outubro de 1821, Dom Pedro de Alcântara publicou Decreto concedendo o direito à aposentadoria aos

¹ [https://jus.com.br/artigos/26145/antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil#:~:text=Resumo%3AA%20Seguridade%20Social%20n%C3%A3o,%20e%20Beveridgiano%20\(1942\).](https://jus.com.br/artigos/26145/antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil#:~:text=Resumo%3AA%20Seguridade%20Social%20n%C3%A3o,%20e%20Beveridgiano%20(1942).)

mestres e professores, desde que completassem 30 (trinta) anos de serviço, bem como assegurou um abono de $\frac{1}{4}$ dos ganhos para aqueles que continuassem trabalhando depois de completarem o tempo para inativação.

Histórico de acordo com as Constituições

Na Constituição Imperial de 1824, a referência mais próxima ao seguro social foi feita pelo artigo 179, inciso XXXI, ao constituir os Socorros Públicos. Depois da proliferação dos Socorros Públicos, instituiu-se, como já referido, o Montepio Geral dos Servidores do Estado, no ano de 1835. Esse Montepio, que previa um sistema mutualista de cobertura de riscos, foi a primeira entidade privada a funcionar no país.

Na vigência da Constituição Imperial, ainda, merecem destaque: a) o Código Comercial (1850), que previa o direito de manutenção do salário por três meses na hipótese de acidente imprevisto e inculcado; b) o Regulamento nº 737 (1850), que igualmente garantia aos empregados acidentados os salários por até três meses; c) o Decreto nº 2.711 (1860), que regulamentava o custeio dos montepios e das sociedades de socorros mútuos; d) o Decreto nº 9.912-A (1888) e nº 9.212 (1889), que, respectivamente, concedeu aos empregados dos Correios o direito à aposentadoria, ao conjugarem 60 (sessenta) anos de idade e 30 (trinta) anos de serviço e criou o montepio obrigatório para os seus empregados dos Correios; e) o Decreto nº 221 (1890), que instituiu o direito à aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil.

A Constituição Federal de 1891 foi a primeira a referir expressamente o termo “aposentadoria”, concedendo o direito à inativação somente aos funcionários públicos, no caso de invalidez. As outras categorias de trabalhadores não foram contempladas pela Constituição. Essa diferenciação de tratamento entre funcionários públicos e privados merece registro. A justificativa era a necessidade de conceder uma proteção aos militares porque eram eles que defendiam as fronteiras territoriais e mantinham a ordem, sacrificando-se pelo país. Essa argumentação é válida, mas é bom que se diga: ao manter a ordem, o exército mantinha o regime monárquico e o próprio imperador no poder.

Na vigência da Constituição Federal de 1891, tem importância a edição da Lei nº 217 (1892), que concedeu o direito à aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal da marinha do Rio de Janeiro, da Lei nº 3.724 (1919), que estabeleceu o seguro acidente e tornou obrigatório o pagamento de indenização pelos empregadores e, principalmente, a Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682/1923).

A Lei Eloy Chaves é considerada um marco na evolução da Seguridade Social no Brasil, pois criou nacionalmente as Caixas de Aposentadorias e Pensões para os ferroviários. O custeio das Caixas, conforme previsão do artigo 3º, era feito da seguinte forma:

- a) uma contribuição mensal dos empregados, correspondente a 3% dos respectivos vencimentos;
- b) uma contribuição anual da empresa, correspondente a 1% da sua renda bruta;
- c) uma contribuição equivalente ao aumento de 1,5% sobre as tarifas das estradas de ferro;
- d) as importâncias das joias pagas pelos empregados na data da criação da caixa e pelos admitidos posteriormente, equivalentes a um mês de vencimentos e pagas em 24 prestações mensais;
- e) as importâncias pagas pelos empregados correspondentes à diferença do primeiro mês de vencimentos, quando promovidos ou aumentados de ordenado, pagas também em 24 prestações mensais;
- f) o importe das somas pagas a maior e não reclamadas pelo público, dentro do prazo de um ano;
- g) as multas que atingiam o público ou o pessoal;
- h) as verbas sob rubrica de venda de papel velho e varreduras;
- i) os donativos legados à caixa;
- j) os juros dos fundos acumulados.

Além da aposentadoria por invalidez, a Lei Eloy Chaves previa, no seu artigo 12, a aposentadoria ordinária nas seguintes situações:

- a) integral, ao empregado ou operário que tenha prestado, pelo menos, 30 (trinta) anos de serviço e tenha 50 (cinquenta) anos de idade;
- b) com 25% de redução, ao empregado ou operário que, tendo prestado 30 (trinta) anos de serviço, tenha menos de 50 (cinquenta) anos de idade;
- c) com tantos trinta avos quanto forem os anos de serviço, até o máximo de 30 (trinta), ao empregado ou operário que, tendo 60 (sessenta) ou mais anos de idade, tenha prestado 25 (vinte e cinco) ou mais, até 30 (trinta) anos de serviço.

Imperioso ressaltar que a Lei Eloy Chaves instituiu, no seu artigo 9º, item 3º, a pensão por morte para os dependentes dos segurados. O benefício seria extinto, nos termos do artigo 33, para a viúva, o viúvo ou pais, quando contraíssem novas núpcias, para os filhos, ao completarem 18 (dezoito) anos, para as filhas ou irmãs solteiras, ao contraírem matrimônio e, para todos, em caso de vida desonesta ou vagabundagem.

Com a edição da Lei Eloy Chaves, outras categorias mobilizaram na busca pelos mesmos direitos, provocando uma extensão dessa medida protetiva. São exemplos dessa situação a Lei nº 5.109 (1926), que estendeu a incidência da Lei Eloy Chaves aos portuários e marítimos, e a Lei nº 5.485 (1928), referente ao pessoal das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos.

A Constituição Federal de 1934, que empregou o termo “previdência” dissociado do termo “social”, foi a primeira a estabelecer a forma tripartida de custeio, mediante contribuições do empregado, do empregador e do Estado. A Constituição Federal de 1937 não trouxe nenhuma inovação significativa, senão o emprego da expressão “seguro social”. A Constituição Federal de 1946 foi a primeira a empregar o termo “previdência social” em substituição à “seguro social”; também durante a sua vigência foi editada a Lei nº 3.807 (1960), que unificou a legislação securitária e foi apelidada de Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Em 1965 ocorreu um fato significativo, incluiu-se na Constituição Federal de 1946 um parágrafo proibindo a prestação de benefício sem a correspondente fonte de custeio.

Finalmente, no ano de 1966, o Decreto nº 72 criou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), autarquia integrante da administração indireta da União, com personalidade jurídica própria. Em 1977, a Lei nº 6.439 instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), conservando as competências previdenciárias do INPS, e criando, entre outros órgãos, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Em 1976, novamente a legislação esparsa, que havia surgido desde a LOPS de 1960, foi unificada pelo Decreto nº 77.077 na Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS). A CLPS de 1976 foi substituída pela CLPS de 1984, aprovada pelo Decreto nº 89.312.

Em 1988, sob inspiração do Welfare State, foi publicada no Brasil uma nova Constituição Federal. O novel texto constitucional trouxe um capítulo abordando a Seguridade Social (artigos 194 a 204), que foi dividida em Previdência Social, Assistência Social e Saúde. Num primeiro momento, o custeio da Seguridade Social seria realizado por contribuições sociais do empregador, dos trabalhadores e sobre as receitas dos concursos de prognósticos.

A Constituição Federal de 1988 reclamou a alteração da legislação ordinária. Dessa forma, em 1990, o SIMPAS, do qual faziam parte INPS e o INAMPS, foi extinto. A Previdência Social foi assumida, então, pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), criado pela Lei nº 8.029, e o atendimento médico hospitalar passou a ser realizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Lei nº 8.080. Por fim, a CLPS de 1984 foi revogada pela Lei nº 8.213 (1991), que dispôs sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e pela Lei nº 8.212 (1991), que instituiu o Plano de Custeio, vigentes até hoje.

Conceituação

A expressão seguridade social tem significado mais amplo em alguns países do que em outros, mas no essencial, pode-se conceituá-la como a proteção que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas. Tais medidas destinam-se a evitar privações econômicas e sociais que derivam do desaparecimento ou de uma forte redução dos recursos econômicos em razão de doença, maternidade, acidente do trabalho ou doença profissional, desemprego, invalidez, idade avançada e morte; e também se destinam à proteção em forma de assistência à saúde e de assistência social.²

O conceito de seguridade social, como hoje é concebido, lança suas raízes no Relatório Beveridge, apresentado ao Parlamento Britânico, em novembro de 1942, por Sir William Henry Beveridge. Tal conceito somente foi implantado no sistema jurídico brasileiro com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Até então, era adotado o de seguro social. A inserção do novo conceito trouxe inúmeras mudanças e uma das mais relevantes diz respeito aos destinatários deste instrumento de política social. Antes da atual Carta Política, somente os trabalhadores tinham direito à proteção previdenciária; após a Constituição Federal de 1988, a todos os integrantes da sociedade brasileira foi facultada a proteção social, desde que cumpridos os requisitos constitucionalmente exigidos.

A seguridade social é tratada na Constituição Federal no Título VIII que cuida da Ordem Social. A Ordem Social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. A seguridade social vem definida no art. 194

da Magna Carta como o “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social”. O objetivo do sistema é eliminar as necessidades sociais ou minimizar seus efeitos. Essas necessidades são previamente selecionadas e a seguridade social permite que o Estado assegure aos seus integrantes cobertura frente às necessidades sociais determinadas e delimitadas pelo próprio Estado. O que justifica a existência da seguridade social é o fato de ela tutelar um interesse geral, conferindo aos seus titulares o direito de exigir a ação estatal. O sistema da seguridade social abrange a assistência social, a saúde e a previdência social.

A previdência social é disciplinada nos arts. 201 e 202 da Magna Carta. É organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória. Logo, em face do caráter contributivo, só terão direito às prestações previdenciárias aquelas pessoas que contribuírem para o sistema. Devem contribuir de forma obrigatória todas as pessoas que exercem atividade remunerada, observado o enquadramento em lei. Os eventos (riscos e contingências sociais) a serem cobertos, segundo estabelece a Constituição Federal, são:

- doença, invalidez, morte e idade avançada;
- proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- acidente de trabalho. Nenhum benefício que substitua a remuneração ou salário de contribuição pode ser inferior a um salário-mínimo (art. 201, § 2º, da CF/88). É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência (art. 201, § 5º, CF/88). As Leis ns. 8.212/91 (lei de custeio) e 8.213/91 (lei de benefícios) regulamentaram as previsões constitucionais de previdência social.

Organização

A Seguridade Social engloba um conceito amplo, abrangente, universal, destinado a todos que dela necessitem, desde que haja previsão na lei sobre determinada contingência a ser coberta. É, na verdade, o gênero do qual são espécies a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde, que serão estudadas destacadamente nos capítulos seguintes.

PREVIDÊNCIA SOCIAL	ASSISTÊNCIA SOCIAL	SAÚDE
vai abranger, em suma, a cobertura de contingências decorrentes de doença, invalidez, velhice, desemprego, morte e proteção à maternidade, mediante contribuição, concedendo aposentadorias, pensões etc.	irá tratar de atender os hipossuficientes, destinando pequenos benefícios a pessoas que nunca contribuíram para o sistema (ex.: renda mensal vitalícia).	pretende oferecer uma política social e econômica destinada a reduzir riscos de doenças e outros agravos, proporcionando ações e serviços para a proteção e recuperação do indivíduo.

² Horvath Júnior, Miguel Barueri, *Direito Previdenciário*, SP: Manole, 2011.

A natureza jurídica da Seguridade Social é publicista, decorrente de lei (ex lege) e não da vontade das partes (ex voluntates). Não se pode dizer que teria uma natureza tripartite, pois tripartite seria o sistema de custeio da Seguridade Social, envolvendo a participação da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, dos trabalhadores e dos empregadores, incluindo a receita de concursos de prognósticos, o que implicaria uma concepção quadripartite (art. 195, incisos I a IV, da Constituição).

Princípios

Os princípios que regem a seguridade social estão arrolados nos incisos do art. 194 da Constituição Federal de 1988

Princípio da universalidade da cobertura e do atendimento

A seguridade social se distancia da ideia de um seguro porque busca atender a todas as pessoas que em determinado momento da vida dela necessitem (caráter universalizante). O princípio da universalidade apresenta duas facetas: uma objetiva e outra subjetiva. A faceta objetiva diz respeito à previsão da universalidade de cobertura dos riscos e contingências sociais. O constituinte pressupõe o que é a cobertura uma vez que não a conceitua. A cobertura, por sua vez, pressupõe o conceito de sinistro, seguro e risco. As prestações previdenciárias devem abranger o maior número possível de situações geradoras de necessidades sociais, levando em consideração a realidade econômico-financeira do Estado. No entanto, é importante observar que nenhum sistema de seguridade social poderá dar cobertura a todas as necessidades sociais.

No art. 201 da Magna Carta encontra-se o elenco de eventos protegidos. Os eventos selecionados constitucionalmente são:

- doença, invalidez, morte e idade avançada;
- proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- acidente do trabalho.

Princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às Populações urbanas e rurais

A Constituição Federal vedou o tratamento desigual às populações urbana e rural, corrigindo uma distorção histórica. A Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960 (LOPS), excluía expressamente os trabalhadores rurais do regime geral de previdência social (art. 3º, II), mas determinava a realização de estudos a cargo do Ministério do Trabalho visando a elaboração de projeto de lei a ser encaminhado ao Poder Legislativo para estender aos trabalhadores rurais e aos empregados domésticos a proteção previdenciária. O primeiro diploma legal brasileiro a efetivar a proteção ao trabalhador rural foi a Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971.

A proteção previdenciária da população rural no regime geral somente se deu com a edição da Lei n. 8.213/91.

Enquanto a uniformidade diz respeito aos riscos e contingências sociais que serão cobertas, a equivalência está relacionada com o aspecto pecuniário ou com o atendimento dos serviços. Esses serviços devem ser rigorosamente iguais, porém equivalentes levando em consideração o tempo de contribuição, coeficientes para cálculo etc. Os benefícios são prestações em pecúnia que serão pagas ao segurado ou beneficiário. Os serviços são prestações imateriais colocadas à disposição dos segurados ou dependentes. Pode-se dizer que a uniformidade é um princípio essencial da seguridade social, pois impede tratamento desigual e, como consequência, leva a maior justiça no sistema.

Princípio da seletividade e distributividade na Prestação de benefícios e serviços

A seletividade permite a realização de legítima estimativa acerca dos tipos de prestações que, em conjunto, concretizam as finalidades da Ordem Social.

A seletividade deve ser entendida como uma adaptação à busca da universalidade, observada na montagem e evolução do sistema de seguridade social a capacidade econômica do Estado. A seletividade consiste na eleição dos riscos e contingências sociais a serem objeto da proteção pela seguridade social. O constituinte se desincumbiu dessa tarefa no art. 201 da Carta Política. Porém, outros riscos poderão ser contemplados via legislação infraconstitucional (por exemplo, a extensão do salário-maternidade às guardiãs e adotantes pela Lei n. 10.421/2002).

A distributividade refere-se ao estabelecimento de critérios para o acesso ao sistema visando atingir o maior número de pessoas, o que proporciona uma cobertura mais ampla. Esse princípio é dirigido ao legislador ordinário, que em sua atividade deve eleger critérios de acesso que favoreçam um contingente populacional maior e que efetivamente necessite da proteção social. O ritmo de implementação da dinâmica da proteção social é determinado pelo legislador ordinário, de acordo com os parâmetros políticos. Cabe aos governantes determinar o momento de avançar ou recuar,

Princípio da irredutibilidade no valor dos benefícios

A irredutibilidade tem por objetivo a manutenção do poder real de compra, resguardando os benefícios da corrosão causada pela inflação. Ressalte-se que os benefícios previdenciários não estão atrelados ao salário-mínimo em virtude das regras adotadas pelo atual sistema previdenciário. A Constituição Federal assegura que os benefícios sofrerão reajuste periódico que preserve o valor real ou o poder de compra do benefício. A periodicidade e os critérios de reajustamento são aspectos que devem ser estabelecidos pelas normas infraconstitucionais.

É um princípio que visa garantir ao contribuinte e dependentes a irredutibilidade do valor do benefício, o que significa a manutenção do poder real de compra.

Princípio da equidade na forma de participação no custeio

Esse princípio é um desdobramento do princípio da igualdade. A participação do trabalhador não pode ser a mesma da empresa, assim como a contribuição da empresa não se confunde com a participação do Estado. Trata-se de um princípio que tem o objetivo de justiça na delimitação da forma de participação de todos aqueles que devem contribuir para o sistema. Todos os membros da sociedade contribuem para manutenção do sistema de acordo com sua capacidade contributiva.

Princípio da diversidade da base de financiamento

O custeio da seguridade social não vem de fonte única. A Constituição Federal, constatando que as fontes clássicas de financiamento estavam em processo de exaurimento, previu a diversidade da base de financiamento, a qual se encontra expressamente prevista no art. 195, caput, e incisos I a IV. Com isso, o constituinte garantiu que a seguridade social teria suporte financeiro direto e indireto, nos termos da lei, com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, também, das seguintes contribuições sociais:

- dos empregadores, incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, a pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício, a receita ou o faturamento e o lucro;

- dos trabalhadores e demais segurados da previdência social;
- sobre a receita de concurso de prognóstico;
- do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei equiparar.

A previsão de outras fontes encontra-se no § 4º do art. 195 da Magna Carta, que diz: “A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, i.” Essa previsão na realidade apresenta-se como uma porta de emergência ao sistema de seguridade social ao permitir a criação de outras fontes destinadas a garantir a sua manutenção ou expansão. O art. 154, i, determina que a instituição de outros impostos pela União deve ser feita por lei complementar, não podendo ser cumulativos e nem terem fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição Federal.

Princípio do caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados

Caráter democrático: a seguridade social deve ter a participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e Governo nos órgãos colegiados.

A participação de toda sociedade leva a uma aproximação maior entre o Governo e a comunidade. Assim, a discussão das necessidades sociais sai do campo abstrato. Ninguém melhor que o representante da comunidade, o qual vive na comunidade, para dizer quais são as necessidades concretas, quais são os reais anseios que devem ser atendidos pelo Poder Público. Os negócios da seguridade social devem contar com a participação de todos, desde a fase do planejamento orçamentário, passando pela aplicação dos recursos, até o acompanhamento dos programas estabelecidos.

A composição dos órgãos deve se dar de forma igual para todos os membros. Os representantes dos trabalhadores, aposentados e empregadores são indicados pelas centrais sindicais e confederações nacionais. A participação da sociedade concretiza-se com a instituição dos conselhos nacionais de previdência social, assistência social e saúde. O sistema de previdência social é descentralizado administrativamente. Descentralização administrativa significa a transferência de competência de uma pessoa jurídica de direito público interno para outra pessoa jurídica. No caso do subsistema previdenciário, a União criou pelo Decreto n. 99.350, de 27 de junho de 1990, com base na Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990, a autarquia Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para gerir o sistema previdenciário brasileiro. A gestão quadripartite é efetivada pela previsão de participação de representantes dos trabalhadores, empregadores, aposentados e Governo.

Referência:

Martins, Sérgio Pinto. Direito da seguridade social / Sérgio Pinto Martins. - 44. ed. - Rio de Janeiro : Saraiva Jur, 2026.

QUESTÕES

01. (PREF. CAMPINAS - ASSISTENTE SOCIAL ESCOLAR - VUNESP/2025)

A Seguridade Social Brasileira, tida como direito constitucional a partir de 1988, é formada pelo seguinte conjunto de políticas sociais:

- Previdência Social, Assistência Social e Habitação.
- Previdência Social, Meio Ambiente e Saúde.
- Assistência Social, Habitação e Educação.
- Saúde, Assistência Social e Previdência Social.
- Saúde, Previdência Social e Educação.

02. (EBSERH - TÉCNICO - FGV/2025)

Conforme a Constituição Federal de 1988, no seu Art. 194:

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

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social...

Avalie se os objetivos que baseiam a organização da seguridade social incluem:

- Irredutibilidade do valor dos benefícios.
- Universalidade da cobertura e do atendimento.
- Caráter democrático e descentralizado da Administração.

IV. Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.

Estão corretos os itens

- I e II, apenas.
- III e IV, apenas.
- I, II e III, apenas.
- II, III e IV, apenas.
- I, II, III e IV.

03. (PREF. ALTO ARAGUAIA - CONTADOR - SELECON/2024)

Um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social, compreende o conceito de:

- dignidade social
- seguridade social
- benefícios continuados
- benefícios assistenciais

GABARITO

01	D
02	E
03	B

▪ **LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA. CONTEÚDO, FONTES, AUTONOMIA. APLICAÇÃO DAS NORMAS PREVIDENCIÁRIAS. VIGÊNCIA, HIERARQUIA, INTERPRETAÇÃO E INTEGRAÇÃO.**

Conteúdo³

O Direito Previdenciário, ramo do Direito Público, tem por objeto estudar, analisar e interpretar os princípios e as normas constitucionais, legais e regulamentares referentes ao custeio da Previdência Social – que, no caso do ordenamento estatal vigente, também serve como financiamento das demais vertentes da Seguridade Social, a Assistência Social e a Saúde –, bem como os princípios e normas que tratam das prestações previdenciárias devidas a seus beneficiários nos diversos regimes existentes – não apenas o regime geral, mas também os regimes próprios de previdência que abrangem os agentes públicos ocupantes de cargos efetivos, previstos no art. 40 da CF/88.

No Brasil, portanto, “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (CF/88, art. 194).

A Previdência Social é o sistema pelo qual, mediante contribuição, as pessoas vinculadas a algum tipo de atividade laborativa e seus dependentes ficam resguardadas quanto a eventos de infortúnica ou outros que a lei considera exigirem um amparo financeiro ao indivíduo, mediante prestações pecuniárias (os chamados benefícios previdenciários) ou serviços.

Segundo a Constituição de 1988, 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 (...).

Fontes do direito previdenciário

Fonte do Direito, na concepção majoritária dos estudiosos, é todo fato social. Contudo, deve-se estudar quais os fatos sociais geradores de normas jurídicas no campo do Direito Previdenciário, vale dizer, qual a origem dos princípios e regras aplicáveis a esse ramo do Direito. Seguindo a melhor doutrina, Délio Maranhão, citando Du Pasquier e Coviello, indica que as fontes do Direito se classificam em fontes materiais e formais. “As primeiras são as fontes potenciais do Direito e compreendem o conjunto dos fenômenos sociais, que contribuem para a formação da substância, da matéria do Direito. As fontes formais são os meios pelos quais se estabelece a norma jurídica.

– Fontes materiais

Por fontes materiais devem-se ter em mente as variáveis sociais, econômicas e políticas que, em determinado momento, ou durante a evolução histórica de uma sociedade, informam a produção das normas jurídicas. Como afirma Délio Maranhão,

“em cada sociedade, em cada ‘cultura’, vários serão os fatores sociais que, em cada momento histórico, contribuirão para fornecer a matéria, a substância de determinada norma ou de determinado sistema de normas do Direito. Esses fatores são as fontes materiais do Direito”.⁶ Concordamos com esse conceito, não seguindo, assim, o estabelecido por Kelsen e Recaséns Siches, de que a única fonte material do Direito seja a vontade do Estado, ou a vontade do legislador.

Assim sendo, fontes materiais do Direito Previdenciário são os fatores que interferem na produção de suas normas jurídicas. Pode-se apontar, destarte, que nas fontes materiais desse ramo se encontram os fundamentos do surgimento e da manutenção dos seguros sociais.

– Fontes formais

Segundo Marcelo Leonardo Tavares, “fonte de Direito é uma estrutura de poder capaz de criar normas”. Miguel Reale expõe que é “indispensável empregarmos o termo fonte do Direito apenas para indicar os processos de produção das normas jurídicas”.

Sendo o Direito Previdenciário composto por normas de Direito público, deve-se afirmar, de plano, que todas as suas fontes formais – as normas que regem as relações em questão – emanam do Estado. É dizer, embora movido por inúmeros fatores sociais, econômicos e políticos, o conjunto de normas do Direito Previdenciário contempla, tão somente, regras decorrentes da atividade legiferante: constitucional, legal ou regulamentar. Não há lugar para se entender como fonte formal do Direito Previdenciário, por exemplo, o costume.

A Constituição, ou seja, os princípios e preceitos insculpidos no Texto Constitucional, são as fontes de maior hierarquia. É do texto da Lei Magna que se retira o fundamento de validade das normas infraconstitucionais. No atual Texto Constitucional se estabelecem, taxativamente, os eventos cobertos pela Previdência Social, limites mínimos de benefícios substitutivos dos salários e, no art. 7º da CF/88, até mesmo, alguns benefícios em espécie. Assim, a constitucionalização do Direito Previdenciário tem trazido à tona, constantemente, discussões sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de normas, como ocorreu com a tentativa de fixação de um valor máximo para o pagamento do salário-maternidade pela Previdência Social, inserto no texto da Emenda Constitucional no 20/1998, matéria que mereceu análise do STF em ação direta de inconstitucionalidade, para, pelo mecanismo da interpretação conforme a Constituição, declarar a impossibilidade de tal limitação.

As emendas à Constituição, por seu turno, são espécies legislativas decorrentes do exercício do chamado Poder Constituinte derivado, detentor de poderes inferiores ao Poder Constituinte dito originário, uma vez que, ao emendar o Texto Constitucional, o legislador não pode invadir matérias consideradas intocáveis pela própria Constituição – as cláusulas pétreas, previstas no art. 60, § 4º, da Constituição vigente. As emendas, uma vez transformadas em parte do Texto Constitucional, adquirem o status de norma constitucional, salvo se contrariarem cláusula pétrea – a exemplo do que aconteceu com relação ao valor do salário-maternidade, na promulgação da Emenda no 20/1998.

Seguem-se as leis – complementares, ordinárias e delegadas –, bem como as medidas provisórias. Sendo tanto o Regime Geral de Previdência Social quanto o custeio da Seguridade Social matérias que envolvem a fixação de obrigações, impõe-se sua regulamentação pela via legal, em obediência ao princípio da

³ João Batista Lazzari, Carlos Alberto Pereira de Castro. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

legalidade (art. 5º, II, da Constituição), estando atualmente regidas pelas Leis nos 8.212 e 8.213, de 24.07.1991, e suas inúmeras alterações promovidas por leis posteriores. Há, todavia, preceitos que dependem de promulgação por lei complementar – como nos casos de criação de novas contribuições sociais, conforme o art. 195, § 4º, da Carta Magna. Não se tem notícia de leis delegadas utilizadas para dispor sobre matéria previdenciária. É conveniente salientar que a Constituição veda a delegação ao Presidente da República para expedir leis cuja matéria seja reservada à lei complementar.

De outro lado, o Poder Executivo continua se utilizando, com desaconselhável constância, do instituto das medidas provisórias para disciplinar regras do Direito Previdenciário.

No que concerne aos atos administrativos, são fontes formais do Direito Previdenciário: o decreto regulamentador das Leis de Custeio e Benefícios – atualmente, Decreto nº 3.048/1999; as portarias, instruções normativas e ordens de serviço dos Ministérios do Governo Federal ligados à Seguridade Social; as resoluções do Conselho Nacional de Previdência e do Conselho de Recursos da Previdência Social; as instruções normativas, ordens de serviço e resoluções expedidas pelo INSS; os pareceres normativos emitidos pelos órgãos internos. Há que se dizer, por relevante, que tais atos são fontes formais, desde que não contrariem dispositivos constitucionais ou legais, ou seja, desde que se limitem a efetivamente regulamentar, em forma mais minudente, os preceitos preexistentes. Quanto muito, naquilo que não se contraponha à norma legal, os atos administrativos normativos podem criar efeito vinculante exclusivamente para os órgãos e entidades partícipes da Administração.

Os princípios de Direito não escritos (ou adstritos) vêm sendo considerados fontes de Direito, por corrente respeitável da doutrina em hermenêutica jurídica, principalmente quando se verifica a colisão de regras com princípios reconhecidamente existentes, ainda que não positivados, como o da proporcionalidade e o da razoabilidade. Como bem salienta Lênio Streck, com base nas lições de Robert Alexy, “os direitos fundamentais constituem-se de princípios donde se retiram regras adstritas que, como mandados de otimização, valem, num juízo de ponderação, quando fática e juridicamente realizáveis”. Se escritos, são normas jurídicas, e nessa condição se fixam como fontes formais.

Autonomia

A autonomia científica de um ramo do Direito, segundo critérios pacificamente aceitos pela doutrina, e creditados a Alfredo Rocco, é observada quando a matéria a ser disciplinada contém: um conteúdo vasto de estudo e pesquisa; princípios gerais ou institutos peculiares; e método ou processo próprio.

No que tange ao primeiro aspecto, de muito tempo se pode afirmar que o estudo do Direito Previdenciário não é simples, tampouco carece de conteúdo. Seja em função da evolução histórica de seus institutos, seja pela complexidade e especificidade das normas e das relações tuteladas, com objetivo próprio, qual seja, ditar as normas pelas quais se estabelecem direitos e obrigações no âmbito do custeio do sistema, como no de prestações previdenciárias, é inevitável aceitar a vastidão de material de estudo e pesquisa, no âmbito do Direito interno, bem como no do Direito comparado.

A doutrina previdenciária conta com obras em quantidade suficiente para o cotejo de sua natureza, evolução e tendências, devendo ser ressaltado, além do trabalho de pesquisa dos estudio-

so do ramo em vários países, a compilação de dados e de estudos realizados pela Associação Internacional de Seguridade Social (AISS) e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A peculiaridade das relações jurídicas que se traduzem no Direito Previdenciário impõe o reconhecimento de princípios também próprios, em muito diferenciados de outras relações normatizadas pela ordem positiva.

Aplicação, integração e eficácia das normas

Há duas classificações de que se pode partir. A primeira, de Feijó Coimbra, divide as normas segundo o objeto de seu comando em: normas de filiação, ou de vinculação, que dispõem sobre a formação, manutenção e dissolução do vínculo entre o indivíduo e a Previdência Social; normas de proteção, ou de amparo, cujo objeto é a concessão de prestação previdenciária; e normas de custeio, de natureza tributária, que delimitam situações fáticas que, se ocorridas, geram uma relação jurídica tributária previdenciária. A outra, de Fábio Berbel, acrescenta outras duas espécies: normas de manutenção do valor real dos benefícios; e normas de irredutibilidade dos benefícios.

Adotada uma ou outra classificação, nota-se que as normas tratam, ao menos, de duas relações jurídicas distintas: a relação de custeio e a relação de seguro social. Às primeiras deve-se dar o adequado tratamento de norma tributária, adotando os princípios e normas gerais da Constituição e do Código Tributário Nacional acerca do assunto. Na aplicação das normas que envolvem a relação de seguro social – que tratam tanto de filiação ao sistema como de concessão, manutenção e irredutibilidade de benefícios, deve-se recordar sempre que se trata de direito fundamental, logo, de largo espectro, interpretando-se na busca dos fins sociais da norma (art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), ante sua indelével característica protecionista do indivíduo, com vistas à efetividade de seus direitos sociais.

Como diz Bobbio, “se um ordenamento jurídico é composto de mais de uma norma, disso advém que os principais problemas conexos com a existência de um ordenamento são os que nascem das relações das diversas normas entre si” pode ocorrer de existir, num mesmo ordenamento e momento histórico, mais de uma norma vigente e eficaz, todas supostamente disciplinadoras do mesmo caso concreto.

A questão em comento pode ocorrer entre normas de mesma espécie, ou de espécies distintas.

Vejam, inicialmente, as antinomias entre normas de espécies distintas. Nesse caso, há uma situação que merece estudo à parte, qual seja, a da antinomia entre norma principiológica ou constitucional e norma infraconstitucional. A princípio, a questão se resolve de forma simples: a norma constitucional se sobrepõe à norma legal, ou ao ato administrativo. Contudo, deve-se recordar que, em termos de Direito Previdenciário, suas normas estabelecem direitos e obrigações para os segurados, dependentes, contribuintes e para o próprio Estado – gestor do regime. Assim, as regras infraconstitucionais que se caracterizam como normas mais favoráveis para o indivíduo integrante do regime devem ser consideradas válidas. Exemplificando, não se pode taxar de inconstitucional a Lei nº 9.876/1999, que estendeu o benefício do salário-maternidade às contribuintes individuais, alegando que a Constituição somente prevê o benefício expressamente a empregadas urbanas, rurais e domésticas e trabalhadoras avulsas. A norma favorece as seguradas e há fonte de custeio correspondente, logo, não se reveste tal norma do vício de inconstitucionalidade.

Se duas normas da mesma espécie são cronologicamente postadas no ordenamento em momentos distintos, deverá prevalecer a norma posterior, que então revoga, ainda que tacitamente, a anterior. Dessa forma, a lei que modifica alíquota de contribuição social, depois de decorridos os noventa dias de sua publicação, revoga a anterior, deixando de ser exigida a alíquota antes prevista.

Se, no entanto, duas normas de mesma espécie se confrontam, sendo ambas, a princípio, vigentes e eficazes no momento em que surge a dúvida, a solução se dá conforme a espécie normativa.

Em se tratando de regras infraconstitucionais, a solução em regra se consegue pelo critério da especialidade. “Por efeito da lei especial, a lei geral cai parcialmente.”

Já quando a antinomia é entre normas principiológicas ou constitucionais, não se admite, segundo a doutrina de hermenêutica mais recente, falar em conflito, mas em colisão, e a solução, daí, não se dá pela extinção de uma norma do ordenamento jurídico, como sói acontecer com as regras em geral, mas pela ponderação entre os princípios, em cada caso concreto.

O problema da aplicação do Direito, contudo, pode ser não o excesso de normas, mas a ausência total delas, em certo caso concreto. Está-se diante da lacuna do ordenamento jurídico. Não se podendo, certamente, declarar não haver direito a ser aplicado para certo conflito de interesses, deve socorrer-se o intérprete – via de regra, o juiz – de critérios de solução dessas mesmas lacunas. São os critérios de integração da norma jurídica.

Ensina Norberto Bobbio que, em princípio, há duas formas de integração: a heterointegração e a autointegração. Na primeira, recorre-se a ordenamentos jurídicos diversos, ou a fontes diversas daquela que é dominante. Na segunda, a integração se dá sem o recurso a fontes ou ordenamentos distintos.¹

É da tradição pátria esgotarem-se, a princípio, todas as possibilidades de autointegração, para depois tentar-se a solução pela via da heterointegração. Assim, o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro determina que, na lacuna da lei, o juiz se utilize da analogia, dos costumes e dos princípios gerais de Direito.

A primeira forma de autointegração é o uso da analogia. Para tanto, segundo Washington de Barros Monteiro, cumpre ao operador do Direito observar os seguintes requisitos: “a) é preciso que o fato não tenha sido especificamente objetivado pelo legislador; b) este, no entanto, regula situação que apresenta ponto de contato, relação de coincidência ou algo idêntico ou semelhante; c) finalmente, requer-se esse ponto comum às duas situações (a prevista e a não prevista), haja sido o elemento determinante ou decisivo na implantação da regra concernente à situação considerada pelo julgador”. Ter-se-á emprego de analogia, no Direito Previdenciário, nas hipóteses de enquadramento de indivíduo na condição de segurado obrigatório, toda vez que, na falta de regra específica que o enquadre como tal, seja ele considerado filiado ao regime previdenciário.

Os princípios gerais de Direito, para serem considerados critérios de integração da ordem, como já salientado, são os que não se encontram expressos em normas positivas. Apenas para efeito didático, apreendemos do mestre civilista Washington de Barros Monteiro alguns princípios gerais por ele enumerados: “a) ninguém pode transferir mais direitos do que possui; b) ninguém deve ser condenado sem ser ouvido; c) ninguém pode invocar a própria malícia; d) quem exercita o próprio direito não prejudica a ninguém; e) pacta sunt servanda; f) *quod initio vitiosum est non potest tractu temporis convalescere*”.

A doutrina, em muitos casos, vai auxiliar o operador do Direito, seja na integração do ordenamento, seja na interpretação de norma existente. A opinião dos doutos pode caracterizar critério de heterointegração quando, ausente a norma, o juiz adota o julgamento por equidade, valendo-se das posições observadas na doutrina. Em última análise, a doutrina não é exatamente a forma de heterointegração, mas sim a equidade.

Na heterointegração da ordem jurídica, tem-se a técnica de solução do conflito pela equidade. Esta, por seu turno, é aplicada por meio de decisões judiciais, ou seja, pela jurisprudência. A solução pela via da equidade não se baseia em norma presente na ordem jurídica, mas na ausência dessa mesma norma. O juiz somente poderá valer-se de tal critério quando autorizado por lei. São exemplos clássicos de aplicação do juízo de equidade as decisões judiciais que passaram a contemplar o direito da companheira à pensão por morte do segurado, antes mesmo da alteração legislativa que fixou tal direito.

Solucionado o problema da verificação de qual norma é aquela aplicável para o caso concreto, surge outro aspecto da sua aplicação, qual seja, a busca do significado da norma, do bem jurídico que é tutelado, das condições em que se exercita o direito. Está-se diante do problema da interpretação da norma.

Para tanto, os estudiosos enumeram, comumente, as seguintes formas de interpretação:

a) *gramatical* – por tal critério interpretativo, busca-se o sentido da norma pelo significado da linguagem empregada, de acordo com a etimologia de cada vocábulo;

b) *histórica* – decorre da observação da evolução do instituto sobre o qual versa a norma; com base nesse critério, pode-se entender o sentido da norma vigente, considerando-se as normas anteriores;

c) *autêntica* – significa o estudo dos motivos mencionados pelo legislador, na época; trata-se da análise de documentos geradores pelo idealizador da norma, para buscar sua intenção; as legislações de maior envergadura e os códigos possuem uma “exposição de motivos”, em que seus elaboradores fazem digressões a respeito da matéria positivada;

d) *sistemática* – consiste na análise da norma no contexto do ordenamento de certo ramo do Direito, ou do ordenamento jurídico como um todo e não isoladamente; busca-se, com isso, a integração da norma com os princípios norteadores e demais institutos;

e) *teleológica* – tem-se na análise da finalidade que se pretendeu atingir com a norma; segundo o art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, deve o intérprete buscar o fim social visado com a expedição do comando normativo.

Em relação à aplicação das normas de Direito Previdenciário, tem-se que, como regra, se adote o princípio da territorialidade. Não há cabimento para utilizar-se genericamente da hipótese de extraterritorialidade da lei. Em sendo assim, são taxativas as situações em que se adotará a lei brasileira em relações jurídicas fora de nosso território.

Uma importante exceção aparece com a Lei nº 6.887/1980, que prevê a adoção da legislação previdenciária brasileira também aos entes diplomáticos existentes no Brasil. Como leciona Martinez, “quem presta serviços para embaixadas e consulados ou a órgãos a elas (sic) subordinados está sujeito à regulamentação própria. São segurados obrigatórios na condição de empregados, mas o não brasileiro sem residência permanente no Brasil ou o brasileiro protegido pela legislação do País representado está excluído do RGPS”.

Fugindo à regra de que a lei que rege a relação jurídica é a do lugar da execução do contrato – *lex loci executionis* –, a legislação pátria admite como segurado obrigatório o brasileiro ou estrangeiro, residente e domiciliado no Brasil e contratado para trabalhar no exterior para empresa brasileira, independentemente de estar amparado por outro regime previdenciário, no local da execução do contrato. O mesmo ocorre com o brasileiro civil que trabalha para a União Federal no exterior, em organismos oficiais brasileiros ou internacionais em que o Brasil seja membro efetivo, mesmo sendo domiciliado e contratado no estrangeiro, nesse caso, excepcionada a hipótese de possuir amparo por regime previdenciário do país em que labora.

O estrangeiro não domiciliado no Brasil e contratado para prestar serviços eventuais, mediante remuneração, não é considerado segurado obrigatório do RGPS, salvo se existir acordo internacional com o seu país de origem nesse sentido.

QUESTÕES

01. (INSS - TÉCNICO DO SEGURO SOCIAL - CESPE-CEBRASPE/2022)

Acerca das fontes de legislação previdenciária, de sua organização e evolução histórica, julgue o item que se segue.

A Constituição Federal é considerada uma fonte formal primária do direito previdenciário brasileiro.

- () Certo
() Errado

02. (CÂMARA DOS DEPUTADOS - ANALISTA LEGISLATIVO - CESPE-CEBRASPE)

Acerca da legislação previdenciária, especialmente no que se refere às suas fontes, autonomia, vigência e interpretação, julgue o item que se segue.

As fontes formais do direito previdenciário incluem a CF e as Leis n.º 8.212/1991 e n.º 8.213/1991.

- () Certo
() Errado

03. (CÂMARA DOS DEPUTADOS - ANALISTA LEGISLATIVO - CESPE-CEBRASPE)

Acerca da legislação previdenciária, especialmente no que se refere às suas fontes, autonomia, vigência e interpretação, julgue o item que se segue.

O direito previdenciário é classificado como ramo do direito privado, tendo reconhecida, pela doutrina majoritária, sua autonomia didática em relação a outros ramos do direito.

- () Certo
() Errado

GABARITO

01	Certo
02	Certo
03	Errado

REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. SEGURADOS OBRIGATÓRIOS. FILIAÇÃO E INSCRIÇÃO. CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E ABRANGÊNCIA: EMPREGADO, EMPREGADO DOMÉSTICO, CONTRIBUINTE INDIVIDUAL, TRABALHADOR AVULSO E SEGURADO ESPECIAL. SEGURADO FACULTATIVO: CONCEITO, CARACTERÍSTICAS, FILIAÇÃO E INSCRIÇÃO. TRABALHADORES EXCLUÍDOS DO REGIME GERAL.

O RGPS abrange obrigatoriamente todos os trabalhadores da iniciativa privada, ou seja: os trabalhadores que possuem relação de emprego regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (empregados urbanos, mesmo os que estejam prestando serviço a entidades paraestatais, aprendizes, trabalhadores intermitentes), inclusive temporários – Lei nº 6.019/1974, pela Lei Complementar nº 150/2015 (empregados domésticos) e pela Lei nº 5.889/1973 (empregados rurais); os trabalhadores autônomos, eventuais ou não; os empresários, titulares de empresas individuais, membros de cooperativas de trabalho, sócios gestores e demais prestadores de serviços sem vínculo empregatício; trabalhadores avulsos; pequenos produtores rurais e pescadores artesanais trabalhando em regime de economia familiar; e outras categorias de trabalhadores, como garimpeiros, empregados de organismos internacionais, sacerdotes etc.

Abrange, ainda, pessoas que possuem vínculo com entes da Administração Pública, por exercício de cargos em comissão, ou ainda, quando o Ente Federativo não tenha Regime Próprio de Previdência Social (o que ocorre com mais de 3.000 Municípios).

É regido pela Lei nº 8.213/1991, intitulada “Plano de Benefícios da Previdência Social”, sendo de filiação compulsória e automática para os segurados obrigatórios, permitindo ainda que pessoas que não estejam enquadradas como obrigatórios e não tenham regime próprio de previdência se inscrevam como segurados facultativos, passando também a ser filiados ao RGPS. É o único regime previdenciário compulsório brasileiro que permite a adesão de segurados facultativos, em obediência ao princípio da universalidade do atendimento – art. 194, parágrafo único, I, da Constituição.

Filiação

Filiação é o vínculo jurídico que se estabelece entre pessoas que contribuem como segurados e a Previdência Social, vínculo esse do qual decorrem direitos e obrigações (art. 20, caput, do Decreto nº 3.048/1999). Em sendo a pessoa filiada ao RGPS, sujeita-se às regras da legislação de custeio e benefícios do regime.

Se liga na dica: a filiação decorre automaticamente do exercício de atividade remunerada para os segurados obrigatórios e da inscrição formalizada com o pagamento da primeira contribuição para o segurado facultativo.

Inscrição

Na forma do art. 18 do RPS, com a redação conferida pelo Decreto nº 10.410, de 2020, é o ato pelo qual o segurado é cadastrado no RGPS, por meio da comprovação dos dados pessoais, da seguinte forma:

I – empregado – pelo empregador, por meio da formalização do contrato de trabalho e, a partir da obrigatoriedade do uso do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial, instituído pelo Decreto nº 8.373, de 11.12.2014, ou do sistema que venha a substituí-lo, por meio do registro contratual eletrônico realizado nesse Sistema; (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

II – trabalhador avulso – pelo cadastramento e pelo registro no órgão gestor de mão de obra, no caso de trabalhador portuário, ou no sindicato, no caso de trabalhador não portuário, e a partir da obrigatoriedade do uso do eSocial, ou do sistema que venha a substituí-lo, por meio do cadastramento e do registro eletrônico realizado nesse Sistema; (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

III – empregado doméstico – pelo empregador, por meio do registro contratual eletrônico realizado no eSocial; (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

IV – contribuinte individual: (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

a) por ato próprio, por meio do cadastramento de informações para identificação e reconhecimento da atividade, hipótese em que o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS poderá solicitar a apresentação de documento que comprove o exercício da atividade declarada; (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

b) pela cooperativa de trabalho ou pela pessoa jurídica a quem preste serviço, no caso de cooperados ou contratados, respectivamente, se ainda não inscritos no RGPS; e (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

c) pelo MEI, por meio do sítio eletrônico do Portal do Empreendedor; (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

V – segurado especial – preferencialmente, pelo titular do grupo familiar que se enquadre em uma das condições previstas no inciso VII do caput do art. 9º, hipótese em que o INSS poderá solicitar a apresentação de documento que comprove o exercício da atividade declarada, observado o disposto no art. 19-D; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

VI – segurado facultativo – por ato próprio, por meio do cadastramento de informações pessoais que permitam a sua identificação, desde que não exerça atividade que o enquadre na categoria de segurado obrigatório. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

É ato nitidamente administrativo e formal, documentado, de iniciativa da pessoa interessada e homologado pelo órgão gestor da Previdência Social. É também instrumento pessoal de qualificação que autoriza a utilização dos serviços ou a percepção de benefícios em dinheiro postos à sua disposição.

A pessoa física é identificada no CNIS por intermédio de um Número de Identificação do Trabalhador (NIT), que poderá ser NIT Previdência ou NIT PIS/Pasep/SUS ou outro Número de Identificação Social (NIS), emitido pela Caixa Econômica Federal (CEF).

No caso de inscrição feita junto ao INSS, as informações prestadas pelo indivíduo têm caráter meramente declaratório e são de inteira responsabilidade do declarante, podendo o INSS solicitar a comprovação do que restou declarado.

O exercício concomitante de mais de uma atividade remunerada sujeita ao RGPS enseja a obrigatoriedade da inscrição em relação a cada uma delas. Todavia, o contribuinte individual terá um único Número de Identificação do Trabalhador (NIT), mesmo que exerça mais de uma atividade remunerada, devendo informar ao INSS todas as suas atividades.

Caso o segurado contribuinte individual na condição de membro de cooperativa de trabalho ou contratado como prestador de serviços de pessoa jurídica não for ainda inscrito no INSS, caberá à cooperativa ou à pessoa jurídica contratante tal obrigação.

A inscrição do segurado especial será feita de forma a vinculá-lo ao seu respectivo grupo familiar e conterá, além das informações pessoais, a identificação da propriedade em que desenvolve a atividade e a que título, se nela reside ou o Município onde reside e, quando for o caso, a identificação e inscrição da pessoa responsável pelo grupo familiar.

O segurado especial integrante de grupo familiar que não seja proprietário ou dono do imóvel rural em que desenvolve sua atividade deverá informar, no ato da inscrição, conforme o caso, o nome do parceiro ou meeiro outorgante, arrendador, comodante ou assemelhado.

Simultaneamente com a inscrição do segurado especial, será atribuído ao grupo familiar número de Cadastro Específico do INSS (CEI), para fins de recolhimento das contribuições previdenciárias.

Tipos de Segurados

obrigatórios

facultativos

a. Segurados obrigatórios

São aqueles que devem contribuir compulsoriamente para a Seguridade Social, com direito aos benefícios pecuniários previstos para a sua categoria (aposentadorias, pensões, auxílios, salário-família e salário-maternidade) e aos serviços a encargo da Previdência Social.

O pressuposto básico para alguém ter a condição de segurado do RGPS é o de ser pessoa física (art. 12 da Lei nº 8.212/1991), pois é inconcebível a existência de segurado pessoa jurídica. Outro requisito para ser segurado obrigatório é o exercício de uma atividade laborativa, remunerada e lícita, pois o exercício de atividade com objeto ilícito não encontra amparo na ordem jurídica.

Empregado

Segundo o art. 3º da CLT, empregado é a pessoa física que presta serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

O conceito de empregado adotado pela legislação do RGPS abrange tanto o trabalhador urbano quanto o rural, submetidos a contrato de trabalho, cujos pressupostos são:

- ser pessoa física e realizar o trabalho de modo personalíssimo;
- prestar serviço de natureza não eventual;
- ter afã de receber salário pelo serviço prestado;
- trabalhar sob dependência do empregador (subordinação).

São considerados empregados para fins previdenciários e, portanto, segurados obrigatórios do RGPS as pessoas físicas relacionadas no inciso I do art. 12 da Lei nº 8.212/1991 e no inciso I do art. 9º do Decreto nº 3.048/1999, quais sejam:

Art. 9º, I (...)

a) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural a empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado;

b) aquele que, contratado por empresa de trabalho temporário, na forma prevista em legislação específica, por prazo não superior a cento e oitenta dias, consecutivos ou não, prorrogável por até noventa dias, presta serviço para atender a necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviço de outras empresas; (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

c) o brasileiro ou o estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado no exterior, em sucursal ou agência de empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede e administração no País;

d) o brasileiro ou o estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em empresa domiciliada no exterior com maioria do capital votante pertencente a empresa constituída sob as leis brasileiras, que tenha sede e administração no País e cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidade de direito público interno;

e) aquele que presta serviço no Brasil a missão diplomática ou a repartição consular de carreira estrangeira e a órgãos a elas subordinados, ou a membros dessas missões e repartições, excluídos o não brasileiro sem residência permanente no Brasil e o brasileiro amparado pela legislação previdenciária do país da respectiva missão diplomática ou repartição consular;

f) o brasileiro civil que trabalha para a União no exterior, em organismos oficiais internacionais dos quais o Brasil seja membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo se amparado por regime próprio de previdência social;

g) o brasileiro civil que presta serviços à União no exterior, em repartições governamentais brasileiras, lá domiciliado e contratado, inclusive o auxiliar local de que tratam os arts. 56 e 57 da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, este desde que, em razão de proibição legal, não possa filiar-se ao sistema previdenciário local; (Redação dada pelo Decreto nº 6.722, de 2008)

h) o bolsista e o estagiário que prestam serviços a empresa, em desacordo com a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008; (Redação dada pelo Decreto nº 6.722, de 2008)

i) o servidor da União, Estado, Distrito Federal ou Município, incluídas suas autarquias e fundações, ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

j) o servidor do Estado, Distrito Federal ou Município, bem como o das respectivas autarquias e fundações, ocupante de cargo efetivo, desde que, nessa qualidade, não esteja amparado por regime próprio de previdência social;

l) o servidor contratado pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, bem como pelas respectivas autarquias e fundações, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal;

m) o servidor da União, Estado, Distrito Federal ou Município, incluídas suas autarquias e fundações, ocupante de emprego público;

n) (Revogada pelo Decreto nº 3.265, de 1999).

o) o escrevente e o auxiliar contratados por titular de serviços notariais e de registro a partir de 21 de novembro de 1994, bem como aquele que optou pelo Regime Geral de Previdência Social, em conformidade com a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994; e

p) aquele em exercício de mandato eletivo federal, estadual, distrital ou municipal, desde que não seja vinculado a regime próprio de previdência social; (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

q) o empregado de organismo oficial internacional ou estrangeiro em funcionamento no Brasil, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social; (Incluída pelo Decreto nº 3.265, de 1999)

r) o trabalhador rural contratado por produtor rural pessoa física, na forma do art. 14-A da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, para o exercício de atividades de natureza temporária por prazo não superior a dois meses dentro do período de um ano; (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008)

s) aquele contratado como trabalhador intermitente para a prestação de serviços, com subordinação, de forma não contínua, com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, em conformidade com o disposto no § 3º do art. 443 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

Empregado doméstico

Empregado doméstico é aquele que presta serviços de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial dessas, por mais de dois dias por semana (definição contida no art. 1º da LC nº 150/2015).

Os pressupostos básicos dessa relação de emprego são: a natureza contínua; a finalidade não lucrativa, isto é, o caráter não econômico da atividade; o serviço prestado no âmbito residencial. O conceito de âmbito residencial não se limita exclusivamente ao espaço físico da residência da pessoa ou da família; compreende também sua casa de campo, sítio, fazenda, inclusive veículos de transporte particular (automóvel, helicóptero, avião particular ou embarcação, utilizados com finalidade não econômica).

Nesse sentido, a cozinheira que trabalhe para uma família, na residência desta, é empregada doméstica. Porém, se essa família comercializa produtos (congelados, salgados, doces etc.) decorrentes do trabalho dessa cozinheira, o vínculo empregatício será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, em virtude da finalidade lucrativa da atividade.

Da mesma forma, aquele que presta serviço em fazenda, chácara ou sítio onde existe exploração de atividade econômica com finalidade lucrativa, será empregado rural, e não doméstico.

Para diferenciar o emprego doméstico da situação da diarista doméstica, o Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/1999) estabelece que se enquadra como trabalhador autônomo “aquele que presta serviço de natureza não contínua, por conta própria, a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividade sem fins lucrativos, até dois dias por semana” (art. 9º, § 15, VI, redação atual conferida pelo Decreto nº 10.410/2020).

É considerado empregado doméstico e inscrito nessa categoria aquele que exerce atividade específica no âmbito residencial, tais como: babá, caseiro, copeiro, cozinheiro, enfermeiro (trabalho permanente), faxineiro, governanta, dama de companhia, jardineiro, lavadeira, mordomo, motorista particular, passadeira, piloto, vigia, empregado de sítio de veraneio, de casa de praia e de casa de campo, entre outros, em mais de dois dias por semana.

A idade mínima para filiação na qualidade de segurado empregado doméstico é de 18 anos, pois é vedada a contratação de menor de 18 anos para desempenho de trabalho doméstico, de acordo com a Convenção nº 182, de 1999, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e com o Decreto nº 6.481, de 12.06.2008. Todavia, se alguma pessoa for encontrada trabalhando como empregado doméstico abaixo da idade mínima exigida deverá ser reconhecida a sua qualidade de segurado e o tempo de contribuição correspondente, já que a vedação se dirige ao empregador.

Chances altas de cair na prova do INSS

Importante conquista teve a categoria com a promulgação da Emenda Constitucional nº 72, de 02.04.2013, que modificou a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição, estendendo aos empregados domésticos direitos de natureza trabalhista e previdenciária, a qual veio a ser regulamentada pela Lei Complementar nº 150, de 01.06.2015, destacando-se o direito à proteção acidentária, ao FGTS, ao seguro-desemprego e ao salário-família.

Contribuinte individual

A Lei nº 9.876, de 26.11.1999, criou a categoria de contribuinte individual, englobando os segurados empresário, autônomo e equiparado a autônomo, restando alteradas partes dos dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213/1991 e do Decreto nº 3.048/1999. De acordo com a atual redação do art. 9º, V, do Decreto nº 3.048/1999, são considerados contribuintes individuais:

Art. 9º, V (...)

a) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área, contínua ou descontínua, superior a quatro módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a quatro módulos fiscais ou atividade pesqueira ou extrativista, com auxílio de empregados ou por intermédio de prepostos; ou ainda nas hipóteses dos §§ 8º e 23 deste artigo; (Redação dada pelo Decreto nº 6.722, de 2008)

b) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade de extração mineral – garimpo –, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos, com ou sem o auxílio de empregados, utilizados a qualquer título, ainda que de forma não contínua; (Redação dada pelo Decreto nº 3.265, de 1999)

c) o ministro de confissão religiosa e o membro de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa; (Redação dada pelo Decreto nº 4.079, de 2002)

d) o brasileiro civil que trabalha no exterior para organismo oficial internacional do qual o Brasil é membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social; (Redação dada pelo Decreto nº 3.265, de 1999)

e) desde que receba remuneração decorrente de trabalho na empresa; (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

1. o empresário individual e o titular de empresa individual de responsabilidade limitada, urbana ou rural; (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

2. o diretor não empregado e o membro de conselho de administração de sociedade anônima; (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

3. o sócio de sociedade em nome coletivo; e (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

4. o sócio solidário, o sócio gerente, o sócio cotista e o administrador, quanto a este último, quando não for empregado em sociedade limitada, urbana ou rural; (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

f) (Revogado pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

g) (Revogado pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

h) (Revogado pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

i) o associado eleito para cargo de direção em cooperativa, associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, bem como o síndico ou administrador eleito para exercer atividade de direção condominial, desde que recebam remuneração; (Incluída pelo Decreto nº 3.265, de 1999)

j) quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego; (Incluída pelo Decreto nº 3.265, de 1999)

l) a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não; (Incluída pelo Decreto nº 3.265, de 1999)

m) o aposentado de qualquer regime previdenciário nomeado magistrado classista temporário da Justiça do Trabalho, na forma dos incisos II do § 1º do art. 111 ou III do art. 115 ou do parágrafo único do art. 116 da Constituição Federal, ou nomeado magistrado da Justiça Eleitoral, na forma dos incisos II do art. 119 ou III do § 1º do art. 120 da Constituição Federal; (Incluída pelo Decreto nº 3.265, de 1999)

n) o cooperado de cooperativa de produção que, nesta condição, presta serviço à sociedade cooperativa mediante remuneração ajustada ao trabalho executado; e (Incluída pelo Decreto nº 4.032, de 2001)

o) (Revogado pelo Decreto nº 7.054, de 2009).

p) o Micro Empreendedor Individual – MEI de que tratam os arts. 18-A e 18-C da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que opte pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais; (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008)

q) o médico participante do Projeto Mais Médicos para o Brasil, instituído pela Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, exceto na hipótese de cobertura securitária específica estabelecida por organismo internacional ou filiação a regime de seguridade social em seu país de origem, com o qual a República Federativa do Brasil mantenha acordo de seguridade social; (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

r) o médico em curso de formação no âmbito do Programa Médicos pelo Brasil, instituído pela Lei nº 13.958, de 18 de dezembro de 2019; (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

Por força do disposto na Lei nº 6.932, de 07.07.1981, art. 4º, § 1º (com a redação conferida pela Lei nº 12.514/2011), o médico-residente é considerado segurado obrigatório da Previdência Social, enquadrando-se na categoria de contribuinte individual.