

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
INSTITUTO DE ESTUDOS EM DIREITO E SOCIEDADE
FACULDADE DE DIREITO

BRUNA DAYANNE DA SILVA TAVARES

PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO TRABALHADOR RURAL:
a dificuldade de comprovação da condição de segurado especial para fins de
concessão do benefício previdenciário de aposentadoria por idade rural

MARABÁ

2022

BRUNA DAYANNE DA SILVA TAVARES

PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO TRABALHADOR RURAL:
a dificuldade de comprovação da condição de segurado especial para fins de
concessão do benefício previdenciário de aposentadoria por idade rural

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado à Faculdade de Direito do
Instituto de Estudos em Direito e
Sociedade da Universidade Federal do Sul
e Sudeste do Pará, como requisito para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Raimunda Regina
Ferreira Barros

MARABÁ

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Biblioteca Setorial Josineide da Silva Tavares

- T231p Tavares, Bruna Dayanne da Silva
Proteção previdenciária do trabalhador rural: a dificuldade de comprovação da condição de segurado especial para fins de concessão do benefício previdenciário de aposentadoria por idade rural / Bruna Dayanne da Silva Tavares. — 2022.
62 f.
- Orientador(a): Raimunda Regina Ferreira Barros.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Campus Universitário de Marabá, Instituto de Estudos em Direito e Sociedade, Faculdade de Direito, Curso de Bacharelado em Direito, Marabá, 2022.
1. Aposentadoria - Legislação - Brasil. 2. Previdência social – Legislação - Brasil. 3. Benefícios previdenciários. 4. Trabalhadores rurais - Aposentadoria. I. Barros, Raimunda Regina Ferreira, orient. II. Título.

CDDir.: 4. ed.: 341.62352

Elaborado por Miriam Alves de Oliveira – CRB-2/583

BRUNA DAYANNE DA SILVA TAVARES

PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO TRABALHADOR RURAL:
a dificuldade de comprovação da condição de segurado especial para fins de
concessão do benefício previdenciário de aposentadoria por idade rural

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado à Faculdade de Direito do
Instituto de Estudos em Direito e
Sociedade da Universidade Federal do Sul
e Sudeste do Pará, como requisito para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Raimunda Regina
Ferreira Barros

Data de aprovação: Marabá/PA, 31 de maio de 2022.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Raimunda Regina Ferreira Barros
Orientador(a)

Prof. Dr. Jorge Luis Ribeiro dos Santos
Examinador Interno

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pelo direcionamento dado a cada passo da elaboração deste trabalho e por me fortalecer durante toda minha trajetória de estudos.

Aos meus pais, Edno Teixeira Tavares e Francineth da Silva Tavares, pelas orações e pelo apoio demonstrado em todos os momentos da minha vida.

À minha irmã, pela cumplicidade e por vibrar com todas as minhas conquistas.

Ao meu noivo, por todo o incentivo e compreensão nos momentos de ausência.

Aos professores, por todos os ensinamentos, em especial à Profa. Raimunda Regina Ferreira Barros, por ter me orientado com dedicação e contribuído para a realização desta pesquisa.

Agradeço igualmente aos meus colegas de turma, especialmente às minhas colegas Yasmim, Elainielly, Emyli e Loide, pelo companheirismo ao longo deste percurso.

Por fim, minha gratidão a todos com quem eu convivi nos últimos anos que de alguma maneira contribuíram para minha formação acadêmica.

TAVARES, Bruna Dayanne da Silva. **Proteção previdenciária do trabalhador rural:** a dificuldade de comprovação da condição de segurado especial para fins de concessão do benefício previdenciário de aposentadoria por idade rural. 2022. 62 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Marabá, 2022.

RESUMO

A aposentadoria por idade rural é um benefício previdenciário destinado aos trabalhadores do campo resultante de um grande avanço no sistema de proteção social da população rurícola. Contudo, o atual regime previdenciário exige que o trabalhador rural cumpra alguns requisitos para que seja enquadrado como segurado especial da Previdência Social, dentre os quais encontra-se a comprovação do efetivo exercício de atividade rural. Nesse sentido, o presente estudo busca analisar a figura do trabalhador rural, suas características e as dificuldades enfrentadas no processo de comprovação da condição de segurado especial, uma vez que a maior parte da população rural é marcada pela informalidade e pela falta de instrução, o que tornam as provas documentais exigidas bastante escassas. Propõe-se, assim, expor alguns dos principais motivos que atuam como verdadeiros obstáculos na efetivação do direito dos segurados especiais à previdência, notadamente quanto à aposentadoria por idade rural. Por derradeiro, sem esgotar o tema, pondera sobre a conseqüente necessidade de aplicação do direito em favor do segurado especial, mediante a adequação das análises administrativas e judiciais a realidade socioeconômica dos trabalhadores rurais, com o intuito de inserir essa considerável parcela da população no sistema securitário, de forma satisfatória.

Palavras-chave: Trabalhador rural; Segurado especial; Aposentadoria por idade; Dificuldade de comprovação.

TAVARES, Bruna Dayanne da Silva. **Proteção previdenciária do trabalhador rural:** a dificuldade de comprovação da condição de segurado especial para fins de concessão do benefício previdenciário de aposentadoria por idade rural. 2022. 62 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Marabá, 2022.

ABSTRACT

Retirement by rural age is a social security benefit intended for rural workers resulting from a great advance in the social protection system for the rural population. However, the current social security system requires that rural workers comply with some requirements in order to be classified as a special insured of Social Security, among which is the proof of the effective exercise of rural activity. In this way, the present study aims to analyze the figure of the rural worker, their characteristics and the difficulties faced in the process of proving the condition of special insured, since the most of the rural population is marked by informality and lack of instruction, which makes the required documentary evidence quite scarce. It is proposed, therefore, to expose some of the main reasons that act as real obstacles in the realization of the right of special insured persons to social security. Finally, it considers the consequent need to apply the right in favor of the special insured, through the adequacy of administrative and judicial analyzes to the socioeconomic reality of rural workers, in order to insert this considerable portion of the population into the security system in a satisfactory manner.

Keywords: Rural worker; Special Insured; Retirement by age; Difficulty of proof.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 O SEGURADO ESPECIAL NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO	8
2.1 Constituição histórica e contemporânea da Previdência Social no Brasil	9
2.2 Estruturação e princípios da Previdência Social	12
2.3 Beneficiários do Regime Geral de Previdência Social	16
2.4 O segurado especial e suas especificidades	16
2.5 Requisitos necessários para a concessão da aposentadoria por idade rural	22
2.5.1 Idade mínima.....	23
2.5.2 Período de carência	24
3 FORMALIDADES PARA A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA POR IDADE RURAL	25
3.1 Procedimento para requerer o benefício de aposentadoria por idade rural 25	
3.1.1 Via administrativa	26
3.1.2 Via judicial	31
3.2 Comprovação do exercício de atividade rural	34
3.2.1 Início de prova material	37
3.2.2 Prova testemunhal	41
4 A DIFICULDADE DOS TRABALHADORES RURAIS EM COMPROVAR O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE RURAL	43
4.1 Informalidade	45
4.2 Falta de instrução	48
4.3 Não obrigatoriedade de contribuição	51
4.4 Combate às fraudes contra à Previdência Social	53
5 CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

Os benefícios previdenciários concedidos pela Previdência Social influenciam diretamente a vida de milhares de brasileiros, atuando como meio de proteção social na defesa dos princípios da dignidade humana e da igualdade, que norteiam o Estado Democrático de Direito.

Do mesmo modo, os benefícios previdenciários direcionados às pessoas que moram nas áreas rurais mostram-se de extrema importância, notadamente devido as particularidades da vida campesina que geram um desgaste físico precoce aos trabalhadores rurais, os impedindo de continuar exercendo as atividades no campo, de onde deriva sua principal fonte de subsistência.

Diante de tamanha importância e considerando que os trabalhadores rurais representam uma grande parcela de cidadãos na Previdência Social, é que se faz necessário refletir sobre os problemas enfrentados pelo trabalhador rural, enquadrado na condição de segurado especial, no processo de obtenção do benefício previdenciário de aposentadoria por idade rural, tendo em vista que há a exigência do preenchimento de alguns requisitos previstos em lei, no momento do requerimento administrativo.

O estudo da concessão do benefício de aposentadoria por idade aos trabalhadores rurais mostra-se ainda mais relevante em razão do importante papel que a agricultura familiar desempenha na segurança alimentar do país, tendo em vista que grande parte dos alimentos que chegam à mesa da população brasileira são produzidos pelos agricultores familiares, segundo informações do Ministério da Cidadania. Além disso, em nível global, a Organização das Nações Unidas (ONU) publicou dados que demonstram que cerca de um terço dos alimentos do mundo são produzidos por pequenos produtores.

Dado o exposto, a presente pesquisa propõe-se a analisar de que forma a exigência do preenchimento de determinados requisitos para a concessão de aposentadoria por idade reflete em dificuldades para o trabalhador rural, bem como dedica-se a observar a necessidade de adequação das análises administrativas feitas pela autarquia previdenciária com a realidade fática que circunda os trabalhadores

rurais, a fim de fomentar um processo menos burocrático para a população rural que busca a obtenção de benefícios previdenciários.

Para uma melhor compreensão do objeto de estudo deste trabalho, também serão analisados outros elementos relevantes, como a figura do trabalhador rural e suas características, notadamente na condição de segurado especial, uma vez que a maior parte da população rural é marcada por características singulares, o que justifica a escassez das provas documentais exigidas para a comprovação da atividade rural.

Acerca do tema, ressalta-se que, embora a aposentadoria por idade rural seja constantemente um assunto abordado em pesquisas e estudos, observa-se que a dificuldade enfrentada pelo trabalhador rural para a comprovação da sua condição de segurado especial ainda é um assunto pouco discutido por doutrinadores e pesquisadores.

Nesse sentido, para que a análise sobre essa problemática pudesse ser realizada, utilizou-se o método de pesquisa bibliográfico, a partir do levantamento de informações por meio de doutrinas, artigos, portais de notícias e sites governamentais. Ademais, para que pudesse ser melhor fundamentado, foi necessário a exposição de jurisprudências, leis e instruções normativas, com o propósito de explorar satisfatoriamente o tema que durante o texto foi apresentado.

A presente pesquisa foi dividida em três capítulos. No primeiro, expõem-se os conhecimentos gerais necessários para a compreensão da figura do segurado especial e seu posicionamento no sistema previdenciário brasileiro. Em seguida, no segundo capítulo, apresentam-se os aspectos específicos para a concessão da aposentadoria por idade rural, incluindo os procedimentos administrativos e judiciais necessários para a obtenção do benefício previdenciário. Por fim, a dificuldade dos trabalhadores rurais em comprovar sua condição de segurado especial é o objeto de discussão do terceiro capítulo, no qual buscou-se analisar os principais obstáculos envolvidos na participação do segurado especial no sistema securitário brasileiro.

2 O SEGURADO ESPECIAL NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Neste primeiro capítulo, abordam-se os aspectos gerais sobre a Previdência Social no Brasil e, ainda, apresentam-se as noções introdutórias acerca da figura do

trabalhador rural, enquadrado na condição de segurado especial, bem como os requisitos necessários para seu enquadramento jurídico.

2.1 Constituição histórica e contemporânea da Previdência Social no Brasil

A Previdência Social é um subsistema que integra o Sistema Nacional de Seguridade Social, apresentando como principal característica a exigência de pagamento de contribuições pelos usuários, de forma direta ou indireta, para que seja possível o fornecimento de suporte financeiro aos segurados e a seus dependentes diante de eventos imprevisíveis ou outros definidos por lei, aptos a interferir negativamente na condição financeira do indivíduo. De maneira resumida, a Previdência Social busca garantir ao povo o respeito ao mínimo existencial em momentos de infortúnios.

Além da Previdência Social, o Sistema Nacional de Seguridade Social engloba outros dois subsistemas: a Assistência Social e a Saúde Pública. Isto posto, observa-se que o caráter contributivo da Previdência Social é um dos aspectos que difere esse campo dos outros subsistemas da Seguridade Social, tendo em vista que estes são custeados somente pelo Poder Público, independentemente de contribuições.

A doutrina majoritária considera o Decreto Legislativo n. 4.682/1923, mais conhecido como Lei Eloy Chaves,¹ como o marco inicial da Previdência Social no Brasil. Através desse decreto, foi instituída a Caixa de Aposentadorias e Pensões – CAP, mantida pelas próprias empresas privadas do setor ferroviário em benefício de seus empregados. Por este motivo, AMADO (2020) considera que a Lei Eloy Chaves marca o início apenas do sistema privado da Previdência Social, haja vista que o Poder Público atuava na criação e na supervisão das CAPs, mas não na manutenção financeira.

Em que pese a Lei Eloy Chaves tenha encontrado dificuldades em sua aplicação por diversos fatores, como pela quantidade insuficiente de filiados nas empresas, percebe-se que já apresentava algumas características importantes que

¹ BRASIL. Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Coleção de Leis da República do Brasil, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 1923. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682-1923.htm>. Acesso em: 16 fev. 2022.

ainda hoje pertencem ao modelo previdenciário brasileiro, tais como o seu caráter contributivo e o critério etário para filiação.

Com o advento da Lei Eloy Chaves, outras leis surgiram, posteriormente, com o objetivo de estender tais benefícios para profissionais de outras categorias. Com isso, a partir de 1933, surgiram os Institutos de Previdência,² administrados pelo Poder Público, que ampliavam a cobertura dada pelas Caixas de Aposentadorias e Pensões, até então considerada pouco abrangente, simbolizando o início do sistema público da Previdência Social no Brasil.³

O termo “Previdência Social” teve sua primeira aparição em texto constitucional brasileiro apenas na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, com a definição de normas sobre a previdência no artigo 157,⁴ abrangido pelo capítulo que tratava sobre Direitos Sociais.

Em 1960, instituiu-se a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n. 3.807/60)⁵ que unificou as normas que regulavam os Institutos, formando um plano único de benefícios. Por sua vez, a unificação dos vários Institutos existentes à época ocorreu no ano de 1967, o que culminou na criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, por meio do Decreto-lei n. 72, de 21 de novembro de 1966.⁶ Além disso, como órgão responsável pela administração do setor previdenciário, foi criado o Ministério do Trabalho e Previdência Social, em 1974.

² O Instituto de Previdência dos Marítimos (IAPM) foi o primeiro a ser criado, por meio do Decreto n. 22.872, de 29 de junho de 1933. Posteriormente, criou-se o Instituto dos Comerciantes (IAPC) e o dos Bancários (IAPB), ambos em 1934, o dos Industriários (IAP) em 1936 e o dos Servidores do Estado (IPASE) em 1938.

³ AMADO, Frederico. Curso de direito e processo previdenciário – 12. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador, 2020. p. 136.

⁴ Constituição dos Estados Unidos do Brasil/46. “Art 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: [...]”

⁵ Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, 1960. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3807.htm>. Acesso em: 17 fev. 2022.

⁶ Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional da Previdência Social. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0072.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2072%2C%20DE,1919%2C%20combinado%20com%20o%20art>. Acesso em: 17 fev. 2022.

Faz-se mister ressaltar que os trabalhadores rurais só foram reconhecidos como segurados previdenciários no ano de 1971, com a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – Pró-Rural, instituído pela Lei Complementar n. 11/1971.⁷ Segundo estabelecia o diploma, aos beneficiários do Programa de Assistência eram concedidos os benefícios de aposentadoria por velhice ou por invalidez, pensão, auxílio-funeral, serviço de saúde e serviço social.

Em 1977, o INPS e diversas outras autarquias foram agrupadas em um único sistema: o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, com repartição de atribuições. Nesse sentido, OLIVEIRA (1996) explica que o SINPAS objetivava apenas uma reorganização administrativa da Previdência Social brasileira, sem que fossem feitas quaisquer alterações em suas normas. Ainda em 1977, através da Lei n. 6.435,⁸ foi autorizada a criação de instituições de previdência complementar, de caráter aberto e fechado.

Finalmente, a Constituição Federal de 1988 foi promulgada e trouxe diversas conquistas no campo da proteção social dos brasileiros, estabelecendo o sistema de Seguridade Social que abrange os conceitos de Previdência Social, Assistência Social e Saúde Pública. Com isso, as contribuições sociais, que antes eram destinadas apenas ao sistema de Previdência Social, passaram a custear também as demais áreas da Seguridade Social.

Vale destacar, ainda, que a Carta Magna trouxe para o campo da Previdência Social outro grande avanço ao estabelecer, em seu artigo 201, §2º, que o benefício concedido aos segurados, em substituição da remuneração de seus trabalhos, não deverá ser inferior ao valor mensal de um salário mínimo. Ademais, o diploma constitucional prevê ainda que os benefícios sejam reajustados periodicamente, na forma da lei.⁹ Convém notar, outrossim, que a garantia do benefício não inferior ao

⁷ Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp11.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁸ Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977. Dispõe sobre as entidades da previdência privada. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6435.htm>. Acesso em: 17 fev. 2022.

⁹ CF/88. “Art. 201, §3º - Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.”

salário mínimo e a correção monetária dos salários de contribuição foram consagrados como princípios norteadores da Previdência Social.

Para os trabalhadores rurais, uma grande conquista foi alcançada também com a redução do requisito etário necessário para a concessão de aposentadoria por idade aos trabalhadores rurais, garimpeiros e pescadores artesanais, em atenção ao princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.

Posteriormente ao advento da Constituição Federal, diversas reformas foram feitas na Previdência Social, por meio de emendas constitucionais, sendo a última e a de maior impacto ocorrida no ano de 2019,¹⁰ acarretando várias inovações significativas, notadamente no que tange ao Regime Geral e ao Regime Próprio de Previdência Social da União.

2.2 Estruturação e princípios da Previdência Social

O Direito Previdenciário é o ramo do Direito Público que tem como objetivo o estudo das normas e princípios que regulam o sistema brasileiro de Previdência Social. Segundo a doutrina majoritária, as normas do Direito Previdenciário tratam, no mínimo, de duas relações previdenciárias: a de custeio, que prevê a obrigação do pagamento de benefícios previdenciários; e a de seguro social, que estabelece o recebimento das prestações previdenciárias como um direito fundamental.

Atualmente, a Previdência Social é disciplinada constitucionalmente, em especial pelos artigos 40, 201 e 202 que tratam sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos efetivos e militares, o Regime Geral de Previdência Social e a previdência complementar privada, respectivamente.¹¹ Além

¹⁰ Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 17 fev. 2022.

¹¹ CF/88. “Art. 40 - O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

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 [...].

disso, a Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, é outro instrumento fundamental que regula o sistema previdenciário brasileiro, estabelecendo regras específicas para os benefícios previdenciários concedidos pela autarquia federal.

Não obstante, faz-se mister esclarecer que cada país é responsável pela escolha de seus sistemas previdenciários. No Brasil, por exemplo, adotou-se o livre exercício de programas de previdência tanto no âmbito público quanto no privado, sendo todos os planos vigentes abrangidos pela Previdência Social, em seu sentido mais amplo.

Os planos previdenciários podem ser classificados como básicos ou complementares. Nesse sentido, os planos básicos são aqueles de natureza obrigatória aos indivíduos que exercem atividades laborais remuneradas, ou seja, independem da vontade do trabalhador de filiar-se. São eles: o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPSs e o Plano de Seguridade Social dos Congressistas - PSSC. Por outro lado, os planos complementares têm natureza facultativa, tais como o Regime Complementar dos Servidores Efetivos, o Regime Complementar Privado Aberto e o Regime Complementar Privado Fechado.

O órgão responsável pela gestão do plano de benefícios e serviços do RGPS é o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, criado em 1990, fruto da junção do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). O Instituto Nacional do Seguro Social, portanto, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Economia que possui competência para efetivar a execução dos direitos dos segurados do RGPS.

A Previdência Social possui alguns princípios fundamentais que compõem a base do sistema previdenciário brasileiro. Alguns desses princípios encontram-se positivados na Constituição Federal de 1988 e no art. 2º da Lei n. 8.213/91,¹² enquanto outros desdobram-se da própria legislação previdenciária, de maneira implícita.

Art. 202 - O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.”

¹² Lei n. 8.213/1991. “Art. 2º - A Previdência Social rege-se pelos seguintes princípios e objetivos: I - universalidade de participação nos planos previdenciários; II - uniformidade e equivalência dos

O princípio da contributividade encontra-se previsto no art. 201 da CF/88 que estabelece o caráter contributivo do sistema da Previdência Social, na forma de regime geral, ou seja, prevê um sistema que depende de contribuições previdenciárias feitas pelos segurados. Neste ponto, faz-se importante mencionar que as contribuições previdenciárias podem ser realizadas de forma direta ao regime ou presumida por lei, como nos casos em que a responsabilidade tributária pertence às empresas tomadoras dos serviços.

Como mencionado anteriormente, alguns planos previdenciários são de filiação obrigatória, como é o caso do RGPS. Essa obrigatoriedade da filiação também encontra respaldo na Constituição Federal, sendo considerada um princípio informador da Previdência Social. O caráter compulsório justifica-se na função do Estado Social de intervir para que ocorra a efetiva proteção social daquele trabalhador que se depare com casos fortuitos no decorrer da sua vida ou que não tenha se planejado o suficiente para um futuro em que não seja mais economicamente capaz de prover sua própria subsistência.

Outro princípio de suma importância que norteia a Previdência Social é o da irredutibilidade do valor dos benefícios, segundo o qual não é permitido a redução do valor nominal do benefício previdenciário pago ao segurado ou a seus dependentes. Além disso, o artigo 2º, inciso V, da Lei n. 8.213/91, determina que devem ser feitos reajustes anuais para preservar o poder aquisitivo dos benefícios.

Há ainda dois princípios elementares que sustentam o tema abordado no presente trabalho: o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais e o princípio do *in dubio pro misero*. O primeiro atua contra a ocorrência de discriminações negativas entre a população rural e a população urbana para fins previdenciários, sendo permitido que seja dado tratamento distinto a determinada população, desde que haja base constitucional para

benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios; IV - cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente; V - irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo; VI - valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo; VII - previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional; VIII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados.”

tanto. Por sua vez, o princípio do *in dubio pro misero* determina que, em casos de dúvidas quanto ao direito do beneficiário, o julgador deve beneficiar a parte mais fraca. Embora a aplicação deste último princípio seja duramente criticada, faz-se importante observar que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) vem aplicando-o, constantemente, nas relações previdenciárias, em especial nos casos de aposentadorias de trabalhadores rurais.¹³

Existem ainda diversos outros princípios que norteiam a Previdência Social, tais como o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, o princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios, o princípio do *tempus regit actum* e o princípio da territorialidade da filiação.

Indubitável é que a Previdência Social atua como um sistema que fomenta a proteção social e contribui para o bem-estar da sociedade, podendo ser qualificada como um serviço público. Daí no expressivo dizer de Persiani (2009, p. 95):

[...] a atividade das entidades previdenciárias é dirigida ao atendimento de interesses que, além de serem públicos, são individuais. A concessão das prestações previdenciárias tende natural e imediatamente à satisfação das necessidades individuais que são, porém, consideradas, ao mesmo tempo, como necessidades da coletividade, no que a sua satisfação é colocada pelo Estado entre as suas metas. Os interesses individuais assumem, assim, relevância jurídica somente porque é através de sua tutela que o interesse público é atendido.

Coerente com esse entendimento, Castro e Lazzari (2020, não paginado) ensinam que:

Se a principal finalidade da Previdência Social é a proteção à dignidade da pessoa, não é menos verdadeiro que a solidariedade social é verdadeiro princípio fundamental do Direito Previdenciário, caracterizando-se pela cotização coletiva em prol daqueles que, num futuro incerto, ou mesmo no presente, necessitem de prestações retiradas desse fundo comum.

Em síntese, a Previdência Social possui como objetivo primordial a garantia dos direitos sociais e econômicos dos trabalhadores brasileiros e demais segurados. Atualmente, a Previdência Social está presente em todo o Brasil, fomentando a proteção social na vida de mais de 100 milhões de brasileiros e garantindo avanços significativos na redistribuição de renda do país.

¹³ Nesse sentido: STJ, AR 0082129/SP, Rel. Ministra Maria Thereza De Assis Moura, 3ª Seção, julgado em 28/03/2008, DJe 29/04/2008.

2.3 Beneficiários do Regime Geral de Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) engloba dois tipos de beneficiários: os segurados e os dependentes, nos termos do art. 10 da Lei n. 8.213/91. O grande grupo dos segurados pode ainda ser dividido em segurados obrigatórios e segurados facultativos, ambos cobertos pelo RGPS.

Os segurados facultativos são aqueles que não exercem atividades remuneradas, contudo se filiam de forma espontânea à Previdência Social, por obra do princípio da universalidade de cobertura e do atendimento. Por sua vez, os segurados obrigatórios são aqueles que, por desenvolverem qualquer atividade laborativa remunerada, devem contribuir compulsoriamente para a Previdência Social, com exceção daqueles que já são vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, como é o caso dos servidores públicos efetivos e militares.

Os requisitos necessários para alguém ter a condição de segurado obrigatório são, basicamente, ser pessoa física, maior de 16 anos e exercer atividade remunerada lícita. Ressalta-se ainda, que a atividade remunerada pode ser de natureza urbana ou rural, executada de forma efetiva ou eventual, com ou sem vínculo empregatício.

Segundo o artigo 12 da Lei n. 8.212/91, reproduzido pelo artigo 11 da Lei n. 8.213/91, existem cinco categorias de segurados obrigatórios. São elas: empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, segurado especial e contribuinte individual. São considerados também como segurados obrigatórios os beneficiários do seguro-desemprego, enquanto estiverem recebendo o benefício.

2.4 O segurado especial e suas especificidades

A figura do segurado especial é definida pelo artigo 12, inciso VII, da Lei n. 8.212/91 e pelo artigo 11, inciso VII, da Lei n. 8.213/91 da seguinte maneira:

[...] a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração, na condição de:

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; ou
2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida;

- b) pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e
- c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas *a* e *b* deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

Em breves linhas, o segurado especial é o trabalhador rural que se encarrega de prover sua própria subsistência e de sua família por meio das atividades rurais que desempenha, de forma individual ou em regime de economia familiar. Neste ponto, alguns conceitos merecem ser examinados para uma melhor compreensão da figura do segurado especial.

A princípio, cumpre ressaltar que, para enquadrar-se na condição de segurado especial, é necessário que o trabalhador habite em um imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele. Além disso, a área explorada com atividades agropecuárias deve ter até 4 (quatro) módulos fiscais.

Para Amado (2020), o dispositivo que determina a limitação de área deve ter interpretação teleológica, haja vista que diversas situações excepcionais podem ocorrer que, embora não se encaixem de forma literal nesse critério, ainda assim não descaracterizam a qualidade de segurado especial. Exemplificando, há casos em que o imóvel rural ultrapassa o limite de 4 (quatro) módulos fiscais, mas as atividades agropecuárias são exploradas somente em uma pequena parte da área, inferior a 4 (quatro) módulos fiscais, seja por decisão do próprio lavrador ou por questões naturais que reduzem a área agricultável.

Destarte, o entendimento do STJ tem sido no sentido de que o tamanho da propriedade rural não é capaz de descaracterizar, por si só, o exercício de atividade rural em regime de economia familiar, desde que preenchido os demais requisitos legalmente exigidos:

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE. TRABALHADOR RURAL. AUSÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO. INÍCIO DE PROVA TESTEMUNHAL. TRABALHO URBANO DO CÔNJUGE NÃO DESCARACTERIZA O TRABALHO DOS DEMAIS SEGURADOS. REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR. EXTENSÃO DA PROPRIEDADE. NÃO IMPEDE O RECONHECIMENTO DA ATIVIDADE EM REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR. 1. Inexiste a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, conforme se depreende da análise do acórdão recorrido, o qual deixou claro que o fato de seu marido ter passado a exercer atividade urbana não afasta a condição de segurado especial dos demais membros da família, e nem o tamanho da

propriedade rural. 2. O agravado juntou documentos, reconhecidos na origem, comprobatórios do exercício da atividade rural, bem como depoimentos das testemunhas, que corroboram tais provas. 3. A Primeira Seção desta Corte, no julgamento de recurso especial submetido à sistemática dos recursos repetitivos, REsp 1.304.479/SP, de relatoria do Min. Herman Benjamim, julgado em 10.10.2012 (Dj de 19/12/2012), consignou que “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. **A jurisprudência deste Superior Tribunal está firmada no sentido de que a extensão da propriedade rural, por si só, não é fator que impeça o reconhecimento da atividade rural em regime de economia familiar.** Agravo regimental improvido. (STJ, AgRg no AREsp 0041547/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/09/2015, DJe 16/09/2015, grifo nosso).

De acordo com o artigo 9º, §5º, do Regulamento da Previdência Social (Decreto n. 3.048/99), entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.

Como se pode notar, é possível que o segurado especial se utilize apenas da contratação de empregados temporários ou trabalhadores autônomos rurais, respeitando o decurso de 120 (cento e vinte) pessoas por dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou por tempo equivalente em horas de trabalho, não sendo computado nesse prazo o período de afastamento em decorrência da percepção de auxílio-doença, nos termos do art. 12, §8º, da Lei n. 8.212/91.

Convém notar, outrossim, que é possível ocorrer a extensão da qualidade de segurado especial ao cônjuge ou companheiro e aos filhos maiores de 16 anos que também exerçam as atividades laborais do grupo familiar. A propósito, nos termos da Súmula 05 da Turma Nacional de Uniformização (TNU), “a prestação de serviço rural por menor de 12 a 14 anos, até o advento da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, devidamente comprovada, pode ser reconhecida para fins previdenciários”.

Para mais, é possível ainda que o período de labor rurícola desempenhado pelo menor de 12 anos seja reconhecido para fins previdenciários, desde que devidamente comprovado, de acordo com a jurisprudência do STJ (AgRg no REsp 1.150.829/SP).¹⁴

¹⁴ AGRAVO INTERNO. PREVIDENCIÁRIO. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. PREQUESTIONAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. INOVAÇÃO NO ÂMBITO DO AGRAVO INTERNO. IMPOSSIBILIDADE. RURÍCOLA. LABOR DE MENOR DE 12 ANOS DE IDADE. RECONHECIMENTO. POSSIBILIDADE.

Isso justifica-se pois, embora o trabalho infantil seja expressamente proibido constitucionalmente, deve-se priorizar o propósito protetivo direcionador da regra jurídica, não podendo ser interpretada de forma a prejudicar os direitos dos trabalhadores.

Imperioso ressaltar que o membro do grupo familiar que auferir renda proveniente de outra fonte senão da atividade em regime de economia familiar, não poderá ser considerado segurado especial. No entanto, o §10, do art. 12, da Lei n. 8.212/91 traz algumas exceções a essa regra, pois permite que a condição de segurado especial seja mantida, desde que a fonte de rendimento seja decorrente de:

- I – benefício de pensão por morte, auxílio-acidente ou auxílio-reclusão, cujo valor não supere o do menor benefício de prestação continuada da Previdência Social;
- II – benefício previdenciário pela participação em plano de previdência complementar instituído nos termos do inciso IV do § 9º deste artigo;
- III - exercício de atividade remunerada em período não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados, no ano civil, observado o disposto no § 13 deste artigo;
- IV – exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais;
- V – exercício de mandato de vereador do município onde desenvolve a atividade rural, ou de dirigente de cooperativa rural constituída exclusivamente por segurados especiais, observado o disposto no § 13 deste artigo;
- VI – parceria ou meação outorgada na forma e condições estabelecidas no inciso I do § 9º deste artigo;
- VII – atividade artesanal desenvolvida com matéria-prima produzida pelo respectivo grupo familiar, podendo ser utilizada matéria-prima de outra origem, desde que a renda mensal obtida na atividade não exceda ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social; e
- VIII – atividade artística, desde que em valor mensal inferior ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social.

Não obstante, ressalta-se que o fato de um dos membros do grupo familiar não desenvolver a atividade rurícola em regime de economia familiar, por si só, não é fato impeditivo do reconhecimento da condição do segurado especial dos demais familiares, conforme se verifica na Súmula 41 da TNU: “A circunstância de um dos integrantes do núcleo familiar desempenhar atividade urbana não implica, por si só, a

PRECEDENTES. 1. É assente nesta Corte que a via especial não se presta à apreciação de alegação de ofensa a dispositivo da Constituição da República, ainda que para fins de prequestionamento, não sendo omissa o julgado que silencia acerca da questão. 2. Impossível o reconhecimento de questão não suscitada nas razões do recurso especial, no âmbito do agravo interno, sob pena de inovação recursal. 3. É firme neste Superior Tribunal de Justiça o entendimento no sentido da possibilidade de cômputo do labor rural comprovadamente desempenhado por menor de doze anos de idade. 4. Agravo ao qual se nega provimento. (STJ, AgRg no REsp 1150829/SP, Rel. Ministro CELSO LIMONGI (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/SP), SEXTA TURMA, julgado em 14/09/2010, DJe 04/10/2010).

descaracterização do trabalhador rural como segurado especial, condição que deve ser analisada no caso concreto.”

Existem ainda outras hipóteses que não descaracterizam a condição de segurado especial, elencadas no §9º, do art. 12, da Lei n. 8.212/91, *in verbis*:

- I – a outorga, por meio de contrato escrito de parceria, meação ou comodato, de até 50% (cinquenta por cento) de imóvel rural cuja área total não seja superior a 4 (quatro) módulos fiscais, desde que outorgante e outorgado continuem a exercer a respectiva atividade, individualmente ou em regime de economia familiar;
- II – a exploração da atividade turística da propriedade rural, inclusive com hospedagem, por não mais de 120 (cento e vinte) dias ao ano;
- III – a participação em plano de previdência complementar instituído por entidade classista a que seja associado, em razão da condição de trabalhador rural ou de produtor rural em regime de economia familiar;
- IV – ser beneficiário ou fazer parte de grupo familiar que tem algum componente que seja beneficiário de programa assistencial oficial de governo;
- V – a utilização pelo próprio grupo familiar, na exploração da atividade, de processo de beneficiamento ou industrialização artesanal, na forma do § 11 do art. 25 desta Lei; e
- VI - a associação em cooperativa agropecuária ou de crédito rural; e
- VII - a incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados - IPI sobre o produto das atividades desenvolvidas nos termos do § 14 deste artigo.
- VIII - a participação em programas e ações de pagamento por serviços ambientais.

Do mesmo modo, não perde a qualidade de segurado especial aquele que atua como empresário individual ou como titular de EIRELI de objeto ou âmbito agrícola, agroindustrial ou agroturístico, bem como aquele que pertence a sociedade empresária ou sociedade simples, desde que cumpridos dois requisitos: a pessoa jurídica seja composta apenas de segurados especiais e tenha sede no mesmo município ou em município limítrofe do local de execução das atividades, nos termos do art. 12, §14, da Lei n. 8.212/91.

Outrossim, o pescador artesanal também detém a condição de segurado especial, desde que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida, conforme o art. 9º, § 14, do Decreto n. 3.048/99. Vale ressaltar ainda, que aqueles que exercem atividades semelhantes ao de pescador artesanal também devem ser considerados segurados especiais, tais como os pescadores de tartarugas, os marisqueiros, os catadores de caranguejos, os limpadores de pescado, e até mesmo aqueles que exercem atividades de apoio à pesca artesanal ou atuam no processamento do produto da pesca artesanal.

Insta acentuar, ainda, que o indígena reconhecido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) também enquadra-se na condição de segurado especial, desde que sua subsistência e de sua família decorra do labor rural em regime de economia familiar que desenvolve, independentemente do local em que resida (ACP 2008.71.00.024546-2/RS).¹⁵

Da dicção do art. 200 do Regimento da Previdência Social, extrai-se que a contribuição previdenciária do segurado especial terá como base de cálculo a receita bruta da comercialização da produção rural. Tal determinação também encontra-se prevista na CF/88 ao determinar que o trabalhador rural e o pescador artesanal, bem como os seus respectivos cônjuges, contribuirão mediante aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção (BRASIL, 1998, Art. 195, §8º).

Nesse sentido, Castro e Lazzari (2020, não paginado) explica:

É que, sendo a atividade destes instável durante o ano (em função dos períodos de safra, no caso dos agricultores, temporadas de pesca, para os pescadores, criação e engorda do gado, no caso dos pecuaristas, etc.), não se pode exigir dos mesmos, em boa parte dos casos, contribuições mensais, em valores fixos estipulados.

Corroborando com esse pensamento, Kertzman (2015, p. 82) esclarece que a previsão constitucional que estabelece a forma diferenciada de contribuição do segurado especial justifica-se, tendo em vista que “[...] a produção está sujeita aos períodos de plantio, safra e entressafra. O ganho destes segurados ocorre, exclusivamente, com a comercialização da sua produção.”

De mais a mais, ao segurado especial também é permitido optar por contribuir facultativamente à Previdência Social, com a mesma alíquota de contribuição dos segurados contribuinte individual e facultativo (art. 200, §2º, RPS), sem perder sua condição de segurado obrigatório do RGPS. Contudo, vale ressaltar que a concessão do benefício é um direito fundamental garantido ao segurado especial, mesmo que

¹⁵ TRF da 4ª Região. Trecho da ementa: “(c) determinar que o INSS assegure, com efeitos sobre todo o território nacional, o direito dos indígenas ao enquadramento na condição de segurado especial do art. 11-VII da Lei 8.213/91 e ao gozo dos benefícios previdenciários pertinentes, independentemente do local onde o indígena reside ou exerce suas atividades (sendo irrelevante ser indígena aldeado, indígena não-aldeado, índio em vias de integração, índio isolado ou índio integrado), desde que o beneficiário: (1) exerça atividade artesanal; (2) em regime de economia familiar; (3) utilize matéria-prima proveniente de extrativismo vegetal; (4) faça dessas atividades o principal meio de vida e de sustento; (5) enquadre-se nos outros requisitos do art. 11 da Lei 8.213/91 e da Lei 11.718/08, naquilo que couber;”

este não tenha contribuído em qualquer momento de sua vida, nos termos do art. 39 da Lei n. 8.213/91.

Por fim, é importante que não haja confusão entre os termos “segurado especial” e “empregado rural”. Isso pois, este presta serviços à empresa cumprindo os mesmos requisitos do empregado definido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).¹⁶ Por sua vez, o segurado especial não precisa atender a tais requisitos para que tenha reconhecida sua condição de segurado previdenciário.

2.5 Requisitos necessários para a concessão da aposentadoria por idade rural

Em linhas gerais, há algumas condições que precisam ser atendidas para a concessão do direito à fruição dos benefícios previdenciários. Em outras palavras, para que alguém possa gozar de qualquer benefício previdenciário, a Previdência Social exige que esse indivíduo preencha alguns requisitos que são comuns a todos os segurados.

Primeiramente, é necessário que o indivíduo detenha a qualidade de beneficiário da Previdência Social à época do evento, seja como segurado ou como dependente. Em regra, o segurado deve filiar-se ao regime e efetuar os seus recolhimentos para que mantenha sua condição de beneficiário, todavia, a lei indica algumas situações em que o segurado mantém sua condição por determinado período, mesmo sem recolher contribuições.¹⁷

Outrossim, é importante observar ainda se o evento é protegido pela tutela previdenciária, isto é, se a cobertura ofertada pelo regime abrange o fato ocorrido, segundo a legislação vigente à época do evento. Atualmente, os eventos cobertos pelo RGPS são: invalidez, morte, idade avançada, desemprego involuntário, tempo de contribuição, prisão e encargos familiares.

Acrescenta-se, ainda, que a iniciativa do beneficiário também é um requisito necessário para a concessão de qualquer benefício previdenciário. Portanto, o interessado deve requerer a prestação previdenciária, desde que preenchido os

¹⁶ CLT. “Art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.”

¹⁷ Trata-se do chamado “período de graça”. As hipóteses do período de graça encontram-se previstas no art. 15 da Lei n. 8.213/91.

demais requisitos, haja vista que não é possível o pagamento de benefícios de ofício, salvo nas hipóteses previstas em lei.¹⁸

Por fim, nota-se que cada benefício previdenciário possui exigências legais específicas que devem ser cumpridas para a admissão do direito à fruição das prestações. Passa-se, agora, à análise dos requisitos específicos da aposentadoria por idade rural, cerne do presente trabalho.

2.5.1 Idade mínima

A Constituição Federal de 1988 prevê um tratamento diferenciado para os trabalhadores rurais, através da redução de 5 (cinco) anos na idade mínima exigida para a concessão da aposentadoria por idade rural. A redução do requisito etário se entende a todos os trabalhadores rurais que se encaixem nas condições de segurado especial, empregado rural, contribuinte individual e trabalhador avulso, conforme determina o art. 48, § 1º, da Lei n. 8.213/91.

Destarte, à luz do art. 201, § 7º, inciso II, da CF/88, o requisito etário exigido para aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar é de 60 (sessenta) anos para o homem e de 55 (cinquenta e cinco) anos para a mulher. *In verbis*:

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:

[...]

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

[...]

II - 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

A redução do requisito etário para a concessão dos benefícios previdenciários rurais justifica-se pelas peculiaridades das atividades campesinas que geram mais esgotamento físico aos trabalhadores rurais. Nesse sentido, Amado (2020, p. 594)

¹⁸ Existem hipóteses em que é permitido o pagamento de benefícios de ofício pelo INSS. A título de exemplo, cita-se o art. 76 do Decreto n. 3.048/99, cuja redação determina que: “A previdência social processará, de ofício, o benefício quando tiver ciência da incapacidade do segurado sem que este tenha requerido auxílio por incapacidade temporária.”

ensina que “[...] o objetivo da redução da idade constitucional foi compensar o trabalhador rural, o garimpeiro e o pescador artesanal com uma regra de aposentadoria precoce, decorrente do nítido desgaste físico gerado por essas atividades.”

2.5.2 Período de carência

À luz do art. 24 da Lei n. 8.213/91, período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício previdenciário, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.

Para o segurado especial, o período de carência é o tempo mínimo de efetivo exercício de atividade rural igual à quantidade de meses necessária à concessão do benefício, nos termos do art. 26, § 1º, do Decreto n. 3.048/99.

A Lei n. 8.213/91, em seu art. 142, apresenta uma tabela progressiva que determina o período de carência exigido para a concessão da aposentadoria por idade do segurado inscrito na Previdência Social Urbana até 24.7.1991, bem como para o trabalhador e o empregado rural cobertos pela Previdência Social Rural, com base no ano em que ocorreu o preenchimento dos requisitos legais específicos, quais sejam, o requisito etário e o requisito da carência.

Figura 1 – Tabela Progressiva de Carência

TABELA PROGRESSIVA DE CARÊNCIA	
Ano de implementação das condições	Meses de contribuição exigidos
1998	102 meses
1999	108 meses
2000	114 meses
2001	120 meses
2002	126 meses
2003	132 meses
2004	138 meses
2005	144 meses
2006	150 meses
2007	156 meses
2008	162 meses
2009	168 meses
2010	174 meses
2011	180 meses

Fonte: Site de Advocacia Iara Schneider.¹⁹

¹⁹ Disponível em: <<https://www.iaraschneider.com.br/noticias/geral/tabela-progressiva-da-implementacao-da-carencia-para-aposentadoria>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

Concluindo, a partir de 2011, o período de carência exigido para a concessão do benefício previdenciário para os trabalhadores rurais é de 180 meses de contribuições, correspondentes a 15 (quinze) anos, conforme estabelece o art. 25, inciso II, da Lei n. 8.213/91:

Art. 25. A concessão das prestações pecuniárias do Regime Geral de Previdência Social depende dos seguintes períodos de carência, ressalvado o disposto no art. 26:

[...]

II - aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de serviço e aposentadoria especial: 180 contribuições mensais.

3 FORMALIDADES PARA A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA POR IDADE RURAL

Após a exposição das noções introdutórias feitas no capítulo anterior, passa-se agora a discussão acerca das exigências legais para a comprovação da condição de segurado especial, assim como dos procedimentos necessários para o requerimento da aposentadoria por idade rural, tanto na via administrativa quanto na via judicial.

3.1 Procedimento para requerer o benefício de aposentadoria por idade rural

Com o preenchimento de todos os requisitos (idade mínima e período de carência), o segurado especial fica autorizado por lei a requerer a aposentadoria por idade. Convém ponderar que, ainda que o segurado não postule o benefício no momento do preenchimento dos requisitos, entende-se que resta assegurado a ele o direito adquirido à concessão da prestação previdenciária.

Conforme o escólio de Pedro Lenza (2020, p. 814), o direito adquirido é o “direito que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aquele cujo começo do exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”. Nesse seguimento, buscando assegurar a estabilidade das relações jurídicas, a Constituição Federal estabelece que a lei não prejudicará o direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CF).²⁰

Como precisa, a esse propósito, Coimbra (1997, p. 119):

²⁰ CF/88. “Art. 5º, XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

A lei poderá, a qualquer tempo, mudar as condições de aquisição, criar ou suprimir prestações, respeitando, unicamente, o direito dos que, por terem satisfeito as condições legais de aquisição, já são titulares do direito à prestação, porque já haverá, aí, situação jurídica perfeitamente definida.

Por conseguinte, entende-se que, no momento em que o segurado especial preencher a todos os requisitos exigidos, este adquire o direito à prestação previdenciária que deverá ser concedida nos termos das normas jurídicas vigentes à época do preenchimento dos requisitos, ainda que pleiteado em momento posterior, em observância ao princípio do *tempus regit actum*.

A propósito, esse tem sido o entendimento jurisprudencial do STJ a respeito:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. APOSENTADORIA POR IDADE RURAL. COMPROVAÇÃO DA ATIVIDADE RURAL NO PERÍODO IMEDIATAMENTE ANTERIOR AO REQUERIMENTO. REGRA DE TRANSIÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 143 DA LEI 8.213/1991. REQUISITOS QUE DEVEM SER PREENCHIDOS DE FORMA CONCOMITANTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. Tese delimitada em sede de representativo da controvérsia, sob a exegese do artigo 55, § 3º combinado com o artigo 143 da Lei 8.213/1991, no sentido de que o segurado especial tem que estar laborando no campo, quando completar a idade mínima para se aposentar por idade rural, momento em que poderá requerer seu benefício. Se, ao alcançar a faixa etária exigida no artigo 48, § 1º, da Lei 8.213/1991, o segurado especial deixar de exercer atividade rural, sem ter atendido a regra transitória da carência, não fará jus à aposentadoria por idade rural pelo descumprimento de um dos dois únicos critérios legalmente previstos para a aquisição do direito. Ressalvada a hipótese do direito adquirido em que o segurado especial preencheu ambos os requisitos de forma concomitante, mas não requereu o benefício. 2. Recurso especial do INSS conhecido e provido, invertendo-se o ônus da sucumbência. Observância do art. 543-C do Código de Processo Civil. (STJ, REsp 1354908/SP, PRIMEIRA SEÇÃO, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, julgado em 09/09/2015, DJe 10/02/2016).

Para requerer o benefício, o segurado deve buscar, primeiramente, a concessão pela via administrativa, ou seja, o pleito deve ser formulado ao INSS, no âmbito administrativo. Nas hipóteses em que o requerimento for indeferido pela autarquia previdenciária, admite-se ainda que o pleito seja discutido na via judicial. Portanto, o processo previdenciário, tanto na via administrativa quanto na via judicial, é o instrumento utilizado para a análise do direito à concessão de aposentadoria rural por idade ao segurado especial.

3.1.1 Via administrativa

À luz do art. 658 da Instrução Normativa INSS n. 77/2015, considera-se processo administrativo previdenciário o conjunto de atos administrativos praticados

nos Canais de Atendimento da Previdência Social, iniciado em razão de requerimento formulado pelo interessado, de ofício pela Administração ou por terceiro legitimado, e concluído com a decisão definitiva no âmbito administrativo.

Segundo a IN INSS 77/2015, há alguns princípios que devem ser observados no trâmite dos processos administrativos previdenciários em geral. Tais princípios encontram-se elencados em seu art. 659, *in verbis*:

Art. 659. Nos processos administrativos previdenciários serão observados, entre outros, os seguintes preceitos:

I - presunção de boa-fé dos atos praticados pelos interessados;

II - atuação conforme a lei e o Direito;

III - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes e competências, salvo autorização em lei;

IV - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

V - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

VI - condução do processo administrativo com a finalidade de resguardar os direitos subjetivos dos segurados, dependentes e demais interessados da Previdência Social, esclarecendo-se os requisitos necessários ao benefício ou serviço mais vantajoso;

VII - o dever de prestar ao interessado, em todas as fases do processo, os esclarecimentos necessários para o exercício dos seus direitos, tais como documentação indispensável ao requerimento administrativo, prazos para a prática de atos, abrangência e limite dos recursos, não sendo necessária, para tanto, a intermediação de terceiros;

VIII - publicidade dos atos praticados no curso do processo administrativo restrita aos interessados e seus representantes legais, resguardando-se o sigilo médico e dos dados pessoais, exceto se destinado a instruir processo judicial ou administrativo;

IX - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

X - fundamentação das decisões administrativas, indicando os documentos e os elementos que levaram à concessão ou ao indeferimento do benefício ou serviço;

XI - identificação do servidor responsável pela prática de cada ato e a respectiva data;

XII - adoção de formas e vocabulário simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos usuários da Previdência Social, evitando-se o uso de siglas ou palavras de uso interno da Administração que dificultem o entendimento pelo interessado;

XIII - compartilhamento de informações com órgãos públicos, na forma da lei;

XIV - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XV - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XVI - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; e

XVII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

De maneira geral, o processo administrativo previdenciário é composto por quatro fases: a inicial, a instrutória, a decisória e a recursal, nos termos do parágrafo único, do art. 658, da IN INSS 77/2015.

A fase inicial instaura-se a partir da solicitação de agendamento feita pelo interessado²¹ nos canais de atendimento da Previdência Social, seguido pelo comparecimento no local, data e horário agendado para a apresentação da documentação exigida. Segundo o art. 18, § 4º, da Lei n. 8.213/91, também há a possibilidade de solicitar o benefício aos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais que encaminharão, de forma eletrônica, o requerimento e a documentação pertinente ao INSS.

Na ocasião do comparecimento nas unidades de atendimento, o interessado deverá apresentar, ao menos, um documento de identificação com foto, caso contrário o atendimento não poderá ser realizado. No entanto, nos casos em que o documento apresentado não for suficiente para o reconhecimento do interessado, o servidor responsável pelo atendimento deverá emitir uma carta de exigência ao requerente concedendo um prazo de, no mínimo, 30 dias para a apresentação de outro documento de identificação.

Mister se faz ressaltar que todos os requerimentos administrativos devem ser protocolizados, inclusive aqueles que são realizados sem a apresentação de documentação completa, pois conforme estatui o art. 176 do Regulamento da Previdência Social, “a apresentação de documentação incompleta não constitui, por si só, motivo para recusa do requerimento de benefício ou serviço, ainda que seja possível identificar previamente que o segurado não faça jus ao benefício ou serviço pretendido.”

²¹ IN INSS 77/2015. “Art. 660 - São legitimados para realizar o requerimento do benefício ou serviço: I - o próprio segurado, dependente ou beneficiário; II - o procurador legalmente constituído; III - o representante legal, assim entendido o tutor, curador, detentor da guarda ou administrador provisório do interessado, quando for o caso; IV - a empresa, o sindicato ou a entidade de aposentados devidamente legalizada, na forma do art. 117 da Lei nº 8.213, de 1991; e V - o dirigente de entidade de atendimento de que trata o art. 92, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, na forma do art. 493.”

Com a apresentação dos documentos, o processo administrativo será formalizado com a seguinte estrutura: capa; requerimento formalizado e assinado;²² procuração ou documento que comprove a representação legal, se for o caso; comprovante de agendamento, quando cabível; cópia do documento de identificação do requerente e do representante legal, quando houver divergência de dados cadastrais; documentos comprobatórios relacionados ao pedido, caso houver; e decisão fundamentada (art. 673, IN INSS 77/2015).

É fundamental que todos os documentos apresentados pelo interessado sejam originais ou cópias autenticadas em cartório ou por servidor da autarquia previdenciária. Também serão aceitos documentos autenticados pelos órgãos da Justiça e seus auxiliares, Ministério Público e seus auxiliares, procuradorias, autoridades policiais, repartições públicas em geral, advogados públicos e advogados privados, nos termos do art. 677 da IN INSS 77/2015.

Em seguida, na fase instrutória, o INSS procederá com a averiguação do preenchimento de todos os requisitos legais exigidos para a concessão do benefício previdenciário. Frise-se, por oportuno, que o não preenchimento de algum dos requisitos, não impede o prosseguimento da instrução quanto aos demais, segundo disposto no art. 680, parágrafo único, da IN INSS 77/2015.

Para conferir a veracidade das informações ou a contemporaneidade dos documentos apresentados, a autarquia federal fica autorizada a realizar consultas em todos os bancos de dados que o INSS tiver acesso, emitir ofícios a empresas ou órgãos, bem como realizar os procedimentos de pesquisa externa²³ e justificação administrativa²⁴.

²² Aos analfabetos, admite-se a oposição de impressão digital e a assinatura a rogo na presença de duas pessoas que deverão assinar com o terceiro que assinará em nome do interessado, segundo o art. 673, da IN INSS 77/2015.

²³ IN INSS 77/2015. “Art. 103 - Entende-se por pesquisa externa as atividades realizadas junto a beneficiários, empresas, órgãos públicos, entidades representativas de classe, cartórios, e demais entidades e profissionais credenciados, necessárias para a atualização do CNIS, o reconhecimento, manutenção e revisão de direitos, bem como para o desempenho das atividades de serviço social, perícias médicas, habilitação e reabilitação profissional, bem como para o acompanhamento da execução dos contratos com as instituições financeiras pagadoras de benefícios.”

²⁴ IN INSS 77/2015. “Art. 574, §1º - A Justificação Administrativa é ato de instrução do processo de atualização de dados do CNIS ou de reconhecimento de direitos, processada mediante requerimento do interessado e sem ônus.”

Nessa fase, se entender necessário, o servidor responsável pelo atendimento poderá ainda emitir carta de exigências ao interessado, solicitando expressamente os documentos e as providências indispensáveis para a análise do pedido formulado e, conseqüentemente, para o prosseguimento do processo administrativo.

Após a fase de instrução, a Unidade de Atendimento do INSS deverá proferir a decisão administrativa em até 30 dias, podendo o prazo ser prorrogado por igual período, se houver motivação expressa para tanto. A decisão deverá conter despacho sucinto do objeto do requerimento, fundamentação com análise das provas constantes nos autos e conclusão, concedendo ou indeferindo o pedido, com a exposição clara e coerente dos motivos, indicando quais os requisitos legais que foram ou não atendidos.

Nesse ponto, faz-se importante esclarecer que a função do servidor no processo administrativo vai além de proferir uma simples decisão vinculada ao pedido formulado pelo interessado, mas abrange ainda o dever de orientar o interessado acerca do benefício mais vantajoso a ser concedido a ele, de acordo com os requisitos preenchidos.

Acerca da possibilidade de desistência do processo administrativo, assevera-se que é assegurado ao requerente o direito de desistir do processo mediante manifestação escrita, desde que ainda não tenha sido proferida a decisão administrativa. Importante frisar que, nas hipóteses em que a Administração entender que o interesse público exige o prosseguimento do processo, o pedido de desistência do interessado não será atendido, ainda que formulado antes da decisão administrativa.

Com a decisão administrativa proferida, inicia-se a fase recursal, podendo o requerente interpor recurso ordinário no prazo de 30 dias, contados a partir da data em que tomar ciência da decisão. O recurso ordinário interposto pelo segurado especial é julgado por uma das 29 Juntas de Recursos, pertencentes ao Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), consoante se extrai do art. 126, inciso III, da Lei n. 8.213/91. Para mais, as decisões proferidas pelas Juntas de Recursos podem ser impugnadas, ainda, pela via do recurso especial dirigido às Câmaras de Julgamento do CRPS.

Por fim, considera-se concluído o processo administrativo quando a decisão não for mais passível de recurso. Contudo, o requerente pode ainda solicitar revisão da decisão administrativa, no prazo decadencial de 10 (dez) anos, contados do dia em que tomar conhecimento da decisão ou do dia primeiro do mês subsequente ao do recebimento da primeira prestação ou da data em que a prestação deveria ter sido paga.

3.1.2 Via judicial

Em regra, a competência das ações judiciais propostas contra o INSS para a concessão de benefícios é da Justiça Federal, nos termos do art. 109, inciso I, da Constituição Federal:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Todavia, segundo o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o segurado que reside em localidade que não possui vara federal poderá propor ação judicial contra o INSS perante à Justiça Comum Estadual. Esse entendimento encontra-se previsto no art. 109, § 3º, da CF/88, segundo o qual, nas hipóteses em que a comarca do domicílio do segurado não for sede de vara federal, as causas previdenciárias de competência da Justiça Federal poderão ser processadas e julgadas na justiça estadual. Nesse sentido, ainda, o STF fixou a seguinte tese (tema 820 da repercussão geral): “a competência prevista no § 3º do artigo 109 da Constituição Federal, da Justiça comum, pressupõe inexistência de Vara Federal na Comarca do domicílio do segurado”.²⁵

No âmbito da Justiça Federal, a Lei n. 10.259/2001 instituiu os Juizados Especiais, estabelecendo em seu art. 3º que é de competência do Juizado Especial Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos, bem como executar as sentenças, sendo de

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no RE nº 860.508, Rel. Ministro Marco Aurélio, julgado em 08/03/2021, DJe 23/03/2021. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4693819&numeroProcesso=860508&classeProcesso=RE&numeroTema=820>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

competência absoluta nas comarcas onde estiverem instaladas as Varas do Juizado Especial.²⁶ Assim sendo, atualmente, a maioria das ações previdenciárias para a concessão de aposentadorias tramitam nos Juizados Especiais Federais (JEFs).

Nas ações previdenciárias que visam a obtenção de aposentadoria por idade rural, a legitimidade para propor a demanda é do segurado ou do seu dependente, representado por advogado particular ou pela Defensoria Pública da União. Além disso, no âmbito do JEF, é possível que o segurado ajuíze a ação por atermação feita pelo próprio servidor do Poder Judiciário.

Na via judicial, também exige-se a comprovação feita pelo segurado especial do preenchimento de todos os requisitos legais, quais sejam, idade mínima e período de carência, bem como é necessário que o requerente proceda com a juntada de todos os documentos pertinentes para a comprovação do exercício de atividade rural. Ademais, o Enunciado n. 186 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (FONAJEF) estabelece que “é requisito de admissibilidade da petição inicial a indicação precisa dos períodos e locais de efetivo exercício de atividade rural que se pretende reconhecer, sob pena de indeferimento”.²⁷

A audiência de instrução e julgamento poderá ser designada nas hipóteses em que o magistrado considerar necessário a complementação da comprovação por testemunhas. Certo é que a audiência de instrução e julgamento exerce um papel fundamental nas ações previdenciárias que visam a concessão de aposentadoria por idade rural, haja vista que, na prática previdenciária, grande parte das audiências designadas no JEF são para a comprovação da condição de segurado especial.

Na fase decisória, após a análise das provas juntadas aos autos e das outras, eventualmente, obtidas no trâmite do processo, se o magistrado entender que o segurado especial faz jus ao benefício pleiteado, a sentença deverá especificar todas

²⁶ BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁷ BRASIL. Fórum Nacional dos Juizados Especiais. Enunciado nº 186. Disponível em: <<https://www.ajufe.org.br/fonajef/enunciados-fonajef/257-enunciados-xiv-fonajef/11575-enunciado-n-186>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

as informações fundamentais para a implementação do benefício, tais como a data de início do benefício (DIB) e a data do início do pagamento (DIP).

Anota-se, por fim, que o requerimento administrativo é considerado uma etapa indispensável para a propositura da ação judicial, na qual o segurado especial pleiteia a concessão de aposentadoria por idade. A respeito desse assunto, o STF já firmou entendimento no sentido de que o prévio requerimento administrativo é condição para o acesso ao Judiciário (STF, RE 631.240/MG, Rel. Ministro Roberto Barroso, julgado em 03/09/2014, DJe 10/11/2014).²⁸

Trilhando idêntica orientação, assim é o entendimento da TNU:

PREVIDENCIÁRIO – APOSENTADORIA ESPECIAL – TRABALHADOR RURAL – EM REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR – SENTENÇA QUE JULGA EXTINTO O PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO – FALTA DE INTERESSE DE AGIR – AUSÊNCIA DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO – NECESSIDADE DE PRÉVIA CARACTERIZAÇÃO DE LIDE – PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO NÃO CONHECIDO. 1) A Jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça que afasta a necessidade de prévio requerimento administrativo para que o segurado possa ajuizar ação de natureza previdenciária não tem similitude fática com as hipóteses das ações previdenciárias que tramitam nos Juizados Especiais Federais, tendo em vista que foram estabelecidos em processos previdenciários de varas federais comuns, antes mesmo da criação dos Juizados Especiais Federais. 2) **Nas ações previdenciárias no âmbito dos JEF's é necessária a prévia caracterização de lide para atender à condição da ação relativa ao interesse de agir, na sua modalidade de utilidade/necessidade do provimento jurisdicional, o que se dá com o prévio requerimento administrativo, em que haja indeferimento expresso do pedido ou demora injustificável para sua apreciação. Entendimento contrário importa no aumento extraordinário do número de demandas desnecessárias no âmbito dos JEF's, o que compromete a celeridade daqueles processos onde realmente haja lide e necessidade da intervenção do Poder Judiciário**". (Turma Nacional de Uniformização, Processo nº 2005.72.95.006179-0, Rel. Juiz Federal Alexandre Miguel, grifo nosso).

Existem alguns casos em que há a dispensa do prévio requerimento administrativo, por exemplo, quando há tese jurídica de indeferimento apresentada pelo INSS ou contestação de mérito resistindo à pretensão e nas ações de revisão de benefício previdenciário ou nas ações intentadas em Juizados Itinerantes.

²⁸ STF. Trecho da ementa: “[...] 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o esgotamento das vias administrativas. [...]” (STF, RE 631.240/MG, Rel. Ministro Roberto Barroso, julgado em 03/09/2014, DJe 10/11/2014).

Cumprido ressaltar que a exigência diz respeito apenas ao prévio requerimento administrativo e não ao exaurimento da via administrativa. Em outras palavras, é necessário somente que o segurado requeira o benefício na esfera administrativa, sem a necessidade de esgotamento de todos os recursos cabíveis administrativamente para que possa recorrer ao Judiciário.

Por conseguinte, a ação judicial previdenciária que for ajuizada sem a realização do prévio requerimento administrativo, deverá ser extinta sem resolução do mérito por falta de interesse de agir do segurado.

3.2 Comprovação do exercício de atividade rural

Conforme supramencionado, entre os requisitos necessários para a concessão da aposentadoria por idade aos trabalhadores rurais encontra-se a exigência de comprovação de efetivo exercício de atividades rurais, ainda que de forma descontínua, durante um período de 180 (cento e oitenta) meses ou 15 (quinze) anos. Logo, prevalece a regra estampada no art. 39 da Lei n. 8.213/91:

Art. 39. Para os segurados especiais, referidos no inciso VII do **caput** do art. 11 desta Lei, fica garantida a concessão:
I - de aposentadoria por idade ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário mínimo, e de auxílio-acidente, conforme disposto no art. 86 desta Lei, desde que comprovem o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido, observado o disposto nos arts. 38-A e 38-B desta Lei;

Portanto, a regra para o cômputo do período de carência para a concessão de aposentadoria por idade ao segurado especial determina que o exercício de atividade rural deverá ser comprovado no período de 180 (cento e oitenta) meses imediatamente anterior ao requerimento do benefício ou ao que cumpriu o requisito da idade mínima.

O mesmo entendimento foi adotado pela TNU, na Súmula n. 54, publicada em 07/05/2012, determinando que “[...] o tempo de exercício de atividade equivalente à carência deve ser aferido no período imediatamente anterior ao requerimento administrativo ou à data do implemento da idade mínima”.

Assinale, ainda, que o período de carência a ser comprovado permite que sejam abrangidas em seu cômputo algumas situações em que o trabalhador rural,

eventualmente, desenvolve atividades diversas das tipicamente rurais, sem que ocorra a descaracterização da sua condição de segurado especial. Da mesma forma, segundo firme posicionamento da TNU, na Súmula n. 46, “o exercício de atividade urbana intercalada não impede a concessão de benefício previdenciário de trabalhador rural, condição que deve ser analisada no caso concreto.”

As hipóteses que não descaracterizam a condição de segurado especial encontram-se previstas nos incisos III a VIII, §9º, do art. 11, da Lei n. 8.213/91, *in verbis*:

III - exercício de atividade remunerada em período não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados, no ano civil, observado o disposto no § 13 do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

IV – exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais;

V – exercício de mandato de vereador do Município em que desenvolve a atividade rural ou de dirigente de cooperativa rural constituída, exclusivamente, por segurados especiais, observado o disposto no § 13 do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

VI – parceria ou meação outorgada na forma e condições estabelecidas no inciso I do § 8º deste artigo;

VII – atividade artesanal desenvolvida com matéria-prima produzida pelo respectivo grupo familiar, podendo ser utilizada matéria-prima de outra origem, desde que a renda mensal obtida na atividade não exceda ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social; e

VIII – atividade artística, desde que em valor mensal inferior ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social.

Da dicção do art. 38-B, *caput*, da Lei n. 8.213/91, extrai-se que a comprovação do exercício da atividade rural e da condição de segurado especial e do respectivo grupo familiar será feita através das informações contidas no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS.

O CNIS é um sistema de cadastro, criado pelo Governo Federal em 1989, que contém informações previdenciárias e trabalhistas dos segurados especiais, tais como os vínculos empregatícios existentes desde 1976, as remunerações recebidas a partir de 1990 e os recolhimentos feitos como contribuinte individual a partir de 1979. O Ministério da Economia é o responsável pela manutenção do CNIS, que tem a função

primordial de servir como uma base apta a fornecer ao INSS as informações necessárias à caracterização da condição de segurado especial.²⁹

No âmbito do INSS, a IN 77/2015, em seus arts. 681 e 682, estabelece que os dados constantes no CNIS valem como prova de filiação à Previdência Social, tempo de contribuição e salários de contribuição, salvo comprovação de erro ou fraude, ficando a cargo do requerente a comprovação dos dados divergentes, extemporâneos ou não incluídos no CNIS.

A Lei n. 13.846/19 inseriu o art. 38-A na Lei de Benefícios (Lei n. 8.213/91) estabelecendo a sistemática de atualização anual dos dados dos segurados especiais constantes no CNIS, devendo esta ser feita até 30 de junho do ano subsequente,³⁰ sendo vedada a atualização após 5 anos, salvo se o período de labor rural for realizado em época própria a comercialização da produção e o recolhimento da contribuição prevista no art. 25 da Lei n. 8.212/91.³¹

Não obstante, a comprovação da condição de segurado especial se dará, exclusivamente, pelas informações constantes no CNIS somente a partir de 01 de janeiro de 2023 (art. 38-B, § 1º, da Lei n. 8.213/91).³² Para o período anterior a essa data, a lei determina que a comprovação será feita por meio de autodeclaração ratificada por entidades públicas credenciadas pelo Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER) e por outros órgãos públicos (ex.: CAFIR, RGP, DICFN, SNCR, SIPRA, SDPA), na forma prevista no regulamento, nos termos do art. 38-B, § 2º, da Lei n. 8.212/91.

²⁹ O art. 38-A, *caput*, da Lei n. 8.213/91 determina que o Ministério de Economia poderá firmar acordo de cooperação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e com outros órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal para a manutenção e a gestão do CNIS.

³⁰ O mesmo dispositivo determina, em seu § 3º, que o cadastro poderá ser realizado, atualizado e corrigido até 1º de janeiro de 2025.

³¹ Lei n. 8.212/91. “Art. 25 - A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de: I - 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção; II - 0,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho.”

³² Frise, por oportuno, que a EC 103/2019 prorrogou esse prazo até a data em que o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) atingir a cobertura mínima de 50% (cinquenta por cento) dos segurados especiais.

De forma complementar à autodeclaração, a comprovação do exercício de atividade rural poderá ser feita mediante a apresentação de diversos documentos que indicam início de prova material necessário para a caracterização da condição de segurado especial.

3.2.1 Início de prova material

A comprovação da condição de segurado especial deve estar baseada em início de prova material, não sendo admitida, de maneira exclusiva, a prova testemunhal, salvo nas hipóteses previstas em lei, conforme preconiza o §3º, do art. 55, da Lei n. 8.213/91.

Nessa perspectiva, a Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social,³³ por meio do Parecer n. 3.136, de 23 de setembro de 2003, ao dispor sobre a comprovação da atividade rural, explica que “[...] 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 [...]”.³⁴ Ainda nesse sentido, Castro e Lazzari (2020, não paginado) explica que:

O interessado deverá apresentar início de prova material (prova documental contemporânea ao fato alegado), devendo ser apresentados indícios (um ou mais) como marco inicial, e outro, como marco final, que possam levar à convicção do que se pretende comprovar.

Com peculiar mestria, Lizarb Cardoso (2014, não paginado), sintetiza que:

[...] o início de prova material se trata de prova indiciária; de modo que não se revela forçosa a comprovação do efetivo exercício da atividade rural, mas apenas dos fatos secundários dos quais se possa inferi-la. Destarte, a prova documental frágil há de ser considerada suficiente para formar início de prova material, cumprindo à prova testemunhal que, em complementação ao início de prova material, o aprofundamento da cognição em torno dos fatos pertinentes ao efetivo trabalho rural. A fim de lhe atribuir contemporaneidade, a prova material indiciária há de ter sido formada em qualquer instante (no início, no meio ou no fim) situado dentro do intervalo de tempo de serviço rural que se pretende comprovar.

³³ Vale lembrar que o Ministério da Previdência Social foi extinto pela Lei n. 13.266, de 5 de abril de 2016.

³⁴ BRASIL. Ministério da Previdência Social. Parecer/CJ nº 3.136. Brasília: Ministério da Previdência Social, 23 set. 2003. Disponível em: <

A Súmula n. 34, da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, estabelece que, para a comprovação do exercício rural, o início de prova material deve ser contemporâneo à época dos fatos que se pretende comprovar. Em outras palavras, exige-se a verificação da contemporaneidade da prova documental apresentada pelo segurado especial ao período probando.

A Lei de Benefícios, em seu art. 106, apresenta um rol de documentos que podem ser considerados início de prova material, alternativamente, para fins de concessão de aposentadoria por idade rural. São eles:

- I – contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social;
- II – contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural;
- III - (revogado);
- IV - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, de que trata o inciso II do caput do art. 2º da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, ou por documento que a substitua;
- V – bloco de notas do produtor rural;
- 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;
- 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;
- VIII – comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção;
- IX – cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou
- X – licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra.

Convém ressaltar que, o rol elencado no artigo 106 da Lei de Benefícios apresenta um rol exemplificativo, podendo ser admitida, portanto, a apresentação de outros documentos além dos previstos na redação do precitado artigo. A propósito, esse é o entendimento adotado pela jurisprudência dominante do STJ (AgRg no REsp 855117/SP).³⁵

³⁵ PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA RURAL POR IDADE. ART. 106 DA LEI Nº 8.213/91. ROL DE DOCUMENTOS EXEMPLIFICATIVO. EXISTÊNCIA DE INÍCIO DE PROVA MATERIAL E DE PROVA TESTEMUNHAL. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. O rol de documentos descritos no art. 106 da Lei nº 8.213/91 é meramente exemplificativo, e não taxativo, podendo ser aceitos como início de prova material outros documentos que corroborem a prova testemunhal da atividade rurícola alegada, como ocorre na hipótese. 2. Na ausência de fundamento relevante que infirme as razões consideradas no julgado agravado, deve ser mantida a decisão por seus próprios fundamentos. 3. Agravo regimental desprovido. (STJ, AgRg no REsp 855117/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 29/11/2007, DJe 17/12/2007).

Destarte, também considera-se início de prova material para a comprovação da atividade rurícola, a certidão de casamento ou qualquer outro documento idôneo capaz de demonstrar a qualidade de trabalhador rural do cônjuge, nos termos da Súmula 6 da TNU.

No âmbito do INSS, a Instrução Normativa n. 77, de 21 de janeiro de 2015, disciplina a comprovação da atividade do segurado especial para fins de inclusão, alteração, ratificação e exclusão dos dados do CNIS. Nos termos do art. 47 da IN INSS 77/2015, a comprovação da atividade laboral rurícola será feita pelos seguintes documentos:

- I - contrato de arrendamento, parceria, meação ou comodato rural, cujo período da atividade será considerado somente a partir da data do registro ou do reconhecimento de firma do documento em cartório;
- II - 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;
- III - comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, através do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR ou qualquer outro documento emitido por esse órgão que indique ser o beneficiário proprietário de imóvel rural;
- IV - bloco de notas do produtor rural;
- V - notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o §24 do art. 225 do RPS, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor;
- VI - documentos fiscais relativos à entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante;
- VII - comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção;
- VIII - cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural;
- IX - comprovante de pagamento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, Documento de Informação e Atualização Cadastral do Imposto sobre a propriedade Territorial Rural DIAC ou Documento de Informação e Apuração do Imposto sobre a propriedade Territorial Rural - DIAT entregue à RFB;
- X - licença de ocupação ou permissão outorgada pelo INCRA ou qualquer outro documento emitido por esse órgão que indique ser o beneficiário assentado do programa de reforma agrária; ou
- XI - certidão fornecida pela FUNAI, certificando a condição do índio como trabalhador rural, observado o § 2º do art. 118.

Não obstante, a própria Instrução Normativa INSS 77/2015 amplia o rol de documentos capazes de constituir início de prova material, desde que tais documentos apresentem expressamente a profissão do interessado ou qualquer outra informação que demonstre o exercício do labor rurícola e seja contemporânea ao fato declarado no documento. Delineia-se, assim, da redação do art. 54, da IN INSS 77/2015, que também é considerado como início de prova material, os seguintes documentos:

- I - certidão de casamento civil ou religioso;
- II - certidão de união estável;
- III - certidão de nascimento ou de batismo dos filhos;
- IV - certidão de tutela ou de curatela;
- V - procuração;
- VI - título de eleitor ou ficha de cadastro eleitoral;
- VII - certificado de alistamento ou de quitação com o serviço militar;
- VIII - comprovante de matrícula ou ficha de inscrição em escola, ata ou boletim escolar do trabalhador ou dos filhos;
- IX - ficha de associado em cooperativa;
- X - comprovante de participação como beneficiário, em programas governamentais para a área rural nos estados, no Distrito Federal ou nos Municípios;
- XI - comprovante de recebimento de assistência ou de acompanhamento de empresa de assistência técnica e extensão rural;
- XII - escritura pública de imóvel;
- XIII - recibo de pagamento de contribuição federativa ou confederativa;
- XIV - registro em processos administrativos ou judiciais, inclusive inquéritos, como testemunha, autor ou réu;
- XV - ficha ou registro em livros de casas de saúde, hospitais, postos de saúde ou do programa dos agentes comunitários de saúde;
- XVI - carteira de vacinação;
- XVII - título de propriedade de imóvel rural;
- XVIII - recibo de compra de implementos ou de insumos agrícolas;
- XIX - comprovante de empréstimo bancário para fins de atividade rural;
- XX - ficha de inscrição ou registro sindical ou associativo junto ao sindicato de trabalhadores rurais, colônia ou associação de pescadores, produtores ou outras entidades congêneres;
- XXI - contribuição social ao sindicato de trabalhadores rurais, à colônia ou à associação de pescadores, produtores rurais ou a outras entidades congêneres;
- XXII - publicação na imprensa ou em informativos de circulação pública;
- XXIII - registro em livros de entidades religiosas, quando da participação em batismo, crisma, casamento ou em outros sacramentos;
- XXIV - registro em documentos de associações de produtores rurais, comunitárias, recreativas, desportivas ou religiosas;
- XXV - Declaração Anual de Produto - DAP, firmada perante o INCRA;
- XXVI - título de aforamento;
- XXVII - declaração de aptidão fornecida para fins de obtenção de financiamento junto ao Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar - PRONAF; e
- XXVIII - ficha de atendimento médico ou odontológico.

Registre-se, ainda, que a jurisprudência dominante vem admitindo que documentos em nome de terceiros possam ser utilizados na comprovação da condição de segurado especial para a obtenção de benefício previdenciário. Nesse sentido, decisões do TRF da 4ª Região:

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE RURAL. REQUISITOS. ATIVIDADE RURAL. INÍCIO DE PROVA MATERIAL. DOCUMENTOS EM NOME DE TERCEIROS. CUMPRIMENTO IMEDIATO DO ACÓRDÃO. 1. É devido o reconhecimento do tempo de serviço rural, em regime de economia familiar, quando comprovado mediante início de prova material corroborado por testemunhas. 2. **Os documentos em nome de terceiros (pais/cônjuge) consubstanciam início de prova material do trabalho rural desenvolvido em regime de economia familiar** (Súmula 73 desta Corte). 3. Implementado o requisito etário (55 anos de idade para mulher e 60 anos para homem) e

comprovado o exercício de atividade agrícola no período correspondente à carência (art. 142 da Lei n. 8.213/91), é devido o benefício de aposentadoria por idade rural. 4. Determinado o cumprimento imediato do acórdão no tocante à implementação do benefício, a ser efetivada em 45 dias, nos termos do art. 461 do CPC. (TRF da 4ª Região, APELREEX 0018793, de 8/10/2014, grifo nosso).

PREVIDENCIÁRIO. AVERBAÇÃO DE ATIVIDADE RURAL EM IDADE. REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR. DOCUMENTOS EM NOME DE TERCEIRO NÃO RURÍCOLA. TRABALHO RURAL NÃO COMPROVADO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NÃO CONCEDIDA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. 1. **É cabível a demonstração das atividades rurícolas por meio de documentos de terceiro, todavia a pessoa a que se refere a prova não pode passar a exercer atividade incompatível com a rural dentro período que se pretende comprovar.** 2. Averbação não devida em razão de não comprovação das atividades rurícolas na condição de segurado especial no período requerido, com o que resulta indeferido o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição. 3. Honorários advocatícios majorados em favor do INSS. (TRF da 4ª Região, APELAÇÃO CÍVEL – 5070355, de 9/10/2018, grifo nosso).

Trilhando idêntica orientação, a TNU decidiu no julgamento do PEDILEF n. 00026399720134036310, de 17 de agosto de 2018:

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE RURAL. INÍCIO DE PROVA MATERIAL. DOCUMENTOS EM NOME DE MEMBRO DO GRUPO FAMILIAR. CABIMENTO. INCIDENTE CONHECIDO E PROVIDO.

A Turma Nacional de Uniformização, por unanimidade, decidiu conhecer e dar provimento ao incidente de uniformização, para: (i) reafirmar a tese de que documentos em nome de terceiros, como pais, cônjuge, filho, ou qualquer outro membro que compõe o grupo familiar, são hábeis a comprovar a atividade rural em virtude das próprias condições em que se dá o desempenho do regime de economia familiar; e (ii) anular o acórdão da Turma Recursal de origem, para que esta promova a adequação do julgado de acordo com a premissa jurídica acima fixada.

Quanto ao período a ser comprovado, entende-se que não é necessário que o segurado especial possua prova documental capaz de comprovar todo o período de carência. Nessa perspectiva, a redação da Súmula n. 14 da TNU estatui que “para a concessão de aposentadoria por idade, não se exige que o início de prova material corresponda a todo o período equivalente à carência do benefício”.

3.2.2 Prova testemunhal

É bem verdade que a prova testemunhal exerce um papel importante na comprovação da condição de segurado especial. Isso porque, há diversos casos em que apenas os documentos apresentados pelo trabalhador rural não mostram-se suficientes para comprovar o efetivo exercício de atividades rurais no período de

carência, fazendo-se necessário a complementação das provas por oitiva de testemunhas.

Imperioso ressaltar que a prova testemunhal somente poderá ser utilizada de forma complementar aos documentos apresentados contemporâneos à carência do benefício a ser requerido. Isso significa que a comprovação do exercício rural não pode ser feita por prova exclusivamente testemunhal, sendo imprescindível o início de prova material. Esse entendimento encontra-se pacificado pela Súmula 149 do STJ: “A prova exclusivamente testemunhal não basta a comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário”.

A prova testemunhal também apresenta-se como uma importante ferramenta complementar para a comprovação do labor rurícola nas hipóteses em que o trabalhador rural não possui documentos suficientes para comprovar todo o período de carência. Segundo firme posicionamento do STJ, se a prova material de parte do lapso temporal que se pretende comprovar for complementada por idônea e robusta prova material, não há que se falar em violação à Súmula 149/STJ, *in verbis*:

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. 4. **Por outro lado, considerando a inerente dificuldade probatória da condição de trabalhador campesino, o STJ sedimentou o entendimento de que a 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. (STJ, REsp 1321493/PR, de 10/10/2012, grifo nosso).

Ainda nesse sentido, é possível que haja o reconhecimento de exercício rural em período anterior ao início de prova mais antigo apresentado pelo trabalhador rural. Essa orientação encontra-se consubstanciada na Súmula 577 do STJ: “É possível reconhecer o tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo apresentado, desde que amparado em convincente prova testemunhal colhida sob o contraditório”.

4 A DIFICULDADE DOS TRABALHADORES RURAIS EM COMPROVAR O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE RURAL

Neste capítulo, são analisados os principais motivos que acarretam o indeferimento do pedido de aposentadoria por idade do trabalhador rural, e, conseqüentemente, ocasionam a dificuldade comprobatória da condição de segurado especial, tema central da presente pesquisa. Não se pretende aqui esgotar o assunto abordado, mas sim expor alguns dos elementos constatados, capazes de promover reflexões sobre a necessidade de adaptação das normas previdenciárias à realidade fática dos trabalhadores rurais.

A princípio, mister se faz ressaltar que, embora a legislação previdenciária apresente um rol extenso de documentos que podem ser aceitos como início de prova material, é evidente que a dificuldade de comprovar o exercício de atividade rural ainda é um problema comum enfrentado por todas as categorias de trabalhadores rurais, especialmente pelos segurados especiais.

Isto posto, é de aduzir-se que a valoração realizada pela autarquia previdenciária acerca das provas documentais apresentadas pelos segurados especiais influencia diretamente na dificuldade de comprovação do labor rurícola, haja vista que existe uma gama de documentos que podem ser admitidos como provas, de acordo com a legislação previdenciária, todavia, na prática, não são aceitos pelo INSS.

Roborando o assunto, Jane Berwanger e Liese Berwanger (2021, p. 183) comentam:

[...] nem sempre o que falta para que os trabalhadores rurais alcancem proteção previdenciária suficiente é previsão legal. São interpretações e posicionamentos ultrapassados e sem qualquer embasamento legal que limitam o acesso ao direito.

Soma-se a isso o fato de que muitos trabalhadores rurais não possuem sequer documentos suficientes para comprovar sua condição de segurado especial. Além disso, nota-se que há uma desvalorização da prova testemunhal para a comprovação da atividade rurícola, tendo em vista que essa não pode ser utilizada, de forma exclusiva, conforme determina a Súmula 149 do STJ.³⁶

De acordo com o Informe da Previdência Social Vol. 34, nº 1, entre o período de janeiro a dezembro de 2021, a despesa com o pagamento de benefícios previdenciários rurais, incluídas as sentenças judiciais rurais, atingiu o montante de R\$ 153 bilhões, segundo os valores atualizados para dezembro de 2021, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC.

Em janeiro de 2021, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) publicou um estudo que analisou as concessões das principais espécies de benefícios operacionalizados pelo INSS,³⁷ no período de junho de 2003 a outubro de 2020.³⁸ Segundo a pesquisa, a cada 8 benefícios concedidos pelo INSS, um deles foi concedido por força de decisão judicial. O benefício de aposentadoria por idade foi o que apresentou maior quantidade de concessões judiciais, com a quantia expressiva de 1,6 milhões de concessões, representando 24,1% do total. Ressalta-se, ainda, que do montante de 1,6 milhões de concessões judiciais de aposentadoria por idade, cerca de 1,4 milhões tratavam-se de aposentadorias rurais.

O estudo apontou, ainda, que a população rural tem uma significativa participação de 13,9% no total de 6,5 milhões de concessões judiciais, enquanto a população urbana possui participação de 6,4% do total. Em outras palavras, é de se observar que a judicialização dos benefícios previdenciários é maior na área rural do que na urbana.

Isto posto, faz-se relevante analisar as principais causas que refletem na complexidade de comprovação do exercício de atividade rural, uma vez que os

³⁶ STJ. “Súmula n. 149 - A prova exclusivamente testemunhal não basta a comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário.”

³⁷ A pesquisa realizada analisou a concessão dos seguintes benefícios: auxílio-doença, aposentadoria por idade e aposentadoria por invalidez.

³⁸ COSTANZI, Rogério Nagamine; FERNANDES, Alexandre Zioli. Evolução das Concessões Judiciais de Benefícios no INSS. *Jornal Valor Econômico*, janeiro de 2021. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif484-19-26.pdf>. Acesso em: 05 abril 2022.

trabalhadores rurais são extremamente prejudicados com o alto índice de recusas administrativas, não restando outra alternativa a não ser buscar a concessão do benefício pela via judicial, o que leva à uma excessiva judicialização dos benefícios previdenciários.

Por tais motivos, defende-se que a análise do requerimento administrativo ou judicial deve ser feita levando em consideração as peculiaridades da vida campesina que, muitas vezes, transforma a tarefa de obtenção de documentos comprobatórios em nome do trabalhador rural em um processo complexo para a maioria dos interessados.

Coerente com esse entendimento, Gleiser Soares (2009, não paginado), especialista em Direito Previdenciário, esclarece que:

Assim o importante é analisar o caso concreto, devendo o técnico administrativo do INSS angariar todas as informações necessárias, através de documentação e depoimentos, sem julgar precipitadamente, partindo de pré-conceitos formados, o que por vezes acaba no indeferimento ilegal do benefício. Inclusive quando necessário, deve o servidor valer-se da possibilidade concedida pelas Instruções Normativas da Autarquia, de se fazer uma pesquisa in loco para comprovar os fatos alegados.

Portanto, nota-se que a problemática apontada revela-se um assunto complexo que deve ser estudado de maneira mais aprofundada, pois envolve diversas questões práticas que prejudicam os trabalhadores rurais na obtenção de documentos hábeis para comprovar sua condição de segurado especial, bem como influenciam no livre convencimento do servidor responsável pela valoração das provas apresentadas no processo administrativo.

Passa-se, portanto, à análise de algumas dessas questões envolvidas no funcionamento do mecanismo de concessão da aposentadoria por idade rural.

4.1 Informalidade

A primeira observação recai sobre a realidade em que vivem as pessoas que exercem atividades campesinas, tendo em vista que o meio rural é fortemente marcado pela informalidade, o que impossibilita a obtenção dos documentos exigidos legalmente para a comprovação do exercício de atividades rurais no período de carência.

De maneira geral, a fragilidade do processo de formalização de documentos ainda é constantemente observada no cenário rural. Isso porque, grande parte dos trabalhadores rurais que exercem a agricultura familiar desempenham suas atividades rurais e a comercialização de seus produtos sem qualquer registro formal. Ocorre que, sem a devida regularização, torna-se difícil a obtenção de determinados documentos, como a Nota Fiscal Eletrônica do Produtor Rural – documento que registra a circulação de mercadorias.

A respeito do tema, Castro e Lazzari (2020, não paginado) menciona:

Ocorre que existe uma lacuna e, ao mesmo tempo, uma falta de clareza a respeito da condição do segurado especial, na medida em que, entre as hipóteses de descaracterização da condição de segurado especial, encontra-se, justamente, o seu enquadramento em qualquer outra categoria de segurado obrigatório, o que inclui a sua vinculação à previdência social na condição de pequeno empresário, como contribuinte individual. Diante disso, o desenvolvimento dessas atividades acaba ocorrendo, na grande maioria dos casos, de maneira informal.

Para a correta regularização da profissão, é necessário que o agricultor familiar ou o produtor rural efetue alguns registros de suas atividades junto aos órgãos competentes, tais como a Inscrição Estadual ou Municipal junto à Secretaria de Fazenda do estado/município, o CNPJ rural junto à Receita Federal e a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) emitida por um órgão ou entidade credenciada.

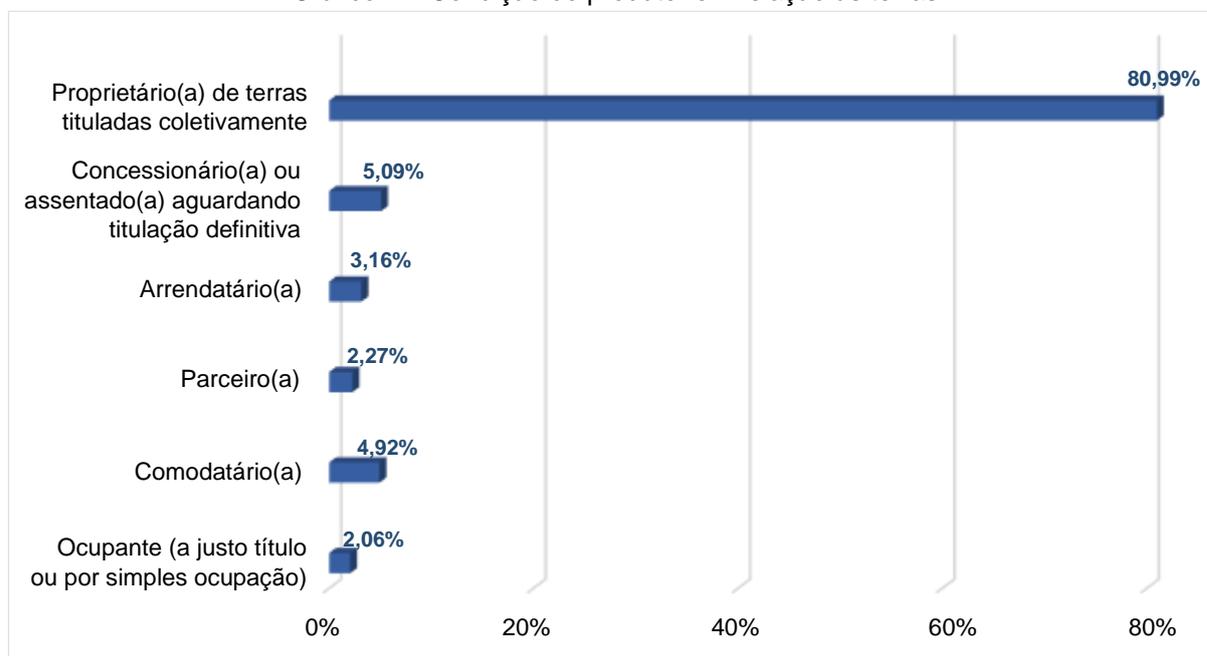
Além de possibilitar a comercialização de produtos de forma regular, o registro nos órgãos competentes proporciona outros benefícios ao trabalhador rural, como o acesso às políticas públicas.

Não obstante, ressalta-se que a formalização da propriedade também é um instrumento valioso para a comprovação da atividade rural. O último Censo Agropecuário, realizado no ano de 2017, apontou que a área de estabelecimentos agropecuários no Brasil atingia o montante de 351 milhões de hectares, dos quais 85% eram situados em terras próprias.³⁹ Além disso, cumpre ressaltar, que cerca de 72% (3.653.912) do total de estabelecimentos agropecuários eram ocupados por produtores individuais.

³⁹ BRASIL. Censo Agro 2017. Disponível em: < <https://censoagro2017.ibge.gov.br/resultados-censo-agro-2017.html>>. Acesso em: abril 2022.

Acerca da condição do produtor em relação às terras, o Censo Agro 2017 apresentou os seguintes resultados:

Gráfico 1 – Condição do produtor em relação às terras



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2017.

Nesse passo, no cenário atual, observa-se que muitos trabalhadores rurais exercem suas atividades em propriedades irregulares, sem quaisquer registros do imóvel rural. Ademais, quando as atividades rurais são exercidas no imóvel rural de um terceiro, faz-se mister a obtenção de documentos que demonstrem o vínculo existente, tais como contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural.

Cumprе salientar que, para fins previdenciários, os documentos comprobatórios de propriedades de terceiro não integrante do grupo familiar só servem como início de prova material se tiverem o reconhecimento de firma em cartório ou autenticação que comprove a data de sua elaboração. Acrescenta-se, ainda, que os documentos confeccionados em época próxima ao requerimento ou ao implemento do requisito etário, bem como em momento posterior a essas datas, são considerados documentos frágeis e imprestáveis ao deslinde da causa. Nesse sentido:

PREVIDENCIÁRIO E CONSTITUCIONAL. APOSENTADORIA POR IDADE. RURÍCOLA. INEXISTÊNCIA DE PROVA DA QUALIDADE DE SEGURADO. AUSÊNCIA DE INÍCIO DE PROVA MATERIAL. PROVA INIDÔNEA. INÍCIO DE PROVA MATERIAL INFIRMADO PELAS DEMAIS PROVAS CONSTANTES DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE DEFERIMENTO DO

BENEFÍCIO COM BASE UNICAMENTE NA PROVA TESTEMUNHAL. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Não se prestam como necessário início razoável de prova material do labor rural documentos confeccionados em momento próximo ao ajuizamento da ação ou ao implemento do requisito etário, em especial quando não encontram sintonia com o conjunto probatório dos autos. 2. Não é admissível o reconhecimento de tempo de exercício de atividade rural em prova exclusivamente testemunhal. 3. Considerado o caráter social que permeia o Direito Previdenciário, a coisa julgada opera efeitos secundum eventum litis ou secundum eventum probationis, permitindo a renovação do pedido, ante novas circunstâncias ou novas provas. Precedentes. 4. Apelação a que se nega provimento. (TRF da 1ª Região, AC 0019721-30.2014.4.01.9199/MG, Apelação Cível, julgado em 02/09/2014, DJe 14/01/2015).

Além do pequeno produtor em regime de economia familiar, há ainda trabalhadores rurais que atuam como empregados temporários ou permanentes, enquadrando-se nas categorias de contribuinte individual rural, trabalhador avulso e empregado rural, nos termos do art. 11 da Lei n. 8.213/91.

Para os trabalhadores rurais enquadrados nessas três últimas categorias, a informalidade característica da vida do campo é ainda mais prejudicial. Isso porque, considerando que as atividades rurais sujeitam-se à vulnerabilidade ocasionada pela sazonalidade da produção agrícola, é bastante comum que esses trabalhadores rurais desenvolvam atividades de maneira informal, uma vez que, em busca de melhores condições, muitos deles passam a exercer, de forma intercalada, atividades urbanas e rurais ou, até mesmo, abandonam, por alguns anos, o labor rurícola.

Ocorre que, ao ultrapassar o período de 120 dias corridos ou intercalados, no ano civil, exercendo atividades remuneradas, o trabalhador rural perde sua qualidade de segurado especial. Além disso, na maioria das vezes, as atividades remuneradas desempenhadas não possuem quaisquer registros em CTPS ou quaisquer outros documentos hábeis a comprovar o vínculo existente com o empregador rural, afastando, dessa forma, o trabalhador rural do enquadramento nas demais categorias de segurados obrigatórios do RGPS e excluindo-os da proteção previdenciária e trabalhista.

4.2 Falta de instrução

É bem verdade que a formalização de documentos relativos às atividades agrícolas desempenhadas não é uma preocupação constante dos trabalhadores rurais, salvo quando se mostram realmente necessários. Em consequência, os

documentos juntados ao decorrer da sua vida são mínimos e insuficientes para serem considerados início de prova material para fins previdenciários.

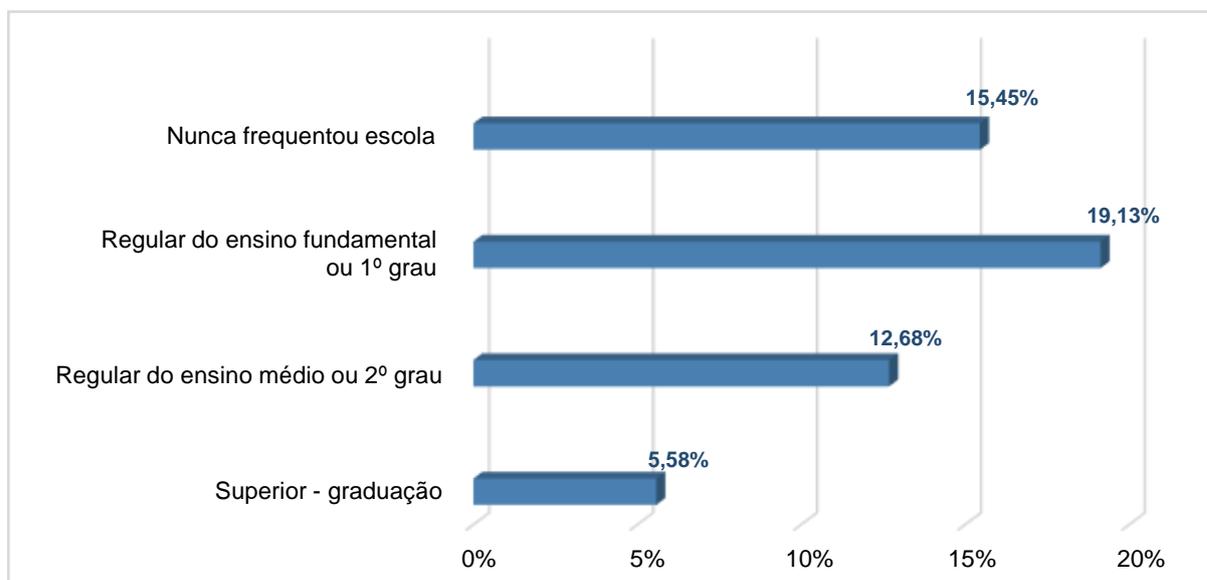
Nessa perspectiva, não se pode olvidar que os trabalhadores rurais, normalmente, são pessoas humildes, de baixa instrução e que não têm conhecimento acerca das exigências legais para a concessão da aposentadoria por idade rural. A propósito, muitos deles sequer sabem da possibilidade de adquirir um benefício previdenciário concedido pelo INSS.

Os reflexos da falta de instrução são ainda mais evidentes quando se trata de mulheres lavradoras. Isso porque, embora muitas delas exerçam o labor rurícola por anos a fio juntamente com seu cônjuge ou desempenhem outras atividades rurais temporárias, as mesmas carecem de documentos que comprovem sua condição de segurada especial. Além disso, nota-se que os poucos documentos que possuem constam a profissão de doméstica ou do lar, que assim foram registrados puramente por uma questão cultural.

Segundo as informações do último Censo Agro realizado, no ano de 2017, mais de 15 milhões de pessoas desempenhavam atividades agropecuárias à época da coleta dos dados. Em análise do perfil dos trabalhadores rurais, constatou-se que o índice de analfabetismo alcançava o montante de 23% da quantia total de produtores rurais. Pormenorizadamente, cerca de 22% dos analfabetos eram do sexo masculino, enquanto 24% eram mulheres que não sabiam ler e escrever.

Acerca do nível de escolaridade, o Censo Agro 2017 apontou os seguintes resultados: aproximadamente 15% dos estabelecimentos agropecuários pertencem a produtores que nunca frequentaram uma escola, 19,13% são de produtores que concluíram o ensino fundamental regular, 12,68% pertencem aos produtores que concluíram o ensino médio e apenas 5,58% dos estabelecimentos são de produtores que cursaram ensino superior, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Número de estabelecimentos agropecuários por escolaridade do produtor



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2017.

Frente ao exposto, nota-se que o baixo nível de escolaridade é uma característica marcante na área rural. Soma-se a isso o fato de que os trabalhadores rurais carecem de informações e esclarecimentos adequados sobre os critérios específicos para a concessão de benefícios previdenciários, tendo em vista que a Previdência Social pouco se preocupa em fornecer tais instruções.

Considerando a falta de orientação adequada e o baixo nível de instrução dos trabalhadores rurais, é de aduzir-se que a previsão de atualização anual das informações constantes no CNIS, que passará a ser utilizada como forma exclusiva de comprovação da condição de segurado especial, prejudicará, ainda mais, diversos trabalhadores rurais que não possuem acesso à informação ou encontram dificuldades de locomoção para as cidades mais próximas que possuem Unidades de Atendimento da Previdência Social ou outros órgãos públicos.

De mais a mais, o mais preocupante é que uma grande parcela desses trabalhadores rurais sequer saberá da exigência desse novo critério para a concessão dos benefícios previdenciários. Por tais motivos, é importante que a Previdência Social atue em conjunto com os sindicatos rurais, visando a difusão das informações necessárias aos segurados especiais, haja vista que os sindicatos apresentam-se como importantes instrumentos na mediação entre a Previdência Social e os segurados especiais.

4.3 Não obrigatoriedade de contribuição

A redação do art. 25, incisos I e II, da Lei n. 8.212/91, determina que a alíquota total da contribuição do segurado especial é de 1,3% sobre a receita do produto da comercialização da produção,⁴⁰ sendo o recolhimento de responsabilidade da empresa adquirente dos produtos. Não obstante, o segurado especial pode, ainda, optar por contribuir facultativamente à Previdência como contribuinte individual ou facultativo com a alíquota de 20% sobre o salário de contribuição e receber benefícios previdenciários superiores a 1 (um) salário mínimo.

Por outro lado, da dicção do art. 39, inciso I, da Lei n. 8.213/91 extrai-se que, não havendo contribuição, é garantido aos segurados especiais a concessão de aposentadoria por idade, no valor de 1 (um) salário mínimo. Para tanto, basta que o segurado especial comprove o efetivo exercício de atividades rurais no período de carência (180 meses) imediatamente anterior ao requerimento do benefício.

Observa-se que existe uma divergência conceitual em relação à natureza jurídica dos benefícios previdenciários destinados aos segurados especiais. Isso porque, uma parte da doutrina considera que os benefícios concedidos aos trabalhadores rurais possuem caráter assistencial (não contributivo), indo de encontro com o sistema da Previdência Social que possui como um de seus princípios basilares a exigência de contribuição.

Por outro lado, há doutrinadores que defendem que esse entendimento não está alicerçado na legislação previdenciária ou em qualquer outra fonte de direito, haja vista que os segurados especiais contribuem para o sistema de custeio dos benefícios, mas não de forma direta. Portanto, nessa ótica, a ausência de recolhimento feito diretamente pelos segurados não descaracteriza o sistema contributivo da Previdência Social, o que ocorre é apenas uma forma diferenciada de contribuição.⁴¹

⁴⁰ Lei n. 8.212/91. “Art. 25 - A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de: I - 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção; II - 0,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho.”

⁴¹ GARCIA, Silvio Marques. A aposentadoria por idade do trabalhador rural sob o enfoque constitucional: efetivação por meio da atividade judicial. Franca, 2013. p. 151 e 158.

Certo é que a falta de recolhimento de contribuições leva à um processo de obtenção da aposentadoria por idade rural ainda mais difícil, tendo em vista que o recolhimento de contribuições deixa de ser um dado comprobatório da condição de segurado, tornando-se necessária a exigência de outras formas de comprovação, quais sejam, o início de prova material corroborada pela prova testemunhal.

Na opinião abalizada de Sérgio Pinto Martins, é necessário que haja uma mudança no sistema de proteção ao trabalhador rural para que deixe de ser em parte não contributivo, tendo em vista que sendo dessa forma, a probabilidade de o trabalhador rural optar por não contribuir é consideravelmente maior.⁴²

Em que pese a ausência de contribuição tornar a exigência comprobatória da condição de segurado mais complexa, é preciso levar em consideração as particularidades da vida do campo discutidas anteriormente que justificam o tratamento diferenciado dado à categoria dos segurados especiais: a informalidade típica das relações camponesas e a falta de instrução dos trabalhadores rurais.

Assim sendo, exigir que o trabalhador rural recolha contribuições mensais para que possa, futuramente, receber um benefício previdenciário na velhice, seria um retrocesso ao sistema de proteção social do trabalhador rural, haja vista que muitos deles são apenas pequenos produtores rurais ou exercem atividades rurais em regime de economia familiar, sem condições de contribuir mensalmente, mesmo que com valores baixos.

Nessa perspectiva, vale transcrever as ponderações feitas, acertadamente, por Castro e Lazzari (2020, não paginado) acerca do assunto:

[...] devemos nos recordar que é no meio fundiário que encontramos a maior parcela de indivíduos ainda não alfabetizados, e, pior, submetidos a condições de trabalho, muitas vezes análogas às da escravidão. Querer exigir deste homem que tenha pleno conhecimento das normas legais a respeito de Previdência e dele cobrar que venha a contribuir, inclusive pelo período pretérito, quando sequer havia lei que assim exigisse, não condiz com uma política voltada para a população economicamente hipossuficiente.

Dado o exposto, percebe-se que a possibilidade de o trabalhador rural receber aposentadoria por idade sem efetuar o recolhimento de contribuições é um dos motivos que ocasionam dificuldades na comprovação da condição de segurado especial. Entretanto, embora esse tratamento diferenciado possa ser prejudicial em

⁴² MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da Seguridade Social. 11. Ed., São Paulo: Atlas, 1999, p. 287.

dadas circunstâncias, a exigência do recolhimento de contribuições para essa categoria, como forma simplificada e única de comprovação, não apresenta-se como uma solução viável para o problema apontado.

4.4 Combate às fraudes contra à Previdência Social

Em última análise, observa-se que outro ponto crucial para a grande quantidade de recusas administrativas e judiciais do benefício ora discutido é o fato de que há uma cautela redobrada nas análises dos requerimentos, tendo em vista que a aposentadoria por idade rural é um benefício que pode ser concedido sem qualquer contraprestação prévia por parte do segurado, desde que se faça a comprovação da condição de segurado através de documentos e testemunhas.

Ocorre que, na prática, alguns documentos utilizados para comprovar o exercício de atividade rural podem ser facilmente confeccionados mediante informações autodeclaratórias ou inverídicas, o que acarreta a produção de provas com o intuito exclusivo de obtenção do benefício previdenciário e, conseqüentemente, aumentam o índice de concessões indevidas do benefício.

A concessão de benefícios irregulares, constantemente, é alvo de operações realizadas pela Força-Tarefa Previdenciária (FTP), uma força-tarefa na qual atuam em parceria a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e a Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho, a fim de identificar quadrilhas responsáveis por fraudar documentos para obtenção de benefícios.

Nos anos de 2020 e 2021, nos estados do Piauí, Goiás e Maranhão, a Polícia Federal identificou cerca de 2 mil benefícios de aposentadoria por idade rural com indícios de fraudes, gerando um prejuízo de mais de R\$ 56 milhões em valores pagos pelo INSS. Durante a operação, foram realizadas as prisões de várias pessoas envolvidas, dentre as quais encontravam-se servidores do INSS, advogados e terceiros que falsificavam documentos com o objetivo de obterem o benefício de aposentadoria por idade rural para supostos segurados especiais ou para pessoas fictícias.⁴³

⁴³ BRASIL. Ministério do Trabalho, Emprego e Previdência, Polícia Federal, Agência Brasil. Aposentadoria rural: operação da PF evita fraude de R\$ 100 milhões. Canal Agro Estadão. Publicado

As falsificações podem ser realizadas em diversos tipos de documentos, incluindo documentos públicos e privados relativos ao imóvel rural, tais como DAPs e contratos rurais, bem como em documentos básicos de identificação, tais como o RG e registros civis.

Neste contexto, uma das formas de falsificação de documentos se dá por meio da inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR) que, frequentemente, é apresentado como uma das provas da titularidade da área rural. Em que pese tenha sido criado para o controle do desmatamento e para o monitoramento de imóveis rurais, o CAR vem sendo utilizado de forma ilegal por fraudadores, por se tratar de um documento meramente declaratório e facilitador na obtenção de financiamentos bancários para projetos agropecuários.

Não obstante, observa-se que o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) também é um método de regularização autodeclaratória, haja vista que o cálculo do ITR é feito apenas com base na quantidade de áreas rurais, valor das terras e ocupação e uso dos imóveis. Acontece que, tais informações são autodeclaradas pelos próprios proprietários, o que transforma o ITR em mais um mecanismo utilizado para a falsificação de documentos comprobatórios.

Nesse ponto, cumpre destacar ainda, que existe uma fiscalização totalmente ineficaz nos registros de imóveis rurais feitos em cartórios, tendo em vista que é possível a apresentação de quaisquer documentos para comprovação da titularidade da terra, inclusive os recibos de pagamento de ITR, sem que haja qualquer análise em relação a validação das informações fornecidas pelos interessados.

De mais a mais, vale lembrar que a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) é um dos documentos elencados no art. 106 da Lei de Benefícios que pode ser considerado início de prova material, alternativamente, para fins de concessão de aposentadoria por idade rural. Todavia, atualmente, observa-se que diversos proprietários de imóveis rurais são inscritos e beneficiados pelo Programa Nacional

em: 18 mar. 2022. Disponível em: <<https://summitagro.estadao.com.br/noticias-do-campo/aposentadoria-rural-operacao-da-pf-evita-fraude-de-r-100-milhoes/#:~:text=Den%C3%Bancia%20de%20fraudes,Previd%C3%AAncia%20Social%20ou%20por%20correspond%C3%AAncia.>>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) de forma indevida, mediante concessões feitas por meio de fraudes na emissão de DAPs.

Vale lembrar que o ato de falsificar documentos públicos ou particulares é tipificado como crime, de acordo com os arts. 297, §3º e 298 do Código Penal Brasileiro. *In verbis*:

Art. 297 – Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro:

Pena – reclusão, de dois a seis anos, e multa.

[...]

§ 3º Nas mesmas penas incorre quem insere ou faz inserir:

I – Na folha de pagamento ou em documento de informações que seja destinado a fazer prova perante a previdência social, pessoa que não possua a qualidade de segurado obrigatório;

II – Na Carteira de Trabalho e Previdência Social do empregado ou em documento que deva produzir efeito perante a previdência social, declaração falsa ou diversa da que deveria ter sido escrita;

III – em documento contábil ou em qualquer outro documento relacionado com as obrigações da empresa perante a previdência social, declaração falsa ou diversa da que deveria ter constado.

Art. 298 – Falsificar, no todo ou em parte, documento particular ou alterar documento particular verdadeiro:

Pena – reclusão, de um a cinco anos, e multa.

Não obstante, o servidor público que inserir ou facilitar a inserção de dados falsos em sistemas de informações da Previdência Social, a fim de obter o benefício previdenciário, também deverá ser punido, nos termos do art. 313-A do Código Penal. Outrossim, o art. 171, § 3º, do CP, estabelece que utilizar documentação falsa com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem ilícita, induzindo ou mantendo alguém em erro mediante meio fraudulento, no âmbito previdenciário, é conduta criminosa tipificada como estelionato.

Da mesma sorte, não se pode negar que as fraudes previdenciárias não ocorrem exclusivamente na obtenção de benefícios rurais. Daí no expressivo dizer de Castro e Lazzari (2020, não paginado): “quanto às fraudes, existem, mas não apenas nas aposentadorias concedidas aos rurais como também nas pagas aos ex-combatentes e aos anistiados, e mesmo no meio urbano.”

Nessa vereda, é indubitável que o alto índice de fraudes torna o processo de concessão do benefício de aposentadoria por idade rural mais complexo, haja vista que as análises na via administrativa são feitas de forma mais rigorosa, a fim de evitar a ocorrência de irregularidades. Nesse sentido, na maioria das vezes, os poucos

documentos apresentados pelos interessados não são aceitos pelo INSS para a comprovação da qualidade de segurado especial, sendo necessário recorrer a via judicial para uma análise mais precisa do caso concreto.

Por conseguinte, muitos segurados especiais que fazem jus ao benefício de aposentadoria por idade acabam sendo prejudicados no combate às fraudes contra a Previdência Social. De aduzir-se, em conclusão, que é necessário que a autarquia previdenciária busque formas de redução da ocorrência de fraudes sem que gerem um processo mais dificultoso para os trabalhadores rurais que realmente necessitam do benefício previdenciário. À guisa de exemplo, pode-se citar que a utilização de um método mais seguro na identificação do interessado, como a identificação biométrica proveniente de um banco de dados do poder público, seria uma ferramenta vantajosa no combate às fraudes que utilizam documentos pessoais falsos.

5 CONCLUSÃO

A Previdência Social é um subsistema da Seguridade Social que atua como um importante mecanismo de proteção à dignidade da pessoa humana, tendo em vista que busca prover amparo financeiro em situações de riscos sociais, a fim de garantir as condições mínimas à subsistência dos segurados e de seus dependentes. Além disso, a Previdência Social possui um papel essencial na redução das desigualdades sociais e regionais, por meio da política de redistribuição de renda.

No Brasil, o reconhecimento do direito à aposentadoria por idade como um direito fundamental dos segurados especiais é fruto de um processo legislativo gradual de proteção previdenciária ao trabalhador rural. Uma das maiores conquistas do sistema previdenciário rural deu-se com o advento da Constituição Federal de 1988 ao estabelecer a redução do requisito etário necessário para a obtenção da aposentadoria por idade, em respeito ao princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.

De mais a mais, o atual ordenamento constitucional também estabelece um tratamento diferenciado ao trabalhador rural em relação a base de cálculo da contribuição previdenciária (art. 195, §8, CF). Não obstante, não havendo contribuição, é assegurado ao trabalhador rural o direito à aposentadoria por idade, desde que comprovado o efetivo exercício de atividade rural pelo período de 180

(cento e oitenta) meses ou 15 (quinze) anos, por meio de prova documental, corroborada por testemunhas.

Ao longo do presente estudo, observou-se que, apesar das evoluções alcançadas, o sistema previdenciário rural ainda possui um grande obstáculo a ser superado para a real efetivação dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais: a dificuldade de comprovação documental da condição de segurado especial. Isso porque, para os trabalhadores rurais, reunir documentos suficientes que possam ser utilizados como início de prova material para a comprovação de sua condição de segurado especial é uma árdua tarefa.

Os motivos que ocasionam a dificuldade comprobatória enfrentada pelos trabalhadores rurais podem ser facilmente compreendidos ao observar a realidade que os circunda. Nesse sentido, nota-se que a maioria das atividades rurícolas são exercidas de maneira informal, uma vez que a obtenção de documentos não é uma preocupação constante da população rural, onde encontram-se grande parte dos analfabetos. Além do baixo nível de escolaridade, observa-se ainda, que os trabalhadores rurais sofrem com a falta de orientações e esclarecimentos adequados fornecidos pela Previdência Social, favorecendo o abandono e a marginalização característica das pessoas que vivem no meio rural.

De outra parte, embora a não obrigatoriedade de contribuição seja uma medida atenuante do princípio da proteção ao hipossuficiente, a ausência de recolhimento das contribuições também gera um processo mais custoso ao trabalhador rural, visto que exige-se a utilização de outras maneiras para demonstrar sua condição de segurado especial, qual seja, a apresentação de início de prova material.

Acrescenta-se ainda, que a constante ocorrência de fraudes na concessão do benefício de aposentadoria por idade rural torna ainda mais rigorosa a análise administrativa dos requerimentos, o que prejudica alguns segurados especiais que realmente necessitam do benefício, muito embora sejam alheios à problemática enfrentada pela Previdência Social no combate às fraudes.

Por tais motivos, raramente os trabalhadores rurais obtêm a aposentadoria por idade pela via administrativa, seja porque não possuem documentos capazes de comprovar o exercício de atividade rural pelo período de carência necessário ou em razão do não cumprimento das exigências feitas pela autarquia previdenciária. Por

consequência, observa-se a ocorrência de um alto índice de recusas administrativas dos requerimentos, o que leva à uma judicialização excessiva dos benefícios de aposentadoria por idade rural.

Ocorre que, diante da grande quantidade de processos, sabe-se que o Poder Judiciário encontra-se sobrecarregado, ocasionando uma longa espera à demanda do trabalhador rural que já enfrentou uma trajetória com diversas dificuldades no decorrer da sua vida, resultantes do labor rurícola. Como consequência, observa-se, cada vez mais, um cenário repleto de trabalhadores rurais idosos tendo seus direitos totalmente usurpados e negligenciados.

Sem a pretensão de haver aqui esgotado o tema, a conclusão a que se pode chegar é a de que a legislação previdenciária precisa ser interpretada em observância aos princípios da boa-fé, razoabilidade e segurança jurídica, levando em conta a realidade social dos trabalhadores rurais e todas as suas particularidades. Em outras palavras, faz-se necessário buscar formas que simplifiquem a árdua tarefa de comprovação do exercício de atividades rurais, tais como a realização de visitas à residência do segurado especial para averiguar as reais condições em que vivem esses trabalhadores.

Ressalta-se, ainda, a importância da atuação da Previdência Social em parceria com os sindicatos rurais, a fim de que os trabalhadores rurais tenham fácil acesso às informações necessárias acerca da importância da formalização de documentos e o preenchimento dos requisitos exigidos para a obtenção da aposentadoria por idade.

Finalmente, defende-se a ideia de que o sistema securitário precisa adotar uma interpretação ampla da legislação previdenciária, no intuito de que o conjunto de provas apresentado pelos trabalhadores rurais seja analisado caso a caso, haja vista que cuida-se, aqui, de uma problemática que deve ultrapassar a análise de elementos tão somente jurídicos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Anna Vithoria Rocha Martins. **A dificuldade probatória para a comprovação da atividade rural pelo segurado especial**. Revista Jus Navigandi, 2019. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/74420/a-dificuldade-probatoria-para-a-comprovacao-da-atividade-rural-pelo-segurado-especial>>. Acesso em: 09 fev 2022.

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 12. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2020.

ANDRADE, Taise. **Crítérios de análise do segurado especial: a comprovação da qualidade de segurado especial para concessão do benefício previdenciário aposentadoria por idade**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Sergipe, 2016. Disponível em: <https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/criterios-analise-segurado-especial-comprovacao-qualidade-segurado.htm#indice_25>. Acesso em: 22 abril 2022.

BABORA, Makely Aparecida Rodrigues. **Aposentadoria por idade trabalhador rural**. 2017. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Instituição de Ensino Superior Universidade de Cuiabá, Cuiabá, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.pgsskroton.com/bitstream/123456789/20274/1/MAKELY%20APARECIDA%20RODRIGUES.pdf>>. Acesso em: 20 abril 2022.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado especial: novas teses e discussões**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2018.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; BERWANGER, Liese Scher. **Meio século de proteção previdenciária no meio rural – desafios históricos e atuais**. Curitiba: Juruá, 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 16 fev. 2022.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

_____. **Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o regulamento da previdência social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 maio 1999.

_____. **Informes de Previdência Social**. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Previdência, v. 34, n. 1, jan. 2022. Disponível em: < <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/noticias-e-conteudo/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes/arquivos/2022/informe-de-previdencia-janeiro-2022.pdf> >. Acesso em: 19 de abril 2022.

_____. **Súmulas/Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/listaSumulas.php>>. Acesso em: abril 2022.

_____. **Instrução Normativa nº 77, de 21 de janeiro de 2015.** 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. Ministério da Previdência Social/Instituto Nacional do Seguro Social.

_____. **Lei nº. 13.846, de 18 de junho de 2019.** Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, 2019.

_____. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, 1991.

_____. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, 1991.

CARDOSO, Lizarb Cilindro. **Da aposentadoria por idade ao trabalhador rural enquadrado na categoria contribuinte individual.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4025, 9 jul. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29741>>. Acesso em: 14 abr. 2022.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

COIMBRA, José dos Reis Feijó. **Direito previdenciário brasileiro.** 7. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997.

COSTANZI, Rogério Nagamine. FERNANDES, Alexandre Zioli. **Evolução das Concessões Judiciais de Benefícios no INSS.** Jornal Valor Econômico, janeiro de 2021. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif484-19-26.pdf>>. Acesso em: 05 abril 2022.

GARCIA, Silvio Marques. **A aposentadoria por idade do trabalhador rural sob o enfoque constitucional: efetivação por meio da atividade judicial.** 2013. 318 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2013. Disponível em: <<https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/Direito/silvio-marques-garcia.pdf>>. Acesso em: 20 abril 2022.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 12. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2015.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

LIMA, Leiliane Dantas. **A dificuldade de comprovação da atividade rural para fins de aposentadoria**. Jusbrasil, 2019. Disponível em: <<https://leiladantas12.jusbrasil.com.br/artigos/759776963/a-dificuldade-de-comprovacao-da-atividade-rural-para-fins-de-aposentadoria>>. Acesso em: 15 abril 2022.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 11. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

NASCIMENTO, Laice da Costa. **A Proteção social do trabalhador rural e a dificuldade de comprovação para fins de concessão de benefícios previdenciários**. 2019. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro Universitário Uninovafapi, Piauí, 2019. Disponível em: <https://assets.uninovafapi.edu.br/arquivos/old/arquivos_academicos/repositorio_Biblioteca/ddireit/20191/A%20PROTE%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20DO%20TRABALHADOR%20RURAL%20E%20A%20DIFICULDADE%20DE%20COMPROVA%C3%87%C3%83O%20PARA%20FINS%20DE%20CONCESS%C3%83O%20DE%20BENEFICIOS%20PREVIDENCIARIOS.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2022.

OLIVEIRA, Antonio Carlos de. **Direito do trabalho e previdência social: estudos**. São Paulo, LTr, 1996.

PERSIANI, Mattia. **Direito da Previdência Social**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

SILVA, Bruna Batista da. **A ampliação dos meios de prova da atividade rural para fins previdenciários**. Âmbito Jurídico, 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-previdenciario/a-ampliacao-dos-meios-de-prova-da-atividade-rural-para-fins-previdenciarios/>>. Acesso em: 16 abril 2022.

SOARES, Gleiser Lúcio Boroni. **A aposentadoria rural**. IEPREV: Instituto de Estudos Previdenciários, 2009. Disponível em <https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/3/1097/a_aposentadoria_rural#:~:text=A%20aposentadoria%20rural%20representa%20um,pobres%20das%20regi%C3%B5es%20menos%20desenvolvidas.>. Acesso em: 02 abr. 2022.