

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO**

Ícaro Dellinghausen Raguzzoni

**O LABOR RURAL E A INDENIZAÇÃO NO CONTEXTO DA EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 103/2019:
UM ESTUDO SOBRE OS IMPACTOS DO COMUNICADO DIVBEN Nº
02/2021 E DA PORTARIA PRES/INSS Nº 1.382/2021 NAS
APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO**

Santa Maria, RS

2024

Ícaro Dellinghausen Raguzzoni

**O LABOR RURAL E A INDENIZAÇÃO NO CONTEXTO DA EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 103/2019:
UM ESTUDO SOBRE OS IMPACTOS DO COMUNICADO DIVBEN Nº 02/2021 E
DA PORTARIA PRES/INSS Nº 1.382/2021 NAS APOSENTADORIAS POR TEMPO
DE CONTRIBUIÇÃO**

Monografia apresentada à disciplina de Monografia II, do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Andrea Nárriman Cezne

Santa Maria, RS
2024

ÍCARO DELLINGHAUSEN RAGUZZONI

**O LABOR RURAL E A INDENIZAÇÃO NO CONTEXTO DA EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 103/2019:
UM ESTUDO SOBRE OS IMPACTOS DO COMUNICADO DIVBEN Nº 02/2021 E
DA PORTARIA PRES/INSS Nº 1.382/2021 NAS APOSENTADORIAS POR TEMPO
DE CONTRIBUIÇÃO**

Monografia apresentada à disciplina de Monografia II, do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: 11 de julho de 2024

Andrea Nárriman Cezne, Dra. (UFSM)

Eduardo Missau Ruviaro, Me. (UFSM)

Francieli lung Izolani, Me. (UFSM)

Santa Maria, RS
2024

RESUMO

O LABOR RURAL E A INDENIZAÇÃO NO CONTEXTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019: UM ESTUDO SOBRE OS IMPACTOS DO COMUNICADO DIVBEN Nº 02/2021 E DA PORTARIA PRES/INSS Nº 1.382/2021 NAS APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

AUTOR: Ícaro Dellinghausen Raguzzoni

ORIENTADORA: Andrea Nárriman Cezne

O presente trabalho objetiva identificar e analisar os impactos causados pelo Comunicado DIVBEN nº 02/2021 e pela Portaria PRES/INSS nº 1.382/2021 no cômputo do período rural indenizado, sob o contexto da Reforma da Previdência instituída pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Para tanto, parte-se da verificação do enquadramento do segurado especial e da atividade rural passível de ser computada como tempo de serviço, por meio de indenização, nas aposentadorias por tempo de contribuição cuja aferição dos requisitos foi afetada pelas alterações promovidas pelos atos normativos secundários editados pelo INSS. Assim, concentra-se este estudo no exame da ilegalidade desses atos. Por oportuno, foram utilizados o método de abordagem dialético e o método de procedimento comparativo, bem como foram utilizadas as técnicas de pesquisa de análise de legislação, doutrina e jurisprudência.

Palavras-chave: Indenização de tempo rural. Comunicado DIVBEN nº 02/2021. Portaria nº 1.382/2021. Reforma da Previdência. Segurado especial. Ilegalidade.

ABSTRACT

RURAL LABOR AND INDEMNITY IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT NUMBER. 103/2019: A STUDY ON THE IMPACTS OF DIVBEN COMMUNICATION NUMBER 02/2021 AND INSS ORDINANCE NUMBER 1.382/2021 ON RETIREMENTS DUE TO CONTRIBUTION TIME

AUTHOR: Ícaro Dellinghausen Raguzzoni

ADVISER: Andrea Nárriman Cezne

The present research aims to identify and analyze the impacts caused by DIVBEN Communication number 02/2021 and Ordinance number 1,382/2021 in the calculation of the compensated rural period, under the context of the Social Security Reform established by Constitutional Amendment number 103/2019. To this end, the starting point is to verify the classification of the special insured and the rural activity capable of being computed as time of service, through indemnity, in retirements based on contribution time, whose measurement of requirements was affected by the changes promoted by secondary normative acts. edited by INSS. Therefore, this study focuses on examining the illegality of these acts. Appropriately, the dialectical approach method and the comparative procedure method were used, as well as research techniques for analyzing legislation, doctrine and jurisprudence were used.

Palavras-chave: Rural time indemnity. DIVBEN Communication number 02/2021. Ordinance number 1.382/2021. Welfare reform. Special insured. illegality.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 A INCORPORAÇÃO DO PERÍODO DE ATIVIDADE RURAL INDENIZADO ÀS APOSENTADORIAS POR TEMPO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	7
2.1. O ENQUADRAMENTO DO TRABALHADOR RURAL COMO SEGURADO ESPECIAL PRODUTOR AGROPECUÁRIO.....	11
2.2. TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO E INDENIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE RURAL.....	15
3 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DE 2019	18
3.1 A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ANTES DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA.....	20
3.2 AS APOSENTADORIAS DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº	23
103/2019	23
3.2.1. Aposentadoria do art. 17 das regras de transição da Emenda Constitucional nº	24
3.2.2 Aposentadoria do art. 20 das regras de transição da Emenda Constitucional nº 103/2019	26
4 O COMUNICADO DIVBEN Nº 02/2021, A PORTARIA Nº 1.382/2021 E SEUS REFLEXOS NAS APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO..	27
4.1 IMPACTOS DOS ATOS NORMATIVOS SECUNDÁRIOS NO CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO RURAL INDENIZADO	28
4.2 ILEGALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS SECUNDÁRIOS	40
5 CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS.....	51

1 INTRODUÇÃO

A pretensão deste estudo, para além da análise dos reflexos causados pelo Comunicado DIVBEN nº 02/2021 e pela Portaria PRES/INSS nº 1.382/2021, é apontar para ilegalidade desses atos, cuja aplicabilidade sistemática na via administrativa afeta parcela relevante de segurados do Regime Geral de Previdência Social e implica a judicialização desses casos. Com o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019, houve uma mudança de direcionamento ideológico em relação aos objetivos e fundamentos da Previdência Brasileira, com o reforço da ideia de prevalência da individualidade sobre a solidariedade e uma tendência de “desconstitucionalização” dos direitos previdenciários (Castro; Lazzari, 2023, p. 40).

Diante desse cenário supressivo, a concessão dos benefícios previdenciários demanda o preenchimento de requisitos demasiadamente restritivos, especialmente os relacionados ao tempo de contribuição. Na busca dos segurados pela implementação dessas condições, o cômputo de períodos de labor rural para fins de tempo de contribuição configura uma alternativa viável e frequente, sobremaneira em regiões onde o exercício da atividade rural se encontra arraigado no processo de formação populacional e faz parte do patrimônio histórico, cultural e econômico, como é o caso do Rio Grande do Sul.

Em razão disso é que este trabalho se delimita ao estudo do tempo de contribuição indenizado referente às atividades exercidas pelo segurado especial produtor agropecuário, não obstante a possibilidade de a indenização abranger outras categorias de segurados, as quais também foram atingidas pelas alterações veiculadas pelos atos normativos secundários editados pela Autarquia Previdenciária.

A realização desta pesquisa contará com embasamento jurídico, doutrinário e jurisprudencial. Quanto ao método de abordagem, será utilizado o método dialético, uma vez que o objeto da pesquisa será abordado a partir de suas contradições, ou seja, serão verificadas as implicações das alterações referentes à indenização da atividade rural. Por sua vez, o método de procedimento utilizado na pesquisa será o comparativo, a fim de auxiliar na compreensão da relação entre o tempo de serviço rural indenizado no contexto da Reforma da Previdência.

O primeiro capítulo tratará da incorporação do período de atividade rural indenizado às aposentadorias por tempo de contribuição, o que será feito a partir de uma breve abordagem histórica da inclusão do trabalhador rural à Previdência Social e do seu enquadramento como segurado especial produtor agropecuário. Na sequência, será estabelecida a relação entre o instituto da indenização e o exercício da atividade rural.

O segundo capítulo, por sua vez, iniciará com a alocação das modificações instauradas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, referentes aos requisitos das aposentadorias por tempo de contribuição, com o intuito de facilitar a compreensão a respeito dos impactos dos atos normativos secundários objeto deste trabalho. Para tanto, o capítulo será dividido entre a análise dos requisitos da aposentadoria por tempo de contribuição antes da Reforma de 2019 e das aposentadorias das regras de transição afetadas pelos atos do INSS.

Por fim, no terceiro capítulo será feita uma análise detalhada da forma como os atos infralegais da Autarquia Previdenciária alteraram o cômputo do tempo de contribuição indenizado, bem como uma análise dos entendimentos atinentes ao tema adotados em algumas decisões judiciais. Para que, assim, a partir desse ponto, seja possível analisar os motivos pelos quais o Comunicado DIVBEN nº 02/2021 e a Portaria PRES/INSS nº 1.382/2021 padecem de ilegalidade.

2 A INCORPORAÇÃO DO PERÍODO DE ATIVIDADE RURAL INDENIZADO ÀS APOSENTADORIAS POR TEMPO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Desde o primeiro sistema de previdência social privado brasileiro (Agostinho, 2024, p. 15), instituído pelo Decreto Legislativo nº 4.682, de 24/01/1923 (Lei Eloy Chaves), e da primeira previdência pública brasileira (Amado, 2021, p. 81), o Instituto de Previdência dos Marítimos, criado pelo Decreto n. 22.872, de 29/06/1933, o tratamento dispensado pelo Estado às populações rurais no âmbito das políticas públicas relacionadas à proteção previdenciária foi marcado por dificuldades. Em que pese a população urbana tenha ultrapassado a rural apenas

na década de 1970 (IBGE, 1970), a legislação previdenciária brasileira tardou a incluir o trabalhador rural no seu espectro de proteção.

Essa classe de trabalhadores se manteve à margem da cobertura estatal até 1963, quando foi sancionada a lei nº 4.214, de 02/03/1963, que aprovou o Estatuto do Trabalhador Rural e criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, com o objetivo de regular e tutelar as relações entre empregadores e trabalhadores rurais. No entanto, a aplicação do Estatuto se revelou deficiente, sobretudo em relação às medidas de previdência social, razão pela qual o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural não passou de uma carta de intenção, sem qualquer aplicação prática (Ferrante, 1976, p. 191).

Somente após a edição da Lei Complementar nº 11/1971, de 25 de maio 1971, os trabalhadores rurais se tornaram segurados da Previdência Social (Lazzari, 2023, p. 33), com a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pró-Rural), cuja manutenção dependia dos recursos do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), seu órgão gestor. Nessa época, coexistiam dois regimes previdenciários distintos, quais sejam, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Lei Complementar nº 11/1971) e a Previdência Social Urbana (Lei nº 3.807/1960) (Amado, 2021, p. 82).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, teve início a Seguridade Social nos moldes hoje estabelecidos, englobando Assistência, Previdência Social e Saúde Pública. Todavia, foi a Lei nº 8.213, de 25 de julho de 1991, que concretizou as diretrizes definidas na Carta Magna, ao ampliar o público abrangido e o rol de benefícios, de modo que o trabalhador rural, cuja tutela antes recebida era de ordem assistencial, passou a ser visto como os demais segurados (Berwanger; Berwanger, 2021, p. 2).

Nesse contexto, vale mencionar o importante avanço relacionado à questão de gênero. As aposentadorias por velhice e por invalidez previstas na Lei Complementar nº 11/1971 apenas eram devidas ao chefe ou arrimo da unidade familiar¹, que, por regra, era o cônjuge do sexo masculino, conforme definição do art.

¹ Conforme parágrafo único do art. 4º, da Lei Complementar nº 11/1971: “Parágrafo único. Não será devida a aposentadoria a mais de um componente da unidade familiar, cabendo apenas o benefício ao respectivo chefe ou arrimo.”

15, § 1º, incisos II e III, do Decreto nº 73.617/1974. Assim, não obstante seu trabalho, à mulher restava somente a condição de dependente, com severas limitações de acesso aos benefícios. Contudo, o novo ordenamento constitucional estendeu o acesso a benefícios aos demais membros do grupo familiar, o que tornou possível a aposentadoria por idade aos homens e mulheres, conforme previa a redação original do art. 202, inciso I, da Constituição Federal, posteriormente alterado pela Emenda constitucional nº 20/1998:

Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:

I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;

Além disso, se mostra relevante a discussão acerca do princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, insculpido no art. 194, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Castro e Lazzari (2023, p. 70) asseveram que o princípio:

trata de conferir tratamento uniforme a trabalhadores urbanos e rurais, havendo assim idênticos benefícios e serviços (uniformidade), para os mesmos eventos cobertos pelo sistema (equivalência). Tal princípio não significa, contudo, que haverá idêntico valor para os benefícios, já que equivalência não significa igualdade.

Com efeito, o tratamento equivalente e uniforme conferido a essa classe de segurados consubstanciou grande avanço. Enquanto a Lei Complementar nº 11/1971 previa renda mensal equivalente a 50% (cinquenta por cento) do salário mínimo para as aposentadorias e 30% (trinta por cento) para as pensões (com a edição da Lei Complementar nº 16/1973, a renda mensal da pensão passou a ser de 50% do salário mínimo vigente a partir de janeiro de 1974), a Constituição Federal de 1988 garantiu a concessão de benefícios substitutivos do salário de contribuição

ou do rendimento do trabalho com renda mensal não inferior ao valor do salário mínimo² (Berwanger; Berwanger, 2021, p. 10).

Outrossim, a Constituição Federal de 1988 alterou o requisito de idade mínima para a aposentadoria por idade rural. Se antes do texto constitucional a aposentadoria por velhice era concedida ao trabalhador rural que completasse 65 (sessenta e cinco) anos de idade; após, o benefício passou a ser devido aos trabalhadores rurais que completassem 60 (sessenta) anos, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos, se mulher. Essa redução da idade, ainda vigente:

se deve às particularidades enfrentadas por esse público, as quais precisam ser observadas. Isso porque no meio rural não há idade mínima para o ingresso à rotina laborativa, diferentemente do que se verifica no meio urbano, não há também escolha de tarefa ou função, sendo que a maioria das atividades envolve necessidade física (Berwanger; Berwanger, 2021, p 11).

Ainda em relação a essa particularidade, cumpre destacar (CONTAG, 2016):

A exigência de idade mínima é o tipo de requisito que não pode ser universal. Não pode valer indistintamente para todos. Há que se diferenciar aquele trabalhador que foi obrigado a entrar muito cedo no mercado de trabalho, com pouco estudo, se submetendo a menores rendimentos, geralmente em ocupações vinculadas a sua capacidade física; daquele que ingressa no mercado de trabalho após anos de estudo (com ensino superior completo), e que começa a trabalhar com idade acima dos 25 anos, com maiores rendimentos e em melhores condições de trabalho. No mundo rural, a situação se complica. Além de não haver formalização e de se ter, em geral, um contingente com poucos anos de estudo, são pessoas que devido às atividades degradantes acabam por envelhecer precocemente, ansiando maiores cuidados na velhice.

Sob o escopo do princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, essas alterações, entre outros direitos e garantias constitucionais, foram efetivadas a partir da Lei nº 8.212/91, que instituiu o plano de custeio, e da Lei 8.213/91, que dispôs acerca dos benefícios. Dessa maneira, assentado brevemente o histórico de inclusão dos trabalhadores rurais na legislação previdenciária nacional, este capítulo abordará o enquadramento do

² BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Art. 201 § 2º “§ 2º”. Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

trabalhador rural como segurado especial e a indenização do exercício da atividade rural.

2.1. O ENQUADRAMENTO DO TRABALHADOR RURAL COMO SEGURADO ESPECIAL PRODUTOR AGROPECUÁRIO

A mencionada Lei nº 4.214, de 02 de março de 1963, também chamada de Estatuto do Trabalhador Rural, que fracassou na tentativa de efetivar direitos ao homem do campo, assim dispunha a respeito de quem seria considerado trabalhador rural para os efeitos da norma:

Art. 2º Trabalhador rural para os efeitos desta é toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro (Brasil, 1963).

Verifica-se que essa lei apenas considerava trabalhador rural o empregado rural. Aos demais trabalhadores do campo, não assalariados, não eram conferidos os mesmos direitos. Em que pese a relevância da abrangência do empregado rural no plano legislativo, grande parcela da população rural continuou excluída, pois o problema que se apresentou foi o fato de que a maior parte do trabalho rural no Brasil não se revestia das características aptas à caracterização formal de emprego (Santos, 2018).

Por sua vez, a Lei Complementar nº 11/1971, para além da relação de emprego, ampliou o conceito de trabalhador rural:

Art. 3º São beneficiários do Programa de Assistência instituído nesta Lei Complementar o trabalhador rural e seus dependentes.

§ 1º Considera-se trabalhador rural, para os efeitos desta Lei Complementar:

a) a pessoa física que presta serviços de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie.

b) o produtor, proprietário ou não, que sem empregado, trabalhe na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da família indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração (Brasil, 1971).

Nesse sentido, tornou-se relevante a natureza da atividade desenvolvida, de modo que a condição fundamental passou a ser o exercício da atividade rural,

pessoalmente ou coletivamente, com a colaboração familiar, aproximando-se, assim, da legislação previdenciária vigente. Com efeito, a Lei 8.213/1991, mantendo a linha da Lei Complementar nº 11/1971, segundo a qual o que deve ser observado é a natureza da atividade rural, também dilatou a classificação dos trabalhadores rurais, que passou a abranger empregados, contribuintes individuais, trabalhadores avulsos e segurados especiais. Todos os segurados obrigatórios foram favorecidos com o requisito da idade reduzida (Berwanger; Berwanger, 2021, p. 12).

Realizada a pontual abordagem sobre a evolução da classificação de trabalhador rural, e considerando que o presente trabalho, pelos motivos expostos inicialmente, tem como objeto de estudo o tempo de contribuição indenizado referente à atividade exercida pelo segurado especial produtor agropecuário, é fundamental discorrer acerca do enquadramento dessa subdivisão de trabalhador rural.

A categoria de segurado especial se encontra definida no art. 11, inciso VII, da Lei 8.213/1991, e no art. 12, inciso VII, da Lei 8.212/1991. Ambos sofreram diversas alterações com o advento da Lei 11.718/2008, que redefiniu o enquadramento de segurado especial. Em síntese, a legislação atual considera segurado especial o pequeno produtor rural (produtor agropecuário, seringueiro ou extrativista vegetal) e o pescador artesanal, bem como os respectivos dependentes, desde que se enquadrem nos moldes legais de trabalho exercido individualmente ou em regime de economia familiar, sem uso de empregados permanentes (Amado, 2021, p. 161).

Quanto à caracterização do segurado especial produtor agropecuário, o art. 11, inciso VII, alínea “a”, item 1, e alínea “c”, da Lei nº 8.213/1991, prevê (Brasil, 1991):

Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de: (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

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

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

2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de

2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008) c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

Ainda, a respeito do que se considera atividade exercida em regime de economia familiar, o § 1º, da Lei nº 8.213/1991 dispõe:

§ 1º Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes. (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

Nessa esteira, para a melhor compreensão das definições acerca da categoria de segurado especial da qual trata este estudo, e sem o objetivo de esgotar a discussão sobre essa caracterização e suas amplas peculiaridades, vale citar o art. 112 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022, de 28/03/2022, que reúne hipóteses que não descaracterizam a qualidade de segurado especial (Brasil, 2022):

Art. 112. Não descaracteriza a condição de segurado especial:

I - a outorga, por meio de contrato escrito de parceria, meação ou comodato, de até 50% (cinquenta por cento) do imóvel rural cuja área total, contínua ou descontínua, não seja superior a quatro módulos fiscais, desde que outorgante e outorgado continuem a exercer a respectiva atividade, individualmente ou em regime de economia familiar;

II - a exploração da atividade turística da propriedade rural, inclusive com hospedagem, por não mais de 120 (cento e vinte) dias ao ano;

III - a participação em plano de previdência complementar instituído por entidade classista a que seja associado, em razão da condição de produtor rural;

IV - a participação como beneficiário ou integrante de grupo familiar que tem algum componente que seja beneficiário de programa assistencial oficial de governo;

V - a utilização pelo próprio grupo familiar, na exploração da atividade de processo de beneficiamento ou industrialização artesanal, assim entendido aquele realizado diretamente pelo próprio produtor rural pessoa física desde que não sujeito à incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI;

VI - a associação a cooperativa agropecuária ou de crédito rural;

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

VIII - a contratação de trabalhadores, por prazo determinado, à razão de, no máximo, 120 (cento e vinte) pessoas/dia dentro do ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de

trabalho, à razão de 8 (oito) horas/dia e 44 (quarenta e quatro) horas/semana, não devendo ser computado nesse prazo o período em que o trabalhador se afasta em decorrência da percepção de auxílio por incapacidade temporária;

IX - a percepção de rendimentos decorrentes de:

a) benefício de pensão por morte, auxílio-acidente ou auxílio-reclusão, durante o período em que seu valor não supere o do salário mínimo vigente à época, considerado o valor de cada benefício quando receber mais de um;

b) benefícios cuja categoria de filiação seja a de segurado especial, independentemente do valor;

c) benefício previdenciário pela participação em plano de previdência complementar, instituído nos termos do inciso III;

d) exercício de atividade remunerada, urbana ou rural, em período não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados, no ano civil, observado o disposto no § 2º;

e) exercício de mandato de vereador do município onde desenvolve a atividade rural, ou de dirigente de cooperativa rural constituída exclusivamente por segurados especiais, observado o disposto no § 2º;

f) exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais;

g) parceria ou meação outorgada na forma e condições estabelecidas no inciso I do caput;

h) atividade artesanal desenvolvida com matéria-prima produzida pelo respectivo grupo familiar, independentemente da renda mensal obtida, podendo ser utilizada matéria-prima de outra origem, desde que, neste caso, a renda mensal obtida na atividade não exceda o salário mínimo;

i) atividade artística, desde que em valor mensal inferior ao salário mínimo;

e

j) aplicações financeiras;

X - a participação do segurado especial em sociedade empresária ou em sociedade simples, como empresário individual, ou como titular, de empresa individual de responsabilidade limitada de objeto ou âmbito agrícola, agroindustrial ou agroturístico, considerada microempresa nos termos da Lei Complementar nº 123, de 2006, desde que, mantido o exercício da sua atividade rural na forma desta Seção, a pessoa jurídica componha-se apenas de segurados de igual natureza e sedie-se no mesmo município ou em município limítrofe àquele em que eles desenvolvam suas atividades;

XI - a manutenção de contrato de integração, nos termos da Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016, onde o produtor rural ou pescador figure como integrado.

§ 1º Em se tratando de recebimento de pensão por morte e auxílio-reclusão, para a apuração do valor previsto na alínea "a" do inciso VIII do caput, nos casos em que o benefício for pago a mais de um dependente, deverá ser considerada a cota individual.

§ 2º O disposto nas alíneas "d" e "e" do inciso VIII do caput não dispensa o recolhimento da contribuição devida, em relação ao exercício das atividades de que tratam os referidos dispositivos.

§ 3º O recebimento de benefício de prestação continuada, previsto na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), descaracteriza somente o respectivo beneficiário.

§ 4º A simples inscrição do segurado especial no CNPJ não será suficiente para descaracterização da qualidade de segurado especial, se comprovado o exercício da atividade rural na forma do inciso VII do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, observado o contido no inciso IX do caput.

Quanto à idade mínima a partir da qual é possível o enquadramento como segurado especial, deve ser levada em consideração a jurisprudência do Supremo

Tribunal Federal, segundo a qual o art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição (Brasil, 2011):

não pode ser interpretado em prejuízo da criança ou adolescente que exerce atividade laboral, haja vista que a regra constitucional foi criada para a proteção e defesa dos trabalhadores, não podendo ser utilizada para privá-los dos seus direitos. Esse entendimento prevalece inclusive no trato de questões previdenciárias. (RE 537.040, Rel. Min. Dias Toffoli).

No mesmo sentido, a Turma Nacional de Uniformização julgou o Tema n. 219 e fixou a seguinte tese (Brasil, 2022): “É possível o cômputo do tempo de serviço rural exercido por pessoa com idade inferior a 12 (doze) anos na época da prestação do labor campesino” (PEDILEF Nº 5008955-78.2018.4.04.7202/SC, julgado em 23 de junho de 2022).

Por outro lado, no que tange à comprovação do exercício da atividade rural do segurado especial, não será neste trabalho ponto de análise, por se tratar de questão processual cuja abordagem detalhada é prescindível para a discussão proposta. Assim, feitos os principais apontamentos referentes ao enquadramento do trabalhador rural como segurado especial produtor agropecuário, procede-se ao estudo do instituto da indenização.

2.2. TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO E INDENIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE RURAL

Este subcapítulo tenciona estabelecer a relação entre o instituto da indenização e o exercício da atividade rural, exercida pelo segurado especial, posterior a 31 de outubro de 1991, para fins de cômputo como tempo de contribuição para as aposentadorias por tempo de contribuição ou serviço do Regime Geral de Previdência Social. De antemão, é preciso esclarecer que não cabe aqui tratar do uso do tempo de labor rural posterior a 31 de outubro de 1991 para as aposentadorias por idade (rural e híbrida), uma vez que a indenização desse período é prescindível para essas espécies de aposentadoria.

Tomando como ponto de partida o histórico da distinção entre tempo de serviço e tempo de contribuição, o Decreto nº 07/12/1991, de 07 de dezembro de 1991, que aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social e foi

revogado pelo Decreto nº 2.172, de 05 de março de 1997, conceituava tempo de serviço da seguinte forma:

Art. 57. Considera-se tempo de serviço o tempo, contado de data a data, desde o início até a data do requerimento ou do desligamento de atividade abrangida pela Previdência Social, descontados os períodos legalmente estabelecidos como de suspensão de contrato de trabalho, de interrupção de exercício e de desligamento da atividade (Brasil, 1997).

Com a Reforma da Previdência instituída pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, o termo tempo de serviço foi extinto, passando a ser denominado de tempo de contribuição, haja vista o intento de mudança de concepção para um sistema eminentemente contributivo. Desse modo, não bastaria o desempenho do labor, mas também o efetivo pagamento de contribuições previdenciárias (Amado, 2021, p. 325). Em razão dessa alteração, o Decreto nº 3.048/1999 previa em sua redação original:

Art. 59. Considera-se tempo de contribuição o tempo, contado de data a data, desde o início até a data do requerimento ou do desligamento de atividade abrangida pela previdência social, descontados os períodos legalmente estabelecidos como de suspensão de contrato de trabalho, de interrupção de exercício e de desligamento da atividade (Brasil, 1999).

É possível perceber que somente houve alteração do termo “tempo de serviço” para “tempo de contribuição”, sendo mantido o restante. Isso porque o art. 4º da Emenda Constitucional nº 20/1998 determinava que, até que lei disciplinasse a matéria, o tempo de serviço, para fins de aposentadoria, seria computado como tempo de contribuição. O que ocorreu foi que a referida lei nunca foi editada, de modo que os termos, na prática, mantiveram-se como sinônimos até a Emenda Constitucional nº 103/2019, que, ao incluir o §14 ao art. 195 da Constituição, condicionou o cômputo do tempo de contribuição a contribuição recolhida sobre valor não inferior ao limite mínimo do respectivo salário de contribuição.

Assim, embora o uso do termo diverso não seja equivocado, tampouco prejudique a compreensão, este trabalho utiliza o termo “tempo de contribuição” para os períodos sobre os quais houve contribuição ou indenização e tempo de serviço para os períodos sobre os quais não houve contribuição. Nesse contexto, se consigna que a redação atual do art. 19-C, do Decreto nº 3.048/1999, incluído pelo Decreto nº 10.410/2020, conceitua tempo de contribuição como “o tempo

correspondente aos períodos para os quais tenha havido contribuição obrigatória ou facultativa ao RGPS”.

Estabelecido o histórico normativo referente ao conceito do tempo de contribuição, importa referir a situação que denota a pedra angular deste capítulo: a ausência de contribuição previdenciária para períodos durante os quais o indivíduo, responsável pelo recolhimento, exerceu atividade laborativa. Nesses casos, conforme dispõe o art. 96, inciso IV, da Lei 8.213/1991, “o tempo de serviço anterior ou posterior à obrigatoriedade de filiação à Previdência Social só será contado mediante indenização da contribuição correspondente ao período respectivo” (Brasil, 1991). Ou seja, para que tenha computado como tempo de contribuição o exercício de atividade laborativa, o segurado deve indenizar o INSS. Sobre o instituto da indenização, Amado explica (Amado, 2021, p. 336):

Vale destacar que a indenização é uma espécie de ressarcimento pelo não pagamento da contribuição previdenciária, tendo necessariamente caráter subsidiário, ou seja, se ainda for juridicamente possível o adimplemento da contribuição previdenciária, não se admitirá a indenização previdenciária.

Destaca-se que, desde que reconhecida a atividade, a indenização é possível não só para períodos em que o segurado exercia atividade remunerada que não exigia filiação obrigatória, mas também para períodos de filiação obrigatória, até mesmo anteriores à inscrição, a exemplo do contribuinte individual que realizou sua inscrição após o início da atividade que o tornou segurado obrigatório (Lazzari, 2023, p. 655). Didaticamente, Amado (2021, p. 340) define a:

indenização de tempo de serviço ou contribuição como a quantia devida ao INSS como condição inafastável para o cômputo de período de exercício de atividade laborativa remunerada, exceto para fins de carência, visando à concessão de benefícios do RGPS ou consideração em outro regime previdenciário (contagem recíproca), quer pelo não pagamento de contribuições previdenciárias já decaídas, quer pela atividade na época não se enquadrar como de filiação obrigatória.

Por seu turno, para fins de cômputo de tempo de serviço nas aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social, os trabalhadores rurais somente precisarão indenizar o INSS se o período de atividade reconhecido for posterior a 31 de outubro de 1991. Isso porque, conforme foi abordado no início do capítulo, os trabalhadores rurais apenas se tornaram segurados obrigatórios com o advento da Lei nº 8.213/1991. Assim, o art. 55, § 2º, da Lei nº 8.213/1991, determina:

Art. 55. O tempo de serviço será comprovado na forma estabelecida no Regulamento, compreendendo, além do correspondente às atividades de qualquer das categorias de segurados de que trata o art. 11 desta Lei, mesmo que anterior à perda da qualidade de segurado:

§ 2º O tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à data de início de vigência desta Lei, será computado independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, exceto para efeito de carência, conforme dispuser o Regulamento (Brasil, 1991).

Logo, se o segurado especial produtor rural, foco deste trabalho, pretende computar o período de atividade exercido a partir de 01 de novembro de 1991 para fins de tempo de contribuição em aposentadoria por tempo do Regime Geral de Previdência Social, deverá recolher as respectivas competências de forma indenizada, de acordo com o artigo 39, inciso II, da Lei nº 8.213/91, e com a Súmula nº 272 do Superior Tribunal de Justiça:

Art. 39. Para os segurados especiais, referidos no inciso VII do caput do art. 11 desta Lei, fica garantida a concessão:

II - dos benefícios especificados nesta Lei, observados os critérios e a forma de cálculo estabelecidos, desde que contribuam facultativamente para a Previdência Social, na forma estipulada no Plano de Custeio da Seguridade Social. (Brasil, 1991)

Súmula nº 272 do STJ: O trabalhador rural, na condição de segurado especial, sujeito à contribuição obrigatória sobre a produção rural comercializada, somente faz jus à aposentadoria por tempo de serviço, se recolher contribuições facultativas (Brasil, 2002).

3 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DE 2019

No Estado Constitucional, a proteção dos direitos fundamentais assume posição de destaque como dever estatal precípua, dada a exigência premente de concretização e efetividade, sobretudo no que se refere aos direitos de segunda dimensão, haja vista envolverem prestações positivas. Nessa esteira, a Constituição Federal de 1988 consagra, no artigo 194, a Seguridade Social como principal política de proteção social (Savaris, 2021, p. 68).

Diante desse preceito protetivo, a cobertura dos riscos sociais constitui importante meio pelo qual se assegura a dignidade da pessoa humana, bem como o bem-estar social. Contudo, em que pese o papel basilar na promoção da igualdade material, as políticas públicas relativas à Previdência Social têm suprimido e flexibilizado uma série de garantias e princípios constitucionais, sob justificativas

orçamentárias e fiscais que tencionam asseverar a suposta inviabilidade do sistema previdenciário brasileiro.

É nesse contexto de narrativas e conflito de interesses que a controversa Emenda Constitucional nº 103/2019 instituiu a Reforma da Previdência, que alterou significativamente as regras previdenciárias, notadamente os requisitos para concessão dos benefícios de aposentadoria. O presente capítulo deste trabalho buscará alocar as modificações introduzidas pela Reforma que estão relacionadas com os requisitos da aposentadoria por tempo de contribuição, traçando-se, assim, um paralelo com as disposições anteriores, a fim de auxiliar a apreensão acerca dos impactos dos atos normativos secundários editados pelo INSS.

Para tanto, o capítulo será dividido entre abordar os requisitos da aposentadoria por tempo de contribuição antes da Emenda Constitucional nº 103/2019, e as aposentadorias afetadas pelos atos do INSS, quais sejam, as aposentadorias dos artigos 17 (pedágio de 50%) e 20 (pedágio de 100%) das regras de transição da Emenda Constitucional. Até o advento da Reforma da Previdência de 2019, o art. 201, § 7º, da Constituição Federal, previa a aposentadoria por tempo de contribuição, no inciso I, e a aposentadoria por idade, urbana e rural, no inciso II. O § 8º do mesmo artigo dispunha acerca da aposentadoria do professor do ensino básico.

Nessa toada, após a derrota do Executivo em instituir o limite de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS por meio da Emenda Constitucional nº 20/1998 (Baars, 2015, p.4), a Emenda Constitucional nº 103/2019 finalmente deu azo às intenções de modificação, que há mais de 20 anos haviam sido propostas, e unificou a aposentadoria por tempo de contribuição à aposentadoria por idade urbana, estabelecendo as aposentadorias programadas (ou voluntárias), que reúnem requisitos de idade mínima e tempo mínimo de contribuição. Assim, na classificação de Frederico Amado (2021, p. 411), a aposentadoria programada urbana se subdividiu, com requisitos distintos, para trabalhadores urbanos (comum) e para professores do ensino básico.

Além disso, apenas a idade mínima foi mantida no texto constitucional, enquanto o tempo mínimo de contribuição passou a ser previsto na Emenda Constitucional nº 103/2019, até legislação ordinária dispor sobre a questão. Por

outro lado, em relação à aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais e similares, foram mantidos os requisitos, com previsão constitucional no art. 201, § 7º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Referidas as alterações pertinentes, cumpre destacar brevemente os requisitos da aposentadoria programada comum, cuja abordagem prévia facilitará a compreensão do presente trabalho, em virtude de ter sido originada da fusão da aposentadoria por tempo de contribuição com a aposentadoria por idade.

Nesse sentido, para o segurado urbano, a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 103/2019 ao art. 201, § 7º, I, da Constituição Federal, prevê a idade mínima de 65 (sessenta e cinco) anos, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos, se mulher. Quanto ao tempo mínimo de contribuição, o art. 19, caput, da mesma emenda, prevê provisoriamente 20 (vinte) anos para o homem e 15 (quinze) anos para a mulher. Por sua vez, a carência de 180 (cento e oitenta) meses foi mantida, encontrando-se prevista no art. 25, II, da Lei 8.213/91.

Dessa forma, tendo em vista as restrições severas impostas pelo legislador para o acesso a uma das principais prestações pecuniárias do Regime Geral de Previdência Social, foram criadas regras de transição, de rigidez pouco menos draconiana, para que os indivíduos filiados ao Regime Geral até 13 de novembro de 2019 pudessem se enquadrar. Essas alterações serão analisadas a seguir.

3.1 A APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ANTES DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

De início, é fundamental aludir a respeito do risco social a ser coberto pela prestação em debate. Não consta, no art. 201 da Constituição Federal, o tempo de contribuição como contingência, nem mesmo antes do advento da Reforma da Previdência de 2019. Segundo Fábio Zambitte Ibrahim (2006, p. 319), como o tempo de contribuição não pressupõe incapacidade para o trabalho, não há qualquer risco social a ser albergado.

Todavia, por compreender que se trata de posição pouco razoável e realista, este trabalho se filia ao entendimento de Sérgio Pinto Martins (2023, p. 222) sobre o tema:

Penso que a aposentadoria por tempo de contribuição deva ser mantida, pois há contingência a ser coberta, porque o trabalhador já está cansado depois de tantos anos de trabalho. O tempo de contribuição é considerado contingência pelo desgaste do trabalhador com o passar dos anos, por suas dificuldades em conseguir emprego, pois tem mais de 40 anos. Não se pode negar, porém, que a aposentadoria por tempo de contribuição é até mesmo uma forma de renovação de quadros, dando oportunidades aos mais novos, concedendo mais postos de trabalho aos iniciantes.

Nessa linha, é preciso levar em consideração os desafios enfrentados pelo trabalhador brasileiro no mercado de trabalho e a crescente precarização dos direitos trabalhistas. Ademais, o benefício em apreço tem o condão de evitar o exaurimento da capacidade laborativa do segurado, além de papel preventivo em face do aparecimento de outros riscos sociais, como doenças.

Em que pese a importância dessa prestação previdenciária, a aposentadoria por tempo de contribuição foi extinta pela Emenda Constitucional nº 103/2019. No entanto, é relevante salientar que as regras revogadas são aplicáveis àqueles que implementaram seus requisitos antes da promulgação da Reforma de 2019, razão pela qual um breve apanhado da evolução legislativa sobre o tema, além de facilitar a compreensão das alterações normativas administrativas objeto deste estudo, faz-se necessário.

Antes da Emenda Constitucional nº 20/1998, a aposentadoria por tempo de serviço era devida, de forma proporcional, aos segurados que completassem 25 (vinte e cinco) anos de tempo de serviço, se mulher, ou 30 (trinta) anos, se homem, desde que cumprido o período de carência exigido. Caso pretendessem a aposentadoria por tempo de serviço com proventos integrais, os segurados homens precisariam cumprir 35 (trinta e cinco) anos de serviço e as mulheres 30 (trinta) anos.

Com o advento Emenda Constitucional nº 20/1998, foi alterado o art. 201, § 7º, da Constituição Federal, para introduzir a regra permanente referente à aposentadoria por tempo de contribuição, a ser implementada, para o homem, após 35 anos de tempo de contribuição, e para a mulher, após 30 anos de tempo de

contribuição. Vale ressaltar que esse tempo era reduzido em 5 (cinco) anos para o professor, se comprovado exclusivamente o tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. O direito adquirido à concessão de aposentadoria, com base nas regras vigentes até então, aos indivíduos que haviam cumprido os requisitos até a data da publicação da Emenda, foi ressaltado, conforme previsão do caput do seu art. 3º.

Por outro lado, para os indivíduos que eram filiados ao Regime Geral de Previdência Social até 16 de dezembro de 1998, e que ainda não haviam cumprido o tempo de serviço exigido pela legislação de vigência, aplicavam-se as regras de transição previstas no art. 9º da Emenda Constitucional nº 20/1998 (revogado pela Emenda Constitucional nº 103/2019), caso não optassem por cumprir as regras permanentes da aposentadoria por tempo de contribuição. Para os filiados ao Regime Geral de Previdência Social após essa data, aplicavam-se as novas regras, devendo comprovar tempo de contribuição e não mais tempo de serviço, de modo que a aposentadoria seria concedida apenas de forma integral, não mais proporcional.

De modo didático, a aplicação dessas regras pode ser verificada no seguinte esquema de Castro e Lazzari (2023, p. 438), observada a regulamentação do Decreto nº 3.048/1999 e da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022:

- SEGURADOS FILIADOS AO RGPS ATÉ 16.12.1998 (data da publicação da EC n. 20/1998), inclusive os oriundos de outro regime de Previdência Social, desde que cumprida a carência exigida, possuem direito à aposentadoria por tempo de contribuição, desde que tenham cumprido os seguintes requisitos até 13.11.2019:

I – aposentadoria por tempo de contribuição, com renda mensal no valor de 100% do salário de benefício, desde que cumpridos:

a) 35 anos de contribuição, se homem;

b) 30 anos de contribuição, se mulher;

II – aposentadoria por tempo de contribuição, com renda mensal proporcional, desde que cumpridos os seguintes requisitos, cumulativamente:

a) idade: 53 anos para o homem; 48 anos para a mulher;

b) tempo de contribuição: 30 anos, se homem, e 25 anos de contribuição, se mulher;

c) um período adicional de contribuição equivalente a 40% (quarenta por cento) do tempo que, em 16.12.1998, faltava para atingir o tempo de contribuição estabelecido (30 anos, se homem, e 25 anos de contribuição, se mulher);

– SEGURADOS FILIADOS AO RGPS A PARTIR DE 17.12.1998, inclusive os oriundos de outro regime de Previdência Social, desde que cumprida a carência exigida, possuem direito à aposentadoria por tempo de contribuição desde que comprovassem até 13.11.2019:

a) 35 anos de contribuição, se homem;

b) 30 anos de contribuição, se mulher.

Com efeito, é possível inferir que a regra de transição relativa à aposentadoria integral (item 2 do esquema) não possuía aplicabilidade, pois era menos vantajosa aos segurados do que a regra permanente. A respeito da origem dessa opção, Vianna (2022, p. 501) explica:

Isso porque a ideia inicial da proposta de reforma previdenciária trazida à baila pela Emenda Constitucional nº 20/98 era conjugar os critérios de tempo de contribuição e idade mínima; entretanto, com a derrubada, no Congresso Nacional, da conjugação “e” inserida entre os incisos I e II do artigo 201, § 7º, da Constituição Federal, critérios que seriam cumulativos passaram a ser alternativos, referindo-se a aposentadorias distintas – tempo de contribuição e idade. Assim, por evidente, nenhum segurado já filiado ao regime previdenciário quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98 vai optar pelas regras de transição desvantajosas. Para que obedecer cumulativamente a idade mínima – 53/48 anos –, tempo de contribuição – 35/30 anos –, e pedágio de 20% do tempo faltante se a própria Emenda autorizou a opção pelas regras novas – apenas 35/30 anos de contribuição?

Portanto, para o avanço deste estudo, impende consignar que, antes do advento da Emenda Constitucional nº 103/2019, o critério específico do tempo de contribuição necessário para o implemento do direito à aposentadoria por tempo de contribuição consistia em 35 (trinta e cinco) anos para o segurado do sexo masculino e 30 (trinta) anos para a segurada do sexo feminino, nos termos da antiga redação do 201, § 7º, inciso I, da Constituição Federal, dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998:

Art. 201 - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:
(...)
§ 7º - É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:
I - Trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher (Brasil, 1988);

3.2 AS APOSENTADORIAS DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019

São quatro as regras de transição relacionadas à aposentadoria por tempo de contribuição para os segurados filiados ao Regime Geral de Previdência Social até

13 de novembro de 2019, data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019. A revogada Portaria PRES/INSS nº 440/2021 assim relacionava as regras em seu art. 10:

Art. 10. A aposentadoria por tempo de contribuição, ressalvado o direito adquirido, poderá ser concedida aos segurados filiados ao RGPS até 13 de novembro de 2019, mediante os requisitos fixados em quatro regras distintas de transição:

I - aposentadoria por tempo de contribuição com pontuação, conforme art. 15 da EC nº 103, de 2019;

II - aposentadoria por tempo de contribuição com idade mínima, conforme art. 16 da EC nº 103, de 2019;

III - aposentadoria por tempo de contribuição com período adicional de 50% (cinquenta por cento), conforme art. 17 da EC nº 103, de 2019; e

IV - aposentadoria por tempo de contribuição com idade mínima e período adicional de 100% (cem por cento), conforme art. 20 da EC nº 103, de 2019 (Brasil, 2021).

Considerando que, além da aposentadoria por tempo de contribuição regida pelas regras anteriores à Reforma da Previdência de 2019, as aposentadorias dos artigos 17 e 20 da Emenda Constitucional nº 103/2019 é que foram efetivamente afetadas pelo óbice imposto pela Portaria INSS nº 1.382/2021 ao cômputo do período indenizado (em virtude da particularidade de exigirem tempo adicional de pedágio). Os seguintes tópicos abordarão seus detalhes.

3.2.1. Aposentadoria do art. 17 das regras de transição da Emenda Constitucional nº 103/2019

Acerca desta regra de transição, o art. 17 da Emenda Constitucional nº 103/2019 dispõe:

Art. 17. Ao segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional e que na referida data contar com mais de 28 (vinte e oito) anos de contribuição, se mulher, e 33 (trinta e três) anos de contribuição, se homem, fica assegurado o direito à aposentadoria quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem; e

II - cumprimento de período adicional correspondente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem (Brasil, 2019).

Para ambos os sexos, também haverá o requisito de carência correspondente a 180 (cento e oitenta) meses, nos termos do art. 188-K do Decreto nº 3.048/1999. Por sua vez, embora a forma de cálculo não seja objeto deste estudo, vale mencionar que a renda mensal inicial desse benefício é apurada conforme o art. 17, parágrafo único, da Emenda Constitucional nº 103/2019 ("média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações calculada na forma da lei, multiplicada pelo fator previdenciário, calculado na forma do disposto nos §§ 7º a 9º do art. 29 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991").

Verifica-se que essa regra de transição somente beneficia os segurados que estavam na iminência da jubilação quando da promulgação da Reforma da Previdência, pois apenas assegura o direito à aposentadoria sem idade mínima para os que necessitavam de 2 (dois) anos ou menos para o implemento dos 35 (trinta e cinco) ou 30 (trinta) anos de tempo de contribuição, a depender do sexo. Não é difícil perceber que se trata de regra deveras rigorosa, não só pelo pedágio de 50% e pela forma de cálculo, que aqui não será mencionada, mas especialmente pelo alto tempo mínimo de contribuição que o segurado deveria possuir em 13 de novembro de 2019 (28 ou 33 anos, conforme o sexo). A respeito do pedágio, Castro e Lazzari (2023, p. 448) comparam:

A título de comparação, podemos citar a EC n. 20/1998, que fixou o pedágio de 20% e de 40% do tempo faltante quando substituiu a aposentadoria por tempo de serviço pela de tempo de contribuição e extinguiu a possibilidade da aposentadoria proporcional. De acordo com aquela EC, todos os segurados poderiam, em tese, optar pelas regras de transição, desde que cumpridos o pedágio e a idade mínima exigida de 53 anos, se homem, e de 48 anos, se mulher. Contudo, com o passar do tempo, as regras permanentes se tornaram mais atrativas, por não exigirem pedágio e sequer idade mínima.

O que nesse ponto deve ser destacado é o tempo mínimo de contribuição que o segurado deveria possuir em 13 de novembro de 2019, porquanto o objetivo do art. 9º, § 6º, da Portaria INSS nº 1.382, foi justamente impedir que o tempo indenizado após a Reforma integrasse o patrimônio jurídico do segurado para fins de apuração dos 28 (vinte e oito) ou 33 (trinta e três) anos de tempo de contribuição necessários ao enquadramento da regra em questão. Nessa perspectiva, os motivos pelos quais o presente trabalho se insurge contra tal alteração serão detalhados nos capítulos seguintes.

3.2.2 Aposentadoria do art. 20 das regras de transição da Emenda Constitucional nº 103/2019

Acerca desta regra de transição, o art. 17 da Emenda Constitucional nº 103/2019 dispõe:

Art. 20. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

(...)

IV - período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II (Brasil, 2019).

Para ambos os sexos, também haverá o requisito de carência correspondente a 180 (cento e oitenta) meses, nos termos do art. 188-L do Decreto nº 3.048/1999. Quanto à forma de cálculo, a renda mensal inicial desse benefício é apurada conforme o art. 26, caput e §3º da Emenda Constitucional nº 103/2019 ("média aritmética simples dos salários de contribuição, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência" (Brasil, 2019), multiplicada pelo coeficiente de 100%).

Por sua vez, o ponto relevante a ser salientado é o tempo de contribuição a ser cumprido a título de pedágio, o qual corresponde a 100% do tempo de contribuição que faltava para os 35 (homens) ou 30 anos (mulheres) em 13 de novembro de 2019. Outrossim, o art. 9º, § 6º, da Portaria INSS nº 1.382, impediu que o tempo indenizado após a Reforma integrasse o patrimônio jurídico do segurado para fins de apuração do pedágio a ser cumprido, aumentando o tempo de pedágio proporcionalmente³ ao período indenizado suprimido, a ponto de inviabilizar o enquadramento na regra em questão.

³ Considerando a aplicação da Portaria INSS nº 1.382/2021 e o pedágio adicional de 100% do tempo de contribuição que faltava para 30/35 anos em 13/11/2019, o período que foi indenizado após a

4 O COMUNICADO DIVBEN Nº 02/2021, A PORTARIA Nº 1.382/2021 E SEUS REFLEXOS NAS APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

Antes de adentrar à análise jurídica detalhada dos reflexos dos atos infralegais que constituem o foco deste estudo, mostra-se fundamental realizar um breve histórico normativo relativo às alterações sobre o tema. Esse contexto de modificações de institutos previdenciários promovidas pela utilização abusiva de atos regulamentares desprovidos de força normativa suficiente denota o fenômeno que Marco Aurélio Serau Junior (2021) denomina “portarização” do Direito Previdenciário. Partindo dessa discussão, os seguintes subcapítulos abordarão a forma como os atos normativos do INSS afetam o cômputo do tempo de contribuição indenizado e os seus aspectos de ilegalidade.

O Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020, promoveu algumas alterações no Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/1999), sobretudo relativas ao cômputo das contribuições em atraso para fins de carência e tempo de contribuição. Quanto à carência, o referido Decreto inseriu o § 4º ao art. 28 do Regulamento de Previdência Social. Conforme esse dispositivo, para os segurados que não gozam da presunção de recolhimento, apenas serão computadas para fins de carência as contribuições recolhidas em atraso após a primeira competência paga em dia, na mesma categoria, desde que não tenha ocorrido a perda da qualidade de segurado entre a última contribuição tempestiva válida para carência e a data de pagamento da contribuição em atraso. Antes do advento dessa modificação, a qualidade de segurado deveria ser verificada em relação à competência paga em atraso, e não à data do efetivo pagamento em atraso⁴.

Ao contrário da forma como se apura a carência, as contribuições recolhidas em atraso são válidas para fins de tempo de contribuição. O entendimento adotado pelo INSS indicava que a existência de débitos de contribuições em atraso não configurava óbice à concessão de benefícios, havendo inclusive a possibilidade de

Reforma, mas referente a atividade exercida antes da Reforma, acarretará o cumprimento do dobro do tempo de contribuição indenizado, isto é, se 2 (dois) anos de tempo de contribuição indenizado foram suprimidos, o segurado deverá cumprir 4 (quatro) anos de tempo de contribuição.

⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO. Nota Técnica 19. 2021. Disponível em: https://www.ibdp.org.br/wp-content/uploads/2021/11/NOTATECNICA-19-IBDP_PORTARIA-1382_2021.pdf. Acesso em: 28 set. 2023.

revisão após a quitação das exações, nos termos do artigo 167, caput e parágrafo único, da Instrução Normativa nº 77/2015.

Nesse contexto, o Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020, também revogou o art. 59, que assim dispunha (Brasil, 1999):

Art. 59. Considera-se tempo de contribuição o tempo, contado de data a data, desde o início até a data do requerimento ou do desligamento de atividade abrangida pela previdência social, descontados os períodos legalmente estabelecidos como de suspensão de contrato de trabalho, de interrupção de exercício e de desligamento da atividade.

Com fundamento na inclusão do § 4º ao art. 28 do Decreto nº 3.048/1999 e na revogação do art. 59 do Decreto nº 3.048/1999, o INSS expediu o Comunicado DIVBEN nº 02, em 26 de abril de 2021, destinado aos servidores da Autarquia Previdenciária, com o objetivo de esclarecer as mudanças na nova sistemática de concessão de benefícios a partir da interpretação das normas até então vigentes. Essa norma interna impediu que as contribuições indenizadas ou recolhidas em atraso a partir de 01 de julho de 2020 (data de vigência do Decreto nº 10.410/2020) fossem consideradas para o cálculo do tempo de contribuição em 13 de novembro de 2019 (EC nº 103/2019), ou seja, vedou o cômputo para fins de aplicação do pedágio.

Após várias decisões judiciais terem asseverado a ilegalidade do Comunicado, o INSS, no afã de conferir maior grau de “legalidade” às novas regras⁵, publicou a Portaria PRES/INSS nº 1.382/2021, de 19 de novembro de 2021, que manteve o entendimento veiculado pelo Comunicado DIVBEN nº 02/2021, o qual, até o presente momento, é aplicado administrativamente pelo INSS e cujos reflexos serão analisados detalhadamente nos próximos subcapítulos.

4.1 IMPACTOS DOS ATOS NORMATIVOS SECUNDÁRIOS NO CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO RURAL INDENIZADO

Alinhado o histórico normativo relativo ao tema, e examinados os requisitos das aposentadorias por tempo de contribuição, neste subcapítulo é feita a análise

⁵ Disponível em: https://www.ieprev.com.br/assets/docs/NOTA_TECNICA_IEPREV_PORTARIA_1382_INSS.pdf (p. 3). Acesso em: 21 jun. 2024.

detalhada da forma como os atos normativos do INSS afetaram o cômputo do tempo de contribuição indenizado. Inicialmente, o Comunicado DIVBEN nº 02/2021 orientou os servidores da Autarquia do seguinte modo a respeito da contagem do tempo de contribuição indenizado para fins de aplicação do pedágio nas aposentadorias das regras de transição (arts. 17 e 20 da Emenda Constitucional nº 103/2019):

Para calcular o tempo de pedágio para aposentadoria, o Prisma considera quanto tempo o requerente tinha em 13/11/19, data da publicação da EC nº 103/19.

Isso significa que as contribuições realizadas em atraso a partir de 01/07/2020 serão consideradas no tempo total do segurado, mas não para o tempo que ele tinha em 13/11/19 (BRASIL, 2021).

Nessa esteira, em que pese completamente equivocada, como se verá a seguir, a interpretação apresentada pelo comunicado é clara: independentemente do período de atividade a que se refere a indenização ou contribuição em atraso, este tempo somente será computado para fins de apuração do pedágio⁶ e do tempo de contribuição aferido em 13 de novembro de 2019 se o pagamento dessas competências ocorreu antes de 01 de julho de 2020 (vigência do Decreto nº 10.410/2020).

Logo, vale trazer o seguinte exemplo: imagine-se que segurado do sexo masculino possua, em 13/11/2019, 31 anos de tempo de contribuição e, desde então, sempre se manteve recolhendo. Esse indivíduo também laborou como segurado especial de 01/11/1991 a 31/12/1992 (2 anos e 2 meses), período durante o qual não houve recolhimento. Após tomar ciência de que poderia indenizar esse tempo de atividade rural, o segurado tem sua condição de segurado especial reconhecida para o intervalo e paga facultativamente as contribuições desse lapso após 01/07/2020, conforme previsão do artigo 39, inciso II, da Lei nº 8.213/91, e da Súmula nº 272 do Superior Tribunal de Justiça.

Se, antes da indenização do período rural, o segurado contava com 31 anos de tempo de contribuição em 13/11/2019 e precisava de 39 anos de tempo de contribuição (35 anos mais 4 anos de pedágio) para a aposentadoria do art. 17 das

⁶ No caso da aposentadoria do art. 17 da Emenda Constitucional nº 103/2019, 50% do tempo de contribuição que faltava, em 13/11/2019, para 35 anos de tempo de contribuição, se homem, ou para 30, se mulher, desde que nesta data o segurado conte com pelo menos 33 anos de tempo de contribuição, se homem, ou 28, se mulher. No caso da aposentadoria do art. 20 da Emenda Constitucional nº 103/2019, 100% do tempo de contribuição que faltava, em 13/11/2019, para 35 anos de tempo de contribuição, se homem, ou para 30, se mulher, desde que o segurado conte com pelo menos 60 anos de idade, se homem, ou 57 anos de idade, se mulher.

regras de transição da Emenda constitucional nº 103/2019; após a indenização, contaria com 33 anos e 2 meses de tempo de contribuição em 13/11/2019 e precisaria de 35 anos e 11 meses de tempo de contribuição (35 anos mais 11 meses de pedágio) para se aposentar pela mesma regra.

Contudo, nesse exemplo, o que o Comunicado DIVBEN nº 02/2021 tenciona estabelecer é que, ainda que a indenização seja relativa ao tempo de atividade exercida de 01/11/1991 a 31/12/1992, esse período não será computado para a apuração do tempo de contribuição em 13/11/2019 e do pedágio. Dessa maneira, embora o segurado do exemplo tenha trabalhado e recolhidos os 33 anos e 2 meses, apenas terá computado os 31 anos em 13/11/2019. Com efeito, trata-se de ficção jurídica que subverte a lógica do direito previdenciário e tributário, como será visto detalhadamente no próximo subcapítulo.

Além da aplicação nas aposentadorias de transição com pedágio, a mesma premissa de que o tempo de contribuição indenizado após 01/07/2020 só será somado ao tempo total após a data do pagamento é aplicada na verificação do direito adquirido à aposentadoria por tempo de contribuição anterior à Reforma da Previdência de 2019, prevista no art. 201, § 7º, inciso I, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998, que exigia 30 anos de tempo de contribuição para a mulher e 35 anos para o homem. Essa é a ordem interpretativa do Comunicado em questão:

A mesma lógica se aplica na avaliação do direito adquirido. Terá direito adquirido à Aposentadoria por Tempo de Contribuição o homem que contar com no mínimo 35 anos de contribuição e a mulher que tiver pelo menos 30 anos de contribuição em 13/11/2019. O recolhimento em atraso de competências anteriores a 11/2019, realizado a partir de 01/07/2020, não dará direito à aposentadoria nas regras anteriores à Emenda Constitucional 103/19 (BRASIL, 2021).

Por sua vez, o conteúdo da Portaria PRESS/INSS nº 1.382/2021 ratifica a posição indicada no Comunicado. Entre outros pontos, o ato normativo secundário editado pelo INSS limita a garantia constitucional do direito adquirido e cria regras e condições novas para que o segurado possa se valer das regras de transição

trazidas por Emenda Constitucional⁷. Nesse sentido, dispõe o art. 9º, §§ 5º e 6º, da referida norma:

Art. 9º Para fins de cômputo da carência, do tempo de contribuição, do Período Básico de Cálculo - PBC e da manutenção da qualidade de segurado, para os segurados a que se refere o art. 2º, não deverão ser consideradas as contribuições efetuadas em atraso após o fato gerador, independentemente de referirem-se a competências anteriores.

(...)

§ 5º Para fins de análise a direito adquirido, somente poderão ser considerados os recolhimentos em atraso efetuados até a data da verificação do direito. Os recolhimentos com data de pagamento posterior à data da análise do direito não integrarão o cálculo de tempo de contribuição nessa regra, mesmo que se refiram a competências anteriores.

§ 6º Para fins de verificação do tempo de contribuição apurado até 13 de novembro de 2019, utilizado para verificação das regras de transição da aposentadoria por tempo de contribuição com pedágio de 50% (cinquenta por cento) e de 100% (cem por cento), previstos nos arts. 17 e 20 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, os recolhimentos realizados em atraso em data posterior não serão considerados (Brasil, 2021).

Diante desse contexto, se torna importante referir as posições adotadas em algumas decisões judiciais, visto que a judicialização se revelou um consectário dessas alterações. Neste ponto, o presente trabalho se limitará à análise de decisões proferidas no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e das Turmas Recursais da 4ª Região, haja vista os motivos expostos no capítulo introdutório que levaram à delimitação da discussão.

Acerca do Comunicado DIVBEN nº 02/2021, e antes da edição da Portaria PRESS/INSS nº 1.382/2021, entendia-se que as suas modificações não detinham lastro legal:

PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. REGRA DE TRANSIÇÃO. ARTIGO 17 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. ATIVIDADE RURAL ANTERIOR. RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES EM ATRASO. POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO.

1. Segundo o entendimento que vinha sendo adotado pelo INSS, considerase devida a aposentadoria a partir da data de entrada do requerimento (artigo 49, inciso II, da Lei nº 8.213/91), desde que preenchidos os requisitos, não configurando óbice, por si só, a existência de débitos de contribuições em atraso, conforme explicitado pelo artigo 167 da Instrução Normativa nº 77/2015.

2. Com a revogação do artigo 59 do Decreto nº 3.048/99, promovida pelo Decreto nº 10.410/2020, o INSS expediu o Comunicado DIVBEN3 nº 02/2021, passando a entender que as contribuições recolhidas em atraso a partir de 01/07/2020 não poderiam ser consideradas para fins de cálculo do tempo de contribuição em 13/11/2019, data da entrada em vigor da Emenda

⁷ https://www.ibdp.org.br/wp-content/uploads/2021/11/NOTA-TECNICA-19-IBDP_PORTARIA-1382_2021.pdf (p. 7)

Constitucional nº 103/2019, ou seja, não poderia ser computado para fins de aplicação do pedágio.

3. A interpretação conferida pelo INSS, ao recolhimento em atraso de contribuições relativas ao labor rural cujo exercício foi regularmente reconhecido, carece de fundamento de validade em lei.

4. Manutenção da sentença que concedeu, em parte, a segurança, a fim de anular a decisão administrativa pertinente ao NB 199.946.008-9, fixando prazo para reabertura do processo administrativo e prolação de nova decisão acerca do preenchimento dos requisitos para aposentadoria, considerando, na contagem do tempo de contribuição, o período de labor cujas contribuições foram regularmente indenizadas.

(TRF4 5006782-76.2021.4.04.7202, NONA TURMA, Relator SEBASTIÃO OGÊ MUNIZ, juntado aos autos em 08/10/2021)

Por ocasião do julgamento da remessa necessária que originou a ementa acima colacionada, a matéria em debate foi assim examinada na respectiva sentença exarada em 26/07/2021, pelo juízo da 3ª Vara Federal de Chapecó/SC (5006782-76.2021.4.04.7202/SC):

(...) A revogação do art. 59 do Decreto 3048 não tem o alcance que a Autarquia está lhe dando, pois não se confundem efeitos financeiros da concessão com análise de quais regras são aplicadas à concessão.

O artigo 49 da Lei 8213/91, II, é claro ao afirmar que a aposentadoria por tempo de contribuição será devida a partir da data da entrada do requerimento, assim como tem a mesma previsão o art. 52, II, do Decreto 3048/99 (redação pelo Decreto 10.410/2020).

Quanto à indenização, a Instrução Normativa 77/2015 apresenta a seguinte redação:

Do não cômputo do período de débito

Art. 167. A existência de débito relativo a contribuições devidas pelo segurado à Previdência Social não é óbice, por si só, para a concessão de benefícios quando, excluído o período de débito, estiverem preenchidos todos os requisitos legais para a concessão do benefício requerido, inclusive nas situações em que o período em débito compuser o PBC.

Parágrafo único. A pedido do segurado, após a quitação do débito, caberá revisão do benefício.

A Autarquia sempre considerou os efeitos financeiros a partir da DER (inclusive pela redação da Lei), mesmo quando no curso do processo administrativo o segurado fez recolhimentos a título de indenização.

Em casos que a indenização não se concretizou no curso do processo administrativo – mesmo com o reconhecimento da atividade a ser indenizada e a emissão da guia – por opção do requerente, ainda poderia ocorrer o deferimento do benefício (sem o cômputo daquele período, se preenchidos os requisitos) e a revisão posterior, em novo pleito administrativo.

O que se tem, então, é que a Autarquia sempre considerou a constituição do direito no momento do exercício do labor e condicionou a contagem (como tempo e não carência) à indenização.

Nova interpretação surgiu, como reconhece a autoridade coatora, apenas a partir do Decreto 10.410/2020 (de 01/07/2020), inclusive com o Comunicado 002/2021 – DIVBEN3, de 26/04/2021, que esclareceu aos servidores do INSS a interpretação das normas no seguinte sentido:

Os fundamentos para não computar recolhimentos em atraso após a DER/DIB estão no Parecer Conjur/MPS Nº 219/2011, na Nota nº 134/2011/CGMBEN/PFENSS/PGF/AGU, no Parecer Conjur/MPS/Nº 616/2010, no § 4º do art. 28 do RPS e em virtude da revogação do art. 59 do Decreto nº 3.048/99.

O Comunicado também afirma que “para pagamentos em atraso feitos a partir de 01/07/2020, ainda que haja qualidade de segurado em relação à atividade de outra categoria, a contribuição em atraso só será considerada se houver uma contribuição anterior em dia, na mesma categoria, sem que tenha ocorrido em nenhum momento perda da qualidade de segurado entre esse pagamento em dia e a data de pagamento da contribuição em atraso”. A interpretação cuja orientação foi repassada aos servidores do INSS está equivocada, já que inexistente modificação legal que a autorize. A Lei 8.213/91 não sofreu qualquer alteração quanto a este assunto, levando à conclusão de que a interpretação anterior é que deve prevalecer.

Não há base legal para afirmar que o exercício de atividade rural ou de contribuinte individual reconhecido como tempo de atividade como segurado obrigatório do RGPS só constitua direito após a indenização, já que passa a fazer parte do seu patrimônio previdenciário quando do exercício do labor, ainda que necessária indenização para contagem como tempo de contribuição.

Em outras palavras, a contagem do tempo exercido deve ser feita mesmo antes da indenização, para aferição das regras para a concessão do benefício buscado, não se entrando aqui no mérito de quando ocorrerá o feito financeiro da concessão (se na DER, DER reafirmada ou no momento da indenização).

É possível observar que, além de distinguir os efeitos financeiros da concessão da forma como o tempo de contribuição é aferido para o preenchimento dos requisitos, o julgado assevera a ilegalidade do ato normativo do INSS, questão essa que será avaliada no próximo subcapítulo.

Com a superveniência da Portaria PRES/INSS nº 1.382/2021, a posição predominante adotada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região se manteve no sentido de desconsiderar a aplicação dos efeitos oriundos da interpretação conferida pelos atos normativos secundários ao cômputo do tempo de contribuição indenizado:

PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES RELATIVAS AO PERÍODO DE LABOR RURAL POSTERIOR A 31/10/1991. CONCESSÃO DO BENEFÍCIO COM EFEITOS RETROATIVOS.

1. O mandado de segurança é remédio constitucional cuja finalidade é garantir a recomposição imediata do direito individual ou coletivo, lesado por ato ilegal ou abusivo de autoridade coatora.

2. O direito à indenização está previsto em lei, gerando efeitos que não são revogáveis por atos normativos inferiores. O período rural já reconhecido pelo INSS, uma vez indenizado, deve ser computado no tempo de contribuição do benefício, pois a filiação e a prestação dos serviços se deram em tempo pretérito, e a indenização feita agora retroage, saneando o período.

3. A incidência de juros moratórios e multa no cálculo da indenização das contribuições previdenciárias, imposta pelo § 4º do art. 45 da Lei n.º 8.212/91, somente é exigível a partir da edição da MP n.º 1.523/96.

4. Devidamente indenizado, independentemente da incidência dos juros e da multa previstos no art. 45-A, § 2º, da Lei n. 8.212/91, é possível que todo o

período rural seja computado no tempo de contribuição e, também, que, atendidos os demais requisitos, o benefício seja concedido com análise do direito pelas regras antes da reforma, desde que preenchidos todos os requisitos até sua entrada em vigor.

(TRF4, AC 5005235-37.2022.4.04.7114, SEXTA TURMA, Relator JAIRO GILBERTO SCHAFER, juntado aos autos em 24/08/2023)

Em que pese as decisões das Turmas Recursais da 4ª Região adotem esse entendimento, especificamente em relação ao cômputo do tempo indenizado para fins de apuração dos pedágios das regras de transição da Emenda Constitucional nº 103/2019 e verificação de direito adquirido, há julgados que se filiam à interpretação veiculada pelos atos normativos do INSS, dentre os quais vale citar o seguinte trecho:

(...) Em acórdão publicado em 16.03.2023, analisando especificamente caso envolvendo tempo de serviço rural posterior à Lei nº 8.213/1991, em acórdão unânime, a TNU concluiu que "antes do pagamento da indenização", o segurado "simplesmente não tinha direito adquirido ao benefício, pois não reunia tempo de contribuição suficiente" à obtenção de aposentadoria por tempo de contribuição mediante o cômputo de tempo de serviço rural a partir de 01.11.1991, admitindo como prevalente a interpretação dada pela autarquia previdenciária no sentido de que "o período de atividade rural posterior ao advento da Lei 8.213/91 permite a concessão de aposentadoria somente após o pagamento da indenização correspondente, sem efeitos financeiros retroativos, ainda que requerida a indenização no curso do processo administrativo".

Nessa oportunidade, a TNU concluiu que "o que é determinante para a fixação do termo inicial do benefício é a data do pagamento das contribuições necessárias ao preenchimento dos requisitos legais para a concessão do benefício e não a data na qual poderia ter havido a quitação na via administrativa".

Esse acórdão foi assim ementado:

"PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. DATA DE INÍCIO DO BENEFÍCIO. ATIVIDADE RURAL POSTERIOR À LEI 8.213/91. INDENIZAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES. NECESSIDADE. EFEITO CONSTITUTIVO. PROVIMENTO.

Para a TNU, a fixação do termo inicial do benefício está condicionada à data de pagamento das contribuições necessárias ao preenchimento dos requisitos legais para a concessão, ainda que o INSS tenha deixado de emitir as guias no processo administrativo. Não obstante a extrema relevância do argumento, o que me parece incontornável é que o(a) promovente, antes do pagamento da indenização, simplesmente não tinha direito adquirido ao benefício, pois não reunia tempo de contribuição suficiente (Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (Turma) 5001844-45.2020.4.04.7114, GUSTAVO MELO BARBOSA - TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO, 27/06/2022)" (grifei)

(Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (Turma) 5003783-97.2019.4.04.7113, LUCIANE MERLIN CLÈVE KRAVETZ - TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO, 16/03/2023).

Assim sendo, em atenção à racionalidade do microssistema dos juizados especiais federais, considerando a existência de entendimento específico atual da TNU, forçoso é reconhecer que para fins de contagem de tempo rural a partir de 11/1991 que foi ou será indenizado, a data de início do benefício (DIB) e a data do início do pagamento (DIP ou termo inicial do

benefício) devem ser fixadas na data do pagamento da indenização, inclusive para fins de aplicação de legislação intertemporal relativa à reforma previdenciária introduzida pela EC nº 103/2019.

De modo que tempo indenizado após a EC nº 103/2019, como no presente caso, não pode ser computado para fins de direito adquirido ou cumprimento de pedágio estabelecido pelas regras de transição da EC 103/2019.

Destarte, o voto é no sentido de afastar a concessão da aposentadoria, pois embasada na aplicação das regras de transição previstas no art. 17 da EC n 103/2019, dando integral provimento ao recurso do INSS.

(5015563-47.2022.4.04.7107, TERCEIRA TURMA RECURSAL DO RS, Relatora para Acórdão JACQUELINE MICHELS BILHALVA, julgado em 17/07/2023)

O excerto do voto acima transcrito, da juíza federal Jacqueline Michels Bilhalva, indica entendimento segundo o qual o tempo indenizado após a Emenda Constitucional nº 103/2019, independentemente de se referir a atividade exercida em período anterior, não pode ser computado para fins de direito adquirido ou aferição do pedágio estabelecido pelas regras de transição.

No entanto, o fundamento para perfilhar-se a tal posição não evoca os atos da Autarquia, tampouco diz respeito aos efeitos do tempo de contribuição indenizado para fins de cumprimento dos requisitos e concessão, mas sim aos efeitos financeiros da indenização e o momento a partir do qual o pagamento do benefício concedido é devido. Do trecho do julgado citado pela magistrada (5003783-97.2019.4.04.7113/RS), verifica-se que o entendimento da Turma Regional de Uniformização da 4ª Região se refere aos efeitos financeiros advindos da indenização, tanto que é feita a ressalva de que a aposentadoria só é possível com o cômputo do tempo rural indenizado e a concessão do benefício ainda assim é mantida:

(...) a Turma de Uniformização Regional da 4ª Região, com base em entendimento preconizado pela TNU (5001844-45.2020.4.04.7114, GUSTAVO MELO BARBOSA - TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO, 27/06/2022), entendeu que a fixação do termo inicial do benefício está condicionada à data de pagamento das contribuições necessárias ao preenchimento dos requisitos legais para a concessão, ainda que o INSS tenha deixado de emitir as guias no processo administrativo.

No caso dos autos, a parte autora efetuou o pagamento da guia de pagamento (GPS - evento 10, GUIADEP1) em 20/12/2019.

Ademais, verifica-se que o demandante somente atinge tempo suficiente para a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição com o cômputo do tempo de serviço rural indenizado.

Dessa forma, em juízo de retratação, merece provimento o recurso do INSS para que seja fixado o termo inicial dos efeitos financeiros da aposentadoria concedida em favor da parte autora a partir de 20/12/2019.

(5003783-97.2019.4.04.7113, QUARTA TURMA RECURSAL DO RS, Relatora MARINA VASQUES DUARTE, julgado em 05/06/2023)

Além disso, em outro recente julgado, o qual inclusive teve como relatora a mesma magistrada, a 3ª Turma Recursal do Rio Grande do Sul, cujo entendimento minoritário adotado na ementa supracitada (5015563-47.2022.4.04.7107/RS) foi o de igualar efeitos concessivos e financeiros e impedir o cômputo do tempo indenizado para fins de apuração do pedágio e direito adquirido, decidiu de forma oposta. Ou seja, distinguiu os efeitos financeiros da concessão (deu provimento ao recurso do INSS para que o pagamento do benefício só ocorresse a partir da data da indenização) da forma como o tempo de contribuição é aferido para o preenchimento dos requisitos (negou provimento ao recurso do INSS para permitir que o tempo indenizado fosse computado para o implemento do pedágio das regras de transição da Emenda Constitucional nº 103/2019, uma vez que o tempo se refere a período anterior, independentemente da data de pagamento da indenização):

(...) Nesse contexto, considerando que é possível a aplicação das regras de transição previstas na EC nº 103/2019 para fim de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição mediante consideração de tempo rural após 01.11.1991 indenizado, porque esse tempo é anterior a essa Emenda Constitucional, o voto é por negar provimento ao recurso do INSS, nesse ponto.

Com relação à pretensão subsidiária, nos termos da fundamentação supra, o voto é por dar provimento ao recurso do INSS para fixar a data de início do benefício (DIB) e o termo inicial dos efeitos financeiros na data de efetiva indenização, ainda que a indenização tenha sido requerida no curso do processo administrativo.

(5017984-75.2020.4.04.7108, TERCEIRA TURMA RECURSAL DO RS, Relatora JACQUELINE MICHELS BILHALVA, julgado em 24/06/2024)

Embora sejam raras as decisões que diverjam do entendimento majoritário segundo o qual não se aplicam as modificações instituídas pelos atos normativos secundários editados pela Autarquia Previdenciária, de acordo com as pesquisas jurisprudenciais efetuadas para os fins a que se propõe este trabalho, verifica-se esses dissensos normalmente ocorrem no âmbito dos juizados especiais federais, até mesmo entre decisões da mesma turma recursal, conforme o exemplo aqui colacionado.

Da mesma forma, no que se refere à doutrina, são escassos os autores que defendem as mudanças propostas pelos atos normativos secundários do INSS. Nessa linha argumentativa, cumpre citar trecho do entendimento defendido pelo procurador federal Frederico Amado:

(...) O pagamento da indenização previdenciária deve ocorrer até o dia da publicação da Emenda 103 (13/11/2019), sob pena de não consideração do direito pré-reforma, pois o direito ao tempo de contribuição respectivo só é adquirido com o efetivo pagamento, conquanto se refira a tempo remoto. Isso porque o direito adquirido é assegurado somente para os casos do direito formado no dia da publicação da Emenda 103/2019 ("desde que tenham sido cumpridos todos os requisitos para a obtenção destes benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional"), o que não ocorre se o pagamento da indenização ser a posteriori, pois nesta hipótese não havia direito de aposentadoria na data de mudança do regime jurídico (Amado, 2021, p. 1113).

Antes de avançar às razões que tornam ilegais os atos do INSS, é imperioso destacar que a Portaria sob análise acerta ao conferir tratamento distinto entre os recolhimentos extemporâneos e os efetuados a título de complementação. Embora os efeitos da complementação de contribuições não sejam o foco deste trabalho, a diferenciação entre esses institutos constitui questão de extrema relevância, haja vista a semelhança e os reflexos negativos da equivocada equiparação aos segurados.

Enquanto a indenização do tempo de serviço ou contribuição diz respeito ao pagamento de contribuições referentes a competências em relação às quais nunca houve recolhimento, a complementação se refere a competências pagas tempestivamente, mas cuja base de cálculo não atingiu o limite mínimo do salário de contribuição ou cuja alíquota de contribuição era menor do que a pretendida. Nessa perspectiva, não parece razoável conceder o mesmo tratamento a competências indenizadas e complementadas, pois estas foram pagas tempestivamente, ainda que em valor inferior.

Em razão disso, a Portaria PRES/INSS nº 1.382/2021 acerta ao esclarecer, em alguns dos seus dispositivos, que as disposições atinentes às contribuições indenizadas não se aplicam aos recolhimentos efetuados a título de complementação. Ou seja, o INSS não confere efeitos constitutivos às exações complementadas, mas sim efeitos declaratórios, tanto no que diz respeito ao cômputo das contribuições complementadas (o período complementado integra o patrimônio jurídico do segurado desde a data do recolhimento original, e não desde a data do pagamento da complementação) quanto aos efeitos financeiros concessivos (o benefício é concedido desde a data de entrada do requerimento administrativo, mesmo que a data de pagamento da complementação tenha ocorrido posteriormente).

Nesse ponto, entretanto, conforme referido anteriormente, impende assinalar que o entendimento adotado em algumas decisões judiciais é o de equiparar os efeitos financeiros da indenização e complementação, como se iguais fossem. Essa posição, que aqui se entende equivocada, é aplicada sobretudo nos juizados especiais federais e pode ser sintetizada no seguinte trecho do voto do juiz federal Fernando Zandoná, por ocasião do julgamento do Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei nº 5001394-29.2020.4.04.7203/SC:

(...) a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, apreciando diversos incidentes posteriores, consolidou entendimento diverso, para definir que, independentemente de se tratar de indenização, complementação ou recolhimento em atraso de contribuições e de haver ou não manifestação do segurado no processo administrativo no sentido de efetuar este pagamento, o marco inicial dos efeitos financeiros do benefício nunca pode ser anterior ao efetivo pagamento da respectiva guia.

Esse entendimento não se mostra o mais assertivo. Isso porque, além de desconsiderar a diferença entre complementação e indenização, vai de encontro ao que determina a Portaria PRES/INSS nº 1.382/2021 e é aplicado pelo INSS administrativamente, em manifesto prejuízo ao segurado.

Outrossim, não contempla situação fática rotineira: casos nos quais o segurado requer expressamente na via administrativa a guia de complementação, cuja emissão é obrigação do servidor da Autarquia Previdenciária – uma vez que não pode ser gerada pelo próprio segurado, por não estarem disponíveis nos portais eletrônicos do INSS e da Receita Federal do Brasil a maioria dos códigos de complementação –, mas não tem atendido o pedido de emissão. Nessa hipótese, em que pese a manifestação de interesse, o INSS obstaculiza indevidamente a complementação, acarretando o indeferimento, se a concessão dependia do cômputo dessas contribuições a serem complementadas.

Em razão disso, em casos semelhantes, mostra-se adequada a decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, cuja ementa é a seguir colacionada:

PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. EC 103/2019. RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES EM ATRASO. POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. TERMO INICIAL DOS EFEITOS FINANCEIROS. POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO NA DER NA SITUAÇÃO EXCEPCIONAL DE TER SIDO REQUERIDA EXPRESSAMENTE A EMISSÃO DAS GUIAS DE PAGAMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES, O QUE

FOI DESATENDIDO PELA ADMINISTRAÇÃO. RECURSO DO INSS DESPROVIDO.

1. A revogação do artigo 59 do Decreto nº 3.048/99, pelo Decreto nº 10.410/2020, não tem o condão de subtrair direito previsto Lei 8.213/91 e não modificado pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Hipótese em que é confirmada a sentença que concedeu a segurança para garantir o cômputo de período reconhecido e indenizado para fins de concessão de aposentadoria pelas regras de transição da EC nº 103/2019 e regras anteriores.

2. Em regra, o termo inicial dos efeitos financeiros nos casos de indenização de labor rural posterior a 1991 deverá recair na data do pagamento das contribuições financeiras efetuadas após o requerimento administrativo. Situação distinta e excepcional se dá quando o segurado postulou, expressamente, a emissão das guias de pagamento das contribuições desse período perante o INSS nesse momento, e não foi atendido. Nesse caso, o benefício será devido desde a DER, dado que o Instituto Previdenciário não pode se beneficiar da sua própria torpeza ao deixar de atender à solicitação de pagamento na época própria. Precedente da TRU da 4ª Região (5001692-89.2019.4.04.7127, Relatora LUÍSA HICKEL GAMBA, juntado aos autos em 22.10.2021).

3. Recurso do INSS desprovido.

(TRF4 5019303-10.2022.4.04.7205, NONA TURMA, Relator PAULO AFONSO BRUM VAZ, juntado aos autos em 25/09/2023)

Em oposição ao entendimento acertado adotado pelo INSS administrativamente, e ainda em relação ao tratamento equivalente dispensado em algumas decisões judiciais, especialmente nas turmas recursais dos juizados especiais federais, às indenizações e complementações, a estas são conferidos efeitos constitutivos, no que diz respeito aos reflexos financeiros, relacionados à data a partir da qual o pagamento do benefício é devido, e declaratórios, no que diz respeito às regras aplicadas à concessão, relacionadas ao tempo do fato gerador da contribuição previdenciária (exercício da atividade que enseja a filiação), um dos objetos da discussão do próximo subcapítulo. Nesse sentido, convém colacionar excerto de julgado que esclarece tal apreensão:

Com efeito, em que pese a indenização/complementação tenha sido realizada após a vigência da Emenda Constitucional 103/2019, o tempo passa a integrar o patrimônio jurídico do segurado à época em que foi prestado. Assim, o ato de recolhimento possui efeitos constitutivos e declaratórios. Porém, em razão da eficácia constitutiva do pagamento extemporâneo, a DIB e os efeitos financeiros só poderão ser fixados na data do efetivo pagamento. Nesse sentido, há retroação do efeito declaratório (o tempo de serviço é regido pela lei vigente no momento em que prestado), mas os efeitos financeiros e a DIB devem corresponder à data do pagamento da indenização/complementação.

(5001124- 16.2022.4.04.7112, TERCEIRA TURMA RECURSAL DO RS, Relatora SUSANA SBROGIO GALIA, julgado em 18/12/2023)

Assentadas as distinções necessárias ao avanço do tema no que tange à diferenciação entre complementação e indenização e seus reflexos financeiros, o próximo subcapítulo trata da ilegalidade dos atos do INSS, questão sobremaneira relacionada com os efeitos da indenização atinentes ao cômputo das respectivas contribuições, que devem ser consideradas tendo como referência o tempo em que o labor foi prestado. Antes disso, em face dos motivos expostos e com o objetivo de registrar aqui a posição a que se filia o presente trabalho no que toca aos efeitos financeiros da indenização e da complementação, entende-se que estes devem ser fixados da maneira exposta a seguir.

Quanto aos casos de indenização: a) havendo pedido expresso de emissão de guia de indenização pelo segurado e obstaculização indevida por parte do INSS no processo administrativo, os efeitos financeiros devem ser fixados na data em que ocorreu o pedido administrativo; b) Não havendo pedido expresso do segurado ou obstaculização indevida, os efeitos financeiros devem ser fixados na data do pagamento da guia de indenização. Quanto aos casos de complementação, independentemente do momento do pagamento da guia de complementação, os efeitos financeiros devem ser fixados na data de entrada o requerimento (DER), conforme posição adotada administrativamente pelo INSS.

4.2 ILEGALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS SECUNDÁRIOS

A Constituição é a lei fundamental e suprema do ordenamento jurídico brasileiro. Criada pela vontade soberana do povo, determina a organização político-jurídica do Estado, dispõe sobre a sua forma, sobre os entes que o integram e suas competências, além de estabelecer as limitações aos poderes e enumerar os direitos e garantias fundamentais (Moraes, 2010, p. 17). Da rigidez da Constituição Federal de 1988, derivada do procedimento dificultoso de alteração previsto em seu artigo 60, decorre o princípio da supremacia da constituição, segundo o qual a Constituição ocupa topo da hierarquia do ordenamento jurídico, servindo como parâmetro de validade para os demais atos normativos. Acerca desse princípio, o Professor José Afonso da Silva (2012, p. 49) ensina:

(...) do princípio da supremacia da constituição resulta o da compatibilidade vertical das normas da ordenação jurídica de um país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as

normas de grau superior, que é a Constituição. As que não forem compatíveis com ela são inválidas, pois a incompatibilidade vertical resolve-se em favor das normas de grau mais elevado, que funcionam como fundamento de validade das inferiores.

Tendo em vista que o ordenamento jurídico é um sistema hierárquico de normas em cujo topo está a Constituição, Barroso (2018, p. 140), entre outras classificações, divide as normas, quanto à hierarquia, em constitucionais e infraconstitucionais. Para o Autor, enquanto as normas constitucionais advêm do poder constituinte originário e reformador e desfrutam de superioridade jurídica em relação às demais; as normas infraconstitucionais são todas as outras normas editadas pelos poderes constituídos, dividindo-se em primárias, cujo fundamento de validade decorre diretamente da Constituição e podem inovar na ordem jurídica, e secundárias (também classificadas por outros autores como infralegais), que se destinam a regulamentar os aspectos das normas constitucionais e das normas infraconstitucionais primárias.

Nesse sentido, as normas infraconstitucionais primárias estão previstas nos artigos 59 (lei complementar, lei ordinária, lei delegada, decreto legislativo, resolução legislativa, medida provisória) e 84, inciso VI (regulamento ou decreto autônomo), da Constituição Federal. Outrossim, são consideradas normas primárias, equiparando-se hierarquicamente às leis ordinárias, os tratados internacionais comuns (RE nº 80.004/SE), os regimentos dos tribunais do Poder Judiciário (HC 143.333, rel. min. Edson Fachin, j. 12-4-2018, P, DJE de 21-3-2019.), as resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça (STF, ADC 12, Pleno, rel. Min. Carlos Britto, j. 16/2/2006) e os regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 59, inciso VII, da CF).

Por seu turno, os atos normativos infraconstitucionais secundários (ou normas infralegais) abrangem os decretos regulamentares, portarias, instruções normativas, circulares, regimentos, avisos, entre outros. Esses atos normativos secundários, emanados da Administração Pública, podem ser considerados regulamentos em sentido amplo, conforme lição de Maria Sylvia di Pietro (2022, p. 161):

Eles são expedidos, seja pelo Chefe do Poder Executivo, seja por órgãos da Administração direta, seja por entidades da Administração indireta. Todos esses atos normativos podem ser enquadrados na categoria de regulamento, em sentido amplo, embora o poder regulamentar, por excelência, incumba ao Chefe do Poder Executivo das três esferas de governo (art. 84, IV, da Constituição Federal, repetido nas Constituições

estaduais e leis orgânicas distritais e municipais). Este tipo de Regulamento se formaliza mediante decreto. Mas existem outros tipos de atos normativos com caráter regulamentar, expedidos por órgãos ou entidades da Administração Pública, como as resoluções, portarias, instruções, circulares, regimentos, ordens de serviço, avisos, além de atos normativos do Legislativo e do Judiciário, praticados no exercício de função administrativa.

Partindo da ideia de que os atos normativos ou regulamentares são expedidos sempre que a lei demanda uma regulamentação, e considerando que o ordenamento atribui aos entes públicos obrigações de atendimento às necessidades da coletividade, a Administração Pública é dotada de poderes. Esses poderes-deveres encerram prerrogativas de autoridade, as quais apenas podem ser exercidas nos limites da lei (Di Pietro, 2022, p. 292). Dentre eles, destaca-se, na presente discussão, o poder normativo⁸, que se expressa, além do decreto regulamentar, por meio de resoluções, portarias, deliberações, instruções, entre outros atos editados por autoridades que não o Chefe do Executivo (Pietro, 2022, p. 298). Com efeito, são os limites do poder normativo que revelam a diferença entre lei e regulamento, uma vez que, no Direito brasileiro, essa distinção não se limita à origem ou à supremacia, mas substancialmente reside no fato de que a lei pode inovar originariamente no ordenamento jurídico, enquanto o regulamento não o altera, mas tão somente desenvolve, concretiza ou torna específico o que resta disposto na lei (Mendes; Branco, 2018, p. 1376).

Não obstante a multiplicidade de classificações e nomenclaturas, importa aqui o fato de que todas essas espécies de atos normativos não podem contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade, previsto nos arts. 5º, inciso II, e 37, caput, da Constituição Federal (Di Pietro, 2022, p. 299). Nesse sentido, ilegal é o ato normativo secundário que extrapola o poder regulamentar. Se viola a Constituição, não se mostra adequado denominar inconstitucional, haja vista tratar-se de ato que não está revestido de autonomia jurídica apta a qualificá-lo como ato normativo suscetível de controle de inconstitucionalidade.

⁸ Maria Sylvania Zanella di Pietro (2022) utiliza poder normativo ao invés de poder regulamentar, já que este não esgota toda a competência normativa da Administração Pública.

Nessa hipótese, o Supremo Tribunal Federal⁹ adota o entendimento de que o objeto do controle não seria o ato normativo primário, cujo fundamento de validade deriva diretamente da Constituição, mas sim o ato secundário, baseado na lei, razão pela qual não se admite controle de inconstitucionalidade indireta, reflexa ou oblíqua. Assim, se trata de uma questão de legalidade, sendo os referidos atos ilegais e não inconstitucionais (Lenza, 2018, p. 502).

O que se observa de parte do conteúdo do Comunicado DIVBEN nº 02/2021 e da Portaria PRES/INSS nº 1.382/2021 é uma inobservância do dever jurídico de subordinação normativa à lei, com subversão, inclusive, de questões constitucionais. Os referidos atos inovam na ordem jurídica e promovem restrições a institutos assegurados por leis constitucionais e infraconstitucionais, cujos direitos violados serão a seguir detalhados.

As contribuições previdenciárias são espécies de contribuições sociais especificamente destinadas a custear benefícios previdenciários, devidas pelos segurados e pelas empresas, conforme os artigos 20 e 23 da Lei nº 8.212/1991 (Mazza, 2024, p. 73). De acordo com pronunciamentos repetidos do Supremo Tribunal Federal¹⁰ e com o que defende majoritariamente a doutrina, essas contribuições possuem natureza jurídica tributária. Amado (2021, p. 222) assevera, com base no art. 43, § 2º, da Lei nº 8.212/1991, inserido pela Lei nº 11.941/2009, que o fato gerador das contribuições sociais ocorre na data de prestação do serviço, e não na data do seu pagamento ou outro marco qualquer. Assim, define a prestação de serviço remunerado como aspecto material da hipótese de incidência tributária das contribuições previdenciárias, ao passo que o aspecto temporal ocorre na data de prestação da atividade.

No caso do segurado especial produtor agropecuário, sua filiação, obrigatória a partir da Lei nº 8.213/1991, ocorre com o exercício de atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar, enquadrada nos moldes definidos no art. 11, inciso VII, alínea “a”, item 1, e alínea “c”, da Lei de Benefícios da Previdência Social. Sendo assim, o fato gerador da contribuição, devida a partir de

⁹ cf. ADI 996-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 11.03.1994, Plenário, DJ de 06.05.1994. No mesmo sentido: ADI 3.805- AgR, Rel. Min. Eros Grau, j. 22.04.2009; ADI 2.999, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 13.03.2008; ADI 365-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 07.11.1990

¹⁰ RE 556664/RS (Pleno, rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, j. 12/06/2008, DJ 13/11/2008), REAgR 342.336/RS (Relator Ministro Eros Grau, 2ª Turma, STF, j. 20/03/2007), entre outros

01 de novembro de 1991 aos segurados que pretendem seu cômputo como tempo de contribuição, é o exercício da atividade rural do período comprovado, ainda que indenizado posteriormente. A indenização, consoante previsão do inciso IV do art. 96, da Lei nº 8.213/1991, refere-se às contribuições correspondentes ao período do serviço.

Destarte, ocorrido o fato gerador, configurado pelo exercício da atividade de segurado especial, eventual indenização diz respeito às contribuições desse período de labor. Ora, se, por exemplo, o trabalho foi desempenhado entre 01/11/1991 e 31/10/1993, assim devem ser computadas as respectivas contribuições, integrando o patrimônio jurídico do segurado nesse intervalo, independentemente da data de pagamento das exações, porquanto não é este o fato gerador do tributo.

Considerar esse tempo de contribuição apenas no tempo total, como se a atividade houvesse sido exercida somente após o pagamento, como estabelecem os atos administrativos do INSS, é subverter a lógica tributária estruturada no Código Tributário Nacional, conforme a qual é o fato gerador que constitui a obrigação tributária, da qual, após o lançamento, decorre o crédito tributário. Por certo, revelar-se completamente descabido privar de efeitos as contribuições previdenciárias pagas após o fato gerador do benefício (data de início do benefício)¹¹, quando o fato gerador a ser considerado é o desses tributos.

Na mesma linha, deslocar os efeitos das contribuições em atraso para a data do pagamento, ao invés da data do fato gerador, viola o princípio da irretroatividade, previsto no art. 150, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, o qual proíbe que normas retroajam para atingir fatos geradores ocorridos antes da sua

¹¹ Enquanto no Comunicado DIVBEN nº 02/2021 consta que “as contribuições em atraso realizadas a partir de 01/07/2020 somente serão consideradas se tiverem sido realizadas antes do fato gerador, no caso de benefícios não programados (B31, B32 [benefícios por incapacidade]), ou até a DIB no caso dos demais benefícios”, na Portaria nº 1.382/2021 consta “não deverão ser consideradas as contribuições efetuadas em atraso após o fato gerador, independentemente de referirem-se a competências anteriores”. Assim, embora no comunicado o termo “fato gerador” tenha sido mencionado apenas para se referir aos benefícios por incapacidade e na portaria tenha sido suprimido o termo “DIB (data de início do benefício)”, entende-se que, para as aposentadorias por tempo de contribuição, a DIB corresponde à data de cumprimento dos requisitos, a partir da qual o benefício é devido (ainda que não pago), de modo que, para fins de aplicação das regras dos atos, a Autarquia confere aos termos o mesmo significado. Ou seja, quando a Portaria se refere a fato gerador do benefício de aposentadoria, quer dizer DIB.

vigência. Para Marco Aurélio Serau Júnior (2021)¹², a Portaria PRES/INSS nº 1.382/2021 propicia uma espécie de interpretação retroativa sobre a legislação tributária, o que o que é vedado pelos artigos 144 e 146, do Código Tributário Nacional, além do art. 23 da LINDB, c.c. art. 2º, inciso XIII, da Lei 9.784/1999. Tendo em vista a exceção ao princípio da irretroatividade prevista art. 106, inciso I, do Código Tributário Nacional, o autor ressalva (Júnior, 2021, p. 02):

a retroatividade da interpretação administrativa posterior (e prejudicial ao segurado/contribuinte) ocorre aqui de modo sutil, a partir da modificação do entendimento sobre os efeitos jurídicos do recolhimento das contribuições previdenciárias recolhidas posteriormente ao fato gerador.

Além disso, é possível afirmar que os atos infralegais editados pelo INSS ferem o princípio da vedação ao confisco. A respeito da relação entre esse princípio constitucional (art. 150, inciso IV, da Constituição Federal) e as contribuições, Sabbag (2023, p. 129) ensina que:

se a contribuição é tributo que enfatiza a noção de benefício, sendo este o elemento natural e indispensável ao tributo, a correspondência entre o valor pago e a finalidade a ser perseguida é lógica e essencial.

É em razão dessa noção compensatória que se configura o caráter confiscatório dos atos regulamentares em debate, pois, se o segurado recolhe as contribuições previdenciárias e ajusta a sua situação tributária, e disso não decorre praticamente nenhum efeito jurídico previdenciário relevante, haja vista a Portaria coibir o aproveitamento dessas competências para carência, acesso às regras de transição e configuração do direito adquirido¹³, há clara desproporção entre o vulto da exação e a atuação do Estado (Sabbag, 2023, p. 129).

Outro ponto relevante a ser discutido constitui a afronta ao direito adquirido. Constitucionalmente assegurado no artigo 5º, inciso XXXVI, da Carta Magna, trata-se de instituto que tem o condão de proteger o cidadão, seja em seus vínculos com o Estado, seja em suas relações com terceiros, consubstanciando com o princípio

¹² Nota técnica disponível em: https://www.ieprev.com.br/assets/docs/NOTA_TECNICA_IEPREV_PORTARIA_1382_INSS.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹³ Disponível em: https://www.ieprev.com.br/assets/docs/NOTA_TECNICA_IEPREV_PORTARIA_1382_INSS.pdf. Acesso em: 23 jun. 2024.

da segurança jurídica um dos mais importantes suportes da democracia (Oliveira, 2003). Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 83):

Nenhuma outra regra de Direito, fosse qual fosse, poderia aspirar à derrubada de direitos adquiridos porque, em sua origem, tal norma estaria sempre atrelada à própria Constituição, ou seja, ao próprio documento fundamental que, no caso brasileiro, declara salvaguardados os direitos adquiridos.

Conquanto o grau elevado de relevância do direito adquirido no ordenamento jurídico brasileiro, o que faz a Portaria PRES/INSS nº 1.382/2021 é impedir que o tempo de serviço rural indenizado integre o patrimônio jurídico do segurado de acordo com a legislação vigente na época em que foi prestado, tanto para fins de concessão da aposentadoria por tempo de contribuição conforme o regramento anterior à Emenda Constitucional nº 103/2019, quanto para fins de apuração do pedágio das regras de transição já analisadas.

Nessa toada, pouco importa se a indenização ocorreu após o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019 ou do Decreto nº 10.410/2020, o tempo passa a integrar o patrimônio jurídico do segurado à época em que foi prestado¹⁴. Admitir o contrário seria dar azo a ficção jurídica em detrimento de garantia constitucional. Da mesma forma, Castro e Lazzari (2023, p. 656) defendem que:

feita a indenização, deverá ser verificado o preenchimento dos requisitos em momento anterior à EC n. 103/2019 (porque o período indenizado também é anterior), apenas com a concessão postergada para momento posterior à indenização. E, também, o cumprimento das regras de transição, considerando como tempo de contribuição aquele que constava no CNIS, em 13.11.2019, acrescido do tempo indenizado.

Vale reforçar, nesse ponto, a ressalva feita pelos autores quanto à concessão postergada para o momento da indenização: conforme já debatido no subcapítulo anterior, essa questão diz respeito aos efeitos financeiros da concessão, o que não se confunde com a verificação do direito à concessão. Diante desse cenário, a aludida revogação do artigo 59 do Decreto nº 3.048/99, promovida pelo Decreto nº 10.410/2020, efetivamente, não tem o alcance atribuído pela Autarquia

¹⁴ RECURSO CÍVEL Nº 5008775-57.2021.4.04.7202/SC

Previdenciária, tampouco implica modificação de direito amparado por lei e não alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019¹⁵.

A suposta hipótese de regulamentação que justificaria a expedição dos atos normativos secundários deveras inexistente. Assim é porque a instituição de uma norma demanda a previsão de uma hipótese de incidência a que se vincula um mandamento e, diante do princípio da legalidade, se impõe que uma lei tenha previsto alguns aspectos da hipótese e o núcleo do mandamento normativo (Justen Filho, 2016, p. 271). Todavia, fica evidente a estrita legalidade quando há supressão da competência normativa externa ao Poder Legislativo para a disciplina de certo tema, o que ocorre no caso de decisões capazes de acarretar eliminação total ou parcial de direitos fundamentais ou valores protegidos constitucionalmente (Justen Filho, 2016, p. 271).

Em face das razões expostas, se evidencia a ilegalidade dos atos infralegais expedidos pelo INSS, que extrapolam em muito o poder normativo da Administração Pública ao ferir o conteúdo de normas de hierarquia superior. Com efeito, as alterações nos sistemas de concessão, manutenção e pagamento de benefícios previdenciários violam princípios constitucionais e normas legais mais comecinhas do Direito Previdenciário (Castro; Lazzari, 2023, p. 656).

5 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou analisar em que medida o Comunicado DIVBEN nº 02/2021 e a Portaria PRES/INSS nº 1.382/2021 impactaram o cômputo do período rural indenizado nas aposentadorias por tempo de contribuição. Nesse contexto, a escolha do segurado especial produtor agropecuário como referência deu-se em razão dos períodos de labor desse tipo de segurado frequentemente constituírem uma alternativa para o implemento do tempo de contribuição necessário às aposentadorias, o que naturalmente se observa em regiões onde a atividade rural configura elemento significativo do processo de formação populacional, como é o caso do Rio Grande do Sul.

¹⁵ APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5012742-42.2023.4.04.7202/SC

Para o estudo e identificação dos reflexos a que se propõe avaliar este trabalho, tomou-se como ponto de partida uma abordagem focada nos conceitos principais e necessários à compreensão do tema. Nesse rumo, o primeiro capítulo, cuja proposta consistia no exame da incorporação do período de atividade rural indenizado às aposentadorias por tempo de contribuição, tratou de discorrer acerca do histórico de inserção do trabalhador rural à Previdência Social.

Após a aludida abordagem histórica, com intuito de estabelecer a relação entre o instituto da indenização e o exercício da atividade rural, procedeu-se ao enquadramento do trabalhador rural como segurado especial produtor agropecuário, tendo em vista que o presente trabalho delimitou a discussão do tema a essa espécie de segurado pelos motivos expostos na seção introdutória.

Considerando que as alterações aqui discutidas estão inseridas no contexto da Reforma da Previdência instituída pela Emenda constitucional nº 103/2019, o segundo capítulo concentrou-se na análise dos requisitos das aposentadorias impactadas pelos atos normativos do INSS. Em vista disso, verificou-se que esses atos afetaram o implemento dos requisitos para a aquisição do direito à aposentadoria por tempo de contribuição anterior à Reforma de 2019 e para as aposentadorias das regras de transição, quais sejam, as aposentadorias previstas nos artigos 17 e 20 da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Assentadas as premissas básicas para a compreensão da discussão e das suas inferências, o terceiro capítulo detalhou a forma como os atos infralegais do INSS alteraram o cômputo do tempo de contribuição indenizado. Foram colacionadas decisões judiciais acerca da controvérsia em debate, a partir das quais foi possível verificar o entendimento predominante no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e das Turmas Recursais da 4ª Região, no sentido de desconsiderar as alterações veiculadas pelos atos normativos secundários editados pelo INSS.

Realizada a distinção entre complementação e indenização, bem como a forma de tratamento desses institutos dispensada administrativamente e judicialmente, partiu-se para a avaliação concreta dos impactos dos atos objeto deste estudo. Evidenciou-se que tais atos exorbitaram sobremaneira o poder

normativo da Administração Pública, haja vista a violação ao conteúdo de normas hierarquicamente superiores.

Nesse ponto, extraiu-se de importantes institutos os motivos pelos quais o Comunicado DIVBEN nº 02/2021 e a Portaria PRES/INSS nº 1.382/2021 padecem de ilegalidade. Inicialmente, constatou-se que os atos infralegais em comento subvertem o fato gerador das contribuições previdenciárias, cuja natureza jurídica, conforme entendimento predominante, é tributária. Isso porque impedem que o tempo referente às exações previdenciárias indenizadas integrem o patrimônio jurídico dos segurados à época do exercício da atividade prestada, que é o que configura o fato gerador desses tributos. Outrossim, asseverou-se que o deslocamento dos efeitos dos recolhimentos efetuados em atraso para a data do pagamento, ao invés da data do fato gerador, fere o princípio da irretroatividade, uma vez que a norma a ser aplicada não seria a do fato gerador, mas sim a da data do pagamento.

Outro ponto debatido em relação à ilegalidade dos impactos dos atos normativos da Autarquia Previdenciária foi a inobservância do princípio tributário da vedação ao confisco. Trata-se de ofensa manifesta observada a partir da análise dos parcos efeitos que decorrem da indenização. Sob essa perspectiva, não se afigura razoável que o segurado indenize o INSS, regularizando a sua situação previdenciária e tributária, e desse ajuste não provenha qualquer contraprestação relevante. De fato, mostra-se arbitrária a limitação dos efeitos das contribuições indenizadas para fins de carência, acesso às regras de transição e reconhecimento do direito adquirido.

Importante reflexo dos atos normativos do INSS e do qual se extrai afronta ao direito adquirido é o óbice a que o tempo de atividade rural indenizado integre o patrimônio jurídico do contribuinte conforme a legislação vigente na época em que a atividade foi prestada. Assim, evidenciou-se que as competências indenizadas após 01/07/2020, data de vigência do Decreto nº 10.410/2020, não são computadas para fins contagem do tempo de contribuição necessário ao implemento da aposentadoria por tempo de contribuição regida pelo regramento anterior à Emenda Constitucional nº 103/2019 e para fins de apuração do pedágio das aposentadorias das regras de transição.

Diante dessas implicações e flagrantes violações, assevera-se que o Comunicado DIVBEN nº 02/2021 e a Portaria PRES/INSS nº 1.382/2021 constituem manobra para impedir a concessão de benefícios cujos requisitos já foram severamente endurecidos com o advento da Emenda constitucional nº 103/2019. Conforme foi possível observar, a justificativa para as alterações promovidas pelo Comunicado DIVBEN nº 02/2021 indica a inclusão do § 4º ao art. 28 do Decreto nº 3.048/1999 e a revogação do art. 59 do Decreto nº 3.048/1999. Em face da magnitude de reflexos dessas alterações e das normas e princípios contrariados, notou-se que a aludida justificativa não se presta ao aparente fim proposto.

Em última análise, como observado por Streck, Sarlet e Clève (2005, p. 3):

no Estado Democrático de Direito, é inconcebível permitir-se a um órgão administrativo expedir atos (resoluções, decretos, portarias etc.) com força de lei, cujos reflexos possam avançar sobre direitos fundamentais

Diante desse cenário, fica evidente a orientação das políticas públicas relacionadas à Previdência Social, no sentido de suprimir direitos e garantias, razão pela qual, em um Estado Democrático de Direito, há de se estabelecer e respeitar os limites do princípio da vedação ao retrocesso social, sob pena de se tornarem frequentes as violações a conquistas sociais e padrões normativos há muito consolidados.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2024.

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 12. Ed. Salvador, Juspodivm, 2021.

BAARS, Renata. Câmara dos Deputados. **Fator Previdenciário** (nota técnica). Brasília, 2015. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/22880/fator_previdenciario_r enata.pdf?sequence=1. Acesso em: 3 jun. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a criação do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado especial: O Conceito Jurídico para Além da Sobrevivência Individual**. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2014.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; BERWANGER, Liese Scher. Meio século de proteção previdenciária: Desafios históricos e atuais. **30 anos de seguridade social no Brasil: estudos alusivos aos 30 anos das leis 8.212/91 e 8.213/91**. Curitiba: IBDP, 2021. *E-book*.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. **DECRETO N. 2.172, DE 5 DE MARÇO DE 1997**. Aprova o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social. Brasília: Presidência da República, [1997]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2172.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. **DECRETO N. 3.048, DE 6 DE MAIO DE 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1999]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. **DECRETO Nº 10.410 DE 30 DE JUNHO DE 2020**. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10410.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília: Congresso Nacional, [2019]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. INSS. **Comunicado n. 02/2021 da Divisão de Benefícios do INSS (DIVBEN)**. Brasília: INSS, [2021].

BRASIL. INSS. **Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022**. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Brasília: INSS, [2022]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. INSS. **Portaria PRES/INSS nº 440/2021**. Brasília: INSS, [2021].

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 11, DE 25 DE MAIO DE 1971**. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, [1971]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp11.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. **LEI N. 4.214, DE 2 DE MARÇO DE 1963**. Dispõe sobre o “Estatuto do Trabalhador Rural”. Brasília: Congresso Nacional, [1963]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4214.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. **LEI Nº 8.213, DE 24 DE JULHO DE 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, [1991]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Súmula nº 272 do STJ. O trabalhador rural, na condição de segurado especial, sujeito à contribuição obrigatória sobre a produção rural comercializada, somente faz jus à aposentadoria por tempo de serviço, se recolher contribuições facultativas. **Diário da Justiça**: seção 3, Brasília, DF, p. 191, 19 set. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 537.040 RG/ SC**. Repercussão geral no Recurso Extraordinário. Constitucional. Direito previdenciário. Repercussão geral reconhecida. Existência de repercussão. Relator Min. Dias Toffoli, 09 de agosto de 2011.

BRASIL. 3ª Vara Federal de Chapecó/SC. **Processo nº 5006782-76.2021.4.04.7202**. Constitucional. Direito previdenciário. 26 de julho de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Processo nº 5006782-76.2021.4.04.7202**. Nona Turma. Mandado de Segurança. Constitucional. Direito previdenciário. Relator SEBASTIÃO OGÊ MUNIZ, 08 de outubro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Processo nº 5006782-76.2021.4.04.7202**. Nona Turma. Mandado de Segurança. Constitucional. Direito previdenciário. Relator SEBASTIÃO OGÊ MUNIZ, 08 de outubro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Processo nº 5005235-37.2022.4.04.7114**. Sexta Turma. Mandado de Segurança. Constitucional. Direito previdenciário. Relator JAIRO GILBERTO SCHAFER, 24 de agosto de 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Processo nº 5015563-47.2022.4.04.7107**. Terceira Turma Recursal do RS. Constitucional. Direito previdenciário. Relatora JACQUELINE MICHELS BILHALVA, 17 de julho de 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Processo nº 5017984-75.2020.4.04.7108**. Terceira Turma Recursal do RS. Constitucional. Direito previdenciário. Relatora JACQUELINE MICHELS BILHALVA, 24 de junho de 2024.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **Tema 219 da TNU**. Possibilidade de cômputo de serviço rural exercido por pessoa com idade inferior a 12 anos. Constitucional. Direito previdenciário. Interpretação de lei nº 5008955-78.2018.4.04.7202/SC. 23 de março de 2022.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. **Manual de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*.
CENSO BRASILEIRO DE 1970 DO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rio de Janeiro: IBGE, 1970. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=769&view=detalhes>. Acesso em: 13 abr. 2024.

CONTAG, FETAGs e STRs. **Previdência social rural: potencialidades e desafios**. Brasília/DF, jul. 2016. Disponível em: <https://ww2.contag.org.br/documentos/pdf/16959-7209484-relatorio-previdencia-2.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2024.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 45ª edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FERRANTE, V. L. S. B. O estatuto do trabalhador rural e o FUNRURAL: ideologia e realidade. **Perspectivas**, n.1, p. 189-202, 1976. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1490/1194>. Acesso em: 13 abr. 2024.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 7ª edição. Niterói: Editora Impetus, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO. **Nota Técnica 19**. 2021. Disponível em: https://www.ibdp.org.br/wp-content/uploads/2021/11/NOTATECNICA-19-IBDP_PORTARIA-1382_2021.pdf. Acesso em: 28 set. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 23ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MARTINS, Sergio P. **Direito da seguridade social: direito previdenciário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. *E-book*.

MAZZA, Alexandre. **Curso de direito tributário**. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. *E-book*.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33ª edição. São Paulo: Malheiros, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O direito adquirido e o direito administrativo. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 10, p. 75-85, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 9ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Kivia Cunha Pereira Pinto. O Direito adquirido e o princípio da segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 233, p. 213–228, 2003. DOI: 10.12660/rda.v233.2003.45449. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45449>. Acesso em: 25 jun. 2024.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. *E-book*. ISBN 9786553625983. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553625983/>. Acesso em: 23 abr. 2024.

SANTOS, T. G. D. Trabalhadores rurais brasileiros e Previdência Social Especial Rural na natureza habitada. **REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO SOCIAL**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 56–83, 2018. Disponível em: <https://rbds.emnuvens.com.br/rbds/article/view/29>. Acesso em: 23 abr. 2024.

SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**. 9ª edição. Curitiba: Alteridade, 2021.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **NOTA TÉCNICA SOBRE A PORTARIA INSS Nº 1.382/2021**. Belo Horizonte: IEPREV, 2021. (Nota Técnica, n. 27).

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Revista da ESMESC**, v. 12, n. 18, p. 15-24, 2005. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/20381/os-limites-constitucionais-das-resolucoes-do-conselho-nacional-de-justica--cnj--e-conselho-nacional-do-ministerio-publico--cnmp>. Acesso em 01 jun. 2024.

VIANNA, João Ernesto A. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. *E-book*.