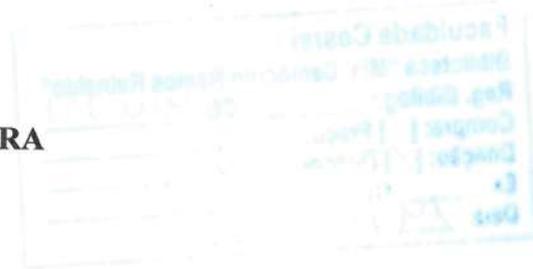


**CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR REINALDO RAMOS  
FACULDADE REINALDO RAMOS  
BACHARELADO EM DIREITO**

**JÔNATAS ANDRADE PEREIRA**

**JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA: UM INSTRUMENTO EFICAZ PARA A  
COMPROVAÇÃO DA ATIVIDADE DE SEGURADO ESPECIAL**

**JÔNATAS ANDRADE PEREIRA**



**JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA: UM INSTRUMENTO EFICAZ PARA A  
COMPROVAÇÃO DA ATIVIDADE DE SEGURADO ESPECIAL**

Trabalho Monográfico apresentado à  
Coordenação do Curso de Direito da  
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR,  
como requisito parcial para a obtenção  
do grau de Bacharel em Direito pela  
referida instituição.

Orientador (a): Prof. Ms Olívia Maria  
Cardoso Gomes

Faculdade Cesrei  
Biblioteca "Min. Demócrito Ramos Reinaldo"  
Reg. Bibliog.: \_\_\_\_\_ CB: M000291  
Compra: [ ] Preço: \_\_\_\_\_  
Doação: [X] Valor: \_\_\_\_\_  
Ex: \_\_\_\_\_  
Data: 14/03/15

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DA CESREI**

P436j

Pereira, Jônatas Andrade.

Justificação administrativa: um instrumento eficaz para a comprovação atividade de segurado especial / Jônatas Andrade Pereira. – Campina Grande, 2014. 58 f.

Monografia (Graduação em Direito) Faculdade Reinaldo Ramos-FAAR - Centro Educação Superior Reinaldo Ramos-CESREI.

Orientadora: Profa. Ma. Olívia Maria Cardoso Gomes.

1. Direito Previdenciário. 2. Seguridade Social. 3. Segurado Especial. I. Título.

CDU 349.3(04)

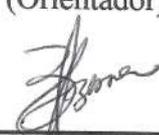
**JÔNATAS ANDRADE PEREIRA**

**JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA: UM INSTRUMENTO EFICAZ A  
COMPROVAÇÃO DA ATIVIDADE DE SEGURADO ESPECIAL**

Aprovada em: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Ms. Olívia Maria Cardoso Gomes  
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR  
(Orientador)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Ana Caroline Câmara Bezerra  
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR  
(1º Examinador)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Renata Maria Brasileiro Sobral  
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR  
(2º Examinador)

## AGRADECIMENTOS

Antes de qualquer outro, sou imensamente grato ao meu Deus, pois ele é o maior responsável por mais esta vitória. Ele se mostrou a mim como um pai amoroso e cuidadoso, tratando de cada detalhe para que pudesse subir mais esse degrau de minha vida. Obrigado Deus!

A minha mãe, Rosinete Bezerra de Andrade Rocha, a maior incentivadora de minhas conquistas; ela que tanto se doou na labuta diária para prover o sustento de nosso lar, vê hoje, os frutos de seu trabalho. Obrigado mãe, antes de tudo por me ensinar o caminho que eu devo andar, a amar a Deus sob todas as coisas, esta vitória dedico à senhora. Amo-te!

Minha esposa Genice da Costa Andrade, companheira, amiga, incentivadora é incrível como ela acredita em meus sonhos. Sou mais que grato ao Deus eterno pela sua vida, e por tudo você representa para mim, a amo muito!

A minha irmã e cunhado, Patrícia Andrade Pereira Costa e Leandro Costa, que sempre estiveram junto a mim, incentivando e apoiando essa mais esta conquista. Obrigado!

Ao casal de amigos Euflávio e Liliana companheiros de viagens, lutadores e vencedores, que caminharam juntos a mim em boa parte desta jornada. Muito Obrigado!



## RESUMO

O Estado de Direito brasileiro tem na seguridade social um instrumento de garantidor de direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal. Compreende os direitos como à saúde, à assistência e à previdência, que integram a seguridade social e formam o tripé da seguridade. Nesta esteira, o cidadão detentor de direitos, tem meios legais assegurados para concretização dos mesmos. Ao abordar o tema da justificação administrativa a partir de uma análise legislativa e doutrinária de seu conceito, além de demonstrar as circunstâncias processuais favoráveis ao seu requerimento, significa prestar auxílio tanto o cidadão comum, quanto ao profissional operador do direito que lida diretamente com o direito previdenciário a alcançar o seu objetivo. Nesta conjuntura, a comprovação da atividade junto à previdência social apresenta-se como mais uma barreira a ser transposta, pelo segurado, que almeja a concessão do benefício. Este cenário impõe ao segurado especial uma série de exigências legais exigências legais a serem cumpridas antes da concessão do benefício previdenciário. Assim, por meio de uma pesquisa bibliográfica doutrinária, com objetivo de explicar a efetividade da justificação administrativa e sua aplicabilidade para comprovação da atividade rural do segurado especial e recorrendo ao método indutivo, este trabalho promove o estudo da justificação administrativa como meio eficaz para comprovação da atividade do segurado especial perante a previdência social, descrevendo o procedimento, as figuras atuantes nele e seus papéis no processamento da justificação administrativa. O estudo deste tema amplia a possibilidade do segurado ter seu benefício previdenciário deferido no âmbito administrativo, refletindo numa significativa redução nas demandas do sistema judiciário brasileiro, porém, visa e colaborar principalmente com a ampliação da cobertura previdenciária aos segurados. A metodologia aplicada ao presente trabalho científico foi a pesquisa bibliográfica e documental em leis e livros.

**Palavras-chave:** Seguridade Social. Segurado Especial. Justificação Administrativa.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	09
<b>CAPÍTULO I - NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE A SEGURIDADE SOCIAL</b> .....	<b>11</b>
1.1 A SAÚDE .....	12
1.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	13
1.3 PREVIDÊNCIA SOCIAL .....	15
<b>CAPÍTULO II - PRINCÍPIOS APLICADO À SEGURIDADE SOCIAL</b> .....	<b>17</b>
<b>2.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICADOS À SEGURIDADE SOCIAL</b> .....	<b>17</b>
2.1.1 Solidariedade.....	18
2.1.2 Universalidade da Cobertura e do Atendimento .....	19
2.1.3 Seletividade e Distributividade na Prestação de Benefícios e Serviços.....	20
2.1.4 Princípio da Preexistência do Custeio em Relação aos Benefícios.....	22
2.1.5 Diversidade da Base de Financiamento .....	23
2.1.6 Tríplice Forma de Custeio.....	24
2.1.7 Equidade na Forma de Participação do Custeio.....	25
<b>2.2 PRINCÍPIOS GERAIS APLICADOS À SEGURIDADE SOCIAL</b> .....	<b>27</b>
2.2.1 Princípio da Legalidade.....	27
2.2.2 Princípio da Igualdade.....	28
2.2.3 Princípio do Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada.....	30
<b>CAPÍTULO III – SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL</b> .....	<b>33</b>
<b>3.1 SEGURADOS DO RGPS</b> .....	<b>33</b>
3.1.1 Segurado Empregado .....	34
3.1.2 Empregado Doméstico .....	35

3.1.3 Contribuinte Individual .....	36
3.1.4 Trabalhador Avulso.....	37
3.1.5 Segurado Especial .....	37
<b>CAPÍTULO IV - JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA: PREVISÃO LEGAL E CONCEITO.....</b>	<b>44</b>
4.1 CARACTERÍSTICAS DA JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA .....	45
4.2 HIPÓTESES DE CABIMENTO DA JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA....	47
4.3 ASPECTOS GERAIS DA JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA .....	47
4.3.1 Características dos Participantes da JA.....	48
4.3.2 Homologação Quanto ao Mérito .....	51
4.4 JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA E O SEGURADO ESPECIAL .....	52
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>56</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa abordar dentro do ramo de direito previdenciário o tema de justificação administrativa, a fim de demonstrar que o mesmo consiste num meio eficaz de comprovação de atividade rural do segurado especial.

A justificação administrativa é um meio capaz de suprir a falta ou insuficiência de documentos ou produzir prova de fato ou circunstância de interesse do segurado junto à previdência social. Este recurso encontra aporte legal no artigo 55, § 3º da lei 8.213/91, no entanto esse mecanismo parece ainda causar dúvidas quanto à sua aplicabilidade.

O número de indeferimentos administrativos dos benefícios previdenciários é altíssimo gerando grande demanda judicial, colaborando como um dos causadores da lentidão do poder judiciário brasileiro. Diversas dessas negativas administrativas decorrem da impossibilidade do segurado comprovar por meio de documentos fatos alegado e necessários à concessão do direito na esfera administrativa.

Esse trabalho propõe como medida a utilização da ferramenta da justificação administrativa previdenciária aplicada aos segurados especiais, publico rural que padece de meios eficazes de comprovação do efetivo exercício da atividade rural. Abordando por meio de uma análise jurídica e procedimental da justificação administrativa.

Por meio de pesquisa bibliográfica será abordado temas relevantes ao estudo como a seguridade social e seu tripé formador (saúde, assistência social e previdência), os segurados da previdência social, com maior enfoque no segurado especial e a justificação administrativa e sua aplicabilidade para comprovação da atividade rural dos segurados especiais.

No primeiro capítulo desta obra será abordada a seguridade social numa ótica constitucional, apresentando as normas que regem a saúde, assistência social e previdência. O segundo capítulo será direcionado ao estudo dos princípios aplicados à seguridade social, subdividindo-os em princípios constitucionais e princípios gerais.

O estudo reservado às noções gerais de previdência social e de seus segurados da previdência social foi reservado ao capítulo três, assim, após os esclarecimentos pertinentes seguridade social nos três capítulos iniciais, restou ao capítulo quatro o

estudo direcionado a justificação administrativa, conceituando e apresentando seu procedimento bem como sua aplicabilidade a fim da comprovação da atividade do segurado especial.

## CAPÍTULO I - NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE A SEGURIDADE SOCIAL

Antes de abordar o tema chave deste trabalho científico, urge a necessidade de breves palavras de esclarecimento referente à Seguridade Social, e sobre alguns aspectos gerais para melhor compreensão do tema que logo será abordado.

A seguridade social enquadra-se dentre os direitos de segunda geração, pois busca a proteção e a justiça social do indivíduo dentro da sociedade. Para Dirley da Cunha Jr

[...] o que caracteriza esses direitos é a sua dimensão positiva, dado que objetivam, não mais obstar as investidas do estado no âmbito das liberdades individuais, mas, sim, exigir do Estado a sua intervenção para atender as crescentes necessidades do indivíduo. (CUNHA Jr, 2013, p. 595)

A respeito dos direitos de segunda geração o autor Paulo Bonavides em sua obra, curso de direito constitucional, 2003, afirma que os direitos de segunda geração "São direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividade, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas no Estado social" (BONAVIDES, 2003, p. 564).

O termo seguridade social é encontrado na Carta Política de 1988, pela primeira vez, no caput do art. 194 nos seguintes termos: "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".

Dentro desta perspectiva, nota-se a preocupação da Assembleia Constituinte na promoção do bem estar e da justiça social, não promovido apenas por entes públicos, mas com a participação da própria sociedade.

Mesmo antes da inserção do termo Seguridade Social no artigo 194 o constituinte já havia se preocupado em demarcar os elementos integrantes da Seguridade Social no artigo 6º da Carta Magna de 1988 durante a afirmação dos direitos sociais: "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a

segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (grifo nosso)

Portanto encontram-se na Seguridade Social três elementos basilares: a saúde, a assistência e a previdência social. A própria Constituição Federal preocupou-se em conceituar cada um desses elementos bem como destinou capítulo específico tratar as diretrizes destas políticas.

Dirley da Cunha Jr. (2013) em sua obra, Curso de Direito Constitucional, reafirma o conceito da seguridade social disposto na carta magna de 1988, e conclui a respeito dos direitos sociais que estes se destinam a amparar o indivíduo nas suas necessidades espirituais e materiais resguardando um mínimo de segurança social.

José Afonso da Silva, diz que a “seguridade social constitui instrumento da liberação das necessidades sociais, para garantir o bem-estar material, moral e espiritual de todos os indivíduos da população”. (SILVA apud PASTOR, 2008, p. 308)

Na ótica de Sergio Pinto Martins

O direito da seguridade social é o conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingentes que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias... (MARTINS, 2002, p. 44).

Ver-se, portanto, que a seguridade social constitui-se como uma medida protetiva ao cidadão, inserido em uma coletividade.

## LI A SAÚDE

A saúde deve ser tratada através de políticas sociais que atuem na prevenção, e na redução dos riscos de doenças segundo preceito constitucional asseverado no artigo 196: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

André Ramos Tavares em sua obra, *Curso de Direito Constitucional*, de 2008, com muita pertinência afirma: “Realmente o Estado deve promover políticas sociais e econômicas destinadas a possibilitar o acesso universal igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde”. (Tavares, 2008, p. 786)

Outro aspecto interessante a ser comentado refere-se à saúde ser direitos de todos, ou seja, para o cidadão ser beneficiado com uma política social da área de saúde ele não precisará efetuar contribuição direta, nem mesmo comprovar qualquer situação de vulnerabilidade social, o que confirma o aspecto não contributivo e universal da saúde.

Os autores Marcus Correia e Érica Correia em sua obra curso de Direito da Seguridade Social (2012) afirmam:

Tal característica faz com que os benefícios assistenciais (sejam eles serviços, dinheiro ou utilidade), bem como os da saúde [...], sejam concedidos independentemente de contribuição por parte do respectivo beneficiário, o que os qualifica como não contributivos. (CORREIA e CORREIA, 2012, p. 34)

Nesta esteira, a saúde concretiza-se como um direito universal, devendo ser garantido pelo estado e acessível a todos.

## 1.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ainda na base do tripé formador da Seguridade Social a assistência social possui papel relevante para sociedade. Com características específicas, ela visa promover através de políticas sociais condições mais igualitárias na sociedade, objetivando proteger à infância, à maternidade, à velhice ou a pessoas com necessidades especiais entre outros seguimentos da sociedade que dela precise conforme os ditames da constituição cidadã no artigo 203:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

É interessante comentar que a assistência social não é direito de todos, mas apenas de quem dela precisar, este fato demonstra a aplicação constitucional do princípio da isonomia, ou seja, tratar os desiguais conforme a sua desigualdade. Assim os indivíduos que possuam meio de prover sua manutenção estariam alheios ao campo de atuação Assistência Social.

Tavares, 2008, menciona em sua obra *Curso de Direito Constitucional*:

Portanto, por independer de contribuição individual direta do beneficiário assistido, suporta-a o Estado na medida em que disponha de recursos para tanto, o que equivale a afirmar a não existência de direito subjetivo imediato. (TAVARES, 2008, p. 804)

O professor Fábio Zambite Ibrahim, *Curso de Direito Previdenciário*, no que se refere ao tema diz:

Naturalmente, outras ações assistenciais, não-pecuniárias, direcionadas a providenciar um melhor convívio do beneficiário em sociedade, podem ser extensíveis a pessoas dotadas de recursos, pois neste ponto o conceito de 'pessoa necessitada' é mais elástico (IBRAHIM, 2008, p. 11)

Portanto, as ações da Assistência Social visam promover o bem estar social entre o indivíduo e a sociedade amparando-os através de suas políticas sociais e promovendo sua proteção.

### 1.3 PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social, como base do tripé formador da Seguridade Social, abrange parte da sociedade que se enquadrar como segurado, ou seja, aqueles que contribuem para do Regime Geral de Previdência Social. Assim como a saúde e a assistência social a Carta Política de 1988 apresentou as diretrizes que a Previdência Social deve seguir.

No artigo 201 da CF o constituinte elenca a abrangência da Previdência Social e diz:

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão;
- II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;
- III - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- V - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202.

Notadamente a Previdência Social estará presente na vida do contribuinte, em regra, com vista a prover o sustento do segurado em determinados eventos conforme elencados na CF. Neste quesito encontra-se um ponto chave para diferenciação entre Previdência Social e Assistência Social, ou seja, a primeira possui caráter contributivo sendo necessária a contribuição direta do beneficiário para obtenção do benefício, enquanto na segunda não há a necessidade de contribuição direta para o acesso aos benefícios das políticas públicas assistenciais.

Este preceito básico de distinção entre Assistência Social e Previdência Social encontra-se regulamentado no decreto 3.048/99 nos artigos 3º e 5º conforme descritos a seguir:

Art. 3º A assistência social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à seguridade social. (grifo nosso)

...

Art. 5º A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e filiação obrigatória, observados critérios que preservam o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá. (grifo nosso)

Entrementes, ressalta-se que não esgota neste único ponto a diferença entre previdência social e assistência social, vejam mais alguns posicionamentos relativos ao assunto:

O autor Dirley da Cunha Jr.(2013) destaca:

O direito à previdência social consiste na prerrogativa de o indivíduo se filiar a um regime de previdência social que lhe assegure, mediante pagamento de contribuição À seguridade social, cobertura de eventos de doença invalidez [...].

O direito à assistência social foi outorgado pela Constituição a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]. (CUNHA JR., 2013, p. 733 e 734)

O autor André Ramos Tavares diz que a previdência social é a:

[...] técnica de proteção social que visa a propiciar os meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana – quando esta não pode obtê-los ou não é socialmente desejável que os afaça pessoalmente através do trabalho, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte – mediante contribuição compulsória distinta, proveniente da sociedade e de cada um dos participantes.

Deste modo, a previdência social configura-se como um meio de proteção social diante de riscos sociais previstos em lei, mediante contribuição direta do segurado da previdência social.

## CAPÍTULO II - PRINCÍPIOS APLICADO À SEGURIDADE SOCIAL

“Os princípios são ordenanças que se irradiam e imantam os sistemas de normas” (SILVA. 2008, p. 92). O texto constitucional trouxe em sua elaboração parâmetros norteadores para seguridade social, estes se encontram presentes nas normas que regem a seguridade social como um todo. A seguir serão expostos os princípios constitucionais da seguridade social, mencionando suas principais características, e sua aplicação na política da seguridade social.

### 2.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICADOS À SEGURIDADE SOCIAL

O Poder Constituinte de 1988 expôs expressamente alguns princípios específicos vinculados à Seguridade Social, e que devem ser os parâmetros norteadores das políticas aplicadas à saúde, à assistência social e à previdência social.

Os artigos 194 e 195 da CRFB/88 expõem os princípios que orientam quanto à fonte de custeio, à prestação dos benefícios e à organização da Seguridade Social e asseveram:

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 administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Estes artigos possuem os princípios constitucionais norteadores da previdência social e são eles: solidariedade, universalidade da cobertura e do atendimento, seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços, princípio da preexistência do custeio em relação aos benefícios, diversidade da base de financiamento, tríplice forma de custeio, equidade na forma de participação do custeio.

### 2.1.1 Solidariedade

Este princípio sem dúvida é um dos mais emblemáticos dentre os que traçam as diretrizes da seguridade social, sendo sem dúvidas um dos sustentáculos da seguridade social. “O ato de instituição da seguridade social já é um ato de solidariedade, o reconhecimento de que ação individual não é o suficiente para debelar as necessidades decorrentes das contingências sociais razão da ação comum (solidária)...” (Dias e Macêdo, 2013, p. 99).

Amado (2013) afirma:

Essencialmente a seguridade social é solidária, pois visa a agasalhar as pessoas em momentos de necessidade, pela concessão de um benefício previdenciário ao segurado impossibilitado de trabalhar (previdência), seja pela disponibilização de um medicamento a uma pessoa enferma

(saúde) ou pela doação de alimentos a uma pessoa em estado famélico (assistência). (AMADO, 2013, p. 47)

Não há dúvidas a respeito da relevância deste princípio, sem ele não haveria sentido para os demais princípios da seguridade social.

### 2.1.2 Universalidade da Cobertura e do Atendimento

O princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento está expresso no inciso I do parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal, e nele se encontra a busca pela máxima cobertura da dos riscos sociais - universalidade de cobertura - promovendo a máxima inclusão de beneficiários no sistema - universalidade no atendimento. No entanto esse princípio encontra limitação em sua aplicabilidade.

Neste princípio encontra-se a base para “atender o maior número de pessoas possíveis [...] no maior número de contingências possíveis” (CORREIA e CORREIA, 2012)

Na Política Previdenciária a universalidade de cobertura e atendimento restringe-se aos qualificados como beneficiários da Previdência Social<sup>1</sup>, ou seja, segurados e dependentes.

Em regra a cobertura é devida apenas aos indivíduos que exercem a atividade remunerada, todavia, visando à máxima eficácia deste princípio foi criada a figura do segurado facultativo permitindo assim aos indivíduos que não exercem a atividade de filiação obrigatória possam acessar a política previdenciária.

Mesmo nas políticas da Saúde ou da Assistência Social, embora gratuita, persiste a limitação na amplitude deste princípio, haja vista existir limitação de recursos do Estado para proteger a sociedade de todas as demandas que oferecem riscos sociais.

Nesta seara o professor Zambite, *Curso de Direito Previdenciário*, é categórico ao afirmar: “Obviamente, este princípio é realizável, na medida em que recursos

---

<sup>1</sup> O artigo 10 da lei 8.213/91 classifica os beneficiários do regime geral da previdência social como segurados e dependentes.

financeiros suficientes são obtidos. Não há como se criarem diversas prestações sem custeio respectivo” (ZAMBITE, 2008, p. 57).

A máxima cobertura de riscos sociais bem como o maior número de pessoas acobertadas pela seguridade social são os pontos-chaves para o entendimento desse princípio.

### **2.1.3 Seletividade e Distributividade na Prestação de Benefícios e Serviços**

Antes de abordar o princípio da seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços é necessário realizar breve distinção entre benefícios e serviços, sendo o primeiro uma prestação de cunho pecuniário devido aos beneficiários das políticas da Seguridade Social, e subdivide-se em benefício de prestações continuada e benefícios eventuais.

Frederico Amado (2013), referindo-se a classificação das prestações previdenciárias quanto à natureza de sua utilidade afirma que benefício é a obrigação de pagar quantia, e quanto à temporariedade em vitalícios e temporários.

Os benefícios de prestação continuada são aqueles garantidores ao usuário do sistema da Seguridade Social (subsistemas contributivo ou não contributivo) o pagamento de pelo menos um salário mínimo mensal, por exemplo, aposentadorias programadas, pensão por morte previdenciária benefícios garantidos pela Previdência Social ou o benefício de prestação continuada prestação devida pela Assistência Social.

Já os benefícios eventuais devem ser entendidos como provisões suplementares e/ou provisórias e são prestadas ao cidadão e/ou a sua família em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública, podendo ser exemplificado nos benefícios previdenciários de salário-maternidade, auxílio doença e no campo assistencial nas figuras dos programas como bolsa família, fome zero, Brasil carinhoso todos de caráter temporário e decorrente de situações eventuais ou não programadas.

A lei 8.742/93 que dispõe sobre a organização da assistência social assevera no artigo 22:

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

No tocante aos Serviços, estes não tem caráter pecuniário, e são prestações sócio assistenciais oferecidas à população e devem ser entendidos como as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas do indivíduo ou de seu grupo familiar. Para exemplificar as espécies de serviços podem ser citados os diversos tipos de atendimentos na esfera da saúde, o serviço de reabilitação profissional, de perícia médica e o serviço social existentes no INSS.

O princípio da seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços está intimamente ligado ao orçamento limitado, em virtude disto, o poder legislativo deve selecionar as demandas sociais prioritárias e visando distribuir o atendimento as camadas sociais de maior risco social.

Sobre o assunto, o professor Fábio Zambite, *Curso de Direito Previdenciário*, relata: "... Nesse contexto insere-se a seletividade, impondo a concessão e manutenção das prestações sociais de maior relevância, levando-se em conta os objetivos de bem estar social e justiça social". (IBRAHIM, 2008, p. 57)

Já Frederico Amado, *Direito e Processo Previdenciário*, referindo-se a distributividade diz:

Por seu turno, a distributividade coloca a seguridade como sistema realizador da justiça social, consectário do Princípio da Isonomia, sendo instrumento de desconcentração de riquezas, pois devem ser agraciados com as prestações da seguridade social especialmente os mais necessitados (AMADO, 2013, p. 42)

Em síntese o princípio da seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços ocupa-se em selecionar os riscos sociais que devem ser acobertados e distribuir o benefício e serviço à população de maior risco social.

#### 2.1.4 Princípio da Preexistência do Custeio em Relação aos Benefícios

Pode-se entender o Custeio da Seguridade Social como o conjunto de fontes de financiamento, mantidos pela sociedade diretamente ou indiretamente, para efetivação das políticas da Saúde, da Assistência Social e da Previdência Social e promovidas pelo Estado.

Com propriedade, toda a sociedade deverá financiar a seguridade social brasileira, de maneira direta ou indireta, ante seu caráter universal que objetiva a proteção do povo contra os riscos sociais selecionados pelo legislador, consoante o interesse público, através de prestações na área da saúde pública, assistência e previdência social. (Amado, 2013. p. 143)

Em linhas gerais o custeio pode ser entendido como as formas de arrecadação do Estado destinado a Seguridade Social (ou simplesmente entrada de dinheiro para a prestação de serviços e benefícios oferecidos), esta arrecadação deve seguir os seguintes princípios: Preexistência do Custeio em Relação aos Benefícios, Tríplice Forma de Custeio, Diversidade na Base de Financiamento, Equidade na Forma de Participação do Custeio.

O princípio da Princípio da Preexistência do Custeio em Relação aos Benefícios encontra-se previsto no § 5º do artigo 195 da Carta Magna e determina: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

Logo, antes da instituição de novo benefício ou serviço ou mesmo da ampliação do alcance dos já existentes, deve-se ficar claro qual a fonte de financiamento para esta ação.

Sergio Pinto Martins ao referir-se a este princípio afirma:

Para a criação, a majoração ou a extensão de determinado benefício ou serviço da seguridade social, é mister que exista previamente a correspondente fonte de custeio total, sob pena de inconstitucionalidade da lei ordinária.(MARTINS, 2002, p. 83)

Este princípio guarda especial relação com o equilíbrio financeiro do sistema securitário, impedindo que ocorra a falência do sistema de proteção social. Limita ainda a possibilidade de governantes instituírem benefícios desordenadamente com fins de promoção pessoal ou eleitoreira.

No tocante ao tema professor Fábio Zambite, *Curso de Direito Previdenciário*, relata com propriedade a essência deste princípio: “Assim, para criação de novo benefício previdenciário, de nada adianta a mera edição de lei, pois, sem a previsão da origem dos recursos, a prestação concedida será necessariamente inconstitucional” (IBRAHIM, 2008).

Assim, a cobertura de um risco social por meio de um novo benefício apenas será possível caso haja previsão da fonte de financiamento para o mesmo.

#### 2.1.5 Diversidade da Base de Financiamento

O sistema de proteção da Seguridade Social brasileira não é financiado apenas por uma fonte de arrecadação específica, sua sustentação decorre fontes variadas. Este princípio assegura a manutenção da cobertura dos benefícios mesmo diante de crises em setores específicos financiadores.

Certamente se fonte de financiamento asseguradora da proteção social a emanasse apenas de uma única fonte, diante da primeira crise o sistema faliria por falta de recursos mantenedores.

Desta forma a Constituição Federal de 1988 prevê no artigo 195 que o financiamento da Seguridade Social partirá da contribuição de toda a sociedade, de forma direta e mediante recursos provenientes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios elencando as fontes específicas das contribuições.

Assim o empregador, a empresa e a entidade equiparada, o trabalhador e dos demais segurados da previdência social, o importador de bens ou serviços do exterior, ou a quem a ele se equiparar por lei deveram realizar contribuição social para a manutenção da seguridade social.

Incidirá também a contribuição social sobre a receita de concursos e de prognósticos, desta forma os apostadores também contribuem, de forma indireta, para a seguridade social.

“O objetivo deste ordenamento é diminuir o risco financeiro do sistema protetivo. Quanto maior o número de fontes de recursos, menor será o risco de a seguridade sofrer inesperadamente grande perda financeira” (KERTZMAN, 2013, p. 66)

Assegurar que o sistema da seguridade social não entre em colapso financeiro faz deste princípio um pilar para a manutenção da seguridade.

### 2.1.6 Tríplice Forma de Custeio

Este princípio decorre do anterior e encontra guarida desde a Constituição Federal de 1934 e esta intimamente ligada a Previdência Social, pois, prevê o financiamento com a participação do governo, do empregador e do empregado.

Embora não exposto na Carta Política de 1988, a tríplice fonte de custeio integra o princípio da diversidade na base de financiamento e não poderia deixar de ser mencionado.

Neste sentido devem ser ressaltados dois pontos importantes para o correto entendimento deste princípio: a) o termo trabalhador não se restringe apenas aquele previsto no artigo 3º da Consolidação das Leis do Trabalho<sup>2</sup>, e sim de forma abrangente enquadrando os segurados da Previdência Social; b) O governo tem o papel de complementação do recurso caso o arrecadado não seja o suficiente ao pagamento da o pagamento de recurso, exceto nos casos que o governo e empregador se confundem, neste caso a contribuição do governo se caracteriza como um mero repasse de receita.

“Efetivamente, a tríplice forma de custeio somente se aplica à previdência social, mas precisamente ao RGPS, pois é o único dos ramos da seguridade em que a contribuição é indispensável.” (KERTZMAN, 2013, p. 70)

<sup>2</sup> O decreto-lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943 reuniu diversas regulamentações esparsas a respeito das relações de trabalho bem como de procedimentos do processo trabalhistas. Embora anterior a CF de 1988 a Consolidação das Leis do Trabalho foi recepcionada pela Constituição Cidadã e conceitua empregado no artigo 3º e diz: Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

O princípio da tríplice forma de custeio é um desdobramento do princípio, aplicado diretamente à previdência social, o qual estabelece contribuição compulsória dos empregados, empregadores e governo.

### 2.1.7 Equidade na Forma de Participação do Custeio

Na perspectiva deste princípio, o termo equidade deve ser entendido como equivalência e não como igualdade. Nesta ótica é possível estabelecer alíquota de contribuição diferenciada em razão, por exemplo: da remuneração, do lucro, da espécie de atividade desenvolvida nas empresas.

Esta forma de tratamento desigual dos diferentes significa que cada um deve contribuir na medida de suas possibilidades, possibilidades estas que são fornecidas pelos ganhos, seja do trabalhador, seja do empregador. (DIAS E MACEDO apud CARDONE, 2012, p.108)

O custeio da seguridade social deverá ser o mais amplo possível, mas precisa ser isonômico, devendo contribuir de maneira mais acentuada aqueles que dispuserem de mais recursos financeiros, bem como os que mais provocarem a cobertura da seguridade social. (AMADO, 2013, p. 44)

Em síntese esse princípio retrata as seguintes situações: a) quem pode mais contribuirá mais; b) quem tem mais chances de utilizar os benefícios da seguridade deverá contribuir mais.

Na prática verifica-se a efetivação da Equidade na Forma de Participação do Custeio em situações tais quais das alíquotas diferenciadas de contribuições dos empregados de acordo com sua remuneração<sup>3</sup>, contribuição simplificada para as microempresas<sup>4</sup> entre outras situações.

Chega-se a conclusão que a Seguridade Social no Brasil é um sistema de proteção social sendo seu financiamento provido por pelas contribuições sociais, diretas

<sup>3</sup> Alíquotas previstas no artigo 20 da lei 8.213/99 que variam entre oito a onze por cento a conforme o valor do salário de contribuição do empregado.

<sup>4</sup> Previsão na Lei Complementar 123/06.

ou indiretas, provenientes de diversas bases com participação da sociedade e do governo.

Embora a Seguridade Social seja um sistema de proteção social que busca proporcionar um estado de bem estar social e justiça social, verifica-se que nem todos os cidadãos contribuintes ou não, usufruirão de todos os benefícios ou serviços de proteção oferecidos.

Para o acesso de certas políticas sociais o indivíduo terá de comprovar condições específicas que ensejam a concessão/prestação de certos benefícios/serviços, enquanto em outras situações nenhuma condição específica será exigida para o acesso ao benefício/serviço no âmbito das políticas da Seguridade Social.

Por exemplo, só terá acesso aos benefícios/serviços oferecidos pela política previdenciária o indivíduo que seja contribuinte direto da Previdência Social e, cumulativamente, cumpra os requisitos mínimos para concessão do benefício<sup>5</sup>. No campo da Assistência Social, embora não exija contribuição direta por parte do beneficiário da política, o mesmo necessita apresentar condições pré-estabelecidas em lei para se beneficiar da política, contudo apresenta um caráter bem menos restritivo que a Previdência Social.

Por fim, na política da Saúde o acesso não apresenta qualquer restrição legal, sendo direito de todos independente da comprovação de qualquer condição específica. Essas condições restritivas ao acesso das políticas baseiam-se nos princípios que norteiam os benefícios/serviços da Seguridade Social.

Estes princípios também são encontrados no artigo 194 da Constituição Cidadã e são: Universalidade da Cobertura e do Atendimento, Seletividade e Distributividade na Prestação de Benefícios e Serviços, Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais, Universalidade da Cobertura e do Atendimento, Irredutibilidade do Valor dos Benefícios, Caráter Democrático e Descentralizado da Administração.

Constata-se, porém, que a aplicação destes princípios na Saúde, na Previdência Social e Assistência Social são diversos, ou seja, nem todos são aplicáveis a todas as políticas, devido as peculiaridades inerentes a cada uma delas bem como a forma dos indivíduos acessá-las.

---

<sup>5</sup> A lei 8.213/91 dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência social e dá outras providências.

## 2.2 PRINCÍPIOS GERAIS APLICADOS À SEGURIDADE SOCIAL

O poder constituinte da Carta Política promulgada em 1988 preocupou-se em apresentar expressamente princípios vinculados à Seguridade Social, entretanto alguns princípios não se entrelaçam apenas a Seguridade Social, pois possuem sua aplicabilidade em todos os ramos de direito que compõem o ordenamento jurídico brasileiro.

Estes princípios gerais encontram-se disseminados por toda Carta Magna e são eles: princípios da legalidade, da igualdade, do direito adquirido, ato jurídico perfeito e da coisa julgada.

### 2.2.1 Princípio da Legalidade

No Estado Democrático de Direito o princípio da legalidade ocupa papel de destaque frente aos outros princípios norteadores do ordenamento jurídico brasileiro, pois garante liberdade de agir ou mesmo não agir ao indivíduo que compõe sociedade, desde que tal ação a ser praticada não seja contrária a lei ou que exista o dever legal do indivíduo agir diante de determinada fato.

O artigo 5º, inciso II da CF limita o poder do Estado em interferir na liberdade de ação do indivíduo ao dizer “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

A legalidade é a base do Estado Democrático de Direito e garante que todos os conflitos sejam resolvidos pela lei. (MARINELA, 2014, p. 30).

No entanto a aplicação deste princípio no âmbito da Seguridade Social possui um caráter mais estrito do que o aplicado ao indivíduo, por se referir a um ramo de Direito Público; assim caso a administração pública deseje impor nova obrigação aos administrados, isto apenas poderá ser feito por meio de lei.

O professor Fábio Zambite Ibrahim ao abordar o tema na obra Curso de Direito Previdenciário diz: “Naturalmente, por ser ramo de Direito Público, o Direito

Previdenciário sofre maior influência do princípio da legalidade, já que a autonomia da vontade é muito restrita no campo previdenciário”. (IBRAHIM, 2008, p. 53)

Com base nesse princípio Sergio Pinto Martins, 2002, reforça que só existe a obrigatoriedade de contribuição ou de pagamento de benefício mediante previsão legal, o que alude à importância deste princípio.

### 2.2.2 Princípio da Igualdade

Embora o termo igualdade no primeiro momento leve a ideia de inexistência de diferença entre dois ou mais indivíduos, o Princípio da Igualdade referido não deve ser entendido desta forma.

A igualdade nesse contexto deve ser entendida como isonomia material, ou seja, os iguais devem ser tratados com igualdade, enquanto os desiguais devem ser acolhidos de modo desigual, devendo o Estado prover meios para equilibrar a sociedade na busca da Justiça Social.

Este princípio encontra-se exposto no artigo 5º, inciso I da CF/88:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

A isonomia material contida neste princípio permite vários tratamentos diferenciados a dois indivíduos diante de uma mesma situação, por exemplo, no âmbito da previdência social a aposentadoria por idade será concedida ao homem que possua carência<sup>6</sup> mínima de 180 contribuições e idade sessenta e cinco anos, enquanto a mulher comprovada à carência de 180 contribuições a idade mínima exigida é 60 anos.

---

<sup>6</sup> A Instrução Normativa nº 45/PRES/INSS, DE 11 DE AGOSTO DE 2010 no artigo 142 conceitua a carência da seguinte forma: “Período de carência é o tempo correspondente ao número mínimo de contribuições indispensáveis para que o segurado ou dependente faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências, observando que um dia de trabalho,

Outro exemplo da aplicação do princípio da igualdade (isonomia material) consuma-se na redução de cinco anos na idade mínima exigida para aposentadoria por idade do trabalhador rural, ou seja, comprovada a carência mínima de 180 contribuições ou a equivalência em atividade rural é exigido se mulher a idade mínima de 55 anos e se homem 60 anos.

O autor Dirley da Cunha Jr. ao abordar o tema da igualdade relata:

“O princípio magno da igualdade compreende uma *igualdade formal* e uma *igualdade material*. A igualdade formal abrange:

- a) A *igualdade na lei* - que significa que as normas jurídicas não pode haver distinções que não autorizadas pela Constituição. [...]
- b) A *igualdade perante a lei* - segundo a qual se deve aplicar igualmente a lei, mesmo que crie uma desigualdade. Dirige-se aos aplicadores da lei...”. (CUNHA JR. 2013, p. 665 e 666)

Já em relação à igualdade material o autor comenta:

“Mas a constituição não se contentou com a igualdade formal. Foi mais além, para consagrar a igualdade material, na medida em que elegeu como objetivo fundamental do Estado erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais; [...] Nesse sentido a constituição preocupou-se em garantir a todos igualdade de oportunidades, [...]. Vale dizer, busca-se igualar desigualando...”

Cita-se também a previsão constitucional de reserva de percentual de vagas em concursos públicos para cargos e empregos públicos para pessoas com necessidade especiais<sup>7</sup>, ou mesmo o benefício de salário família previsto no artigo 7º, inciso XII da CF<sup>8</sup> devido apenas aos trabalhadores urbanos e rurais de baixa renda.

---

no mês, vale como contribuição para aquele mês, para qualquer categoria de segurado, observado o disposto no art. 148.”

<sup>7</sup> Artigo 37, inciso VIII da CF/88: “VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;”

<sup>8</sup> Artigo 7º, inciso XII da CF/88: “XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

### 2.2.3 Princípio do Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada

Embora os princípios aqui estejam expostos em um único tópico, por guardarem especial correlação com a segurança jurídica dentro do Estado Democrático de Direito, além de encontrarem-se dispostos no inciso XXXVI do artigo 5º da Carta Política promulgada em 1988 ao dizer: XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, suas abordagens serão efetuadas de forma individualizada proporcionando um melhor entendimento ao leitor.

#### 2.2.3.1 O Direito Adquirido

O princípio do Direito Adquirido consuma-se no momento que o indivíduo complementa todas as condições exigidas em lei para o acesso a determinado benefício da Seguridade Social. Desta forma mesmo que ocorra alteração na lei existente ou mesmo surja nova norma exigindo outros requisitos para o acesso ao mesmo benefício considerar-se-ão as exigências constantes na lei anterior.

“Entende-se por direito adquirido a garantia segundo a qual um direito, desde que cumpridas as condições necessárias para seu exercício, incorpora-se ao patrimônio de seu titular, que poderá usufruir a qualquer tempo, ainda que posteriormente extinto ou agravada as bases normativas de sua constituição”. (CUNHA JR. 2013, p. 704)

Assim, supunha que um segurado trabalhador urbano da previdência social implementa as condições para de acesso ao benefício de aposentadoria por idade, ou seja, carência mínima de 180 meses de contribuições e idade mínima de 60 anos se for mulher e 65 anos se for homem, no entanto não requer o benefício junto ao Instituto Nacional do Seguro Social- INSS, passado algum tempo desta após a data da complementação dos requisitos surge nova norma exigindo a carência mínima de 200 contribuições, neste caso o segurado que já houvera implementado as condições sob o

manto da lei anterior não deverá ser submetido ao novo preceito legal pois o princípio do Direito Adquirido resguarda o direito já implementado.

Na obra *Curso de Direito Previdenciário* o professor Fábio Zambite diz sobre o tema: “O direito adquirido é aquele que já se integrou ao patrimônio jurídico do indivíduo, sendo defeso ao Estado sua exclusão por qualquer meio” (IBRAHIM, 2008, p. 53)

A lei de introdução às normas do direito brasileiro<sup>9</sup> conceitua o direito adquirido nos termos do § 2º do artigo 6º e assim diz:

Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem<sup>10</sup>.

Este dispositivo legal trás ao Estado de direito e ao seu administrado maior segurança em relação ao acesso a direitos.

#### 2.2.3.2 O Ato Jurídico Perfeito

O Ato Jurídico Perfeito deve ser entendido como aquele ato realizado conforme determinado na lei, sem ocorrências de vícios ou irregularidades. O ato considerado perfeito deve apresentar os seguintes requisitos: objeto lícito, agente capaz, e forma não prescrita em lei.

Ato jurídico perfeito é a garantia que preserva todos os atos ou negócios jurídicos decorrentes da manifestação legítima de vontades de quem os editou, em consonância com a ordem jurídica existente no momento de sua formação. (CUNHA Jr., 2013, p. 705).

Para André Tavares, 2008, o ato jurídico perfeito é a relação reconhecida pelo direito que já se completou em sua inteireza, mesmo que não tenha produzido todos os seus efeitos finais.

<sup>9</sup> Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

<sup>10</sup> Artigo 6º, § 2º do decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

Desta maneira, o cidadão deve pleitear da Seguridade Social um benefício que tem por objeto algo lícito, por exemplo, mesmo que o indivíduo usuário de drogas ilícitas requeira do Sistema Único de Saúde - SUS – a substância ilícita com argumentação que dela necessita para sua sobrevivência o Estado não fornecerá o requerido, pois se refere a um objeto ilícito.

Em norma explicativa a lei de introdução às normas do direito brasileiro interpreta o termo ato jurídico perfeito no artigo 6º, § 1º dizendo: Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

### 2.2.3.3 Coisa Julgada

A Seguridade Social (saúde, assistência social e previdência social) respeitará a qualidade da coisa julgada, ou seja, a decisão com trânsito em julgado assim entendida como aquela que não é mais passível de recurso, tornando a decisão sentenciada imutável segundo o autor Dirley da Cunha Jr.

André Ramos Tavares afirma: “A coisa julgada é o corolário do princípio da segurança jurídica e estabilidade das relações sociais transportado para o campo judicial” (TAVARES, 2008, p. 705)

Assim, nos termos do decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, artigo 6º, § 3º chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

Portanto o atendimento ao princípio constitucional do Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada é um importante instrumento para estabilidade entre as relações jurídicas limitando a possibilidades de retroatividade da aplicação da lei pelo Estado e promovendo paz social.

## CAPÍTULO III – SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Segurados da previdência social são aqueles que se vinculam a ela por exercerem uma atividade remunerada e de filiação obrigatória, exceto no caso dos segurados facultativos. Eles integram o grupo dos beneficiários da previdência social, juntamente com os seus dependentes.

### 3.1 SEGURADOS DO RGPS

Os segurados da previdência social estão divididos em dois grupos: segurados obrigatórios e segurados facultativos.

No primeiro grupo, segurados obrigatórios, encontram-se inseridos nele as pessoas que exercem atividade remunerada, logo sua filiação ao sistema previdenciário é obrigatória, não podendo este indivíduo eximir-se da contribuir com a previdência.

Sua filiação<sup>11</sup> nasce apenas pelo mero exercício da atividade remunerada e sua formalização ocorre por meio do ato de inscrição junto à autarquia previdenciária, o Instituto Nacional do Seguro Social.

Em sua obra, *Curso de Curso Prático de Direito Previdenciário* (2013) o autor Ivan Kertzman enfatiza: “A inscrição é o ato formal que identifica o segurado na Previdência Social, representando o mero cadastro no INSS. Já a filiação ao regime previdenciário é o marco da relação jurídica entre o segurado e a Previdência Social” (Kertzman, 2013, p. 134)

Os segurados obrigatórios dividem-se nas seguintes categorias empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial conforme asseverado no artigo 11 da lei 8.213/91<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> O professor Ivan Kertzman explica em sua obra *Curso Prático de Direito Previdenciário*, 10ª ed. página 134, e diz: a filiação ao regime previdenciário é o marco da relação jurídica entre os segurados e a Previdência Social. A inscrição é o ato formal que identifica o segurado na Previdência Social, representado no mero cadastro do INSS.

<sup>12</sup> A lei 8.213/91 dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, nela encontramos os princípios básicos da Previdência, o rol de segurados, bem como quais os benefícios que eles tem direito além das condições necessárias ao reconhecimento do direito.

Já o segundo grupo, segurados facultativos, estão inseridos nele as pessoas que não exercem atividade remunerada, porém, visando à cobertura previdenciária contribui para o sistema previdenciário, esta categoria de segurado é chamado de segurado facultativo.

Neste caso a filiação é ato volitivo, e só produz efeitos após a formalização da inscrição junto ao INSS e o pagamento da primeira contribuição em dia. Neste esteira os autores Eduardo Rocha e José Leandro Macêdo, em sua obra *Curso de Direito Previdenciário* afirmam:

São segurados facultativos os maiores de dezesseis anos de idade que se filiam ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição, desde que não estejam exercendo atividade remunerada que os enquadre como segurados obrigatórios da previdência social nem participem do Regime Próprio de Previdência Social. (Dias e Macedo, 2012)

Tanto os segurados obrigatórios quanto os segurados facultativos, gozam de direitos perante a previdência social, e gozarão de benefícios previdenciários diante dos riscos sociais amparados pela previdência social. Suas contribuições colaboram na alimentação do subsistema previdenciário que encontra-se inserido no sistema da seguridade social.

### **3.1.1 Segurado Empregado**

Segurado empregado é aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa cujo sua atividade possui as seguintes características: não eventualidade, da subordinação e remuneração.

Segundo o ilustre Fábio Zambite, *Curso de Direito Previdenciário, 2008*, ao apresentar a definição de empregado ele diz: “Basicamente, temos aí a definição clássica de empregado: aquele obreiro que realiza sua tarefa com habitualidade, onerosidade, pessoalidade e subordinação.” IBRAHIMA, 2008, p. 151.

O artigo 11, inciso I da lei 8.213 alíneas “a” a “j” dedica-se à apresentação dos qualificados na categoria de empregado, dentre eles temos o contratado por empresa

temporariamente com a finalidade de substituição de pessoal; o servidor público ocupante de cargo de comissão sem vínculo efetivo; o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, caso não esteja vinculado a regime próprio de previdência dentre outras situações específicas elencadas naquele dispositivo legal.

### **3.1.2 Empregado Doméstico**

O empregado doméstico é aquele que presta serviço de natureza contínua, no âmbito residencial, a pessoa ou família, em atividade sem fins lucrativos.

O distinto Ivan Kertzman, em sua obra Curso Prático de Direito Previdenciário (2013), afirma: “Empregado doméstico é o trabalhador que presta serviços de natureza contínua, mediante remuneração, à pessoa ou família ou a entidade familiar, no âmbito residencial desta em atividade sem fins lucrativos.” (KERTZMAN, 2013, p. 110.)

Esta definição encontra-se no artigo 11, inciso II da 8.213/91, cabe ressaltar duas características marcantes a respeito da atividade deste segurado: a) sua atividade é prestada a uma pessoa ou família no âmbito residencial; b) sua atividade não possui fins lucrativos.

Assim, suponha que um grande empresário possua um avião particular para seus deslocamentos próprios, e contrata um piloto para condução da aeronave, mesmo este segurado não exercendo a atividade no âmbito residencial, enquadra-se na categoria de empregado doméstico, pois presta serviço à pessoa e sua atividade não possui fins lucrativos. Caso o empresário decida fretar o avião para o transporte de outras pessoas, a atividade terá uma finalidade lucrativa passando, portanto, o piloto a se enquadrar na categoria de empregado e não mais de empregado doméstico.

Estas diferenças são as responsáveis não só por separar conceitualmente os empregados dos empregados domésticos, mas também, possui reflexos nos direitos do trabalhador, e nos valores das alíquotas de contribuição descontadas do empregado e obrigatórios do empregador.

### 3.1.3 Contribuinte Individual

As alíneas “g” e “h” do inciso V do artigo 11 da lei 8.213/91<sup>13</sup> conceituam de forma bastante abrangente o contribuinte individual e, em síntese, afirmam que o contribuinte individual é aquela pessoa física que exerce atividade econômica urbana, por conta própria, com fins lucrativos ou não ou aquele que presta serviço a uma ou mais empresas em caráter eventual e sem relação de emprego.

Ao abortar o assunto, o ínclito autor Frederico Amado, *Direito e Processo Previdenciário Sistematizado* (2013) assegura:

“Ou seja, se estivermos analisando o enquadramento de um trabalhador filiado ao RGPS e que não se enquadre nas categorias anteriores, certamente ele será considerado contribuinte individual, ante a generalidade que marca as alíneas “g” e “h” a serem estudadas.” (AMADO, 2013, p. 256)

Os autores Eduardo Rocha e José Leandro Macedo conceituam o contribuinte individual e dizem:

“aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas sem relação de emprego ou que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não.” (DIAS e MACÊDO, 2012, p. 139)

Embora este conceito abranja os trabalhadores autônomos, quis o legislador especificar alguns outros casos nos quais os trabalhadores também se enquadrariam na categoria de contribuinte individual, dentre eles estão: a pessoa física proprietária ou não que explore atividade agropecuária, a qualquer título, em área superior a quatro módulos fiscais; o garimpeiro; o ministro de confissão religiosa; o titular de firma individual, o empresário ou sócio desde que recebam remuneração são exemplos de casos específicos tratados em lei a respeito dos contribuintes individuais.

---

<sup>13</sup> As alíneas “g” e “h” da lei 8.213/91 asseveram: g) quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego; h) a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não;

### **3.1.4 Trabalhador Avulso**

Enquadra-se na categoria de trabalhador avulso aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural sem vínculos empregatício a diversas empresas com a intermediação obrigatória do órgão gestor de mão-de-obra ou do sindicato da categoria, ainda que não sindicalizado.

Segundo os ínclitos Dias e Mâcedo o trabalhador avulso é “aquele que, presta serviço de natureza urbana ou rural, a diversas empresas, sem vínculos empregatícios, com a intermediação obrigatória do órgão gestor de mão de obra.” (DIAS e MACÊDO, 2012, p. 142).

Este conceito foi extraído do artigo 9º, inciso VI do decreto 3.048/99 que apresenta um rol de trabalhadores que devem ser enquadrados como trabalhadores avulsos, dentre eles cita-se: os trabalhadores que exercem atividade portuária de capatazia, estiva, conferência e concerto de carga, vigilância de bloco e embarcação; o amarrador de embarcação; o carregador de bagagem em porto, o guindasteiro entre outros previstos naquele diploma legal.

### **3.1.5 Segurado Especial**

Qualifica-se na condição de segurado especial a pessoa física que exerce a atividade rural de subsistência em regime de economia familiar ou individualmente, que resida em aglomerado urbano ou rural próximo a ele ainda que com auxílio eventual de terceiros na condição de produtor rural, agropecuarista, pescador artesanal ou a este assemelhado e que faça da pesca sua profissão habitual, tal conceituação possui base no artigo 11, inciso VII, alíneas “a”, “b”, e parágrafo 1º da lei 8.213/91.

O egrégio Fábio Zambite afirma: “O segurado especial traduz-se, resumidamente, no pequeno produtor rural e no pescador artesanal. A legislação previdenciária também define esta figura [...] atuando em regime de economia familiar” (HIBRAIM, 2008, p.162).

O segurado especial possui diversas peculiaridades dentro da legislação previdenciária, muitas delas inseridas com as alterações da lei 11.718/08, que foi a responsável por profundas e significativas mudanças no tocante ao trabalhador rural-segurado especial.

Por exemplo, antes do advento da lei 11.718/08, o segurado especial não poderia utilizar de mão de obra de terceiros, sua atividade deveria ser exercida individualmente ou com auxílio apenas de seu grupo familiar, caso o fizesse estaria desqualificado da categoria desta categoria.

Após as alterações introduzidas por este diploma legal, o segurado especial poderá ter auxílio de empregados desde que não sejam permanentes na razão de 120 dias/ano civil<sup>14</sup>, intercalados ou não e só perderá a condição de segurado especial a contar do primeiro dia do mês subsequente ao que ultrapassou o limite de dos 120 dias/ano civil<sup>15</sup>, ou seja, esta foi uma importante conquista para os segurados especiais.

Outras mudanças significativas incluídas pela lei 11.718/08 foram as possibilidades da exploração turística da propriedade em prazo não superior a 120 dias e a possibilidade do beneficiamento ou industrialização artesanal da atividade explorada, desde essa beneficiamento seja realizado pelo próprio grupo familiar<sup>16</sup>, sem dúvidas estas e outras inovações incluídas pela lei 11.718/08 proporcionaram melhores condições de vida para os segurados especiais, que possuem condições de se beneficiarem com as novas possibilidades, sem a perda do enquadramento na categoria do segurado especial.

A cerca das significativas alterações propostas pelo dispositivo legal 11.718/08 o distinto autor Ivan Kertaman ressalta: “O enquadramento previdenciário dos

<sup>14</sup> A previsão legal para utilização de mão de obra na razão de 120 dias/ano civil encontra-se no artigo 11, inciso VII, parágrafo 7º da lei 8.213/91, incluído pela lei 11.718/08, com nova redação dada pela lei 12.783/13 que diz: § 7º O grupo familiar poderá utilizar-se de empregados contratados por prazo determinado ou de trabalhador de que trata a alínea g do inciso V do caput, à razão de no máximo 120 (cento e vinte) pessoas por dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho, não sendo computado nesse prazo o período de afastamento em decorrência da percepção de auxílio-doença. (Redação dada pela Lei nº 12.873, de 2013).

<sup>15</sup> A perda da qualidade de segurado especial em decorrência da utilização de mão de obra de terceiros encontra-se asseverada no § 10 do inciso VII artigo 11 da lei 8.213/91.

<sup>16</sup> Estas previsões legais encontram-se no artigo 11, inciso VI, parágrafo 8º incisos III e V da lei 8.213/91 com a seguinte redação: § 7º O grupo familiar poderá utilizar-se de empregados contratados por prazo determinado ou de trabalhador de que trata a alínea g do inciso V do caput, à razão de no máximo 120 (cento e vinte) pessoas por dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho, não sendo computado nesse prazo o período de afastamento em decorrência da percepção de auxílio-doença. (Redação dada pela Lei nº 12.873, de 2013); 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)

trabalhadores rurais foi significativamente alterado pela Lei 11.718/08. Antes desta Lei, o segurado especial não podia contar com auxílio de empregados, mesmo que contratados apenas para períodos de safra”. (KERTAMAN, 2013, p. 122)

Outra diferença significativa que o segurado especial possui em relação aos demais segurados da previdência social refere-se sua forma de contribuição para obtenção de benefício previdenciário, em regra geral, o segurado deverá realizar contribuição direta a previdência social.

A lei 8.212/91<sup>17</sup> no artigo 25, incisos I e II e em seu parágrafo 1º, disciplina a contribuição previdenciária do segurado especial:

Art. 25. A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de:

I - 2% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção;

II - 0,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho.

§ 1º O segurado especial de que trata este artigo, além da contribuição obrigatória referida no caput, poderá contribuir, facultativamente, na forma do art. 21 desta Lei.

Veja, portanto, que a contribuição do segurado especial resume-se a 2,1% da receita bruta proveniente de sua produção que será destinado a seguridade social, ou mesmo, caso deseje poderá contribuir facultativamente sobre a alíquota de vinte por cento do respectivo salário de contribuição, conforme disposto no artigo 21 da lei 8.212/91.

Os autores Dias e Macedo ao tratarem da contribuição previdenciária do segurado especial reforçam:

“Sucede que a previdência social tem caráter contributivo, [...]. Indaga-se: o que denunciaria a capacidade contributiva do produtor rural e do pescador artesanal? Esses trabalhadores ostentam condição de contribuir justamente no momento em que comercializam a produção. Foi essa, portanto, a opção da Constituição Federal.” (Dias e Macedo, 2012, p. 143).

<sup>17</sup> A lei 8.212 Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.

Entretanto, lei 8.213/91 não impõe ao segurado especial a comprovação desta contribuição para concessão de benefício previdenciário, sendo exigida apenas, para obtenção do benefício, a comprovação do efetivo exercício da atividade rural em número idêntico a carência<sup>18</sup> necessária à concessão da prestação previdenciária, conforme preceitua o artigo 26, § 1º do decreto 3.048/99:

§ 1º Para o segurado especial, considera-se período de carência o tempo mínimo de efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, igual ao número de meses necessário à concessão do benefício requerido.

Deste modo o segurado especial deverá comprovar seu efetivo exercício da atividade rurícola, por meio de documentação, a fim recebimento de benefício junto ao INSS.

#### 3.1.5.1 Comprovação da Atividade de Segurado Especial

A comprovação da atividade de segurado especial deverá ocorrer por meio da apresentação de documentos que demonstrem o exercício da atividade rurícola, a lei 8.213/91 não silenciou a respeito do assunto, e disciplina no artigo 106 quais os documentos que possuem o condão para comprovação da atividade como segurado especial.

Nesta esteira o artigo 106 da lei assevera:

---

<sup>18</sup> Carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário possa obter o a contraprestação do benefício previdenciário. As carências exigidas para a concessão dos benefícios previdenciários são: 12 contribuições mensais para os benefícios de auxílio doença e aposentadoria por invalidez; 180 contribuições mensais para as aposentadorias por idade, por tempo de contribuição e aposentadoria especial; 10 contribuições mensais para o salário maternidade para as seguradas contribuintes individuais, seguradas especiais e facultativas sendo isento de carência para as empregadas e trabalhadoras avulsos e para as que mantem a qualidade de segurada em decorrência de desemprego; independe de carência as prestações de pensão por morte, auxílio reclusão, salário família e auxílio acidente e nos casos de auxílio doença e aposentadoria por invalidez desde que seja proveniente de acidente do trabalho ou de qualquer natureza bem como nos casos de segurados que, após se filiarem ao RGPS, for acometido de alguma doença e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e do Trabalho e Emprego e da Previdência Social.

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

...

II – contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural;

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

IV – comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar;

V – bloco de notas do produtor rural

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

VII – documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante

VIII – comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção; (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;

X – licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra.

No entanto, há situações, nas quais, o segurado especial não possui nenhum dos documentos elencados no artigo 106 da lei 8.213/91 isto seria um impedimento à comprovação da atividade rurícola, para fins de obtenção de benefício previdenciário.

Como alternativa viável à comprovação da atividade rural ou urbana a lei 8.213/91 previu em seu artigo 55 parágrafo 3º a hipótese da comprovação por meio do procedimento administrativo de Justificação Administrativa, veja:

§ 3º A comprovação do tempo de serviço para os efeitos desta Lei, inclusive mediante justificação administrativa ou judicial, conforme o disposto no art. 108, só produzirá efeito quando baseada em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento.

Ressalta-se que existem diversas situações nas quais a atividade exercida pelo segurado carece de comprovação junto à Previdência Social, essa necessidade pode ser

decorrente de diversos fatores, por exemplo, a informação prestada pela empresa sobre seus funcionários fora de prazo legal por meio da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia e Tempo de Serviço- FGTS e Informações à Previdência Social- GFIP, este atraso provoca à inserção de informações extemporâneas no Cadastro Nacional de Informações Social – CNIS, portanto para a informação ser aceita, deverá ser comprovada por meio de documentos comprobatórios.

O decreto 3.048/99 tratou de definir em quais situações a informação seria considerada como extemporâneas de acordo com o § 3º do artigo 19 que diz:

§ 3º Respeitadas as definições vigentes sobre a procedência e origem das informações, considera-se extemporânea a inserção de dados:

I - relativos à data de início de vínculo, sempre que decorrentes de documento apresentado após o transcurso de sessenta dias do prazo estabelecido pela legislação;

II - relativos a remunerações, sempre que decorrentes de documento apresentado:

a) após o último dia do quinto mês subsequente ao mês da data de prestação de serviço pelo segurado, quando se tratar de dados informados por meio da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP; e.

b) após o último dia do exercício seguinte ao a que se referem as informações, quando se tratar de dados informados por meio da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS;

III - relativos a contribuições, sempre que o recolhimento tiver sido feito sem observância do estabelecido em lei.

A fim da comprovação de exercício de atividade junto à previdência social o interessado deverá apresentar documentos que sejam contemporâneos aos fatos alegados e mencionem datas de início e fim da atividade, podendo ser considerado para esse fim a carteira de trabalho e previdência social - CTPS - constando o vínculo bem como as anotações referentes às férias, às alterações salariais dentre outras que possam de fato demonstrar a sequencialidade do vínculo.

Outros documentos a exemplo de recibos de pagamentos, contratos individuais ou termo de rescisão contratual ou comprovante de recebimento do Fundo de Garantia

de Tempo de Serviço - FGTS- também podem comprovar que de fato houve atividade alegada, desde que contemporâneos ao vínculo.

Porém, diante da escassez de documentos especificados em lei, uma possibilidade para comprovação da atividade é um procedimento administrativo denominado de Justificação Administrativa que poderá ser processada casos que os documentos apresentados não são suficientes para comprovação da atividade alegada.

## **CAPÍTULO IV - JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA: PREVISÃO LEGAL E CONCEITO**

A Justificação Administrativa é um procedimento que tem por objetivo suprir a falta de documentos capazes, por si só, de comprovarem o exercício de uma atividade.

Este procedimento encontra amparo legal no artigo 108 da lei 8.213/91 que prevê:

Art. 108 Mediante justificação processada perante a Previdência Social, observado o disposto no § 3º do art. 55 e na forma estabelecida no Regulamento, poderá ser suprida a falta de documento ou provado ato do interesse de beneficiário ou empresa, salvo no que se refere a registro público.

O conceito da Justificação Administrativa, ou simplesmente JA, é definido no artigo 142 do decreto 3048/99 que diz: “A justificação administrativa constitui recurso utilizado para suprir a falta ou insuficiência de documento ou produzir prova de fato ou circunstância de interesse dos beneficiários, perante a previdência social”.

Tem por objetivo a justificação administrativa a prova de certos fatos ou circunstâncias, de interesse previdenciário, no qual não seja possível a obtenção de meios razoáveis ou acessíveis de demonstração (MARTINS, 2002, 467)

Mediante justificação processada perante a Previdência Social, poderá ser suprida a falta de documento ou provado ato do interesse de beneficiário ou empresa, salvo no que se refere a registro público. (AMADO, 2013, p.827)

Desta forma a JA se torna mais um meio eficaz para promover o reconhecimento do direito ao segurado ou seus dependentes. Esse procedimento administrativo possui especial destaque entre as outras formas de comprovação da atividade por possuir características próprias e procedimento formal para seu processamento.

#### 4.1 CARACTERÍSTICAS DA JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA

Embora se trate de procedimento administrativo com características próprias a JA não pode ser vista como o procedimento autônomo, pois é vedada sua tramitação se não estiver vinculada a um processo antecedente. Em termos práticos o segurado poderá requerer o processamento da JA apenas se estiver atrelado a um processo para reconhecimento de um direito ou uma situação de fato, no qual, a JA tornar-se-á parte integrante deste processo.

Esta característica da não autonomia é expressa no artigo 142, § 2º do RPS<sup>19</sup> que assevera: “§ 2º O processo de justificação administrativa é parte de processo antecedente, vedada sua tramitação na condição de processo autônomo.” Assim, se uma pessoa pretender comprovar que existiu de fato uma união estável com um segurado no intuito ter reconhecido o direito ao benefício de pensão por morte na condição de dependente, e possuir apenas um ou dois documentos que comprove a união estável, ela poderá requerer o processamento de JA para suprir à falta do terceiro documento necessário à comprovação de união estável junto à previdência social<sup>20</sup>.

Outra característica é existência de provas documentais que, embora por si só não comprovem a existência do vínculo, possam corroborar os fatos alegados, isto quer dizer que apenas provas testemunhais não são capazes de subsidiar o processamento da JA. Para efeitos previdenciários a comprovação de qualquer fato alegado deve ser baseada em início de prova material.

A previsão legal para exigência do início de prova material encontra-se exposta no artigo 55, § 3º da lei 8.213/91 e regulamentada no artigo 143 do RPS<sup>21</sup> dispostos respectivamente:

§ 3º A comprovação do tempo de serviço para os efeitos desta Lei, inclusive mediante justificação administrativa ou judicial, conforme o disposto no art. 108, só produzirá efeito quando baseada em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento.

<sup>19</sup> Regulamento da Previdência Social aprovado pelo decreto 3.048/99.

<sup>20</sup> O artigo 22, § 3º do decreto 3048/99 prevê que para comprovação de vínculo e dependência econômica, conforme o caso deve ser apresentado no mínimo três documentos.

<sup>21</sup> Regulamento da Previdência Social aprovado pelo decreto 3.048/99.

Art. 143. A justificação administrativa ou judicial, no caso de prova exigida pelo art. 62, dependência econômica, identidade e de relação de parentesco, somente produzirá efeito quando baseada em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunha.

A exceção da exigência de apresentação de início de prova material ocorre apenas no tocante a comprovação de vínculos, quando a inexistência de documento decorrer de caso fortuito ou motivo de força maior, assim entendidos como: incêndios, inundações, ou desmoronamentos que tenha atingido a empresa na qual o segurado alega ter trabalhado, necessitando o sinistro ser comprovado por meio registro de ocorrência policial ou documentos contemporâneos dos fatos<sup>22</sup>.

Outro ponto característico da JA é a necessidade de requerimento expresso do interessado, não podendo a administração processá-la de ofício, ou seja, o procedimento só poderá ocorrer caso haja requerimento pelo interessado em que ele exponha claramente os pontos que pretende justificar. A necessidade do requerimento é expressa no artigo 145 do RPS.

Portanto, poder-se-ia concluir que a JA seria o primeiro meio de comprovação junto à previdência social de vínculos ou outro fato necessário à concessão do benefício, exceto pelo caráter subsidiário da JA, logo, esse meio de comprovação deverá ocorrer apenas diante da impossibilidade de comprovação do fato alegado por outros meio.

O caráter subsidiário para o processamento de JA é estabelecido no artigo 151 do decreto 3.048/99 que assevera:

Art. 151. Somente será admitido o processamento de justificação administrativa na hipótese de ficar evidenciada a inexistência de outro meio capaz de configurar a verdade do fato alegado, e o início de prova material apresentado levar à convicção do que se pretende comprovar.

Assim, resta claro que o processamento da JA deve está vinculado a outro processo requerido pelo interessado, pois é vedada sua tramitação autônoma, além de tratar-se de procedimento subsidiário, ou seja, se buscar outros meios de comprovação antes da autorização de seu processamento.

---

<sup>22</sup> Ver artigos 143, §§ 1º e 2º do decreto 3.048/99.

#### 4.2 HIPÓTESES DE CABIMENTO DA JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA

Após breve relato das características inerentes à JA, serão feitos alguns breves comentários a respeito das circunstâncias que podem ser objeto de processamento de JA.

Poderá o segurado requerer o processamento de JA, por exemplo, para comprovação de atividade, de vínculo empregatício, de dependência econômica, de identidade ou de relação de parentesco, ou seja, fato do qual dependa o reconhecimento de determinado direito no âmbito da previdência social.

A JA não será admitida para comprovar fato que exija registro público, citamos como exemplo, alguém que deseja comprovar o óbito de outro, a prova de óbito é realizada mediante a apresentação de registro público de óbito hipótese que não é cabível a justificação; assim não será processada JA para comprovar qualquer ato jurídico que a lei prescreva forma especial.

Esta restrição foi expressamente posta no § 1º do artigo 142 do decreto 3.048/99: “§ 1º Não será admitida a justificação administrativa quando o fato a comprovar exigir registro público de casamento, de idade ou de óbito, ou de qualquer ato jurídico para o qual a lei prescreva forma especial”.

Ressalta-se também que não cabe falar da feitura deste procedimento administrativo para suprir a inexistência de início de prova material que corrobore o fato alegado, pois é condição para a autorização e posterior processamento da Justificação administrativa a existência de início de prova material.

#### 4.3 ASPECTOS GERAIS DA JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA

O requerimento do interessado deve expor minuciosamente o objeto que será alvo do processamento de Justificação Administrativa, ou seja, nesse momento interessado irá expor qual o período de atividade que pretende comprovar, em qual empresa ocorreu, qual o cargo que ocupou, a carga horária para o exercício das

atividades podendo inclusive citar quem eram os gerentes ou encarregados do setor para melhor esclarecimentos durante o processamento.

Para comprovação de união estável o interessado poderá relatar fatos como o período de duração da união estável, endereço de residência em comum ou mesmo fatos públicos nos quais interessados compareceram juntos, relatos como estes auxiliarão o processamento da Justificação Administrativa durante depoimentos das testemunhas.

Importante também lembrar que será no requerimento a indicação por parte do interessado de no mínimo três e no máximo seis testemunhas idôneas que serão inquiridas a respeito dos fatos alegados a fim de comprovação ou não do objeto de processamento da JA<sup>23</sup>.

Após o requerimento a Justificação Administrativa será processada por servidor designado pela autoridade da Agência da Previdência Social (APS), a autoridade referida será ou o gerente ou o chefe de benefícios da APS.

O servidor processante ouvirá as testemunhas, registrará os depoimentos e logo após remeterá os autos à autoridade designadora que deverá homologar ou não a JA<sup>24</sup>.

#### **4.3.1 Características dos Participantes da JA**

Participação do processamento da JA: o interessado ou parte legítima para representá-lo, a autoridade designadora, o servidor processante e as testemunhas e, se for o caso, o advogado do requerente.

##### **4.3.1.1 O Interessado ou Justificante**

São os interessados na Justificação Administrativa os usuários da Previdência Social, podendo o requerimento ser realizado pelo próprio segurado ou dependente, pelo

---

<sup>23</sup> Artigo 145 do decreto 3.048/99.

<sup>24</sup> Artigo 145, parágrafo único do decreto 3.048/99.

procurados legalmente constituído ou por representante legal, tutor, curador ou administrador provisório, quando for o caso.

A JA é procedimento administrativo que prescinde do requerimento do interessado, não podendo ser realizada de ofício pela Previdência Social.

O justificante poderá permanecer presente durante o depoimento das testemunhas, não sendo obrigatória a presença, ele poderá fazer tantas perguntas quanto achar necessários aos depoentes, porém tais questionamentos devem ser dirigidos ao processante que transmitirá às perguntas as testemunhas.

O ato de dirigir as perguntas ao processante e posteriormente ele as transmitir as testemunhas, demonstra que o processante é uma autoridade durante o processamento da JA.

#### 4.3.1.2 A Autoridade Designadora

A autoridade designadora do servidor processante deverá ser ou o gerente ou o chefe de benefícios da APS <sup>25</sup> na qual a JA será processada. O papel desta autoridade não se resume apenas a designação do processante, mas também incumbe a ele a homologação ou não da JA processada.

A homologação referida se trata da conclusão da Justificação Administrativa, ou seja, a mesma autoridade designadora do processante emitirá parecer final posicionando-se quanto ao pedido constante no requerimento da JA, logo, ele é o responsável pela homologação quanto ao mérito do pedido do justificante.

Porém, as formalidades exigidas nos trâmites do processamento da JA não ficam a cargo da autoridade que irá autoriza-la nem homologa-la quanto mérito ao final, tal responsabilidade fica a cargo de outra figura, que desempenha um papel fundamental durante o processo, o processante.

---

<sup>25</sup> Agência da Previdência Social

#### 4.3.1.3 O Processante

O processante será servidor designado pela autoridade da APS que apresente habilidades em tomar a termo depoimentos e declarações, este terá conhecimento da matéria objeto da Justificação Administrativa.

É o servidor processante lavrar, antes dos depoimentos, o termo de assentamento que será único e nele constará registro de informações como a presença ou a ausência do justificante ou de seu procurador, a desistência de alguma testemunha ou qualquer outro fato atípico<sup>26</sup>.

O processante será o responsável pelas formalidades antes e durante o depoimento das testemunhas, ou seja, ele deverá agendar o dia e a hora para tomar a termo os depoimentos, assegurar que todos os depoentes serão ouvidos em ambiente especialmente destinado ao processamento e assegurará que nenhuma das testemunhas conhecerá o depoimento das outras.

Ele formulará tantas perguntas quanto achar necessário a fim de atingir a veracidade dos fatos, deverá ainda cientificar as testemunhas do previsto no artigo 299 do Código Penal e as penalidades para falso testemunho, bem como recepcionar as perguntas do justificante destinadas aos depoentes, analisando-as e deferindo ou não as mesmas.

Após a tomada de termos dos depoimentos, compete ao processante à homologação da Justificação Administrativa quanto à forma, devendo ele emitir relatório sucinto acerca dos fatos colhidos, suas impressões sobre a idoneidade das testemunhas, e opinando conclusivamente sobre a prova testemunhal produzida em relação à confirmação ou não da matéria de objeto da JA, podendo ou não homologá-la, no entanto não está em sua alçada manifestar-se em relação ao início de prova material apresentada nos autos do processo de JA<sup>27</sup>.

Neste sentido, o papel do processante é fundamental, pois ele quem verificará a possibilidade da oitiva com as testemunhas que corroborarão o início de prova material apresentado pelo interessado.

---

<sup>26</sup> Conforme artigo 609 da Instrução Normativa nº 45/PRES/INSS, DE 11 DE AGOSTO DE 2010.

<sup>27</sup> Conforme artigo 611 da Instrução Normativa nº 45/PRES/INSS, DE 11 DE AGOSTO DE 2010.

#### 4.3.1.4 Testemunhas

As testemunhas serão pessoas idôneas indicadas pelo interessado no requerimento, e deverão comparecer a APS munidos de documentação pessoal que os identifique em dia e hora pelo servidor processante, elas serão inquiridas acerca dos fatos alegados a serem comprovados. Os depoimentos colhidos serão determinantes para no momento da homologação da Justificação Administrativa

Serão indicadas no mínimo três e no máximo seis pessoas preferencialmente que tenham trabalhado com justificante durante a mesma época e no mesmo local de trabalho ou outras que possam, através de seus depoimentos, levar à convicção da veracidade dos fatos alegados.

Não poderão ser arrolados como testemunhas para fins de Justificação Administrativa os loucos de todos os gêneros; os cegos e surdos, quando a ciência do fato que se quer provar, dependa dos sentidos que lhe faltam; os menores de dezesseis anos; e o ascendente, descendente<sup>28</sup> ou colateral, até terceiro grau, por consanguinidade ou afinidade<sup>29</sup> está redação é expressa no artigo 146 do decreto 3.048/99.

Por razões óbvias também não podem ser testemunhas o interessado bem como o que intervém em nome da parte, como tutor na causa do menor<sup>30</sup>.

#### 4.3.2 Homologação Quanto ao Mérito

A homologação quanto ao mérito será a conclusão do processamento da JA, isto é, após o processante juntar os depoimentos das testemunhas e seu relatório de homologação quanto à forma com sua conclusão acerca da prova testemunhal

---

<sup>28</sup> Os ascendentes ou descendentes em qualquer grau conforme normatizado no artigo 607, inciso IV da Instrução Normativa nº 45/PRES/INSS, DE 11 DE AGOSTO DE 2010.

<sup>29</sup> O parente colateral até terceiro grau referidos no artigo 146 do RPS pode ser entendido como irmãos e as irmãs, os tios e as tias, os sobrinhos e sobrinhas, os cunhados e as cunhadas, as noras e os genros ou qualquer outro por afinidade ou consanguinidade conforme normatizado no artigo 607, inciso V da Instrução Normativa nº 45/PRES/INSS, DE 11 DE AGOSTO DE 2010.

<sup>30</sup> Conforme normatizado no artigo 607, incisos VI e VII da Instrução Normativa nº 45/PRES/INSS, DE 11 DE AGOSTO DE 2010.

produzida, remeterá os autos do processo à autoridade designadora que considerará a Justificação administrativa como eficaz ou ineficaz.

Está conclusão será feita mediante análise do início de prova material apresentado pelo justificante, considerando os depoimentos das testemunhas e o relatório do processante em relação ao fato alegado no requerimento.

Assim a homologação quanto ao mérito nada mais que considerar a Justificação Administrativa como eficaz ou ineficaz, ou seja, concluir se o procedimento foi capaz ou não de comprovar as circunstâncias objeto de análise nos autos processuais.

#### 4.4 JUSTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA E O SEGURADO ESPECIAL

Neste tópico serão analisadas algumas hipóteses a respeito da aplicação da JA a fim da comprovação da atividade rurícola do segurado especial junto à previdência social para fins de obtenção de benefício previdenciário.

Assim, retoma-se o disposto no artigo 106 da lei 8.213/91, para um estudo mais detalhado, permitindo assim desvendar hipóteses para aplicação da JA, o caput do artigo enfático ao determinar que *a comprovação do exercício de atividade rural será feita, alternativamente, por meio de [...]*<sup>31</sup>, veja que legislador ao incluir este artigo na lei listou, especificamente, quais seriam os documentos capazes de comprovar a atividade rural do segurado especial, ou seja, os documentos citados nos dez incisos constantes naquele artigo possuem o mesmo valor probantes em relação aos demais.

Como primeiro documento capaz de comprovar a atividade rurícola, o artigo 106 menciona o contrato de trabalho individual de trabalho ou a carteira de trabalho e previdência social, neste caso, fala-se dos trabalhadores rurais enquadrados na categoria de empregado rural ou contribuinte individual rural. Nesta hipótese em nenhum dos casos pode-se falar em segurado especial, pois a lei veda o enquadramento de segurado especial daquele que se enquadra em qualquer outra categoria de segurado obrigatório da previdência social, conforme parágrafo 10, inciso I alínea "b" do artigo 11 da lei 8.213/91.

---

<sup>31</sup> Caput do artigo 106 da lei 8.213/91.

Os incisos II, IV, V, VI, VII, VIII, XIX e X apontam os seguintes documentos respectivamente: contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural; comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar; bloco de notas do produtor rural notas fiscais de entrada de mercadorias, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; documentos fiscais relativos à entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante; comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção; cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra.

Desta feita, caso o segurado requeira junto ao INSS o benefício de aposentadoria por idade que requer que o mesmo comprove o efetivo exercício da atividade rurícola por período idêntico ao da carência exigida para concessão do benefício, ou seja, 180 meses, deverá apresentar qualquer desses documentos, mesmo que alternativamente, durante todo o período que pretende comprovar.

Caso a documentação apresentada pelo segurado possua lagunas durante o período os qual se pretende comprovar, e não exista outros documentos relacionados no artigo 106 que possa de forma alternativa comprova-los, o segurado poderá requerer a comprovação do período por meio de JA, desde que tenha outros documentos como início de prova material, mesmo que alheios ao artigo 106.

Em relação ao início de prova material mencionado no parágrafo anterior, a Instrução Normativa nº 45 INSS/PRES de 8 de agosto de 2010 nomeia uma série de documentos que poderão ser considerados como início de prova material. O artigo 122 da IN 45/2010 lista de documentos de forma exemplificativa, em um rol de XXVII incisos, dentre entres citam-se: certidão de casamento civil ou religioso; certidão de nascimento ou de batismo dos filhos; título de eleitor ou ficha de cadastro eleitoral; certificado de alistamento ou de quitação com o serviço militar; ficha de associado em cooperativa; escritura pública de imóvel; ficha de inscrição ou registro sindical; ou outro dado que evidencie o exercício da atividade rurícola e seja contemporâneo ao fato nele declarado.

Veja o seguinte exemplo, uma segurada proprietária de terra que possui comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA requereu aposentadoria por idade na categoria de segurado especial no ano de 2010, a mesma já possuía a idade mínima e pretendia comprovar o período de 180 meses de atividade rural entre os anos de 1995 a 2010, porém, teve extraviado os comprovantes de cadastro do INCRA entre os anos de 2000 a 2005, entretantes, durante este período a interessada possui outros documentos que evidenciam a sua atividade rurícola.

Pela redação dada pelo artigo 106 da lei a interessada não comprovaria a atividade durante os anos de 2000 a 2005, porém dada a existência de início de prova material a segurada poderá requerer o processamento de JA como meio de comprovação da atividade rural. Este procedimento administrativo possui o condão suprir a ausência dos documentos constantes no artigo 106 da lei 8.213/91.

O inciso III do artigo 106 da lei, menciona como documento capaz de comprovar a atividade rural do segurado especial, 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. Para ser considerada fundamentada a declaração deverá ser emitida pelo sindicato de trabalhadores rurais baseada em início de prova material, não sendo admitida declaração fundada apenas em prova testemunhal, em conformidade com o artigo 124 parágrafo 5º e 126 parágrafo único todos da IN 45/2010:

§ 5º Para ser considerada fundamentada, a declaração mencionada no inciso II do art. 115, deverá consignar os documentos e informações que serviram de base para a sua emissão, inclusive o nome, data de nascimento, filiação, números de RG e CPF e endereço das testemunhas ouvidas para confirmação da prestação de serviços, bem como, se for o caso, a origem dos dados extraídos de registros existentes na própria entidade declarante ou em outro órgão, entidade ou empresa, desde que idôneos e acessíveis à Previdência Social, observado o artigo 125.

[...]

Art. 126. O fato do sindicato não possuir documentos que subsidiem a declaração fornecida, deverá, obrigatoriamente, ficar consignado na referida declaração, devendo constar, também, os critérios utilizados para o seu fornecimento.

Parágrafo único. No caso do sindicato emitir declaração com base em prova exclusivamente testemunhal, o INSS deixará de homologar a

declaração do sindicato, até que seja apresentado início de prova material, conforme dispõe o Parecer CJ nº 3.136, de 2003.

Suponhamos a seguinte situação: um segurado especial possui diversos documentos que levam possibilitam a convicção do efetivo exercício da atividade rural, porém nenhum deles corresponde aos constantes no artigo 106 da Lei 8.213/91, inclusive a declaração do sindicato de trabalhadores rurais. Diante desta situação o interessado poderá no ato do requerimento do benefício, juntar todos os inícios de provas materiais contemporâneos ao período que pretende comprovar, e solicitar junto ao INSS o processamento da JA, com objetivo da comprovação da atividade rural na categoria de segurado especial.

A JA é uma ferramenta eficiente para comprovação de atividade quanto os inícios de prova material apresentada não são capazes por si só de comprovar o que se pretende. Para os segurados especiais (integrantes do público rural da previdência social), não assegurados por um salário, e por vezes marginalizados das políticas sociais, a concessão do benefício previdenciário representa segurança mensal de um salário e a alforria da dependência das intemperes climáticas para conquista de sua manutenção.

Não ter seu benefício concedido na esfera administrativa pela ausência de documentos constantes no artigo 106 da lei 8.213/91, representa a frustração de uma expectativa de vida financeira menos inconstante. Diante da existência de outros documentos a JA é a alternativa viável para comprovação da atividade rurícola na esfera administrativa, e, preenchido os demais requisitos legais, a concessão do benefício previdenciário.