

A ATUAL TAXATIVIDADE DO CNIS

E a inversão do ônus da prova em favor do segurado?

Por Anna Carla M. Fracalossi¹

Em 1989, o Governo Federal determinou a criação do CTN – Cadastro Nacional do Trabalhador, por meio do Decreto nº 97.936 de 1989², destinado a registrar informações de interesse do trabalhador, do Ministério do trabalho – MTb, do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS e da Caixa Econômica Federal – CEF.

Posteriormente em 1991 com a publicação da Lei nº 8.212 que, dentre outras disposições, instituiu o plano de custeio da previdência social; o CNT passou a denominar-se CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais - composto, basicamente de quatro principais bancos de dados a saber: cadastro de trabalhadores, de empregadores, de vínculos empregatícios e de remuneração do trabalhador empregado e recolhimentos do contribuinte individual.

Um dos objetivos pretendidos por este CNIS³ é a manutenção de informações confiáveis sobre a vida laboral do trabalhador a fim de gradativamente desincumbi-los do

¹ Professora da matéria Seguridade Social do Curso de Direito da UCSAL. Advogada.

² Na forma de consórcio entre Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), Ministério do Trabalho (MTb) e Caixa Econômica Federal (CEF).

³ Demais objetivos:

- inibir fraudes e desvios na concessão de benefícios previdenciários e trabalhistas mediante o cruzamento das informações administradas pelos vários sistemas governamentais;
- buscar o gerenciamento racional e coordenado de informações dispersas em sistemas de diversos órgãos governamentais;
- simplificar e reduzir os procedimentos e os custos de coleta de informações sociais impostos aos estabelecimentos empregadores e à sociedade;
- instrumentalizar as instituições governamentais com informações sociais confiáveis como forma de subsidiar a formulação e a avaliação das políticas públicas; e
- contribuir para a integração das informações administradas por outras instituições governamentais no âmbito da Seguridade Social.

ônus de ter que provar perante o INSS os valores de suas remunerações, dado este necessário no cálculo dos benefícios previdenciários a que fazem jus.

Tal objetivo, inclusive, já possui singular vinculação institucional e aplicação direta nos procedimentos de concessão dos diversos benefícios previdenciários hoje administrados pelo INSS.

Vale aqui transcrever o texto do art. 29-A da Lei nº 8.213/91

O Art. 29-A. O INSS utilizará, para fins de cálculo do salário-de-benefício, as informações constantes no Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS sobre as remunerações dos segurados

Tal artigo fora acrescido no ordenamento jurídico pela Lei nº 10.403 de 08.01.2002, valendo aqui mencionar que tal inclusão se deu para que fosse possível a utilização das informações constantes nos bancos de dados do CNIS sobre a remuneração dos segurados, objetivando simplificar a comprovação dos salários de contribuição por parte dos segurados do RGPS.

Assim, tal alteração passou a ser conclamada pela doutrina como “inversão do ônus da prova”, no entanto, na prática, tem sido manejada pelo INSS de forma a verdadeiramente dificultar o acesso do segurado ao benefício. Senão vejamos:

Inobstante tal avanço contido na Lei nº 8.213/91 em seu art. 29-A, o Decreto nº 3.048/99 que aprova o regulamento da Previdência Social, traz em seu art. 19 determinação decorrente de nova redação que preceitua que os dados do CNIS valem para todos os efeitos como prova de filiação à Previdência Social, relação de emprego, tempo de serviço ou de contribuição e salários-de-contribuição e, quando for o caso, relação de

emprego, podendo, em caso de dúvida, ser exigida pelo Instituto Nacional do Seguro Social a apresentação dos documentos que serviram de base à anotação.

Sobre este tema o Ilustre Jurista e Professor Marcelo Leonardo Tavares em sua obra Direito Previdenciário, 6ª ed, Lúmen Júris, p. 87, assevera:

O Decreto nº 3048/99, no art. 19, dispõe que, se as informações constantes sobre contribuições ou remunerações não constarem no CNIS, o vínculo não será considerado, facultado ao segurado solicitar, a qualquer momento a inclusão, exclusão ou retificação das informações constantes do CNIS, com a apresentação dos documentos comprobatórios dos dados divergentes, conforme critérios definidos pelo INSS. Ora, essa última previsão sem amparo legal (o art. 29-A da lei 8.213/91, dispõe sobre a inversão do ônus da prova, fazendo com que prevaleçam, a princípio, as anotações do CNIS somente para fins de utilização dos salários-de-contribuição no cálculo do salário de benefício), desequilibra o ônus da prova em desfavor do hipossuficiente, fazendo com que este arque com a obrigatoriedade de provar com elementos que se não sabe de antemão (pois serão definidos conforme critérios escolhidos pelo INSS), a relação de trabalho. Se o empregado apresenta a carteira de trabalho e o contrato lavrado, não se pode desvalorizar essa prova impondo a ele exigências abusivas, principalmente porque a lei atribui à empresa a obrigação de escrituração contábil dos fatos geradores e de recolhimento das contribuições.

Sem dúvida, a previsão constante no art. 19 do Decreto nº 3.048/99, com redação dada pelo Decreto nº 4.079 de 09.01.2002, que determina a desconsideração do vínculo empregatício não constante do CNIS, avança o texto legal, o qual não autoriza tal interpretação desleal.

Tal afirmação é enérgica em decorrência de que a própria Constituição Federal determina em seu art. 201 que a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo, de filiação obrigatória, observando os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e deverá atender a uma série de contingências, denominadas pela doutrina especializada de riscos sociais, elencados nos seus incisos.

Assim é que, a teor do previsto no art. 195, II da CF/88, os segurados da previdência social são contribuintes direitos do sistema securitário (caráter contributivo), sendo que tal relação prévia de custeio é a responsável por imprimir a relação de filiação ao Regime Geral de Previdência Social.

Segundo o art. 20 do decreto 3.048/99 que aprovou o regulamento da Previdência Social, *filiação é o vínculo que se estabelece entre pessoas que contribuem para a previdência social e esta, do qual decorrem direitos e obrigações.*

O art. 11 da Lei nº 8.213/91 traz em seu bojo o enquadramento legal acerca dos segurados obrigatórios do RGPS, sendo que para os segurados obrigatórios o vínculo (filiação) se estabelece com exercício da atividade laborativa descrita na norma previdenciária que faz nascer a relação jurídica previdenciária, com direitos e obrigações daí decorrentes.

O Decreto nº 3.048/99, traz por fim em seu art. 20 parágrafo único:

Art.20. Filiação é o vínculo que se estabelece entre pessoas que contribuem para a previdência social e esta, do qual decorrem direitos e obrigações.

Parágrafo único. A filiação à previdência social decorre automaticamente do exercício de atividade remunerada para os segurados obrigatórios e da inscrição formalizada com o pagamento da primeira contribuição para o segurado facultativo.

Verifica-se que para o segurado obrigatório, como os empregados, os contribuintes individuais, não é necessário o recolhimento de contribuições para que a vinculação jurídica se instaure, muito menos que tais recolhimentos estejam lançados em um Cadastro de Informações Sociais, como o ora enfocado, vez que a filiação precede a contribuição, sendo a própria razão de ser desta.

Nesse sentido, Feijó Coimbra⁴ esclarece que “*o que define propriamente o segurado, não é o fato de que tenha recolhido as contribuições, mas a situação declarada na lei como deferidora deste status. Apurando que relativamente a este cidadão, tal situação se configura, desde então ele é um segurado, pois a norma jurídica incide, de maneira automática, no suporte fático descrito no texto legal*”.

Assim, o vínculo jurídico previdenciário não possui natureza contratual, em face da obrigatoriedade da vinculação. No dizer de Feijó Coimbra trata-se de um aspecto da intervenção do estado no sentido de proporcionar amparo, mediante serviços públicos para esse fim criados e mantidos, do que resulta para o cidadão assim contemplado pela letra da lei, não uma situação de parte contratante, mas de status de segurado.

Portanto, o vínculo da filiação para os segurados obrigatórios se aperfeiçoou com o exercício da atividade laborativa descrita na legislação previdenciária, independentemente de quaisquer outras circunstâncias como tempo de serviço ou recolhimento de contribuições, que para essa relação jurídica do Estado com o segurado obrigatório, vale salientar, são indiferentes.

Outrossim, o art. 17 da lei 8.213/91 determina:

Art. 17. O Regulamento disciplinará a forma de inscrição do segurado e dos dependentes.

A inscrição a que se refere o artigo supra citado é o ato administrativo que identifica o segurado perante o órgão previdenciário. Segundo Russomano⁵, “é ato de

⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de, LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005.

⁵ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de, LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005.

natureza administrativa pelo qual se opera, no âmbito interno do INSS, o registro do segurado”.

Conclui-se primeiramente que a previsão do atual art. 19 do Decreto nº 3.048/99 carece completamente de amparo legal, uma vez que o art. 29-A da lei 8.213/91 não o autoriza a exigir do segurado a demonstração de todas as informações que não constarem no CNIS ou que divergirem das que lá se encontrem.

Urge ainda lembrar que a redação original do art. 19 do Decreto nº 3048/99, apenas disciplinava que a anotação na Carteira Profissional e/ou na Carteira de Trabalho e Previdência Social vale para todos os efeitos como prova de filiação à previdência social, relação de emprego, tempo de serviço e salário-de-contribuição, podendo, em caso de dúvida, ser exigida pelo Instituto Nacional do Seguro Social a apresentação dos documentos que serviram de base à anotação.

Como já mencionado apenas após as alterações trazidas pelo Decreto nº 4.079 de 09/01/2002 é que tal aberração jurídica instaurou-se no sistema de proteção social brasileiro.

Assim é que na verdade ao determinar a inversão do ônus da prova a favor do segurado, para considerar como verdadeiras, a princípio, as anotações do CNIS somente para fins de utilização dos salários-de-contribuição no cálculo do salário de benefício, buscou a Lei nº 8.213/91 auxiliar os segurados a alcançar direitos sociais fundamentais garantidos na carta constitucional.

Esse desvirtuamento da vontade expressa do legislador por meio de decretos editados pelo executivo, tem em seu escopo o intuito de restringir direitos ferindo assim os objetivos fixados constitucionalmente para a seguridade social, e, em particular, para a

previdência social, sob a forma de princípios elencados no art. 194, parágrafo único e incisos.

Assim, tal restrição operada pela existência no mundo normativo do atual art. 19 do Decreto nº 3.048/99 se traduz em verdadeiro retrocesso na proteção do núcleo das prestações sociais sobre a matéria.

Tal porque a nossa Carta Magna em seu art. 201, I, disciplina:

“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:

I – cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;”

Eis que pode ser verificado o caráter constitucional da proteção que é dada ao segurado do RGPS quanto aos eventos contingenciais denominados de riscos sociais, não podendo o Instituto negar-se sequer a processar qualquer pedido que lhe for formulado.

Bibliografia

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas – Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*: 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. (Coordenador) *A nova Interpretação Constitucional, Ponderação, Direitos Fundamentais e relações privadas*: 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de, LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005.

IBRAHIM, Fábio Zambite. *Curso de Direito Previdenciário*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

JORGE, Tárzis Nametala. *Elementos de Direito Previdenciário – Custeio*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

LEITE, Celso Barroso, VELLOSO, Luiz Paranhos. *Previdência Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios do direito previdenciário*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 1995.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. *Fundamentos de Direito da Seguridade Social*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. *Execução da Contribuição Previdenciária na Justiça do Trabalho*. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAES, Marcelo Estevão. *Seguridade Social e Direitos Humanos*. Trabalho apresentado no Seminário Desafios da Previdência – Atualidades do pensamento de Francisco de Oliveira. IPEA/IBGE, Rio de Janeiro 05/12/2002.

SOUZA, Lílian Castro de. *Direito Previdenciário – Série Leituras Jurídicas: provas e concursos*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito Previdenciário*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2005.

_____. *Previdência e Assistência Social – Legitimação e Fundamentação Constitucional Brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2003.