



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

EXCELENTÍSSIMO(A) JUIZ(A) FEDERAL DA VARA FEDERAL PREVIDENCIÁRIA DE PORTO ALEGRE

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República signatária, com fulcro nos artigos 127, *caput*, e 129, incisos II e III, da Constituição Federal, artigos 6º, inciso VII, alíneas 'a' e 'd', e 39, inciso II, da Lei Complementar 75/93 e artigos 1º, inciso IV, e 5º, inciso I, da Lei 7.347/85, vem, perante Vossa Excelência, ajuizar

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

contra o **INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**, autarquia federal, com endereço em Porto Alegre na Rua Jerônimo Coelho, nº 127, pelos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos.

I – OBJETO DA DEMANDA

A presente Ação Civil Pública tem por objeto corrigir irregularidade perpetrada pelo INSS ao não reconhecer o tempo de serviço e de contribuição resultante da atividade abrangida pela Previdência Social realizada pelo segurado obrigatório com idade inferior à legalmente aceita ao trabalho.

Outrossim, requer-se a admissão e disponibilização, para esse fim, dos mesmos meios de prova acessíveis aos demais segurados.

II – CONTEXTO FÁTICO E CONDUTA ILÍCITA COMBATIDA

A história brasileira é abundante em exemplos de trabalho infantil, tratando-se de mazela de graves e nocivas consequências que se faz presente até os dias atuais. É verdade que o número de trabalhadores com idade inferior àquela aceita pela Lei ao desempenho do trabalho – 18, 16 ou 14 anos, conforme o caso e norma em vigor – vem diminuindo com o decorrer dos anos. Segundo a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE), a ocorrência do trabalho de crianças de 5 a 14 anos no País, em 2008, já estava reduzida a quase um terço do valor verificado em 1992, passando de 4.665.000 para 1.655.000 crianças. Estima-se que o Brasil esteja sendo mais eficiente que países com a mesma renda no combate ao trabalho



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

infantil e que, mantida a velocidade alcançada ao longo deste período, em 25 anos, a contar de 2008, o país será capaz de reduzir a ocorrência do trabalho de crianças de 5 a 14 anos a menos de um quinto do grupo então verificado¹.

Em que pese o esforço nacional para erradicar o trabalho infantil – e há de se destacar o papel fundamental desempenhado pelo Ministério do Trabalho, coadjuvado pelo Ministério Público do Trabalho e outras organizações – e dos bons frutos já colhidos, fazendo crer que a meta poderá ser alcançada futuramente, é forçoso reconhecer que o País ainda é palco do trabalho de crianças e adolescentes à margem da Lei.

Como bem sintetizou Cássio Mesquita Barros:

No Acre, por exemplo, as crianças trabalham no desmatamento, na construção civil, nos seringais, na colheita de castanhas, no cultivo da mandioca, do milho, de hortaliças. No Piauí e no Rio Grande do Norte, no cultivo da cana, nas salinas, olarias, tecelagens, oficinas mecânicas. No Tocantins, em postos, setor de móveis, olaria, oficina mecânica, metal, supermercados etc.

Embora a maior concentração esteja na região nordeste, não é somente nos Estados brasileiros mais pobres que há exploração de trabalho infantil. Estados mais prósperos e desenvolvidos também se defrontam com esse problema. Enquanto em São Paulo, por exemplo, as crianças trabalham no cultivo do algodão, arroz, batata, café, cana, goiaba, laranja, soja, no transporte de lenha, em olaria, com pedras, louças e porcelanas, couro, calçados e na pesca, no Rio de Janeiro são empregados em marmorarias, salinas, tecelagem, oficinas mecânicas, olarias, com pedras, na colheita do café, cana, goiaba. O trabalho infantil é também utilizado em larga escala em toda região sul, em Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Bahia.

Nenhum Estado brasileiro, parece, está livre do problema da exploração do trabalho infantil.

[...]

No Mato Grosso do Sul, o trabalho nas carvoarias constitui exemplo dos mais chocantes de trabalho forçado. O setor do carvão movimenta em torno de R\$ 4 bilhões por ano. É vendido principalmente para siderúrgicas, sobretudo de Minas Gerais e distribuidores de São Paulo, que fazem ferro-gusa e aço. Além de ser uma atividade nômade, pois os carvoeiros se dirigem para onde há mata para queimar, trabalham num ambiente cuja temperatura é de 60 graus. Moram em barracos de lona. Ganhando por produtividade – aproximadamente R\$ 140,00 por caminhão de carvão –, a renda de cada membro da família não ultrapassa R\$ 30,00. Para sobreviver, colocam as crianças para executar o trabalho consistente no fechamento das portas dos fornos com tijolo e barro. Quatro dias depois, essas crianças retiram o o carvão ainda quente com pás e tridentes.²

1 Para uma mais fácil consulta aos dados do PNAD 2008-2009 na matéria e fonte das considerações lançadas: *Trabalho Infantil no Brasil: Rumo à Erradicação*. Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1506.pdf Acesso em: 13.02.13.

2 *Trabalho do menor*. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, n. 34, p. 77-86, jan.-mar. 2001, p. 83-85. A propósito do trabalho infantil no Brasil rural: OLIVEIRA, Oris de. *O trabalho da criança e do adolescente no setor rural*. **Revista Síntese Trabalhista**. São Paulo, n. 102, p. 147-56, dez. 1997.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

Contudo – e eis o ponto fulcral desta ação –, ainda que tais crianças e adolescentes tenham, pelo labor, desempenhado atividades abrangidas pela Previdência Social (Lei 8.213/91, art. 11), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) não reconhece o fato para fins de cômputo de tempo de serviço e de contribuição, procedimento antijurídico que ora se combate.

Note-se que o atual regulamento do INSS na matéria (Instrução Normativa 45/10) estabelece idades mínimas para fins de filiação ao sistema previdenciário conforme a norma em vigor no tempo (art. 30) e, mais importante, até admite, no plano normativo, a consideração da atividade desempenhada a partir dos 12 anos, nos seguintes termos:

Art. 76. A atividade sujeita à filiação obrigatória exercida com idade inferior à legalmente permitida, conforme o art. 30, será considerada como tempo de contribuição, a contar de doze anos de idade, desde que comprovada mediante documento contemporâneo em nome do próprio segurado na forma do art. 48.

No entanto, a previsão não elide o quadro de ilicitude combatido, porquanto: a) limita o reconhecimento da atividade àquelas realizadas apenas após os 12 anos de idade; b) restringe a respectiva prova a documento contemporâneo e expedido em nome do próprio segurado (uma criança ou adolescente ao tempo do labor...); c) consoante a atual e abundante jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais, o Réu simplesmente não reconhece o desempenho de atividade proibida em razão da idade, muitas vezes em afronta à própria legislação secundária (a título meramente exemplificativo: TRF1, AC 0002189-55.2002.4.01.3802, e-DJF1 04.11.11; TRF2, AC 2000.02.01.043422-3, DJU 18.09.09; TRF3, AC 2010.03.99.041142-7, DJF3 18.04.11; TRF4, AC 0001752-14.2012.404.9999, D.E. 24.05.12; TRF5, APELREEX 0008789-55.2011.405.8300, DJE 04.09.12).

Isso posto, como se demonstrará a seguir, a conduta atual do INSS fere o ordenamento jurídico na medida em que o Instituto deveria reconhecer o tempo de atividade realizada mesmo anteriormente à idade mínima fixada por norma de natureza trabalhista, merecendo, por isso, a devida tutela judicial corretiva.

III – FUNDAMENTOS JURÍDICOS

O pedido do Ministério Público Federal tem por base quatro fundamentos nucleares: **(1)** a decretação da nulidade do trabalho em razão de seu exercício ser proibido ao menor só pode produzir efeitos jurídicos *ex nunc*; **(2)** a conduta atual do INSS fere os princípios constitucionais da legalidade estrita, da universalidade da Previdência Social



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

e a garantia do direito adquirido; **(3)** fere também os postulados interpretativos da concordância prática ou harmonização e; **(4)** vai de encontro à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Vejam os.

(1) A Constituição Federal, em seu art. 7º, inciso XXXIII, por força da Emenda Constitucional 20/98 e seguindo a linha das constituições anteriores, estabelece uma graduação na proibição do trabalho da criança e do adolescente: a) proíbe todo labor abaixo de 14 anos; b) faculta-o dos 14 aos 16 anos de idade, mas apenas na condição de aprendiz; c) veda o trabalho noturno, perigoso ou insalubre ao menor de 18 anos e; d) autoriza-o ordinariamente a contar dessa idade. Antes da alteração do texto constitucional, a Carta Federal de 1988 não estipulava idade mínima para o trabalho na condição de aprendiz³, ficando a cargo da CLT, de 1988 a 1998, proibir qualquer trabalho ao menor de 12 anos⁴. A Constituição de 1967 estipulava a idade mínima de 12 anos para o trabalho⁵ e a Constituição de 1946, por sua vez, fixava a idade mínima de 14 anos⁶.

Assim é que o ordenamento jurídico sempre estabeleceu, por norma de natureza trabalhista e por imperativo não apenas humanitário, mas também jurídico – por aplicação, *v.g.*, da significativa Convenção 138 da OIT –, marcos etários a fim de delimitar a proibição do trabalho para certas idades em que seu desempenho se revelaria nocivo à saúde mental e física do jovem em formação. Disso não deflui, entretanto, que o trabalho realizado em idade inferior ao limite legal não produza efeitos jurídicos e não mereça proteção da ordem jurídica.

Dá a doutrina trabalhista e previdenciária fazer **distinção entre trabalho proibido e trabalho ilícito**. Este ofenderia a moral e os bons costumes, não produzindo quaisquer efeitos – tal qual a atividade do traficante de entorpecentes –, enquanto aquele, decorrente de vedações legais relativas ao emprego a determinadas pessoas ou o exercício de atividade em determinadas tarefas, épocas ou condições, não afetaria os direitos do trabalhador a perceber as remunerações ou indenizações dele derivadas⁷. E conclui André Sudart Leitão, quanto ao trabalho do menor, citando os autores que integram a doutrina majoritária no ponto:

3 Prescrevia a CF/88 antes da EC 20/98: Art. 7. [...] XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz;

4 Art. 403 - Ao menor de 12 (doze) anos é proibido o trabalho (Redação do Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967, posteriormente alterado pela Lei 10.097/00, para ajustá-la ao texto da EC 20/98).

5 Art. 158 - [...]. X - proibição de trabalho a menores de doze anos e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, em indústrias insalubres a estes e às mulheres;

6 Art. 157 - [...]. IX - proibição de trabalho a menores de quatorze 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 exceções admitidas pelo Juiz competente;

7 LEITÃO, André Studart. *Teoria Geral da Filiação Previdenciária*. São Paulo: Conceito Editorial, 2012, p. 166. Autores citados: José Augusto Rodrigues Pinto, Amauri Mascaro Nascimento, Otávio Bueno Magno, Sergio Pinto Martins, Orlando Gomes, Élon Gottschalk e José Martins Catharino.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

Destarte, conclui-se que a relevação dos efeitos da nulidade absoluta é viável para o trabalho proibido. Vale dizer, o trabalho do menor é absolutamente nulo, do ponto de vista teórico, e relativamente nulo em relação aos seus efeitos. Dessa maneira, eventual declaração de sua nulidade somente produz efeitos *ex nunc*.

De fato, seria irrazoável admitir, *a priori*, que uma norma de caráter protetivo fosse invocada em desfavor do menor. Além do mais, não sendo possível restabelecer o *status quo ante*, considerando a impossibilidade de devolução da força de trabalho do obreiro, não seria justo amparar o enriquecimento ilícito do empregador⁸.

Desse modo, ainda que proibido, o trabalho efetivamente desempenhado – que jamais poderá ser “devolvido” ao trabalhador – produz efeitos jurídicos e merece a proteção que o ordenamento propicia a todo e qualquer obreiro. Trata-se de prestigiar uma solução que põe a salvo os direitos do trabalhador, habitualmente hipossuficiente no âmbito da relação de trabalho. Outra solução seria atentar contra o princípio da igualdade (art. 5º, *caput*) – em face à proteção alcançada aos demais trabalhadores – e, mais ainda, contra o **princípio de proteção geral do trabalhador** que emana da Constituição, fundada que está nos **valores sociais do trabalho** (art. 1º, inciso IV) e cujo objetivo é a promoção do **bem estar e da justiça sociais** (art. 193)⁹.

(2) Por segundo, é de notar-se que a filiação ao regime da Previdência Social, no que cabe aos segurados obrigatórios, decorre tão só do exercício da atividade descrita pela Lei previdenciária, momento em que a relação jurídica formada passa a receber a sua proteção. É decorrência da chamada *automaticidade* da filiação, pela qual se configuram duas relações jurídicas distintas – independentes entre si no caso dos segurados empregados, avulsos, domésticos, contribuintes individuais que prestam serviço à pessoa jurídica e segurados especiais e dependentes no caso dos segurados contribuintes individuais que prestam serviço a pessoa física –, uma de proteção (Previdência – trabalhador) e outra de custeio (contribuinte – Fisco)¹⁰.

Nessa esteira, alguns autores chegam a admitir que o trabalho do menor, prevista a atividade pela Lei previdenciária, gera verdadeira *filiação* ao sistema de previdência social. Referem, *v.g.*, Lucília e Mariana Bastos:

8 Ob. cit., p. 167. Na mesma linha, BASTOS, Lucília Isabel Candini; BASTOS, Mariana Candini. O trabalho infantil e suas repercussões na seara previdenciária. *Revista Juris Plenum*. Caxias do Sul, n. 45, p. 69-78, mai. 2012, p. 71-2. Conforme referem as autoras, para Maurício Godinho Delgado, no que tange ao contrato de trabalho, três são os fatores primordiais para a atribuição de efeito *ex nunc* à decretação da nulidade: “(I) a circunstância de que é impossível, após a prestação do trabalho pelo obreiro, o retorno das partes ao *status quo ante*; (II) o fato de que, se assim não fosse, criar-se-ia uma situação de enriquecimento ilícito para o tomador de serviço e (III) a prevalência incontestável conferida pela ordem jurídica em conjunto ao valor trabalho e aos direitos trabalhistas”.

9 Cabe referir ser justamente esse o fundamento – da eficácia *ex nunc* da decretação de nulidade – dos acórdãos prolatados quando do julgamento dos Agravos de Instrumento 476.950 e 529.694 pelo Supremo Tribunal Federal, referenciais na matéria, comentados a seguir no ponto 4 deste tópico.

10 LEITÃO, André Studart. *Teoria Geral da Filiação Previdenciária*. Ob. cit., p. 200-1.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

Constata-se que, se é vedado o trabalho para menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendizes e se maiores de quatorze anos, em princípio não se poderia pensar em filiação antes dessa idade. Todavia, também como já observado, a despeito de todas as normas tutelares para erradicação do trabalho infantil, é fato comprovado por séria e rigorosa pesquisa de campo (PNAD) que crianças e adolescentes trabalham. Assim, se a filiação decorre de uma situação fática, qual seja, a prestação do trabalho, tem-se que existem milhões de filiados abaixo de dezesseis anos a quem a inscrição no regime geral da Previdência Social está vedada expressamente¹¹.

Perfectibilizada ou não uma genuína filiação (conforme o entendimento que se adote), não é concebível, de todo modo, que o Réu não reconheça o tempo de serviço e de contribuição efetivamente cumprido independentemente da idade, visto que seria desatender ao princípio da universalidade da cobertura previdenciária (CF/88, art. 194, parágrafo único, inciso I) e, no plano infraconstitucional, ao que prescreve a Lei 8.213/91, **que não estabelece qualquer limite etário mínimo para a outorga da proteção previdenciária**¹² uma vez verificado, pura e simplesmente, o exercício de uma das atividades descritas em seu art. 11. É literalmente desatender ao que prescreve a Lei, com desrespeito ao **princípio constitucional da legalidade estrita** (CF/88, art. 37, *caput*). Como se verá a seguir no 3º ponto dos fundamentos do pedido, a limitação etária fixada ao trabalho por norma de índole trabalhista em absolutamente nada impede o reconhecimento da atividade pela lei previdenciária, que não está presumivelmente limitada por aquela.

Colhe-se de alguns precedentes jurisprudenciais, inclusive, a pertinente noção de direito subjetivo ao reconhecimento do tempo laborado – sem necessidade de se falar em filiação –, constituindo-se em **direito adquirido** (CF/88, art. 5º, inciso XXXVI) e passando a integrar o patrimônio jurídico do segurado¹³.

Sem embargo, o **princípio da universalidade**¹⁴ – que tem raízes no direito fundamental à igualdade (art. 5º, *caput*) –, exige do demandado uma conduta que não discrimine o trabalhador em virtude da idade com que prestou o serviço (CF/88, art. 3º, inciso IV). Afinal, não se evidencia qualquer motivo justo que autorize ou que recomende a diferenciação que vem sendo empreendida pelo Réu, uma vez que todos tenham desempenhado as atividades descritas pela lei previdenciária, seja com que idade for. E, se assim ocorre, se a situação é essencialmente a mesma, por imperativo dos citados princípios,

11 BASTOS, Lucília Isabel Candini; BASTOS, Mariana Candini. O trabalho infantil e suas repercussões na seara previdenciária. *Revista Juris Plenum*. Caxias do Sul, n. 45, p. 69-78, mai. 2012, p. 73.

12 À exceção do filho segurado especial, como se verá a seguir.

13 v.g., STJ, AgRg no REsp 504.745/SC, DJ 21.03.05; TRF4, APELREEX 2001.72.01.005080-1, D.E. 27.04.09. Tais acórdãos são transcritos adiante.

14 “Trata-se de um princípio movido pela idéia de inclusão, tendo por desiderato tornar acessível a previdência a todos os exercentes de atividade remunerada [...]”. ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 139.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

só pode ficar vedado ao órgão previdenciário discriminar, reconhecendo o tempo de trabalho de maiores e não o de menores¹⁵. É a conclusão a que chega Carlos Alberto Pereira de Castro:

Não obstante os limites de idade *retro*, uma vez comprovada a prestação de serviço com os pressupostos da relação de emprego, configura-se o fato gerador, cuja definição legal é interpretada abstraindo-se a validade jurídica dos atos praticados e a incapacidade civil das pessoas físicas. Nesse sentido: “Previdenciário. Tempo de serviço. Prova. Idade mínima para o trabalho. Início do benefício. I – A Constituição Federal, ao fixar a idade mínima para o trabalho do menor, buscou exatamente a sua proteção, não podendo, portanto, tal norma servir de escusa ao reconhecimento do tempo de serviço anterior, ainda que laborado ao arpejo da disposição constitucional, sem o que o menor restaria duplamente espoliado. II – Aposentadoria deferida a contar da data do respectivo requerimento na órbita administrativa” (AC n. 92.01.028972-3-MG, TRF da 1ª Região, 1ª Turma, rel. Juiz Aldir Passarinho Jr., DJU de 6.3.95).

O Superior Tribunal de Justiça decidiu no REsp n. 335.213-RS, Rel. Min. Vicente Leal (DJU de 29.10.2001), que 'o trabalho precoce, quanto mais de crianças menores de quatorze anos, tem sido repudiado pelo nosso sistema normativo com vistas à proteção da infância. No entanto, a proibição do trabalho em idade inferior a quatorze anos pela Carta Magna, respeitada pelas leis ordinárias, foi estabelecida em benefício dos menores, sendo desarrazoada a interpretação que implique em prejuízo aos mesmos”.

Seguindo os entendimentos jurisprudenciais dominantes antes referidos, o INSS tem admitido a contagem do tempo de contribuição abaixo do limite legalmente permitido para o trabalho, desde que comprovada a atividade mediante documento contemporâneo em nome do próprio segurado – art. 117, parágrafo único da Instrução Normativa INSS/DC n. 118/2005.

Trata-se, pura e simplesmente, da aplicação do princípio da universalidade da cobertura da Seguridade Social (CF, art. 194, I), segundo o qual nenhum indivíduo deve ficar desprotegido quanto a eventos protegidos, caso se enquadre em atividade laborativa remunerada¹⁶.

É necessário lembrar, neste passo, que o princípio da legalidade não mais abarca tão somente o ordenamento infraconstitucional, mas também e primordialmente a Constituição da República, de modo que a atuação da Administração não pode deixar de observar todas as suas prescrições das quais emanem carga normativa. Como afirma Maria Silvia Di Pietro, “hoje, o princípio da legalidade tem uma abrangência muito maior porque exige submissão ao *Direito*”¹⁷.

15 “Pensa-se, por exemplo, que justiça é igualdade - e de fato é, embora não o seja para todos, mas somente para aqueles que são iguais entre si; também se pensa que a desigualdade pode ser justa, e de fato pode, embora não para todos, mas somente para aqueles que são desiguais entre si; os defensores dos dois princípios omitem a qualificação das pessoas às quais eles se aplicam, e por isso julgam mal.” (ARISTÓTELES. *A Política*. Trad. Mário da Gama Cury. 3.ed. Brasília: UnB, 1997. p. 92)

“...fere o Princípio Constitucional da Igualdade, cujo conteúdo, em termos gerais, é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida da sua desigualdade.” STF, AI 707.984, Min. Cármen Lúcia, DJE 21/05/2008.

16 *Manual de Direito Previdenciário*. 9.ed. Florianópolis, 2008, p. 188-9.

17 *O direito administrativo brasileiro sob influência dos sistemas de base romanística e da 'common law'*. *Revista Brasileira de*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

Ademais, o reconhecimento do labor prestado não deve ser objetado, pelas mesmas razões, em face da classe específica do segurado obrigatório ou de ter o trabalho natureza rural ou urbana, ainda que o trabalho infantil urbano se revele menos presente que o rural. Mesmo que a maioria dos ilícitos verificados refira-se ao segurado especial, ao menor que laborou em regime de economia familiar, há de imperar, nesse caso e igualmente, o princípio da universalidade e seu predecessor, o princípio da igualdade. No caso do trabalhador urbano e do trabalhador rural, como bem anota Sergio Pinto Martins, o princípio da uniformidade e equivalência de benefícios e serviços também é decorrência do princípio da igualdade¹⁸. Emblemático, nesse mérito, o julgamento dos Embargos Infringentes na Apelação Cível 2000.04.01.013289-2/RS pela Terceira Seção do TRF da 4ª Região, que reconheceu o **exercício de atividades urbanas** (como empregado) no período em que o segurado contava com apenas cerca de 8-10 anos de idade¹⁹. De fato, não haveria qualquer sentido em reconhecer-se o direito de segurados especiais e, com total afronta à isonomia, negá-lo, por exemplo, aos segurados empregados urbanos ou rurais.

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 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 (podendo surti-lo, v.g., para fins de filiação ou inscrição

Direito Público. Belo Horizonte, n. 1, p. 9-30, abr.-jun. 2003, p. 19-20. Oportuno, ainda, o magistério do tratadista português Paulo Otero: “Se o século XX veio produzir um desenvolvimento do sentido e do valor da Constituição que fez a lei perder a supremacia de uma divindade que havia adquirido durante o período liberal, a verdade é que, por outro lado, veio impregnar a legalidade administrativa de uma dimensão constitucional que antes lhe era alheia. Compreende-se, por isso mesmo, que toda teoria das fontes de Direito Administrativo – e, em geral, de todos os ramos de Direito – se encontre hoje alicerçada na Constituição e se assista a um efectivo “activismo” constitucional da Administração Pública.” *Constituição e legalidade administrativa: a revolução dogmática do Direito Administrativo*. In: OLAVO, A. V. Alves Ferreira; TAVARES, André Ramos. LENZA, Pedro. *Constituição Federal – 15 anos: Mutação e Evolução – comentários e perspectivas*. São Paulo: Método, 2003, p. 154-5. Sobre o dever de observância de todos os entes estatais ao princípio da igualdade, refere o Min. Celso de Mello: “Esse princípio – cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público – deve ser considerado, em sua precípua função de obstar a discriminação e de extinguir privilégios”. MI 58, Rel. p/ Acórdão Min. Celso de Mello,  rg o pleno, DJU 19.04.91.

18 “Não deixa de ser o princípio da uniformidade um desdobramento do princípio da igualdade, no sentido da impossibilidade de serem estabelecidas distinções”. *Direito da seguridade social*. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 75.

19 PREVIDENCIÁRIO. EMBARGOS INFRINGENTES. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. COMPROVAÇÃO DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADES URBANAS. EXAME GRAFOSCÓPICO. PROVA TESTEMUNHAL. TRABALHO DESEMPENHADO PELOS FILHOS NA EMPRESA DOS PAIS. RECONHECIMENTO PARA FINS PREVIDENCIÁRIOS. AUSÊNCIA DE SALÁRIO IRRELEVÂNCIA. Comprovada a atividade laboral por início de prova material confortado por prova testemunhal uníssona, é irrelevante para o direito previdenciário que o trabalho tenha sido prestado de filho para pai, também, por óbvio, sob pena de punir-se duplamente o obreiro, a ausência de salário. “V o longe, felizmente, os tempos de antanho, em que o *paters familias* havia poderes de vida e morte sobre a esposa e os filhos. O Direito hodierno tem aversão pela exploração do trabalho infantil, e não faz diferença entre a empresa do pai ou a empresa de terceiro, para enquadramento nas normas de proteção ao trabalhador. Impossível utilizar em detrimento do obreiro o argumento de que inexistente salário; se houve trabalho escravo, não se pode punir o trabalhador uma vez mais, negando-se-lhe a proteção previdenciária” (Relator Des. Federal Paulo Afonso Brum Vaz, DJ 19.12.03). A idade do segurado foi colhida do acórdão recorrido.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

previdenciária). Não é por outra razão que a maior parte dos acórdãos favoráveis ao reconhecimento da atividade exercida pelo menor seja relativa exatamente ao referido segurado especial, aplicando-se, da mesma forma e ao seu caso, os argumentos, acima lançados, que sustentam a existência do direito em relação a todos os segurados obrigatórios.

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 direito adquirido, justificando-se, também por essas razões, a tutela requerida.

(3) O fato é que o procedimento equivocadamente adotado pelo requerido parte da premissa de que a proteção previdenciária deve observar o limite etário fixado pela norma trabalhista, como se esta tivesse o condão de tolher, limitar ou desautorizar aquela na hipótese do trabalho realizado abaixo desse termo. Ora, ainda que seja indubitosa a aproximação desses dois ramos do Direito, não há absolutamente nenhuma razão jurídica para aplicar o citado limite à tutela previdenciária que, no ponto, é autônoma em face da tutela trabalhista.

Trata-se de respeitar o **princípio interpretativo da concordância prática ou da harmonização**, segundo o qual não é lícito ao intérprete supor ou inculcar antinomias ou interações de natureza restritiva que simplesmente, de fato, não existem no ordenamento, especialmente quando as normas podem ser harmonizadas e aplicadas integralmente cada uma segundo seu escopo. Veja-se, no ponto, o magistério do Min. Gilmar Mendes e coautores:

Intimamente ligado ao princípio da unidade da Constituição, que nele se concretiza, o princípio da *harmonização* ou da *concordância prática* consiste, essencialmente, numa recomendação para que o aplicador das normas constitucionais, em se deparando com situações de concorrência entre bens constitucionalmente protegidos, adote a solução que otimize a realização de todos eles, mas ao mesmo tempo não acarrete a negação de nenhum.

Como a consistência dessa recomendação não se avalia *a priori*, o cânone interpretativo em referência é conhecido também como princípio da concordância *prática*, o que significa dizer que é somente no momento da aplicação do texto, e no contexto dessa aplicação, que se pode coordenar, ponderar e, afinal, conciliar os bens ou valores constitucionais em “conflito”, dando a cada um o que for seu²⁰.

Portanto, como refere a uníssona jurisprudência, que não se negue o direito ao reconhecimento do tempo de labor para fins previdenciários tal qual fixado em Lei em razão de outra norma que, com outro escopo, tem por mira proteger o menor, mas nunca lesar

²⁰ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 107.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

o obreiro (!). Incorre o INSS em interpretação que prejudica ilicitamente o trabalhador. Não há razão, contudo, para se criar uma antinomia entre a norma que visa a proteger o menor – tornando proibido o trabalho para certas idades – e a que pretende alcançar proteção previdenciária ao trabalhador, especialmente quando o sistema normativo-previdenciário não adota, por via direta ou indireta, esse limite.

Calha trazer a lume as lições, apoiadas nos ensinamentos de vários autores clássicos, de Carlos Maximiliano acerca da interpretação de pretensos conflitos – no caso, supostamente, entre a norma trabalhista e a previdenciária – no texto normativo:

Não se presumem antinomias ou incompatibilidades nos repositórios jurídicos; se alguém alega a existência de disposições inconciliáveis, deve demonstrá-la até a evidência.

Supõe-se que o legislador, e também o escritor do Direito, exprimiram o seu pensamento com o necessário método, cautela, segurança; se sorte que haja unidade de pensamento, coerência de idéias; todas as expressões se combinem e harmonizem. Militam as probabilidades lógicas no sentido de não existirem, *sobre o mesmo objeto*, disposições contraditórias ou entre si incompatíveis, em repositório, lei, tratado, ou sistema jurídico.

Não raro, à primeira vista duas expressões se contradizem; porém, se as examinarmos atentamente (*subtili animo*), descobrimos o nexos culto que as concilia. É quase sempre possível integrar o sistema jurídico; descobrir a correlação entre as regras aparentemente antinômicas.

Sempre que descobre uma contradição, deve o hermeneuta *desconfiar de si*; presumir que não compreendeu bem o sentido de cada um dos trechos ao parecer inconciliáveis, sobretudo se ambos se acham no mesmo repositório. Incumbe-lhe preliminarmente fazer tentativa para harmonizar os textos; a este esforço ou arte os Estatutos da Universidade de Coimbra, de 1772, denominavam Terapêutica Jurídica.

Inspire-se o intérprete em alguns preceitos diretos, formulados pela doutrina:

[...]

b) Verifique se os dois trechos se não referem a hipóteses diferentes, espécies diversas. Cessa, nesse caso, o conflito; porque tem cada um a sua esfera de ação especial, distinta, cujos limites o aplicador arguto ficará precisamente²¹.

São, portanto, normas especiais uma em face da outra, cuja interpenetração não é requisitada tampouco autorizada pelo ordenamento jurídico. Oportuno mencionar, ainda, os **princípios da finalidade**, segundo o qual a norma deve ser aplicada segundo o seu propósito, sem desvios, bem como da **plena eficácia dos direitos fundamentais** (à previdência social), que reclama do intérprete a exegese que melhor promova tais direitos.

²¹ *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 17.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 134-5.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

Argumenta-se, no entanto, que o princípio da harmonização, ao revés, exigiria a incidência da regra trabalhista às relações previdenciárias, uma vez que o menor não daria capacidade contributiva ao sistema previdenciário, podendo levá-lo à falência ou ao desequilíbrio financeiro. O argumento não prospera, porquanto, como antes salientado, o próprio sistema previdenciário aparta a relação jurídica atinente à proteção previdenciária daquela do custeio do regime, não sendo lícito concluir, de nenhuma forma, que o menor não gera renda; se não gerasse não seria utilizado como mão de obra. E o trabalho infantil ainda perdura no Brasil, demonstrando justamente o oposto. Outra questão, isto sim, relativa à obrigação de contribuir com o sistema, é a do combate à sonegação, que não afasta, entretanto, o direito, reconhecido aos demais segurados, de ter admitido em seu favor o tempo de serviço ou de contribuição consolidado com o suor do trabalho real e, ainda sobre isso, com perda de parte da infância. Se essa fosse realmente uma exigência incontornável, ademais, deveria constar do ordenamento jurídico, o que, como visto, não ocorre, não podendo simplesmente ser presumida por conveniência do interesse da Administração e com prejuízo ao trabalhador.

Como se verá a seguir, a jurisprudência é ressonante no sentido de reconhecer que 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, para o que, como visto, não há qualquer fundamento jurídico.

(4) Os acórdãos paradigmas centrais na matéria são os dois julgados provenientes da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, relatoria do Min. Gilmar Mendes, atinentes ao AgRg no Agravo de Instrumento 476.950/RS e ao Agravo de Instrumento 529.694/RS, estando ambos da mesma forma ementados:

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, 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. (AI 529.694/RS, DJ 11.03.05).

Os acórdãos escoram-se, por sua vez, em importante precedente da relatoria do Ex-Min. Francisco Rezek, que dá azo à interpretação de que a norma constitucional que fixa idade mínima ao trabalho não pode ser interpretada em detrimento do trabalhador. “Não obsta o benefício a regra do art. 165-X da Carta da República, que foi inscrita na lista das



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

garantias dos trabalhadores em proveito destes, não em seu detrimento” (RE 104.654, DJ 25.04.86).

Não de menos importância são algumas decisões monocráticas que vêm atualmente sendo proferidas pelos Ministros da Suprema Corte sempre com suporte nos citados acórdãos. Colacionam-se abaixo decisões recentes proferidas pelos Ministros Luiz Fux, Joaquim Barbosa – que cita, por sua vez, precedentes dos Ministros Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli – e Cármen Lúcia, **todas no sentido de reconhecer o tempo de serviço ou de contribuição constituído mesmo em idade inferior aos 12 anos:**

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

para a secular ironia *summum jus, summa injuria.*” [...] *Ex Positis*, NEGO PROVIMENTO ao recurso extraordinário. Publique-se. Brasília, 8 de abril de 2011. (RE 633797, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 08/04/2011, publicado em DJe-079 DIVULG 28.04.11 PUBLIC 29.04.11)

DECISÃO: Trata-se de agravo de instrumento de decisão que inadmitiu recurso extraordinário (art. 102, III, a) interposto de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, [...]. O INSS recorre alegando a impossibilidade de contagem de tempo rural anterior aos 12 anos de idade. Sustenta ainda violação do disposto nos arts. 5º, XXXVI, da Constituição federal, arts. 3º e 9º, da EC 20/98. Aduz que, na data da referida emenda, o ora recorrido não reunia os requisitos exigidos para a obtenção da aposentadoria, devendo ser observadas as respectivas regras de transição. Decido. O recurso não merece prosperar. [...] Ademais, essa Corte firmou o entendimento de que a norma protetiva do trabalhador deve ser interpretada em seu favor e não em seu detrimento. É o que se extrai do julgamento do AI 529.694, rel. min. Gilmar Mendes, DJ de 11.03.2005 [...]. No mesmo sentido: RE 537.040 (rel. min. Dias Toffoli, DJe de 09.08.2011); RE 597.930 (rel. min. Ricardo Lewandowski, DJe de 25.05.2011) e RE 455.241 (rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ de 08.06.2006). Dessa orientação não divergiu o acórdão recorrido. Do exposto, nego seguimento ao agravo. Publique-se. Brasília, 2 de agosto de 2012. (AI 811280, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, julgado em 02.08.12, publicado em DJe-163 DIVULG 17.08.12 PUBLIC 20.08.12)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. APOSENTADORIA. ATIVIDADE RURAL. CONTAGEM DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO POR MENOR DE 14 ANOS DE IDADE. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. [...]. DECIDO. [...] A pretensão recursal é de que seja afastada, para a concessão da aposentadoria requerida, a contagem do tempo de serviço prestado pela Agravada entre 10 e 14 anos. Todavia, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que esse período deve ser considerado. Confira-se, a propósito, o seguinte julgado: “EMENTA: Agravo regimental em 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, 2ª T., Rel. Aldir Passarinho, DJ 02.05.86; e RE 104.654, 2ª T., Rel. Francisco Rezek, DJ 25.04.86 5. Agravo regimental a que se nega provimento” (AI 476.950-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 11.3.2005). Nesse sentido, em caso análogo, decidi o Recurso Extraordinário n. 439.764, DJ 29.4.2008, trânsito em julgado em 23.5.2008. [...] 8. Pelo exposto, nego seguimento a este agravo (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 16 de setembro de 2008. (AI 502246, Relator(a): Min.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

CÁRMEN LÚCIA, julgado em 16.09.08, publicado em DJe-184 DIVULG 29.09.08 PUBLIC 30.09.08)

No Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a Terceira Seção reconheceu o tempo de serviço angariado no período de 8-10 anos de idade, sob a forma de atividade urbana (emprego):

PREVIDENCIÁRIO. EMBARGOS INFRINGENTES. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. **COMPROVAÇÃO DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADES URBANAS. EXAME GRAFOSCÓPICO. PROVA TESTEMUNHAL. TRABALHO DESEMPENHADO PELOS FILHOS NA EMPRESA DOS PAIS. RECONHECIMENTO PARA FINS PREVIDENCIÁRIOS. AUSÊNCIA DE SALÁRIO IRRELEVÂNCIA.** Comprovada a atividade laboral por início de prova material confortado por prova testemunhal uníssona, é irrelevante para o direito previdenciário que o trabalho tenha sido prestado de filho para pai, também, por óbvio, sob pena de punir-se duplamente o obreiro, a ausência de salário. “Vão longe, felizmente, os tempos de antanho, em que o paters familias havia poderes de vida e morte sobre a esposa e os filhos. O Direito hodierno tem aversão pela exploração do trabalho infantil, e não faz diferença entre a empresa do pai ou a empresa de terceiro, para enquadramento nas normas de proteção ao trabalhador. Impossível utilizar em detrimento do obreiro o argumento de que inexistente salário; se houve trabalho escravo, não se pode punir o trabalhador uma vez mais, negando-se-lhe a proteção previdenciária” (Embargos Infringentes na AC 2000.04.01.013289-2/RS, Relator Des. Federal Paulo Afonso Brum Vaz, DJ 19.12.03).

Por fim, é necessário referir que, uma vez reconhecido esse direito, não será lícito ao Réu exigir a realização da sua prova por **meios** diversos daqueles facultados aos demais segurados, o que acarretaria clara afronta, mais uma vez, ao princípio da igualdade, já que não existe nenhuma causa que autorize, também nesse campo, um tratamento desigual. É o que ocorreria com a manutenção da atual redação do art. 76 da Instrução Normativa INSS/PRES 45/10, que restringe tais **meios** a tão somente “documento contemporâneo expedido em nome do próprio segurado”. A propósito:

PREVIDENCIÁRIO. TEMPO DE SERVIÇO RURAL. Demonstrado, pelo contexto fático existente nos autos, que o autor exerceu a atividade rural desde a infância, não faz sentido o INSS reconhecer o tempo de serviço apenas em relação ao ano em que o autor apresentou documento em nome próprio. Diferenças de revisão devidas a contar da DER, respeitada a prescrição quinquenal. (TRF4, AC 2008.72.11.000982-9, Sexta Turma, Relatora Loraci Flores de Lima, D.E. 23.09.11)

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE. RURÍCOLA. ATIVIDADE RURAL. SÚMULA 149/STJ. APLICAÇÃO. **COMPROVAÇÃO. ROL DE DOCUMENTOS. EXEMPLIFICATIVO. ART. 106 DA LEI 8.213/91. DOCUMENTOS**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

EM NOME PRÓPRIO E DE TERCEIRO. INÍCIO DE PROVA MATERIAL. CARÊNCIA. ART. 143 DA LEI 8.213/91. DEMONSTRAÇÃO. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE URBANA POR MEMBRO DA FAMÍLIA. NÃO DESCARACTERIZAÇÃO DO REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR. EXCLUSÃO DE SEGURADO ESPECIAL. ENQUADRAMENTO EM OUTRA CATEGORIA. DECRETO 3.048/99. AGRAVO DESPROVIDO. I - O reconhecimento de tempo de serviço rural, para efeito de aposentadoria por idade, é tema pacificado pela Súmula 149 desta Egrégia Corte, no sentido de que a prova testemunhal deve estar apoiada em um início razoável de prova material. II - O rol de documentos hábeis à comprovação do exercício de atividade rural, inscrito no art. 106, parágrafo único da Lei 8.213/91, é meramente exemplificativo, e não taxativo, sendo admissíveis, portanto, outros documentos além dos previstos no mencionado dispositivo. III - Na hipótese dos autos, houve o necessário início de prova material apta a comprovar a atividade rural, pois a autora apresentou documentos em nome próprio e do cônjuge. [...] VII - Agravo interno desprovido. (AgRg no REsp 1218286/PR, Rel. Ministro GILSON DIPP, QUINTA TURMA, julgado em 15.02.11, DJe 28.02.11)

PREVIDENCIÁRIO - RECONHECIMENTO DE TEMPO DE SERVIÇO RURAL - REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR - INÍCIO DE PROVA MATERIAL - DOCUMENTOS EM NOME DO PAI DO SEGURADO - CERTIDÃO DE REGISTRO DE IMÓVEIS - CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL EM COMUM - POSSIBILIDADE - LEI 9.032/95 - ART. 57 DA LEI 8.213/91 - LAUDO PERICIAL INEXIGÍVEL - LEI 9.528/97. - É entendimento firmado neste Tribunal que as atividades desenvolvidas em regime de economia familiar, podem ser comprovadas através de documentos em nome do pai de família, que conta com a colaboração efetiva da esposa e filhos no trabalho rural. - Além dos documentos em nome próprio, que qualificam o autor como lavrador, no período compreendido entre 1961 a 1969, a existência da Certidão de Registro de Imóveis e Hipotecas da Comarca de Rio do Sul, atestando a transmissão de imóvel rural, adquirido por seu pai, (Pedro Ponticelli), qualificado também como lavrador (fls. 61), comprovam o exercício de atividade rural, em regime de economia familiar. - Recurso conhecido mas desprovido. (REsp 497.174/SC, Rel. Ministro JORGE SCARTEZZINI, QUINTA TURMA, julgado em 01.06.04, DJ 02.08.04, p. 489)

Como o demandado aparenta descumprir a própria Instrução Normativa no que tange ao limitado direito fixado no referido art. 76, pertinente, quanto à condenação, seja estabelecida a obrigação de comunicar seus termos às respectivas gerências executivas para fins de efetivo cumprimento (item c.3 do pedido).

Essas são as razões pelas quais o Ministério Público Federal postula a correção judicial do procedimento até então adotado pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

IV – EFICÁCIA SUBJETIVA DA SENTENÇA



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

Em recente julgado, o Superior Tribunal de Justiça assentou entendimento no sentido de corrigir a interpretação que vinha sendo conferida ao art. 16 da Lei das Ações Cíveis Públicas (Lei 7.347/85), afirmando a impossibilidade de que se limite os efeitos da sentença à circunscrição territorial do órgão prolator de decisão em Ação Cível Pública.

O voto do Relator – Ministro Luís Felipe Salomão – no Recurso Especial 1.243.887/PR, julgado em 19.10.11, é esclarecedor ao enfrentar a questão da impossibilidade de que se limite os efeitos de sentença em processo coletivo, desfazendo a confusão terminológica que deu origem à interpretação de que o provimento jurisdicional em Ação Cível Pública apenas irradia efeitos nos limites da competência territorial do órgão prolator:

Aduz o recorrente, nesse ponto, que o alcance territorial da coisa julgada se limita à comarca na qual tramitou a ação coletiva, mercê do art. 16 da Lei das Ações Cíveis Públicas (Lei n. 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.

Tal interpretação, uma vez mais, esvazia a utilidade prática da ação coletiva, mesmo porque, cuidando-se de dano de escala nacional ou regional, a ação somente pode ser proposta na capital dos Estados ou no Distrito Federal (art. 93, inciso II, CDC). Assim, a prosperar a tese do recorrente, o efeito erga omnes próprio da sentença estaria restrito às capitais, excluindo todos os demais potencialmente beneficiários da decisão.

A bem da verdade, o art. 16 da LACP baralha conceitos heterogêneos - como coisa julgada e competência territorial - e induz a interpretação, para os mais apressados, no sentido de que os "efeitos" ou a "eficácia" da sentença podem ser limitados territorialmente, quando se sabe, a mais não poder, que coisa julgada – a despeito da atecnia do art. 467 do CPC - não é "efeito" ou "eficácia" da sentença, mas qualidade que a ela se agrega de modo a torná-la "imutável e indiscutível".

É certo também que a competência territorial limita o exercício da jurisdição e não os efeitos ou a eficácia da sentença, os quais, como é de conhecimento comum, correlacionam-se com os "limites da lide e das questões decididas" (art. 468, CPC) e com as que o poderiam ter sido (art. 474, CPC) - tantum iudicatum, quantum disputatum vel disputari debebat.

[...]

A questão principal, portanto, é de alcance objetivo ("o que" se decidiu) e subjetivo (em relação "a quem" se decidiu), mas não de competência territorial. Pode-se afirmar, com propriedade, que determinada sentença atinge ou não esses ou aqueles sujeitos (alcance subjetivo), ou que atinge ou não essa ou aquela questão fático-jurídica (alcance objetivo), mas é errôneo cogitar-se de sentença cujos efeitos não são verificados, a depender do território analisado.

Nesse sentido é o magistério de Rodolfo de Camargo Macuso, alinhando-se às ácidas críticas de Nelson Nery e José Marcelo Menezes Vigilar:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

Qualquer sentença proferida por órgão do Poder Judiciário pode ter eficácia para além de seu território. Até a sentença estrangeira pode produzir efeitos no Brasil, bastando para tanto que seja homologada pelo STF [agora STJ]. Assim, as partes entre as quais foi dada a sentença estrangeira são atingidas por seus efeitos onde quer que estejam no planeta Terra. Confundir jurisdição e competência com limites subjetivos da coisa julgada é, no mínimo, desconhecer a ciência do direito.

Com efeito, o problema atinente a saber quais pessoas ficam atingidas pela imutabilidade do comando judicial insere-se na rubrica dos limites subjetivos desse instituto processual dito "coisa julgada", e não sob a óptica de categorias outras, como a jurisdição, a competência, a organização judiciária. (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores . 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, pp. 322-323)

Prossegue o Ministro em seu voto, confrontando precedentes que emprestavam interpretação restritiva ao art. 16:

A antiga jurisprudência do STJ, segundo a qual "a eficácia erga omnes circunscreve-se aos limites da jurisdição do tribunal competente para julgar o recurso ordinário" (REsp 293.407/SP, Quarta Turma, confirmado nos EREsp. n. 293.407/SP, Corte Especial), em hora mais que ansiada pela sociedade e pela comunidade jurídica, deve ser revista para atender ao real e legítimo propósito das ações coletivas, que é viabilizar um comando judicial célere e uniforme - em atenção à extensão do interesse metaindividual objetivado na lide.

Caso contrário, "esse diferenciado regime processual não se justificaria, nem seria eficaz, e o citado interesse acabaria privado de tutela judicial em sua dimensão coletiva, reconvertido e pulverizado em multifárias demandas individuais" (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Op. cit. p. 325), "atomizando" as lides na contramão do moderno processo de "molecularização" das demandas.

Com efeito, como se disse anteriormente, por força do art. 21 da Lei n.º 7.347/85, o Capítulo II do Título III do CDC e a Lei das Ações Cíveis Públicas formam, em conjunto, um microsistema próprio do processo coletivo, seja qual for a sua natureza, consumerista, ambiental ou administrativa.

Assim, com o propósito também de contornar a impropriedade técnico-processual cometida pelo art. 16 da LACP, a questão relativa ao alcance da sentença proferida em ações coletivas deve ser equacionada de modo a harmonizar os vários dispositivos aplicáveis ao tema.

Nessa linha, o alcance da sentença proferida em ação civil pública deve levar em consideração o que dispõe o Código de Defesa do Consumidor acerca da extensão do dano e da qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo.

O norte, portanto, deve ser o que dispõem os arts. 93 e 103 do CDC (...)

Portanto, se o dano é de escala local, regional ou nacional, o juízo competente para proferir sentença, certamente, sob pena de ser inócuo o provimento, lançará mão de comando capaz de recompor ou indenizar os danos local, regional ou nacionalmente,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

levados em consideração, para tanto, os beneficiários do comando, independentemente de limitação territorial.

[...]

Embora estacionada a jurisprudência em sentido contrário, houve precedentes a sufragar o entendimento ora proposto, o qual se retoma nesta oportunidade:

Processo civil e direito do consumidor. Ação civil pública. Correção monetária dos expurgos inflacionários nas cadernetas de poupança. Ação proposta por entidade com abrangência nacional, discutindo direitos individuais homogêneos. Eficácia da sentença. Ausência de limitação. Distinção entre os conceitos de eficácia da sentença e de coisa julgada. Recurso especial provido. - 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. - A distinção, defendida inicialmente por Liebman, entre os conceitos de eficácia e de autoridade da sentença, torna inóqua a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada estabelecida pelo art. 16 da LAP. A coisa julgada é meramente a imutabilidade dos efeitos da sentença. Mesmo limitada aquela, os efeitos da sentença produzem-se erga omnes, para além dos limites da competência territorial do órgão julgador. - O procedimento regulado pela Ação Civil Pública pode ser utilizado para a defesa dos direitos do consumidor em juízo, porém somente no que não contrariar as regras do CDC, que contem, em seu art. 103, uma disciplina exaustiva para regular a produção de efeitos pela sentença que decide uma relação de consumo. Assim, não é possível a aplicação do art. 16 da LAP para essas hipóteses. Recurso especial conhecido e provido. (REsp 411.529/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 24/06/2008, DJe 05/08/2008)

PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE - POSSIBILIDADE - EFEITOS.
[...]

3. O efeito erga omnes da coisa julgada material na ação civil pública será de âmbito nacional, regional ou local conforme a extensão e a indivisibilidade do dano ou ameaça de dano, atuando no plano dos fatos e litígios concretos, por meio, principalmente, das tutelas condenatória, executiva e mandamental, que lhe asseguram eficácia prática, diferentemente da ação declaratória de inconstitucionalidade, que faz coisa julgada material erga omnes no âmbito da vigência espacial da lei ou ato normativo impugnado.

4. Recurso especial provido. (REsp 557646/DF, Rel. MIN. ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/04/2004, DJ 30/06/2004, p. 314)

Finalmente, embora haja doutrina e precedentes que, para contornar o art. 16 da LACP, aduzam que o dispositivo somente possui operância quando se tratar de direitos difusos ou coletivos em sentido estrito, sendo inaplicável a direitos individuais homogêneos, o fato é que - para os direitos difusos e coletivos em sentido estrito - é que está a maior dificuldade de aplicação da norma, porquanto supõem, por definição,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

titulares indeterminados ou indetermináveis, ligados por circunstâncias de fato, sendo imprópria a cisão dos efeitos da sentença em razão de alegada limitação territorial.

Esse é, por exemplo, o magistério de Teori Albino Zavascki, citado por Mancuso, para quem, no caso de direitos difusos e coletivos stricto sensu: [...] não há como cindir territorialmente a qualidade da sentença ou da relação jurídica nela certificada. Observe-se que, tratando-se de direitos transindividuais, a relação jurídica litigiosa, embora com pluralidade indeterminada de sujeitos no pólo ativo, é única e incindível (indivisível). Como tal, a limitação territorial da coisa julgada é, na prática, ineficaz em relação a ela. Não se pode circunscrever territorialmente (circunstância do mundo físico) o juízo de certeza sobre a existência ou a inexistência ou o modo de ser de relação jurídica (que é fenômeno do mundo dos pensamentos). (Apud. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Op. cit., p. 320).

Diante do entendimento esposado no recente julgado do STJ, é evidente estar-se diante de verdadeiro *overruling* dos precedentes anteriores, alterando-se a interpretação a ser conferida ao art. 16 da Lei da Ação Civil Pública.

Destarte, a sentença a ser proferida deverá, em caso de procedência, abarcar a mais recente *ratio decidendi* do STJ, não limitando os seus efeitos ao Rio Grande do Sul.

Direitos coletivos como os veiculados na presente demanda não podem ser cindidos, sendo inconcebível reconhecer a ilegalidade da conduta do Réu apenas na região abrangida pela Subseção Judiciária de Porto Alegre, permitindo-se que a conduta ilegal persista em relação ao restante do País.

No presente caso, a coisa julgada encontrará seu limite subjetivo em tantos quantos forem os segurados que pretendam ver seu tempo de serviço ou de contribuição angariado em momento anterior à idade fixada para o início do labor reconhecido pelo INSS. Como visto, não se pode cogitar que essa prerrogativa seja conferida apenas a parte dos trabalhadores brasileiros segundo o território onde vivam.

V – PEDIDOS

Ante o exposto, Ministério Público Federal, por sua agente signatárias, requer:

- a) a citação do Réu;
- b) o julgamento antecipado da lide por se tratar de matéria de direito;
- c) a procedência do pedido, determinando-se ao INSS que:
 - c.1) se abstenha de fixar idade mínima para fins de reconhecimento de tempo de serviço e de contribuição pelo exercício das atividades



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

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

d) seja eventual recurso de Apelação do Réu recebido no efeito meramente devolutivo (art. 14 da Lei 7.347/85);

e) a fixação de multa diária no valor de R\$ 10.000,00, a ser revertida para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, para o caso de descumprimento da sentença (art. 13 da Lei 7.347/85);

f) a condenação do Réu nos ônus sucumbenciais.

Valor atribuído à causa: R\$ 10.000,00.

Porto Alegre, 4 de abril de 2013.

Ana Paula Carvalho de Medeiros

Procuradora da República