

Coordenadores
Frederico Amado
Fernando Maciel
Rodrigo Araújo Ribeiro

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NA VISÃO DOS ADVOGADOS PÚBLICOS

2023

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

O RECOLHIMENTO COMPLEMENTAR DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO CONTEXTO DA TUTELA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

*Mario Augusto Carboni*¹

*Tháisa Juliana Sousa Ribeiro*²

*Victor de Ozêda Alla Bernardino*³

SUMÁRIO: Introdução – 1. O fundamento ensejador da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019: balanceamento

-
1. Procurador da Fazenda Nacional. Foi Procurador-Geral Adjunto na PGFN. Docente no Instituto Brasileiro de Desenvolvimento, Ensino e Pesquisa – IDP e Professor convidado nos cursos de pós-graduação em Direito na Fundação Getúlio Vargas, na Fundação Armando Álvares Penteado-FAAP, na Pontifícia Universidade Católica-PUC/SP, Escola Superior de Direito-ESD, no LLM do Centro de Estudos Econômicos e Sociais – CEDES/SP e na Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo.
 2. Procuradora da Fazenda Nacional. Foi Coordenadora-Geral de Assuntos Previdenciários da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Previdência, Emprego e Trabalho até maio de 2022. Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – EBAPE/FGV. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET e em Direito Previdenciário pelo Centro Universitário UniDOM.
 3. Procurador da Fazenda Nacional. Coordenador na Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social. Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. Foi assessor de Ministro do Superior Tribunal de Justiça. Foi Coordenador de Assuntos Previdenciários da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Previdência, Emprego e Trabalho até maio de 2022.

das contas públicas da previdência social – 1.1. A concreção da regra constitucional – 2. Análise crítica do recolhimento complementar da contribuição previdenciária: solidariedade, universalidade, equidade de participação no custeio e publicidade – 3. A relação do recolhimento complementar da contribuição previdenciária com o equilíbrio financeiro e atuarial, contributividade e sistema de proteção do seguro social – 4. Considerações finais – Referências.

INTRODUÇÃO

A partir da revolução mercantilista e, mais tarde, da revolução industrial, o sistema capitalista de produção se solidifica no mundo ocidental. Inserida no contexto da nova concepção econômica de base capitalista, e apoiada em especialistas, divisão de trabalho e ordem hierárquica (WEBER, 2012), a previdência surge como medida social apta a recuperar a condição humana dos trabalhadores (PÓVOAS, 2007). Cada ser humano isolado não conseguiria suportar o peso dos encargos produzidos pelos riscos sociais (MARTINEZ, 2015).

O arranjo paradigmático de proteção social foi o modelo alemão inaugurado com as políticas sociais do chanceler Otto Von Bismarck, que inovou ao instituir um seguro social obrigatório gerenciado pelo Estado (MARTINS, 2015).

Era caracterizado pelo desenvolvimento de sistema contributivo e de capitalização (*funded*) e se firmou como um padrão adotado por diversos Estados da Europa ocidental (EBBINGHAUS, 2011).

Na Inglaterra foi proposto o Plano Beveridge, que se baseou na universalização, na integração das prestações de previdência e assistência, na uniformização das prestações, na organização autônoma da saúde, em maior financiamento do sistema, incluindo do Estado, além da criação de regimes complementares (EBBINGHAUS, 2011).

O modelo inglês se distanciou da técnica da capitalização, com repartição simples (*pay as you go*), o que possibilitou o enfraquecimento do aspecto financeiro e atuarial do sistema protetivo, diferentemente do modelo bismarckiano, em que a prestação se relacionava à cotização, daí sua conotação de seguro social (IBRAHIM, 2011; EBBINGHAUS, 2011).

Essa tendência de universalização, cujo escopo foi conferir alternativa aos problemas da reconstrução no período pós-crise de 1929 e II Guerra Mundial se fundamentou em maiores taxas de natalidade e crescimento econômico, que geraram uma euforia protetora, privilegiando-se a solidariedade.

No Brasil, no sentido de seguro social, a previdência social se desenvolveu nesse ambiente histórico pós-crise de 1929 e II Guerra Mundial (IBRAHIM, 2010), da migração da proteção privada destinada a classes de trabalhadores, pelas caixas de aposentadorias e pensões à segmentação por categoria profissional, nos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IBRAHIM, 2011).

A legislação adotou o modelo bismarckiano de proteção previdenciária, mesmo tendo as alterações posteriores e a própria Constituição Federal de 1988 previsto a ampliação da cobertura e benefícios para categorias outrora marginalizadas, sem, contudo, contrapartida financeira (PASSANEZI, 2002).

A partir da década de 1970, houve um decréscimo dos recursos para a previdência em todo o mundo com o crescimento da preocupação em minorar o impacto fiscal da proteção previdenciária coesa com o equilíbrio macroeconômico (EBBINGHAUS, 2011; PASSANEZI, 2002).

Com a crise do *welfare state*, sob a pressão do envelhecimento das sociedades, a diminuição da empregabilidade e o aumento da inflação (ESPING-ANDERSEN, 1995) ganhou força o discurso neoliberal (IBRAHIM, 2011) e os debates públicos internacionais passaram a se centrar na necessidade de reformar os sistemas de previdências públicos financiadas pelo sistema de repartição simples, defendendo-se o fortalecimento do caráter contributivo, diminuição das prestações não assistenciais e, igualmente, o fomento da previdência privada financiada pelo regime de capitalização de reservas (*funded*) (EBBINGHAUS, 2011; REDI, 2004).

Nessa linha, o Banco Mundial (1994) declarou que sistemas públicos de previdência não estariam mais aptos a prover os seus objetivos intrínsecos: redistribuição, segurança e formação de poupança (BANCO MUNDIAL, 1994). Com isso, recomendou a adoção de multipilares, composto de três pilares de previdência, com a finalidade de garantir a segurança contra riscos sociais e aumentar a cobertura previdenciária, tendo

sido adotada pelos países integrantes da OCDE, haja vista a situação de déficit nos sistemas previdenciários públicos passou a ser uma realidade entre os países, e que impôs a revisão de regras de acesso aos benefícios previdenciários (OCDE, 2019).

O primeiro pilar seria o público, de filiação compulsória e de repartição simples (*pay as you go*), seguindo-se o modelo Beveridgiano de proteção social. O segundo pilar seria privado, embora de filiação obrigatória, financiado pelo regime de capitalização (*funded*), destinado à formação de poupança responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários, pelos fundos de pensão patrocinados pelos empregadores. O Estado atuaria na regulação desse pilar. Já o terceiro pilar teria a mesma finalidade do segundo, mas com filiação facultativa e com regulação estatal menos intensa (BANCO MUNDIAL, 1994).

O Brasil adotou esse caminho. Efetivamente a partir da Emenda Constitucional nº 20/1998, o arranjo previdenciário brasileiro passou a prever três pilares de previdência, embora com conotações diferentes das aduzidas pelo Banco Mundial, e sem a adoção de reformas estruturantes (MARTINS, 2015).

Com a queda das taxas de natalidade, o arrefecimento do crescimento econômico, e o crescimento da despesa frente à estrutura etária da população brasileira (ANSILIERO, COSTANZI; FERNANDES, 2018; PASSANEZI, 2002), a euforia protetora de outrora, em que a solidariedade restou privilegiada, foi sendo mitigada.

O discurso que passou a ser adotado foi o da necessidade de reformas para conter o déficit previdenciário dos regimes de previdência públicos, as quais iniciaram com a Emenda Constitucional nº 20/1988, cuja adoção de multipilares focou no equilíbrio econômico e financeiro do sistema, na linha da preocupação com o desafio de compatibilizar o impacto fiscal da cobertura previdenciária com a estabilidade macroeconômica, considerando que o volume de recursos destinados à previdência social é muito elevado (OCDE, 2019).

Esse foi o pano de fundo da Emenda Constitucional nº 103/2019, que inovou no sistema jurídico-tributário-previdenciário constitucional ao prever modelo de contribuição mínima mensal exigida do segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, prevendo, inclusive, a sistemática de que o segurado que obtenha remuneração inferior ao limite

mínimo mensal do salário de contribuição (salário-mínimo) possa complementar a contribuição previdenciária, para alcançar o limite mínimo exigido para os benefícios previdenciários, de modo que os benefícios que substituem o salário de contribuição passassem a ter essa mesma base mínima contributiva.

Essa medida privilegiou o equilíbrio financeiro e atuarial e a necessária contributividade para o sistema, sob a ótica do segurado do regime, em detrimento do regime de repartição e da solidariedade contributiva, que ainda alicerçam o sistema previdenciário público brasileiro.

1. O FUNDAMENTO ENSEJADOR DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019: BALANCEAMENTO DAS CONTAS PÚBLICAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Não se põe em xeque que o objetivo da previdência social é proteger os segurados e seus dependentes contra as mazelas sociais, que porventura limitem a capacidade de prover seu próprio sustento e de sua família.

O seu único requisito é a contribuição, diferentemente dos microsistemas de assistência social e saúde, que, juntos, formam o tripé da seguridade social, nos moldes de como delineada na Constituição Federal de 1988.

Esse requisito passou a ser um dever constitucional geral⁴ com a edição da Emenda Constitucional nº 20/1998. A novidade da Emenda Constitucional nº 103/2019 é que a contributividade se tornou exigência indispensável para o acesso a benefícios previdenciários, o que ficou muito claro pela vedação da contagem de tempo de contribuição

4. Convém registrar que Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993 inseriu o § 6º ao art.40 da Constituição Federal, dispondo que os proventos de aposentadoria e o benefício de pensão concedidos no âmbito da União também seriam custeados com as contribuições dos servidores. A Lei nº 8.688, de 21 de julho de 1993 regulamentou essa determinação constitucional e dispôs sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade do servidor público civil dos Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas.

ficto para efeito de concessão dos benefícios previdenciários e de contagem recíproca, conforme a dicção do art. 201, § 14, da Constituição Federal⁵.

Há certo consenso na literatura que, para a sustentabilidade dos sistemas de previdência, o envelhecimento da população requer revisões das suas regras de funcionamento (FERNANDES *et al.*, 2019; OCDE, 2019), o que também é uma das causas para a inaptidão dos sistemas de previdência públicos em prover os seus objetivos de redistribuição e segurança social (BANCO MUNDIAL, 1994).

Como a maioria dos países – inclusive o Brasil – adota o sistema de repartição simples, o aumento dessa população acarreta a redução do número de trabalhadores ativos e que financiam a parcela de aposentadorias e pensões, o que demanda, notadamente, a redução do benefício previdenciário (em comparação ao salário dos ativos) ou o aumento das alíquotas de contribuição dos ativos, de modo que o equilíbrio financeiro do sistema seja mantido (FERNANDES *et al.*, 2019).

Como relatam Fernandes *et al.* (2019), os desequilíbrios fiscais gerados pela combinação de fatores principais – o fator demográfico e ausência de limitações de cobertura dos benefícios previdenciários – motivaram as reformas da previdência ocorridas desde a Constituição Federal de 1988, em 1998 e em 2003, e cujas alterações na legislação, contudo, foram insuficientes para corrigir os déficits do sistema (FERNANDES *et al.*, 2019).

Com isso, uma nova reforma no sistema de previdência se fundamentaria na elevada despesa frente à estrutura etária atual da população brasileira e na transição demográfica encerrando o chamado bônus demográfico (ANSILIERO, COSTANZI e FERNANDES, 2018).

5. Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

(...)

§ 14 É vedada a contagem de tempo de contribuição fictício para efeito de concessão dos benefícios previdenciários e de contagem recíproca.

A Exposição de Motivos nº 29/2019 enviada à apreciação do Congresso Nacional e que originou a PEC nº 6/2019 aduz claramente ao envelhecimento populacional, com o consequente aumento da sobrevivência em idades avançadas, acarretando maior duração de benefícios, a elevada despesa diante da estrutura etária da população brasileira e à iminente transição demográfica, com o “fim do bônus demográfico”, o que significa a possibilidade de redução das contribuições da população economicamente ativa, e requer “transformações radicais” no mecanismo de funcionamento atuarial do sistema, como causas do crescimento acelerado das despesas previdenciárias.

Além disso, a justificativa para a necessidade de alteração constitucional no sistema previdenciário também aduziu que o nível de despesa previdenciária no Brasil destoa da experiência internacional, pois o padrão de gastos é comparável aos países com população mais envelhecida. E isso dificulta a alocação de recursos para outras políticas públicas, já que, em 2017, a despesa pública com previdência, que está em crescimento acelerado, representou 13,6% do PIB.

Conforme a Exposição de Motivos nº 29/2019, a pressão fiscal oriunda da crescente necessidade de financiamento da previdência tem requerido o contínuo direcionamento de recursos orçamentários de outras políticas públicas.

A necessidade de privilegiar o equilíbrio financeiro de longo prazo, apresentada no bojo da Exposição de Motivos nº 29/2019, também foi aduzida pela proposta de emenda à Constituição enviada ao Congresso Nacional em 2016, que originou a PEC nº 287/2016, que, igualmente, gerou preocupações sobre a necessidade de equilibrar as contas públicas no longo prazo, e em relação à redução de direitos e benefícios sociais (FERNANDES *et al.*, 2019).

Especificamente pela alteração do art. 195, § 14, da Constituição Federal, cumulada com a nova regra do art. 29 da Emenda Constitucional nº 103/2019, inaugurou-se um novo requisito constitucional para acesso às coberturas do RGPS. O constituinte derivado determinou que o segurado somente terá reconhecida, como tempo de contribuição ao RGPS, a competência cuja contribuição seja igual ou superior à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria, assegurado o agrupamento de contribuições.

Para tanto, ele admitiu a possibilidade de complementação da contribuição na situação em que a remuneração mensal que lhe sirva de base não atinja o piso mínimo, de modo que o princípio da contributividade para o sistema, que expressamente norteia o sistema de previdência pública, e previsto no art. 201 da Constituição Federal, tornou-se exigência indispensável para o acesso a benefícios previdenciários.

Buscou-se, pois, um certo grau proporcional de equivalência entre o que se recolhe e o que se recebe, considerando esse caráter contributivo e a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

O equilíbrio atuarial implica a elaboração de cálculos envolvendo uma série de variáveis, como indicadores demográficos, de mercado de trabalho e hipóteses embasadas estatística e normativamente do comportamento de grupos ou indivíduos segurados pelo sistema. Isso porque visa a necessidade de avaliar a sustentabilidade do sistema em um horizonte temporal bastante amplo. O equilíbrio atuarial implicaria a existência de reservas e/ou investimentos suficientes para o cumprimento dos compromissos atuais e daqueles projetados para o futuro, considerando os benefícios programáveis e de risco cobertos pelo sistema previdenciário (ANSILIERO; COSTANZI; FERNANDES, 2018).

Sobre o recolhimento complementar da contribuição previdenciária, pode-se afirmar que, normativamente, ele é oriundo da figura do trabalho intermitente, que foi introduzida pelo art. 452-A da CLT, com redação conferida pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.

Essa nova figura contratual rompe os paradigmas até então fixados na legislação trabalhista, na medida em que possui como principal característica períodos de atividade e períodos de inatividade do trabalhador. É um trabalho que gera uma expectativa de ocorrência frequente, mas não rotineira, embora advenha das atividades habituais do empregador.

O rompimento dos paradigmas ocorre, pois, diante da alteração do conceito de habitualidade, subordinação e do pagamento pelos serviços prestados, da forma como disciplinados no art. 3º da CLT.

Sem adentrar na discussão sobre a adequação da política pública para o enfrentamento, com a diminuição do problema do crescente desemprego, sob o ponto de vista estritamente previdenciário, o art. 195 da Constituição Federal já alicerçava a possibilidade de que, para o acesso à

**A REFORMA DA PREVIDÊNCIA
SOCIAL E OS ELEMENTOS PROBATÓRIOS
PARA COMPROVAÇÃO DO EXERCÍCIO
DA ATIVIDADE RURAL PELO SEGURADO
ESPECIAL: REFLEXOS PROCESSUAIS NA
ATUAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO**

Rodrigo Araújo Ribeiro¹

SUMÁRIO: Introdução – 1. Segurado especial, exercício de atividade rural e benefícios previdenciários – 2. Comprovação do exercício de atividade rural – 3. Reflexos processuais da reforma previdenciária na atuação do advogado público – 4. Conclusão – Referências.

1. Procurador Federal em Belo Horizonte/MG. Coordenador da EAGUMG (1º Região). Mestre em Direito Tributário pela UFMG e Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

INTRODUÇÃO

A Emenda 103/2019 à Constituição Federal de 1988, de 12 de novembro de 2019², inaugurou a maior reforma constitucional dentro do atual sistema previdenciário brasileiro, em especial do seu Regime Geral.

A reforma constitucional não trouxe significativas alterações para o segurado especial do RGPS com previsão infraconstitucional no artigo 12, VII, da Lei 8.212/91³.

Entretanto, a minirreforma previdenciária trazida pela lei 13.846, de 18 de junho de 2019, alterou e acrescentou vários dispositivos previstos na Lei 8.213/91, notadamente o art. 38 A e B⁴, que prevê a manutenção do Sistema de Cadastro dos Segurados Especiais no CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais.

Buscar-se-á, neste artigo, trazer à baila como esta inovação legislativa alterou a comprovação do exercício de atividade rural para os segurados especiais bem como o seu reflexo processual na atuação do Advogado Público.

Antes, porém, far-se-á necessário tecer um breve panorama em torno do segurado especial, o exercício de sua atividade rural e os benefícios garantidos pela Previdência Social a este segurado.

1. SEGURADO ESPECIAL, EXERCÍCIO DE ATIVIDADE RURAL E BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

A principal classificação dos segurados os divide em segurados obrigatórios e segurados facultativos.

Os segurados obrigatórios, listados no artigo 12, da lei 8.212/91, sendo repetidos no artigo 11, da lei 8.213/91, com regulamentação no

2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm.

3. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm.

4. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm.

artigo 9º do decreto 3.048/99, são aqueles indivíduos que desempenham uma atividade laboral remunerada, que não esteja abarcada por um Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores (RPPS).

Para os segurados obrigatórios, a vinculação com o regime previdenciário é compulsória, independe da vontade e decorre do exercício da atividade laboral remunerada.

Segundo a legislação previdenciária, segurados obrigatórios são os empregados, empregados domésticos, trabalhadores avulsos, contribuinte individual e o segurado especial.

Os segurados especiais são uma espécie do gênero trabalhadores rurais e, como trabalhadores rurais, encontram-se também os empregados rurais, os contribuintes individuais rurais e os avulsos rurais.

A disciplina relativa ao segurado especial está prevista no art. 11, inciso VII, da Lei de Benefícios, lei 8.213/91, com seus detalhamentos nos §§ 6º a 12.

Em resumo, os segurados especiais são os pequenos produtores rurais, os extrativistas, os pescadores que trabalham sozinhos ou com a família, exercendo essa atividade em caráter essencial para sua subsistência.

Os segurados especiais, portanto, são pessoas físicas residentes em imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo do local de trabalho que trabalham individualmente ou em regime de economia familiar, ainda com auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração.

Neste contexto, podem ainda exercer trabalho urbano intercalado, desde que seja esporádico como, por exemplo, num período de entressafra. A Lei de Benefícios considera esse trabalho urbano possível, desde que seja até 120 (cento e vinte) dias no ano.

Estes indivíduos devem exercer esse trabalho em caráter essencial para sua subsistência, na condição de pequenos produtores rurais, extrativistas ou pescadores artesanais, sendo que pescadores artesanais são aqueles sem embarcação ou embarcação de pequeno porte.

E, quando o trabalho for em regime de economia familiar, isso pode englobar, nesse auxílio mútuo, o cônjuge ou companheiro, o filho ou equiparado maior de 16 anos que trabalhe efetivamente com o grupo familiar, com participação ativa no grupo familiar, sendo estas as pessoas, segundo a lei, que podem compor o regime de economia familiar.

Em uma perspectiva geral, para o segurado especial, a carência mínima exigida para a concessão de algum benefício previdenciário (salário-maternidade, aposentadoria por idade, incapacidade permanente, auxílio-doença) será realizada pela comprovação do exercício da atividade campesina ou pesqueira artesanal para subsistência, no período equivalente ao número de contribuições mensais exigidas, não sendo necessário o efetivo recolhimento de contribuição diante da ficção normativa de filiação automática do segurado especial. (AMADO, 2020, p. 335).

Dentro desta categoria de segurado especial, encontra-se o boia-fria. O boia-fria é um contribuinte individual rural, ou seja, é aquele indivíduo que trabalha por empreitada, por diárias, um trabalhador eventual.

No entanto, o boia-fria é uma categoria vulnerável, mas que a jurisprudência o equipara ao segurado especial. Significa dizer que o boia-fria tem as mesmas “prerrogativas” probatórias e requisitos para concessão de benefícios dos segurados especiais, conforme Tema Repetitivo 554 do STJ⁵, onde se discutiu a possibilidade de admissão de prova exclusivamente testemunhal (art. 55, § 3º, da Lei 8.213/1991) para configurar tempo de serviço rural para fins previdenciários no caso do trabalhador denominado “boia-fria”.

2. COMPROVAÇÃO DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE RURAL

Uma problemática relevante, no tocante aos segurados especiais, é como fazer a prova do trabalho rural desses segurados, já que são, normalmente, “trabalhadores informais”.

Tradicionalmente, essa prova se fazia, e ainda se faz, através de um método que é início de prova material corroborado por prova oral, notadamente, por testemunhas, sendo que *“A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeitos da obtenção de benefício previdenciário”*. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2012).

5. Sobre o assunto, verifique-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=554&cod_tema_final=554.

Neste contexto, conforme decidido no REsp 1.304.479⁶, torna-se necessária a prova material de integrante de grupo familiar para caracterização do trabalho rural em período imediatamente anterior ao implemento do requisito etário e em lapso suficiente ao cumprimento da carência.

Confira-se a Ementa sobre o assunto do Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. MATÉRIA REPETITIVA. ART. 543-C DO CPC E RESOLUÇÃO STJ 8/2008. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. TRABALHO RURAL. ARTS. 11, VI, E 143 DA LEI 8.213/1991. SEGURADO ESPECIAL. CONFIGURAÇÃO JURÍDICA. TRABALHO URBANO DE INTEGRANTE DO GRUPO FAMILIAR. REPERCUSSÃO. NECESSIDADE DE PROVA MATERIAL EM NOME DO MESMO MEMBRO. EXTENSIBILIDADE PREJUDICADA.

1. Trata-se de Recurso Especial do INSS com o escopo de desfazer a caracterização da qualidade de segurada especial da recorrida, em razão do trabalho urbano de seu cônjuge, e, com isso, indeferir a aposentadoria prevista no art. 143 da Lei 8.213/1991.

2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não evidencia ofensa ao art. 535 do CPC.

3. O trabalho urbano de um dos membros do grupo familiar não descaracteriza, por si só, os demais integrantes como segurados especiais, devendo ser averiguada a dispensabilidade do trabalho rural para a subsistência do grupo familiar, incumbência esta das instâncias ordinárias (Súmula 7/STJ).

4. Em exceção à regra geral fixada no item anterior, a extensão de prova material em nome de um integrante do núcleo familiar a outro não é possível quando aquele passa a exercer trabalho incompatível com o labor rural, como o de natureza urbana.

5. No caso concreto, o Tribunal de origem considerou algumas provas em nome do marido da recorrida, que passou a exercer atividade urbana, mas estabeleceu que fora juntada prova material em nome desta em período

6. Sobre o assunto, verifique-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=25005702&num_registro=201200114831&data=20121219&tipo=5&formato=PDF.

imediatamente anterior ao implemento do requisito etário e em lapso suficiente ao cumprimento da carência, o que está em conformidade com os parâmetros estabelecidos na presente decisão.

6. Recurso Especial do INSS não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ.

Ressalte-se que a prova do trabalho rural do boia-fria vai ser feita da mesma maneira que o segurado especial, ou seja, ele não precisa recolher as contribuições previdenciárias e, para efeito da obtenção de benefício previdenciário, a prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, sendo imprescindível a apresentação de início de prova material.

Confira-se a Ementa sobre o assunto do Superior Tribunal de Justiça no **REsp 1.321.493**⁷:

RECURSO ESPECIAL. MATÉRIA REPETITIVA. ART. 543-C DO CPC E RESOLUÇÃO STJ 8/2008. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. SEGURADO ESPECIAL. TRABALHO RURAL. INFORMALIDADE. BOIAS-FRIAS. PROVA EXCLUSIVAMENTE TESTEMUNHAL. ART. 55, § 3º, DA LEI 8.213/1991. SÚMULA 149/STJ. IMPOSSIBILIDADE. PROVA MATERIAL QUE NÃO ABRANGE TODO O PERÍODO PRETENDIDO. IDÔNEA E ROBUSTA PROVA TESTEMUNHAL. EXTENSÃO DA EFICÁCIA PROBATÓRIA. NÃO VIOLAÇÃO DA PRECITADA SÚMULA.

1. Trata-se de Recurso Especial do INSS com o escopo de combater o abrandamento da exigência de produção de prova material, adotado pelo acórdão recorrido, para os denominados trabalhadores rurais boias-frias.

2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

3. Aplica-se a Súmula 149/STJ (“A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeitos da obtenção de benefício previdenciário”) aos trabalhadores rurais denominados “boias-frias”, sendo imprescindível a apresentação de início de prova material.

7. Sobre o assunto, verifique-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24898653&num_registro=201200891007&data=20121219&tipo=5&formato=PDF.

4. Por outro lado, considerando a inerente dificuldade probatória da condição de trabalhador campesino, o STJ sedimentou o entendimento de que a apresentação de prova material somente sobre parte do lapso temporal pretendido não implica violação da Súmula 149/STJ, cuja aplicação é mitigada se a reduzida prova material for complementada por idônea e robusta prova testemunhal.

5. No caso concreto, o Tribunal a quo, não obstante tenha pressuposto o afastamento da Súmula 149/STJ para os “boias-frias”, apontou diminuta prova material e assentou a produção de robusta prova testemunhal para configurar a recorrida como segurada especial, o que está em consonância com os parâmetros aqui fixados.

6. Recurso Especial do INSS não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ.

A Lei da minirreforma da Previdência nº 13.846/19, que acrescentou os artigos 38-A e 38-B à Lei de Benefícios, buscou inovar essa forma de comprovar o trabalho dos segurados especiais, tornando mais segura a prova a ser produzida.

Assim, deixou-se de lado essa sistemática tradicional, ou seja, o início de prova material contemporânea aos fatos probandos mais testemunhas, passando-se, então, para a comprovação através da extração dos dados contidos no CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais.

Pretendeu-se, com essa nova sistemática de prova da atividade dos segurados especiais, a criação de um CNIS dos segurados especiais e reunir todas as informações sobre o trabalho rural destes segurados através de declarações anuais apresentadas e a alimentação de órgãos públicos nas diversas esferas de governos relacionados ao trabalho no campo.

Neste contexto, será possível criar um grande banco de dados alimentados por declaração dos segurados, por órgãos públicos ligados a atividade no campo e, através desse banco de dados, será constatada a atividade rural, sem necessidade de início de prova mais testemunhas, descartando-se a fragilidade daquele método tradicional.

Segundo ao artigo 25, § 1º, da EC nº 103, de 12/11/2019, *verbis*:

Para fins de comprovação de atividade rural exercida até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, o prazo de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 38-B da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, será prorrogado até a data em que o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)

12

A PAULATINA FINANCEIRIZAÇÃO DOS PILARES BÁSICOS DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Társis Nametala Sarlo Jorge¹

SUMÁRIO: Introdução – 1. Esquemas de financiamento previdenciário – 1.1. Esquema Bismarckiano – 1.2. Esquemas Bismarckianos e beveridgeanos: a questão da universalidade ou não da abrangência do sistema – 2. O sistema de repartição – 3. A financeirização do capital – 4. A financeirização da seguridade social: 1ª abordagem – 5. A moeda de troca previdenciária: a carência – 6. A financeirização da seguridade social: 2ª abordagem – 7. Conclusão – Referências.

INTRODUÇÃO

A partir da Carta republicana de 1988, temos testemunhado ondas de reforma do sistema de seguridade social. Sistema esse que vem

1. Especialista e Mestre em Direito, Doutor em Direito pela UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Integrante da Comissão de Seguridade Social do IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros. Coordenador Acadêmico da Área de Previdência Social na Escola da AGU da 2ª Região. Membro do IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Autor de livros em Previdência Social. Palestrante e Professor. Procurador Federal da Advocacia Geral da União.

abandonando o valor *trabalho* enquanto *moeda de troca de pagamento de carência de benefício* para fazer prevalecer o *valor contribuição*, com o mesmo objetivo. A esta mudança denominamos, aqui, de *financeirização* da seguridade social.

Para bem compreender os resultados deste câmbio *trabalho/contribuição*, é preciso compreender alguns institutos de seguridade social, o que passamos a fazer para, ao fim, demonstrar os eventuais resultados desta financeirização do sistema de seguridade brasileiro.

Os institutos que nos propomos ora a estudar são elementos intrínsecos a qualquer arquitetura previdenciária e, portanto, instrumentos indispensáveis para a boa interpretação das normas e princípios do tema.

Insta ainda assinalar que nossa escrita se refere aos pilares básicos da seguridade social no Brasil, a saber o RGPS – regime geral de previdência social; e ao RPPS – regime próprio de previdência social (dos servidores públicos estatutários).

Não trataremos, por evidente, portanto, dos fundos de pensão (de servidores ou de trabalhadores da iniciativa privada) nem das hipóteses de previdência complementar aberta (representada, por assim dizer, pelas conhecidas PGBL – Plano Gerador de Benefício Livre; e VGBL – Vida Gerador de Benefício Livre) visto que se encapuçam de outra lógica geratriz, sendo, aliás, este último (VGBL) considerado muito mais um seguro de vida com cláusula de sobrevivência.

No entanto, para melhor compreensão do tema, é preciso ter em mente a estrutura e alguns conceitos básicos da seguridade social.

1. ESQUEMAS DE FINANCIAMENTO PREVIDENCIÁRIO

1.1. Esquema Bismarckiano

Os manuais e cursos nacionais de Direito Previdenciário costumam, em sua maioria, ao cuidar do histórico da Previdência Social, citar o seu berço Bismarckiano. No entanto, a grande maioria, assinalando tal origem, deixa de se aprofundar em questões do sistema criado por Otto Von Bismarck cujo conhecimento é relevante. O marco temporal é assinalado como sendo o ano de 1883, com a criação do seguro-doença. Daí

seguiram-se outras legislações protetivas, como de acidentes de trabalho, em 1884, seguro de invalidez, em 1889 e o de velhice, também no ano de 1889.

Tais seguros deveriam garantir, em troca das cotizações aos respectivos fundos, uma contraprestação proporcional aos salários (e não aos riscos). Assim, o pagamento dos benefícios estaria delimitado ao valor anteriormente vertido para o fundo pelo trabalhador, bem como delimitada a uma proporção relativa à renda perdida por uma impossibilidade de trabalho temporária – como doença, desemprego – ou permanente – aposentadoria.

Em relação à estrutura administrativa, no modelo alemão, embora contribuições e benefícios sejam administrados por órgãos autônomos, estão sujeitos à supervisão estatal, dentro da qual estão presentes representantes das categorias envolvidas, tendo-se sempre em mente que os atores sociais são responsáveis pela tomada de decisões sobre o financiamento da maior parte destes benefícios, inclusive os que estão ligados à substituição da renda por motivo de doença, mas sempre dentro dos limites estatuídos pelo Estado, com observância ao princípio do equilíbrio financeiro e sem recorrer a empréstimos.

Impende notar que a autonomia decisória deixada nas mãos dos atores sociais varia de acordo com a natureza do risco coberto. A guisa de ilustração, no que concerne ao benefício por doença, havia uma variedade de fundos que, até pelo menos o ano de 2007, tinham ampla liberdade para definir seu próprio equilíbrio financeiro.

Quanto aos seguros por acidente de trabalho, foram financiados unicamente por cotizações patronais para cobrir as respectivas despesas. Já no que concerne às aposentadorias, sua gestão foi centralizada pelo Estado, que tomou para si as principais decisões de natureza financeira, uma vez que este tipo de benefício envolve compromissos de longo prazo que atravessam gerações.

1.2. Esquemas Bismarckianos e Beveridgeanos: a questão da universalidade ou não da abrangência do sistema

Esta rede legislativa engendrada por Bismarck teve o mérito de tornar obrigatória a antes facultativa filiação dos trabalhadores às entidades

de socorres mútuos e às sociedades seguradoras, a depender da hipótese. Assim, à época, garantia-se uma renda substitutiva de até 2.000 marcos alemães por ano.

É ainda interessante notar que o regime de financiamento do modelo era, ao reverso do que alguns pensam, o de capitalização – que contava, por outro lado, com duas fontes contributivas: dos prestadores e dos tomadores de serviço. Cuidava-se também de um sistema não universalista, visto que restrito a determinadas categorias de trabalhadores.

A própria Constituição alemã de 1919 consagrou tal modelo, enquanto que em outros países, como México, a constitucionalização da matéria ocorreu em 1917.

No início da década de quarenta do século XX, mais precisamente em 1942, veio à lume na Inglaterra o conhecido *relatório Beveridge*. Muitos autores, inclusive, olvidam, em regra, a grande participação que o denominado *relatório Beveridge* de 1942 teve para o desenvolvimento das concepções previdenciárias, sendo inclusive, em parte, adotado no atual modelo Brasileiro de seguridade social.

Tal formatação traz uma profunda diferença para com o sistema alemão, qual seja, tende a ser universalista. Isto porque, diversamente da rede criada por Bismarck, as contribuições previdenciárias eram, na concepção inglesa, custeadas por tributos em geral, além daquelas vertidas por prestadores e tomadores de serviço. Foi implantado na Inglaterra em 1946. Importante ainda ressaltar que Beveridge trabalhou com ganhos de escala aplicados à eficiência da gestão administrativa da rede de proteção previdenciária. Com efeito, ele estipulou a unificação administrativa do sistema previdenciário, com o fito de reduzir os custos de administração. Outro aspecto pouco conhecido do sistema Beveridgeano é o de que, em regra, está o mesmo associado aos esquemas de contribuições definidas. Mas isto será objeto de análise em outro tópico.

Estas as duas principais vertentes de modelagem previdenciária mais conhecidas. Precisa-se ressaltar, outrossim, que na atualidade dificilmente se encontrará um modelo neste ou naquele país, puramente bismarckiano ou puramente beveridgeano. O que é possível é observar traços de um e, ou de outro nas legislações nacionais. Tal mimetismo é bem percebido na doutrina estrangeira – muito mais do que na nacional. Descreve-se,

destarte, o desenvolvimento de uma lógica *beveridgeana* nos sistemas nacionais do tipo *bismarckianos*². (PELLET; SKZRYERBAK, 2017).

Acerca da concepção do sistema Beveridgeano e sua comparação com o sistema Bismarckiano, quanto à transferência intrageracional de classes acompanhe-se o trecho que se segue:

Juntamente com a típica redistribuição entre gerações, i. e., dos jovens para os mais velhos, os sistemas PAYG podem envolver redistribuição dentro da mesma geração entre classes diversas, ou seja, dos ricos para os pobres. Os sistemas de seguridade social europeus diferem entre si

-
2. O autor assim descreve: *vários estados europeus (Áustria, Benelux, Portugal, Espanha, Itália) adotaram sistemas de proteção social próximos ao modelo bismarckiano (...). As autoridades públicas intervêm cada vez mais fortemente, seja para financiar benefícios de solidariedade para pessoas permanentemente excluídas do mundo do trabalho (por exemplo, aposentadorias por invalidez) ou cujos recursos não são ou são suficientes para lidar com necessidades essenciais (rede de segurança), para garantir o equilíbrio financeiro do seguro social, aumentando as contribuições, reduzindo os benefícios ou fornecendo subsídios orçamentários ou, finalmente, subsidiando esquemas complementares. Consequentemente, a legitimidade dos parceiros sociais nas organizações de segurança social (social-democracia) é enfraquecida.* Mais adiante, realça o fenômeno anunciado: *Foram criados mecanismos de solidariedade financeira entre esquemas ocupacionais para levar em conta as tendências demográficas. Por exemplo, os regimes de empregados industriais e comerciais contribuem para o equilíbrio dos regimes independentes e dos agricultores, cujo número diminuiu consideravelmente desde o pós-guerra. Esses esquemas alcançam uma forma de unificação financeira dos planos, questionando o corporativismo profissional original.* Como se pode observar, a universalização começa a marcar os referidos sistemas, em detrimento da compartimentalização por classes de trabalhadores, marcadamente bismarckiana. O texto no original é o seguinte: (...) *plusieurs États européens (Autriche, Benelux, Portugal, Espagne, Italie) ont adopté des systèmes de protection sociale proches du modèle bismarckien. (...) Les collectivités publiques y interviennent de plus en plus fortement, soit pour financer des prestations de solidarité destinées aux personnes exclues durablement du monde du travail (par exemple les pensions d'invalité) ou dont les ressources ne sont pas ou plus suffisantes pour faire face à des besoins essentiels (filet de sécurité), soit pour garantir l'équilibre financier des assurances sociales, en procédant à des augmentations de cotisations, en réduisant les prestations ou en versant des subventions budgétaires, soit, enfin, en subventionnant fiscalement les régimes complémentaires. De ce fait, la légitimité des partenaires sociaux dans les organismes de sécurité sociale (démocratie sociale) est affaiblie. Des mécanismes de solidarité financière entre régimes professionnels ont été mis en place afin de tenir compte des évolutions démographiques. Par exemple, les régimes des salariés de l'industrie et du commerce contribuent à l'équilibre des régimes indépendants et des agriculteurs dont le nombre s'est réduit considérablement depuis l'après-guerre. Ces dispositifs réalisent une forme d'unification financière des régimes en remettant ainsi en cause le corporatisme professionnel originel.*