

**NOTA TÉCNICA CONJUNTA 01/2025**

**DIRETORIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO**

**E DIRETORIA CIENTÍFICA**

**ANÁLISE CRÍTICA DA NÃO CONSIDERAÇÃO  
DE CONTRIBUIÇÕES EM ATRASO POR  
CONTRIBUINTES INDIVIDUAIS MESMO  
APÓS A PERDA DA QUALIDADE DE  
SEGURADO REALIZADOS ANTES DE  
01/07/2020, DATA DA VIGÊNCIA DO  
DECRETO 10.410/2020.**

## NOTA TÉCNICA n.0X/2024 - DIRETORIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO

### ANÁLISE CRÍTICA DA FALTA DE CÔMPUTO DE CONTRIBUIÇÕES EM ATRASO MESMO APÓS A PERDA DA QUALIDADE DE SEGURADO DE COMPETÊNCIAS PAGAS ANTES DO DECRETO 10.410/2020, TANTO COMPETÊNCIA QUANTO DATA DE PAGAMENTO

1. INTRODUÇÃO .....	2
2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL .....	3
2.1 - Legislação anterior ao Decreto nº 10.410/2020 .....	3
2.2 - Impacto do Decreto nº 10.410/2020.....	7
2.3 - Princípio da irretroatividade da norma mais gravosa.....	7
3. RECOMENDAÇÃO .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4. CONCLUSÃO .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>

#### NOTA TÉCNICA Nº \_\_\_/2024

**ASSUNTO:** Consideração das contribuições pagas em atraso pelos segurados contribuintes individuais após a perda da qualidade de segurado, com base na legislação vigente antes de 01/07/2020 e no Memorando-Circular nº 25 DIRBEN/CGBENEF de 20/08/2008.

#### 1. INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica tem por objetivo fundamentar a possibilidade de que contribuições previdenciárias pagas em atraso por segurados contribuintes individuais sejam consideradas para fins de carência, mesmo após a perda da qualidade de segurado, desde que a regularização tenha ocorrido antes da vigência do Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020.

Baseia-se na interpretação do direito previdenciário anterior à vigência do referido Decreto, especialmente o Memorando-Circular nº 25 DIRBEN/CGBENEF, de 20 de agosto de 2008, que orientava a aceitação de contribuições em atraso nessas condições, e sob a análise de entendimentos do Poder Judiciário como o Tema 192 da Turma Nacional de Uniformização, representativo de controvérsia firmado em 2013.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

### 2.1 - Legislação anterior ao Decreto nº 10.410/2020

O contribuinte individual é uma categoria ampla e heterogênea de segurados, que abrange trabalhadores com características distintas, mas unidos pelo fato de não se enquadrarem em nenhuma das outras categorias de segurados obrigatórios. Em essência, trata-se de um grupo residual, composto por todos aqueles que não se enquadram nas demais regras de classificação. Embora a definição negativa não seja a mais recomendada, ela se torna necessária para delimitar os segurados que pertencem a essa categoria. Portanto, todo trabalhador que não se encaixa em outras categorias de segurados obrigatórios será considerado contribuinte individual<sup>1</sup>.

De acordo com o “Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) 2022<sup>2</sup>”, no grupo formado por contribuintes individuais, microempreendedores individuais (MEIs) e facultativos — classificados no AEPS como "outros contribuintes" —, foi identificado que 19,3 milhões realizaram pelo menos uma contribuição no ano de 2022. Esse número representa um aumento de 1,2% em relação a 2021, o que equivale a um acréscimo de 220,7 mil contribuintes. No total, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) registrou 75,9 milhões de contribuintes em 2022, um crescimento de 4,5% em comparação ao ano anterior. Esses dados evidenciam a relevância da proteção social para um número crescente de segurados e a necessidade de resguardar os direitos dos contribuintes individuais.

Esses dados destacam a importância crescente da proteção social e reforçam a necessidade de garantir os direitos dos contribuintes individuais, que formam um grupo significativo no sistema previdenciário. Nesse contexto, a análise de Deomar Adriano Gmarch<sup>3</sup>

<sup>1</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

<sup>2</sup> BRASIL. **Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) 2022**. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2023/dezembro/anuario-estatistico-da-previdencia-social-2022-ja-esta-disponivel-no-portal-do-mps>> Acesso em 13 nov 2024.

<sup>3</sup> GMARCH, Deomar Adriano. **O Direito à Seguridade Social Do Contribuinte Individual Autônomo**. In: PASSOS, Luiz dos; RUBIN, Fernando; TRICHES, Alexandre. [Org]. [livro eletrônico] 30 anos de seguridade

sobre o vínculo entre o pagamento de contribuições e a concessão de benefícios do INSS ajuda a compreender melhor a dinâmica dessa relação:

O sistema previdenciário brasileiro não vincula diretamente o pagamento de tributos com a concessão do benefício. O segurado obrigatório não verte contribuições por que irá receber benefício; verte por que a Lei (lato sensu) manda. Em outras palavras: a filiação do RGPS no ordenamento jurídico brasileiro cria a obrigação de verter tributos, para manter a saúde atuarial do sistema, e a perspectiva de direito aos benefícios na hipótese da ocorrência de uma contingência social, sem vincular obrigatoriamente uma coisa a outra.

Quando se trata do contribuinte individual, porém, há peculiaridades relevantes. Mesmo que o Estado não cumpra plenamente seu papel de fiscalizar e cobrar tributos, o simples início de uma atividade remunerada e o recolhimento inicial de contribuições vinculam o indivíduo ao sistema. Enquanto não houver comprovação de interrupção ou encerramento dessa atividade, o segurado será considerado em débito nos períodos de ausência de contribuição. Esse entendimento era previsto pelo Regulamento da Previdência Social (RPS)<sup>4</sup> antes de sua última atualização, que imputava ao contribuinte individual o ônus de demonstrar o fim de sua atividade laboral.

Antes da entrada em vigor do Decreto 10.410/2020, a legislação previdenciária permitia que segurados contribuintes individuais autônomos recolhessem contribuições em atraso, mesmo que houvesse perda da qualidade de segurado, desde que observados determinados critérios.

Esse entendimento estava amparado pelo **Memorando-Circular nº 25 DIRBEN/CGBENEF, de 20/08/2008**, que autorizava o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a computar contribuições pagas em atraso para fins de carência, desde que houvesse pelo menos uma contribuição realizada em dia. O documento previa que o segurado contribuinte individual poderia regularizar sua situação sem a necessidade de comprovar o exercício de atividade laborativa, considerando apenas o critério de que a primeira contribuição fosse paga de forma pontual.

---

social no Brasil: estudos alusivos aos 30 anos das leis 8.212/91 e 8.213/91. Obra comemorativa II Congresso Brasileiro on-line de Direito Previdenciário “30 anos de Seguridade Social no Brasil” – Curitiba – Paraná: IBDP, 2021, p. 59. Disponível em: <<https://www.ibdp.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Artigo-03-O-DIREITO-A-SEGURIDADE-SOCIAL-DO-CONTRIBUINTE-INDIVIDUAL-AUTONOMO-Deomar-Adriano-Gmach.pdf>> Acesso em 13 nov.2024.

<sup>4</sup> BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.

O texto inicial do memorando deixa claro esse entendimento:

- a) para vínculos na condição de contribuinte individual [...] deverá ser observada, para início da contagem da carência, o recolhimento da primeira contribuição em dia, considerando o disposto no art. 27 da lei nº 8.213/91, combinado com o §2º, art. 54 da Instrução Normativa nº 20, INSS/PRES, de 2007;
- b) para o contribuinte individual com diversas atividades nesta condição, será considerado, para fins de início da contagem da carência, o primeiro recolhimento em dia do primeiro vínculo, mesmo que haja encerramento e reinício de atividade nos vínculos posteriores.
- c) para o contribuinte individual cujo primeiro vínculo com a Previdência Social foi na condição de empregado, deverá ser observada a existência do primeiro recolhimento em dia como contribuinte individual após a vinculação como empregado; [...]

Esse memorando reforçava a premissa de que o exercício da atividade laborativa gerava automaticamente a filiação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), garantindo aos contribuintes individuais o acesso aos benefícios previdenciários, desde que cumpridos os requisitos de carência e regularização das contribuições, sem criar obstáculos adicionais relacionados aos períodos em atraso.

Dessa forma, o INSS interpretava que a filiação ao RGPS manifestava-se pelo exercício de atividade laborativa. A partir do primeiro recolhimento realizado em dia, o contribuinte individual autônomo estaria apto a usufruir de todos os benefícios previdenciários – respeitadas as regras específicas de cada um deles – sem que os recolhimentos em atraso acarretassem embaraços nos efeitos pretendidos.

Esse entendimento baseava-se no pressuposto de que a filiação do contribuinte individual decorre diretamente do exercício da atividade laborativa. Enquanto não houvesse prova formal do término dessa atividade – seja essa prova apresentada pelo próprio cidadão ou constituída pelo Estado – o contribuinte seria considerado filiado ao RGPS e estaria em débito com o fisco caso deixasse de recolher as contribuições obrigatórias (GMARCH, 2021, p. 49).

O Poder Judiciário também analisou a questão das contribuições recolhidas em atraso. Um importante precedente foi estabelecido em 2013, no **Tema 192 da Turma Nacional de Uniformização (TNU)**, em que foi firmada a seguinte tese:

Contribuinte individual. Recolhimento com atraso das contribuições posteriores ao pagamento da primeira contribuição sem atraso. Perda da qualidade de segurado. **Impossibilidade de cálculos das contribuições recolhidas com atraso relativas ao período entre a perda da qualidade de segurado e a sua requalificação para efeito de carência.** (TNU, Pedilef 2009.71.50.019216-5/RS, Rel. Juiz Federal André Carvalho Monteiro em 20/02/2013)

Segundo o acórdão, a previdência social é regida pelo princípio da solidariedade. Nesse sentido, cabe aos segurados manterem-se filiados e contribuindo regularmente para o regime previdenciário. O entendimento reafirma que não têm direito aos benefícios aqueles que deixam de contribuir por períodos prolongados, resultando na perda da qualidade de segurado, e retornam ao regime apenas quando já enquadrados em situações que lhes garantam contraprestações, mediante o pagamento retroativo de contribuições. A exigência da carência e das normas correlatas visa preservar a solidariedade e a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário.

Entretanto, o tema das contribuições recolhidas em atraso por contribuintes individuais permanece em pauta, dada sua complexidade e implicações. No âmbito administrativo, o entendimento do INSS passou por mudanças significativas com o advento do **Decreto nº 10.410/2020**, que revogou a aplicação do **Memorando-Circular nº 25 DIRBEN/CGBENEF, de 20/08/2008**, alterando as regras para o cálculo de contribuições atrasadas para fins de carência.

Nesta esteira, Kertzman e Horiuchi<sup>5</sup>, pontuam:

[..]como ato normativo subordinado à lei, o Decreto não pode inovar, criar ou restringir direitos onde a lei não o fez. Ordens de serviço, Portarias, Decretos, não são instrumentos hábeis à inovação do ordenamento jurídico. Logo, se o Decreto não pode confrontar ou ultrapassar o disposto na lei ou na Carta Magna, havendo conflito entre o texto de um Decreto e o disposto em uma norma legal superior, esta deve prevalecer, sob pena de declaração de ilegalidade (ao confrontar

---

<sup>5</sup> HORIUCHI, Luana; KERTZMAN, Ivan. Novo Regulamento da Previdência Social Comentado. Salvador: Editora JusPODIVM, 2020.

lei) ou inconstitucionalidade (ao confrontar a CF/88) do disposto no Decreto, ante a necessidade de respeito à hierarquia das normas jurídicas.

Essa análise reforça que o conteúdo do Regulamento da Previdência Social (RPS), como ato normativo, deve ser interpretado dentro dos limites impostos pela legislação superior, sem contrariá-la ou ampliá-la<sup>6</sup>.

Conforme ressalta GMARCH (2021, p. 49), a modificação promovida pelo INSS ao atualizar o RPS gerou espanto entre os profissionais que atuam no Direito Previdenciário. Sob o pretexto de dar maior clareza à regulamentação, o INSS alterou, de forma inesperada, diversos efeitos práticos relacionados aos recolhimentos em atraso de contribuintes individuais autônomos e segurados especiais que realizam contribuições facultativas – efeitos que estavam consolidados na prática administrativa da autarquia há anos. Os impactos dessas alterações normativas serão analisados a seguir.

## **2.2 - Impacto do Decreto nº 10.410/2020 como marco normativo e demais alterações normativas relevantes**

Com a entrada em vigor do **Decreto nº 10.410/2020**, em 01/07/2020, ocorreram mudanças significativas nas regras relacionadas ao aproveitamento de contribuições em atraso, especialmente no que diz respeito ao seu cômputo para fins de carência.

O entendimento consolidado pela TNU no julgamento do **Tema 192** restou incorporado ao texto do **Decreto nº 3.048/99**, por meio das alterações promovidas pelo Decreto nº 10.410/2020. A nova redação incluiu o § 4º ao artigo 28, estabelecendo:

II - para o segurado contribuinte individual, observado o disposto no § 4º do art. 26, e o segurado facultativo, inclusive o segurado especial que contribua na forma prevista no § 2º do art. 200, a partir da data do efetivo recolhimento da primeira contribuição sem atraso, e não serão consideradas, para esse fim, as contribuições recolhidas com atraso referentes a competências anteriores, observado, quanto ao segurado facultativo, o disposto nos § 3º e § 4º do art. 11.  
[..]

---

<sup>6</sup> IBDP. Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. **Nota Técnica – 12/2021 – O “Comunicado” da DIVBEN sobre interpretações das regras trazidas pela EC nº 103/2019.** Disponível em: < <https://www.ibdp.org.br/?p=1703>>. Acesso em: 13 nov. 2024.

§ 4º Para os segurados a que se refere o inciso II do **caput**, na hipótese de perda da qualidade de segurado, somente serão consideradas, para fins de carência, as contribuições efetivadas após novo recolhimento sem atraso, observado o disposto no art. 19-E.

Esse dispositivo reafirma que, na hipótese de perda da qualidade de segurado, apenas as contribuições realizadas após novo recolhimento pontual poderão ser computadas para fins de carência, invalidando o aproveitamento das contribuições realizadas em atraso anteriores à perda da qualidade de segurado.

Oportuno destacar que, à luz do que foi decidido no Tema 192 da TNU e do entendimento prevalente no Judiciário – como exemplificado na decisão do TRF4 no julgamento da AC nº 5005726-32.2017.4.04.7110 –, a interpretação do artigo 27, II, da Lei nº 8.213/91 tem sido mais restritiva. De acordo com essa interpretação, nos casos em que ocorre perda da qualidade de segurado entre a realização da primeira contribuição pontual e o recolhimento em atraso, a contribuição originalmente realizada a tempo e modo não será considerada válida para fins de carência.

Essas alterações trouxeram maior rigor no tratamento das contribuições em atraso, afastando o regime de competência anteriormente adotado e priorizando a data efetiva do recolhimento das contribuições. O Decreto nº 10.410/2020, portanto, consolidou uma mudança significativa na sistemática previdenciária, refletindo o entendimento administrativo alinhado à jurisprudência prevalente.

Fato é que, com a vigência do Decreto, em **01/07/2020**, tornou-se indispensável, para o cômputo de contribuições em atraso para fins de carência, a existência de uma contribuição realizada em dia, a tempo e modo, e que o recolhimento fosse efetuado antes da perda da qualidade de segurado. Essa nova abordagem elimina o regime de competência anterior e dá primazia à data do efetivo recolhimento da contribuição.

A **Instrução Normativa (IN) nº 128/2022**, em seu artigo 191, reforça esse entendimento, ampliando ainda mais as exigências, ao estabelecer que a manutenção da qualidade de segurado deve ocorrer na mesma categoria contributiva. Tal disposição, entretanto, extrapola o texto do próprio Decreto. Veja-se:

Art. 191. O período de carência para o contribuinte individual, inclusive o Microempendedor Individual de que tratam os artigos 18-A e 18-C da Lei Complementar nº 123, de 2006, para o facultativo, e para o segurado especial que esteja contribuindo facultativamente, inicia-se a partir do efetivo recolhimento da primeira contribuição em dia, não sendo consideradas para esse fim as contribuições recolhidas com atraso referentes a competências anteriores, ainda que o pagamento tenha ocorrido dentro do período de manutenção da qualidade de segurado decorrente de outra atividade.

De forma semelhante, a Portaria nº 991/2022 apresenta previsões alinhadas, conforme os artigos 80 a 82:

“Artigo 80 – Para o segurado contribuinte individual que exerce atividade por conta própria, o segurado especial que esteja contribuindo facultativamente, o microempendedor individual, de que tratam os artigos 18-A e 18-C da Lei Complementar nº123, de 2006, ou o segurado facultativo, a contribuição recolhida com atraso após a perda da qualidade de segurado não será computada para carência.

Artigo 81 – A perda da qualidade de segurado de que trata o artigo 80 será verificada pelo tempo transcorrido entre a última competência considerada para fins de carência e a data do recolhimento da competência em atraso.

Artigo 82 – Observada a necessidade do primeiro recolhimento ser efetuado em dia, serão consideradas para fins de carência os recolhimentos realizados em atraso, desde que o pagamento tenha ocorrido dentro do período de manutenção da qualidade de segurado e na mesma categoria de segurado”

O **marco temporal** para aplicação dessas alterações normativas deve ser considerado a partir da vigência do Decreto nº 10.410/2020. A partir desse ponto, tornou-se expressa a impossibilidade de cômputo de contribuições em atraso para fins de carência sem uma primeira contribuição em dia, ou em situações em que o prazo de manutenção da qualidade de segurado já tenha expirado, mesmo com contribuições regulares anteriores.

Antes dessa alteração, o entendimento vigente, com base no Memorando-Circular nº 25 DIRBEN/CGBENEF, de 20/08/2008, permitia ao INSS computar contribuições em atraso para fins de carência, desde que houvesse ao menos uma contribuição paga em dia. Essa interpretação previa maior flexibilidade, focando no vínculo inicial do contribuinte com o regime previdenciário, sem as exigências adicionais posteriormente introduzidas.

Para reforçar a aplicação do marco temporal fixado pela nova norma, o **Comunicado nº 002/2021 da DIVBEN3** esclareceu que:

As contribuições em atraso realizadas a partir de 01/07/2020 somente são computadas para carência se tiverem sido pagas dentro do mesmo período de qualidade de segurado, ou seja, desde que exista uma contribuição de competência anterior em dia, na mesma categoria, referente a qual nunca tenha havido a perda da qualidade de segurado entre ela e a data de pagamento da contribuição em atraso que está sendo analisada. Exceto no caso do segurado facultativo, o lapso de tempo entre a competência contribuída e a data de pagamento da contribuição não é importante, desde que nesse lapso não tenha ocorrido perda da qualidade de segurado, ainda que em diferentes categorias. Importante destacar que essa regra se aplica a qualquer benefício, inclusive às aposentadorias.

Em contrapartida, a **Portaria PRES/INSS nº 1.382, de 19 de novembro de 2021**, adotou um entendimento ainda mais restritivo, estabelecendo que as contribuições em atraso realizadas após a perda da qualidade de segurado não devem ser computadas para fins de carência, independentemente da data do recolhimento. O texto da portaria dispõe:

Art. 3º Para os segurados elencados no art. 2º, a contribuição recolhida com atraso após a perda da qualidade de segurado não será computada para carência.

§ 1º Observada a necessidade do primeiro recolhimento ser efetuado em dia, serão considerados para fins de carência os recolhimentos realizados em atraso, desde que o pagamento tenha ocorrido dentro do período de manutenção da qualidade de segurado e na mesma categoria de segurado.

§ 2º A perda da qualidade de segurado de que trata o caput será verificada pelo tempo transcorrido entre a última competência considerada para fins de carência e a data do recolhimento da competência em atraso, nos termos do art. 14 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999.

§ 3º O disposto no caput se aplica a todos requerimentos de benefícios pendentes de análise, independentemente da data do recolhimento.

Art. 4º O cômputo da carência após a perda da qualidade de segurado reinicia-se a partir do efetivo recolhimento de nova contribuição sem atraso.

Parágrafo único. O disposto no caput se aplica a todas as espécies de benefícios que exijam carência.

Art. 5º Quando se tratar de retroação da Data do Início das Contribuições - DIC, ainda que com início ocorrido dentro do período de manutenção da qualidade de segurado, após o exercício de atividade em categorias diferenciadas, a contribuição paga em atraso, independentemente da data em que foi recolhida, não será considerada para fins de carência.

Esse entendimento, no entanto, viola princípios jurídicos fundamentais, como o regime de competência, o princípio *tempus regit actum* e o da isonomia, uma vez que trata de maneira desigual requerimentos pendentes e já analisados antes da edição da norma.

A legislação previdenciária não pode retroagir para prejudicar segurados, conforme estabelece o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que prevê que mudanças normativas devem respeitar a segurança jurídica e o direito adquirido. Essa retroatividade também colide com o princípio da segurança jurídica, essencial para garantir previsibilidade nas relações entre segurados e o Estado.

### **2.3 – Princípio da irretroatividade da norma mais gravosa**

No caso em análise, há que se considerar o que preconiza a **LINDB** – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, (Decreto 4.657/42, com redação dada pela Lei 13.655/18) que em seu artigo 24, estabelece que as normas devem respeitar a aplicação temporal, não podendo gerar efeitos retroativos que prejudiquem o cidadão.

Além disso, o artigo 23 da mesma lei prevê a necessidade de um regime de transição ao impor novo dever ou condicionamento de direitos:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Portanto, à luz do **princípio da irretroatividade das normas**, é evidente que a edição de uma nova lei ou norma não pode gerar efeitos pretéritos.

O Decreto nº 10.410/2020, que alterou a normativa referente às contribuições em atraso pagas antes de 01/07/2020, não previu a aplicação retroativa de suas disposições nem estabeleceu qualquer regime de transição para os casos já consolidados. Dessa forma, o reconhecimento das contribuições realizadas em atraso deve obedecer à legislação vigente na época do pagamento, ou seja, o Memorando-Circular nº 25 DIRBEN/CGBENEF, de 2008, respeitando também o princípio *tempus regit actum*.

O princípio da irretroatividade das normas é reforçado não apenas pela LINDB, mas também pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que em seu artigo 6º garantiu aos segurados

da Previdência Social o direito aos benefícios previdenciários desde que preenchidos os requisitos antes de 13/11/2019.

Nesse contexto, o Decreto nº 10.410/2020 não pode alterar retroativamente o direito constitucional dos segurados de computarem contribuições pagas em atraso antes de sua entrada em vigor. As novas exigências introduzidas só se aplicam às contribuições realizadas após a data de sua vigência.

Importante trazer o entendimento do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), que reafirma a aplicação dos princípios da irretroatividade e do *tempus regit actum*. Em suas decisões, o CRPS reconhece a consideração de períodos indenizados em atraso pelo segurado antes da edição do Decreto, conforme ilustrado no seguinte caso:

“(…) O interessado questiona que no cálculo que condicionou a concessão do benefício não foi contabilizado o período de 01/2000 a 03/2003 laborado como corretor (contribuinte individual), tendo requerido o pleito desde a instrução processual. Somente após duas diligências proferidas pela Colegiado de 1º grau é que foi emitida a guia de indenização, por ter apresentado uma vasta documentação sobre a atividade de corretagem. O pedido indenizatório ocorreu na vigência do artigo 59 do Decreto nº 3048/99, tendo o Instituto descumprido a norma previdenciária em toda a sua instrução processual, retardando o direito do segurado a concessão do benefício. A legislação deve ser cumprida com base no Princípio do Tempus Regit Actum, e o pleito de indenização ocorreu na vigência do citado artigo, não podendo ser aplicada a norma posterior e prejudicial por, repito, inércia autárquica. O artigo 563, §1º da Instrução Normativa INSS/PRESS nº 77/2015 já menciona que a documentação contida na instrução não é novo elemento, vigente à época do requerimento administrativo. (...)” (Processo: 44233.927722/2019-63, Recurso Especial, 3ª Câmara de Julgamento, 15/07/2022.<sup>7</sup>)

Os Tribunais Superiores também consolidaram o entendimento de proteção aos direitos adquiridos. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do **REsp 1.609.332/SP**, reforçou a necessidade de resguardar o patrimônio previdenciário dos segurados, garantindo que o cumprimento de requisitos sob a vigência de normas anteriores seja respeitado, mesmo que algum documento seja juntado posteriormente. Importa de fato assegurar o patrimônio

---

<sup>7</sup> EMENTA: RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. REVISÃO. INCLUSÃO DE COMPETÊNCIAS INDENIZADAS. CONTRIBUINTE INDIVIDUAL. NÃO APLICAÇÃO DE PORTARIA AUTÁRQUICA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DO TEMPUS REGIT ACTUM. DOCUMENTOS APRESENTADOS NA FASE INSTRUTÓRIA. EFEITOS FINANCEIROS DESDE A DER. ALTERAÇÃO DA FORMA DE CÁLCULO. ART. 29-C DA LEI Nº 8.213/91; ART. 176 DO DECRETO Nº 3.048/99; ART. 563 DA IN INSS/PRESS Nº 77/2015 E ART. 11 DA PORTARIA DIRBEN/INSS Nº 997/2022. RECURSO DO SEGURADO CONHECIDO E PROVIDO

previdenciário do segurado já adquirido durante a vigência da nova norma, e origem do ato que deu origem ao direito, em respeito à irretroatividade da lei. (RESP 1.609.332/SP)<sup>8</sup>

Esses precedentes administrativos e judiciais reafirmam que as contribuições realizadas antes de 01/07/2020 devem ser computadas de acordo com a legislação vigente na época do pagamento. Respeitar esses princípios assegura a previsibilidade do sistema previdenciário e evita prejuízos injustos aos segurados.

#### 2.4 Aplicabilidade da Teoria Escisionista

A Teoria Escisionista da relação previdenciária sustenta que, uma vez estabelecida a relação de proteção social pela realização de uma atividade laborativa de filiação obrigatória, o segurado apenas deixaria de estar protegido se houvesse comprovação de que cessou o exercício da atividade. De acordo com essa teoria, o simples inadimplemento das contribuições previdenciárias não seria suficiente para interromper a proteção previdenciária, pois o que extingue a relação de benefício é, fundamentalmente, o término da atividade laborativa (GMARCH, 2021, p.63).

Nesse contexto, Fábio Berbel (2005, p. 144) complementa a análise da Teoria Escisionista ao afirmar:

---

<sup>8</sup> “DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. A COMPROVAÇÃO EXTEMPORÂNEA DE REQUISITO PARA OBTENÇÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO NÃO RETIRA O DIREITO AO BENEFÍCIO, QUE SE INCORPORA AO PATRIMÔNIO JURÍDICO DO SEGURADO NO MOMENTO DO IMPLEMENTO DOS REQUISITOS. TERMO INICIAL DOS EFEITOS FINANCEIROS DA REVISÃO: DATA DA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO ORIGINÁRIO. ENTENDIMENTO JÁ FIRMADO PELA SEGUNDA TURMA DESTA CORTE E PELA TNU (TEMA 102). RECURSO ESPECIAL DA SEGURADA PROVIDO. 1. É firme a orientação desta Corte de que a comprovação extemporânea de situação jurídica consolidada em momento anterior não tem o condão de afastar o direito adquirido do Segurado, impondo-se o reconhecimento do direito ao benefício *previdenciário* no momento do preenchimento dos requisitos para a sua concessão. 2. Não é possível condicionar o nascimento de um direito, com seus efeitos reflexos, ao momento em que se tem comprovados os fatos que o constituem, uma vez que o direito *previdenciário* já está incorporado ao patrimônio e à personalidade jurídica do Segurado desde o momento em que o labor foi exercido. 3. Impõe-se, assim, reconhecer que o termo inicial dos efeitos financeiros da revisão de benefício *previdenciário* deve retroagir à data da concessão do benefício originário, uma vez que o deferimento da ação revisional representa, tão somente, o reconhecimento tardio de um direito já incorporado ao patrimônio jurídico do Segurado. 4. Tal entendimento reflete a jurisprudência firmada pela Segunda Turma desta Corte e pela TNU no julgamento do Tema 102. Precedentes: AgInt no REsp. 1.609.332/SP, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJe 26.3.2019, REsp. 1.732.289/SP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 21.11.2018, PEDILEF 2009.72.55.008009-9/ SC, Rel. Juiz Federal HERCULANO MARTINS NACIF, DJe 23.4.2013. Recurso Especial da Segurada provido (REsp 1745509/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/06/2019, DJe 14/06/2019).”

A Teoria Escisionista, em síntese, prega a existência de pelo menos duas relações jurídicas previdenciária. Todas autônomas e unitárias, ante a inexistência de sinalgmaticidade genética e funcional. Desta forma, o direito às prestações previdenciárias não está de nenhum modo ligado ou condicionado ao pagamento de contribuição previdenciária, bem como, o direito de o ente previdenciário exigir o pagamento de contribuição também não está vinculado à comprovação de que se desincumbiu efetivamente do encargo de prover a proteção previdenciária.

Essa perspectiva dissocia o direito às prestações previdenciárias da regularidade das contribuições, reconhecendo que o sistema previdenciário deve ser norteado pela proteção ao segurado em função da ocorrência de uma contingência social

A escola Escisionista apresenta, assim, um posicionamento divergente da Teoria Unitária, ao reafirmar que a proteção previdenciária surge a partir da necessidade social. A vinculação ao regime previdenciário gera efeitos que não se caracterizam como condições indispensáveis para a fruição do plano de benefícios.

Portanto, a Teoria Escisionista se mostra alinhada ao contexto normativo no qual a relação de proteção previdenciária não é automaticamente desfeita pelo inadimplemento de contribuições, mas sim pela cessação formal ou comprovada da atividade laborativa que originou a filiação ao regime.

## **2.5 – Necessidade de adequada disciplina legal:**

Recomenda-se a elaboração de um projeto de lei que assegure o cômputo das contribuições previdenciárias em atraso realizadas até 30/06/2020, respeitando integralmente as normas vigentes à época de sua realização, em consonância com os princípios consagrados pela Teoria Escisionista. Essa medida tem como objetivo proteger os direitos adquiridos pelos segurados que, ao efetuarem suas contribuições segundo os critérios e regras então vigentes, formaram a legítima expectativa de que tais valores seriam contabilizados para fins de carência, conforme permitiam as orientações administrativas da época.

A segurança jurídica constitui o fundamento central dessa proposta. Visa garantir que normas regulamentadoras, como o Decreto nº 10.410/2020, não prejudiquem retroativamente direitos previdenciários já consolidados. Nesse sentido, o artigo 5º, inciso XXXVI, da

Constituição Federal, é claro ao dispor que: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”

Na prática, assegurar a segurança jurídica evita que mudanças normativas posteriores tragam exigências que desconsiderem atos praticados sob a vigência de legislações anteriores. Respeitar os direitos adquiridos e o princípio da irretroatividade das normas gravosas promove a estabilidade do sistema previdenciário, garantindo previsibilidade nas relações entre segurados e o Estado.

Esses princípios são particularmente relevantes em um contexto no qual o planejamento previdenciário e a proteção social dependem da correta aplicação das normas vigentes no momento da ocorrência dos fatos jurídicos.

Além de resguardar os direitos adquiridos, a proposta desempenha uma função social essencial ao proteger os segurados que confiaram no sistema previdenciário como um instrumento de dignidade e previsibilidade para suas vidas e de suas famílias.

No mais, o artigo 24 LINDB reforça o princípio da confiança legítima e estabelece que o segurado, ao cumprir as exigências à época de seus pagamentos, deve ter seus direitos preservados conforme as normas vigentes no momento em que foram realizadas as contribuições. Esse princípio sustenta que mudanças normativas não podem frustrar as expectativas legitimamente formadas pelos segurados, que confiaram no ordenamento jurídico ao contribuir.

Esse princípio sustenta que mudanças normativas não podem frustrar as expectativas legitimamente formadas pelos segurados, que confiaram no ordenamento jurídico à época de suas contribuições. Assim, a confiança legítima atua como um pilar essencial da proteção previdenciária, permitindo que o segurado planeje suas ações com segurança, confiando em um sistema previsível e íntegro, baseado na estabilidade das normas jurídicas.

Acresce-se que, ao reconhecer contribuições realizadas em conformidade com as regras vigentes à época, o projeto também promoveria o equilíbrio e a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário, ao evitar questionamentos judiciais e incertezas administrativas.

O projeto de lei, portanto, deve garantir a continuidade dos direitos previdenciários, especialmente em um cenário de crescente incerteza para segurados que planejaram suas contribuições com base nas normas então vigentes. Esse reconhecimento dos direitos adquiridos também promove uma função social indispensável, protegendo aqueles que confiaram na legitimidade e regularidade do sistema ao efetuar suas contribuições.

Por fim, a proposta atenderá ao objetivo maior de fortalecer a relação de confiança entre o segurado e o Estado, assegurando que as alterações normativas respeitem os atos consolidados sob legislações anteriores, garantindo estabilidade e previsibilidade no sistema previdenciário.

## **2.6 - A proposta de Dispositivos Legais**

Art. 1º - As contribuições previdenciárias realizadas em atraso até a data de 30 de junho de 2020, por segurados do Regime Geral de Previdência Social, serão computadas para fins de carência e tempo de contribuição, conforme as normas vigentes à época de sua realização, independentemente de exigências introduzidas pelo Decreto n.º 10.410/2020.

§ 1º - A contagem das contribuições referidas no caput será realizada sem a necessidade de manutenção da categoria contributiva ou de outros requisitos não previstos nas normas aplicáveis no momento do pagamento.

§ 2º - O disposto neste artigo visa assegurar a preservação dos direitos adquiridos, respeitando o princípio da irretroatividade das normas e a expectativa legítima dos segurados que contribuíram de acordo com as exigências então vigentes.

## **2.7 - CONCLUSÃO**

Cabe ao legislador garantir que o sistema previdenciário permaneça como um instrumento de estabilidade e proteção, assegurando aos segurados a confiança necessária para planejar suas vidas sob o amparo das normas vigentes.

Desse modo, conclui-se que a aprovação de um projeto de lei que assegure o cômputo das contribuições em atraso realizadas até 30/06/2020, com observância integral das normas vigentes à época de sua realização, é uma medida necessária e urgente. Tal iniciativa preserva os direitos adquiridos pelos segurados, respeita o

princípio da irretroatividade e reforça os pilares da segurança jurídica, ao impedir que mudanças normativas retroativas prejudiquem aqueles que, à luz da legislação anterior, cumpriram os requisitos legais.

Garantir essas condições fortalece a confiança legítima dos segurados no sistema previdenciário, assegurando que suas contribuições sejam reconhecidas em conformidade com as normas existentes à época de sua realização. Essa previsibilidade é essencial para a estabilidade das relações previdenciárias, permitindo que os segurados planejem suas contribuições e benefícios com segurança e confiança no sistema de proteção social.

Dessa forma, a proposta está em plena conformidade com os princípios constitucionais de proteção ao direito adquirido, da segurança jurídica e do respeito à dignidade da pessoa humana, pilares do ordenamento jurídico brasileiro.

Em síntese, ao adotar medidas que resguardem os direitos adquiridos e promovam a estabilidade normativa, o projeto de lei reafirma o compromisso do Estado com a integridade e a continuidade do sistema de seguridade social. Essa iniciativa não apenas valoriza a relação de confiança entre segurados e o Estado, mas também consolida o papel da previdência social como um mecanismo essencial de proteção e estabilidade na sociedade.

Joseane Zanardi Parodi

Diretora de Processo Administrativo Previdenciário

João Antônio Berwanger Candido

Vice-Diretor de Processo Administrativo Previdenciário

Maria Fernanda Wirth

Diretora Científica

Paulo Fernando Santos Bacelar

Diretor Adjunto de Processo Administrativo Previdenciário



Ana Júlia Brasi Pires Kachan  
Diretora Científica Adjunta

Débora G. dos Santos Macedo  
Diretora Científica Adjunta

Elaine Medeiros Coelho de Oliveira  
Diretora Científica Adjunta

Heloisa Corrêa Meneses  
Diretora Científica Adjunta



**IBDP**20  anos  
Instituto Brasileiro de *Direito Previdenciário*