

DISTORÇÕES NA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA DO SEGURADO ESPECIAL: A FRAUDE À PREVIDÊNCIA RURAL COMO PROBLEMA VISCERAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Paulo Vítor Avelino Silva Barros

Acadêmico do 10º período do curso de Direito da UFRN

RESUMO

A Constituição Federal de 1988, com fulcro no princípio da universalidade do atendimento, outorgou aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar o direito à previdência social com forma de custeio diferenciada, revelando o nítido intento de garantir a sua inserção plena no âmbito da proteção securitária estatal. No entanto, em que pese ao louvável fim vislumbrado pelo constituinte, a escolha por essa forma de custeio, em via oblíqua, mostrou-se determinante para o desenvolvimento, no ordenamento brasileiro, de uma nociva cultura de fraude à previdência para o recebimento de benefícios na condição de segurado especial. Com efeito, verifica-se hodiernamente quantidade inmensurável de segurados especiais que não desempenharam atividade rurícola nos termos exigidos pela Constituição e pela legislação ordinária, inflando-se, dessa maneira, os gastos públicos com a previdência rural. Nesse palmilhar, o presente trabalho investiga a problemática exposta, tecendo, inicialmente, considerações sobre o conceito de segurado especial e sua forma de custeio. Em seguida, parte-se para a análise do quadro de fraude contumaz à previdência rural. Por fim, propõe medidas para o futuro da seguridade social brasileira, concluindo pela necessidade de

alterações na atual sistemática previdenciária, sem que haja, contudo, violações à proteção social conferida aos rurícolas pela Lei Maior.

Palavras-chave: Fraude à Previdência Social. Segurado especial. Trabalhador rural em regime de economia familiar.

1 INTRODUÇÃO

Haurida por ideais de sotaque manifestamente democrático, a Constituição Federal de 1988 tem como uma de suas mais expressivas virtudes a patente preocupação em assegurar a tutela dos direitos fundamentais, dentre os quais merecem destaque os direitos sociais, denominados por abalizada doutrina como direitos fundamentais de segunda dimensão. Não à toa, a Lei Maior atribuiu capítulo próprio à disciplina dos direitos sociais, estabelecendo expressamente, em seu artigo 6º, a constitucionalização do direito à previdência social¹.

Inspirada também no consagrado princípio da isonomia e na universalidade do atendimento, a Carta Magna assentou como um dos objetivos da seguridade social, no Brasil, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais², abandonando o eixo axiológico da legislação pré-constitucional que amesquinha os direitos e prerrogativas dos trabalhadores rurícolas. Nessa linha, a ordem constitucional elevou o trabalhador rural em regime de economia familiar à condição de segurado obrigatório do Regime Geral da Previdência Social, determinando, contudo, ao contrário das demais espécies de segurados, que a sua contribuição seria efetuada de modo distinto, mediante aplicação de

¹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

² Art. 194, II, CRFB/1988.



alíquota sobre o resultado da comercialização da produção, nos termos da lei³.

Tal forma de custeio se justificava pela necessidade de proporcionar a inclusão dos trabalhadores rurais na esfera da proteção securitária estatal, uma vez que, historicamente, esse grupo de trabalhadores sofreu com a discriminação em relação aos trabalhadores urbanos, devendo-se, em nome do princípio da igualdade material, evitar que a nova ordem constitucional perpetue distinções dessa natureza. Desta feita, os rurícolas, na condição de segurados especiais, passaram a gozar de cobertura previdenciária mais robusta e facilitada, o que amainava os flagelos e contingências típicas do labor campesino.

Nada obstante, malgrado a previsão constitucional tenha logrado êxito no escopo de alcançar trabalhadores outrora marginalizados do sistema previdenciário, a escolha por essa forma de custeio diferenciada revelou-se mola propulsora de distorções na cobertura previdenciária do segurado especial, notadamente ao se atentar à frequência iniludível de casos em que a previdência rural é utilizada para a percepção de benefícios por quem jamais, ou quase nunca, exerceu a atividade rurícola nos termos da legislação. Nesse cenário, conforme será visto, amiúde se verificam notícias e dados de casos de fraude à previdência, eventos que, em conjunto, ocasionam severos danos ao erário e têm o condão de pôr em dúvida a sustentabilidade do sistema de cobertura previdenciária do segurado especial.

Diante desse panorama, por meio de metodologia teórico-descritiva, com esteio em fundamentos legais, doutrinários e jurisprudenciais, o presente trabalho tem por objetivo geral investigar o problema da fraude à previdência rural, avaliando, especificamente, as distorções na atual cobertura previdenciária do segurado especial. Para tanto, no primeiro tópico, tece considerações sobre o conceito de segurado especial e o seu regime de contribuição. No tópico seguinte, demonstra que a fraude à previdência constitui gravame inegável no ordenamento, observando a influência dessa forma de custeio na formação dessa conjuntura. Por fim, no terceiro tópico, traz à baila possibilidades de mudança no sistema vigente, concluindo que a cobertura previdenciária do segurado especial deve ser revista de modo contundente.

³ Art. 195, § 8º, CRFB/1988.

⁴ A legislação regulamentadora em referência no dispositivo constitucional foi promulgada a partir das Leis nº 8.212/91 e 8.213/91.



2 SEGURADO ESPECIAL: CONCEITO E FORMA DE CUSTEIO

Ao estabelecer o suporte conceitual do segurado especial, a Constituição Federal, em seu art. 195, § 8º, determinou que poderiam gozar dessa relação tributária-previdenciária diferenciada o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, e o pescador artesanal, assim como os respectivos cônjuges, cujo exercício da atividade profissional ocorra em regime de economia familiar e sem empregados permanentes, por meio de alíquota a incidir sobre o resultado da comercialização, permitindo que a legislação ordinária venha a tratar da matéria na esfera infraconstitucional.

As referidas normas vieram a incorporar o ordenamento jurídico brasileiro no ano de 1991, com a promulgação das Leis nº 8.212 e 8.213, ocasião em que outros critérios vieram a ser exigidos para a caracterização do segurado especial⁵. Ademais, por meio da Lei nº 11.718/2008, foi estipulado que o regime de economia familiar seria definido como atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e do desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes⁶.

Entrementes, o modelo de cobertura previdenciária arquitetado possibilitou mais de uma forma de arrecadação das contribuições tributárias

⁵ Considerando a atual dicção do art. 11, VII da Lei 8.213/1991, têm-se os seguintes requisitos: a) pessoa física residente em imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo ao imóvel rural; b) atividade desenvolvida individualmente ou em regime de economia familiar; c) permissibilidade de obter auxílio eventual de terceiros; d) produtor rural, na condição de proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais; e) exploração da atividade agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; f) exploração da atividade de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos da Lei nº 9.985/2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida.

⁶ Teor do artigo 11, VII, § 1º da lei 8.213 (redação dada pela Lei nº 11.718/2008). A alteração da dicção originária do dispositivo acrescentou que o segurado pode buscar o desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar, o que leva a conclusão de que o benefício não é devido apenas aos trabalhadores mais pobres e necessitados. Aceitar tal tese, a bem da verdade, significaria permitir flagrante retrocesso social, porquanto se afigure verdadeiro desestímulo ao crescimento econômico do rurícola e fomento à miserabilidade.



devidas. Nos termos do art. 30 da Lei nº 8.212/91, cabe à empresa adquirente, consumidora, consignatária ou cooperativa o recolhimento das contribuições quando negocia a compra da produção do trabalhador. Caso o segurado seja o responsável direto pela comercialização de seus produtos ao exterior ou no varejo, é sua a responsabilidade pelo recolhimento (LAZZARI; CASTRO, 2014, p. 504).

Munido desses conceitos, o Instituto Nacional do Seguro Social⁷, adstrito ao vetusto princípio da legalidade administrativa, vem – ao menos, em tese – aplicando os preceitos legais para conceder ou não benefícios pleiteados em sua esfera de competência. Acontece que, a despeito do detalhamento legal acerca do conceito de segurado especial e sua forma de custeio, pairam ainda inúmeras controvérsias sobre a sua caracterização, razão pela qual tramitam, no Judiciário, milhares de processos em que se debate a condição de segurado especial do trabalhador rural pretensamente inserido nesse regime (BERWANGER, 2013, p. 23). Não para menos, a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU) editou, até então, 13 súmulas - de um total de 83 - que tratam da matéria⁸.

No fito de sanar tais controvérsias, a TNU consolidou entendimento de que o benefício previdenciário destinado ao segurado especial, que independe de recolhimento de contribuições, seria devido em caso de comprovação de exercício de atividade rural, individual ou em regime de economia familiar pelos meses correspondentes à carência do benefício. Para comprovar tal exercício, o interessado deveria apresentar início de prova documental⁹, a ser referendada por prova oral colhida em audiência

⁷ O INSS, autarquia relacionada com o Ministério do Trabalho e da Previdência Social do Governo Federal, é a instituição responsável pela manutenção do Regime Geral da Previdência Social, gerindo a concessão de benefícios e a arrecadação de receitas, também, dos segurados especiais, integrantes do regime.

⁸ Disponível em <http://www.jf.jus.br/phpdoc/virtus/listaSumulas.php>. Acesso em: 13 jun 2016.

⁹ No que concerne à prova documental, atualmente a Turma Nacional de Uniformização, em harmonia com o entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, tem firmado a tese de que "O início de prova material não passa de prova indiciária. Não precisa provar diretamente o efetivo exercício da atividade rural, mas apenas fatos secundários dos quais se possa inferi-la. Por isso, a prova documental frágil é suficiente para formar início de prova material" (PEDILEF 05091292220094058102).



de instrução.

É consabido, então, que o conceito de segurado especial pode ou não perpassar pela contribuição tributária, cuja base de cálculo seria o excedente de produção (MOREIRA, 2014. p. 127), o que não desnatura a essência previdenciária - e não assistencial - da cobertura. Registre-se, todavia, que as raízes da proteção ao trabalhador rural no Brasil por muito se embasaram em fundamentos assistenciais, a exemplo da Lei nº 4.214/1963 (Estatuto do Trabalhador Rural), que dispunha sobre direitos trabalhistas e a assistenciais (ZIBETTI; LIMBERGER; BARROSO, 2007, p. 217) ou a Lei nº 2.613/1955, que tratava da criação do Serviço Social Rural (BERWANGER, 2013, p. 38).

De toda sorte, ainda que a Constituição tenha delineado claramente a sua opção pelo sistema previdenciário de cobertura, importa reiterar que eventual benefício rural, como dito, não estaria condicionado obrigatoriamente ao recolhimento de contribuições. Se o trabalhador exerce a atividade rurícola unicamente para a sua subsistência, não haveria excedente de produção e, consequentemente, fato gerador da contribuição social. Tal fato não afasta, de modo algum, o direito à previdência social por esses trabalhadores. Aceitar tal premissa significaria violar a essência do Texto Constitucional, trazendo interpretação inconstitucionalmente restritiva e infundada sobre o exercício de direito fundamental¹⁰.

Outra conclusão equivocada, por vezes mantida pela jurisprudência, seria a tese de que o agricultor deveria produzir unicamente o essencial a sua subsistência, permanecendo *ad aeternum* em situação de pobreza. Não existe qualquer disposição nesse sentido, não sendo lícito presumi-la com base na legislação vigente. Sobre o tema, já firmou eloquente posicionamento a Turma Recursal da Seção Judiciária Federal do Rio Grande do Norte, quando decidiu que o fato de o segurado apurar valores acima da média do labor campesino não se afigura óbice à concessão de benefícios na condição de segurado especial¹¹.

¹⁰ Sobre o tema, assevera Jane Lúcia Withelm Berwanger (2013, p. 321): “Nunca é demais lembrar que o legislador, ao prever a contribuição do segurado especial sobre a comercialização desses produtos, o fez por que previu excedente. Não há previsão legal de contribuição sobre a produção (simplesmente), mas sobre a produção comercializada. Por óbvio, o segurado somente vende o que não consumiu”.

¹¹ “O fato de o autor/recorrente apurar valores em torno de R\$ 1.800,00 a R\$ 2.000,00 nos meses de venda da produção colhida, não configura obstáculo ao reconhecimento



Por fim, insta consignar que o exercício esporádico de atividades urbanas não afasta, por si só, o direito ao recebimento de benefícios na condição de segurado especial, conforme entendimento sedimentado no âmbito do STJ¹². O trabalhador rural pode complementar sua renda com atividades diversas da vida campesina, uma vez que negar as contingências do campo e impedir o trabalho esporádico em outras áreas pelo segurado significaria violação à dignidade humana, axioma máximo do Texto Constitucional, encartado em seu artigo 1º, III.

Firmadas tais condicionantes, cabe, a seguir, examinar como esse conceito vem sendo banalizado no ordenamento jurídico brasileiro, de forma que inúmeros segurados que não poderiam ser caracterizados como especiais vem deturpando a cobertura previdenciária especial, encharcando os cofres públicos com gastos sem a devida contraprestação contributiva e sem exercer a atividade campesina nos termos previstos em lei. Eis, então, o elo que conecta o referido conceito ao objeto da próxima seção.

3 DETURPAÇÃO DA INCLUSÃO CONSTITUCIONAL: A QUALIDADE DE SEGURADO ESPECIAL COMO MECANISMO DE FRAUDE AO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

Quando a Constituição institucionalizou a universalização da Seguridade Social, articulou diretriz de proteção à previdência rural e desenvolveu forte política pública de inclusão social ao rurícola (MORELLO, 2012, p. 202). Não para menos, Simone Barbisan Fortes (2012, p. 47) ensina que a inserção dos trabalhadores rurais no âmbito previdenciário responde

da condição de segurado especial, dado que o exercício da atividade rurícola por esta classe de segurado tem por objetivo o desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar, consoante dispõe o § 1º do art. 11 da Lei nº 8.213/1991. Entender de forma diversa significa empunhar a bandeira de que os segurados especiais estão fadados a desempenhar o labor apenas para garantir a sua própria subsistência, permanecendo em um estado de quase miserabilidade, o que, evidentemente, não é concebido por nossa ordem jurídica". (...) (Turma Recursal da SJRN, Processo nº 0506716-10.2012.4.05.8400, Rel. Juiz Federal CARLOS WAGNER DIAS FERREIRA, unânime, julgado em 24/07/2013)

¹² (Resp 397.348/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 03.10.2013).



ao clamor por igualdade de trato entre as classes produtivas e informa o teor de uma nova lógica constitucional, fundada na solidariedade, universalidade e igualdade.

A envergadura dessa feição protecionista mostrou-se tão expressiva que, para Schwarzer (2000, p. 38), a previdência brasileira seguiu fluxo contrário à tendência internacional de tornar mais rigorosa a concessão de benefícios ao surpreender com a proclamação do modelo previsto pela Constituição Federal. Com essas considerações, Zimmermann (2005) afirma que, apesar da Lei Maior ter previsto expressamente a adoção de modelo previdenciário, o sistema adotado pelo Brasil se aproximou deveras do modelo *beveridgiano*¹³ de custeio, o que denota seu caráter eminentemente social e inclusivo, refletido também no entendimento professado pela Turma Nacional de Uniformização.

Se, por um lado, merece fortes elogios a preocupação inclusiva constitucionalmente estabelecida, passível da mais veemente repulsa é a conduta de muitos que, valendo-se da facilitação do acesso ao regime previdenciário, lançam mão de artifícios vis e ardilosos para o seu gozo na condição de segurado especial, seja por meio de esquemas fraudulentos sistematizados ou nas situações em que a conduta ilícita é perpetrada, de mão própria, pelo interessado. Trata-se de dilema que, nesses vinte e oito anos de ordem constitucional, tomou lugar nas entranhas do ordenamento e, por muitas vezes, dificulta a concessão dos benefícios àqueles que, de fato, poderiam ser caracterizados como segurados especiais.

A verossimilhança da alegação sobredita pode ser verificada, dentre outras formas, a partir da constatação de que, frequentemente, noticiam-se casos de fraude à previdência, não só no meio rural, mas em diversas áreas da seguridade social. A título de exemplificação, a Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social (ANASPS) divulgou, em “O Livro Negro da Previdência Social”, que, em 2006, 32 casos de fraudes nacionais à previdência foram veiculados pela grande mídia (2006). Na obra, tem-se outro

¹³ William Henry Beveridge (5 de março de 1879 – 16 de março de 1963), economista britânico, tornou-se conhecido no ramo da Seguridade Social ao propor um modelo econômico/assistencial de proteção aos necessitados, que tinha por objetivo, segundo Sérgio Pinto Martins (2009, p. 5-6): “(a) unificar os seguros sociais existentes; (b) estabelecer o princípio da universalidade, para que a proteção se estendesse a todos os cidadãos e não apenas aos trabalhadores; (c) igualdade de proteção; (d) triplíce forma de custeio, porém com predominância do custeio estatal.”



caso emblemático, dessa vez na cidade de Itapipoca/CE. A Procuradoria da República detectou desvios fraudulentos no valor de dois milhões de reais dos fundos previdenciários, esquema comandado pelo Chefe do Instituto Nacional de Seguro Social local, que cobrava, a título de “entrada”, valores entre R\$ 200,00 e R\$ 500,00 para a concessão de aposentadoria rural, o que simboliza a dimensão da crise de fraudes vivida atualmente no país (2006, p. 149).

Não é forçoso destacar, ainda, que a “cultura de fraude” à previdência remonta à período mais remoto da ordem constitucional vigente: em 1990, Aor Ribeiro brindou a literatura previdenciária com a marcante obra “Terror e Morte no Reino das Fraudes”, destacando que o caso das fraudes contra a previdência chegava “às raias do afrontoso”, leia-se: “Valores impressionantes em moeda corrente, destinados a pagamentos de benefícios de milhões de trabalhadores, desviados, em todo o país, durante quase duas décadas. Os fraudadores criaram planos diabólicos, inacreditavelmente eficientes” (1990, p. 17).

Por sua vez, no que tange especificamente à seara dos segurados especiais, os sítios virtuais do Ministério Público Federal e do Instituto de Estudos Previdenciários¹⁴ divulgam recorrentemente inúmeros casos de concessão fraudulenta de benefícios, em inúmeros estados brasileiros, das mais variadas regiões, o que corrobora a tese de que se trata de problema visceral no ordenamento jurídico brasileiro, sujeito às mais inflamadas críticas e merecedor de postura governamental enérgica para reprimi-lo integralmente. Tal vastidão de relatos, portanto, mostra-se fundamental para a compreensão de que, em todo o território nacional, os valores perdidos por fraude à previdência já chegaram à casa dos bilhões.

¹⁴ Eis alguns fatos noticiados que demonstram seguramente a frequência com que a fraude à previdência rural tem despontado no Brasil: a) <http://www.ieprev.com.br/conteudo/id/15100/t/combate-a-fraude-2:-em-minas-gerais,-investigacao-leva-policia-a-sindicato-rural>; <http://www.ieprev.com.br/conteudo/id/20311/t/combate-a-fraude:-operacao-monaco-da-forca-tarefa-prende-11-no-ceara>; b) <http://www.ieprev.com.br/conteudo/id/14866/t/combate-as-fraudes:-forca-tarefa-previdenciaria-prende-quadrilha-no-mato-grosso>; c) http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/mpf-mg-obtem-a-19a-condenacao-de-uma-mesma-pessoa-por-fraude-s-previdenciarias/?searchterm=previd%C3%A2ncia%20rural%20fraude; d) <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/combate-a-corrupcao/operacao-fanes-mpf-pb-denuncia-33-envolvidos-por-fraude-a-beneficio-s-previdenciarios>. Acesso em: 14 jun 2016.



Singrando na profundidade dessa problemática, exegese mais consistente pode ser feita a partir de alguns outros dados constantes no Anuário Estatístico da Previdência Social de 2014, ei-los: a) a previdência rural apresentou déficit de montante de oitenta e dois bilhões de reais (R\$ 82.000.000.000,00); b) as aposentadorias rurais por idade concedidas alcançaram o patamar de 337.295 benefícios no ano c) dessa quantidade de benefícios, 99,2% atingem o valor de um salário mínimo mensal¹⁵.

A análise pormenorizada dos dados pode levar a algumas hipóteses conclusivas: a primeira seria a de que existe uma crise arrecadatória na previdência rural, o que seria fundamental para a existência deste rombo orçamentário, dada a ineficácia da previsão de custeio constitucionalmente estabelecida. Outra possibilidade seria a de que o Brasil sofre, no campo, com notável pobreza, o que exige a concessão de benefícios a diversas famílias que apenas produzem o necessário para a sua própria subsistência, mormente considerando a sina de pobreza e miséria que acompanha a população campesina ao longo da história do país.

Nessas sendas, as teses aventadas não se anulam e, seguramente, podem coexistir. Contudo, diante de tantas notícias e informações de casos de fraude reiterada à previdência, como visto, existe uma ilação indiscutível: o problema das fraudes na concessão do benefício interfere significativamente na estabilidade dos gastos públicos com a previdência, o que, certamente, traz inúmeros prejuízos à economia do país e aos próprios trabalhadores rurais que, ao solicitar os benefícios, sofrem com lentes preconceituosas de alguns funcionários ou operadores do direito, que já presumem a sua má-fé no pedido de concessão.

De fato, a possibilidade de custeio de regime previdenciário sem o necessário recolhimento de contribuições, infelizmente, tem-se revelado convite ilegal para muitos que, malgrado exerçam atividades tipicamente urbanas, não contribuem para o RGPS. Reporta-se mesmo raciocínio àqueles que pretendem se aposentar mais cedo, a partir da previsão diferenciada de idade para aposentadoria dos segurados especiais¹⁶. Eis realidade inegável

¹⁵ Disponível em: <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/anuario-estatistico-da-previdencia-social-aeps>. Acesso em: 14 jun. 2016.

¹⁶ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o



que desvirtua a essência social da cobertura especial e abre espaço para que muitos vociferem críticas extremadas acerca das políticas públicas de inclusão.

No âmbito jurisprudencial, o Poder Judiciário, com regularidade descomunal, depara-se com situações em que os demandantes claramente não exerceram atividade rural nos termos da legislação. A título de exemplificação, a reflexão coletiva da Turma Recursal da Seção Judiciária Federal do Rio Grande do Norte, em inúmeros casos, fluiu no sentido de decidir pela improcedência de pedido de benefício previdenciário ao segurado especial, em razão de incongruências manifestas na prova oral, que indicavam a ausência de conformação jurídica de segurado especial¹⁷. Tal fato expõe que a prática da busca sorrateira e fraudulenta por benefícios não tem se limitado à esfera administrativa: muitos batem às portas do Judiciário com o objetivo de

equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: § 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

¹⁷ DIREITO PREVIDENCIÁRIO E PROCESSO CIVIL. RECURSO INOMINADO. BENEFÍCIO RURAL. INÍCIO DE PROVA MATERIAL. AUSÊNCIA. PROVA ORAL INSATISFATÓRIA. PEDIDO IMPROCEDENTE. VOTO (...) A inspeção social realizada no endereço fornecido pela autora (anexo 37) demonstrou que esta nunca exerceu a atividade rurícola, conforme se extrai a seguir: "Ao questionar sobre a requerente nenhum deles sobre prestar qualquer informação (...) indaguei sobre a autora e dei todas as características que dispunha, o senhor afirmou não conhecer tal pessoa no povoado, e seguiu afirmando que não conhecia essa família no local.(...) segui até outro ponto do povoado, conversei com vários moradores presentes no local e nenhum deles soube precisar qualquer informação que fosse sobre a requerente (...) Desde o primeiro momento da visita, hesitei sobre suspeitas de fraudes no endereço anexado aos autos, foram entrevista das cerca de dezenove moradores em pontos diferentes do povoado, nesses dois momentos percorridos cerca de 29km dentro do sítio citado como sendo local de trabalho e moradia da autora e ninguém soube precisar uma informação sequer sobre a mesma ou sua família. Diante de todos os fatos colhidos em visita, opino pelo não reconhecimento a concessão do benefício. " A prova oral não foi capaz de referendar a prova documental colhida, por meio da qual ficou demonstrado que, na verdade, a agricultura de subsistência nunca foi a principal fonte de renda da autora e de sua família (...). (Turma Recursal da SJRN, Processo nº 0501862-65.2015.4.05.8400, Rel. Juiz Federal ALMIRO JOSÉ DA ROCHA LEMOS, unânime, julgado em 18/11/2015)



conseguir o benefício, a despeito da ausência total de documentação ou da incongruência manifesta da prova oral colhida em audiência.

Nessas circunstâncias, exsurtem questionamentos acerca da relação de causa e efeito entre o modelo de custeio elegido pelo constituinte e os efeitos da prática contumaz de fraude à previdência social, o que coloca em xeque, para muitos, a sustentabilidade do sistema de previdência vigente. Eis algumas das mais recorrentes indagações: até quanto conviver com a fraude à previdência rural? Seria viável alterar a legislação para tornar mais rigorosa a concessão dos benefícios? Como conter e diminuir os gastos com a previdência rural, especialmente em tempos de crise econômica?

Com vistas nesses questionamentos, doravante, pretende-se objetivar as discussões em torno das possíveis mudanças a serem cultivadas no atual modelo previdenciário com o escopo de enfrentar a problemática exposta sob um prisma jurídico, político e social, mas, sobretudo, por meio de lentes constitucionais.

4 DILEMAS DA PREVIDÊNCIA RURAL: COMO EVITAR A FRAUDE SEM RESTRINGIR DIREITOS?

Uma vez comprovada a dimensão nacional da problemática, torna-se essencial o debate em torno de possíveis medidas para solucionar esse insustentável quadro de fraude contumaz à previdência, urgindo a necessidade de adoção de posturas enérgicas pelo Poder Público no combate ao problema em questão. Necessário, ressaltar, de toda sorte, que o combate às fraudes deve ocorrer por duas nuances: a) em relação à corrupção previdenciária sistêmica, quando existem grandes esquemas fraudulentos arquitetados e planejados para a concessão dos benefícios e b) no aspecto individual, no combate à conduta sorrateira de muitos que, de mão própria, fraudam documentos, tecem declarações falaciosas e, assim, tentam ludibriar a atuação da autarquia previdenciária ou do Poder Judiciário.

Em relação à primeira modalidade, já existem no Brasil órgãos estruturados para o combate preventivo à fraude à previdência, notadamente no que concerne ao combate à corrupção e à organização sistêmica para o cometimento de ilícitos administrativos. A Assessoria de Pesquisa Estratégica e de Gerenciamento de Riscos, vinculada à Secretaria-Executiva do Ministério da



Previdência Social¹⁸, tem por finalidade o planejamento de ações estratégicas de inteligência do Ministério para evitar o desenvolvimento de sistemas criminosos dessa estirpe. No caso, a estrutura desenhada para o órgão mostra-se extremamente promissora, a partir de uma gestão integrada do Ministério Público Federal, da Polícia Federal e do INSS, o que, em muitos casos, como visto, tem sido eficaz na desarticulação de grandes esquemas criminosos.

No entanto, importante dilema vivido pela previdência social, atualmente, refere-se à segunda situação mencionada: os casos em que particulares pessoalmente tentam fraudar a concessão do benefício, apresentando-se como segurado especial mesmo não tendo contribuído efetivamente para a previdência e não tendo exercido jamais, ou quase nunca, a atividade rurícola nos termos da legislação ordinária e da Constituição. A questão é: como evitar a fraude à previdência rural sem deixar de conceder o benefício àqueles que poderiam ser caracterizados como segurados especiais?

Nessa linha intelectual, certas medidas possuem o condão de tornar mais efetivo o combate de ambas às modalidades de fraude e perpassam por um conceito simples, nada inovador, mas certamente eficaz no combate ao ilícito: fiscalização. Não é edificante eventual discussão acerca de mudanças legislativas sem antes se compreender como a atual tessitura normativa vem sendo aplicada e fiscalizada no momento da concessão dos benefícios e na caracterização do segurado especial.

Na maioria dos casos, o processo administrativo de concessão do benefício é pautado unicamente na análise da documentação apresentada pela parte interessada. Na maior parte das demandas, essa avaliação mostra-se extremamente rasteira e não consegue aferir a fundo se o interessado faz jus ou não ao benefício na condição de segurado especial, uma vez que o manancial de documentos, muitas vezes produzidos unilateralmente (filiação em sindicato, declaração de profissão em ficha escolar, etc), em diversas ocasiões não correspondem à realidade, não tendo a parte exercido a atividade rurícola pelo tempo de carência do benefício.

Nesse contexto, primeira medida concebível como mecanismo de filtro para a concessão dos benefícios poderia consistir na obrigatoriedade de realização de perícias sociais administrativas a ser realizada no âmbito do INSS. Explique-se: no momento em que a parte interessada ingressasse com o

¹⁸ Disponível em: <http://www.mtps.gov.br/noticias/2-uncategorised/2135-pesquisa-estrategica-e-de-gerenciamento-de-riscos>. Acesso em: 14 jun 2016.



pleito alegando preencher o requisito da qualidade de segurado, a autarquia previdenciária deveria realizar laudo social, produzido por assistente social capacitado (a), cujo escopo seria o de verificar, *in loco*, a qualidade de segurado especial do interessado.

Em verdade, tal prática já foi muitas vezes utilizada na esfera administrativa, porém, não existe nenhuma disposição obrigando a sua realização, o que muitas vezes finda em decisões administrativas infundamentadas e sem lastro que possa comprovar a qualidade de segurado do titular do benefício. Eventual proposta obrigaria o INSS a realizar tal procedimento em todos os casos que o pedido é instruído sem contribuições recolhidas.

Sem embargos, muitos poderiam pensar que essa tese não seria econômica e demandaria vultosos gastos por parte da Administração Pública. No entanto, a realização de uma única perícia poderia evitar gastos de décadas nos cofres públicos com, por exemplo, um benefício de aposentadoria rural por idade dado a quem não faz jus à caracterização de segurado. Veja-se: tal benefício redundaria em gastos mensais pela previdência e, futuramente, ainda poderia vir a se transformar em pensão por morte aos seus dependentes, o que demonstra ainda mais a função determinante das perícias na contensão de despesas indevidamente pagas pelo INSS.

Note-se que tal prática vem sendo adotada corriqueiramente por diversos Tribunais, sendo deveras possível que o procedimento seja tido por prática obrigatória no âmbito administrativo. A título de exemplificação, no mencionado processo nº 0501862-65.2015.4.05.8400, julgado pela Turma Recursal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, a perícia social mostrou-se determinante para a convicção dos magistrados, raciocínio que pode ser reportado à vasta quantidade de julgados. Trata-se de medida de instrução processual que, certamente, elucida demasiadamente as particularidades dos casos concretos.

A dificuldade de caracterização do segurado, na órbita administrativa, também pode ser amenizada por meio de outras medidas fiscalizatórias, consistentes também na averiguação *in loco* da qualidade de segurado, mas em momento posterior à concessão do benefício. Trata-se de verdadeira inspeção administrativa, cuja finalidade seria a de, periodicamente, buscar informações sobre os segurados de determinada região para verificar se houve, no momento da concessão do benefício, fraudes ao laudo social. Tal medida evitaria que, no momento da análise das condições de concessão do benefício, o interessado criasse cenário ilusório na região que alegava trabalhar



e, após isso, pudesse gozar, de modo perene, do benefício indevidamente concedido.

No mais, urge a necessidade de se estabelecer maior integração tecnológica entre os diversos órgãos da Administração Pública – e algumas pessoas de direito privado - no afã de cruzar informações e dados sobre o interessado no benefício em regime especial. O Instituto Nacional do Seguro Social precisa manter contato permanente, por exemplo, com os sindicatos rurais. Esses, muitas vezes, aceitam deliberadamente a filiação de pessoas que jamais exerceram a atividade rural e que pretendem, apenas, fazer jus das benesses que a condição de segurado especial prevê. Não é razoável permitir essa recorrente prática, sendo preciso que a autarquia e o Poder Público dialoguem com os sindicatos e, se necessário, estabeleçam sanções severas nos casos de fraude por parte das entidades sindicais.¹⁹

A referida integração tecnológica de cruzamento de dados deve ocorrer também com outras pessoas jurídicas da Administração: cartórios, Ministério Público Federal ou Receita Federal podem possuir informações fundamentais para a verificação da qualidade de segurado especial do interessado. O futuro da previdência não pode se dissociar da tecnologia, elemento basilar da sociedade contemporânea e meio eficaz na busca por informações, que podem salvaguardar fortemente a higidez do sistema previdenciário. Nesse sentido, cabível a menção honrosa ao Sistema Nacional

¹⁹ COMPROVAÇÃO. INTELIGÊNCIA DA LEI Nº 8.213/91. SÚMULA 149/STJ. (...) Os documentos coligidos no processo, no intuito de comprovar a condição de trabalhadora rural da parte autora e o tempo de exercício da atividade rural, não são suficientes para provar a relação no período pretendido, a saber: ficha de associado do sindicato dos trabalhadores rurais, com pagamento de mensalidades de 2008 a 2013, todos preenchidos em mesma grafia, o que constitui indício de fraude; contrato de parceria agrícola datado de 08/2013, ou seja, posterior ao nascimento da criança; e consulta de eleitor com operação revisional em 08/2013. 3. Em relação aos depoimentos prestados em juízo, em atenção ao disposto no citado art. 55, parágrafo 3º, da Lei nº. 8.213/91 e na Súmula nº 149 do STJ, não possuem, sozinhos, idoneidade suficiente para comprovar o exercício da atividade rural. 4. Não restou provado, portanto, o exercício da atividade rural no período dos 12 (doze) meses anteriores ao parto (TRF-5 - AC: 00038437920144059999 AL, Relator: Desembargador Federal Roberto Machado, Data de Julgamento: 30/10/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: 31/10/2014)



de Informações de Registro Civil (Sirc) ²⁰, sistema moderno de captação de dados de registros civis em cartórios, o que segue a filosofia da medida ora defendida.

Ademais, não é possível abordar a temática da otimização do sistema previdenciário sem comentar, certamente, sobre a valorização da classe dos servidores da Administração Pública previdenciária. Se é certo que, no Brasil, inúmeras categorias demandam e deveriam receber aumentos salariais, também é importante explicar que, no caso dos servidores que atuam na esfera da previdência, por se tratar de área em que escoam valores tão expressivos²¹, é necessário garantir a valorização e o treinamento como mecanismo, inclusive, para evitar fraudes dos próprios servidores.

Não bastasse a necessidade de evitar a corrupção dos servidores responsáveis pela concessão dos benefícios, tão importante quanto seria a necessidade de garantir efetividade às sanções penais cabíveis referentes aos crimes contra a previdência. O estelionato previdenciário, tipo penal previsto no art. 171, § 3º do Código Penal, por exemplo, informa que poderá ser condenado à pena de reclusão de um a cinco anos, acrescida de um terço, aquele que obtém, para si ou para outrem, vantagem ilícita em desfavor da Previdência Social, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício ardil ou qualquer outro meio fraudulento. A figura típica em questão, portanto, engloba os casos em que os particulares tentam ludibriar a previdência para o gozo de benefícios rurais, devendo-se haver severa coibição a esse tipo de conduta²².

Eventual medida, então, seria a criação de comissões internas dos órgãos administrativos para análise jurídica da existência de indícios de cometimento de ilícitos previdenciários. Com efeito, considerando que o tipo penal possui natureza pública incondicionada, a administração poderia remeter as evidências constantes nos autos ao Ministério Público Federal,

²⁰ Disponível em: <http://www.sirc.gov.br/>

²¹ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/07/previdencia-preve-r-493-29-bilhoes-para-o-pagamento-de-beneficios-no-proximo-ano>

²² Para leitura mais aprofundada sobre a temática dos crimes contra a previdência social, recomenda-se a leitura do texto do Zéu Palmeira Sobrinho, no sítio virtual do Instituto de Estudos Previdenciários, ei-lo: <http://www.ieprev.com.br/conteudo/id/14888/t/parceiros.aspx>. Acesso.



instituição que, nessa situação, possui a titularidade da ação penal. Registre-se que alguns tribunais utilizam a referida prática sempre que identificam tal prática, mas que, em muitos casos, a situação passa despercebida pela naturalidade com que essa cultura fraudulenta se encontra enraizada no país. Trata-se, certamente, de outro ponto que merece contundentes mudanças.

Diante de tantas possibilidades simples de alterações de fiscalização e de postura da Administração, em suas múltiplas nuances, perde sentido eventual discussão sobre imediatas alterações legislativas, uma vez que a legislação aplicável pode, efetivamente, garantir o suporte necessário que a previdência precisa para conceder benefícios a quem faz jus e negá-los aos que apenas pretendem, ao seu alvitre, gozar de benefícios indevidos.

Decerto, resposta pragmática e sedutora englobaria a alteração da dicção do art. 195, § 8º da Constituição Federal, no sentido de afastar a previsão de custeio diferenciada aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar, aplicando-se, doravante, a forma de custeio comum aos demais filiados do Regime Geral de Previdência Social. Trata-se de tese corriqueiramente ventilada por grande parte dos críticos da forma de custeio, mas que, a bem da verdade, não soa razoável, uma vez que, conforme demonstrado, existem diversos pontos que a atual legislação pode abarcar para a potencialização dos serviços previdenciários.

Nesse ritmo, ressoa arriscada a referida alteração constitucional, uma vez que a alteração da forma de custeio diferenciada, malgrado possa ser eficaz no combate às práticas fraudulentas, atingiria o núcleo de proteção previdenciária dos trabalhadores mais necessitados, deixando-os à míngua da proteção constitucionalmente estabelecida.

Portanto, à luz de todo o exposto, conclui-se que as medidas menos custosas e possivelmente eficazes encontram respaldo na atual legislação ordinária e, sobretudo, no regime de custeio e de proteção delineado constitucionalmente. Dessa maneira, por obséquio aos princípios que informam o regime previdenciário vigente e por repudia a outorga abusiva de benefícios, deve-se repensar no sistema de cobertura previdenciária, mas sem abandonar o eixo de proteção do trabalhador rural em regime de economia familiar expressamente previsto na atual Constituição Federal.

5 CONCLUSÃO

O regime de contribuição diferenciada do trabalhador rural em



regime de economia familiar estabelecido na Constituição Federal possui o mérito de ter inaugurado cenário fértil para a proteção de direitos sociais, permitindo que o segurado especial, outrora marginalizado da seguridade social, desfrute da proteção securitária do Estado, em obediência aos princípios constitucionais, máxime em relação ao teor do princípio da dignidade humana.

Não obstante, não há como negar as vicissitudes do sistema elegido pelo constituinte, notadamente em relação ao dilema das fraudes à previdência rural, vício que macula seriamente o ordenamento jurídico brasileiro. Com essa sorte, exsurge a necessidade premente de busca por alternativas para sanar esse vício de envergadura nacional, merecendo destaque os estudos em prol dessas medidas alternativas cruciais à higidez do sistema previdenciário.

Em que pese à resposta natural, para muitos, indicar a necessidade de alteração do regime de contribuição estabelecido pela Constituição, os estudos desenvolvidos demonstram que a atual estrutura normativa permite que a Administração Pública e os operadores do direito lancem mão de instrumentos idôneos para a fiscalização e combate às fraudes à previdência rural.

Dentre as hipóteses aventadas, tem-se: a) a elaboração de laudos sociais administrativos para verificar a qualidade de segurado do interessado no local em que alega exercer a atividade rurícola; b) inspeções administrativas periódicas; c) integração tecnológica das entidades governamentais e dos sindicatos rurais; d) efetivação das normas penais que tratam dos crimes contra a previdência fortalecimento e) valorização da classe dos servidores da esfera previdenciária; f) criação de comissões internas nos órgãos e entidades públicas para averiguação do cometimento de ilícitos administrativos, entre outras possibilidades.

Dessa maneira, reluz possível a aplicação de medidas simples no âmbito da previdência para que a cultura de fraudes à previdência rural abandone o seu posto no ordenamento jurídico brasileiro, sem que tal reforma previdenciária implique redução de direitos por parte daqueles que fazem jus aos benefícios. Com isso, torna-se possível reduzir o déficit orçamentário, restringir o cometimento de fraudes e, sobretudo, respeitar a proteção constitucional conferida ao direito social à previdência social.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL



(Brasil). **Livro Negro da Previdência Social**. 2006. Disponível em: <<http://www.anasps.org.br/o-livro-negro-da-previdencia-2006/>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm. **Segurado especial: o conceito jurídico para além da sobrevivência individual**. Curitiba: Juruá, 2013

_____. ; FORTES, Simone Barbisan (Coords.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

BRASIL. Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Governo Federal. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. 2014. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/anuario-estatistico-da-previdencia-social-aeps>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA, Jean Soares. **PREVIDÊNCIA DO TRABALHADOR RURAL.:** Compreensão do conceito jurídico de segurado especial. 2014. 144 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Departamento de Derecho Constitucional, Administrativo y Filosofía del Derecho, Universidad del País Vasco, San Sebastian, 2014.

RIBEIRO, Aor. Previdência. **Terror e Morte no Reino das Fraudes**. 10ed. São Paulo: Melhoramentos, 1990.



SCHWARZER, Helmut. **Paradigmas de Previdência Social Rural**: Um panorama da experiência internacional. Brasília: IPEA, 2000.

ZIBETTI, Darcy Walmor; LIMBERGER, Emiliano José Klasle; BARROSO, Lucas Abreu (Coords.). **Trabalhador rural**: Uma análise no contexto sociopolítico, jurídico e econômico brasileiro. Curitiba: Juruá, 2007.

ZIMMERMANN, Clóvis. A previdência rural brasileira no contexto das políticas públicas. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 48, maio 2005. Mensal. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/048/48czimmermann.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

DISTORTION IN THE SOCIAL SECURITY COVERAGE OF SPECIAL ASSURED MEMBERS: THE FRAUD TOWARDS RURAL SOCIAL SECURITY AS A DEEP PROBLEM IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM

ABSTRACT

The Brazilian 1988 Federal Constitution, with fulcrum on the principle of universality of social assistance, granted to rural workers in conditions in which the labor of family members is essential to their subsistence, the right to receive social security as a different form of defrayal, revealing the intent concerning guaranteeing their insertion in the state's securitarian protection. Nonetheless, despite the commendable goal aimed by the constituent, the choice of this form of defrayal showed itself determinant to the development, in the Brazilian legal order, of a harmful culture of fraud towards the social security system for the receiving of benefits as a special assured member. As a result, is daily noticeable the unfathomable



amount of special assured members that do not perform rural activities in the terms demanded by the Constitution and the statutory law, increasing the public expenses with rural social security. In this matter, this study investigates the exposed question, describing, at first, considerations on the concept of special assured members and its form of defrayal. Afterwards, analyzes the situation of frauds regarding the rural social security system, exposing their injurious effects on the public treasury. Finally, suggests measures for the Brazilian social security's future, concluding the unsustainability of maintaining the current scenario.

Keywords: Special assured member. Fraud towards Social Security. Defrayal.

