



GUILHERME BARROSO MOURÃO

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE À
LUZ DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**

**LAVRAS - MG
2019**

GUILHERME BARROSO MOURÃO

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE À LUZ DO PRINCÍPIO DA
LEGALIDADE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Universidade Federal de Lavras como parte das
exigências do curso de Direito para a obtenção
do título de bacharel.

Prof^ª. Ms. Paula Vieira Teles
Orientadora

**Lavras – MG
2019**

GUILHERME BARROSO MOURÃO

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE À LUZ DO PRINCÍPIO DA
LEGALIDADE**

**BRAZILIAN SOCIAL PROTECTION: ANALYSIS IN THE LIGHT OF THE
LEGALITY PRINCIPLE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Universidade Federal de Lavras como parte das
exigências do curso de Direito para a obtenção
do título de bacharel.

APROVADO EM: ___ de _____ de 2019

AVALIADORA: _____

AVALIADOR: _____

Prof^a. Ms. Paula Vieira Telles
Orientadora

**LAVRAS - MG
2019**

AGRADECIMENTOS

Em março de 2015 enveredei por mais esta jornada. Agora com a maturidade (alguns colegas podem vir a contestar o amadurecimento, a eles eu somente digo “Belém, Belém, nunca mais fico de bem) de ser a segunda graduação, de estar casado e trabalhando regularmente e neste contexto fica mais difícil expressar toda a gratidão necessária a todos que colaboraram por mais este projeto.

Acredito que, mesmo que em um gesto tão pequeno como este, mas extremamente necessário, devo agradecer à sociedade brasileira. Que com uma carga tributária tão injusta mantém centros de excelência como a Universidade Pública.

Assinalo minha mais profunda reverência às Universidades que ao longo dos anos se fortalecem como polos de resistência aos desmandos de Brasília. Do dia da minha matrícula à conclusão deste curso foram três presidentes, três projetos diferentes de lidar com os IFES e uma certeza: a UFLA, assim como todos centros de ensino superior, é maior que todos eles.

Sou ainda grato aos meus maiores parceiros nessa viagem: A Lílian e ao José meu maior “obrigado” por estarem comigo nessa caminhada, a vocês dedico todos os frutos que virão.

Aos colegas de sala, nem tenho como falar sobre como foi bom estar com vocês, do tanto que aprendi e cresci nesses meses de convívio. Vocês vão longe.

E aos professores, exemplos de comprometimento, quericumprimenta-los pessoalmente para demonstrar o quão especiais foram para mim. Em especial a Paula Teles, por sua orientação e paciência e ao professor Icaro, sempre motivado.

RESUMO

O presente trabalho busca levantar o histórico da Previdência Social no Brasil, com o intuito de transcrever sua formação e importância para a sociedade brasileira como substantivo de renda devido às intercorrências a que os trabalhadores se encontram suscetíveis. Ainda sob a perspectiva da relevância, com o foco no Estado Democrático de Direito, enveredou-se pela análise das Instruções Normativas, conjunto de regras editadas pela autarquia com o objetivo de operacionalizar o reconhecimento de direitos. Paralelamente, estruturou-se a importância do sistema de Princípios para o ordenamento jurídico, em especial para o Direito Administrativo, visto que este trata da relação estabelecida pela Administração Pública com a população. Assim, analisou-se trechos em desacordo com a legislação ordinária, apontando-se conflitos com o Princípio da Legalidade para, por fim, demonstrar como tais situações acabam por desaguar no Poder Judiciário, o que acarreta consequências prejudiciais, tais como excesso de trabalho nos tribunais, demora no reconhecimento de direitos e aumento no gasto com juros moratórios.

Palavras-chave: Previdência Social. Princípio da Legalidade. Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

This paper sought to survey the history of Social Security in Brazil, in order to transcribe its formation and importance to Brazilian society as a substantive of income due to the complications to which workers are susceptible. Still from the perspective of relevance, focusing on the Democratic State, embarked on the analysis of the Normative Instructions, set of rules issued by the autarchy with the purpose of operationalizing the recognition of rights. At the same time, the importance of the Principles for the legal system was structured, especially for Administrative Law, since it deals with the relationship established by the Public Administration with the population. Thus, excerpts in disagreement with the ordinary legislation were analyzed, conflicts with the Principle of Legality to finally show how such situations end up in the Judiciary, This has detrimental consequences, such as overwork in the courts, delayed recognition of rights and increased interest expense.

Keywords: Social security. Principle of legality. Democraticstate.

ANSES.	Administración Nacional de La Seguridad Social
BPS.	Banco de Previsión Social
CAP.	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CNIS.	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CTPS.	Carteira de Trabalho e Previdência Social
EPI.	Equipamento de Proteção Individual
Funrural.	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAP.	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IN.	Instrução Normativa
INSS.	Instituto Nacional do Seguro Social
RE.	Recurso Especial

SUMÁRIO

1	NOTAS INTRODUTÓRIAS	6
2	PREVIDÊNCIA SOCIAL – GÊNESE E OBJETO.....	7
3	O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO	9
4	O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	13
4.1	O Instituto Nacional do Seguro Social e o Ordenamento	14
5	ANALISANDO A INSTRUÇÃO NORMATIVA	20
5.1	Da vinculação a Previdência e o reconhecimento da filiação.....	20
5.2	A entrevista rural.....	22
5.3	Da não aceitabilidade da reclamatória trabalhista.....	25
5.4	Os dependentes e a Instrução Normativa	27
5.5	Cálculo da renda	29
5.6	A aposentadoria especial.....	30
5.7	O salário maternidade	34
5.8	A pensão por morte	35
5.9	Aposentadoria por Tempo de Contribuição.....	37
6	CONCLUSÃO	38
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40
	ANEXO A	43
	ANEXO B	44

1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

Este trabalho busca elaborar um pequeno histórico da construção social compreendida como Previdência Social, para apontar sua importância como substantivo de renda nos momentos de afastamentos da vida laborativa a que os trabalhadores estão passíveis, sejam aqueles de caráter temporário ou permanente, ocasionados por maternidade, doença, velhice ou morte.

Em seguida, aprofunda-se o estudo sobre a perspectiva brasileira, levantando as legislações pertinentes à cada momento de sua formação até a consagração dos direitos previdenciários na Constituição da República de 05 de outubro de 1988. Aproveita-se também para elencar o modo como a população via atendida suas demandas durante o referido desenvolvimento até o panorama atual implementado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

Incidentalmente, traçam-se as experiências de alguns países, a título comparativo e com o intuito de enriquecer esta composição por meio do cotejo com os exemplos externos, reforçando-se, dessa maneira, a relevância desta face da Seguridade Social para a coletividade.

Como parte desta obra, dedica-se um capítulo ao exame dos Princípios afetos à Administração Pública, de sua formação factual e como se correlacionam ao *múnus* voltado ao atendimento das demandas que se colocam em face da administração, em especial, à concessão de benefícios previdenciários.

Ressalta-se que a maior atenção destina-se ao Princípio da Legalidade, cerne do Estado Democrático de Direito, e como o INSS se relaciona a ele quando emite Instruções Normativas – IN - voltadas à operacionalização e à análise das demandas que lhe são postas. Para objeto deste estudo, as atenções serão voltadas à IN nº77 PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015 e suas atualizações.

Nesse sentido, colacionam-se, ainda, julgados representativos do modo como o Judiciário lida com a questão previdenciária, quando há divergência entre o entendimento adotado pela autarquia ao interpretar a legislação que lhe é correlata.

Em sede de conclusão, aponta-se para a necessidade de maior cuidado no conteúdo registrado na IN bem como na necessidade de atualizações periódicas a fim de mantê-la coerente com o ordenamento jurídico como um todo.

2 PREVIDÊNCIA SOCIAL – GÊNESE E OBJETO

"Ao final de cada três anos, tragam todos os dízimos da colheita do terceiro ano e armazene-os em sua própria cidade, para que os levitas, que não possuem propriedade nem herança, e os estrangeiros, os órfãos e as viúvas que vivem na sua cidade venham comer e saciar-se(...)". Para alguns estudiosos, essa passagem extraída da Bíblia, mais precisamente de Deuteronômio, Capítulo 14, Versículos 28 e 29, sinalizaria o primeiro sistema de Previdência Social, por garantir um benefício similar ao conceito moderno de pensão às viúvas e órfãos.

O próprio Império Romano afiançava aos seus combatentes um soldo após os 25 anos de serviço militar, como também um pedaço de terra aos legionários e centuriões que encerrassem sua carreira por decurso de tempo (NationalGeographic 2012).

Pode-se notar que à medida que as sociedades se organizavam minimamente, surge em seus bojos a preocupação em se estruturar um sistema de Seguridade Social que envolvesse a concessão de algum amparo à guisa de pensão e aposentadoria àqueles que já não pudessem se sustentar.

Tal cuidado se baseia sobre as carestias que afetam a perda do poder de trabalho do cidadão. Em suma, representa-se uma forma de se suprir novos meios de sobrevivência quando o provedor do grupo familiar já não pode fazê-lo habitualmente; quando tal fato se dá por conta da idade avançada, tem-se a aposentadoria, em caso de morte, pensão.

Assim, conforme as estruturas sociais vão se estabelecendo, novas formas de arimos são discutidas ou ampliadas as já presentes, moldando-se o conceito de Previdência Social. Conforme lição do Ministro Luís Roberto Barroso em voto lavrado no Recurso Extraordinário 661.256/SC. "dever estatal de proteger a dignidade humana, no que se inclui a criação de uma rede social mínima que impeça as pessoas de caírem em situações de indignidade".

Pode-se citar como exemplo de extensão, alojado nesse raciocínio de reformulação das estruturas sociais, a instituição do afastamento para a gestante ou puérpera em benefícios similares ao pátrio Salário Maternidade, reconhecendo-se, assim, o papel da mulher como trabalhadora formal que necessita de aporte financeiro enquanto se afasta de suas atividades laborativas para atenção à sua prole.

Martins (2010) aponta que o reconhecimento do labor fêmeo e a conseqüente reconfiguração familiar – alternando o papel de provedor para a cônjuge – implicou no pagamento da pensão ao cônjuge superveniente em caso de falecimento da esposa, reforçando-se o argumento de que o sistema previdenciário acompanha, ainda que de forma lenta, as transformações na sociedade.

Por aumento na cobertura previdenciária, tomam-se como ilustração os benefícios por incapacidade laborativa como um todo, que suplantam o afastamento temporário ou permanente do trabalho devido à alguma enfermidade ou acidente que se tolha a capacidade ocupacional.

Nesse aspecto, é imperativo frisar que a combinação do grau de comprometimento físico ou mental com a estimativa de tempo em que a situação perdurará é que irá determinar qual a modalidade de benefício será paga. Exemplifica-se com o caso brasileiro: Perda parcial e temporária da capacidade laborativa: auxílio-doença; perda parcial e permanente: auxílio-acidente combinado com a reabilitação profissional; perda total e permanente: aposentadoria por invalidez.

Em sede internacional, o sistema de seguridade social argentino – fomentado pela *Administración Nacional de La Seguridad Social – ANSES* - estabelece o pagamento pecuniário por afastamento laboral não só combinando as características citadas acima, como também a idade do segurado e tempo de contribuição. A “*jubilación para trabajadores¹ minusválidos*” exige que se concatene 45 anos de idade em caso de trabalhadores com vínculo empregatício formal e de 50 anos sendo autônomos. Para os demais, com pelo menos 20 anos de contribuição e uma incapacidade laboral física ou intelectual superior a 33%. (ANSES 2019 tradução nossa).²

O ordenamento espanhol, por sua vez, trabalha a questão da incapacidade laborativa como permanente. Conforme o grau e seus efeitos é que se dará a correspondente prestação econômica. Assim, tem-se incapacidade permanente parcial, incapacidade permanente total, incapacidade permanente absoluta e grande invalidez.

¹ Adota-se a grafia original, visto não haver benefício similar no Brasil

² Podés solicitar la con 45 años de edad (para trabajador es em relación de dependencia) o 50 años (autónomos), con 20 años de aportes y una incapacidad laboral física o intelectual superior al 33%. Tenés que demostrar que durante los últimos 10 años anteriores al cese o a la solicitud de La jubilación, trabajaste em ese estado de disminución.

A diferença desta classificação para as vistas anteriormente é que se qualifica a grande invalidez como a situação em que o trabalhador se encontra incapaz de forma permanente e que, por consequência de perdas anatômicas ou funcionais, precisa da assistência de outra pessoa para os atos mais essenciais da vida, tais como vestir-se, deslocar-se, comer ou análogos (Seguridad Social 2019 tradução nossa.)³

Por certo, verifica-se que em comum aos sistemas de seguridade social citados existe a avaliação da possibilidade de se exercer as atividades habituais e, na inexistência desta, a atuação em outra função. O modo como se constrói essa avaliação varia entre os países, estando em consonância a necessidade de se ter atestada a situação por meio de documento médico, e, em alguns casos, a avaliação por perícia médica.

Ainda que não seja o foco deste trabalho exaurir todos os benefícios previdenciários vigentes, cita-se, com o intuito ilustrativo, que o *Banco de Previsión Social - BPS*, órgão uruguaio responsável pela Previdência Social daquele país, oferece em seu rol de prestações previdenciárias as “*Estadías Vacacionales*” que são um benefício social dirigido a aposentados e pensionistas do BPS que viajem de forma individual ou integrados a organizações que aderiram ao Registro Nacional de Instituições do BPS (BPS 2019 tradução nossa).⁴ Sinalizando que a cobertura previdenciária uruguaia avança não só na proteção social como também garantindo qualidade de vida aos seus beneficiários.

3 O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Sob a perspectiva brasileira, Martins (2010) considera que o Decreto emitido 01 de outubro de 1821 por Dom Pedro de Alcântara, concedendo aposentadorias aos mestres e professores que tivessem alcançado 30 anos de serviço, foi o marco inicial do Direito da Seguridade Social.

³Es La situación del trabajador afecto de incapacidad permanente y que, por consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesita La asistencia de otra persona para los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos.

⁴ Son un beneficio social dirigido a jubilados y pensionistas de BPS que viajen en forma individual, o integrados a las organizaciones adheridas al Registro Nacional de Instituciones (RNI) de BPS. Este programa tiene como objetivo lograr el desarrollo de las personas en un espacio físico apropiado y en un ambiente de esparcimiento, procurando satisfacer sus necesidades recreativas.

Posição também adotada por Lazzari e Castro (2016), que ainda elencam o Decreto 9.912-A, de 26 de março de 1888, que estabelecia aposentadoria aos empregados dos Correios após 30 anos de serviço e 60 anos de idade, como continuidade à formação do sistema previdenciário brasileiro.

Nessa esteira, os professores citados apontam que à medida que trabalhadores de determinadas áreas foram se estabelecendo enquanto classe, surgiam consigo as Caixas de Aposentadoria e Pensões – CAPs, ressaltando um aspecto importante: não havia um sistema de contribuição prévio dos beneficiários, “(...) vale dizer, as aposentadorias eram concedidas de forma graciosa pelo Estado”.

De sorte que a noção moderna de Previdência, em que há o recebimento de prestações mediante a respectiva contrapartida contributiva foi inaugurado com a Lei Eloy Chaves, de 24 de janeiro de 1923, que obrigou que cada companhia ferroviária criasse um departamento próprio responsável por recolher a contribuição patronal e de seus empregados para custear a aposentadoria e pensão destes.

Já na década de 30, sob o Governo Vargas, este suspendeu toda a criação das CAPs, reestruturando-as em Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, na forma de autarquias. Além da nova estrutura, centralizou-as sob o controle do governo federal, deslocando-se a gestão das empresas para o Estado. Nesse aspecto, conforme apontado por Lazzari e Castro (2016) tal movimento surge no bojo de diversas denúncias de corrupção e fraude, servindo ainda como consolidação do papel do Estado na gestão previdenciária.

Há que se frisar ainda que pelo seu caráter incipiente, os IAPs não contavam com estudos atuariais que garantissem sua sanidade financeira, ou seja, um número mínimo de filiados contribuindo o suficiente para garantir os pagamentos a longo prazo.

Outro aspecto relevante surgido no bojo das transformações implementadas por Vargas conforme doutrina apontada, está a criação de dois princípios presentes na maior parte dos fundos de aposentadoria: o caráter contributivo e a idade mínima para gozo pecuniário.

Tal avanço, ainda que parcialmente, foi positivado na Constituição de 1934, pois esta em seu Artigo 121, § 1º, *h*, previu o custeio por meio de aportes iguais da União, empregador e do empregado.

A hodierna Carta inovou ao registrar a instituição de previdência a favor da invalidez, maternidade e nos casos de acidente do trabalho, ampliando-se dessa maneira a cobertura para além dos casos de velhice.

A título de ilustração, cita-se a criação, nesse modelo, do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários, pela Lei 367, de 31 de dezembro de 1936, bem como o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas por meio do Decreto-Lei nº 621, de 26 de agosto de 1938.

Os IAPs coexistiram até a década de 60, quando por força do Decreto-Lei 72, de 21 de novembro de 1966, foram unificados sob a denominação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS – órgão da administração indireta da União com natureza autárquica. A conjunção nesse novo órgão padronizou a concessão de benefícios, visto que, até então, cada IAP tinha regras próprias para tanto.

Entretanto, dois grandes grupos de trabalhadores mantinham-se apartados do INPS. Os rurais e os domésticos. Somente em 1971 com a instituição do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – Funrural – aqueles foram incorporados enquanto estes somente em 1972 com a Lei 5.859, de 11 de dezembro.

INPS, por sua vez, foi desdobrado em novos institutos pela Lei nº 6.429, de 01º de setembro de 1977. Tal mudança aconteceu no bojo das discussões sobre a reconfiguração da Assistência Social e da Previdência Social enquanto mecanismos de políticas públicas.

A citada lei criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, com o objetivo de integrar a concessão de benefícios, o custeio de atividades e programas, como também a gestão administrativa, financeira e patrimonial.

Martins (2010) aponta que se plantava a semente do que se considera o moderno conjunto de ações voltadas à Seguridade Social: políticas integradas de assistência social, cobertura previdenciária e proteção à saúde, visto a gênese por meio da lei 6.429/77 do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, que fornecia atendimento médico aos segurados do INPS, bem como pela criação da Legião Brasileira de Assistência, a quem competia prestar assistência social à população carente.

Traçados mais de 180 anos da edição do Decreto Imperial em que Dom Pedro I inaugurou o sistema previdenciário nacional, verifica-se que foi amplificado sobremaneira. Tal afirmação é extraída pelo desenho que a Constituição da República

Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, imprimiu a Previdência, positivando-a como um dos tripés do sistema de Seguridade Social, restando à Saúde e à Assistência Social os demais vértices, segundo lições de Martins (2010).

No texto constitucional, a Seguridade Social encontra-se estruturada no Título que trata sobre a Ordem Social, estando localizada nos Artigos 193 a 203. Cabe destacar os objetivos delineados pelo constituinte originário ao registrar no Artigo 193 da Carta Magna o bem estar e a justiça sociais.

O realce não poderia ser melhor explicitado como feito por Mendes (2014):

A relação entre direitos sociais e Estado Social de Direito é inegável. Educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, cultura: o rol dos direitos sociais, elencados na Constituição permite perceber sua importância para a consolidação de uma democracia social efetiva.

Em outras palavras, bem-estar e justiça sociais combinados a fim de se efetivar proteção social, representando o mais alto cânone a que se pode almejar qualquer nação.

A engenharia para tanto compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, demonstrando-se que o caráter democrático, descentralizado e universal previsto no já citado Artigo 193 da Constituição passa pela união dos entes federados e da coletividade em prol das metas de bem-estar comuns.

Tal arranjo refletiu a forma de financiamento proposta pela Carta Magna envolvendo recursos dos orçamentos da União, Estados e Municípios, incluindo a mais ampla fonte de fundos, indo desde desconto consignado compulsoriamente em salário como também sobre a folha de pagamento, passando ainda por percentual das receitas dos concursos de prognósticos.

Ainda tendo como referência a Carta Política, o Artigo 201 determina que a Previdência Social seja organizada sob regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, carecendo de lei que cubra os eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada. Como também proteja a maternidade, em especial à gestante, o trabalhador em situação de desemprego involuntário⁵, salário família e auxílio-

⁵ O seguro-desemprego possui características e legislação próprias, não sendo tratado neste trabalho, face não ser atribuição do INSS sua gerência.

reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda, além da pensão por morte do segurado.

A legislação à qual a Carta Maior se refere foi votada pelo Congresso quase três anos depois, instituindo-se a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

Aponte-se ainda que o plano de custeio dos benefícios previdenciários encontra-se aprovado pela Lei 8.212, de 23 de julho de 1991, estando junto com a citada Lei 8.213/91 regulamentadas pelo Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999.

A inauguração da ordem constitucional em 1988 implicou em diversas alterações, cujos efeitos não se deram em ordem lógica ou cronológica. É dizer que o sistema previdenciário foi recepcionado pela nova Carta e vigorou até 1991, como se aduz da promulgação das leis citadas acima.

Tal situação alcançou ainda o órgão responsável pela implementação e execução das políticas públicas. Conforme se verá adiante, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – foi criado em 1990, de sorte que no intervalo de três anos conviveram regras e sistemas de raiz constitucional diferentes.

4 O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

A fim de se dar efetividade ao comando constitucional e ao previsto pelo texto legal, criou-se o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – pelo Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990. A autarquia federal, então vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social⁶, surgiu pela fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social com o Instituto Nacional de Previdência Social.

A unificação citada acima implicou na conformação de uma extensa lista de competências atribuídas ao recém criado órgão: conceder e promover a manutenção de benefícios e serviços previdenciários, administrar e gerir o Benefício de Prestação Continuada previsto pela Lei Orgânica da Assistência Social, ou seja, avançando em parte do tripé característico da Seguridade Social e a arrecadação das contribuições para o custeio do sistema como um todo.

⁶ Atualmente o INSS se vincula ao Ministério da Economia.

Como assinalado por Lazzari e Castro (2016) as atribuições do campo da arrecadação foram transferidas em 2007 para a Secretaria da Receita Federal, acatando-se o comando previsto na Lei 11.457/07.

Desse modo, para se levar a cabo sua *raison d'être*, de tempos em tempos o Instituto promulga Instruções Normativas – INs – que estabelecem rotinas e unificam procedimentos, dentre outras disposições, destinadas à área responsável pela análise, reconhecimento e manutenção de benefícios, citando-se o texto encontrado na IN 77/2015.

Ainda sob tal prisma, são emitidos constantemente atos normativos a fim de se disciplinar pontos específicos nos mais variados temas, incluindo demandas de órgãos de controle como Tribunal de Contas da União, ou regulamentando decisões judiciais e pareceres jurídicos coordenados pela Advocacia Geral da União.

Assim o sendo, conforme lição de Di Pietro (2009), o INSS exerce atividades típicas do Executivo por implementar e encarregar-se de políticas públicas e funções atípicas ao estabelecer tais normatizações. As fronteiras para tais atuações são estabelecidas pelo Poder Legislativo através da elaboração das leis. Conforme exposto na Introdução, o objetivo deste trabalho é apurar se não há extrapolação por parte do Instituto em seu mister. Porém, para tanto, é necessário compreender como se dá a atuação dos órgãos do Estado, do que se explica na Seção a seguir.

4.1 O Instituto Nacional do Seguro Social e o Ordenamento

Inicialmente é necessário considerar-se que o INSS é um órgão da Administração Pública voltado ao atendimento externo, ou seja, a lidar com o público, uma série de institutos esparsos são combinados com o intuito de disciplinar tal relacionamento.

Em outras palavras, há uma mescla constante de legislações para o exercício de sua atividade fim. Desde regras de representação legal à prescrição e decadência, como as previstas no Código Civil, até noções básicas de controladoria e auditoria expedidas pelos órgãos de controle externo, tal como o Tribunal de Contas da União.

Isso posto, há que se entender como tal dinâmica é centrada em suas normatizações, em especial a Instrução Normativa, como também sob a perspectiva do Direito Administrativo, visto que esta área do Direito detém a competência para melhor estudar as relações Administração – Sociedade.

A esse ramo das ciências jurídicas, remonta-se uma característica peculiar: a de não estar amparado somente a um Código que o organiza condensando sua estrutura, como na seara Penal e Cível, por exemplo. Alicerça-se, em grande parte, sobre Princípios. Na ausência de um corpo normativo robusto que o sustente, visto se tratarem de diversos regramentos, a análise por seus fundamentos se faz mais presente que nas demais áreas.

Tal singularidade se deve à sua gênese. Di Pietro (2009) aponta que desde o seu nascimento com o Estado de Direito até os dias atuais seu conteúdo foi sendo acrescido à medida que se fortaleciam as funções estatais e a área de atuação do Estado.

Ademais, ainda segundo tal autora, novas conformações democráticas da sociedade, como maior participação popular, acarretam a necessidade de se ampliar a interpretação que antes se fazia de seus princípios, reestruturando, pois, a relação Estado – Sociedade.

Essa ideia também se encontra sedimentada por Oliveira (2013). Suas conclusões avançam no sentido de que a contenção do poder estatal tem como objetivo proteger os cidadãos de abusos e desvios do Estado, dando-se especial importância ao Princípio da Legalidade, visto o conteúdo da Lei ser a fronteira de atuação da Administração.

Esta contenção do Estado face ao administrado reforça a importância do presente estudo, visto que além de se garantir a execução e atendimento à toda população, pode ser usado como subsídio à melhores práticas para o alcance de seus objetivos, dada a relevância do sistema previdenciário para a sociedade.

Justen Filho (2016) corrobora tal visão em sua obra. Ao dissertar sobre a atividade administrativa, conclui que essa se permeia de poderes-deveres, o que lhe impõe a vinculação quanto ao fim a ser atingido. Desse modo, a conduta para tanto depende das circunstâncias envolvidas, dando alguma autonomia para o meio a se atingir tal fim, de sorte que os princípios transformam-se no instrumento normativo para evitar escolhas inadequadas.

Nesse sentido, Bacellar Filho (2014) discorre sobre os princípios constitucionais inerentes à função pública. Para esse autor, o *múnus* público deve concretizar os princípios ou valores estabelecidos pelo texto constitucional, buscando realizá-los de forma ótima.

Ainda elaborando seu raciocínio, do qual boa parte deste trabalho tem como marco teórico (mas não único), o citado doutrinador explica o que são tais princípios e como eles se encaixam na atuação dos entes estatais enquanto prestadores de serviço e fornecedores de bens.

Princípios teriam dupla função: em um primeiro momento, vigas mestres que estruturam o sistema jurídico. São assim vistos por serem meios de interpretação, dando norte ao conjunto de normas, aglutinando-os em um sistema coeso e uniforme.

Pela segunda perspectiva, princípios passam a ser argumentos de decisão, possuindo uma dimensão de peso ou importância, tendo em vista a situação fática ao qual se aplicam⁷. Imbuídos de tal função, são elementos presentes ao se decidir caso a caso, ou na emissão de regulamentos pela Administração, com o objetivo de se dar a melhor leitura à lei, visto essa ser de caráter abstrato.

Dentro desse contexto, princípios jurídicos alcançam duas características marcantes: elementos estruturantes e mandados de otimização. Aplicando-se tal concepção à prática administrativa, ao se editar uma regra embasada em uma lei, o editor deve ponderar o peso do princípio utilizado e, para além, observar o valor consagrado pelo princípio no conteúdo da regra editada. Nesta análise, como se verá adiante, o INSS não pode inovar ao criar regras que operacionalizem seu atendimento, dado o Princípio Constitucional da Legalidade, entretanto, ao se editar um ato normativo deve buscar a melhor norma positivada ao que prevê regulamentar.

Ao se caminhar por outras vias das Ciências Jurídicas, também se encontra respaldo à essa visão. Friede (2015), em obra que versa sobre hermenêutica e interpretação, entende que interpretar um comando normativo é senão conhecer o sentido, saber a consistência da própria norma e suas finalidades, para conhecer o que ela quer dizer. Contudo, o intérprete não tem liberdade irrestrita visto que pode assumir o papel do legislador.

No que tange à otimização, a existência de determinado princípio impõe a lavratura de determinada norma. Aquele elemento adquire peso tão grande nas ponderações dentro de circunstâncias similares que se faz necessário a edição de determinada regra a fim de se regulamentar dita situação.

⁷ Recomenda-se a leitura das obras de Dworkin e Alexy a fim de se aprofundar sobre os Princípios no ordenamento jurídico, visto que o aprofundar do tema neste trabalho escaparia de seu escopo final.

Entretanto, há uma possível falha nesse sistema. O risco subjetivo à interpretação de se sobrevalorizar determinado princípio em detrimento à outros, visto que não há hierarquia dentre eles, podendo, inclusive, entrarem em contradição.

Mendes (2014) aponta o caminho para se evitar tal armadilha. Para este autor o movimento inicial deve enxergar a Carta como única, como base de todo o ordenamento jurídico, impondo, assim, que não seja permitido considerar qualquer norma fora do sistema em que se integra. Nesse caminho, evitam-se as contradições.

Vencida esta etapa, busca-se então a máxima efetividade, de onde se confere prevalência aos pontos de vista que tornem a norma constitucional mais afeita aos condicionamentos históricos do momento, tornando contemporâneo o previsto pelo Constituinte quando da redação do texto.

Insero na conceituação apontada pelo constitucionalista citado, assume elevada importância para o escopo deste trabalho o princípio da correção funcional que, conforme a redação daquele doutrinador, propõe: “(...) que não se deturpe, por meio da interpretação de algum preceito, o sistema de repartição de funções entre os órgãos e pessoas designadas pela Constituição. Esse princípio corrige leituras desviantes da distribuição de competências entre as esferas da Federação ou entre os Poderes constituídos.”

A estruturação acima teórica apontada aplica-se ao exercício da atividade pública de forma geral, alcançando todas as esferas de atuação estatal. Ao se especializar a análise junto à prestação de serviços previdenciários, outros princípios constitucionais em conjunto aos citados regerão o INSS.

Lazzari e Castro (2016) apontam dois princípios não positivados, mas que decorrem da leitura da Carta. O Princípio da Solidariedade que prevê o trabalho individual para a construção de um sistema que assegure bem-estar social a todos, do que justificaria, inclusive, contribuições sociais incidentes sobre produtos, visto que não há um titular que usufruirá desse pagamento.

Além do Princípio da Vedação do Retrocesso Social, que impõe que o rol de direitos sociais não seja reduzido sob qualquer perspectiva, nem de beneficiários e alcance das políticas, como também na estrutura dos direitos assegurados.

Sedimentados no texto constitucional, há no Artigo 194, Inciso I, a Universalidade da Cobertura e do Atendimento, que na ótica dos doutrinadores acima referenciados, impõe que a “proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dele necessite”,

bem como se estender a todos a cobertura previdenciária, ainda que não haja contribuído para tal, visto que o sentido adotado em nosso ordenamento é o da filiação pelo trabalho e não pelo pagamento.

Ainda nas lições aduzidas da obra em comento, o Artigo 194, Inciso III⁸ traz a seguinte redação: “Seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços” que expõe comandos correlatos: o Poder Executivo deve implementar os benefícios e prestar os serviços a quem realmente precise, levando em conta a necessidade das pessoas, buscando por meio deles a distribuição de renda para o alcance da justiça social.

Destarte, ao INSS recai a execução das políticas públicas voltadas à concessão, administração e manutenção dos benefícios previdenciários e assistenciais, dado se legar à autarquia competência para tanto. Ao se editar uma Instrução Normativa e demais atos normativos, seu conteúdo não pode inovar ou restringir direitos, visto caber ao Poder Legislativo tal característica.

Pode-se afirmar que esta situação é decorrência de dois vernáculos da Constituição lidos em conjunto: O Artigo 5º, Inciso II determina que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, enquanto o *caput* do Artigo 37 impõe à administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obediência aos princípio da legalidade.

Justen Filho (2015) explora melhor tal tema. Para este autor, a determinação constante no Artigo 5º deve ser lido não só como Princípio da Legalidade, mas como *regra da legalidade*, em que se trata de estabelecer a vedação à criação de direitos e obrigações por meio diverso da lei. Conclui seu pensamento afirmando que, sob essa ótica, “afasta-se o cabimento de uma ponderação do intérprete por ocasião da concretização dos valores envolvidos. Caberá ao aplicador promover uma atividade de subsunção caracterizada pela redução da autonomia das escolhas. ”

⁸ Os demais incisos previstos no Artigo 194 trazem regras de aplicação e não princípios de leitura dos benefícios, por isso não se faz menção explícita a eles no texto desta monografia, mas para registro são: II – Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; IV – Irredutibilidade do valor dos benefícios; V – Equidade na forma de participação do custeio; VI – Diversidade na base de financiamento; VII – Caráter democrático e descentralizado na administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgão colegiados;

É certo que tal situação esbarra em diversos obstáculos. Aos órgãos do Poder Executivo incidem a função precípua de executar e aplicar o previsto no legislado, visto ser esse o cerne do Estado Democrático de Direito, mas nem sempre as condições mais adequadas encontram-se estabelecidas para tanto, seja pelo hiato de tempo necessário a promover alguma estrutura física, seja até mesmo por nuances ideológicas que norteiam as políticas públicas, favorecendo determinadas áreas em detrimento de outras. Entretanto, a própria estrutura da Administração Pública contém mecanismos suficientes para coibir desvios.

Trata-se do Autocontrole da Administração Pública. A doutrina é pacífica em erigir tal conceito à categoria de Princípio, visto que alcança os elementos apontados anteriormente – mandados de otimização e elementos estruturantes – na medida em que conferem maior eficiência à atuação estatal.

Citando as lições de França (2016), é dever do Estado coibir e corrigir desvios por meio da supervisão de seus atos, pois assim se concede à população a certeza de que a *máquina* criada para atuar em prol do seu bem-estar será operada com atendimento direto aos mais mezinhos critérios de excelência.

Avançando em seu magistério, concluí por dois pilares para a concretização do autocontrole: o poder hierárquico e o poder disciplinar. Aquele embute a ideia de o superior aferir os atos emanados da estrutura hierarquicamente abaixo, avaliando os atos exarados quanto à forma, objeto, motivação, competência e finalidade. Sob este prisma se procura responsabilizar os agentes faltosos, no sentido de promover uma resposta jurídica corretiva proporcional ao erro cometido, gerando, assim, uma pena administrativa.

Em que pese o raciocínio ser válido, ainda é incompleto. O autocontrole tem outras fontes previstas no próprio texto constitucional: A Publicidade que está gravada no *caput* do Artigo 37 da Constituição ; enquanto o Artigo 74, estrutura seção que trata sobre fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

Importa-se para fins desse trabalho alcançar-se o entendimento que os atos administrativos, incluindo as normatizações construídas no âmbito de atuação dos órgãos, e em especial ao INSS, devem ser elaboradas buscando-se a melhor interpretação possível da legislação que visa atender, alcançando-se assim validade no ordenamento jurídico. Para tanto, sopesam-se os princípios que regem a Administração Pública, em especial a legalidade, tendo-se em mente, ainda, que toda a atuação pode e deve ser controlada.

Nesse sentido, para confrontar-se a atuação do INSS utilizou-se a conceituação trazida por Bittar (2012) sobre a Técnica de Investigação Normativa. Segundo esse autor, esta metodologia foca o estudo-normativo jurídico de fenômeno acompanhada de comentários doutrinários sobre o tema desta pesquisa.

Complementou-se, quando necessário, com o conceitual teórico trazido por Carvalho (2015) no que tange à pesquisa jurisprudencial, objeto da análise aqui proposta. Levantou-se as decisões sobre o tema, traçando-se uma linha das tendências jurisprudenciais sobre o ato normativo em estudo.

Assim, dentro do método proposto por aquele professor, foi possível fazer-se uma análise de discurso e visualizar as principais linhas de interpretação dos Tribunais em relação à esta matéria.

Traçou-se, também, comparativos entre o previsto na legislação ordinária e o disciplinado pela normatização interna ao INSS, em especial as Instruções Normativas e demais elementos que colidam com os princípios administrativos.

Por fim, analisou-se de forma comparativa os institutos de previdência social, ou os seus similares, com os quais a República Federativa do Brasil tenha assinado convênios e acordos de cooperação técnica.

5 ANALISANDO A INSTRUÇÃO NORMATIVA

Ultrapassada a questão conceitual, procede-se com a análise da IN 77/2015. A fim de se concatenar melhor os resultados, empreende-se por meio da divisão dos temas abordados.

5.1 Da vinculação a Previdência e o reconhecimento da filiação

Conforme assinalado anteriormente, o sistema previdenciário tem como princípio a universalidade da cobertura e atendimento, assim para formar-se o vínculo entre o INSS e seu segurado é necessária a filiação que, conforme Artigo 20 do Decreto 3.048/99, “é o vínculo que se estabelece entre pessoas que contribuem para a previdência social e esta, do qual decorrem direitos e obrigações”.

Isso posto, o primeiro choque entre a Instrução Normativa e o legislado se dá na seção que trata sobre segurados e comprovação de atividade, condição prévia à filiação. O Artigo 8º, § 2º prevê que “Somente será admitida a filiação do cônjuge ou

companheiro como empregado quando contratado por sociedade em nome coletivo em que participe o outro cônjuge ou companheiro como sócio, desde que comprovado o efetivo exercício de atividade remunerada.”.

Conquanto os Artigos 11 da Lei 8.213/91 e 9º do Decreto 3.048/99 não fazem tal ressalva. Desse modo, a IN impõe restrições ao reconhecimento ao direito previdenciário. Aliás, é possível afirmar-se, inclusive, que a instrução contraria o próprio Decreto 3.048/99, visto que o Artigo 19 do Regulamento da Previdência Social prevê: “ Os dados constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS relativos a vínculos, remunerações e contribuições valem como prova de filiação à previdência social, tempo de contribuição e salários-de-contribuição.”

Isso determina que se as informações estiverem regulares, há a validação dos dados e seu reconhecimento. Sob outra perspectiva, se todas as contribuições e demais encargos tributários foram devidamente quitados, não há como se discutir a regularidade do vínculo pela autarquia previdenciária, visto que não há tal competência no rol de seus atributos estabelecidos pelo Decreto nº 9.746, de 08 de abril de 2019.

É certo que para se caracterizar a relação de emprego, são necessários, dentre outros elementos, a subordinação na relação empregado-empregador, não havendo que se falar nesse critério na sociedade conjugal, dado que os cônjuges se encontram em igualdade de condições. Contudo, a existência do dispositivo criticado gera outro problema: o excesso de poder.

Pode-se desenhar tal situação quando, conforme conceituação apresentada por Meireles (2008), exorbita-se as faculdades administrativas relegadas ao agente público. Como a fiscalização da forma da sociedade empresarial não se encontra sob o rol de atribuições do INSS, nesse sentido, buscar provar a irregularidade do vínculo caracteriza mau uso do *múnus público*.⁹

Em síntese, como não há previsão normativa que permita ao órgão fiscalizar a gestão das empresas e constando no CNIS as informações referentes aos vínculos e

⁹ A palavra *múnus* tem origem no latim e significa dever, obrigação, etc. O *múnus público* é uma obrigação imposta por lei, em atendimento ao poder público, que beneficia a coletividade e não pode ser recusado, exceto nos casos previstos em lei. Em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/educacao-semanal/munus-publico>>

remunerações sem qualquer irregularidade, é imperioso que tais dados sejam aproveitados no regular processo de reconhecimento de direito.

Ainda no que tange ao mau uso do poder público, na parte que se trata da filiação da empregada doméstica, há a previsão do não reconhecimento do vínculo, mesmo em face do registro em CTPS. Assim, o Artigo 19 da citada IN elenca em quais situações o vínculo empregatício ali consignado deve ser colocado em xeque:

- I - contrato de trabalho doméstico, entre ou após contrato de trabalho em outras profissões, cujas funções sejam totalmente discrepantes;
- II - contrato onde se perceba que a intenção foi apenas para garantir a qualidade de segurado, inclusive para percepção de salário-maternidade;
- III - contrato em que não se pode atestar a contemporaneidade das datas de admissão ou demissão; ou
- IV - contrato de trabalho doméstico em que o valor correspondente ao seu último salário de contribuição tenha sido discrepante em relação aos meses imediatamente anteriores, de forma que se perceba que a intenção foi garantir à segurada o recebimento de valores elevados durante a percepção do salário-maternidade

A questão que permeia tal disposição envolve, além da extrapolação do atribuído ao INSS, à subversão da boa-fé prevista no Artigo 2º, Inciso IV da Lei 9.784/99, visto que esta é presumida, devendo a má-fé ser comprovada. Nesse sentido, o Inciso II, conforme apontado acima, traça padrões subjetivos ao reconhecimento ao direito pleiteado.

Pode-se afirmar, inclusive, que tal situação fere outro princípio administrativo constitucionalmente protegido: a impessoalidade. Conforme aponta Di Pietro (2009) a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou atuar pessoas determinadas uma vez que é sempre o interesse público que norteia o comportamento. Assim o sendo, quando se inverte a objetividade presente na atuação pública para que se “perceba a intenção”, sobrevaloriza-se a subjetividade, relegando o reconhecimento de direitos não mais a critérios postos, mas sim a julgamentos individuais.

Isso posto, percebe-se que no caso do cônjuge empregado e da empregada doméstica, mesmo que haja contribuições registradas no CNIS bem como anotações pertinentes ao vínculo na CTPS, tais segurados podem acabar desprotegidos por subjetividades impostas pela IN, o que contraria a legislação positivada.

5.2 A entrevista rural

Ainda dentro dessa linha, encontra-se outra seção que subverte o Princípio da Legalidade a subjetivismo do agente público: a entrevista rural prevista nos artigos 112 e 113 da IN 77/2015.

Segundo o comando previsto nos citados artigos, a entrevista é indispensável à comprovação do exercício de atividade rural do chamado segurado especial. Essa categoria de segurado obrigatório da Previdência Social encontra sua definição no Artigo 11, Inciso VII da Lei 8.213/91 como o produtor rural ou pescador artesanal que exerça suas atividades em regime de economia familiar.

É assim chamado – especial – por não haver a necessidade de contribuir para o sistema previdenciário, havendo, entretanto, que comprovar que provê a sua subsistência ou a de seu núcleo familiar em condições de mútua colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.

Sendo um dos mecanismos de tal comprovação a referida entrevista, o seu uso é voltado para confirmar uma série de informações presentes na declaração fundamentada de sindicato que represente os trabalhadores rurais, ou quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores.¹⁰

Contudo, tal elemento não se encontra previsto em lei. De sorte que se cria um mecanismo possível de indeferimento à margem da legislação positivada. Nesse sentido, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região já decidiu:

De resto, não foi a ausência de início de prova material, ou de prova testemunhal, a razão do indeferimento na instância administrativa; tampouco fundamentando o recurso a esta parte. Tal se deveu ao fato de ter o Autor, ora Apelado, na entrevista rural perante servidor da autarquia, afirmado que cedeu, em comodato, para sua filha casada, uma das duas pequenas propriedades de que dispõe, permanecendo em atividade na outra.

O apego à formalidade, por parte da autarquia, é relativo. O inciso I do § 8º do art. 11 da Lei nº 8.213/91, é literal, no sentido de que descaracteriza a condição de segurado especial produtor rural em regime de economia familiar *a outorga, por meio de contrato escrito de parceria, meação ou comodato*, de área superior a 50% de imóvel rural cuja área total não seja superior a 4 (quatro) módulos fiscais (...)
APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO N. 0066911-86.2014.4.01.9199/MG

¹⁰ A declaração a que se refere este parágrafo esteve presente no Artigo 105 da Lei 8.213/91 de 1.994, quando foi incluída pela Lei 8.861/94 até 03 de janeiro de 2019, quando foi excluída pela Medida Provisória 871/19. Assim, justifica-se sua menção pelos objetivos deste trabalho, apontar situações contrárias ao Princípio da Legalidade pelas Instruções Normativas do INSS.

A subjetividade se torna ainda mais presente na entrevista rural quando se pressupõe que o servidor detenha conhecimentos da atividade rurícola suficientes a contradizer o registrado na declaração do sindicato ou colônia de pescadores. Nesses documentos são considerados início de safra, colheita, pousio e diversas características dos mais variados plantios.

Ademais, há a subversão da boa-fé, visto que passa a se presumir que as informações são falsas, carecendo de serem comprovadas pela autarquia. Em outras palavras, mesmo cientificados das implicações previstas pelo Artigo 299 do Código Penal, presume-se que o registrado pelos órgãos de representação do trabalhador rural é falso, devendo ser confrontado com outros elementos para que a declaração seja homologada.

É interessante notar que a própria autarquia subverteu a lógica da entrevista rural. Em 24 de julho de 2017, por meio de consulta formulada a Procuradoria Federal Especializada Junto ao Instituto Nacional do Seguro Social o INSS questionou a Advocacia Geral da União da possibilidade do reconhecimento do labor rurícola tão somente embasado em provas materiais.

Nos autos do Parecer nº 00003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGUo Advogado Geral da União entendeu que, à face no positivado pelo Legislativo, é possível a consideração de provas documentais, não cabendo a entrevista.

Em extenso estudo, a Procuradoria Federal¹¹ especializada junto ao INSS comparou as decisões judiciais afetas ao tema, bem como todo o histórico legislativo, para concluir que se é necessário o meio documental para o rural, não cabendo testemunhas.

O que chama a atenção nesse processo é que não houve qualquer análise às situações pretéritas onde a entrevista se fazia presente. É dizer que a existência desse meio comprobatório do trabalho campesino foi retirado dos procedimentos administrativos sem qualquer modulação e por meio de um parecer expedido e resposta à consulta formulada pelo INSS.

Outro fator correlato é que a própria Instrução Normativa ficou desatualizada, mantendo sua redação original, enquanto o Ofício-Circular nº 46 DIRBEN/INSS foi expedido 13 de setembro de 2019, com o fito de regulamentar a nova forma de

¹¹O referido Parecer como o Ofício Circular seguem como anexo a este trabalho

comprovação da atividade rural. Pela normativa em comento, o requerente emitirá a autodeclaração em que registra o modo como usa sua propriedade, bem como o produzido.

Desse modo, demonstra-se que além da subjetividade premente à entrevista, a alteração de todo o arcabouço que previa tal procedimento gerou situações díspares, visto que duas normativas de natureza jurídica diferente estiveram em vigor com conteúdo contraditório.

5.3 Da não aceitabilidade da reclamatória trabalhista

Contudo, as questões elencadas acima não são as mais polêmicas dentro da Instrução Normativa. O reconhecimento de vínculos empregatícios por meio de reclamatória trabalhista é fruto de extenso debate tanto acadêmico quanto jurisprudência. A fundamentação para tanto reside no estabelecido pelo Artigo 71 da IN: “A reclamatória trabalhista transitada em julgado restringe-se à garantia dos direitos trabalhistas e, por si só, não produz efeitos para fins previdenciários”.

Os incisos seguintes apontam o necessário para que a unidade de atendimento analise o processo, do que se inclui prova material contemporânea que possibilite a comprovação dos fatos, sendo preciso um documento como marco inicial, um como marco final e a identificação da empresa.

O imbróglio reside no silêncio da legislação. A lei 8.213/91 não menciona, em qualquer parte de seu texto, o reconhecimento ou não de contratos advindos de reclamatórias trabalhistas, somente faz a ressalva em seu Artigo 55, § 3º de não se admitir prova exclusivamente testemunhal.

Entretanto, reconhece o vínculo empregatício mesmo que no CNIS não conste nenhum dado referente ao contrato, para tanto é necessário que a Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS - esteja assinada, com as devidas anotações e sem sinal de qualquer rasura que ponha em dúvida a probidade do documento. Outrossim, a existência do vínculo sem a remuneração, implica na informação de salário mínimo, visto ser o piso salarial de qualquer trabalhador no Brasil.

O Decreto 3.048/99, por sua vez, em seu Artigo 276 disciplina o recolhimento de contribuições previdenciárias nessa espécie de ação judicial, não avançando a regulamentação sobre qualquer outro aspecto.

Destarte, o citado debate envolve diversos fatores: a responsabilidade pelo recolhimento das contribuições previdenciárias, o princípio da proteção previdenciária, o princípio da legalidade – fruto de estudo desse trabalho, a forma de filiação estabelecida em lei, o ato jurídico perfeito.

Preturlan (2015) aponta que na filiação do empregado só basta a demonstração do trabalho sujeito a filiação obrigatória, concluindo que, pelo Artigo 33 da já citada Lei 8.213/91: “os direitos previdenciários do trabalhador não responsável pelo recolhimento de suas contribuições não são prejudicados pelo inadimplemento do responsável”, de onde se presume que o desconto previdenciário foi feito e devidamente repassado ao Regime Geral de Previdência Social.

Avançando em seu raciocínio, a autora infere que a Lei atribuiu ao empregador a obrigação de recolher as contribuições de seus empregados, relegando ao Poder Público o dever de fiscalizar e promover que tais recursos sejam devidamente destinados.

Desse modo, pela visão da pesquisadora em estudo, a ausência de recolhimentos, ou de forma ainda mais aprofundada, de vínculo formal entre o empregado e o empregador, não se afasta o direito daquele ao sistema previdenciário, vez que, não lhe recai a responsabilidade pelo pagamento e respectiva fiscalização.

No entanto, esse ponto de vista não abriga consenso, eis que alguns autores, como Tsutiya (2013) argumentam pelo caráter contributivo abrigado pelo *caput* do Artigo 196 da Constituição da República e o comando do Artigo 20 do Decreto 3.048/99 que prevê a filiação como o vínculo entre quem contribui e a Previdência Social.

Sob outra ótica, Soares (2018) aponta que, conforme estabelece a Súmula Vinculante nº 23 do Supremo Tribunal Federal, a sentença trabalhista tem como efeito ser título executivo das contribuições previdenciárias, que há a contrapartida financeira pelo reconhecimento do vínculo, devendo a parte interessada promover sua execução.

A jurisprudência, por sua vez, vem assentando o entendimento de que a própria Reclamatória Trabalhista pode ser considerada como início de prova material, visto se tratar de verdadeira sentença judicial, bastando, para tanto, que contenha um início razoável de prova material, conforme julgado:

(...) A legislação específica inadmite prova exclusivamente testemunhal para o recolhimento de tempo de serviço, para fins previdenciários – salvo por motivo de força maior – **exigindo, pelo menos, um início razoável de prova material** (art. 55, § 3º, da Lei nº Documento: 21843194 - RELATÓRIO, EMENTA E VOTO - Site certificado Página 5 de 7 Superior Tribunal de Justiça 8.213/91 c/c Súmula nº 149 do STJ). Recurso desprovido." (REsp 641.418/SC, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 19.5.2005, DJ 27.6.2005, p. 436.)

Sendo o posicionamento mais recente, consolidado no Informativo de jurisprudência nº 508 sob a seguinte ementa:

A sentença trabalhista, por se tratar de decisão judicial, pode ser considerada como início de prova material para a concessão do benefício previdenciário, bem como para revisão da renda mensal inicial, ainda que a autarquia previdenciária não tenha integrado a contenda trabalhista.

Nesse sentido, conclui-se que a consideração de tempo de contribuição em reclamatória toma diversas nuances, de sorte que se colidem com os mais diversos entendimentos, seja o jurisprudencial, seja o legislado ou o doutrinado.

No que tange ao objeto deste trabalho, qual seja, a edição de Instruções Normativas em face ao Princípio da Legalidade, é imperioso que não haja extrapolação do texto regulamentador, devendo-se exigir tão somente início de prova material, independentemente do período reclamado ou valores. Ademais, há que se considerar que a Justiça do Trabalho tem como princípio a oralidade, cabendo ao magistrado valorar as provas que lhe são apresentadas, combinando-as com outros elementos que achar pertinente.

5.4 Os dependentes e a Instrução Normativa

A lei 8.213/91 em seu Artigo 16 elenca como dependentes do segurado cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

O enteado e o menor tutelado, conforme exposto pelo Parágrafo 2º, serão equiparados a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a

dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento. Entretanto, o citado dispositivo legal ignora a existência do menor sob guarda.

Prevista desde a promulgação do Estatuto da Criança e Adolescente, em 13 de julho de 1990, ou seja, um ano antes da publicação da Lei de Benefícios da Previdência Social, a guarda destina-se a regularizar a posse de fato, podendo ser deferida, liminar ou incidentalmente, nos procedimentos de tutela e adoção, obrigando ainda a prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente.

Define-se ainda pelo Parágrafo 3º que esse instituto confere à criança ou adolescente a condição de dependente, para todos fins de direito, inclusive o previdenciário.

A Instrução Normativa 77/2015, por sua vez, trata o assunto em seu Artigo 132 sob o seguinte comando:

Art. 132. A partir de 14 de outubro de 1996, data da publicação da MP nº 1.523, de 1996, reeditada e convertida na Lei nº 9.528, de 1997, o menor sob guarda deixa de integrar a relação de dependentes para os fins previstos no RGPS, inclusive aquele já inscrito, salvo se o óbito do segurado ocorreu em data anterior

O imbróglio sobre o tema – pensão ao menor sob guarda – remonta à Lei 9.528, de 10 de dezembro de 1997, que ao converter a Medida Provisória MPv nº 1.596-14, de 1997 em lei, acabou por alterar o Artigo 16 da Lei 8.213/91, em especial seu Parágrafo 2º que previa: “ Equiparam-se a filho, nas condições do inciso I, mediante declaração do segurado: o enteado; o menor que, por determinação judicial, esteja sob a sua guarda; e o menor que esteja sob sua tutela e não possua condições suficientes para o próprio sustento e educação”.

Em resumo, tem-se a legislação específica garantindo ao menor sob guarda todos os direitos inerentes à classe de dependente para todos os efeitos, mantendo sua redação, nesse ponto, inalterada desde sua promulgação, conquanto a lei previdenciária o excluiu de sua lista de dependentes.

Evitando-se adentrar em teorias hermenêuticas ou aprofundar-se em técnicas integrativas do ordenamento jurídico, visto que fugiria do escopo deste trabalho, há, aqui, um conflito de normas, antinomia essa que se encaminhou ao deslinde judicial.

Por um lado, há a Legalidade estrita impondo o não reconhecimento à condição de dependência, enquanto sob outra perspectiva é possível se enxergar o Princípio

da Universalidade da Cobertura Previdenciária, bem como a Proteção ao Menor, sedimentado no Artigo 227, *caput* da Constituição da República

Em Recurso Especial de fevereiro de 2018, a Primeira Turma do STJ reconheceu a importância do tema, fixando, nos termos do Artigo 543-C do Código de Processo Civil de 1973, a seguinte tese:

O MENOR SOB GUARDA TEM DIREITO À CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR MORTE DO SEU MANTENEDOR, COMPROVADA A SUA DEPENDÊNCIA ECONÔMICA, NOS TERMOS DO ART. 33, § 3º. DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, AINDA QUE O ÓBITO DO INSTITUIDOR DA PENSÃO SEJA POSTERIOR À VIGÊNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA 1.523/96, REEDITADA E CONVERTIDA NA LEI 9.528/97. FUNDA-SE ESSA CONCLUSÃO NA QUALIDADE DE LEI ESPECIAL DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (8.069/90), FRENTE À LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA.

Isso posto, considerando todas as implicações jurídicas da situação e, dado que a legislação protetiva ao menor não foi revogada, o INSS deveria manter o entendimento da concessão ao menor sob guarda, visto que a criança ou o adolescente nessa condição é equiparado a filho e tem sua dependência econômica presumida.

5.5 Cálculo da renda

Avançando na análise da Instrução Normativa, verificam-se que as inovações na legislação que rege os benefícios previdenciários também atingem sua forma de cálculo.

A lei 8.213/91 separa o artigo 36 para o que se refere à múltipla atividade, fenômeno que ocorre quando o segurado se encontra filiado ao Regime Geral de Previdência Social ao exercer concomitantemente duas ou mais ocupações, estabelecendo regras gerais para o valor final dos proventos a serem pagos.

Conquanto na Instrução Normativa, esta contém os mesmos preceitos nos artigos 190 a 196, discriminando em cada um desses itens os incisos positivados. A questão que ultrapassa o poder regulamentador da citada IN reside no Artigo 191 que definirá a não aplicação da fórmula de cálculo estabelecida por lei.

Em seu Inciso IV, aponta-se que não será considerada múltipla atividade quando:

se tratar de mesmo grupo empresarial, ou seja, quando uma ou mais empresas tenham, cada uma delas, personalidade jurídica própria e estiverem sob a direção, controle ou administração de outra, constituindo grupo industrial, comercial ou de qualquer outra atividade econômica, sendo, para efeito da relação de emprego, solidariamente responsáveis a empresa principal e cada uma das subordinadas; e

A ruptura com o Princípio da Legalidade nesse tópico se dá em dois momentos: ao inovar no texto legal, visto que em qualquer momento, tanto na Lei 8.213/91 quanto no Decreto 3.048/99, não é feita qualquer ressalva sobre grupos empresariais, alterando-se, assim, o mecanismo de cômputo dos salários de forma anômala, extra legal.

A segunda questão perpassa o abuso de poder conforme já tratado anteriormente. Ainda que os sistemas previdenciários permitam acompanhar-se os responsáveis pelas empresas, não há regulamento para tanto, desse modo, recairá ao servidor da carreira do seguro social a responsabilidade por averiguar-se algo do qual não conta com permissão expressa.

Em que pese a apuração dos proventos estabelecidas pelo Inciso em referência ser mais benéfica a quem recebe, esta, por sua vez, trará um ônus maior aos cofres públicos, de sorte que uma possível argumentação embasada na lesividade ao segurado não se sustenta, visto que se reverte o ônus ao erário.

5.6 A aposentadoria especial

Necessário registrar que a parte mais extensa da citada Instrução Normativa trata sobre os benefícios previdenciários. Tal situação deve-se por se tornar um compêndio, um guia consultivo onde se acomodam todas as alterações pelas quais a legislação da seguridade social brasileira passou ao longo de suas quase três décadas de existência.

Nesse contexto, pode-se apontar que o maior conflito com os Princípios que estabelecem a cobertura previdenciária, bem como os que regem a atividade pública, em especial o Princípio da Legalidade, reside na estruturação da aposentadoria especial. Prevista pelo Artigo 57 da Lei 8.213/91, este benefício se destina ao

segurado que tiver trabalhado sujeito à condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante quinze, vinte ou vinte e cinco anos¹².

O texto informa de maneira explícita não haver distinção entre segurados, tratando-os por gênero e não os discriminando em suas configurações mais específicas tais como contribuinte individual, empregado, trabalhador avulso ou segurado especial.

Assim, a IN 77/2015 ao determinar em seu Artigo 247 que esta espécie de benefício seja concedida ao segurado contribuinte individual, desde que cooperado à cooperativa de trabalho ou de produção, acaba por extrapolar a autorização legal, visto impor condicionantes não positivadas pelo legislador, quais sejam, a carência mínima e a comprovação da efetiva exposição a agentes nocivos.

Esse é o entendimento vigente no STJ. No Recurso Especial 1.436794/SC julgado em 12/09/2015, o ministro relator Mauro Campbell Marques aduz que a especialidade não decorre de relação de trabalho e sim da exposição ao agente nocivo do que se impõe o mesmo tratamento a todos os segurados que estejam sob condições danosas à sua saúde.

Ademais, em seu voto, impõe uma diferenciação precisa ao papel que cabe ao regulamento como também ao que cabe a legislação: a inovação. Somente a lei, como fonte primária de direito, pode traçar novos cenários ao ordenamento jurídico, de sorte que à sua regulamentação não cabe extrapolar seu sentido.

Isso posto, colaciona-se sua decisão:

(...)2. O caput do artigo 57 da Lei 8.213/1991 não traça qualquer diferenciação entre as diversas categorias de segurados, elegendo como requisitos para a concessão do benefício aposentadoria especial tão somente a condição de segurado, o cumprimento da carência legal e a comprovação do exercício de atividade especial pelo período de 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos.

3. O artigo 64 do Decreto 3.048/1999, ao limitar a concessão do benefício aposentadoria especial ao segurado empregado, trabalhador avulso e contribuinte individual cooperado, extrapola os limites da Lei de Benefícios que se propôs regulamentar, razão pela qual deve ser reconhecida sua ilegalidade.

4. Tese assentada de que é possível a concessão de aposentadoria especial ao contribuinte individual não cooperado que cumpra a carência e comprove, nos termos da lei vigente no momento da prestação do serviço, o exercício de atividade sob condições especiais

¹² Interessante observar que a legislação prevê risco à saúde física, desconsiderando, por enquanto, a saúde mental.

que prejudiquem a sua saúde ou sua integridade física pelo período de 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte cinco) anos.

5. Alterar a conclusão firmada pelo Tribunal de origem quanto à especialidade do trabalho, demandaria o necessário reexame no conjunto fático-probatório, prática que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

6. Recurso especial parcialmente conhecido e nessa parte não provido.

Mais adiante, a Lei 8.213/91 em seu Artigo 58, §1º, traça que a comprovação da efetiva exposição aos agentes nocivos será feita “mediante formulário, na forma estabelecida pelo INSS, expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho, na forma da legislação trabalhista.”

Em que pese a existência expressa de permissão legal para que a Autarquia Previdenciária estabeleça o formulário onde se consignarão as informações referentes à exposição do trabalhador a agentes nocivos, este não pode ultrapassar a razoabilidade e proporcionalidade que se espera do *múnus* público e instituir condicionantes que reduzam o acesso ao sistema previdenciário e, por consequência, o reconhecimento ao direito previdenciário.

Esse é o entendimento adotado em alguns tribunais: mesmo que tenha havido a supressão do agente nocivo pela legislação, a proteção ao trabalhador é imperativa ao sistema previdenciário como um todo, devendo-se observar, por meio da técnica médica, se a saúde do operário encontra em risco. Como ilustração, aponta-se o voto do MM. Juiz Federal Marcelo Motta de Oliveira nos autos da Apelação Cível 0003793-46.2010.4.01.3810/MG TRF 01ª Região:

O labor submetido ao agente eletricidade a tensões superiores a 250V, era previsto no decreto 53.831/64, especialmente no código 1.1.8 do anexo III, vigorando até 05/03/1997, data em que o decreto foi revogado. Todavia, ainda é possível a configuração de atividade especial pela exposição ao agente nocivo eletricidade mesmo após sua supressão do rol pelo Decreto 2.172/97, pois à luz da interpretação sistemática, as normas regulamentadoras que estabelecem os casos de agentes e atividades nocivos à saúde do trabalhador são exemplificativas, podendo ser tido como distinto o labor que a técnica médica e a legislação correlata considerarem como prejudiciais ao obreiro, desde que o trabalho seja permanente, não ocasional, nem intermitente, em condições especiais (art. 57, § 3º, da Lei 8.213/1991). Regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ. (RESP 201200357988, Herman Benjamin, STJ - 1ª Seção, DJE data: 07/03/2013)

Sob outra ótica, relaciona-se ao uso de Equipamentos de Proteção Individual - EPI. Segundo o Artigo 279, § 6º, o uso do EPI é suficiente para afastar o caráter nocivo da atividade prestada, implicando-se, portanto, no não reconhecimento da aposentadoria especial.

Esse ponto de vista encontra dois obstáculos quando da leitura da legislação previdenciária: o primeiro diz respeito à ausência de tal consideração no corpo da lei, assim o sendo, há extrapolação ao Princípio da Legalidade por se inovar o ordenamento jurídico por instrumento administrativo.

O segundo reside ao se ignorar o sistema protetivo inato ao regime previdenciário. Se a aposentadoria especial deve ser paga ao trabalhador que esteve sob condições laborais mais extenuantes que a média dos obredores, impõe-se a análise casuística, não sua superação por mera assinalação em laudo técnico.

Esta é a leitura feita em voto de lavra do Ministro Luiz Fux em sede de Agravo de Recurso Extraordinário 664335/SC, do que se assentou a seguinte tese em repercussão geral:

Ainda que se pudesse aceitar que o problema causado pela exposição ao ruído relacionasse apenas à perda das funções auditivas, o que indubitavelmente não é o caso, é certo que não se pode garantir uma eficácia real na eliminação dos efeitos do agente nocivo ruído com a simples utilização de EPI, pois são inúmeros os fatores que influenciam na sua efetividade, dentro dos quais muitos são impassíveis de um controle efetivo, tanto pelas empresas, quanto pelos trabalhadores. 14. Desse modo, a segunda tese fixada neste Recurso Extraordinário é a seguinte: na hipótese de exposição do trabalhador a ruído acima dos limites legais de tolerância, a declaração do empregador, no âmbito do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), no sentido da eficácia do Equipamento de Proteção Individual - EPI, não descaracteriza o tempo de serviço especial para aposentadoria. 15. Agravo conhecido para negar provimento ao Recurso Extraordinário.

Em suma, a jurisprudência reconhece por uma leitura principiológica, levando-se em conta outros elementos que não a Legalidade em sentido estrito, que a Aposentadoria Especial envolve a proteção à saúde do trabalhador, de sorte que as disposições contidas pela Instrução Normativa devem ser superadas no sentido de dar maior aplicabilidade ao sistema previdenciário.

Interessante apontar, a título ilustrativo, que na Argentina o reconhecimento de atividades que ensejam a redução do tempo necessário a aposentar-se se dá de forma

automática, por meio da previsão legal da ocupação que garante o benefício mais cedo, visto que se presume o risco e o dano à saúde do trabalhador.

Em atenção à definição trazida pela ANSES, tem-se que o trabalho perigoso ou insalubre é aquele que se realiza em lugares onde as condições, a modalidade ou a natureza do trabalho afetam a saúde. As pessoas que tenham trabalhado nestas condições tem requisitos diferentes para acessar à aposentadoria, segundo a atividade realizada (ANSES 2019 – tradução nossa).¹³

Destarte, os Decretos 4257/68 e 121/77 têm estabelecido os ambientes insalubres por meio de declaração emitida por autoridade competente. Tal situação encaminha o reconhecimento de direitos previdenciários feito por meio automático, visto que a atividade prevista em lei permite o cálculo diferenciado do tempo de contribuição.

Ainda no campo do direito comparado, o sistema uruguaio somente traça padrões diferenciados de aposentadoria para classes bem estritas de trabalhadores, a saber: Presidente da República, cargos políticos ou de confiança ou titulares de cargos docentes de institutos de ensino público ou privados habilitados (BPS 2019 – tradução nossa).¹⁴

5.7 O salário maternidade

Voltando-se à atenção ao sistema previdenciário brasileiro, à edição de instruções normativas e à ofensa aos princípios do Direito Administrativo, em especial ao Princípio da Legalidade, depara-se com uma inconsistência nesse sentido na seção que trata sobre o salário-maternidade.

Dito benefício encontra sua previsão legal nos artigos 71 a 73 da Lei 8.213/91 e se destina à mãe ou ao cônjuge superveniente que tenha adotado, obtido a guarda judicial para adoção ou que tenha se afastado de suas atividades para parto.¹⁵

¹³ El trabajoriesgoso o insalubre es aquel que se realiza en lugares donde las condiciones, La modalidad o La naturaleza del trabajo afectan a La salud. Las personas que hayan trabajado en estas condiciones tienen requisitos diferentes para acceder a la jubilación, según La actividad realizada.

¹⁴ Beneficiarios: Presidente de la República.; Cargos políticos o de particular confianza.; Titulares de cargos docentes de Institutos de enseñanza pública o privados habilitados.

¹⁵ Maiores informações sobre o tema e o histórico deste benefício podem ser encontradas em trabalho de minha autoria sob a orientação dos professores Daniel Teixeira Silva e Gustavo Seferian Scheffer Machado publicado no PIVIC-UFLA

Na legislação originária não há qualquer menção ao pagamento deste apanágio à mulher que tenha sofrido aborto não criminoso, algo que se encontra previsto no Artigo 93, § 5º do Decreto 3.048/99 e Artigo 343, § 4º da Instrução Normativa.

Conforme regulamentação estabelecida pelos citados instrumentos legais, o benefício terá duração de duas semanas a partir da data fixada em atestado médico específico para tanto, que deverá conter o código médico encontrado na Classificação Internacional de Doenças – CID 10.

Em que pese haver, nesse sentido, ampliação da cobertura previdenciária, não foi providenciada pelo meio correto, visto que, conforme vem se debatendo ao longo deste trabalho, somente a lei pode criar, expandir, restringir ou extinguir direitos previdenciários, tratando-se, nesse ponto específico, de uma apropriação da função legislativa pelo Poder Executivo que emitiu o Decreto 3.048/99.

Há que se considerar ainda que o aborto não criminoso é uma condição multifatorial e que gera diversas consequências ao casal, em especial, à mulher. Desse modo, estabelecer-se o período de benefício por meio de ato do executivo, ignorando-se todos as questões que levaram à tal situação e seus resultados àquela mãe, também carece de competência, dado que a avaliação das condições laborativas e sua incapacidade para o trabalho é privativa da perícia médica.

5.8 A pensão por morte

O Artigo 74 da Lei 8.213/91 traz em sua redação que a pensão será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer a contar do óbito quando requerida em até 180 (cento e oitenta) dias após o falecimento, para os filhos menores de 16 (dezesseis) anos, ou em até 90 (noventa) dias após o óbito, para os demais dependentes.¹⁶

Nesse sentido, é clara a previsão do pagamento deste benefício contado a partir da morte do segurado, desde que o requerimento seja feito no prazo estipulado, retroagindo-se os efeitos financeiros.

¹⁶ Pode-se discutir nesse artigo, cabendo fazê-lo em outro trabalho visto não ser o objetivo deste criticar a legislação positivada, a questão da prescrição ao benefício a menor absolutamente incapaz, visto que este não detém capacidade para administrar seu patrimônio, cabendo a terceiros inclusive proceder com requerimentos que lhe assegurem a defesa de direitos.

Pela IN 77/2015, a mecânica de pagamento não funciona desse modo. O seu artigo 365 traça a seguinte dinâmica: Caso haja habilitação de dependente posterior à concessão da pensão pela morte do instituidor, e se não cessada a pensão precedente, os efeitos financeiros que importem em exclusão ou inclusão de dependente contar-se-ão a partir da Data da Entrada do Requerimento - DER, qualquer que seja o dependente.

Em outras palavras, o beneficiário que, por qualquer motivo, foi habilitado depois dos demais, ver-se-á prejudicado, dado que sua cota não retroagirá ao óbito. Nesse ponto, cabem alguns apontamentos:

A redação com o prazo de 180 dias apontado acima foi estabelecida por meio da Medida Provisória 871, de 18 de janeiro de 2019, tendo sido convertida na Lei 13.846, de 18 de junho de 2019, de sorte que o artigo original vigorava desde a Lei 9.528/97 sem estabelecer prazo ao início da percepção do benefício aos menores de 16 nos.

Nesse sentido, há um ato infralegal não só regendo questões patrimoniais e alimentares de menor absolutamente incapaz, como disciplinando matérias que extrapolam totalmente sua competência, implicando em prejuízos diretos a quem carece totalmente de capacidade postulatória.

Esse raciocínio encontra amparo no Agravo em Recurso Especial nº 1507574/PE, do qual se colaciona alguns trechos do voto da Ministra Assusete Magalhães:

Relata a autora que recebe benefício de pensão por morte, juntamente com seus irmãos, em razão do falecimento de seu pai (NB174.047.595-7), o qual foi concedido pelo Instituto retroativamente, somente a ela, desde a data do óbito (06.06.2009), uma vez que é menor incapaz. Alega que, mesmo sendo a única dependente com direito à retroação da DIP no óbito, já que os outros dois já eram maiores de idade à época do requerimento, não recebeu o valor integral, mas sim a cota-parte de 1/3, ocorrendo retenção dos valores remanescentes (2/3) aos cofres públicos. 3. Tratando-se de menor absolutamente incapaz, contra ele não corre a prescrição. (...) A autora, nascida em 09.10.2002, requereu o benefício de pensão na via administrativa em 24.11.2015, ou seja, com 13 anos de idade. Desta forma, é devido o pagamento dos valores pretéritos a contar da data do óbito até a data do requerimento, por não incidir acontagem do prazo prescricional em desfavor da beneficiária, comovem fazendo o INSS.

Ampliando-se o debate, é dizer que somente após os 16 anos, data em que se relativiza a incapacidade civil para alguns atos, é que se poderia falar em prescrição à parcelas a que por ventura teria direito. Esse é o posicionamento da jurisprudência conforme Recurso Especial nº 1.818.346 de lavra do Ministro Benedito Gonçalves:

“A prescrição quinquenal não corre contra os absolutamente incapazes (CC/2002, art. 198, 1, e Lei 8.213/91, art. 103, parágrafo único). Entretanto, a causa impeditiva do transcurso do prazo prescricional somente ocorre até a relativização da incapacidade do menor, ou seja, quando ele completa 16 (dezesesseis) anos de idade, passando, a partir de então, a ter fluência para o requerimento das parcelas vencidas. Precedentes (...).”

No que tange ao pagamento da pensão ao menor absolutamente incapaz, pode-se afirmar que a Instrução Normativa não só colide com o Princípio da Legalidade no âmbito da legislação previdenciária quanto avança desbragadamente sobre a seara civil, principalmente sobre o aspecto da capacidade.

5.9 Aposentadoria por Tempo de Contribuição

Contudo, a Instrução Normativa não afronta somente institutos do Direito Civil, conforme elencado acima. Ataca também Direitos Fundamentais garantidos pela Constituição da República. Tal afirmação pode ser feita por meio da leitura do Artigo 427 da citada Instrução, que ao disciplinar a aposentadoria por tempo de contribuição da pessoa com deficiência, constrói o seguinte entendimento, conforme excerto que se colaciona:

Art. 427. O segurado com deficiência poderá solicitar avaliação médica e funcional, a ser realizada por perícia própria do INSS, para o reconhecimento do direito às aposentadorias por tempo de contribuição ou por idade nos termos da LC nº 142, de 2013.

§ 1º Até dois anos após a vigência da LC nº 142, de 2013, ou seja, 8 de novembro de 2015, somente será agendada a avaliação de que trata o caput para o segurado que requerer o benefício de aposentadoria e contar com os seguintes requisitos:

I - no mínimo vinte anos de contribuição, se mulher, e 25 (vinte e cinco), se

homem; ou

II - no mínimo quinze anos de contribuição e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, e sessenta se homem.

O presente dispositivo esbarra com o direito de requerer previsto no Artigo 5º, Inciso XXXIV, alínea a da Carta Magna. Poder-se-ia argumentar que tal situação parte da ponderação com outro princípio expressamente previsto no texto maior: o da Eficiência, que pode ser encontrado no *caput* do Artigo 37.

No entanto, tal lógica não prospera na medida em que eficiência se coaduna com melhores práticas administrativas, como também com melhores resultados utilizando-se o mínimo de recursos. Fechar as portas ao atendimento previdenciário por meio de condicionantes extra legais subverte a própria razão de existência da autarquia: promover o reconhecimento de direitos previdenciários.

6 CONCLUSÃO

Buscou-se por meio deste trabalho estudar a Instrução Normativa 77/2015 emitida pelo Instituto Nacional do Seguro Social face aos princípios do Direito Administrativo, dada a importância deste órgão para a sociedade, concatenando-se, assim, seu valor como instrumento de distribuição de renda e amparo à população, com o Estado Democrático de Direito.

Pontuou-se ainda com experiências internacionais, tomando-se como exemplos a maneira pela qual os diversos ordenamentos jurídicos consideram como benefícios necessários à seguridade social e como os implantam.

Nota-se que a edição de Instruções Normativas pelo INSS colide não só com o Princípio da Legalidade por trazer inovações extra legais, como também ataca outros ramos do direito.

Durante o estudo, foram levantados o padrão decisório dos tribunais em temas correlatos ao objeto da presente monografia, do que se notou nas sentenças e acórdãos a ponderação de princípios com a maior consideração do Princípio da Universalidade da Cobertura Previdenciária, visto que este, além de estar positivado na Constituição, é de aplicação específica ao INSS.

Nesse contexto, aponta-se que é necessário um maior cuidado pela autarquia previdenciária ao promulgar sua normativa, dado que o fugir às raias da Legalidade acaba por desaguar no Poder Judiciário, de onde as sentenças ao reconhecerem o direito previdenciário fixam juros moratórios, o que implica em um maior dispêndio aos cofres públicos.

Por fim, sugere-se maior frequência na atualização das normativas a fim de se evitar gastos desnecessários, bem como se acompanhar as mudanças legislativas e o firmar de entendimento das cortes superiores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSES. **Tramitar jubilación para trabajadores minus válidos.** Disponível em <<https://www.argentina.gob.ar/tramitar-jubilacion-para-trabajadores-minusvalidos>> Acesso em 20/10/2019.

BACELLAR FILHO, R. F. **Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014

BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL. **Estadías vacacionales.** Disponível em: <<https://www.bps.gub.uy/10286/estadias-vacacionales.html>>. Acesso em 20/10/2019.

BITTAR, E. C.B. **Metodologia da pesquisa jurídica.** 10^a Ed. São Paulo: Saraiva 2012

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 20/10/2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Diário Oficial da União. Brasília. 05 de outubro de 1.988.

_____. Decreto 4.682, de 24 de janeiro de 1.923. **Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm> Acesso em 06/11/2019.

_____. Decreto 99.350, de 27 de junho de 1.990. **Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o quadro distributivo de cargos e funções do grupo-direção e assessoramento superiores de suas unidades centrais e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Brasília. 28 de junho de 1.990.

_____. Lei 8.069, de 13 de julho de 1.990 **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e da Adolescência e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Brasília. 14 de julho de 1.990.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1.991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Brasília. 25 de julho de 1.991.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Informativo de jurisprudência nº 508. In: _____. **Informativo de jurisprudência.** Disponível em <<https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&tipo=informativo&livre=@COD=%270508%27>>. Acesso em 23/10/2019

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 1.269.548/PE.** Relatora Ministra Assusete Magalhães. Julgado em 10/10/2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 641.418/SC**, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 19.5.2005, DJ 27.6.2005, p. 436.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.428.492: 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça. **DIREITO PREVIDENCIÁRIO E HUMANITÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA**. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Decisão: 21 de fevereiro de 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.436.794**: 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Decisão: 17/09/2015.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Agravo de Recurso Especial nº 664.335**: Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Decisão: 04/12/2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 01ª Região. **Apelação/Reexame Necessário nº 0066911-86.2014.4.01.9199/MG**. Caderno Judicial. TRF, 18/09/2019

_____. Tribunal Regional Federal da 01ª Região. **Apelação Cível nº 0003793-46.2010.4.01.3810/MG**. Caderno Judicial. TRF, 01/10/2019

CARNEIRO, M. F. **Pesquisa jurídica**: metodologia da aprendizagem, aspectos, questões e aproximações. 8ª Ed. Curitiba: Juruá 2013

CARVALHO, S. **Como não se faz um trabalho de conclusão**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva 2015

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 22ª Ed. Editora Atlas. 2009

FRANÇA, P. G. **Controle da administração pública**: combate à corrupção, discricionariedade administrativa e regulação econômica. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva 2016

FRIEDE, R. R. **Ciência do direito, norma, interpretação e hermenêutica jurídica**. Barueri, SP: Manole, 2015

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil). Instrução normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2.015. **Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988**. Diário Oficial da União. Brasília. 22 de janeiro de 2.015.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 12ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

LAZZARI, J. B.; CASTRO, C. A. P. **Direito previdenciário**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: GEN, 2016.

MARTINS, S. P. **Direito da seguridade social**. 30ª Ed. São Paulo: Atlas. 2010

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014

NATIONAL GEOGRAPHIC ESPAÑA. **Legiones de Roma, la vida en el campamento**. [S.l.] [2012]
https://www.nationalgeographic.com.es/historia/grandes-reportajes/legiones-de-roma-la-vida-en-el-campamento_6358/1 acesso em 07/12/2018

OLIVEIRA, R. C. R. **Princípios do direito administrativo**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2013

PRETURLAN, M. **Os efeitos previdenciários do reconhecimento do vínculo empregatício pela Justiça do Trabalho**. 2015. 95 f. Dissertação (Mestrado em Direito Previdenciário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015

Seguridade Social. **Pensión de incapacidad permanente**. Disponível em; <<http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/44539/45982>>. Acesso em 20/10/2019.

SILVA, J. A., **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOARES, G. M. **A COMUNICABILIDADE ENTRE AS JUSTIÇAS TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA: da averbação do tempo de contribuição reconhecido por sentença ao instituto da prova**. In: Direito Previdenciário: primeira coletânea de artigos do Curso de Especialização em Direito Previdenciário - Regime Geral da Previdência Social (RGPS), Instituto de Estudos Previdenciários (IEPREV), Universidade Cândido Mendes (UCAM) [Recurso Eletrônico]. - Belo Horizonte: IEPREV, 2018. 230 p

TSUTIYA, A. M.. **Curso de direito da seguridade social**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013

ANEXO A

ANEXO B



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO
SEGURO SOCIAL - SEDE
DIVISÃO DE CONSULTORIA
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

PARECER n. 00003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 00695.000682/2017-36

INTERESSADOS: DIRETORIA DE BENEFÍCIOS - DIRBEN

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

EMENTA: SEGURADO ESPECIAL. COMPROVAÇÃO DA ATIVIDADE RURAL EM REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR. INÍCIO DE PROVA MATERIAL.

Senhora Coordenadora-Geral de Matéria de Benefício;

RELATÓRIO

Trata-se de processo originado na Divisão de Cadastro de Segurado Especial, da Coordenação-Geral de Administração de Informações de Segurados, da Coordenação-Geral de Reconhecimento de Direitos, da Diretoria de Benefícios do INSS, apresentado consulta a esta Coordenação-Geral de Matéria de Benefício da PFE-INSS quanto a possibilidade de:

a) Retirar o procedimento de realização da entrevista rural na análise da comprovação da atividade do Segurado Especial -SE e demais categorias; b) Igualar a comprovação de tempo rural do segurado especial para fins de concessão de benefício urbano ou contagem recíproca (Subseção XVII, Seção VII, Capítulo I da IN nº 77/PRES/INSS/2015) com a comprovação convencional do segurado especial (Subseção II, Seção VI, Capítulo I da IN nº 77/PRES/INSS/2015), observada a regra de indenização do período para fins de benefício urbano; c) Inserir a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP (documento que identifica os beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) no rol dos documentos de prova plena para a comprovação do exercício de atividade rural do segurado especial, do art. 47 da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS/2015; d) Considerar o período de recebimento do Seguro Desemprego do Pescador Artesanal - SDPA, assim como do período de atividade pesqueira ininterrupta, como período de segurado especial;

Para tanto, a área consulente apresentou um histórico dos benefícios rurais custeados pela Previdência Social ao longo do tempo, com destaque para a forma de comprovação do preenchimento dos requisitos para sua concessão.

Ainda, foram expostas considerações sobre a contagem do tempo de atividade rural para fins de deferimento de benefícios e CTC pelo INSS.

Na sequência, foi apresentado o procedimento atual de comprovação da atividade do Segurado Especial, com especial ênfase na análise da previsão da entrevista rural e da diferenciação quanto à comprovação dessa atividade rural para fins de concessão de benefício urbano ou contagem recíproca.

Anexo I - Parecer n. 003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

Além disso, a área técnica explicitou as características e requisitos da Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP, passando, em seguida, a discorrer sobre o Cadastro de Segurado Especial previsto nos art. 329-A e 329-B do Regulamento da Previdência Social - RPS.

Finalmente, houve análise dos requisitos para concessão do seguro desemprego do pescador artesanal - SDPA e das consequências previdenciárias do deferimento deste benefício.

As conclusões constam no item 11 às fls. 22/27.

Os autos foram então encaminhados à CGMBEN da PFE-INSS e distribuídos à Divisão de Consultoria em Matéria de Benefício.

É o breve relatório. Passa-se a análise.

fundamentação

Inicialmente, verifica-se que as questões apresentadas referem-se a comprovação da atividade do segurado especial, razão pela qual serão analisadas em conjunto.

A comprovação do exercício da atividade rural do segurado especial para fins de concessão de benefícios previdenciários é regulamentada pelo Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99, por expressa delegação legal do art. 55 da Lei nº 8.213/91, sendo que, nos termos de seu § 3º, tal comprovação só produzirá efeitos quando baseada em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito. Além disso, o art. 106 da referida lei traz um rol de documentos aptos a comprovar o exercício da atividade rural do segurado especial, documentos estes repetidos no art. 62 do RPS;

O Regulamento da Previdência Social, por sua vez, estabelece em seu art. 62 que:

Art. 62. A prova de tempo de serviço, considerado tempo de contribuição na forma do art. 60, observado o disposto no art. 19 e, no que couber, as peculiaridades do segurado de que tratam as alíneas "j" e "l" do inciso V do **caput** do art. 9º e do art. 11, é feita mediante documentos que comprovem o exercício de atividade nos períodos a serem contados, devendo esses documentos ser contemporâneos dos fatos a comprovar e mencionar as datas de início e término e, quando se tratar de trabalhador avulso, a duração do trabalho e a condição em que foi prestado. (Redação dada pelo Decreto nº 4.079, de 2002)(...)§ 2º Subsidiariamente ao disposto no art. 19, servem para a prova do tempo de contribuição que trata o **caput**: (Redação dada pelo Decreto nº 6.722, de 2008).(…)II - de exercício de atividade rural, alternativamente: (Redação dada pelo Decreto nº 6.722, de 2008). a) contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social; (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008). b) contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural; (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008). c) declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo INSS; (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008). d) comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008). e) bloco de notas do produtor rural; (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008). f) notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 24 do art. 225, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008). g) documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante; (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008). h) comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção; (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008). i) cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008). j) licença de ocupação ou permissão outorgada pelo INCRA; ou (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008). l) certidão fornecida pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI, certificando a condição do índio como trabalhador rural, desde que homologada pelo INSS. (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008).(…)§ 4º Se o documento apresentado pelo segurado não atender ao estabelecido neste artigo, a prova exigida pode ser complementada por outros documentos

Anexo I - Parecer n. 003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

que levem à convicção do fato a comprovar, inclusive mediante justificção administrativa, na forma do Capítulo VI deste Título. (Redação dada pelo Decreto nº 4.729, de 2003)(...)

Sobre o tema da comprovação do exercício da atividade rural pelo segurado especial, o PARECER/CJ nº 73.316/2003, aprovado pelo Ministro da Previdência Social, e portanto vinculante ao INSS, já analisou a questão, cabendo, para a solução das questões propostas à CGMBEN, a transcrição do seguinte trecho:

29. É que a regra legal de proibição de aceitação de prova exclusivamente testemunhal para contagem de tempo de serviço ou contribuição não significa que só se admite a eficácia da prova embasada plenamente, em elementos materiais. Não. A lei é bastante clara em dispor que há de haver um "início de prova material" - a ser corroborado com outros meios de instrução -, não uma prova exaustivamente material.(...)31. Pois bem, limitando-nos àquilo que já se debateu neste processo e sem pretender, por ora, esgotar a discussão do assunto, quando a lei fala num início de prova material, num começo, num ponto de partida, cremos - segundo a orientação para a qual evoluiu o tema nos dias presentes, após larga discussão judicial - que ela está a autorizar que se aproveite aquilo que esteja assentado em registros eleitorais, militares ou civis (p. ex., certidões de casamento, de nascimento, escritura de propriedade rural), dando conta da efetiva qualificação de trabalhador rural das pessoas neles referidas, para que, partindo desta base, outros elementos de prova (testemunhos, depoimentos, declarações, atestados etc.) possam ser colhidos e, na medida em que se mostrem, ambos, harmônicos, conformes entre si e firmes, aceite-se, então como comprovado o tempo da atividade.

O Parecer enfrentou também a questão de ser exigível ou não que o início de prova material se refira, precisamente, ao período de atividade rural equivalente ao da carência do benefício:

45. Outra, porém, é a situação que temos que enfrentar na segunda parte desta consulta, pois, aqui, o que está em questão é saber se deve ou não haver contemporaneidade entre o início de prova material (digamos, uma certidão de casamento de que conste a qualificação de rurícola no ano de 1968) e o período de atividade rural a ser comprovado em número de meses idêntico ao da carência exigida para aposentadoria por idade (por exemplo, a comprovação do trabalho rural em período compreendido entre janeiro de 1991 a janeiro de 2001).46. Portanto, muito embora em ambos os casos seja adequado empregar o termo "contemporaneidade", é preciso que tenhamos claro que estamos diante de situações diferentes.47. Apesar do equívoco apontado, a questão - a segunda delas - também suscita polêmica e, assim, merece ser enfrentada.48. Prossigamos então na análise, deixando claro que o que se quer saber aqui, portanto, é se o início de prova material - que já vimos ser sempre necessário, podendo inclusive consistir na apresentação de certidões civis e militares de que conste a qualificação de rurícola - precisa, necessariamente, dizer respeito ao momento do exercício de trabalho rural a ser contado no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, em igual número de meses correspondentes à carência do benefício requerido, a partir do que prevêm os arts. 39, I e 143 do Plano de Benefícios da Previdência Social, ou se, diversamente, o início de prova material pode dizer respeito a momento anterior (nunca posterior, é claro) ao período de atividade rural a comprovar.(...)52. Com efeito, se o que exige a lei é apenas um início de prova material, que servirá de base para outros elementos - já não mais necessariamente materiais - de prova, parece-nos não ser próprio enxergar na lei a obrigatoriedade de estreita vinculação entre esse início de prova material e o período de atividade anterior ao requerimento no mesmo número de meses que seria exigido a título de carência para a aposentadoria por idade. Afinal, se o que se busca é um início, apenas, de prova material, tal início de prova - a ser sempre corroborado por robustos elementos extraídos de outra natureza - bem poderia dizer respeito a qualquer momento anterior (não posterior) ao dos períodos de atividade rural a serem comprovados.53. É por isso oportuno observar que, ao contrário do que possa parecer num primeiro exame, a expressão legal "baseado em início de prova material", contida no art. 55, § 3º, da Lei de Benefícios, é dotada de força jurídico-normativa e, assim, não poderia ser ignorada ou mesmo indevidamente limitada pelo aplicador da lei. A propósito, não é demais lembrar que todas as palavras contidas nas leis são dotadas de algum significado, de forma que nelas é sempre possível reconhecer um núcleo conceitual mínimo, a partir do qual irradiam efeitos jurídicos.(...)55. E nos parece inegável haver na expressão "baseada em início de prova material", do dispositivo legal ora invocado, um núcleo irredutível de compreensão, que dela pode ser extraído mediata e diretamente, segundo o qual o que se deve exigir é apenas um começo, um princípio, um ponto de origem, uma fonte primeira de prova material, que haverá de ser posteriormente confirmada por harmônica e inequívoca prova oral, tudo devidamente avaliado pelos órgãos previdenciários

Anexo I - Parecer n. 003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

competentes.(...)61. Em suma, diante das conclusões a que chegamos acima a respeito da questão e em vista do panorama judicial informado autorizadamente neste caso, entendemos que não deve ser exigida, para fins exclusivos de concessão de aposentadoria por idade a trabalhadores rurais no valor mensal mínimo, a coincidência entre o momento referente ao início de prova material e os períodos de atividade rural a serem comprovados em número de meses idêntico ao da carência que seria exigida para o benefício.

Ou seja, como bem demonstrado na manifestação jurídica aprovada pelo Ministro da Previdência Social, a legislação previdenciária pátria não estabelece um rol fechado de documentos a serem apresentados perante o INSS, exigindo apenas um início de prova material, assim entendido um começo de prova escrita que demonstre a vinculação do segurado às atividades campesinas, na qualidade de segurado especial.

Posteriormente, foram introduzidos à Lei de Benefícios Previdenciários os art. 38-A e 38-B, que disciplinam o programa de cadastramento dos segurados especiais, nos seguintes termos:

Art. 38-A. O Ministério da Previdência Social desenvolverá programa de cadastramento dos segurados especiais, observado o disposto nos §§ 4º e 5º do art. 17 desta Lei, podendo para tanto firmar convênio com órgãos federais, estaduais ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como com entidades de classe, em especial as respectivas confederações ou federações. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)§ 1º O

programa de que trata o **caput** deste artigo **deverá** prever a manutenção e a atualização anual do cadastro e **conter todas as informações necessárias à caracterização da condição de segurado especial.** (Redação dada pela Lei nº 13.134, de 2015)§ 2º Da aplicação do disposto neste artigo não poderá resultar nenhum ônus para os segurados, sejam eles filiados ou não às entidades conveniadas. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)§ 3º

O INSS, no ato de habilitação ou de concessão de benefício, deverá verificar a condição de segurado especial e, se for o caso, o pagamento da contribuição previdenciária, nos termos da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, considerando, dentre outros, o que consta do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) de que trata o art. 29-A desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015)Art. 38-B. **O INSS utilizará as informações**

constantes do cadastro de que trata o art. 38-A para fins de comprovação do exercício da atividade e da condição do segurado especial e do respectivo grupo familiar. (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015)Parágrafo único. Havendo divergências de informações, para fins de reconhecimento de direito com vistas à

concessão de benefício, o INSS poderá exigir a apresentação dos documentos previstos no art. 106 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015)

O Cadastro do Segurado Especial é também regulamentado pelos art. 329-A e 329-B do RPS, que praticamente repetem o regramento do art. 38-A da Lei nº 8.213/91, mas confere uma maior eficácia probante aos dados dos segurados obtidos pelos servidores diretamente nos sistemas de dados públicos, ao prever em seu § 2º, a contrário senso, que as informações que forem obtidas e acolhidas pela previdência social diretamente de banco de dados disponibilizados por órgãos do poder público dispensam a apresentação de documentos, bem como que tais dados serão utilizados para validar ou invalidar a condição de segurado especial:

Art. 329-A.(...)§ 2º As informações contidas no cadastro de que trata o **caput** não dispensam a apresentação dos documentos previstos no inciso II, letra “a”, do § 2º do art. 62, exceto as que forem obtidas e acolhidas pela previdência social diretamente de banco de dados disponibilizados por órgãos do poder público. (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008).(...)Art. 329-B. As informações obtidas e acolhidas pelo

INSS diretamente de bancos de dados disponibilizados por órgãos do poder público serão utilizadas para validar ou invalidar informação para o cadastramento do segurado especial, bem como, quando for o caso, para deixar de reconhecer no segurado essa condição. (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008).

Sobre a questão da utilização do cadastro de declaração de exercício de atividade rural e a necessidade de

Anexo I - Parecer n. 003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

apresentação de início de prova material para fins de concessão de benefício previdenciário, esta Divisão de Consultoria de Benefício da CGMBEN, já se manifestou por meio do Parecer nº 47/215/DIVCONS/PFE-INSS/PGF/AGU, que merece transcrição, por ser aplicável ao caso ora analisado:

Por meio dessa alteração, a exigência dos documentos constantes no art. 106 passou a ser medida dispensável **para fins de cadastramento no programa de segurados especiais**. A imprescindibilidade de se exigir tais documentos foi revogada pela nova lei, que a tornou apenas medida recomendável quando houver divergência de informações (conforme art. 38-B, parágrafo único). Porém, deve-se fazer aqui um alerta: essa não exigência dos documentos previstos no art. 106 é restrita ao contexto do art. 38-A e 38-B, ou seja, a lei limitou-se a dispensá-los para fins de manutenção e atualização do cadastro de segurados especiais. Em outras palavras, **apenas para fins de instruir o referido cadastro** não mais é necessário apresentar algum dos documentos constantes no art. 106 da Lei 8.213/91. Isso não significa, no entanto, que a comprovação da atividade rural pode ser feita simplesmente por meio desse cadastro. Concluir dessa maneira implicaria em desconsiderar as demais disposições legislativas referentes à forma de comprovação da atividade rural, especialmente o art. 55, § 3º e o art. 106 da LBPS. Com efeito, o art. 55, § 3º deixa claro que a comprovação de tempo de serviço só produzirá efeito quando baseada em início de prova material: Art. 55 - § 3º A comprovação do tempo de serviço para os efeitos desta Lei, inclusive mediante justificação administrativa ou judicial, conforme o disposto no art. 108, só produzirá efeito quando baseada em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento. O art. 106, por sua vez, traz algumas formas de comprovação da atividade rural, de modo mais específico. **Diz-se "algumas" porque já se pacificou o entendimento de que se trata de um rol exemplificativo, e não taxativo, ou seja, elencou-se ali alguns documentos que servem à comprovação, mas pode haver outros (veja-se, por exemplo, os julgados do AgRg no AREsp 415928/PR, AgRg no AgRg no AREsp 591005/SP, entre outros)**. Veja-se: Art. 106. A comprovação do exercício de atividade rural será feita, alternativamente, por meio de: (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)I – contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)II – contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)III – declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, **desde que homologada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)IV – comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)V – bloco de notas do produtor rural; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)VI – notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 7º do art. 30 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)VII – documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)VIII – comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)IX – cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)X – licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008) (grifos aditados) **O que daí se extrai é que a comprovação do tempo de serviço não poderá - salvo caso fortuito ou força maior - ser feita sem que haja alguma prova documental (início de prova material). Tampouco se poderia argumentar que a declaração anual seria suficiente à comprovação por constar no inciso III do art. 106**. É que ali consta a exigência de declaração fundamentada e homologada pelo INSS. Isso significa que não basta uma simples declaração emitida pelo sindicato de trabalhadores rurais; é preciso que o sindicato fundamente, ou seja, esclareça em que se baseia para afirmar que seu filiado é realmente um trabalhador rural e que elementos lhe asseguram que ele trabalhou durante aquele período. Ademais, essa declaração, para ter validade perante o INSS, precisa ser avaliada por servidores da autarquia, que somente poderão homologá-la se constatarem que ela se baseou em alguma prova documental para ser emitida (art. 111 da IN 77). Quer-se dizer que, **sem a devida homologação por servidor do INSS, a declaração sindical não possui qualquer valor probante**. Deve-se esclarecer que não há aqui qualquer contradição com a autorização contida no art. 38-A; tampouco há esvaziamento de seu conteúdo. O objetivo do art. 38-A foi permitir a criação de um cadastro no qual constem, ao longo do tempo, informações sobre os segurados especiais, exatamente porque se sabe da dificuldade de comprovação das atividades desses segurados,

Anexo I - Parecer n. 003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

consequência da informalidade típica das relações camponesas. Como se tem conhecimento, comumente a comprovação de atividade rural dos segurados especiais ocorre por meio de escassa documentação. Além dessa escassez, também se verificam problemas relacionados à contemporaneidade dos documentos, o que dificulta ou mesmo inviabiliza a concessão de alguns benefícios. Por meio de um cadastro no qual se incluam informações - ainda que meramente declaratórias - anuais ou, pelo menos, com certa regularidade temporal (pois não há qualquer exigência legal de que haja comprovação ano a ano), de modo a demonstrar a continuidade da atividade ao longo do período exigido como carência, ter-se-á melhores condições (como maior convicção) para se conceder um benefício rural. Aliás, acredita-se que esse cadastro permitirá, inclusive, uma considerável redução de ações judiciais, pois os servidores do INSS poderão se sentir mais seguros ao conceder benefícios rurais com base em apenas um início de prova, ou seja, um único documento, desde que ele seja complementado por meio das declarações anuais. **Vale dizer, para atender à exigência legal, um único documento é suficiente, conforme também já pacificado em âmbito judicial (vide, por exemplo, REsp 196079/RS - que destaca, inclusive, ser suficiente o registro constante no casamento civil -, AgRg no REsp 1474713/SP, AgRg no AREsp 518079/MS, entre outros).** Porém, muitos requerimentos são indeferidos mesmo ante a presença de início de prova, seja pela não formação da convicção do servidor ante a ausência de outros documentos ao longo do período de carência, seja por insegurança em relação à contemporaneidade. Com a instrução desse cadastro com as declarações anuais, esse problema não mais persistirá, pois a comprovação da atividade ocorrerá ao longo do período de carência. Ocorre que, conforme já exposto, essas declarações anuais que integrarão o cadastro apenas servirão como provas complementares a algum início de prova que deverá ser apresentado a servidor do INSS. É que, consoante constou nas manifestações anteriores, tais declarações consistem em meras reduções a termo de provas testemunhais, de modo que seu valor não é distinto de tal meio de prova (testemunhal). Apenas na hipótese em que se baseiam em prova documental, devidamente analisada pelo INSS e que permita a homologação de tais declarações, é que elas servirão à comprovação efetiva. **Assim, o cadastramento do segurado especial apenas pode servir como um reforço à comprovação da atividade rural, mas jamais como um substituto a essa comprovação. A apresentação dos documentos constantes no art. 106, bem como outros que sirvam a essa comprovação, ainda é indispensável. A diferença é que, por meio de registros temporais no cadastro do segurado especial, haverá um abrandamento em relação à contemporaneidade da prova documental.** O disposto no art. 38-A, § 3º reforça essa conclusão, pois afirma que, no ato de habilitação ou concessão de benefício, o INSS deverá verificar a condição de segurado especial, considerando, entre outras informações, aquelas constantes no CNIS. Ora, isso significa que o cadastro, por si só, não é suficiente a tal comprovação. A condição de segurado continua submetida à apreciação do INSS. Imagine-se, por exemplo, uma situação em que o documento mais antigo data de 2015. Porém, constam declarações registradas no cadastro em 2012 e 2014. Ademais, não há qualquer registro de atividade urbana no CNIS ou em outro sistema a que o INSS tenha acesso. Nesse caso, é perfeitamente possível ampliar o período de comprovação, retroagindo até 2012. Contudo, se não houvesse qualquer documento apresentado ao INSS, as declarações anuais registradas não teriam qualquer valor. **Destaque-se que o STJ já se pronunciou, em sede de recurso repetitivo (REsp 1348633/SP, já transitado em julgado), acerca da possibilidade de se comprovar período anterior à data do documento mais antigo. Em outros dizeres, entendeu ser admissível a retroação do período a ser comprovado por início de prova material.** O fato de ter sido julgado sob o procedimento do art. 543-C do CPC, que regulamenta os julgamentos de recursos repetitivos, implica que os juízos deverão seguir o entendimento ali proferido. Qualquer recurso que se insurja contra acórdão cuja orientação seja a mesma proferida em recurso regido pelo art. 543-C do CPC sequer seguirá para nova apreciação do STJ. Diante disso, trata-se de orientação que merece ser internalizada pela Administração, pois é inviável defender o contrário em âmbito judicial. **E, ante o fato de ser possível reconhecer-se período anterior à data do início de prova mais antigo, basear-se nesse cadastro dos segurados especiais é fundamental para conferir maior segurança ao servidor do INSS. Assim, ele deverá exigir, quando do requerimento de algum benefício, ao menos, um início de prova documental que esteja dentro do período de carência a ser comprovado, sendo que o período de comprovação poderá estender-se, inclusive, para data anterior à daquele documento.** Vale dizer, essa retroação pode ser feita com base em prova testemunhal, conforme decidiu o STJ. Contudo, ante a alegada dificuldade que a autarquia enfrenta para realizar justificações administrativas (o que informa verbalmente com frequência), a verificação mediante consulta ao cadastro do segurado especial é uma alternativa bastante interessante e pode conferir maior segurança à atividade do servidor. **Para esclarecer: desde que a análise seja baseada em início de prova material, tanto o reforço por prova testemunhal quanto por consulta ao cadastro são válidos para determinar a**

extensão do período em que a atividade rurícola foi desempenhada. Observe-se, ainda, que o que deve ser analisado é se há uma relação de continuidade nos registros. Isso significa que a ausência de declaração em 2013 não impediria o reconhecimento desse período, pois o início em 2012 e o registro posterior em 2014 indicam que houve uma continuidade da atividade. Em qualquer caso, porém, devem-se analisar os registros no CNIS ou outro sistema acessível, para verificação de eventual registro incompatível com o período comprovado. Caso tal incompatibilidade seja verificada, deve-se buscar esclarecer qual registro corresponde à realidade (ou seja, se houve ou não atividade rural naquele período). Uma outra questão a ser discutida nesta manifestação refere-se ao momento da apresentação da prova documental. **Embora nas manifestações anteriores tenha havido referência a um cadastramento inicial, não se verifica a necessidade de que haja, por parte do INSS, uma apreciação da prova documental quando do início do cadastro. A autarquia irá proceder a essa análise quando do requerimento de algum benefício.** Aí sim é indispensável que se consulte se há início de prova, que será complementado pelas informações do cadastro de segurado especial. O próprio art. 38-A, § 3º afirma que, quando da habilitação ou da concessão de benefício, será verificada a condição de segurado especial. Por fim, diante das argumentações acima, vale reforçar também a necessidade de se adequar os sistemas de concessão do INSS aos procedimentos corretos, com base na legalidade. Embora a Procuradoria não tenha acesso ao procedimento de concessão, vários foram os relatos de servidores (especialmente quando de visitas às APS), no sentido de que há uma distinta valoração em relação às provas documentais que são apresentadas pelos segurados. É o que se costuma diferenciar na praxe previdenciária de "prova robusta" e "início de prova". A diferenciação de tratamento está estampada na própria IN 77 (e constava também nas anteriores), ao prever alguns desses documentos no art. 47 (ao que consideram prova robusta) e outros no art. 54 (ao que chamaram início de prova). De acordo com o relato de servidores, apenas aqueles documentos constantes no art. 47 permitem a "abertura" do sistema, para fins de concessão de benefício rural. Os demais servem apenas para reforçar a extensão do período de comprovação. Assim, se não houver algum dos documentos elencados no art. 47, o sistema não permite a concessão, exceto se for realizada justificativa administrativa. Porém, como dito acima, o INSS alega não ter condições de realizar todas as JA necessárias, por questões administrativas. A consequência, então, é um número desarrazoado de benefícios rurais indeferidos, seguidos de concessões judiciais (o que pode ser confirmado por consulta aos índices do INSS, especialmente o ICJ). **E essa concessão excessiva de benefícios judiciais rurais é explicável: a lei não diferenciou, em momento algum, os documentos que podem ou não servir como início de prova; apenas exigiu que no contexto probatório houvesse, pelo menos, um documento (seja contrato de arrendamento, seja certidão de casamento civil, seja qualquer outro). Dessa forma, não há fundamento jurídico para se diferenciar os documentos constantes no art. 47 da IN 77 daqueles constantes no art. 54. Qualquer um deles pode servir como início de prova, de modo que os sistemas devem ser adequados para permitir a concessão também quando forem apresentados documentos distintos daqueles constantes no art. 47.** Tanto é assim que na praxe judicial é muito comum a concessão de benefícios com base tão somente em uma certidão de casamento ou de nascimento, por exemplo. Até se admite como razoável que alguns daqueles documentos constantes no art. 54 da IN 77 não sejam aceitos, caso o INSS possua alguma justificativa para assegurar sua fragilidade. Porém, deve estar ciente que a prática judicial não faz restrição, desde que o conjunto probatório demonstre o exercício da atividade. Diante dessa realidade, recomenda-se que o INSS ao menos amplie o rol de documentos que sejam considerados como de maior relevância ou maior confiança para a Administração. Vale dizer, esse trabalho pode ser feito conjuntamente com a PFE/INSS. É que, ao permanecer da forma como está, haverá continuidade dessa excessiva negativa de concessão de benefícios rurais, seguida de concessão judicial. Com isso, tem-se um custo bastante elevado com a defesa judicial do INSS, com o pagamento de honorários advocatícios, enfim, com a demanda judicial como um todo, sendo que boa parte delas pode ser evitada. Em suma, tem-se considerável prejuízo ao erário, o que pode ser perfeitamente evitado dentro da legalidade. Ante tudo o que foi exposto, pode-se concluir que: 1. A alteração promovida no art. 38-A, § 1º, apenas dispensou os documentos elencados no art. 106 para fins de manutenção e atualização do programa de cadastro dos segurados especiais. Contudo, esses documentos do art. 106, bem como outros que também sirvam à comprovação, devem continuar sendo exigidos para fins de comprovação da condição de segurado especial perante o INSS, quando da habilitação ou requerimento de benefício. A alteração feita no art. 38-A apenas se prestou a dispensar a exigência daquela documentação para fins de preenchimento do cadastro pelas entidades conveniadas, já que as declarações anuais apenas possuem efeito equivalente ao de declarações testemunhais. O cadastro auxiliará, de modo complementar, principalmente em relação ao período de extensão da prova material; 2. Assim, quando for feito o requerimento de benefício para segurado especial, o INSS não poderá se basear apenas no cadastro, mas

Anexo I - Parecer n. 003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

deverá exigir o início de prova material. Para tanto, servirão os documentos constantes no art. 106, bem como outros documentos que relacionem o requerente ou seu grupo familiar com a atividade rural. Isso porque já foi pacificado o entendimento judicial de que o art. 106 é meramente exemplificativo, e não taxativo. Também não se poderia equiparar a declaração que instruirá o cadastro de segurados especiais com aquela constante no art. 106, III, pois esta consiste em declaração fundamentada e homologada pelo INSS (ou seja, baseada em início de prova documental). Apenas a declaração fundamentada e homologada é que serve como início de prova material;3. Quando da comprovação do tempo de serviço na condição de segurado especial, para atender à exigência legal do art. 55, § 3º, um único documento é suficiente, conforme já pacificado em âmbito judicial. Desse modo, mesmo um único documento (inclusive que não conste no rol do art. 106, como a certidão de casamento ou de nascimento na qual conste a profissão de lavrador/agricultor, por exemplo) será suficiente à comprovação de todo o período, inclusive anterior à data do documento mais antigo, desde que reforçado por prova testemunhal. Essa prova testemunhal, porém, poderá ser substituída pelo cadastro de segurado especial, que contará com várias declarações baseadas em prova testemunhal. Assim, desde que haja, pelo menos, um documento que indique a profissão de rurícula, reforçado pelas informações constantes no cadastro, de modo a indicar a continuidade da atividade rural durante o período de carência, será possível a concessão do benefício;4. Nas análises de requerimentos de benefícios para segurados especiais, deve-se observar que a lei não conferiu maior ou menor valor aos documentos nos quais conste alguma informação relativa à atividade rural. Apenas se exigiu que houvesse, ao longo do período probatório, ao menos uma prova documental. Assim, os sistemas de concessão devem ser adequados, de modo que não haja diferenciação de valor entre os documentos elencados no art. 47 e 54 da IN 77 (quer-se dizer: tanto os documentos constantes no art. 47 quanto os elencados no art. 54 da IN 77 podem permitir a concessão de benefícios a segurados especiais).

O referido parecer foi aprovado pelo Despacho n. 00191/2015/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU:

1. Ciente e de acordo com o Parecer nº 00047/2015/DIVCONS/PFE-INSS/PGF/AGU.2. De fato, em que pese a existência do princípio constitucional da independência entre os poderes, as decisões judiciais em última instância, em sede de recurso repetitivo, ensejam uma visão cuidadosa por parte da Autarquia, já que vinculam os juízos de instâncias inferiores, que deverão seguir a mesma orientação.3. Face ao exposto, recomenda-se que o INSS amplie o rol de documentos considerados de maior relevância, ou de maior confiança para a Administração, para possibilitar a comprovação da condição de segurado especial em exercício de atividade rural, podendo contar com o auxílio desta PFE-INSS nesta demanda.

Finalmente, no plano infralegal, a Portaria Ministro de Estado da Previdência Social - MPS nº 170 de 25/04/2017, estabelece em seu art. 3º os requisitos para a comprovação do exercício de atividade rural do segurado especial, bem como de seu respectivo grupo familiar - cônjuge, companheiro ou companheira, e filhos, inclusive os a estes equiparados - e permitiu a apresentação de documento que conste a profissão ou qualquer outro dado que evidencie o exercício da atividade rural e seja contemporâneo ao fato declarado, não se exigindo que se refira ao período a ser comprovado, podendo ser contemporâneos ou anteriores ao período e extraídos de registros efetivamente existentes, idôneos e acessíveis à Previdência Social:

Art. 3º A comprovação do exercício de atividade rural do segurado especial, bem como de seu respectivo grupo familiar - cônjuge, companheiro ou companheira, e filhos, inclusive os a estes equiparados, observada a idade mínima constitucionalmente estabelecida para o trabalho - desde que devidamente comprovado o vínculo familiar, será feita mediante a apresentação de um dos seguintes documentos:I - contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural;II - comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;III - bloco de notas de produtor rural e/ou nota fiscal de venda realizada por produtor rural;IV - declaração fundamentada de sindicato que represente os trabalhadores rurais, de sindicato de pescadores, devidamente registrados no Ministério do Trabalho e Emprego, ou de colônia de pescadores registrada na Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca ou no Instituto Brasileiro de Meio Ambiente - IBAMA, homologada pelo INSS na forma do art.

Anexo I - Parecer n. 003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

7º desta Portaria; V - comprovante de pagamento do Imposto Territorial Rural - ITR ou de entrega de declaração de isento; VI - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR ou autorização de ocupação temporária fornecidos pelo INCRA; VII - caderneta de inscrição pessoal visada pela Capitania dos Portos do Ministério da Defesa, pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE ou pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS; VIII - certidão fornecida pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI, certificando a condição do índio como trabalhador rural, homologada pelo INSS na forma do art. 7º; ou IX - **outros documentos de início de prova material, desde que neles conste a profissão ou qualquer outro dado que evidencie o exercício da atividade rurícola e seja contemporâneo ao fato nele declarado, não se exigindo que se refira ao período a ser comprovado, podendo ser contemporâneos ou anteriores ao período e extraídos de registros efetivamente existentes, idôneos e acessíveis à Previdência Social.**

Assim, quanto a diferenciação feita na Instrução Normativa nº 77/INSS/PRES/2015 nos artigos 47 e 54, quanto aos documentos exigíveis para a concessão do benefício aos trabalhadores rurais, cabe a reiteração do entendimento desta CGMBEN da PFE-INSS de que **"a lei não diferenciou, em momento algum, os documentos que podem ou não servir como início de prova; apenas exigiu que no contexto probatório houvesse, pelo menos, um documento (seja contrato de arrendamento, seja certidão de casamento civil, seja qualquer outro). Dessa forma, não há fundamento jurídico para se diferenciar os documentos constantes no art. 47 da IN 77 daqueles constantes no art. 54. Qualquer um deles pode servir como início de prova, de modo que os sistemas devem ser adequados para permitir a concessão também quando forem apresentados documentos distintos daqueles constantes no art. 47. "**

DAS QUESTÕES PROPOSTAS

Estabelecidos os requisitos legais para a comprovação de atividade rural pelo segurado especial, quais sejam, conjunto probatório harmônico baseado em início de prova material, nos termos acima expostos, passa-se a análise das peculiaridades de cada questionamento apresentado na consulta de fls. 27:

a) Retirar o procedimento de realização da entrevista rural na análise da comprovação da atividade do Segurado Especial -SE e demais categorias;

Discorre a área consulente que para a comprovação atual do período de atividade do trabalhador rural é obrigatória a realização de entrevista rural, qualquer que seja a documentação apresentada, nos termos do art. 112 da IN nº 77/INSS/PRES/2015, salvo situações previstas no § 5º daquele artigo.

Além da obrigação contida na IN nº 77/INSS/PRES/2015, tem-se que a realização de entrevista rural é prevista na Portaria Ministro de Estado da Previdência Social - MPS nº 170 de 25/04/2017, sendo exigida nas hipóteses de comprovação da atividade rural do grupo familiar (§ 2º do art. 3º) e de concessão de benefício com base na declaração fornecida por entidade mencionada no inciso IV e VIII do art. 3º ou pelas autoridades referidas no art. 9º.

Para os demais casos a Portaria MPS nº 170/2017 faculta ao INSS, a seu critério, realizar entrevista ou pesquisa, conforme § 3º do art. 11.

Ainda, a Divisão de Cadastro do Segurado Especial do INSS destacou no item 9.2 (fl. 17), a determinação constante no art. 329-B do RPS, que trata do Cadastro de Segurado Especial, de que as informações obtidas e acolhidas pelo INSS diretamente de bancos de dados disponibilizados por órgãos do poder público serão utilizadas para validar ou invalidar informação para o cadastramento do segurado especial, bem como, para deixar de reconhecer essa qualidade.

Além dele, o art. 38-A da Lei nº 8.213/91 dispõe que o INSS utilizará as informações constantes do cadastro de segurado especial para fins de comprovação do exercício da atividade e da condição do

Anexo I - Parecer n. 003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

segurado especial e do respectivo grupo familiar.

Na consulta sob análise o INSS informa que em atendimento à Demanda D. M. 063637 está previsto para o segundo semestre de 2017 a disponibilização no Portal CNIS do requerimento de comprovação de atividade de segurado especial em que o segurado irá declarar, além das informações pessoais: os dados relativos ao seu respectivo grupo familiar; a forma do exercício da atividade, se individual ou em regime de economia familiar; a sua condição no grupo familiar, se titular ou componente; o tipo de ocupação do titular de acordo com a tabela do Código Brasileiro de Ocupações; a forma de ocupação do titular vinculando-o à propriedade ou embarcação em que trabalha, da propriedade em que desenvolve a atividade, se nela reside ou município onde reside e, quando for o caso, a identificação e inscrição da pessoa responsável pelo grupo familiar.

Prossegue o consulente destacando que para a construção do cadastro do segurado especial foram acolhidos pelo INSS informações da Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB, do Cadastro de Imóveis Rurais - CAFIR e da Secretaria de Aquicultura e Pesca do MAPA, cadastros que por si só servem para a comprovação da atividade do segurado especial, sendo dispensada inclusive a apresentação de documentos e realização de entrevista (IN 77/2015, art. 120).

Nas conclusões, a área técnica acrescenta ainda que:

11.1.5. Ressaltamos que as informações coletadas hoje, subjetivamente, na entrevista rural estão contempladas no requerimento de comprovação da atividade do segurado especial no CNIS, de forma objetiva, considerando o disposto na Seção VI, Capítulo I, da IN nº 77/2015. Essas informações são prestadas pelo requerente na solicitação de um período de atividade e migram automaticamente para o banco de dados do INSS, podendo ser utilizadas em qualquer requerimento de benefício. Assim, os dados constantes atualmente na entrevista serão obtidos no requerimento de comprovação de atividade do SE, bem como nos bancos de dados de bases governamentais constantes no CNIS e demais sistemas corporativos, tornando-se desnecessário o procedimento atual de realização de entrevista.(...)11.1.9. Diante do mencionado nos itens 11.1.1 a 11.1.7, entendemos que o procedimento de entrevista rural para a comprovação de atividade do segurado especial deve ser eliminado, inclusive para a homologação da Declaração de Entidade Sindical (III, art. 106, RPS)(...)11.1.11. Por padronização, sugere-se também a eliminação do procedimento constantes do § 6º do art. 112 da IN nº 77/2015 para as categorias de empregado rural e contribuinte individual que exerceu a atividade até 31.12.2010.

Conforme na fundamentação, a legislação previdenciária (Lei nº 8.213/91 e Regulamento da Previdência Social) não estabeleceu a exigência de ser realizada entrevista rural na análise da comprovação da atividade rural como segurado especial para fins de concessão de benefício, o qual foi disciplinada por meio de Portarias do antigo Ministério da Previdência Social e atos internos do INSS - em especial a Instrução Normativa nº 77/INSS/PRES/2015.

O consulente pretende a substituição da entrevista rural pelo formulário de requerimento de comprovação de atividade do segurado especial, que integrará o cadastro do segurado especial, em conformidade com os art. 38-A e 38-B da Lei nº 8.213/91 e artigos 329-A e 329-B do RPS, no qual será oportunizado ao segurado a prestação de todas as informações que eram fornecidas por ele na ocasião da entrevista rural. Além disso, há informação de que o cruzamento de dados com aqueles constantes nos bancos de dados do poder público já vem ocorrendo, garantindo maior segurança na concessão dos benefícios.

Diante disso, esta Divisão de Consultoria de Benefício da CGMBEN não vislumbra óbice legal para a retirada do procedimento de realização da entrevista rural na análise do exercício de atividade rural pelo segurado especial.

No entanto, nas hipóteses estabelecidas na Portaria Ministro de Estado da Previdência Social - MPS nº 170 de 25/04/2017, quais sejam, comprovação da atividade rural do grupo familiar (§ 2º do art. 3º) e de concessão de benefício com base na declaração fornecida por entidade mencionada no inciso IV e VIII do art. 3º ou pelas autoridades referidas no art. 9º, entende-se necessária a revisão dos artigos acima referidos para que seja dispensado o procedimento da entrevista rural, recomendando-se a remessa do processo para o Ministério da Fazenda, que atualmente possui a competência nas questões previdenciárias do

Anexo I - Parecer n. 003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

antigo Ministério da Previdência Social, com sugestão de alteração da Portaria MPs nº 170/2007 neste ponto.

b) Igualar a comprovação de tempo rural do segurado especial para fins de concessão de benefício urbano ou contagem recíproca (Subseção XVII, Seção VII, Capítulo I da IN nº 77/PRES/INSS/2015) com a comprovação convencional do segurado especial (Subseção II, Seção VI, Capítulo I da IN nº 77/PRES/INSS/2015), observada a regra de indenização do período para fins de benefício urbano;

Quanto a comprovação do tempo rural do segurado especial para fins de concessão de benefício urbano ou contagem recíproca, relata a área técnica do INSS que o tratamento a ser dado nesta análise difere daquele para a concessão de benefício rural de salário mínimo, destacando que:

7.2. Como se pode perceber existem duas grandes diferenças entre a comprovação de tempo rural do segurado especial para fins de concessão de benefício urbano ou contagem recíproca e a comprovação convencional do segurado especial: I - Documentos de prova plena em nome dos titulares do grupo servem apenas como início de prova para os demais integrantes, não servindo por si só para a comprovação, como de prova plena; II - A Declaração Sindical não é homologada com apenas um documento de início de prova material anterior ou contemporâneo ao período declarado, mas sim, com documentos de marco inicial e final do período solicitado e outro intermediário, se for o caso.

Com relação a primeira diferença apontada pela consultante, como já exposto na fundamentação, o entendimento firmado pela CGMBEN da PFE-INSS é de que a lei previdenciária não estabeleceu diferenciação entre quais os documentos que podem ou não servir de início de prova material, apenas exigiu que o conjunto probatório seja harmônico e firme a confirmar o labor rural em regime de economia familiar do segurado especial, sendo indispensável a apresentação de pelo menos um documento. Assim, a diferenciação de tratamento estabelecida na IN/PRES/INSS nº 77/2015 entre os documentos do artigo 47 e aqueles do artigo 54 não encontra, a nosso ver, fundamento legal, restando prejudicada a análise da diferença apontada na alínea I do item 7.2.

A segunda grande diferença apontada consiste no fato da declaração sindical não poder ser homologada com apenas um documento de início de prova material anterior ou contemporâneo ao período declarado, como é permitido para a concessão de benefício rural no valor de salário mínimo.

Neste ponto, observamos que a flexibilização na aceitação do início de prova material para o reconhecimento da condição de segurado especial e comprovação da atividade rural no período equivalente ao benefício pleiteado no valor de salário mínimo tem como fundamento o Parecer Normativo CJ nº 3.136, de 23 de setembro de 2003.

Naquele Parecer, com trechos já transcritos na fundamentação, a Consultoria Jurídica do antigo MPS realizou estudo sobre a comprovação do exercício de atividade rural pelo número de meses equivalente ao da carência do benefício, a eficácia das declarações fornecidas por sindicatos de trabalhadores rurais e a necessidade do início de prova material ser contemporâneo ao período de "carência", tendo concluído pela possibilidade de flexibilidade dessa contemporaneidade do documento, apenas para os casos de concessão de aposentadoria por idade a trabalhadores rurais no valor de salário mínimo, confira-se:

61. Em suma, diante das conclusões a que chegamos acima a respeito da questão e em vista do panorama judicial informado autorizadamente neste caso, entendemos que não deve ser exigida, **para fins exclusivos de concessão de aposentadoria por idade a trabalhadores rurais no valor mensal mínimo**, a coincidência entre o momento referente ao início de prova material e os períodos de atividade rural a serem comprovados em número de meses idêntico ao da carência que seria exigida para o benefício. 62. Diante de todo o exposto, concluímos que: 1º) mesmo no caso de declaração de sindicatos a serem homologadas pelo INSS, é imprescindível a existência de início de prova material, pois esta é a determinação clara da lei; 2º) podem ser aceitos, como início de prova material, a qualificação profissional de rurícola em atos de registro civil ou militar, os quais, uma vez corroborados por outros elementos de instrução, num conjunto probatório harmônico, robusto e convincente, serão aptos a comprovar os períodos de trabalho referidos nas declarações sindicais e; 3º) a lei previdenciária não exige que o início de prova

Anexo I - Parecer n. 003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

material seja contemporâneo, necessariamente, ao período de atividade rural que o segurado tem que comprovar, em número de meses equivalente ao da carência do benefício, para concessão de aposentadoria por idade no valor mensal de um salário mínimo, podendo servir de começo de prova documento anterior a este período.

Assim, considerando a fixação do entendimento apenas aos casos de benefícios rurais de valor mínimo pelo Parecer Normativo CJ 3.136/2003, que vincula o INSS, não se vislumbra meios de estender aquela flexibilização para a análise administrativa da comprovação da atividade rural visando a concessão dos demais benefícios da Previdência Social.

No entanto, considerando a jurisprudência pacificada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça no sentido da possibilidade de se comprovar período anterior à data do documento mais antigo, inclusive para o cômputo e concessão de benefícios urbanos, tendo em vista o julgamento em sede de recurso repetitivo do REsp 1348633/SP¹, já transitado em julgado, entende-se pertinente uma provocação da Consultoria Jurídica responsável pela emissão do Parecer Normativo CJ 3.136/2003 - atualmente a Procuradoria da Fazenda Nacional - para atualização da questão, de modo permitir a flexibilização da comprovação da atividade rural do segurado especial tanto no período anterior ao documento, conforme muito bem abordado no Parecer nº 47/215/DIVCONS/PFE-INSS/PGF/AGU, acima transcrito, quanto para o reconhecimento do tempo para fins de concessão de benefícios urbanos.

c) Inserir a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP (documento que identifica os beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) no rol dos documentos de prova plena para a comprovação do exercício de atividade rural do segurado especial, do art. 47 da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS/2015;

A consulente justifica seu pleito alegando que a Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP é o instrumento utilizado para identificar e qualificar as famílias rurais, sendo hoje utilizado pelos agricultores de economia familiar como facilitadora da participação do agricultor a políticas públicas da área rural, na qual a DAP funciona como uma espécie de identidade dos agricultores familiares.

Diante disso, foi formulada proposta de que a Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP deve ser considerada para fins de comprovação do exercício de atividade rural para fins de comprovação do exercício de atividade rural do segurado especial, nos termos do § 3º do art. 62 do RPS, devendo ser inserido no rol exaustivo de prova plena do art. 47 da IN nº 77/2015.

Como apontado acima, a CGMBEN da PFE-INSS já firmou entendimento de que a lei não diferenciou, em momento algum, os documentos que podem ou não servir como início de prova; apenas exigiu que no contexto probatório houvesse, pelo menos, um documento (seja contrato de arrendamento, seja certidão de casamento civil, seja qualquer outro). Dessa forma, não há fundamento jurídico para se diferenciar os documentos constantes no art. 47 da IN 77 daqueles constantes no art. 54. Qualquer um deles pode servir como início de prova, de modo que os sistemas devem ser adequados para permitir a concessão também quando forem apresentados documentos distintos daqueles constantes no art. 47.

Assim, não se vislumbra óbice quanto a proposta de inserir a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP no rol dos documentos do art. 47 da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS/2015.

d) Considerar o período de recebimento do Seguro Desemprego do Pescador Artesanal - SDPA, assim como do período de atividade pesqueira ininterrupta, como período de segurado especial;

A Divisão de Cadastro de Segurado Especial discorre sobre os requisitos para a concessão do Seguro Desemprego do Pescador Artesanal - SDPA no item 10 (fls. 19/22), relatando que o Seguro-desemprego do Pescador Artesanal - SDPA foi criado pela Lei nº 10.779/2003 e consiste em uma assistência financeira temporária concedida aos pescadores profissionais artesanais que, durante o período de "defeso", são obrigados a paralisar a sua atividade para preservação da espécie, devendo, para fazer jus ao benefício, comprovar que exerce a atividade pesqueira de maneira ininterrupta, seja sozinho ou em

Anexo I - Parecer n. 003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

regime de economia familiar, na condição de segurado especial, nos termos do art. 1º da referida lei.

Prossegue informando que com o advento do Decreto nº 8.424/2015, que regulamenta a Lei nº 10.779/2003, o INSS passou a ser o órgão competente para receber e processar os requerimentos, habilitar os beneficiários e decidir quanto à concessão do benefício de seguro-desemprego para os períodos de defeso iniciados a partir de 1º de abril de 2015.

Assim, a partir de 01/04/2015 o INSS já analisa se o pescador que pleiteia o seguro-desemprego no período de defeso preencheu os requisitos para ser enquadrado como segurado especial nos últimos 12 meses, ou no período entre os defesos, realizando para tanto, batimentos com a base de dados de diversos órgãos disponibilizados ao INSS, além de realizar consulta com o histórico contributivo e vínculos existentes na base do CNIS.

Diante disso, a proponente conclui que:

11.4.1. Em análise aos requisitos e procedimentos necessários para reconhecimento do direito ao Seguro Desemprego do Pescador Artesanal - SDPA, listados no item 10, entendemos que os períodos comprovados de atividade pesqueira ininterrupta, assim como os de recebimento do SDPA, podem ser efetivamente considerados plenos para comprovação da atividade de segurado especial. 11.4.2. O período de atividade pesqueira ininterrupta a ser considerado refere-se ao período entre defesos ou aos últimos 12 meses imediatamente anteriores ao defeso atual, o que for menos. Assim, sempre o início do período deverá recair 12 meses antes do primeiro SDPA recebido. 11.4.3. Só serão considerados como plenos para a comprovação da atividade de segurado especial os SDPA e os respectivos períodos processados pelo INSS, nos termos da MP nº 665/2014, ou seja, serão considerados apenas os SDPA referentes a período de defeso iniciado a partir de abril de 2015. 11.4.4. Os períodos serão considerados plenos, pois não será exigido para a comprovação dos mesmos que seja realizado o procedimento convencional de comprovação da atividade do SE, dispensando assim a apresentação de documentos comprobatório e entrevista rural, de forma análoga ao que já ocorre hoje quando da existência no CNIS de período da base CAFIR ou SEAP/RGP para o requerente (art. 120 da IN nº 77/2015).

Conforme relatado pela área técnica, para a concessão do seguro desemprego ao pescador artesanal, este deve comprovar o exercício de atividade pesqueira artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, ou seja, o INSS já analisa se o pescador se enquadra na condição de segurado especial nos últimos doze meses anteriores ao defeso. Assim, pelo princípio da eficiência, não há necessidade de o mesmo período ser posteriormente reavaliado para a concessão de benefício previdenciário, podendo ser considerado como comprovado.

Ainda, quanto à possibilidade de ser reconhecida a condição de segurado especial durante o período de recebimento do seguro desemprego do pescador artesanal, esta CGMBEN já se manifestou por meio do Despacho n. 035/2015/DIVCONS/PFE-INSS/PGF/AGU, aprovada parcialmente pelo DESPACHO n. 00050/2015/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU, nas quais se fixou o entendimento de que a condição de segurado especial não se suspende durante o defeso:

DESPACHO n. 00050/2015/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU De fato, há que se entender que, nos termos do Despacho 35/2011/DIVCONS, a **condição de segurado especial não se suspende durante o defeso**, mas neste período, como regra, não persistirá o dever de contribuir, salvo se houver comercialização de espécie alternativa não contemplada no ato que fixar o período de defeso, nos exatos termos do quanto previsto no § 1º, art. 2º do Decreto n. 8.424/2015; vejamos: § 1º A comprovação da contribuição do segurado especial de que trata o inciso III do caput deverá ser feita nos termos do art. 25 da Lei nº 8.212, de 1991, e do inciso IV do caput do art. 216 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio 1999, excluído o período de defeso, desde que não tenha havido comercialização de espécie alternativa não contemplada no ato que fixar o período de defeso. 4.. Sendo assim, não mais há necessidade de se cogitar da proposta de realizar a contribuição sobre o salário defeso formulada no despacho ora analisado.

Ante o exposto, esta Divisão de Consultoria de Benefício da CGMBEN não vê óbice jurídico para os períodos comprovados de atividade pesqueira ininterrupta, assim como os de recebimento do SDPA,

Anexo I - Parecer n. 003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

sejam efetivamente considerados plenos para comprovação da atividade do segurado especial.

À consideração superior.

Brasília, 18 de julho de 2017.

VANESSA CARINA ZANIN

Procuradora Federal

Chefe da Divisão de Consultoria Substituta

1 - PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. ART. 55, § 3º, DA LEI 8.213/91. TEMPO DE SERVIÇO RURAL. RECONHECIMENTO A PARTIR DO DOCUMENTO MAIS ANTIGO. DESNECESSIDADE. INÍCIO DE PROVA MATERIAL CONJUGADO COM PROVA TESTEMUNHAL. PERÍODO DE ATIVIDADE RURAL COINCIDENTE COM INÍCIO DE ATIVIDADE URBANA REGISTRADA EM CTPS. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. A controvérsia cinge-se em saber sobre a possibilidade, ou não, de reconhecimento do período de trabalho rural anterior ao documento mais antigo juntado como início de prova material.

2. De acordo com o art. 400 do Código de Processo Civil "a prova testemunhal é sempre admissível, não dispondo a lei de modo diverso". Por sua vez, a Lei de Benefícios, ao disciplinar a aposentadoria por tempo de serviço, expressamente estabelece no § 3º do art. 55 que a comprovação do tempo de serviço só produzirá efeito quando baseada em início de prova material, "não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento" (Súmula 149/STJ).

3. No âmbito desta Corte, é pacífico o entendimento de ser possível o reconhecimento do tempo de serviço mediante apresentação de um início de prova material, desde que corroborado por testemunhos idôneos. Precedentes.

4. A Lei de Benefícios, ao exigir um "início de prova material", teve por pressuposto assegurar o direito à contagem do tempo de atividade exercida por trabalhador rural em período anterior ao advento da Lei 8.213/91 levando em conta as dificuldades deste, notadamente hipossuficiente.

5. Ainda que inexista prova documental do período antecedente ao casamento do segurado, ocorrido em 1974, os testemunhos colhidos em juízo, conforme reconhecido pelas instâncias ordinárias, corroboraram a alegação da inicial e confirmaram o trabalho do autor desde 1967.

6. No caso concreto, mostra-se necessário decotar, dos períodos reconhecidos na sentença, alguns poucos meses em função de os autos evidenciarem os registros de contratos de trabalho urbano em datas que coincidem com o termo final dos interregnos de labor como rurícola, não impedindo, contudo, o reconhecimento do direito à aposentadoria por tempo de serviço, mormente por estar incontroversa a circunstância de que o autor cumpriu a carência devida no exercício de atividade urbana, conforme exige o inc. II do art. 25 da Lei 8.213/91. 7. Os juros de mora devem incidir em 1% ao mês, a partir da citação válida, nos termos da Súmula n. 204/STJ, por se tratar de matéria previdenciária. E, a partir do advento da Lei 11.960/09, no percentual estabelecido para caderneta de poupança. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do Código de Processo Civil.

Anexo I - Parecer n. 003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

(STJ - RESP 1348633/SP - PRIMEIRA SEÇÃO - RELATOR: MIN. ARNALDO ESTEVES LIMA - DJe 05/12/2014)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00695000682201736 e da chave de acesso 569c61f0

Documento assinado eletronicamente por VANESSA CARINA ZANIN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 60388927 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VANESSA CARINA ZANIN. Data e Hora: 24-07-2017 15:57. Número de Série: 2826825406615224422. Emissor: AC CAIXA PF v2.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

ANEXO I

OFÍCIO-CIRCULAR Nº 46 DIRBEN/INSS, 13 DE SETEMBRO DE 2019.

AUTODECLARAÇÃO DO SEGURADO ESPECIAL – RURAL
TODAS AS INFORMAÇÕES SERÃO CHECADAS NOS SISTEMAS OFICIAIS

1. Dados do Segurado:

NOME: _____
DATA DE NASCIMENTO/DN: _____ LOCAL DE NASCIMENTO: _____
ENDEREÇO RESIDENCIAL: _____
CPF: _____ RG: _____ DATA/LOCAL DE EXPEDIÇÃO: _____
TÍTULO ELEITOR: _____ UF/MUNICÍPIO: _____
CNH: _____ TIPO: _____
CADUNICO SIM () NÃO ()

2. Forma que exerce/exerceu a atividade de segurado especial:

- () INDIVIDUALMENTE
() REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR

2.1. Se exerceu ou exerce atividade em regime de economia familiar, informe sua condição no grupo:

- () titular
() componente

2.2. Grupo Familiar, se exerceu ou exerce a atividade em regime de economia familiar, informe os componentes do grupo familiar:

NOME _____ DN: _____
CPF (NÚMERO E LOCAL EXPEDIÇÃO) _____
CNH (NÚMERO, TIPO E LOCAL EXPEDIÇÃO) _____
TÍTULO ELEITOR (NÚMERO, ZONA, SEÇÃO) _____
ESTADO CIVIL: _____ PARENTESCO _____

NOME _____ DN: _____
CPF (NÚMERO E LOCAL EXPEDIÇÃO) _____
CNH (NÚMERO, TIPO E LOCAL EXPEDIÇÃO) _____
TÍTULO ELEITOR (NÚMERO, ZONA, SEÇÃO) _____
ESTADO CIVIL: _____ PARENTESCO _____

NOME _____ DN: _____
CPF (NÚMERO E LOCAL EXPEDIÇÃO) _____
CNH (NÚMERO, TIPO E LOCAL EXPEDIÇÃO) _____
TÍTULO ELEITOR (NÚMERO, ZONA, SEÇÃO) _____
ESTADO CIVIL: _____ PARENTESCO _____

NOME _____ DN: _____
CPF (NÚMERO E LOCAL EXPEDIÇÃO) _____
CNH (NÚMERO, TIPO E LOCAL EXPEDIÇÃO) _____
TÍTULO ELEITOR (NÚMERO, ZONA, SEÇÃO) _____
ESTADO CIVIL: _____ PARENTESCO _____

3. Período(s) de atividade rural (dia/mês/ano):

PERÍODO (xx/xx/xxxx a xx/xx/xxxx)	CONDIÇÃO EM RELAÇÃO AO IMÓVEL*

*Proprietário / Possuidor / Comodatário / Arrendatário / Parceiro / Meeiro / Usufrutuário / Condômino / Posseiro / Assentado / Acampado



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

3.1. Informe os dados da(s) terra(s):

Registro ITR, se possuir _____
Nome da propriedade _____ Município _____
Área total do imóvel _____ Área útil _____

Registro ITR, se possuir _____
Nome da propriedade _____ Município _____
Área total do imóvel _____ Área útil _____

Registro ITR, se possuir _____
Nome da propriedade _____ Município _____
Área total do imóvel _____ Área útil _____

Registro ITR, se possuir _____
Nome da propriedade _____ Município _____
Área total do imóvel _____ Área útil _____

Registro ITR, se possuir _____
Nome da propriedade _____ Município _____
Área total do imóvel _____ Área útil _____

3.2. Qual o nome e CPF do(s) titular(es) do(s) imóvel(eis) rural:

NOME	CPF	PERÍODO (xx/xx/xxxx a xx/xx/xxxx)

3.3. Informe a atividade agropecuária principal e destinação (produtor de milho, criador de porcos etc.)

ATIVIDADE	SUBSISTÊNCIA/VENDA	VALOR ANUAL (em caso de venda)

3.4. Quais os principais locais onde comercializa a produção (feira, Cooperativa, Ceasa etc.):

PRODUTO	TIPO DE ESTABELECIMENTO	LOCAL

3.5. Informe se há/houve processo de beneficiamento/industrialização artesanal com incidência de Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI (produção de queijo, doce, farinha etc.): SIM () NÃO ()

PERÍODO (xx/xx/xxxx a xx/xx/xxxx)	LOCAL

3.6. Possui empregado(s) ou prestador(es) de serviço: SIM () NÃO () Especificar.

NOME	CPF, se possuir	PERÍODO (xx/xx/xxxx a xx/xx/xxxx)



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

4. Informe se está/esteve afastado(a) da atividade rural: SIM () NÃO () Especificar

MOTIVO	PERÍODO (xx/xx/xxxx a xx/xx/xxxx)

4.1. Informe se já morou em local diverso do meio rural.

UF/MUNICÍPIO	PERÍODO (xx/xx/xxxx a xx/xx/xxxx)

4.2. Outras atividades exercidas:

ATIVIDADE*	LOCAL	PERÍODO (xx/xx/xxxx a xx/xx/xxxx)

*Pedreiro, carpinteiro, pintor, entre outros.

4.3. Informe se recebe/recebeu outra renda nas seguintes atividades: atividade turística, artística, artesanal, dirigente sindical ou de cooperativa, mandato de vereador: SIM () NÃO ()

ATIVIDADE	PERÍODO (xx/xx/xxxx a xx/xx/xxxx)	RENDA (R\$)	OUTRAS INFORMAÇÕES *

* Para atividade artesanal, informar a origem da matéria prima.

Para mandato de vereador, informar o Município.

Para exploração de atividade turística na propriedade, indicar os dias de hospedagem por exercício.

4.4. Informe se participa de plano de previdência complementar: SIM () NÃO ()

ENTIDADE	CNPJ	INFORMAR SE É INSTITUÍDA POR ENTIDADE CLASSISTA RURAL

4.5. Informe se participa de cooperativa: SIM () NÃO ()

ENTIDADE	CNPJ	INFORMAR SE É AGROPECUÁRIA OU DE CRÉDITO RURAL

4.6. Possui outro imóvel, urbano ou rural: SIM () NÃO ()

ESPECIFICAR	REGISTRO	LOCAL	VALOR

5. Informe quais são os vizinhos da localidade onde exerce atividade rural:

NOME	CPF	ENDEREÇO

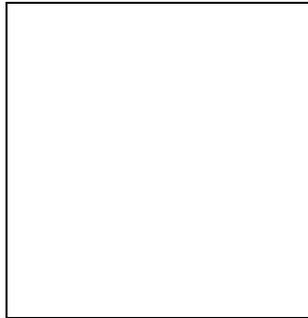
Declaro sob as penas previstas na legislação, que as informações prestadas nesta declaração são verdadeiras, estando ciente das penalidades do Art. 299 do Código Penal Brasileiro.

Local: _____ Data: _____



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Assinatura do segurado/requerente



POLEGAR DIREITO

Art. 299 do Código Penal: Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante.

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular.

NOTA: esta declaração deverá ser assinada pelo declarante em todas as suas páginas.