



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA
Tribunal Regional Federal da 4ª Região - 6ª Turma

Processo nº : **5017267-34.2013.404.7100/RS**
Apelantes : Ministério Público Federal
Instituto Nacional do Seguro Social - INSS
Apelados : Os mesmos
Relator : Juiz Federal Paulo Paim da Silva

Exmo. Relator,

Colenda Turma:

I. RELATO

Trata-se de **apelações** interpostas pelo **Ministério Público Federal** (Evento 18 dos autos originários) e pelo Instituto Nacional do Seguro Social (Evento 20 dos autos originários) nos autos da **ação civil pública** ajuizada pelo primeiro em desfavor do segundo objetivando provimento jurisdicional que determine à autarquia previdenciária que (Evento 1 dos autos originários):

- “c.1) se abstenha de fixar idade mínima para fins de reconhecimento de tempo de serviço e de contribuição pelo exercício das atividades descritas no art. 11 da Lei 8.213/91, admitindo, para comprovação de seu exercício, os mesmos meios probatórios postos à disposição dos demais segurados;
- c.2) altere seus regulamentos internos para adequá-los ao comando sentencial;
- c.3) comunique às suas Gerências Executivas e Agências da Previdência



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

Social a necessidade de fazer observar a obrigação estabelecida na sentença”

Na **sentença** (Evento 24), o juízo *a quo* **julgou parcialmente procedente** o pedido formulado, nos seguintes termos:

“(…) ANTE O EXPOSTO, rejeitando todas as preliminares suscitadas, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** a presente Ação Civil Pública, apenas para o fim de reconhecer a ilegalidade da exigência constante no artigo 76 da IN nº 45/2010 - INSS, ora revogado, condenando o INSS a se abster de exigir em seus regulamentos internos, para comprovação de tempo de serviço/contribuição em idade inferior à mínima prevista no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal, meios probatórios mais restritos do que aqueles oportunizados nas demais situações, especialmente restringindo tal prova a documentos em nome do próprio menor e contemporâneos ao exercício da atividade.”

Em suas **razões de apelação**, o **Ministério Público Federal** sustentou, em síntese, que: **(a)** a Constituição Federal, em seu art. 7º, XXXIII, assegura o direito trabalhista à proibição do trabalho do menor, todavia não veda o reconhecimento do tempo de serviço ou contribuição na hipótese da ocorrência indesejada de trabalho infanto-juvenil; **(b)** o não reconhecimento, por parte do INSS, da atividade desempenhada por conta de limite etário fixado por norma de natureza trabalhista fere os princípios constitucionais da universalidade, da legalidade estrita - e o próprio art. 11 da Lei nº 8.213/91 -, da proteção geral do trabalhador, da justiça social e do direito adquirido; **(c)** não pode o trabalhador ser punido duplamente: uma vez com a perda de sua infância em razão do trabalho, e outra com o não reconhecimento desse trabalho pelo INSS, que o faz sem qualquer fundamento jurídico, de modo prejudicial ao trabalhador; **(d)** a jurisprudência dos



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

Tribunais Superiores vem reconhecendo o tempo de serviço constituído mesmo em idade anterior aos 12 anos; **(e)** nenhum ilícito será estimulado com a procedência da presente demanda, já que não decorre da lógica essa conclusão, sendo fato irrefutável que o INSS não quer é reconhecer o direito advindo do trabalho que foi prestado precocemente; **(f)** a autarquia previdenciária possui todos os meios necessários para fins de verificar se o segurado exerceu atividades abrangidas pela Previdência Social, de modo que não se trata de competência exclusiva do Poder Judiciário aferir a existência, ou não, de labor anterior ao limite etário mínimo.

Pugna o Ministério Público Federal como apelante, valendo-se de tal argumentação, pela reforma da sentença a fim de que o feito seja julgado totalmente procedente.

A **autarquia previdenciária**, por sua vez, sustentou, em resumo, a ausência de interesse de agir por parte do Ministério Público Federal, uma vez que a parcial procedência da ação civil pública fundou-se em discussão sobre entendimento administrativo que já havia sido alterado oficialmente. Esclareceu que, no ano de 2013, o INSS revogou - por meio da IN nº 70/2013 -, o disposto no art. 76 da IN nº 45/2010, não havendo mais, portanto, qualquer distinção entre a forma de comprovação do trabalho dos menores e dos maiores de idade para fins previdenciários. Por fim, argumentou que a eficácia da sentença proferida deve ficar restrita aos limites da competência territorial do órgão prolator, nos termos do art. 16 da Lei nº 7.347/1985.

Intimados, o Ministério Público Federal e Instituto Nacional do Seguro Social apresentaram contrarrazões, respectivamente, nos Eventos 24 e 25 dos autos originários.

Abriu-se vista ao Ministério Público Federal para, na condição de *custos legis*, apresentar parecer.

É, em resumo, o relatório.



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

II. ANÁLISE MINISTERIAL

A controvérsia central desta ação é a **negativa do INSS de contar, para fins previdenciários, o tempo efetivamente trabalhado por menores de idade nas condições vedadas pelo art. 7º, XXXIII, CF**, enquanto o Ministério Público Federal sustenta que **tal negativa é indevida porque não encontra amparo no referido dispositivo constitucional, afronta a legislação de regência e traz como consequência um duplo prejuízo ao menor** que, além de ter trabalhado nas hipóteses vedadas pela Constituição, em prejuízo à sua infância e adolescência, vê-se impedido de contar esse tempo para fins previdenciários.

A **sentença merece ser parcialmente reformada**, pelos fundamentos a seguir apresentados.

II. 1 - Do recurso de apelação do Ministério Público Federal

II. 1.1. Da equívoca interpretação do art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal em afronta ao princípio da razoabilidade

De início, verifica-se que o **juízo a quo**, ao desacolher, no mérito, a pretensão do Ministério Público Federal e julgar parcialmente procedente a presente ação civil pública, **fundou-se na “absoluta proibição do trabalho do menor pela Constituição Federal de 1988”**, nos seguintes termos:

“(…) Com efeito, a pretensão de admitir o reconhecimento para fins previdenciários de todo e qualquer labor exercido por crianças ou adolescentes, independentemente da idade, não pode ser acolhida, em minha convicção. Tenho que inexistente norma de



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

conteúdo e relevância superior à constitucional, sendo ela, espaço de produção legislativa do constituinte originário ou derivado, a apropriada seara para estabelecimento de absoluta proibição do trabalho do menor! Admitir que, à luz da EC nº 20/98, o menor de dezesseis anos exerça atividade profissional exceto como aprendiz desde os quatorze anos, significa pôr por terra o significado da vedação e o seu intuito. A título de exemplo, ainda que atualmente se admita para o tempo de labor rural em regime de economia familiar o limite mínimo de 12 anos, considero que tal se faz possível para situações de exercício sob a égide constitucional que tinha tal idade como mínima, ou seja, anteriormente a 1988, a fim de que, ante eventual colisão com a idade estabelecida no artigo 11 da Lei nº 8.213/91, fosse priorizado o limite constitucional. Assim, para segurados que pretendem o reconhecimento do tempo laborado entre os 12 e 14 anos de idade, p.ex., desde que este biênio tenha ocorrido antes da promulgação da CF de 1988, tenho por admissível a pretensão, porém, a partir da 'Constituição Cidadã', não mais se faz possível tal excepcionalidade. [...] **Admitir seja retirado dos atos administrativos do INSS o limite etário mínimo para reconhecimento de labor implicaria não apenas em desconsiderar os expressos termos da lei e da Constituição como, noutra visão, abortar vedação àquela consideração de atividade vedada pela Carta Magna, implicando, na prática, em liberação da mesma para fins previdenciários.**" (grifos ausentes no original)

*Data maxima venia, essa não é a melhor interpretação do dispositivo constitucional, assegurador de um **direito dos trabalhadores**, para cuja efetividade há*



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

outros meios menos gravosos de que pode e deve se valer o Estado e que não importam em vantagens tão gravemente desproporcionais aos destinatários do direito: os menores.

Lê-se no dispositivo:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

Ora, da leitura do dispositivo mencionado, **não se identifica qualquer vedação ao reconhecimento do trabalho prestado por pessoas com idade inferior ao limite legal.** Ou seja, “a Constituição assegura o direito trabalhista à proibição do trabalho do menor, porém não veda o reconhecimento do tempo de serviço ou contribuição na hipótese da ocorrência indesejada de trabalho infanto-juvenil”.

Por outro lado, a proibição constitucional ao trabalho de menores é um **direito do trabalhador para cuja efetividade deve o Estado atuar contra aqueles que o violam**, vale dizer, os tomadores desse trabalho, que dele se beneficiam não raro com negativa de outros direitos trabalhistas, **não contra as vítimas de sua inefetividade.** Sabidamente, **dispõe o Estado de farto instrumental sancionatório de responsabilização administrativa e de programas sociais de largo espectro como o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) que, orientados para o mesmo objetivo do dispositivo constitucional são muito menos gravosos aos menores do que a postura do INSS combatida nesta ação e que carece de amparo legal, como adiante**



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

demonstrado.

Nesse mesmo sentido, como bem apontado na apelação, a **jurisprudência do Supremo Tribunal Federal mostra-se “favorável ao reconhecimento do direito ao cômputo do tempo de serviço ou de contribuição verificado abaixo do limite etário fixado por norma de natureza trabalhista, especialmente após os 12 anos de idade”**:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDENCIÁRIO. CONTAGEM DE TEMPO PARA CONCESSÃO DE APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. TRABALHO RURAL E URBANO. TEMPO DE ATIVIDADE QUANDO MENOR DE QUATORZE ANOS. POSSIBILIDADE. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO DE FORMA INTEGRAL. SÚMULA N. 279 DO STF.

1. A aposentadoria por tempo de serviço pode ser integrada pela contagem de tempo laborado quando o trabalhador menor de idade não tenha completado quatorze anos. Precedentes: AI 529.694, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 11/03/05, e RE 104.654, 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Rezek, DJ 25.04.86.

2. *In casu*, o acórdão considerou como início da contagem do tempo para concessão do benefício a data de 01/01/60, quando o recorrido tinha apenas 09 (nove) anos de idade. [...] Sem razão a recorrente. [...] No mérito, quanto à impossibilidade de contagem de tempo de serviço para aposentação do trabalhador com menos de 14 (quatorze) anos de idade, há de se levar em conta a natureza da norma que estabeleceu tal vedação. O art. 157, IX, da CF/ 46 possuía a seguinte redação: “Art. 157 - A legislação do trabalho e a da



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: (...) IX - proibição de trabalho a menores de dezoito anos; em indústrias insalubres, a mulheres e a menores, de dezoito anos; e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as admitidas pelo Juiz competente”. **Da simples leitura do dispositivo, percebe-se que o objetivo do constituinte da época era instituir proteção para as crianças à exposição extemporânea ao trabalho, ou seja, a regra foi erigida em proveito desses trabalhadores, não podendo ser utilizada agora para tolher seus direitos, dessa forma, mesmo que tenha sido vedado, na teoria, o trabalho infantil, se este ocorreu no mundo dos fatos, não há como sustentar que uma norma constitucional que lhe conferia benefícios seja utilizada em seu prejuízo.** [...] Nesse passo, confira-se parte do voto do e. Min. Francisco Rezek quando do julgamento do RE 104.654, 2ª Turma, DJ de 25/04/86: “Está claro, ainda, que a regra do inciso X do mesmo dispositivo constitucional - proibindo qualquer trabalho ao menor de doze anos - foi inscrita na lista das garantias dos trabalhadores em proveito destes, e não em seu detrimento. Não me parece, assim, razoável o entendimento da origem, que invoca justamente uma norma voltada para a melhoria da condição social do trabalhador, e faz dela a premissa de uma conclusão que contraria o interesse de seu beneficiário, como que a prover nova espécie de ilustração para a secular ironia *summum jus, summa injuria.*” [...] *Ex Positis*, NEGO PROVIMENTO ao recurso extraordinário.

(STF, RE nº 633.797, Relator Ministro Luiz Fux, Decisão Monocrática, DJe 28/04/11) (grifos ausentes no original)



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

Por fim, **quanto ao fundamento utilizado pelo magistrado sentenciante de que a revogação do art. 30 da IN nº 45/10 - que prevê a limitação objeto da ação - acabaria por gerar efeito inverso ao pretendido “com possível aumento do trabalho infantil”, o mesmo não merece prosperar.**

A afirmação proclama a ineficiência do Estado em reprimir a violação das leis trabalhistas, o que não condiz com toda a estrutura estatal para reprimi-la, seja pela via administrativa, para a qual há uma diferenciada estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego, com Superintendências organizadas em todos os Estados da Federação dotadas de quadro de pessoal efetivo altamente qualificado, seja pela via judicial, em que há um ramo do Ministério Público e uma Justiça especializados na matéria trabalhista.

A **mobilização dessa diferenciada estrutura estatal** para a repressão do trabalho de menores é **muito menos gravosa** às verdadeiras vítimas da violação constitucional e, portanto, uma imposição do **princípio da razoabilidade**.

Essas atividades de repressão ao trabalho infantil pelos órgãos de proteção do trabalhador e do menor certamente não seriam prejudicadas na **hipótese de eventual procedência presente demanda**. Neste ponto, especificamente, vale fazer referência à argumentação exarada pelo Ministério Público Federal em sede de apelação (Evento 18 - RAZAPEL1, fls. 16/17):

“(…) Ressalte-se, nessa senda que tal atividade fiscalizatória sempre gera, com a chancela do Estado, o reconhecimento dos direitos trabalhistas e previdenciários dos envolvidos, menores ou não. Enfim, realmente não se vislumbra como reconhecer o tempo de serviço e de contribuição do jovem trabalhador possa influenciar negativamente as ações de repressão do trabalho infanto-juvenil. **Qual autoridade deixaria de cumprir seu papel em razão disso? Com efeito, é difícil**



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

crer quer a autoridade dotada de poder de polícia administrativa deixe de se debruçar sobre a questão efetiva do labor infantil por conta de que, muitos anos após, tal tempo de trabalho será reconhecido pelo INSS.

Na linha da sentença, o Recorrido argui que, em se reconhecendo o tempo de serviço/contribuição prestado na infância ou adolescência, estar-se-ia estimulando o ingresso prematuro de indivíduos no mercado de trabalho. Pergunta-se: quem ficaria estimulado a tanto? Seria o próprio menor, que nem mesmo deve saber o significado da palavra “previdência” e sendo despido de capacidade contrafactual, que estaria a pensar em desde já trabalhar para dali a muitos anos poder se aposentar? Ou seus responsáveis que, a pretexto de prestar-lhe um favor e zelar pelo futuro do jovem, lhe subtraem a infância ou a adolescência? Tampouco o explorador do trabalho infantil, que abusa de menores pelo lucro fácil que lhe gera, certamente nem lhe ocorrendo que estará assegurando proteção previdenciária a quem quer que seja no futuro, estando sujeito a toda sorte de sanções, em especial criminais (arts. 136 e 149 do CP).” (grifos ausentes no original)

Enfim, sendo certo que nenhum ilícito será estimulado com a procedência da demanda, bem como em decorrência da afronta ao disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal, **deve ser reformada a sentença**, a fim de que seja julgada procedente a ação civil pública.

II. 1.2. Da violação ao art. 11 da Lei nº 8.213/91



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

Ademais, a **conduta do INSS de fixar idade mínima para fins de reconhecimento de tempo de serviço e de contribuição** pelo exercício das atividades descritas no art. 11 da Lei nº 8.213/91, **afronta esse dispositivo**, ao criar restrições nela inexistentes para a caracterização dos trabalhadores para fins previdenciários.

Certo é que **não há razão para se criar um conflito entre a norma que visa a proteger o menor** (art. 7º, XXXIII, CF) - tornando proibido o trabalho para certas idades - e a **que pretende alcançar proteção previdenciária ao trabalhador** (art. 11 da Lei nº 8.213/91), especialmente na medida em que o sistema normativo-previdenciário não adota esse limite.

Importa salientar, inclusive, **o desempenho das atividades de cobertura obrigatória previstas no art. 11 da Lei de Benefícios** acaba, para muitos, por gerar uma genuína **filiação do trabalhador à Previdência Social**, uma vez que a legislação não questiona sua idade. Isto porque a **filiação previdenciária**, ao contrário do ato de inscrição (art. 17 da Lei nº 8.213/91), **“ocorre automaticamente pelo exercício da atividade”**¹.

Sobre a questão em debate, preciso o esclarecimento prestado pelo Ministério Público Federal em suas razões de apelo (Evento 18 - RAZAPEL1, fls. 07/08):

“(…) É certo, por outro lado, que o art. 11, inciso VII, alínea “c”, da Lei 8.213/91 estipula a idade mínima de 16 anos ao filho que labore em regime de economia familiar para fins de enquadramento na atividade, sendo este o único caso em que a legislação previdenciária realmente prevê um marco etário mínimo. Todavia, não se pode admitir - ainda em nome do princípio

¹ LEITÃO, André Studart. Teoria Geral da Filiação Previdenciária. São Paulo: Conceito Editorial, 2012, p. 198.



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

da igualdade - que apenas esta classe de segurado sofra tal discriminação; assim é que, em concreto, a limitação legal em questão não deve chegar ao ponto de surtir o efeito de desconsiderar o tempo de serviço ou de contribuição angariado ainda que abaixo desse limite etário.

Assim agindo - não reconhecendo a atividade desempenhada por conta de limite etário fixado por norma de natureza trabalhista -, enfim, o INSS fere os princípios constitucionais da universalidade, da legalidade estrita - e o próprio art. 11 da Lei 8.213/91 -, da proteção geral do trabalhador, da justiça social e o direito adquirido, justificando-se, também por essas razões, a reforma da sentença.”

Com efeito, o que se percebe é que, na verdade, **a autarquia previdenciária incorre em interpretação jurídica que prejudica, ilicitamente, o trabalhador.** A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive, corrobora este entendimento:

Agravo de instrumento. 2. Trabalhador rural ou rurícola menor de quatorze anos. Contagem de tempo de serviço. Art. 11, VII, da Lei nº. 8213. Possibilidade. Precedentes. 3. Alegação de violação aos arts. 5º, XXXVI; e 97, da CF/88. Improcedente. Impossibilidade de declaração de efeitos retroativos para o caso de declaração de nulidade de contratos trabalhistas. Tratamento similar na doutrina do direito comparado: México, Alemanha, França e Itália. Norma de garantia do trabalhador que não se interpreta em seu detrimento. Acórdão do STJ em conformidade com a jurisprudência desta Corte. 4. Precedentes citados: AgRAI 105.794,



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

2ª T., Rel. Aldir Passarinho, DJ 02.04.86; e RE 104.654, 2ª T., Rel. Francisco Rezek, DJ 25.04.86 5. Agravo de instrumento a que se nega provimento.

(STF, AI nº 529.694/RS, Relator p/ Acórdão Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 11/03/05) (grifos ausentes no original)

Da mesma forma, sem, todavia, ingressar no mérito do labor desempenhado antes dos 12 anos de idade completos, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO POR MENOR DE 14 ANOS. POSSIBILIDADE. CONDIÇÃO DE SEGURADO ANTERIOR À LEI Nº 8.213/91. IRRELEVÂNCIA. CONTRIBUIÇÃO RELATIVAMENTE AO PERÍODO DE ATIVIDADE RURAL. DESNECESSIDADE.

- Ainda que mereça todo o repúdio o trabalho exercido por crianças menores de 14 anos de idade, ignorar tal realidade, ou entender que esse período não deverá ser averbado por falta de previsão legal, esbarra no alcance pretendido pela lei. Ao estabelecer o limite mínimo de 14 anos, o legislador o fez em benefício do menor, visando a sua proteção, não em seu prejuízo, razão pela qual o período de trabalho prestado antes dos 14 anos deverá ser computado como tempo de serviço para fins previdenciários.

- "A ausência da qualidade de segurado não inviabiliza o exercício do direito à contagem do tempo de serviço, porque não se



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

confundem o direito ao benefício previdenciário, ele mesmo, e o direito à contagem, conversão e averbação de tempo de serviço, que é de natureza subjetiva, enquanto relativo à realização de fato continuado, constitutivo de requisito à aquisição de direitos subjetivos outros, estatutário ou previdenciário, de que é instrumental." (EDcl no REsp nº 409.986/RS, Relator Ministro Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, DJ 24.03.2003, p. 295) (...)

- Nego provimento ao agravo regimental.

(STJ, AgRg no REsp 504.745/SC, Relator p/ Acórdão Ministro Hélio Quaglia Barbosa, Sexta Turma, DJe 21/03/05)

Sendo assim, **deve ser provido o apelo do Ministério Público Federal**, devendo ser reformada a sentença para que seja julgada totalmente procedente a ação civil pública.

II. 2 - Do recurso de apelação do Instituto Nacional do Seguro Social

O recurso do INSS não merece provimento pelos fundamentos a seguir apresentados.

II. 2.1. Da ausência de violação ao art. 267, VI, do CPC

Não merece prosperar o argumento trazido pelo INSS de que “a parcial procedência da ação civil pública fundou-se em discussão sobre entendimento administrativo que já havia sido alterado oficialmente”, razão pela qual deveria ser extinto o processo com fulcro no art. 267, VI, do CPC em virtude da suposta falta de interesse de agir.



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

Isto porque **o juízo a quo já analisou, criteriosamente, a questão, decidindo por afastar o referido argumento** - também suscitado, como preliminar, em sede de contestação -, nos seguintes termos (Evento 14 dos autos originários):

“AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR

Em que pese o extenso arrazoado efetuado pela autarquia a legitimar sua pretensão de acolhimento da ausência de interesse de agir - o qual me parece, com a devida vênia, mais adequado ao próprio mérito da pretensão - não vejo como acolher a preliminar.

Isto porque o aspecto mais relevante ali invocado em relação ao interesse processual diz respeito à alteração de entendimento da autarquia no tocante às implicações previdenciárias decorrentes do exercício laboral anterior àquele limite etário mínimo, consubstanciadas inclusive na Nota 76/2013. **Em que pese efetivamente constitua aquela Nota importante avanço no posicionamento do INSS sobre a questão, não torna ela despicienda a tutela jurisdicional pleiteada, porquanto não acolhe a totalidade dos pedidos formulados pelo MPF. Isto porque apenas admite aquela Nota que, uma vez reconhecida na esfera trabalhista a relação de emprego do menor de 16 anos, possa a autarquia considerá-lo segurado e outorgar efeitos de proteção previdenciária em relação ao mesmo, permanecendo - não bastasse a já referida necessidade prévia de reconhecimento trabalhista - a não admitir a proteção para as demais situações de exercício laboral por menor de 16 anos, referidas na contestação como externadas de forma voluntária.** Não bastasse isto, restaria ainda a questão referente à documentação e formalidades exigidas



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

para a comprovação de tal labor, o que evidencia a permanência da necessidade de deliberação e, por consequência, a existência do interesse de agir.” (grifos ausentes no original).

Diante disso, **neste ponto, deve ser mantida a sentença** proferida.

II. 2.2. Da ausência de violação ao art. 16 da Lei nº 7.347/1985.

Por fim, **acerca da alegação da autarquia previdenciária de que “a eficácia da sentença proferida deve ficar restrita aos limites da competência territorial do órgão prolator, nos termos do art. 16 da Lei nº 7.347/1985”, esta também não merece prosperar.**

Com efeito, **este ponto já foi devidamente analisado pelo magistrado da origem**, que apropriou-se dos argumentos utilizados pelo Desembargador Federal João Batista Pinto Silveira, nos autos da AC nº 2000.71.00.009347-0, para fim de **determinar que a abrangência da decisão deve ser nacional**. Vejamos:

**“EFICÁCIA DA DECISÃO - RESTRIÇÃO DOS EFEITOS À
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE PORTO ALEGRE**

Necessário, ainda, deliberar sobre a eficácia da presente decisão, ante os termos do artigo 16 da Lei nº 7.347/85, verbis:

"Art.16 - A sentença civil fará coisa julgada "erga omnes", nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova."



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

Tenho que deva a presente decisão ter abrangência nacional, por força da conjugação de tal preceito com o artigo 103 da Lei nº 8.078/90. A fim de evitar tautologia e pela excepcional exposição efetuada da matéria, reproduzo abaixo, invocando como razões de decidir, magistral voto proferido pelo eminente Desembargador Federal João Batista Pinto Silveira: (...)

'Abrangência nacional da decisão

O Ministério Público Federal busca nesta ação um provimento jurisdicional de abrangência nacional. O INSS, entretanto, se opõe a tal pretensão ao argumento de que a atual redação do art. 16 da Lei n.º 7.347/85 impõe restrições territoriais às decisões tomadas em sede de ação civil pública.

(...) Nesse diapasão, a melhor solução para a controvérsia, s.m.j., é a de que a regra do art. 16 da Lei n.º 7.347/85 deve ser interpretada em sintonia com os preceitos contidos no Código de Defesa do Consumidor, entendendo-se que os "limites da competência territorial do órgão prolator" de que fala o referido dispositivo, não são aqueles fixados na regra de organização judiciária, mas, sim, aqueles previstos no art. 93 do CDC. Ou seja, quando o dano for local, isto é, restrito aos limites de uma comarca ou circunscrição judiciária, a sentença não produzirá efeitos além dos próprios limites territoriais da comarca ou circunscrição; por outro lado, quando o dano for de âmbito regional, assim considerado aquele que se estende por mais de um município, dentro do mesmo Estado ou não, ou for de âmbito nacional, estendendo-se por expressiva parcela do



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

território brasileiro, a competência será do foro de qualquer das capitais ou do Distrito Federal, e a sentença produzirá os seus efeitos sobre toda área prejudicada.

(...) Outrossim, qualquer outra interpretação, no sentido de restringir a abrangência das decisões em ações civis pública aos limites territoriais de seu órgão prolator, contraria a própria teleologia das ações coletivas, que visam a garantir maior acesso à jurisdição, sem, contudo, sobrecarregar o Poder Judiciário com milhares de ações versando sobre matéria idêntica.'

(TRF4, AC 2000.71.00.009347-0, Sexta Turma, Relator João Batista Pinto Silveira, DJ 10/08/2005)''

No mesmo sentido, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSO CIVIL E DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO COLETIVA AJUIZADA POR ASSOCIAÇÃO CIVIL EM DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS DEVIDOS EM CADERNETA DE POUPANÇA EM JANEIRO DE 1989. DISTINÇÃO ENTRE EFICÁCIA DA SENTENÇA E COISA JULGADA. EFICÁCIA NACIONAL DA DECISÃO.

A Lei da Ação Civil Pública, originariamente, foi criada para regular a defesa em juízo de direitos difusos e coletivos. A figura dos direitos individuais homogêneos surgiu a partir do Código de Defesa do Consumidor, como uma terceira categoria equiparada aos primeiros, porém ontologicamente diversa.



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

- Distinguem-se os conceitos de eficácia e de coisa julgada. A coisa julgada é meramente a imutabilidade dos efeitos da sentença. O art.16 da LAP, ao impor limitação territorial à coisa julgada, não alcança os efeitos que propriamente emanam da sentença.

- Os efeitos da sentença produzem-se "erga omnes", para além dos limites da competência territorial do órgão julgador. Recurso Especial improvido.

(REsp nº 399.357/SP, Relatora p/ Acórdão Ministra Nancy Andrichi, Terceira Turma, DJe 20/04/2009)

Especificamente quanto a essa questão, a inicial da ação civil pública traz, em tópico próprio, (n. 4, p. 12 a 18) a **jurisprudência mais atualizada do Superior Tribunal de Justiça**, com destaque para o decidido pelo Ministro Humberto Martins no AgRg no REsp 1.426.874, em 20/03/2014, com menção a inúmeras outras decisões daquela Corte que demonstram a evolução da respectiva jurisprudência para concluir, justamente em matéria previdenciária nesse sentido:

In casu, a decisão da presente ação civil pública apresenta como limite objetivo a aplicação de norma específica sobre suspensão do prazo para requerimento de pensão por morte para dependentes absolutamente incapazes, previsto no art. 74, incisos I e II, da Lei n. 8.213/91, de abrangência federal, e, como limite subjetivo, grupo indeterminado e isonômico, distribuído por todo o território nacional, composto por dependentes, absolutamente incapazes, de segurados da previdência social, sendo despicienda a distinção sobre o local de sua residência para fins de aplicação da suspensão do referido prazo.

Com efeito, neste contexto, não é possível restringir a eficácia da decisão proferida nos autos aos limites geográficos da competência



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 4ª Região

territorial do órgão prolator, sob pena de cancelar a aplicação de normas distintas a pessoas detentoras da mesma condição jurídica.

Ante o exposto, utilizando-me do juízo de retratação, reconsidero em parte a decisão de fls. 341/359 (e-STJ), para conhecer do recurso especial do MPF e dar-lhe provimento, para afastar a limitação da competência territorial do órgão julgador, facultando-se aos beneficiários o ajuizamento da execução no juízo de seu domicílio.

Assim, neste ponto, também deve ser mantida a sentença, ao passo que o **desprovemento da apelação do INSS é a medida que se impõe.**

III. CONCLUSÃO

Posto isso, manifesta-se o Ministério Público Federal, pelo **provimento** da apelação do Ministério Público Federal e pelo **desprovemento** do apelo do Instituto Nacional do Seguro Social.

Porto Alegre, 18 de maio de 2015.

Alexandre Amaral Gavronski
Procurador Regional da República

eam



Documento eletrônico assinado digitalmente por
Alexandre Amaral Gavronski Procurador Regional da República
Procuradoria Regional da República - 4ª Região - www.prr4.mpf.gov.br
Rua Sete de Setembro, 1133 - CEP 90010-191 - Porto Alegre - RS