

## A ATUAL TAXATIVIDADE DO CNIS

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

Por Anna Carla M. Fracalossi<sup>1</sup>

Em 1989, o Governo Federal determinou a criação do CTN – Cadastro Nacional do Trabalhador, por meio do Decreto nº 97.936 de 1989 <sup>2</sup>, 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; assim, 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 CNIS <sup>3</sup> era a manutenção de informações confiáveis sobre a vida laboral do trabalhador a fim de gradativamente

---

<sup>1</sup> Professora da matéria Seguridade Social do Curso de Direito da UCSAL. Advogada.

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

<sup>3</sup> 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.

desincumbi-los do 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, em razão de estarem incluídos no sistema de proteção social.

Tal objetivo, inclusive, já possui singular vinculação institucional e aplicação direta nos procedimentos de concessão dos diversos benefícios previdenciários hoje administrados pelo INSS, ante a previsão contida no atual 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 à Lei nº 8.213/91 pela Lei nº 10.403 de 08.01.2002, valendo ressaltar que tal inclusão se deu visando a utilização das informações constantes nos bancos de dados do CNIS sobre as remunerações dos segurados, objetivando esta medida a simplificação das rotinas acerca da 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, tal mudança legislativa 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, fazendo constar 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 ultima 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, que em momento algum autorizou tal interpretação desleal para o segurado.

Tal afirmação é enérgica vez que uma vez comparados a previsão contida na norma regulamentadora e a previsão disposta no texto constitucional em seu art. 201, temos que, dentre outras premissas, constitucionalmente, a previdência social é organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo, e de filiação obrigatória!!!

Assim é que, a teor do previsto no art. 195, II da CF/88, os segurados da previdência social são contribuintes diretos 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 Coimbra<sup>4</sup> 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 aperfeiçoa 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 Russomano<sup>5</sup>, “é ato de

---

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

<sup>5</sup> 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 relembrar 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, conclui-se, 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 a Autarquia Federal 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, Társis 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, Lílían 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: Lúmen Juris, 2005.

\_\_\_\_\_. *Previdência e Assistência Social – Legitimação e Fundamentação Constitucional Brasileira*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.