

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

ALEXANDRE ANDRADE DO MONTE SILVA

**A EXIGÊNCIA PROBATÓRIA DO INSS PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE
APOSENTADORIA POR IDADE AO SEGURADO ESPECIAL FRENTE AOS
PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE**

SOUSA

2014

ALEXANDRE ANDRADE DO MONTE SILVA

**A EXIGÊNCIA PROBATÓRIA DO INSS PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE
APOSENTADORIA POR IDADE AO SEGURADO ESPECIAL FRENTE AOS
PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Paulo Abrantes de Oliveira

SOUSA

2014

ALEXANDRE ANDRADE DO MONTE SILVA

**A EXIGÊNCIA DOCUMENTAL PERPETRADA PELO INSS PARA CONCESSÃO
DO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA POR IDADE AO SEGURADO ESPECIAL
FRENTE AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE**

Trabalho monográfico apresentado ao
Curso de Direito do Centro de Ciências
Jurídicas e Sociais da Universidade
Federal de Campina Grande, como
exigência parcial da obtenção do título de
Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

BANCA EXAMINADORA:

Aprovada em: ____/____/____

Prof^a. Paulo Abrantes de Oliveira
Orientador

Prof^o.Dr.
Examinador

Prof^o.Dr.
Examinador

SOUSA
2014

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho a todos que fizeram parte desta luta, ao meu lado, em especial, a um grande homem que viveu nesta terra entre nós, ao meu querido avô, Senhor Ramiro Andrade de Melo, bem como, aos meus filhos, Adrielly Victória Andrade do Monte Sousa, Arthur Máximus Alexandre Andrade do Monte Sousa e Igor do Monte Andrade de Sousa, razões do meu esforço e da minha dedicação durante toda essa empreitada.

Agradeço também ao meu orientador Paulo Abrantes de Oliveira, carinhosamente conhecido por todos como Paulinho Abrantes, que teve toda paciência e confiança, mesmo com todas as minhas dificuldades pessoais.

Dedico de igual modo, a todos os professores da UFCG que tiveram enorme contribuição na minha formação profissional.

RESUMO

O estudo do segurado especial é tema dos mais polêmicos na seara do direito previdenciário, e essa polêmica tende a se agravar quando se considera a concessão de benefícios previdenciários, e em especial, no caso específico da presente pesquisa, na concessão do benefício de aposentadoria por idade. A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar se a exigência probatória feita pelo Instituto da Nacional de Seguridade Social como exigência para a concessão da aposentadoria por idade ao segurado especial é condizente com a condição de hipossuficiência deste, bem como com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. No que atine a problematização convém questionar: A exigência do INSS de produção de provas documentais para concessão de aposentadoria do segurado especial fere os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tendo em vista a posição de hipossuficiência destes? Desse modo, como trata-se de um tema bastante polêmico, sem mencionar a inquestionável atualidade, resta clarividente a necessidade de se analisar o tema. Já no que se refere aos objetivos específicos, pode-se mencionar: valiar o sistema previdenciário brasileiro; desenvolver um estudo acerca do segurado especial e da aposentadoria por idade rural; por fim, ponderar se a exigência documental feita pelo INSS para concessão do benefício de aposentadoria por idade rural está condizente com a legislação pátria e os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Para tanto, utiliza-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, uma vez que o estudo parte de princípios, leis, normas gerais e doutrinas mais abrangentes, para, posteriormente concentrar-se no cerne do tema. Enfatiza-se o emprego da técnica de pesquisa bibliográfica e a documental. Assim sendo, considerando a condição de hipossuficiência em que se encontra o segurado especial, busca-se demonstrar que a exigência probatória da autarquia previdenciária é totalmente desproporcional e fere os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Palavras-chave: Segurado Especial. Aposentadoria por idade. Princípio da Proporcionalidade e razoabilidade.

ABSTRACT

The study of the particular insured is the most controversial topic in the camp of the social security law, and this controversy tends to worsen when considering the granting of welfare benefits, and in particular, in the specific case of this research, the grant of retirement benefit for old. This research has as main objective to analyze whether the probative demand made by the INSS as a requirement for the granting of the special retirement age is insured consistent with the condition hipossuficiência [sic] this, as well as with the principles of reasonableness and proportionality. Atine in the problematic question must be asked: Requiring INSS production of documentary evidence for the granting of retirement specially insured violates the principles of reasonableness and proportionality in view of the position of these hipossuficiência [sic]? Thus, as it is a very controversial issue, not to mention the indisputable actuality, clairvoyant remains a need to examine the topic. You regard to specific objectives, one can mention: Evaluate the Brazilian social security system; Develop a study of the special insured and rural retirement; Finally, consider the documentary demand made by the INSS for granting the benefit of retirement by rural age is consistent with the country laws and the principles of proportionality and reasonableness. For this, we use the method of hypothetical-deductive approach, since the study of principles, laws, general rules and more comprehensive doctrines for later focus on the crux of the issue. It emphasizes the use of the technique of bibliographic and documentary research. Therefore, considering the condition of hipossuficiência [sic] that is the special insured, we seek to demonstrate that the evidentiary requirement of social security authority is totally disproportionate and violates the principles of proportionality and reasonableness.

Keywords: Special Insured. Retirement age. Principle of Proportionality. Principle of Reasonableness

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	ASPECTOS GERAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	9
2.1	CONCEITO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	9
2.2	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	11
2.3	PRINCÍPIOS PREVIDENCIÁRIOS	15
2.3.1	Universalidade de Cobertura e do Atendimento	16
2.3.2	Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais	17
2.3.3	Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios e Serviços	17
2.3.4	Irredutibilidade do Valor dos Benefícios	18
2.3.5	Equidade na Forma de Participação e no Custeio	19
2.3.6	Diversidade da Base de Financiamento	19
2.3.7	Princípio da Solidariedade	20
3	DO SEGURADO ESPECIAL E O BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA POR IDADE RURAL	22
3.1	DO SEGURADO ESPECIAL	22
3.2	APOSENTADORIA POR IDADE DO SEGURADO ESPECIAL	26
3.3	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA APOSENTADORIA POR IDADE E BENEFÍCIOS CONFERIDOS AO SEGURADO ESPECIAL	29
4	O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE FRENTE À EXIGÊNCIA PROBATÓRIA PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA RURAL	35
4.1	DA COMPROVAÇÃO DA CONDIÇÃO DE SEGURADO ESPECIAL	35
4.2	O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE	40
4.3	DO TRATAMENTO CONFERIDO AO SEGURADO ESPECIAL POSTULANTE AO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA POR IDADE	44
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
	REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, é considerado segurado especial o trabalhador rural, pessoa física, que more em uma propriedade rural, ou aglomerado urbano ou rural em suas mediações, que, individualmente, em regime familiar ou com auxílio eventual de terceiros, explore atividade agropecuária, extrativista ou seringueiro ou pesqueira.

Nem todo trabalhador rural pode ser considerado segurado especial. Sendo, pois, um gênero, cujas espécies são os contribuintes segurado empregado, segurado individual, segurado avulso, bem como o segurado especial.

O segurado especial, observado sob uma ótica humanística, guarda uma importante característica: sua condição de hipossuficiência, isto é, uma posição de inferioridade perante toda a estrutura estatal. Tendo em vista ser o mesmo, geralmente, uma pessoa sem instrução, que vive à margem da informação, não sabendo, em regra, dos direitos que possui, muito menos como garanti-los. Não raro, o segurado especial, trabalhador rural, não tem conhecimento de como, se e quais provas necessitaria produzir para provar sua condição de agricultor.

Por esse motivo, frequentemente, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nega a concessão de benefícios rurais, tendo em vista a carência de provas que atestem a condição de segurado especial, especialmente, no tocante à comprovação do tempo de prática rural.

Não se pode olvidar que, o INSS, na condição de Administração Pública, pratica atos administrativos, que, logo, são atos vinculados. Assim sendo, o servidor deve agir em estrita observância dos requisitos exigidos, não devendo fazer juízo de valor.

Uma vez não preenchidos esses requisitos, o requerente perde a oportunidade de alcançar o benefício perquirido na via administrativa. Necessitando, desta forma, recorrer ao Poder Judiciário em busca do seu direito. O juiz, sim, pode formular seu livre conhecimento através de provas que não podem ser consideradas na via administrativa como as mãos calejadas, a pele queimada, o conhecimento rural, entre outros.

Desta maneira, faz-se mister verificar a (im)possibilidade de uma maior flexibilização dos requisitos para concessão na via administrativa do segurado

especial, tendo em vista sua característica e condição de hipossuficiência frente à Autarquia Previdenciária.

Assim sendo, pode-se dizer que a presente pesquisa tem como objetivo analisar se a exigência probatória feita pelo INSS, quando do requerimento do benefício de aposentadoria rural pelo segurado especial, encontra-se condizente com a condição de hipossuficiência deste, bem como, com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

A pesquisa será desenvolvida a partir da utilização de fontes bibliográficas e documentais, bem como de notícias, sites da internet, livros, revistas jurídicas, leis, doutrina e jurisprudência.

No desenvolvimento desse estudo será empregado o método de abordagem dedutivo, pois partir-se-á de concepções gerais para, após, limitar-se especificadamente no tema mais específico.

Já no que atine ao método de procedimento, este será o monográfico, que nada mais é que a compilação de um estudo profundo de vários autores acerca do tema.

A pesquisa será estruturada, no primeiro capítulo, serão abordados os aspectos introdutórios e basilares da Previdência Social, considerando desde a sua definição conceitual, ademais, será analisado todos os fatos históricos marcantes para a estruturação da previdência nos moldes atuais e por fim, mas não menos importante, será realizado um estudo principiológico sobre a temática, construindo assim um arcabouço de informações hábeis a fundamentar o desenvolvimento da pesquisa.

No segundo capítulo, será analisado a figura do segurado especial, bem como, do benefício de aposentadoria por idade, dando ênfase a toda compilação legislativa que versa sobre o tema e ainda traçando os aspectos relevantes sobre cada um desses institutos.

Por fim, no terceiro capítulo, se desenvolverá uma apreciação acerca da exigência probatória definida pela lei para a comprovação da qualidade de segurado especial e a postura do INSS na análise dessa documentação frente ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

2 ASPECTOS GERAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O homem do campo é o verdadeiro herói brasileiro, ele nasce, cresce e morre sendo diuturnamente testado. O trabalhador campesino passa a vida inteira enfrentando as mais diversas dificuldades, seja de ordem climática ou social, a cada dia quando acorda, sabe que as dificuldades serão imensas, mas mesmo assim não desiste, pode até ser que por um período ele decida tentar a vida no seio da cidade grande, mas um dia ele retorna pra enfrentar mais uma vez todas as adversidades.

No entanto, pobre daquele que pensar que suas maiores dificuldades serão a seca ou a chuva em excesso, a falta de incentivo, a marginalização em que é submetido, ao final da vida, quando quase não tem mais forças, após cumprir sua sina de sacrifícios, ao buscar o reconhecimento de toda uma vida dedicada à lide campesina, o homem do campo é tragicamente surpreendido com a negativa do seu pedido de concessão do benefício de aposentadoria rural junto ao INSS, o motivo? A não comprovação do efetivo labor pelo período necessário para a concessão do benefício.

É nesse contexto que a presente pesquisa analisará a condição do segurado especial frente a exigência documental feita pelo INSS para a concessão do benefício de aposentadoria por idade. No entanto, antes de adentrar-se no cerne da pesquisa, faz-se necessário para melhor compreensão da temática, o estudo da Previdência Social, e seus aspectos históricos, conceituais e principiológicos.

2.1 CONCEITO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

É através do estudo conceitual dos mais variados institutos que se torna possível uma compreensão geral dos mesmos. A análise conceitual é a forma mais objetiva de se elucidar qualquer obscuridade e não se poderia olvidar desse mecanismo no desenvolvimento de um trabalho de conclusão de curso.

A palavra previdência tem suas origens calcadas na antiguidade e advém do termo em latim “prévidere” cujo significado pode ser definido como sendo antecipar problemas sociais e encontrar mecanismo para minimizar os efeitos desses

problemas sociais (MARTINS, 2002), desse modo, pode-se dizer que a previdência social encontra fundamento na tentativa de evitar que problemas de ordem social venha a comprometer de maneira extremada a vivência do indivíduo, isto é, buscase sempre se antecipar a esses problemas a fim de evitar que seus efeitos sejam mais drásticos.

No que atine ao conceito do instituto previdência social, pode-se dizer que não há uma variação ou uma discursão significativa no seio doutrinário, sendo a previdência social conceituada de um modo geral como sendo:

Conjunto de benefícios ou medidas públicas para cobrir certos riscos normais da existência ou que acarretam aumento de despesas, contribuindo para seu financiamento, protegendo e amparando o trabalhador e o funcionário e suas famílias, nos casos de velhice, prisão, morte, invalidez, doença, desemprego involuntário, por meio de aposentadorias e assistência médico-hospitalar e pensão aos seus herdeiros. (DINIZ, 2010, p. 467)

Seguindo a esteira da mesma ideia, Russomano (1983, p.32) por sua vez, conceitua o referido instituto como:

[...] captação de meios e a adoção de métodos para enfrentar certos riscos (invalidez, velhice, acidente etc.) que ameaçam a segurança da vida humana e que são inevitáveis, por sua própria natureza, em toda a sociedade, por melhor organizada que seja.

Já Ibrahim (2012, p.28) ao tratar do assunto assim define a Previdência Social: “a previdência social é a técnica protetiva mais evoluída que os antigos seguros sociais, devido à maior abrangência de proteção e à flexibilização da correspectividade individual entre contribuição e benefício”.

No entanto, em um conceito mais restrito, os riscos sociais cobertos pelo regime da previdência social são as mais variadas adversidades da vida, a que qualquer pessoa está submetida, todavia, muito embora, seja interessante observar que o conceito de risco social adotado pela previdência social não é tão limitado como possa parecer, pois abrange outras situações estranhas à ideia de infortúnio, como a maternidade (IBRAHIM, 2012)

Assim, pode-se dizer que de maneira incontestada, o objetivo primordial da Previdência Social é evitar que seu filiado comprometa sua subsistência em períodos em que é impossível exercer o labor de maneira habitual, seja em

decorrência de fatos imprevisíveis como uma invalidez, até fatos previsíveis como a velhice e a gravidez. Ademais, oportuno mencionar, que os riscos sociais cobertos pela previdência social, implicam necessariamente em despesas, que por serem em sua maioria imprevisíveis, tornaria impossível o indivíduo que se encontra incapaz de realizar o seu labor habitual, enfrentá-los.

Imperioso resta não mencionar os ensinamentos de Silva (2008, p. 586), para quem ao analisar a Previdência Social sobre a ótica da sua finalidade assim o define:

A previdência social tem por finalidade assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, em razão da inatividade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte dos segurados.

Desse modo, com base nos ensinamentos supracitados, torna-se possível asseverar que a Previdência Social é um valioso instrumento de proteção da sociedade, visto que, protege a subsistência do segurado e sua família nos momentos em que estes mais precisam, evitando assim que fatos imprevisíveis, porém inerentes à vida humana, venham a comprometer o custeamento e a manutenção do grupo familiar.

2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Antes de adentrar-se no estudo dos principais fatos que marcaram o desenvolvimento histórico da previdência social no mundo, resta forçoso destacar que é através da análise histórica que torna-se possível compreender a situação vivenciada hoje, nas palavras de Ibrahim (2012, p. 45) o referido autor estatui que “o histórico da previdência social é assunto de muita relevância, pois nos permite o entendimento de diversos institutos securitários existentes atualmente”, já Amado (2010) destaca que é imprescindível apontar sinteticamente os principais fatos históricos da previdência social, isto por que, para entender o hoje e planejar o amanhã, é necessário compreender os fatos pretéritos que formaram a atual realidade.

Quanto ao desenvolvimento evolutivo dos sistemas previdenciários no mundo, importante frisar, inicialmente, que “a proteção contra os infortúnios da vida tinha caráter eminentemente familiar, com os mais novos auxiliando os idosos e incapacitados para o trabalho” (IBRAHIM, 2012, p.46), muito embora essa ideia inicial de previdência tenha sido de extrema importância para o desenvolvimento futuro dos sistemas de previdência, é notório que era insuficiente e incapaz de atender as necessidades do povo, em especial pela restrição ao ambiente familiar, isso ocasionava que em famílias pequenas ou mesmo pessoas que resolviam não constituir uma unidade familiar, ficassem desassistidas quando impossibilitadas de exercer o seu labor.

Em um momento posterior, a ideia de previdência atinge um ideal classicista privado, isto por que, “determinados grupos de pessoas passaram-se a unir-se, voluntariamente, para a proteção mútua contra os riscos sociais” (IBRAHIM, 2012, p. 46), pode-se dizer que a partir desse momento surge uma das principais características da previdência moderna, qual seja, o mutualismo, visto que, é a partir da ideia de proteção mútua contra os riscos sociais que se desenvolveu os principais sistemas previdenciários do mundo.

No entanto, pode-se dizer que a previdência social possui um marco inicial ou porque não dizer uma pedra fundamental na sua história, nesse sentido, essencial as palavras de Amado (2010, p.45)

Aponta-se majoritariamente como o marco mundial da previdência social no mundo a edição da Lei dos Seguros Sociais, na Alemanha, em 1883, perpetrada pelo chanceler Otto Von Bismarck, que criou o seguro-doença, seguida por outras normas que instituíram o seguro de acidente de trabalho, invalidez e o de velhice, em decorrência de grandes pressões sociais da época.

As principais características desse sistema dizem respeito ao fato de que era um sistema compulsório de capitalização e bastante restrito, visto que era celebrado apenas entre patrões e empregados por determinação e administração do Estado, no entanto com contribuição de ambos (AMADO, 2010). “Ai temos as duas grandes características dos regimes previdenciários modernos: contributividade e compulsoriedade de filiação” (IBRAHIM, 2012, p. 46).

Desse modo, importante destacar que o sistema bismarckiano é o primeiro sistema capitalizado pelo Estado, ademais, para o segurado, surgia, por conseguinte, na ocorrência de qualquer dos riscos sociais cobertos pelo sistema um direito subjetivo perante o Estado, que deveria, independentemente da possibilidade financeira, custear as necessidades de cada segurado.

Tratando sobre o tema bem observa Póvoas (2007) *apud* Ibrahim (2012, p. 47):

O sistema bismarckiano enfrentou poucas críticas, não só pelo seu potencial pacificador, administrando as massas revoltosas com a precária qualidade de vida dos trabalhadores das indústrias, mas especialmente pelo fato de não existir compromisso financeiro para o Estado, pois o encargo, nes momento, era restrito a empregadores e trabalhadores, os quais conjuntamente, financiavam o novo sistema.

Posteriormente, em 1885, foi a vez da Noruega aprovar um modelo de previdência que objetivava evitar a miserabilidade das vítimas que se vitimavam em acidente de trabalho, seja concedendo benefícios aqueles que se encontravam impossibilitados em decorrência de doença de desenvolver o seu labor ou mesmo prestando auxílio nos custos fúnebres dos segurados que vinham a óbito. No mesmo contexto histórico, inspirado pelo movimento europeu de instituição de seguridades, foi a vez da Dinamarca em 1891 instituir a aposentadoria em 1891, e logo em seguida a Suíça desenvolveu o seu plano de pensão (IBRAHIM, 2012).

No Brasil, por sua vez, resguarda-se de maneira quase unânime a teoria que defende que a Lei que determinou a criação das caixas de aposentadoria e pensão dos ferroviários foi o primeiro marco previdenciário. Essa Lei denominada de Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei 4.682) fora estabelecida em 1923 e surgiu quase quarenta anos após a criação dos primeiros planos de previdência no mundo (AMADO, 2010).

Kertzman (2012, p. 49), ao tratar do assunto revela que:

A doutrina majoritária considera o marco da previdência social brasileira a Lei Eloy Chaves, Decreto-Legislativo 4.682, de 24/01/23, que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensão - CAP's, para os empregados das empresas ferroviárias, mediante contribuição dos empregados, dos trabalhadores e do Estado, assegurando aposentadoria aos segurados e pensão aos dependentes.

Desse modo, percebe-se que a Lei Eloy Chaves baseou-se significativamente no modelo bismarckiano, em especial, no que atine as fontes de custeio e aos beneficiários.

Vale salientar que no Brasil, após a criação da Caixa de Pensão dos Ferroviários, diversas outras classes assumiram a mesma medida, levando a na década de 30, as 183 CAP's existentes no Brasil, fossem reunidas e o Instituto de Aposentadoria e Pensão – IAP's, tais institutos eram organizados por classes profissionais, dando mais solidez ao sistema previdenciário, em especial pelo fato de que contanto com mais segurados que os antigos CAP's, o IAP's passou a ser um sistema muito mais consistente (Kertzman, 2012).

“Já em 1967 há a unificação de todos os IAP's, vez que os intitutos foram fundidos, nascendo o INPS – Instituto Nacional de Previdência Social” (AMADO, 2010, p. 48).

No que atine especificadamente aos trabalhadores rurais, importante destacar que estes só passaram a ter os seus direitos previdenciários reconhecidos no Brasil a partir de 1971, com a instituição do FUNRURAL, pela Lei Complementar 11/71 (KERTZMAN, 2012).

Em 1977 como assegura Amado (2010, p. 49), fora criado o importante Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social que em 1990 viraria o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, veja-se:

Foi instituído o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, que abarcava as seguintes entidades:

- a) IAPS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – arrecadação e fiscalização das contribuições);
- b) INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social);
- c) INPS (Instituto Nacional de Previdência Social – Responsável pela gestão dos benefícios previdenciários);
- d) LBA (Fundação Legião Brasileira de Assistência – Cuidava dos idosos e gestantes carentes)
- e) FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menos – responsável pelos menores carentes)
- f) CEME (central de Medicamentos – Fabricação de medicamentos de baixo custo)
- g) DATAPREV (Empresa de tecnologia e informações da Previdência Social – controle de dados)

Por fim, finalmente em 1988 fora promulgada a Constituição Federal cidadão, que passou a adotar a ideia de seguridade social, englobando, por

consequente, a assistência, a previdência e a saúde, e dedicando título próprio no corpo do texto constitucional ao referido sistema.

Desse modo, resta possível asseverar que o movimento de instituição dos sistemas previdenciários surgiu na Europa, a princípio os modelos se baseavam eminentemente em interesses classicistas, sendo o financiamento realizado puramente por empregados e empregadores. Em seguida, com a instituição do modelo bismarckiano, os sistemas previdenciários passaram a adotar uma roupagem mais moderna, já que os programas passaram a ser financiados tanto por empregados, empregadores mas também pelo Estado que passou a ter o controle do referido sistema. Importante notar que tal iniciativa foi de fundamental importância para as instituições previdenciárias modernas já que sempre tomavam como base a ideia instituída pelo modelo previdenciário alemão.

2.3 PRINCÍPIOS PREVIDENCIÁRIOS

Os princípios são os norteadores de toda uma ordem jurídica e é através destes institutos que se torna possível delimitar o alcance e os objetivos das normas jurídicas. Mello (2004) *apud* Goes (2011, p. 16) ao tratar sobre a importância dos princípios em toda conjuntura jurídica assim estatui:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que nos permite a inteligência das diferentes partes componentes de um todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

No que atine aos princípios norteadores do direito previdenciário o legislador constitucional achou por bem determinar de maneira expressa no próprio texto da carta magna, quais seriam os princípios basilares da seguridade social, estando à previdência social inserida e abarcada por tais princípios por ser parte integrante da seguridade social.

Desse modo, fora editado o art. 194 da Constituição Federal de 1988, cuja literalidade estatui de maneira expressa os princípios que devem reger a seguridade social, e, por conseguinte, a previdência social. São eles: Universalidade de cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; por fim, o princípio da solidariedade, (CF/88, art. 194), os quais passa-se a analisar individualmente a seguir.

2.3.1 Universalidade de Cobertura e do Atendimento

Tal princípio encontra-se fulcrado no inciso primeiro do art. 194 da CF/88. Por universalidade de cobertura deve-se entender que a proteção conferida pelo Estado deve ser ampla no que atine aos riscos sociais que possam vir a causar um estágio de necessidade do indivíduo. No entanto, como bem ensina Amado (2010, p. 22) “na previdência social a sua universalidade será limitada por sua necessária contributividade, vez que o gozo das prestações previdenciárias apenas será devido aos segurados (em regra, aqueles que exerçam atividade laborativa remunerada) e aos seus dependentes”. Desse modo torna-se possível asseverar que a universalidade de atendimento da previdência é relativizada, visto que, encontra-se limitada aos segurados, não atingindo, por conseguinte, toda população.

Nessa esteira, oportuno mencionar que quanto a filiação à previdência social, o art. 13 da Lei 8213/91, faculta a toda pessoa a partir dos 14 anos, que não trabalhe, a possibilidade de filiação na qualidade de segurado facultativo, desde que recolha as devidas contribuições ao sistema, cumprindo assim, dentro de uma limitação, o máximo da universalidade do regime previdenciário.

Ao tratar sobre o assunto, Goes (2011, p. 17) ensina que: “para atender ao princípio constitucional da universalidade de atendimento, foi criada o regime geral da previdência social, e a figura do segurado facultativo. Assim, todos, mesmo que não exerça atividade remunerada, têm a cobertura da previdência”.

Assim, pode-se dizer de maneira objetiva, que tal princípio, no que atine especificadamente a previdência social, busca garantir que o maior número de riscos sociais sejam abarcados pela previdência social, evitando assim que o segurados fiquem com sua subsistência prejudicada em decorrência de algum fato, bem como, que o maior número de pessoas possam se beneficiar dos benefícios previdenciários.

2.3.2 Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais

Segundo bem ensina Amado (2010, p. 23) este princípio baseia-se: “no corolário do Princípio da Isonomia no sistema da seguridade social” isto é, deve-se conceder de maneira isonômica o acesso e o tratamento às prestações da previdência social dos povos das regiões urbanas e rurais.

No entanto, necessário ressaltar, que a igualdade aqui disseminada diz respeito a igualdade material, isto é, aquela que trata de maneira igual os que se encontram em igualdade de condições e de maneira diferente os indivíduos expostos à situações diversas. Desse modo, há de se compreender sobre o prisma da igualdade material a possibilidade de concessão do benefício de aposentadoria por idade ao indivíduo que labuta no campo com uma idade inferior que o indivíduo que desenvolve suas atividades no seio urbano.

Nesse sentido esclarece Amado (2010, p. 23): “Isso não quer dizer que não possa existir tratamento privilegiado, desde que haja um fator de discriminação justificável diante de uma situação concreta”.

Ressalta-se que no que atine a expressão “uniformidade e equivalência dos benefícios” o legislador referiu-se ao valor nominal dos benefícios, assim, tanto os trabalhadores urbanos, quanto os trabalhadores rurais, não poderão receber a título de benefício previdenciário importância menor que a referente ao salário mínimo.

2.3.3 Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios e Serviços

Conforme já explicado em tópicos anteriores, à previdência social insurge a obrigação de proteger o seu segurado daqueles riscos sociais que impliquem na impossibilidade de exercer a sua atividade laborativa habitual. No entanto, é clarividente que resta impossível para o Estado garantir o cidadão de todos os riscos sociais que possa o atingir, desse modo, o princípio da seletividade busca definir que apenas os riscos sociais mais importantes serão protegidos e abarcados pelos benefícios previdenciários, a fim de evitar a falência do sistema.

“Deveras, como não há possibilidade financeira de se cobrir todos os eventos desejados, deverão ser selecionados para a cobertura os mais relevantes, visando à melhor otimização administrativa dos recursos, conforme o interesse público” (AMADO, 2010, p. 24).

Já no que atine a distributividade Martins (2008, p. 55) assim ensina:

A distributividade implica a necessidade de solidariedade para poderem ser distribuídos recursos. A ideia de distributividade também concerne à distribuição de renda, pois o sistema, de certa forma, nada mais faz do que distribuir renda [...] A distributividade tem por tanto caráter social.

Assim, desse modo, pode-se dizer que a distributividade estar intimamente ligada a ideia de distribuição de renda, assim, os indivíduos que encontram-se impedidos de desenvolverem a sua atividade laboral, e, por conseguinte, produzirem seu sustento, tem através da concessão dos benefícios previdenciários a possibilidade de não comprometer sua subsistência. No entanto, ressalta-se que essa concessão só poderá ser feita aqueles que realmente necessitem e estejam abarcados pelas hipóteses de concessão definidas nas legislações pátrias.

2.3.4 Irredutibilidade do Valor dos Benefícios

No que atine ao presente princípio sob análise a sua denominação é por demais clara ou porque não dizer autoexplicativa. Desse modo, pode-se dizer que por razões de segurança jurídica o princípio insculpido no art. 194, § único, IV, da CF/88, o valor dos benefícios não poderão ter o seu valor nominal reduzido.

Seguindo o trilho desse entendimento Kertzman (2012, p. 60) assim disciplina: “O princípio constitucional da irredutibilidade do valor dos benefícios [...] de acordo com entendimento pacífico do STF, garante ao segurado a irredutibilidade nominal do seu benefício”. No entanto, é de fundamental importância destacar que quanto ao valor real dos benefícios, isto é, aquele que está associado ao poder de compra dos benefícios do INSS, a sua irredutibilidade também encontra-se consagrada no art. 201, § 4º da CF/88.

2.3.5 Equidade na Forma de Participação e no Custeio.

Pode-se dizer que o presente princípio vem a garantir aquelas que sem dúvidas são as maiores características dos sistemas previdenciários modernos, quais sejam, o mutualismo e a contribuição.

Assim, é possível afirmar que a equidade na forma de participação do custeio da previdência baseia-se no fato de que aquele que ganha mais deve contribuir mais do que aquele que ganha menos.

Kertzman (2012, p. 62) ao tratar sobre o tema ensina que: “equidade quer dizer justiça no caso concreto. Logo, deve-se cobrar mais contribuições de quem tem maior capacidade de pagamento para que se possa beneficiar os que não possuem as mesmas contribuições”.

Desse modo, objetivando atender aos princípios da igualdade, universalidade de cobertura e de atendimento, bem como, ao princípio da solidariedade, o presente princípio justifica-se pelo crivo de permitir que todos possam se beneficiar dos benefícios da previdência, e que aquele que mais ganha possa ajudar aquele que se encontra desprovido de maiores recursos, havendo, desse modo, uma compensação, no que atine ao valor das contribuições.

2.3.6 Diversidade da Base de Financiamento

Através desse princípio buscou o legislador constitucional assegurar ao sistema previdenciário uma longevidade e uma segurança considerável. Assim, optou por garantir uma diversidade das fontes que garantirão os recursos da previdência social.

Amado (2010, p. 26) esclarece que:

Em termos de previdência social, é tradicional no Brasil o tríplice custeio desde regime constitucionais pretéritos (a partir da Constituição Federal de 1934), com a participação do Poder Público, das empresas/empregadores/equiparados e dos trabalhadores em geral.

Desse modo, resta claro que o objetivo desse princípio é evitar que a previdência tenha uma única fonte de custeio, e assim se apresentar mais vulnerável a qualquer crise.

2.3.7 Princípio da Solidariedade

Tal princípio é de fundamental importância no que tange a previdência social, é através da ideia de solidariedade, de mutualismo, de verdadeira ajuda que a previdência social justifica-se. É como nas palavras de Amado (2010) para quem a previdência social é essencialmente solidária, pois visa a agasalhar as pessoas em momentos de necessidade, concedendo um benefício previdenciário quando o segurado encontra-se impossibilitado de trabalhar.

E continua o referido autor “Essa norma principiológica fundamenta a criação de um sistema único de previdência social, socializando-se os riscos, com contribuições compulsórias, mesmo daquele que já se aposentou, mas persiste trabalhando” (AMADO, 2010, p. 27).

A solidariedade do referido instituto pode ser compreendida através da possibilidade de um indivíduo, embora contribua durante anos, nunca venha a gozar de um benefício previdenciário, enquanto aquele que contribuiu uma única vez venha a ficar o resto da vida favorecido de um benefício previdenciário, ou mesmo, na hipótese do indivíduo que por desfrutar de uma condição financeira mais favorável vem a contribuir de maneira mais significativa, a fim de equacionar a

balança da previdência. Ou seja, há uma verdadeira divisão dos riscos sociais ou por que não dizer, uma verdadeira demonstração da solidariedade promulgada pela carta magna pátria, a fim de tornar a sociedade mais justa e igualitária.

3 DO SEGURADO ESPECIAL E O BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA POR IDADE RURAL

A aposentadoria por idade surgiu da necessidade de se remunerar o descanso do trabalhador que, além de ser, geralmente, menos produtivo com a idade avançada, ainda tem maiores necessidades em virtude desta. De outro lado, o trabalhador rural, especialmente, cujo trabalho demanda bastante de sua disposição e capacidade física, é uma das categorias de trabalhadores que mais sofre com o avançar da idade, merecendo, em razão disto, proteção especial da legislação. Para que sejam alcançados os objetivos do presente trabalho, faz-se necessário uma análise pormenorizada acerca do segurado especial bem como da aposentadoria por idade no Brasil, sem deixar de se observar o trajeto histórico percorrido até chegar ao hoje prevalente.

3.1 DO SEGURADO ESPECIAL

O segurado especial possui este nome em razão do tratamento especial que lhe é conferido pela lei em virtude de sua condição. Inicialmente, cumpre conceituá-lo, função esta que a própria Constituição Federal realiza no artigo 195 §8º, CF:

Art. 195. *Omissis*

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

Igualmente, o art. 11, VII da Lei nº 8.213/91, cuida desta conceituação de maneira mais detalhada:

Art. 11. *Omissis*

VII – como segurado especial: 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: (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008).

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; ou (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

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; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

b) pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) 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. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

§ 1º 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. (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008).

A lei achou por bem tutelar um trabalhador em especial, lhe conferindo algumas benesses, para tanto é preciso que o indivíduo preencha uma série de requisitos para ser enquadrar como tal.

A priori, deve estar caracterizado o regime de economia familiar. Entende-se como tal o trabalho realizado pelos membros da família, voltado à subsistência da própria, podendo, eventualmente, ter ajuda de empregados temporários de curto prazo (no máximo 2 meses em um ano), mas nunca permanentes, sob pena de descaracterização do regime em comento. Neste sentido, Goes (p. 92, 2011):

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 (Lei nº 8.213/91, art. 11, § 1º).

O grupo familiar poderá utilizar-se de empregados contratados por pequeno prazo ou de trabalhadores eventuais, em épocas de safra, à razão de, no máximo, 120 pessoas/dia dentro do ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho, à razão de 8 horas/dia e 44 horas/semana (Lei nº 8.213/91, art. 11, § 7º).

A residência é outro fator relevante para a caracterização do segurado especial. Deve a pessoa física residir em imóvel rural ou aglomerado urbano ou rural próximo a ele, ou seja, no mesmo município ou em contíguo ao da situação do imóvel onde desenvolve o ofício.

Nem todo produtor rural será considerado segurado especial, apenas aquele cuja propriedade não supere 4 (quatro) módulos fiscais, em se tratando do exercício de atividade agrícola ou pecuária. Quanto ao extrativismo vegetal e seringueira não há limite territorial.

Por sua vez, o pescador artesanal é aquele que sozinho ou em regime de economia familiar, tem como principal atividade laborativa a pesca. Descaracteriza essa condição o uso de embarcação quando trabalha sozinho, ou embarcação maior de seis toneladas com auxílio de parceiro, ou maior que dez toneladas de arqueação bruta quando na condição de parceiro outorgado. Sobre este, Goes (p. 95, 2011):

Entende-se por tonelagem de arqueação bruta a expressão da capacidade total da embarcação constante da respectiva certificação fornecida pelo órgão competente. Os órgãos competentes para certificar a capacidade total da embarcação são: a capitania dos portos, a delegacia ou a agência fluvial ou marítima, sendo que, na impossibilidade de obtenção da informação por parte desses órgãos, será solicitado ao segurado à apresentação da documentação da embarcação fornecida pelo estaleiro naval ou construtor da respectiva embarcação.

Consideram-se assemelhados a pescador artesanal, dentre outros, o mariscador, o caranguejeiro, o eviscerador (limpador de pescado), o observador de cardumes, o pescador de tartarugas e o catador de algas (IN RFB nº 971/2009, art. 10, § 60).

Tal benefício de ser considerado segurado especial não é exclusivo do chefe de família, mas também do cônjuge ou companheiro, bem como os filhos maiores de dezesseis anos, desde que comprovem a ativa participação nas atividades rurais do grupo familiar.

Porém, o membro da família que possui outra forma de rendimento não pode ser considerado segurado especial, exceto, art. 12, § 10, da Lei nº 8.212/91:

Art. 12. *Omissis*

§ 10. Não é segurado especial o membro de grupo familiar que possuir outra fonte de rendimento, exceto se decorrente de: (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

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; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

II – benefício previdenciário pela participação em plano de previdência complementar instituído nos termos do inciso IV do § 9º deste artigo; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

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; (Redação dada pela Lei nº 12.873, de 2013)

IV – exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

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; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

VI – parceria ou meação outorgada na forma e condições estabelecidas no inciso I do § 9º deste artigo; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

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 (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

VIII – atividade artística, desde que em valor mensal inferior ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

Por sua vez, a condição de segurado especial não é descaracterizada pelas atividades do art. 11, § 8º, da Lei nº 8.213/91:

Art. 11. *Omissis*

§ 8º Não descaracteriza a condição de segurado especial: (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

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; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

II – a exploração da atividade turística da propriedade rural, inclusive com hospedagem, por não mais de 120 (cento e vinte) dias ao ano; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

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; e (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

IV – ser beneficiário ou fazer parte de grupo familiar que tem algum componente que seja beneficiário de programa assistencial oficial de governo; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

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 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

VI - a associação em cooperativa agropecuária; e (Redação dada pela Lei nº 12.873, de 2013)

VII - a incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados - IPI sobre o produto das atividades desenvolvidas nos termos do § 12.

O legislador entendeu que o exercício das atividades listadas acima não descaracterizam a condição de segurado especial, reservando ao sujeito que incorre nessas hipóteses permanecer usufruindo dos benefícios de ser um segurado especial.

3.2 APOSENTADORIA POR IDADE DO SEGURADO ESPECIAL

Visando proteger o trabalhador e seus dependentes de eventos que lhe impeçam do exercício laboral ou resguarda-lhe o merecido descanso na velhice, a Constituição Federal de 1988 proveu-lhe o benefício da aposentadoria a fim de assegurar ao mesmo e aos seus dependentes o mínimo substancial necessário à sobrevivência com dignidade.

Sobre o benefício da aposentadoria, aduz Duarte (p. 63, 2002):

A aposentadoria é a prestação por excelência da previdência social, juntamente com a pensão por morte. Ambas substituem, em caráter permanente (ou pelo menos duradouro), os rendimentos do segurado e asseguram sua subsistência ou a daqueles que dele dependiam.

Existem quatro tipos de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social, segundo o art. 18, I da Lei nº 8.213/91 por invalidez, por idade, tempo de contribuição e especial.

Especialmente, a aposentadoria por idade, outrora chamada de aposentadoria por velhice, os artigos 48 e 143 da Lei 8.213/91, dispõem acerca dos requisitos para a concessão da mesma, sendo estes cumulativos, ou seja, além da idade para a concessão da aposentadoria é necessário que, o segurado possua tempo de contribuição necessário e que tenha preenchido a carência.

Dada as condições de trabalho às quais o segurado especial se submete, a lei trata, no já citado art. 48, § 1º (Lei nº 8.213/91) de reduzir a idade da aposentadoria para 60 (sessenta) e 55 (cinquenta e cinco), respectivamente para homens e mulheres, sendo que para o trabalhador comum, este número é acrescido de cinco anos para ambos os sexos.

Outro requisito a ser observado para concessão dos benefícios previdenciários é a carência. A própria lei trata de conceituar este instituto, aduzindo o artigo 24 da Lei 8.213/91 que:

Art. 24 Período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.

Ou seja, considera-se como carência o número de contribuições mensais mínimas necessárias para que o segurado tenha direito ao benefício. Isto se dá pois, um dos princípios que norteiam o direito previdenciário é o da contributividade. Tem-se pois, que o sistema previdenciário é contributivo de forma que para gozar dos benefícios oferecidos é preciso contribuir com o mesmo. Nesta esteira, Rocha e Baltazar Jr. (2004, p. 73):

Esse requisito não decorre do espírito da Previdência Social, ou seja, suas finalidades mais nobres e altas. É, sim, o resultado de uma necessidade ou prestação do serviço a determinado número de contribuições pagas pelo segurado e pelo empregador, pois destas contribuições advêm os recursos econômicos para a manutenção do sistema em pleno funcionamento.

Desta feita, a contributividade não é senão uma necessidade do sistema que, por si só, seria incapaz de manter-se sem a contribuição dos segurados.

O terceiro requisito diz respeito à qualidade de segurado que, nada mais é que a filiação à previdência social. Uma vez filiado, o contribuinte adquire a qualidade de segurado, devendo, pois, contribuir com o sistema. Isto não quer dizer que, ao parar de contribuir, o sujeito perde imediatamente a qualidade de segurado. Existe um instituto chamado de período de graça que corresponde ao lapso temporal em que, mesmo não estando contribuindo, o segurado não perde tal qualidade, conforme dispõe o art. 15 da Lei 8.213/91:

Art. 15. Mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuições:

I - sem limite de prazo, quem está em gozo de benefício;

II - até 12 (doze) meses após a cessação das contribuições, o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração;

III - até 12 (doze) meses após cessar a segregação, o segurado acometido de doença de segregação compulsória;

IV - até 12 (doze) meses após o livramento, o segurado retido ou recluso;

V - até 3 (três) meses após o licenciamento, o segurado incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar;

VI - até 6 (seis) meses após a cessação das contribuições, o segurado facultativo.

§ 1º O prazo do inciso II será prorrogado para até 24 (vinte e quatro) meses se o segurado já tiver pago mais de 120 (cento e vinte) contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado.

§ 2º Os prazos do inciso II ou do § 1º serão acrescidos de 12 (doze) meses para o segurado desempregado, desde que comprovada essa situação pelo registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

§ 3º Durante os prazos deste artigo, o segurado conserva todos os seus direitos perante a Previdência Social.

§ 4º A perda da qualidade de segurado ocorrerá no dia seguinte ao do término do prazo fixado no Plano de Custeio da Seguridade Social para recolhimento da contribuição referente ao mês imediatamente posterior ao do final dos prazos fixados neste artigo e seus parágrafos.

Faz-se necessário ressaltar porém, que, para o requerimento da aposentadoria por idade, hoje, após a Lei nº 10.666 de 08 de maio de 2003, não é mais exigida a qualidade de segurado, sendo necessário apenas, o preenchimento dos demais requisitos, quais sejam, a idade e a carência. É o que se extrai do art. 3º da Lei nº 10.666/03:

Art. 3º A perda da qualidade de segurado não será considerada para a concessão das aposentadorias por tempo de contribuição e especial.

§1º Na hipótese de aposentadoria por idade, a perda da qualidade de segurado não será considerada para a concessão desse benefício, desde que o segurado conte com, no mínimo, o tempo de contribuição correspondente ao exigido para efeito de carência na data do requerimento do benefício.

A aposentadoria por idade pode ser urbana ou rural, conforme o disposto no art. 48 da Lei nº 8.213/99:

Art. 48 A aposentadoria por idade será devida ao segurado que, cumprida a carência exigida nesta Lei, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta), se mulher.

§1º Os limites fixados no *caput* são reduzidos para sessenta e cinquenta e cinco anos no caso de trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea a do inciso I, na alínea g do inciso V e nos incisos VI e VII do art. 11.

§2º Para os efeitos do disposto no parágrafo anterior, o trabalhador rural deve comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício pretendido.

A Lei n.º8.213/1991, art. 11, especifica quem são os segurados que perceberão benefícios da Previdência Social, e, mais precisamente no inciso VII, aduz quem são considerados segurados especiais:

Art. 11. São segurados obrigatórios da previdência social as seguintes pessoas físicas:

(...)

VII - como segurado especial: o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam suas atividades, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 14 (quatorze) anos ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo. (O garimpeiro está excluído por força da Lei nº 8.398, de 7.1.92, que alterou a redação do inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24.7.91)

d) (Revogada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99);

§ 1º Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados.

Assim sendo, tal artigo define quem serão os beneficiários da aposentadoria por idade rural, desde que comprovada a atividade rural, com todos os requisitos que foram anteriormente analisados.

Por fim, complementa-se acerca da aposentadoria por idade do segurado especial que o art. 57, § 8º da Lei n. 8.213/91 impede o segurado em questão de continuar ou retornar ao exercício de atividade ou operações que o sujeitam aos agentes nocivos, sob pena de cancelamento automático do benefício.

3.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA APOSENTADORIA POR IDADE E BENEFÍCIOS CONFERIDOS AO SEGURADO ESPECIAL

A Lei nº 4.214/63 foi o dispositivo legal que inaugurou a figura do trabalhador rural na legislação brasileira previdenciária. Ela dispunha sobre o ETR, Estatuto do Trabalhador Rural, além de regulamentar a categoria do trabalhador rural, ainda criou o chamado FUNRURAL, Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural.

Para os fins da referida lei, trabalhador rural era conceituado como a pessoa física prestadora de serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, sob o pagamento de salário em espécie ou *in natura*, ou misto nestas duas modalidades, conforme o art. 2º da Lei nº 4.214/63.

Sobre este conceito, primeiramente, ele limita a destinação do serviço, que neste caso, é voltado ao empregador rural. Ademais, ainda faz parte deste conceito o local da prestação de serviços, que deve ser propriedade rural ou prédio rústico. E, por fim, a remuneração, podendo esta ser em espécie, *in natura*, ou parte em espécie e parte *in natura*.

O FUNRURAL estava previsto no Título IX, que dispunha também sobre os benefícios assegurados e os beneficiários. Eram considerados beneficiários os trabalhadores rurais e os colonos ou parceiros, os proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros, e, ainda, pessoas físicas que explorem as atividades previstas no art. 3º, desde que tenham menos de cinco empregados.

Em 25 de maio de 1971, com a LC nº 11/71, foi instituído o PRORURAL, Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, pelo qual era responsável a administração do FUNRURAL. O PRORURAL vetou a parte do ETR que dispunha acerca dos direitos previdenciários, continuando em vigor os demais dispositivos, dividindo-se assim a legislação previdenciária da trabalhista. Trouxe também, um conceito mais genérico de trabalhador rural em seu art. 2º, I, a, conforme pode-se observar:

Art. 2º *omissis*

a) A pessoa física que presta serviços de natureza rural diretamente a empregador, em estabelecimento rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou parte *in natura* e parte em dinheiro ou por intermédio de empreiteiro ou organização que, embora não constituídos em empresa, utilizem mão-de-obra para produção e fornecimento de produto agrário *in natura*.

Por sua vez, os benefícios assegurados eram, conforme o art. 2º da LC nº 11/71:

Art. 2º. O Programa da Assistência ao Trabalhador Rural consistirá na prestação dos seguintes benefícios:

- I. aposentadoria por velhice;
- II. aposentadoria por invalidez;
- III. pensão;
- IV. auxílio funeral;
- V. serviço de saúde;
- VI. serviço social

A aposentadoria por velhice era devida ao trabalhador com 65 anos completos, sendo no valor de 50% (cinquenta por cento) do maior salário mínimo, e apenas o chefe ou arrimo da unidade familiar tinha direito a ela.

A aposentadoria por invalidez era devida no caso de completa e definitiva incapacidade para o trabalho, também no valor da aposentadoria por velhice e não cumulável com esta.

Por sua vez, a pensão por morte (art. 6º, LC nº 11/71) era equivalente à 30% de um salário mínimo. O auxílio funeral era devido à pessoa responsável pelo sepultamento, no valor de um salário mínimo.

Posteriormente, veio a LC nº 16 de 30 de outubro de 1973, alterando alguns dispositivos da LC nº 11/71. Previa período mínimo para que a pessoa física fosse definida como trabalhador rural, que era o exercício das atividades rurais por pelo menos três anos, podendo ser descontinuamente.

Aumentou o valor da pensão por morte de 30% para 50%, dispondo ainda que ela não seria diminuída de acordo com a quantidade de dependentes.

Após veio a Lei nº 5.889/73, cujas disposições tratavam exclusivamente sobre os direitos trabalhistas, enquanto o direito previdenciário permanecia regido pela LC nº 11/71 e LC nº 16/73.

Em 01 de setembro de 1977, veio a Lei nº 6.439/77. Esta lei criou um novo sistema, o SINPAS, que muito influenciou na estrutura administrativa dos benefícios previdenciários e assistenciais aos trabalhadores rurais.

O sistema previdenciário no tocante ao segurado especial experimentou inéditas experiências após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã. Em seu art. 194 a referida Carta estabelece os princípios que regem a seguridade social:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Tal artigo por si já traz importantes objetivo que regem todo o sistema.

No momento atual vivido pela legislação previdenciária, percebe-se que algumas dificuldades já foram superadas, uma delas é a busca pela equidade entre trabalhadores urbanos e rurais.

No passado, por exemplo, tem-se a Lei Eloy Chaves, decreto n. 4.682/23, que expressamente não considerou o trabalhador rural, e esta exclusão se repetiu em diversos instrumentos normativos posteriores como a Lei n. 3.807/60, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social, que mesmo depois de alterada pelas Leis 5.890/73 e 6.887/80 excluía, de forma destacada, os trabalhadores rurais da proteção previdenciária em seu art. 3, II, o qual estabelecia que:

Art. 3. São excluídos do regime desta lei:

[...]

II – os trabalhadores rurais assim entendidos, os que cultivam terra e os empregados domésticos, salvo, quando a estes, o disposto no art.166.

Apenas com a Lei n 4.214/63 já comentada que instituiu o chamado FUNRURAL, foi que inaugurou-se a cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais bem como aos seus dependentes. E, após o advento da Constituição Federal de 1988, foi garantido aos trabalhadores tanto urbanos, como rurais a uniformidade de tratamento, sobretudo na equivalência de benefícios e serviços, conforme de pode extrair do art. 194, parágrafo único, supramencionado.

A Carta de 88 trouxe também uma nova definição para o segurado especial, sendo, aliás, o único dos segurados do RGPS cuja CRFB traz definição. Ademais, o texto constitucional trouxe a própria definição de segurado especial, fato que revela que o legislador originário deu particular atenção a essa categoria de trabalhadores, visto que o segurado especial é o único segurado do Regime de Geral de Previdência com conceito estabelecido na Constituição Federal, em seu art. 195,

§8º: os qual determina o tratamento diferenciado a ser dado a esses trabalhadores, vejamos:

Art. 195 *omissis*

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Com a isonomia conferida pela Constituição, a Lei nº 8.213/90 trouxe benefícios e serviços para ambas categorias de trabalhadores, na forma dos Planos de Benefícios e de Custeio da Previdência Social de gestão feita pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

A Lei 8.213/90, inclusive, aduz em seu art. 12, VII, que o segurado especial é 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 produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: I. Agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; ou 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; II. pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e III. cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) 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.

Por sua vez, trabalho de economia familiar pode ser definido como a atividade realizada pelos membros da família, realizada em mútua dependência e em colaboração que seja indispensável à sua subsistência, sem auxílio de empregado.

Os benefícios previdenciários conferidos ao segurado especial e seus dependentes estão elencados no art. 39 da Lei n. 8.213/91, observe-se:

Art. 39. Para os segurados especiais, referidos no inciso VII 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, desde que comprove 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; ou

II - dos benefícios especificados nesta Lei, observados os critérios e a forma de cálculo estabelecidos, desde que contribuam facultativamente para a Previdência Social, na forma estipulada no Plano de Custeio da Seguridade Social.

Parágrafo único. Para a segurada especial fica garantida a concessão do salário-maternidade no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do início do benefício.

Como já dito, para o segurado especial não é exigida carência, por outro lado é necessário que comprove o exercício da atividade rural, mesmo que descontinuamente, no período que antecede ao requerimento do benefício variável de acordo com cada benefício.

Para a aposentadoria por invalidez e auxílio-doença exige-se o exercício efetivo da atividade rurícola por 12 (doze) meses; para o salário-maternidade 10 (dez) meses; para aposentadoria por idade são exigidos 15 (quinze) anos conjugados com idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para mulher e 60 (sessenta) para homens; e para a pensão e o auxílio-reclusão pagos aos dependentes do segurado especial, é necessário apenas que se comprove que o trabalhador exercia atividade rural.

Diante o percurso realizado pela legislação até os dias atuais, percebe-se que a mesma tem evoluído com a intenção de proteger esta categoria de trabalhador tão fragilizada pelas condições da atividade que exerce. No decorrer do presente trabalho, serão vistos ainda mais aspectos referentes ao direito previdenciário no tocante ao segurado especial.

4 O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE FRENTE À EXIGÊNCIA PROBATÓRIA PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA RURAL.

A concessão do benefício de aposentadoria por idade ao segurado especial é um tema extremamente controvertido na seara jurídica, em especial, no que atine a comprovação da qualidade de segurado especial do postulante ao beneficiário previdenciário.

A legislação previdenciária pátria, traz em seu bojo uma série de meios probatórios pelos quais o segurado especial poderá se valer na tentativa da comprovação da sua qualidade, no entanto, na maioria das vezes, a postura da autarquia previdenciária na análise probatória destes indivíduos acabam por não ser a mais condizente, ou por que não dizer a mais justa, frente a realidade social desses indivíduos, acarretando, desse modo, uma verdadeira afronta ao princípio da razoabilidade.

Desse modo, se de um lado é extremamente prudente e necessária a exigência documental mínima do segurado especial para a comprovação da sua condição de segurado, é imperioso, do mesmo modo, que os agentes públicos, e de maneira específica, os servidores da autarquia previdenciária se pautem no exercício das suas atividades pelo mínimo de razoabilidade em considerar a condição do requerente do benefício de aposentadoria por idade e o seu bojo probatório, sob pena de se cometer injustiças e males irreversíveis a esses indivíduos que já padeceram da exclusão social durante toda a vida.

4.1 DA COMPROVAÇÃO DA CONDIÇÃO DE SEGURADO ESPECIAL

A expressão provar pode ser facilmente compreendido como tornar claro, demonstrar ou mesmo tornar verídico. O termo advém do latim, conforme ensina Silva (2008, p. 601):

[...] *proba*, de *probare* (demonstrar, reconhecer, formar juízo de), entende-se assim, no sentido jurídico a denominação, que se faz pelos meios legais, da existência ou veracidade de um fato material ou de um ato jurídico, em

virtude da qual se conclui por sua existência do fato ou do ato demonstrado. A prova consiste, pois, na demonstração de existência ou veracidade daquilo que se alega como fundamento do direito que se defende ou que se contesta.

Assim sendo, pode-se dizer que juridicamente a prova designa também os meios específicos determinados pela lei, para a demonstração da veracidade, ou seja, para a comprovação de determinados direitos exige-se a produção de provas específicas, determinadas pela lei, a fim de garantir a segurança e a efetividade das normas jurídicas. Desse modo, é possível asseverar que só há prova nessas hipóteses “quando pela demonstração, se produz uma luz suficiente para achar a verdade ou quando os elementos exigidos pela lei estabelecem uma força suficiente para produzir a certeza ou a convicção” (SILVA, 2008, p. 601).

No que atine especificadamente ao direito previdenciário e de maneira ainda mais restrita à comprovação da qualidade de segurado especial pelo agricultor, quando do requerimento administrativo do benefício previdenciário de aposentadoria por idade, pode-se dizer que inicialmente este deverá se sujeitar ao período de carência estabelecido no art. 182 do Decreto 3.048/99, obedecendo também a tabela lá informada, senão veja-se:

Art. 182. A carência das aposentadorias por idade, tempo de contribuição e especial para os segurados inscritos na previdência social urbana até 24 de julho de 1991, bem como para os trabalhadores e empregadores rurais amparados pela previdência social rural, obedecerá à seguinte tabela, levando-se em conta o ano em que o segurado implementou todas as condições necessárias à obtenção do benefício:

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

Desse modo, pode-se destacar através da interpretação literal do dispositivo sob análise, que ao trabalhador rural é exigido, assim como ocorre com o trabalhador urbano, que as provas materiais apresentadas correspondam ao período o qual se pretende provar.

A preocupação com o segurado especial é tamanha, em especial a condição de exclusão social e de vulnerabilidade desses indivíduos que o segurado especial, é o único conceituado e definido de maneira expressa no texto constitucional, é o que preleciona Menezes (2012, p. 77), que assim estatui: “O segurado especial é o único que se acha definido no texto constitucional tamanha é a preocupação com essas pessoas que assim se enquadram dentro do sistema de previdência social no país”

Assim, considerando a condição de vulnerabilidade, bem como os aspectos sociais, o art. 143 da Lei 8.213/91 veio a reconhecer essa vulnerabilidade e estabelecer, por conseguinte, critérios diversos pra a concessão do benefício de aposentadoria rural, que os exigidos quando do requerimento de aposentadoria por idade urbana.

Para uma melhor compreensão segue a transcrição integral do referido artigo, veja-se:

Art. 143. O trabalhador rural, ora enquadrado como segurado obrigatório no Regime Geral de Previdência Social, na forma da alínea a do inciso I, ou do inciso IV, ou VII do art. 11 desta Lei, pode requerer aposentadoria por idade, no valor de um salário-mínimo, durante quinze anos, contados a partir da data de vigência desta Lei, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, em número de meses idêntico à carência do referido benefício.

Em consonância como este artigo, a mesma lei, qual seja, 8.213/91, resolveu de maneira exemplificativa estabelecer quais as provas podem ser utilizadas pelo segurado na comprovação da sua qualidade de segurado especial, ressaltando-se

alguns prontos. Primeiramente, não se trata de um rol taxativo, ou seja, poderá o agricultor se valer de outros meios de prova além dos descritos no referido artigo, ademais, todas as provas ali elencadas devem ser consideradas sob a mesma capacidade probatória, isto é, não existe, dentre aquelas, provas menos ou mais consistentes, e por fim, como estabeleceu o legislador de maneira expressa, as provas documentais estabelecidas no art. 106 da Lei 8.213/91 podem ser utilizadas de maneira alternativa, ou seja, apenas algumas destas, sendo desnecessária e incoerente a exigência de um amplo bojo probatório. Veja-se:

Art. 106. A comprovação do exercício de atividade rural será feita, alternativamente, por meio de:

I – contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

II – contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008);

III – declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008);

IV – comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008);

V – bloco de notas do produtor rural; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008);

VI – notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 7o do art. 30 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008);

VII – documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008);

VIII – comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008);

IX – cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008);

X – licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra.

Necessário destacar que, muito embora, taxativamente o legislador pátrio tenha estabelecido um critério alternativo no que atine ao rol de provas materiais, na seara administrativa, a autarquia previdenciária, pode-se dizer que até de maneira equivocada, têm exigido de maneira taxativa esses documentos, abrindo espaço para inúmeras discursões no meio judicial, oportunidade em que grande parte dessas decisões vem sendo reformadas em detrimento da valoração da condição de hipossuficiente do agricultor.

Ademais, importante registrar que o próprio legislador preocupado com a condição do segurado especial editou a Lei nº 11.718/08, que trouxe inúmeras e marcantes alterações quando a identificação do segurado especial, permitindo, inclusive, que ele tenha empregados não permanentes e que exerça outras atividades durante determinado período, sem, no entanto, descaracterizar sua condição de segurado especial (MENEZES, 2012).

Seguindo o trilho desse mesmo entendimento, de acordo com o que estabelece a Súmula 149 do Superior Tribunal de Justiça “A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rural, para efeito da obtenção de benefício previdenciário”, entretanto, é sabido que esta é absolutamente rechaçada no meio administrativo, mesmo quando a prova testemunhal se apresenta por demais hábil a comprovar as alegações do requerente. Desse modo, frise-se que no que atine a comprovação da qualidade de segurado que a Turma Nacional de Uniformização já estabeleceu através da súmula 34 que “para fins de comprovação do tempo de labor rural, o início de prova material deve ser contemporâneo à época dos fatos a provar”.

Por outro lado, oportuno atestar, que a própria Turma Nacional de Uniformização unificou o entendimento de que o início de prova material não deve ser correspondente a todo o período que se pretende provar, é essa a interpretação que se extrai da dicção da Súmula 14 da TNU, veja-se: “Para a concessão de aposentadoria rural por idade, não se exige que o início de prova material corresponda a todo o período equivalente à carência do benefício”.

Cabe ainda salientar, que além da documentação apresentada pelo segurado especial, quando do requerimento do seu benefício de aposentadoria por idade rural, o postulante será submetido a uma entrevista perante o servidor do INSS, sendo tal entrevista indispensável, independentemente da existência de documentação material apresentada, é o que preleciona a Instrução Normativa 45, em especial o seu art. 134, que regula a atuação do servidor do INSS:

Art. 134. Salvo nas situações previstas no §2º deste artigo, a entrevista é elemento indispensável à comprovação do exercício da atividade rural e da forma como essa atividade foi exercida, inclusive para confirmação dos dados contidos em declarações sindicais e de autoridades, com vistas ao reconhecimento ou não da atividade e do período pleiteado, sendo obrigatória a sua realização, independente dos documentos apresentados.

§ 1º Para a finalidade prevista no caput, devem ser coletadas informações pormenorizadas sobre a situação e a forma como foram prestadas, levando-se em consideração as peculiaridades inerentes a cada localidade e a atividade exercida, devendo o servidor:

I - no início da entrevista, cientificar o entrevistado sobre as penalidades previstas no art. 299 do Código Penal;

II - formular tantas perguntas quantas julgar necessário para formar juízo sobre o exercício da atividade do segurado;

III - definir a categoria do requerente; e

IV - emitir conclusão da entrevista, manifestando-se acerca da coerência dos fatos narrados pelo entrevistado em relação ao exercício da alegada atividade rural.

Assim pode-se facilmente inferir que o procedimento para comprovação da qualidade de segurado especial, quando do requerimento do benefício de aposentadoria por idade é por demais complexo, ainda mais por estarmos tratando de indivíduos, em sua maioria semianalfabetos, no entanto, resta clarividente que tal fato é plenamente justificável, tendo em vista a quantidade de fraudes que cercam os requerimentos de concessão de benefício previdenciário, em especial os de natureza rurícola, contudo, percebe-se que tal complexidade, na maioria das vezes, tendem apenas a prejudicar o pobre homem do campo, que, por não compreender tudo aquilo que envolve todo o procedimento acaba sendo o maior prejudicado e não conseguindo atestar a sua qualidade de segurado especial, ainda que tenha exercido o labor campesino durante toda sua vida.

4.2 O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE

No direito administrativo, muito se fala nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez tais princípios são instrumentos de controle dos desmandos que, não raro, ocorrem quando se age em nome da administração. Isto porque, diante das prerrogativas que esta possui, em um país com altos níveis de corruptibilidade como o Brasil, os servidores públicos, agentes políticos, e demais civis que, em decorrência da função que exercem como atuantes em nome do Estado como agentes públicos, nem sempre compreendem esta responsabilidade de agir em respeito aos limites impostos pelo direito administrativo e constitucional, necessitando, assim, de limites para sua atuação.

Tamanha importância destes princípios que hoje os mesmos se estendem à outros ramos do direito, especialmente, do direito constitucional, que muito se relaciona com eles.

A ligação entre o princípio da razoabilidade e proporcionalidade é inegável. Tanto é que, na doutrina, chega-se a afirmar que a proporcionalidade é uma faceta da razoabilidade (MELLO,1999, p. 68). O certo é que, não há como existir uma conduta razoável que seja desproporcional, tampouco, uma conduta acobertada pela proporcionalidade, no entanto, afetada pela falta de razoabilidade. Mas para concluir isto, primeiramente, faz-se necessário, algumas considerações acerca dos princípios em baila.

Implícito na Constituição Federal de 1988, mas explícito na lei nº 9784/99, em grossas linhas, pode-se afirmar que o princípio da razoabilidade visa coibir o agir insensato do agente público. Quando, utilizando-se do argumento de cumprir a lei, o administrador a cumpre, mas de maneira insensata, desequilibrada, incoerente. “Não basta atender à finalidade pública predefinida pela lei, importa também saber como o fim público deve ser atendido. Trata-se de exigência implícita na legalidade (MAZZA, 2013, p. 102).

Desta maneira, sendo uma exigência implícita da legalidade, as condutas não razoáveis estão sujeitas ao controle pelo Poder Judiciário. O que se trata de uma questão muito tênue, uma vez que, em regra, o Poder Judiciário não pode nem deve interferir no mérito dos atos administrativos, por outro lado, a lei não ampara os excessos e as condutas arbitrárias do administrador, de maneira que há dificuldade, de acordo com o caso, de se medir até que ponto o ato está amparado pela lei e a partir de onde tornou-se excessivo. Por isso, neste sentido (MARINELA, 2012, P.52):

As decisões que violarem a razoabilidade não serão inconvenientes, e sim, ilegais e ilegítimas, porque ofenderão a finalidade da lei, por ofenderem princípio constitucional implícito, admitindo correção, inclusive pelo Poder Judiciário, que estará realizando tão somente controle de legalidade. Essa é a dita legalidade em sentido amplo, o que permite a análise de compatibilidade com a lei e com as regras constitucionais. Nessa situação, apesar de se reconhecer que o controle judicial não pode atingir a conveniência e a oportunidade, a discricionariedade do administrador, deve-se admitir que o Poder Judiciário acabará interferindo no juízo de valor do administrador, no mérito do ato administrativo, limitando a sua liberdade (assim não se admitem mais qualquer conveniência e oportunidade; essas devem ser razoáveis). Essa interferência só será possível quando existir violação à razoabilidade, ofendendo o texto constitucional e, conseqüentemente, o princípio da legalidade.

Desta maneira, ao se analisar o meio de realização do ato administrativo pelo Poder Judiciário, não se está propriamente analisando seu mérito, mas sim, fazendo-se um controle de legalidade sobre o ato, pois, uma vez verificada a inobservância da razoabilidade, por conseguinte, há também violação ao princípio da legalidade.

De igual maneira, o princípio da proporcionalidade não está expresso na Carta Magna de 1988, no entanto, possui previsão em alguns dispositivos legais, a exemplo da Lei nº 9.784/99:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, **proporcionalidade**, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

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

A proporcionalidade, como já dito, é um aspecto da razoabilidade, que visa evitar os exageros na execução do ato administrativo pelo administrador, como diz a Lei nº 9.784/99, visando que haja uma adequação entre os meios e os fins, uma proporcionalidade necessária ao atendimento do interesse público. Neste sentido, Mazza (2013, p. 103):

A simples leitura do dispositivo permite identificar a especial preocupação do legislador em coibir excessos no campo do Direito Administrativo sancionador, seara onde mais comumente são identificadas punições exageradas e desproporcionais. Assim, ao contrário da razoabilidade, que se estende a todos os setores de atuação da Administração Pública, a proporcionalidade regula especificamente o poder disciplinar (exercido internamente sobre agentes públicos e contratados) e o poder de polícia (projeta-se externamente nas penas aplicáveis a particulares).

Mazza (2013, p. 104) traz ainda, a jurisprudência do STF, na qual se aduz que, para se apurar a violação do princípio da proporcionalidade, deve-se apurar três aspectos:

No julgamento do RE 466.343-1, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que a aferição de cumprimento do princípio da proporcionalidade na aplicação de restrições a direitos fundamentais deve ser realizada testando o conteúdo do instrumento restritivo à luz de três subprincípios:

- a) princípio da adequação: avalia se a medida está apta a atingir os objetivos pretendidos;
- b) princípio da necessidade: inexistência de outro meio menos gravoso, para o indivíduo, capaz de atingir o mesmo resultado;
- c) princípio da proporcionalidade *stricto sensu*: ponderação entre a intensidade da medida empregada e os fundamentos jurídicos que lhe servem de justificativa.

Assim, pois, segundo o STF, apenas existe desproporcionalidade se, a medida não for a conveniente para atingir os objetivos buscados, se o objetivo puder ser alcançado a partir da utilização de outro meio menos gravoso, ou se não houver equilíbrio entre a intensidade da medida empregada e os fundamentos jurídicos que as justificam.

A doutrina também dispõe neste sentido, havendo diferentes denominações para os mesmos sub-princípios. Mendes (2001) e Bonavides (2003), aduzem sobre estes três aspectos, tratando-os como sub-princípios. A adequação, também chamada de pertinência ou aptidão é, como entendo o STF o meio pertinente ou apto ao alcance do fim almejado que atenda ao interesse público. Por sua vez, Canotilho o denomina princípio da conformidade (CANOTILHO, 1998).

A necessidade, aduz Philippe (citado *apud* BONAVIDES, 2003, p. 397) pode ser resumida na expressão: “de dois males, faz-se mister escolher o menor”. Canotilho também o nomeia de princípio da exigibilidade ou da menor ingerência possível (CANOTILHO, 1998).

Para Canotilho (1998, p. 263) *apud* Araújo (2005, p. 14), o sub-princípio da proporcionalidade *stricto sensu* deve:

[...] ser aplicado apenas se superado o crivo dos dois anteriores (adequação e exigibilidade). Na proporcionalidade *stricto sensu*, indaga-se se o resultado esperado com a medida avaliada é proporcional à carga coativa que ela impõe. 'Meios e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objetivo de avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim.

Desta forma, compreende-se de suma importância a existência dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade no direito administrativo, afim de serem

aplicados como um contra peso à prerrogativas do Estado, que, embora de inegável importância para a existência do mesmo, são também, se mal aplicadas verdadeiro risco aos interesses individuais.

Assim sendo, conclui-se que, sob pena de anulação judicial dos atos administrativos, deve o administrador, agente público em sentido amplo, observar a intensidade e extensão de seus atos evitando que os mesmos sejam incoerentes, insensatos, absurdos (ferindo a razoabilidade) e ainda, necessários, adequados, proporcionais (proporcionalidade), a fim de que estejam resguardados pela legalidade, observando-se perfeitamente estes dois princípios, que, na prática, muito frequentemente confundem-se por estarem tão intimamente ligados.

4.3 DO TRATAMENTO CONFERIDO AO SEGURADO ESPECIAL POSTULANTE AO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA POR IDADE

O INSS órgão autárquico gestor do regime geral dos benefícios previdenciários é quem recebe as contribuições de natureza previdenciária, bem como é o responsável legal pela gestão e concessão dos mais diversos benefícios previdenciários, às mais diversas espécies de segurados dispostos em lei.

Como bem ensina Menezes, ao tratar sobre o assunto (2012, p. 36) “a previdência social é um dos pilares da seguridade social [...] sendo o conjunto de ações governamentais que tem por objetivo assegurar aos respectivos assegurados os meios disponíveis de manutenção, uma vez presente os riscos sociais básicos”.

A previdência social é antes de ser um direito do cidadão, amparado pela CF/88 no art. 6º, como direito básico do trabalhador, trata-se de um dever do Estado, isto porque, ao ser incluída como tripé da seguridade social, junto a saúde e assistência social, a Carta Magna federal acabou por incluí-la como responsabilidade do Estado, e por tanto, um dever essencial para caracterização e efetivação do Estado Democrático de Direito.

Desse modo, torna-se plenamente possível o raciocínio de que o desrespeito a esse direito, ou a má execução da prestação e gestão desse direito, melhor dizendo, configura-se uma afronta aos direitos fundamentais do cidadão, colocando

em dúvida, definitivamente, o integral respeito aos ditames e princípios discriminados na CF/88.

Camargo (2013, p. 1) ao discorrer sobre o tema é enfática ao asseverar a importância da proteção aos Direitos Sociais no Estado Democrático, veja-se:

Os Direitos Sociais são proporcionados pelo Estado Democrático a fim de tornar mais justa a convivência entre os homens e amenizar as desigualdades conseqüentes de um modo de produção capitalista. Estão em constante luta contra as desigualdades naturais e econômicas. Além da participação do Estado no sistema da seguridade social, há a participação de toda a sociedade, de forma integrada, combinando ações entre ambas. O Estado funciona como maior credor, garantindo recursos financeiros com a finalidade de atender às necessidades que o ser humano vier a ter em seus infortúnios, dando-lhe tranqüilidade quanto ao presente e principalmente quanto ao futuro.

E complementa a refira autora “no rol dos direitos sociais elencados na Constituição Federal, encontra-se a previdência social, disciplinada no capítulo que trata da seguridade social, por esta razão a seguridade social é um direito fundamental de segunda geração” (CAMARGO, 2013, p. 1). Ou seja, tal fato, apenas vem a reforçar a importância e a necessidade de uma prestação justa do serviço previdenciário, em especial, quando se trata do segurado especial.

O segurado especial, como fartamente já exposto ao longo desse trabalho, é o indivíduo, como conceitua a própria carta magna “produtor, o parceiro, meeiro e o pescador artesanal [...] que exerçam suas atividades em regime de economia familiar...”, isto é, é em sua maioria, aquele pobre homem do campo que labora pela subsistência própria e da família, ou como bem dispõe Martinez (2001, p. 64) “trata-se do pequeno produtor rural, que exerce sua atividade campesina voltada para a subsistência”.

Desse modo, quando este segurado especial requer o seu benefício de aposentadoria por idade junto à autarquia previdenciária, e esta sob o argumento de cumprir a lei, indeferi tal pedido, de maneira injustificada, quando o segurado especial detinha claramente o direito a concessão do benefício, estamos diante de uma latente violação aos princípios e direitos fundamentais pregoados pela CF/88, visto ser dever do Estado, garantir e promover a previdência social como fundamento da sua própria razão de existir, já que atribuiu a tal serviço status de direito fundamental.

Assim, pode-se dizer que o tema previdência é matéria de ordem pública, de interesse social, trata-se de um meio garantidor do princípio da dignidade da pessoa humana, em especial quando se estiver tratando do segurado especial, pois estes dedicam a vida inteira a uma labuta injusta, colocando alimentos saudáveis na mesa de todos, visto que grande parte das verduras e legumes consumidos no Brasil, em especial em regiões com menor PIB são frutos da economia familiar (SATURNINO, 2014), e tudo isso, apenas em prol de poder proporcionar uma vida digna, para si e para sua família.

A exigência probatória feita ao segurado especial é uma expressa afronta aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, principalmente quando considerado a condição social desses indivíduos, que por se encontrarem, em sua maioria, em total exclusão social, sendo, quase sempre semianalfabetos, não se atentam a necessidade de produção de prova, não por que não querem, ou por desinteresse, mas por uma total ausência de instrução.

Ao se exigir que o agricultor, o pobre homem do campo, possua um arcabouço probatório referente a todo o período trabalhado, há um claro descompasso da figura do Estado, que não prestou a mínima instrução a esses indivíduos durante toda a vida e agora exigem um bojo probatório totalmente desproporcional a condição desses segurados. Reflexo claro dessa postura rígida e ilegal são a quantidade de casos revertidos na seara judicial, onde as peculiaridades do caso concreto são valoradas e qualidade de segurado especial dos requerentes reconhecida.

No entanto, é inadmissível, que reste ao segurado especial se socorrer ao judiciário quando quiser ver reconhecido um direito legítimo e justo perante a administração pública. Vejam-se alguns casos e o entendimento dos tribunais superiores acerca da exigência probatória feita pelo INSS quando do requerimento administrativo do benefício de aposentadoria por idade rural:

VOTO- -PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO NACIONAL. APOSENTADORIA IDADE RURAL. INÍCIO DE PROVA MATERIAL. CERTIDÃO ELEITORAL E FICHA MÉDICA DO SUS. BENEFICIONÁRIO NEGADO. VALIDADE. SÚMULA 14 DA TNU. QUESTÃO DE ORDEM 06. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO PROVIDO. CONCESSÃO DO BENEFÍCIO À PARTE-AUTORA. 1. Sentença julgou improcedente pedido de Aposentadoria por Idade Rural ao fundamento de que, em que pese a prova testemunhal ter corroborado o depoimento pessoal da autora, não havia nos autos início de razoável de prova. Neste sentido, considerou que a Certidão Eleitoral é um documento

“bilateral, vez que cabe à parte interessada dar a sua qualificação; e que a Ficha do SUS (2007) é extemporânea. Acórdão da Turma Recursal manteve os termos da r. sentença, acrescentando que as provas produzidas a título de início de prova material eram do mesmo ano do requerimento administrativo (2007), em data bastante próxima deste, a não se prestarem a tal. 2. A parte-autora interpôs então o presente Pedido de Uniformização com base no fundamento de que há nos autos documentos hábeis a título de início de prova material, de acordo com a jurisprudência dominante do STJ (AR 3.347/CE; AgRg no REsp 939.191/SC), do TRF-1 (AC 2002.38.01.000828-3) e da Súmula 14 desta Turma Nacional. 3. O Incidente, tempestivo, foi admitido pelo eminente Juiz Presidente da Turma Recursal de origem. Encaminhados os autos a esta Turma Nacional, foram os mesmos distribuídos a este relator para a análise da admissibilidade. 4. Pedido de Uniformização que se conhece, com base nos arestos paradigmas AR 3.347/CE e AgRg no REsp 939.191/SC do STJ, que referem-se, respectivamente, à validade da Certidão expedida pela Justiça Eleitoral para fins previdenciários e não ser imprescindível que o início de prova abranja toda a extensão do período de carência; e na Súmula 14 desta Turma Nacional (o início de prova não precisa corresponder a todo o período de carência que se quer demonstrar). Descarto o acórdão do TRF-1, por não se prestar a tal. Com efeito, enquanto o acórdão recorrido julga improcedente pedido por não reconhecer em alguns documentos, notadamente Certidão Eleitoral e Ficha do SUS, como aptos a caracterizar o início de prova material, os paradigmas firmam a validade da Certidão Eleitoral e que o documento a título de início de prova material não precisa abranger todo o período de carência. 5. Resta assente que a Certidão Eleitoral se constitui em documento válido a título de início de prova material (PEDILEF nº 2007.83.02.505452-7/PE, Relator Juiz Federal Otávio Port), bem como a Ficha Médica do Posto de Saúde (SUS) (PEDILEF nº 2007.83.05.501035-6/PE), ambos em nome da autora, a constarem-na como agricultora. 6. A teor da Súmula 14 desta TNU (“Para a concessão de aposentadoria rural por idade, não se exige que o início de prova material, corresponda a todo o período equivalente à carência do benefício”), basta tão só um documento a título de início de prova material no período de carência que se quer demonstrar. É assente que o período imediatamente anterior se conta ou da data da DER (no caso, 31/10/2007) ou na data do implemento etário (no caso, 02/07/2006), ou seja, o que melhor favorecer o segurado. Se a DER é de 31/10/2007, a Ficha Médica do SUS de 16/05/2007 e Certidão Eleitoral de 02/03/2007, estão dentro do período imediatamente anterior ao requerimento administrativo, pelo que detêm plena validade como início de prova material. Pouco importa que estejam próximos desta data. Lei não faz tal distinção. 7. Consta da sentença, mantido pelo v. acórdão, que a prova testemunhal corroborou o depoimento da testemunha, no sentido de que trabalhou como rurícola pelo período exigido legalmente. Em sendo assim, é de se aplicara primeira parte da Questão de Ordem nº 06, nestes dizeres: “Se a Turma Recursal não reconhecer a existência de início de prova material e este juízo for contrariado pela Turma Nacional de Uniformização, esta só poderá prosseguir no julgamento da causa se a instância ordinária tiver aprofundado o exame da prova testemunhal; se a Turma Nacional só proclamara existência do início de prova material, devolverá os autos à origem, para que a Turma Recursal extraia da prova as suas conseqüências, seja pela procedência, seja pela improcedência.” (grifei) Reconhecida a validade dos documentos mencionados a título de início de prova material e corroborados pela prova testemunhal, é de se julgar procedente o presente pedido de Aposentadoria por Idade Rural. 8. Pedido de Uniformização PROVIDO, nos termos da Questão de Ordem 06 desta Turma Nacional, pelo que JULGO PROCEDENTE o pedido constante da inicial, determinando a concessão do benefício de aposentadoria por idade

rural, a partir da DER (31/10/2007), no valor de 01 (um) salário mínimo mensal.

(TNU - PEDILEF: 5045590320084058401 , Relator: JUIZ FEDERAL PAULO RICARDO ARENA FILHO, Data de Julgamento: 29/02/2012, Data de Publicação: DOU 01/06/2012)

Em outra oportunidade os tribunais superiores se manifestaram em mesmo sentido, veja-se:

VOTO / APOSENTADORIA POR IDADE. TRABALHADOR RURAL. SEGURADO ESPECIAL. INÍCIO DE PROVA MATERIAL. INADMISSIBILIDADE DE PROVA EXCLUSIVAMENTE TESTEMUNHAL. 1. O acórdão recorrido expressamente considerou que a verdade real deve prevalecer sobre a Súmula nº 149 do STJ. Ao manter a sentença pelos próprios fundamentos, admitiu reconhecer exercício de atividade rural exclusivamente com base na prova testemunhal. 2. Ao expressamente afastar a aplicação da Súmula nº 149 do STJ, o acórdão recorrido inequivocamente divergiu da jurisprudência dominante daquela Corte. Comprovado o requisito de admissibilidade do incidente de uniformização. 3. Está consolidado na jurisprudência da Turma Nacional de Uniformização, em convergência com a Súmula nº 149 do STJ, o entendimento de que a comprovação do tempo de serviço deve estar baseada em início de prova material, não sendo admitida a prova exclusivamente testemunhal (PEDILEF2006.70.95.007314-7, Rel. Juiz Federal Leonardo Safi de Melo, DJU 07/11/2007). 4. O acórdão recorrido não descartou absolutamente a existência de início de prova material, mas considerou que a requerente praticamente não apresentou provas materiais. Esses poucos documentos, porém, não chegaram a ser analisados. Uma vez superada a premissa da admissibilidade da prova exclusivamente testemunhal, a Turma Recursal de origem fica obrigada a retomar o julgamento, valorando o início de prova material. 5. Incidente parcialmente provido para: (a) reafirmar a tese de que o reconhecimento de tempo de serviço rural condiciona-se a início de prova material; (b) anular o acórdão recorrido na forma da Questão de Ordem nº 6 da TNU; (c) determinar a devolução dos autos à Turma Recursal de origem para que retome o julgamento do recurso inominado interposto em face da sentença, com adequação à tese jurídica ora firmada.

(TNU - PEDILEF: 5017691220094058401 , Relator: JUIZ FEDERAL ROGÉRIO MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 29/02/2012, Data de Publicação: DOU 30/03/2012)

Nesse último julgado, trata-se de um pedido de unificação de interpretação de lei federal, percebe-se a menção do ilustre magistrado em mencionar que diversos documentos apresentados na seara administrativa pelo requerente do benefício de aposentadoria por idade rural, na oportunidade, sequer haviam sido analisados ou considerados, fato que apenas vem a corroborar com o entendimento de que a conduta administrativa do INSS quando da análise dos requerimentos de aposentadoria por idade rural, apresentam-se como uma notória e inconteste afronta

aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, que deveriam reger ao agentes públicos, quando do exercício das suas atividades.

Como já mencionado, quando o servidor, ali representado a figura do Estado, argumenta como justificativa o cumprimento da lei, mas na verdade cumpre a lei de maneira desarrazoada e insensata, está transgredindo claramente os ditames legais. Nesse sentido ensina Moreira (2011, p. 1) para quem:

Razão (princípio da proporcionalidade) é a capacidade de coordenação hierárquica de todos os conhecimentos, em vista de princípios ou de valores. Decorrente dos princípios da finalidade, da legalidade e do devido processo legal substantivo, a razoabilidade ou proporcionalidade exige do agente público que, ao realizar atos discricionários, utilize prudência, sensatez e bom senso, evitando condutas absurdas, bizarras e incoerentes. Assim, o administrador tem apenas liberdade para escolher entre opções razoáveis.

Ademais, é incongruente e inadmissível o argumento, tantas vezes utilizado para justificar a conduta de exigir tanta rigidez probatória do segurado especial, de que faltam recursos e os altos índices de fraudes, afinal, punir um indivíduo inocente e criar obstáculos desproporcionais à concessão de um benefício é um ato ilegal, ou por que não dizer, um atentado ao princípio da dignidade da pessoa humana, quando na verdade a atitude esperada seria uma reestruturação administrativa de todo o setor e uma ampla investigação acerca das fraudes, com a devida punição dos infratores, tal apotegma não pode ser considerado como extremista ou popular, mas sim como defensor dos ditames legais e constitucionais, na tentativa de garantir a efetividade do Estado Democrático de Direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da presente pesquisa desenvolveu-se um estudo analítico acerca do segurado especial e a tentativa deste na concessão do benefício de aposentadoria por idade rural, objetivando compreender um pouco mais acerca da realidade dessa figura tão importante, porém por vezes esquecida pelos poderes públicos, bem como, discutir a postura do órgão administrador da Previdência Social, qual seja, o INSS, que ultrapassa os rigores estabelecidos pela lei e assim acabam por infringir princípios como o da proporcionalidade e razoabilidade na análise dos requerimentos administrativos de concessão de aposentadoria por idade.

Para tanto, em um primeiro momento elaborou-se um exame acerca da previdência social, na tentativa de fornecer um embasamento teórico para os leitores acerca da finalidade e evolução histórica, demonstrando como tal instituto desenvolveu-se ao longo dos tempos, bem como, qual o fato gerador que impulsionou o pensamento acerca da necessidade de se garantir ao cidadão um apoio financeiro e social em momentos em que o exercício da atividade laborativa apresenta-se praticamente impossível. Ainda no primeiro capítulo, teve-se a devida cautela de se estudar os princípios norteadores da Previdência Social, tendo a precaução de se analisar aqueles que contribuiriam para o desenvolvimento da pesquisa.

Procurou-se, além disso, examinar tecnicamente o segurado especial, considerando o tratamento conferido pela legislação pátria a esses indivíduos, sopesando ainda os conceitos e definições dos experts, ademais, buscou-se oferecer o maior número de informações relevantes sobre o tema, inclusive quando do desenvolvimento do estudo acerca dos demais benefícios previdenciários os quais o segurado especial faz *jus*. Por fim, mas não menos importante, ainda no segundo capítulo estudou-se o especificadamente o benefício de aposentadoria por idade, considerando ser este um verdadeiro socorro no fim da vida garantido pela Constituição Federal, em especial, no que atine ao segurado especial, que dificilmente ao longo da vida fora capaz de construir qualquer tipo de patrimônio, dependendo, em sua maioria, exclusivamente do benefício previdenciário para garantir a sua subsistência.

Já no terceiro capítulo pode-se dizer que se chega ao cerne da presente pesquisa, onde o principal objetivo é responder ao questionamento de que a exigência probatória estabelecida pelo INSS, quando do requerimento do benefício de aposentadoria por idade rural ultrapassa o estabelecido pela legislação pátria e, por conseguinte, acaba por afrontar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, princípios estes, vale a pena ressaltar, norteadores da administração pública direta e indireta e estabelecidos de maneira expressa na legislação especial e implicitamente na Constituição Federal.

Para tanto, primeiramente, desenvolveu-se um estudo acerca do tratamento legal acerca da comprovação da qualidade de segurado especial, considerando para tanto desde a legislação especial, a doutrina majoritária, bem como, a análise jurisprudencial que versa sobre a temática. Dessa forma restou comprovado que ao segurado é resguardado fazer uso das mais variadas formas de prova material, como também, da prova testemunhal quando do requerimento administrativo do benefício de aposentadoria por idade rural, no entanto, diferentemente do que é exigido pela autarquia previdenciária na prática, não existe ponderação valorativa das provas, isto é, todas as provas são hábeis a comprovar a qualidade de segurado especial e devem ser analisadas e consideradas pelo servidor da autarquia federal, fato que costumeiramente é desconsiderado, sendo o benefício simplesmente negado sem ao menos as provas serem consideradas.

Ademais, comprovou-se que o objetivo do legislador pátrio sempre facilitar a concessão do benefício ao segurado especial, considerando, notadamente, a condição de hipossuficiência destes, bem como, a indiscutível condição de vulnerabilidade e exclusão social que esses padecem durante toda a vida.

Em seguida, considerando a importância e necessidade do domínio do tema para uma melhor compreensão acerca da pesquisa, dedicou-se tópico exclusivo para a análise dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, desse modo, pode-se inferir que tais princípios são uma verdadeira balança entre o cumprimento literal da lei e a as funções do Estado Democrático de Direito, visto que restou demonstrado o quão tênue é a linha entre a obediência as normas e o abuso do direito, desta forma pode-se demonstrar que quando o servidor do INSS cria empecilhos, além dos estabelecidos em lei, seja sob o argumento de que se objetiva proteger o Estado contra fraudes, seja sob o argumento de que apenas se cumpre a

lei, quando se ultrapassa os limites estabelecidos pelo legislador pátrio, estar-se violando os princípios do Estado Democrático de Direito e causando um mau, por vezes, irreversível ao cidadão.

Por fim ainda restou demonstrado que resta ao judiciário a correção dos erros e abusos cometidos pelo INSS, oportunidade em que se demonstraram diversos julgados que deram conta da postura inadequada, ou por que não dizer omissa do servidor ao analisar o bojo probatório apresentado pelo postulante ao benefício de aposentadoria por idade rural.

Não obstante, cumpre ainda ressaltar de que incumbe ao INSS criar mecanismos legais para promover uma maior segurança na análise da concessão dos benefícios, visto que diuturnamente observa-se a reincidência de fraudes que tem raízes internas, bem como desenvolver projetos e programas que sejam capazes de diminuir o famoso “rombo da previdência”, no entanto, não é punindo aqueles que deveriam ser protegidos que se solucionará o problema, condutas como essas na pesquisa descrita, são meros paliativos que verdadeiramente inibem, por vezes, a concessão de benefícios indevidos, nos entanto causam males irreversíveis aqueles que necessitam.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto di Trindade. **Direito Previdenciário Esquematizado**. Salvador: Juspodvm, 2010.

ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. **O Princípio Da Proporcionalidade Na Jurisprudência Do Tribunal De Contas Da União**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055006.PDF>>. Acesso em 08 de jan. de 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 de jan de 2014.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3048, de 6 de maio 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm>. Acesso em: 23 de dez de 2013.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Instrução Normativa INSS/PRES nº 45, de 06 de agosto de 2010**. Dispõe sobre a administração de informações dos segurados, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos dos beneficiários da Previdência Social e disciplina o processo administrativo previdenciário no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 ago. 2010. Seção 1, p. 29. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=29&data=11/08/2010>>. Acesso em: 27 de jan. de 2014.

BRASIL. **Lei n. 4214, de 02 de março de 1963**. Dispõe sobre o estatuto do trabalhador rural. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4214.htm>. Acesso em: 29 de dez. de 2013.

BRASIL. **Lei n. 5.889, de 08 de junho de 1973.** Estatui normas reguladoras do trabalho rural. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5889.htm>. Acesso em: 30 de dez. de 2013.

BRASIL. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em:<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/1970-1979/L6136.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/1970-1979/L6136.htm>>. Acesso em: 11 dez. 2013.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 11 dez. 2013.

BRASIL. **Lei n. 10.666, de 08 de maio de 2003.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.666.htm>. Acesso em: 29 de jan. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 149, de 07 de dezembro de 1995.** Disponível em: http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj__0149.htm>. Acesso em: 19 de jan de 2014.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **Súmula 14, de 24 de maio de 2004.** Disponível em: < <https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=14.>> Acesso em: 20 de jan de 2014.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **Súmula 34, de 04 de agosto de 2006.**

Disponível em:

<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=34&PHPSESSID=42ohk1pvefn091h4o5tmmt75v1>.> Acesso em: 19 de jan de 2014.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL: PEDILEF 5045590320084058401**, Relator:

Paulo Ricardo Arena Filho; data de Julgamento: 29/02/2012, Data de Publicação:

DOU 01/06/2012. Disponível em:

<http://tnu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22076855/pedido-de-uniformizacao-de-interpretacao-de-lei-federal-pedilef-5045590320084058401-tnu>>. Acesso em: 13 de fev. de 2014

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL: PEDILEF 5017691220094058401**, Relator:

Rogério Moreira Alves; Data de Julgamento: 29/02/2012, Data de Publicação: DOU

30/03/2012. Disponível em: <http://>

<http://tnu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21505344/pedido-de-uniformizacao-de-interpretacao-de-lei-federal-pedilef-5017691220094058401-tnu>>. Acesso em: 13 de fev. de 2014

CAMARGO. Angela Maria Campos. **A previdência social dos servidores públicos – Direito Fundamental.** Disponível em:

<<http://www.servidor.ms.gov.br/index.php?inside=1&tp=3&comp=&show=437>>.

Acesso em: 30 de jan. de 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 2 ed. Coimbra: Almedina. 1998.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico Universitário.** São Paulo: Saraiva, 2010.

DUARTE, Marina Vasques. **Direito previdenciário.** 4ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2002

GOES, Hugo Medeiros de. **Manual de direito previdenciário**. - 4.ed. - Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2011.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário** – 17 ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 9 ed. Salvado: Editora Juspvim, 2012.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6 ed. Niterói: Impetus, 2012.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A Seguridade Social na Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2001.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social: custeio da seguridade social, benefícios, acidente do trabalho, assistência social, saúde**. São Paulo : Atlas, 2002.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social: custeio da seguridade social, benefícios, acidente do trabalho, assistência social, saúde**. São Paulo : Atlas, 2008.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** (versão epub). 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENDES, Gilmar. **O Princípio da Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras**. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica. Revista Diálogo Jurídico, v. 1, nº. 5, agosto/2001.

MENEZES, Adriana de Almeida. **Direito Previdenciário**: Coleção Técnico e Analista Tribunais. 2 tiragem. Salvador: Editora Juspvim, 2012.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **Princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade**. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/public_html/admin/story.php?mode=edit&sid=20110113103607441> Acesso em: 05 de fev. de 2014

ROCHA, Daniel Machado da; BALTAZAR JR, José P. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social** - 4 Ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de previdência social**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1983.

SATURNINO. Hudson. **Agricultura Familiar: É preciso voltar a querer**. Disponível em: <http://www.olhardireto.com.br/agro/artigos/exibir.asp?artigo=Agricultura_Familiar_e_preciso_voltar_a_querer&id=170> Acesso em: 28 de dez. de 2013.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico conciso**; atualizadores Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2008.