



**Ministério da Previdência Social
Conselho de Recursos da Previdência Social
Conselho Pleno**

Nº de Protocolo do Recurso: 37322.002371/2010-83

Unidade de Origem: APS BAURU/SP

Documento: 153.162.651-0

Recorrente: INSS

Recorrido: NEUSA ESTEVAM QUINTANILHA

Assunto/Espécie Benefício: APOSENTADORIA POR IDADE

Relator: LÍVIA MARIA RODRIGUES NAZARETH

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação do INSS de Uniformização de Jurisprudência em face da decisão da 01ª CAJ/CRPS que, ao negar provimento ao seu recurso especial, manteve decisão da 15ª Junta de Recursos, reconhecendo a segurada Neusa Estevam Quintanilha o direito à aposentadoria por idade. A unidade julgadora entendeu precedente o aproveitamento do tempo de atividade rural de 1988 a 2001 computado com o tempo urbano reconhecido de 2001 a 2011, fundamentando no § 4º do art. 51 do Decreto nº 3.048/99 que, em suma, viabiliza a somatória de tempo em ambas às categorias (fls.94/95).

Após colacionar um acórdão do tema de cada Câmara de Julgamento (01ª CAJ – 41/154.453.191-2 – acórdão nº 4085/2011; 02ª CAJ – 41/150.261.724-0 – acórdão nº 3563/2010; 03ª CAJ – 41/153.332.545-3 – acórdão nº 587/2012 e 04ª CAJ – 41/153.162.937-4 – acórdão nº 2885/2011 (fls. 99/106), a Autarquia entendeu que a decisão acima recorrida merece ser uniformizada, considerando que os Acórdãos paradigmas se alinham ao seu entendimento de que os parágrafos do art. 51 do Decreto nº 3.048/99 são exclusivos do trabalhador rural e, ainda que na data do requerimento não estivesse exercendo a atividade campesina, deveria estar em manutenção dessa qualidade.

No caso dos autos, a segurada teria apenas 103 contribuições como urbana e 159 meses de atividade como rural, sem direito a qualquer benefício. Cita, ainda, que o acórdão feriu o § 3º do art. 26 do citado Decreto que informa não ser possível computar para a carência o tempo de atividade rural anterior à competência 11/1991 (fls.107/108).

A Segurada foi cientificada do pedido do INSS e apresentou suas razões às fls. 112, quando afirma que ao requerer o benefício quando completou 60 anos de idade já contava com mais de 15 anos de contribuições e o art. 51 do Decreto possibilita o computo do tempo rural com urbano.

Os autos retornaram à 01ª CAJ que, por meio de despacho de sua Presidente, reconheceu a existência de divergência entre os julgados e remeteu o processo à Presidência do CRPS para distribuição (fls.114).

A Divisão de Assuntos Jurídicos do CRPS se manifestou quanto à matéria, conforme Informação DIJUR/LTF, reconhecendo que houve a “aplicação do direito de modo diverso para a mesma situação jurídica” (fls.115/116).

O procedimento de Uniformização de Jurisprudência foi instaurado pela Presidência do CRPS com distribuição dos presentes autos a essa Conselheira (fls.116 verso).

Em um breve relato dos autos, destaca-se que a segurada, nascida em 25/02/1950, com 60 anos de idade, requereu o benefício de aposentadoria por idade em 26/05/2010. Sua CTPS informa vínculo empregatício urbano com a Prefeitura Municipal de Duartina desde 05/11/2001 (fls.05/08). Também buscou o reconhecimento do tempo rural de 16/08/88 a 04/11/01, na condição de segurada especial em regime de economia familiar (fls.09/10), o que lhe foi reconhecido após regular processamento de Justificação Administrativa, homologada quanto ao mérito pela própria Autarquia (fls.58/65).

A decisão da 15ª Junta de Recursos encontram-se às fls.70/76 e o recurso especial da Autarquia, às fls. 85/86, afirmando que a fundamentação utilizada pela Junta – §3º do art.48 da Lei nº 8.213/91 – somente deve ser utilizada pelo trabalhador rural, excluindo-se, por conseguinte, o urbano.

É o relatório.

VOTO

EMENTA: PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE ALCANÇADOS NA FORMA DOS ARTS. 15 E 64 DO REGIMENTO INTERNO DO CRPS APROVADO PELA PORTARIA MPS N.º 548/2011. CASO CONCRETO. VEDAÇÃO DO COMPUTO DE TEMPO RURAL ANTERIOR A COMPETÊNCIA 11/1991 PARA FINS DE CARÊNCIA DE APOSENTADORIA POR IDADE REQUERIDA POR SEGURADA URBANA. ART.55 § 2º DA LEI Nº 8.213/91, ART.26 § 3º DO DECRETO Nº 3.048/99, PARECER CONJUR/MPS Nº 19/2013. PRECEDENTES DESTE CONSELHO PLENO.

A matéria trazida para análise deste Conselho Pleno refere-se à divergência de entendimentos acerca da extensão dos efeitos dos parágrafos do art. 48 da Lei nº 8.213/91 ao segurado com última vinculação urbana, bem como do computo do tempo rural anterior à competência 11/1991 para fins de concessão de aposentadoria por idade requerida por segurada urbana.

Em análise aos pressupostos de admissibilidade do presente Pedido de Uniformização de Jurisprudência, importa a transcrição dos arts. 15 e 64 do Regimento Interno do CRPS, aprovado pela Portaria MPS n.º 548/2011, a saber:

Art. 15. Compete ao Conselho Pleno:

I - uniformizar, em tese, a jurisprudência administrativa previdenciária, mediante emissão de enunciados;

II - uniformizar, no caso concreto, as divergências jurisprudenciais entre as Juntas de Recursos nas matérias de sua alçada ou entre as Câmaras de julgamento em sede de recurso especial, mediante a emissão de resolução;
e
(...)

Art. 64. *O Pedido de Uniformização de Jurisprudência poderá ser requerido em casos concretos, pelas partes do processo, dirigido ao Presidente do respectivo órgão julgador, nas seguintes hipóteses:*

I – quando houver divergência na interpretação em matéria de direito entre acórdãos de Câmaras de Julgamento do CRPS, em sede de recurso especial, ou entre estes e resoluções do Conselho Pleno; ou

II – quando houver divergência na interpretação em matéria de direito entre acórdãos de Juntas de Recursos do CRPS, nas hipóteses de alçada exclusiva previstas no artigo 18 deste Regimento, ou entre estes e Resoluções do Conselho Pleno.

§ 1º A divergência deverá ser demonstrada mediante a indicação do acórdão divergente, proferido nos últimos cinco anos, por outro órgão julgador, composição de julgamento, ou, ainda, por resolução do Conselho Pleno.
(...)

Cabe o conhecimento do presente pedido de Uniformização de Jurisprudência em virtude de ter restada evidenciada a divergência de entendimento nos arestos carreados aos autos. A 1ª Câmara reconhece o computo do tempo de atividade rural em conjunto com o tempo urbano, fundamentando no § 4º do art. 51 do Decreto nº 3.048/99, enquanto que os acórdãos juntados pelo INSS reconhecem que o citado dispositivo legal é exclusivo do trabalhado rural, sendo que na DER deveria estar exercendo a atividade campesina ou na manutenção dessa qualidade de segurado especial.

A matéria divergente encontra-se na redação do § 3º do art. 48 da Lei 8.213/91 incluída pela Lei nº 11.718/2008, a saber:

“Art. 48. A aposentadoria por idade será devida ao segurado que, cumprida a carência exigida nesta Lei, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta), se mulher.

§ 1º Os limites fixados no caput são reduzidos para sessenta e cinqüenta e cinco anos no caso de trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea a do inciso I, na alínea g do inciso V e nos incisos VI e VII do art. 11.

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 1º deste artigo, o trabalhador rural deve comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício pretendido, computado o período a que se referem os incisos III a VIII do § 9º do art. 11 desta Lei.

§ 3º Os trabalhadores rurais de que trata o § 1º deste artigo que não atendam ao disposto no § 2º deste artigo, mas que satisfaçam essa condição,

se forem considerados períodos de contribuição sob outras categorias do segurado, farão jus ao benefício ao completarem 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta) anos, se mulher. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008) (grifo nosso).
(...)

No âmbito do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99, a matéria se encontra recepcionada pelo art. 51 e parágrafos:

Art. 51. A aposentadoria por idade, uma vez cumprida a carência exigida, será devida ao segurado que completar sessenta e cinco anos de idade, se homem, ou sessenta, se mulher, reduzidos esses limites para sessenta e cinquenta e cinco anos de idade para os trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea "a" do inciso I, na alínea "j" do inciso V e nos incisos VI e VII do caput do art. 9º, bem como para os segurados garimpeiros que trabalhem, comprovadamente, em regime de economia familiar, conforme definido no § 5º do art. 9º. (Redação dada pelo Decreto nº 3.265, de 1999)

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, o trabalhador rural deve comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício ou, conforme o caso, ao mês em que cumpriu o requisito etário, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício pretendido, computado o período a que se referem os incisos III a VIII do § 8º do art. 9º. (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008).

§ 2º Os trabalhadores rurais de que trata o caput que não atendam ao disposto no § 1º, mas que satisfaçam essa condição, se forem considerados períodos de contribuição sob outras categorias do segurado, farão jus ao benefício ao completarem sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos, se mulher. (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008).

§ 3º Para efeito do § 2º, o cálculo da renda mensal do benefício será apurado na forma do disposto no inciso II do caput do art. 32, considerando-se como salário-de-contribuição mensal do período como segurado especial o limite mínimo do salário-de-contribuição da previdência social. (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008).

§ 4º Aplica-se o disposto nos §§ 2º e 3º ainda que na oportunidade do requerimento da aposentadoria o segurado não se enquadre como trabalhador rural. (Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008).

Delimitado a fundamentação legal da divergência, passemos a analisar o mérito do pedido.

A segurada teve reconhecido na 1ª Câmara de Julgamento o tempo rural de 1988 a 2001, somado ao tempo urbano de 2001 a 2011. Logo, o benefício foi requerido com última vinculação urbana.

No meu entendimento, os dispositivos legais acima citados se aplicam ao trabalhador rural, ou seja, uma forma de aumentar as chances de aposentadoria daquele trabalhador que em algum momento teve que se socorrer à atividade urbana, mas que

nunca deixou de ser trabalhador rural. Basta observar que a inclusão do § 3º do art. 48 da Lei foi realizada somente em 2008 por meio da Lei nº 11.718 e os §§ 1º ao 4º do art. 51 do RPS, incluídos por meio do Decreto nº 6.722 também de 2008.

Conforme o Ministro Mauro Campbell Marques, em seu voto nos autos do Recurso Especial nº 1.367.479-RS da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça - STJ, publicado no DOU de 10/09/14, a finalidade da Lei 11.718/2008 visou à criação de “mecanismos facilitadores de formalização do contrato de trabalho envolvendo trabalhadores rurais assalariados.” Em continuidade a sua tese de raciocínio, o Ministro também indica que se pretende propriamente é evitar que se ignore o passado de labor rural do segurado ao passo que esse deve ser somado ao período contributivo para a Previdência Social. Ainda:

“É apontamento sociológico que no Brasil existem inúmeros segurados da Previdência Social que laboraram no meio rural por longo tempo e, posteriormente, buscaram melhores condições de vida na área urbana, laborando na qualidade de trabalhador urbano. Trata-se do fenômeno do êxodo rural.”

Para um melhor entendimento do seu pensamento, eis a ementa do citado Recurso Especial:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA POR IDADE HÍBRIDA. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CPC. NÃO CARACTERIZAÇÃO. JULGAMENTO EXTRA PETITA. NÃO OCORRÊNCIA. ARTIGO 48, §§ 3º E 4º DA LEI 8.213/1991, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 11.718/2008. OBSERVÂNCIA. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. A Lei 11.718/2008 introduziu no sistema previdenciário brasileiro uma nova modalidade de aposentadoria por idade denominada aposentadoria por idade híbrida.

2. Neste caso, permite-se ao segurado mesclar o período urbano ao período rural e vice-versa, para implementar a carência mínima necessária e obter o benefício etário híbrido.

3. Não atendendo o segurado rural à regra básica para aposentadoria rural por idade com comprovação de atividade rural, segundo a regra de transição prevista no artigo 142 da Lei 8.213/1991, o § 3º do artigo 48 da Lei 8.213/1991, introduzido pela Lei 11.718/2008, permite que aos 65 anos, se homem e 60 anos, mulher, o segurado preencha o período de carência faltante com períodos de contribuição de outra qualidade de segurado, calculando-se o benefício de acordo com o § 4º do artigo 48.

4. Considerando que a intenção do legislador foi a de permitir aos trabalhadores rurais, que se enquadrem nas categorias de segurado empregado, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial, o aproveitamento do tempo rural mesclado ao tempo urbano, preenchendo inclusive carência, o direito à aposentadoria por idade híbrida deve ser reconhecido.

5. Recurso especial conhecido e não provido.

Não pretendo adentrar e aprofundar no entendimento jurisprudencial acerca do tema, visto que, na esfera administrativa, tal matéria se encontra pacificada no âmbito da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social por meio do Parecer CONJUR/MPS nº 19/2013, conforme conclusão que abaixo transcrevo:

III — CONCLUSÃO:

Ante o exposto, a Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social, no exercício da atribuição prevista no art. 11 da Lei Complementar n 2 73/1993, ultima sua análise com as seguintes conclusões:

(1) o tempo de serviço do segurado trabalhador rural anterior à competência novembro/1991 não pode ser considerado para fins de carência no RGPS, seja para o benefício da aposentadoria por idade rural do art. 48, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.213/91; seja para o benefício da aposentadoria híbrida do art. 48, § 3º, da Lei nº 8.213/91;

(2) a aposentadoria prevista art. 48, § 3º, da Lei nº 8.213/91, tem natureza de benefício rural, de modo que o preenchimento de seus requisitos deve se dar enquanto o segurado detém a qualidade de trabalhador rural, devendo comprovar o efetivo exercício de atividade rural, por tempo equivalente ao da carência, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício;

(3) o disposto no § 4º do art. 51 do RPS, apenas autoriza que formule o requerimento da aposentadoria do art. 48, § 3º, da Lei n. 8.213/91, o segurado que, tendo preenchido seus requisitos ainda enquanto trabalhador rural, não mais ostente a qualidade trabalhador rural, mas necessariamente detenha a qualidade de segurado, considerando a inaplicabilidade do art. 3º, § 1º, da Lei n. 10.666/03, à aposentadoria rural;

A aprovação Ministerial se deu com ressalva, visto que o item 1 não foi acolhido, conforme Portaria MPS n° 7, de 07/01/14, publicado no DOU de 10/01/14. Caso tivesse sido acolhido, teríamos que nenhum tempo rural anterior à competência 11/1991 seria computado mesmo que se analisasse pedido de benefício de segurado com tempo exclusivamente rural. Tal ponto será analisado em um momento oportuno deste voto.

No que tange à manutenção da qualidade de segurado especial, o acima mencionado Parecer Conjur n° 19, em seus **itens II e III deixa claro que o art. 48, § 3º da Lei n° 8.213/91 c/c § 4º do art. 51 do RPS se aplicam ao trabalhador rural e que comprove atividade rural no período imediatamente anterior ao implemento da idade ou que esteja na manutenção da qualidade de segurado.**

Cabe ressaltar que os pareceres da Consultoria Jurídica do MPS, quando aprovados pelo Ministro de Estado, vinculam os órgãos julgadores do CRPS à tese jurídica que fixarem, sob pena de responsabilidade administrativa quando da sua não observância, conforme redação do art. 69 do Regimento Interno do CRPS.

Saliento, ainda, que o acima exposto foi reafirmado por meio do Parecer n° 5/2014/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor Geral da União em 30/04/2014, que de forma expressa cita:

“A inafastabilidade da vinculação do CRPS às teses jurídicas encampadas nos pareceres do Advogado-Geral da União aprovados pelo Presidente da República ou da unidade consultiva da AGU quando aprovada pelo Ministro de Estado da Previdência Social, por força do disposto nos artigos 40 a 42, da Lei Complementar n° 73, de 1993”

Levando em consideração que no caso dos autos a requerente deixou o meio rural em 2001 e a idade de 55 anos foi alcançada em 2005, quando já era segurada urbana, não há que se falar em análise do benefício sob a ótica, exclusiva, de segurada especial, ante a sua perda da qualidade de segurada nesta condição, conforme entendimento do Parecer CONJUR/MPS nº 19/2013.

Por outro lado, observamos que para o segurado urbano, tal premissa, isto é, o computo de tempo rural, já fora previamente reconhecido pelo legislador e neste ponto não se restringe a aplicação do citado Parecer.

A leitura do § 2º do art. 55 da Lei nº 8.213/91, ao tratar da comprovação do tempo de serviço, ratifica a afirmação do parágrafo anterior quando menciona:

Art.55. (...)

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

Portanto, o melhor fundamento para se analisar o direito ao benefício pretendido pela segurada é o dispositivo acima citado, § 2º do art. 55 da Lei nº 8.213/91, e não o § 4º do art.51 do Decreto nº 3.408/99 como se baseou a 1ª CAJ, por se tratar este último especificamente para o trabalhador rural.

Assim, superada essa questão, cumpre discorrer acerca do computo ou não do tempo rural anterior a 11/1991 para fins de carência, outro ponto debatido pelo INSS em seu pedido de Uniformização.

No Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto 3.048/99, temos no art.26, § 3º que, “**não é computado para efeito de carência o tempo de atividade do trabalhador rural anterior à competência novembro 1991.**” (grifo nosso).

O que resta claro é que o tempo de atividade rural **conta para o tempo de contribuição** do segurado urbano em qualquer tempo, mas, sem contribuições, somente até a vigência da Lei 8.213/91. Todavia, **esse tempo não pode ser computado para a carência** que, como já foi analisado anteriormente, é outro requisito para análise da aposentadoria por idade.

No caso, permita-me destacar o fundamento do voto do Relator Geraldo Arruda quando debatia acerca do veto ao item I do citado Parecer nº 19/2013 da CONJUR/MPS, quando do julgamento do NB 41/155.936.291-7 de titularidade de Maria Aparecida Dragani Stefanin, que fora aprovado por unanimidade conforme Resolução nº 02/2014 do Pleno/CRPS de 29/04/14, a saber:

(...) É certo que o item 1 da conclusão em referência teve o seu aprovo Ministerial afastado pela Portaria MPS nº 7, de 2014. Contudo, tal fato não deve acarretar a conclusão de que todas as disposições do citado parecer, no tocante à matéria tratada na conclusão 1, foram derogadas. Isso porque a simples supressão da aprovação da conclusão 1 não tem o condão, de

automaticamente, tornar sem efeito todas as demais disposições inseridas no corpo do parecer.

*Desta feita, há que se buscar o fundamento da supressão em referência, de forma a se afastar apenas aquelas disposições do parecer em comento que estariam em desacordo com o entendimento que gerou a publicação da Portaria MPS nº 07, de 2014, fundamentos esses que estão expressos na Nota CONJUR/MPS nº 466, de 2013, (...)
(...)*

De se ver, pois, que a Portaria MPS nº 7, de 2013, ao suprimir a aprovação do item 1 da conclusão do Parecer CONJUR/MPS nº 19, de 2013, o fez tendo em vista as considerações presentes na Nota CONJUR/MPS nº 466, de 2013, segundo a qual, naquele parecer, o entendimento ali expresso (impossibilidade do cômputo de carência do período anterior a 11/1991) deve ser tido como aplicável, apenas, às disposições do § 3º do art. 48 da Lei nº 8.213, de 1991, não se aplicando, pois, às disposições dos §§ 1º e 2º, tendo em vista as disposições dos arts. 39, I, e 143 da mesma lei. Até porque, a se entender que a supressão da conclusão 1 do parecer em comento também abarcaria o entendimento de que o período anterior a 11/1991 poderia ser computado para fins de carência do benefício previsto no § 3º do art. 48 da Lei nº 8.213, de 1991, todo o parecer ficaria inaplicável, já que ele foi editado para dirimir a polêmica referente à possibilidade de o período anterior à competência 11/1991 para fins de carência para a aposentadoria híbrida. (...)

Isso posto, mesmo com a edição da Portaria nº 7, de 2013, permanecem integras as disposições do Parecer CONJUR/MPS nº 19, de 2013 (que vinculam os órgãos julgadores deste Conselho, nos termos do art. 69 da Portaria MPS nº 548, de 2011), no tocante ao entendimento de que é “inadmissível que, para os fins da aposentadoria por idade híbrida prevista no art. 48, § 3º, da Lei nº 8.213/91, seja considerado como carência o tempo rural anterior a novembro/1991”.

Na verdade, podemos observar que antes mesmo do Parecer, a própria Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência do Juizado Especial Federal, editou a Súmula nº 24 em 31/01/05 (publicado no DJU de 10/03/05), com o entendimento da exclusão do tempo anterior a Lei 8.213/91 para fins de carência do benefício, a saber:

O tempo de serviço do segurado trabalhador rural anterior ao advento da Lei 8.213/91, sem o recolhimento de contribuições previdenciárias, pode ser considerado para a concessão de benefício previdenciário do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, exceto para efeito de carência, conforme a regra do art. 55, § 2º, da Lei 8.213/91. (grifo nosso)

Este Conselho Pleno do CRPS já se deparou em outras oportunidades com essa matéria e tem julgado no sentido de se afastar somente o computo do tempo rural anterior à competência 11/1991 para fins de computo de carência da aposentadoria do trabalhador urbano.

Além do processo acima citado, outro julgado no Conselho Pleno com o mesmo conteúdo: 41/149.938.511-8 – Maristela Ferreira Leme Quiriano – Relator Geraldo Arruda (Resolução nº 03/2014, de 29/04/2014). Deste processo, peço vênias para destacar o seguinte parágrafo que, a meu ver, é explicativo ao tema:

*(...) E é nesse contexto que as disposições do § 3º do art. 48 da Lei nº 8.213, de 1991, inserido pela Lei nº 11.718, de 2008, devem ser analisadas. E o primeiro aspecto a se ressaltar é que tais disposições foram inseridas no corpo das disposições permanentes da Lei nº 8.213, de 1991, vinculando-se a todas essas disposições (permanentes), entre as quais a de que, conforme § 2º do art. 55 da Lei nº 8.213, de 1991, e § 3º do art. 26 do Regulamento da Previdência Social, não se pode computar como carência períodos de atividade do trabalhador rural anteriores à competência novembro de 1991. O único segurado que tem a prerrogativa de aposentar-se, segundo as regras permanentes da lei em comento, somando períodos de atividade rural anteriores à competência novembro de 1991, a períodos rurais posteriores, de forma à obtenção do tempo total equivalente ao período de carência, é o segurado especial, desde que se trate de **benefício de 1 (um) salário mínimo e todo o período seja de trabalho rural.***

Portanto, em se tratando de aposentadoria requerida por segurada urbana, não há que se computar para fins de carência o tempo rural anterior à competência 11/1991 e trazendo a discussão para o caso concreto, ao requerer o benefício como segurada urbana, o período previamente reconhecido pela 01ª CAJ de 1988 a 31/10/91 deve ser excluído do computo da carência do benefício.

Conforme já decidido em Sessão de 29/04/2014, cabe ao Conselho Pleno analisar apenas o mérito da divergência proposta no pedido da uniformização da jurisprudência, abstendo-se de enfrentar propriamente o mérito do caso concreto. Nestes termos, ao ser acatada a presente proposta de voto, os autos devem ser devolvidos à 01ª CAJ para reanálise da matéria adequando o julgamento ao decidido por esse Pleno.

CONCLUSÃO – Pelo exposto, **VOTO**, no sentido, de preliminarmente, **CONHECER DO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA**, para, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO**, reconhecendo a **impossibilidade de se computar para fins de carência o tempo de atividade rural anterior à competência 11/1991**.

Brasília - DF, 29 de abril de 2015.

Lívia Maria Rodrigues Nazareth
Relatora

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em que pese concordar quanto à conclusão do voto da Conselheira Relatora, gostaria de ressaltar que, a meu ver, o fato de o § 3º do art. 48 da Lei nº 8.313, de 1991, fazer referência apenas aos trabalhadores rurais não implica a exclusão do direito de os trabalhadores urbanos computarem, no seu tempo de contribuição, períodos de atividade rural, contributivos ou não, qualquer que seja o período. Isso porque as disposições do § 3º em comento vieram a lume para estender aos trabalhadores rurais prerrogativas que, anteriormente, já eram asseguradas aos trabalhadores urbanos, nos termos do § 2º, primeira parte, do art. 55 da Lei nº 8.213, de 1991, e do art. 60, I e X, do Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999, *verbis*:

“Art. 55. (...)

(...)

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

(...)” (destaquei)

“Art. 60. Até que lei específica discipline a matéria, são contados como tempo de contribuição, entre outros:

I - o período de exercício de atividade remunerada abrangida pela previdência social urbana e rural, ainda que anterior à sua instituição, respeitado o disposto no inciso XVII;

X - o tempo de serviço do segurado trabalhador rural anterior à competência novembro de 1991;

(...)” (destaquei)

Aliás, em outro sentido não poderiam ser as prescrições em comento, uma vez que, com a edição da Lei nº 8.213, de 1991, foi instituído um regime previdenciário único, o Regime Geral de Previdência Social, em obediência ao preceito constitucional de uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (art. 195, parágrafo único, II, da Constituição). Nesse sentido, tratando-se de um regime previdenciário único, seria de todo carente de razoabilidade o entendimento de que o trabalhador urbano, ao requerer uma prestação previdenciária, não pudesse computar, no seu tempo de contribuição, períodos de atividade rural, quer anteriores à competência novembro de 1991, quer posteriores.

Não sem outra razão é que as próprias normas administrativas do INSS deixam expresso que os trabalhadores urbanos podem computar, para fins de qualquer benefício, períodos de atividade rural. Confira-se, a respeito, o disposto no art. 114 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 77, de 2015, *verbis*:

“Art. 114. A comprovação de atividade rural para fins de cômputo em benefício urbano ou certidão de contagem recíproca será feita na forma do art. 9º para a categoria de empregado, dos artigos 32 a 34 para o contribuinte individual e dos artigos 47 a 54 para o segurado especial”

Não podem pairar dúvidas, pois, de que os trabalhadores urbanos, a partir da edição da Lei nº 8.213, de 1991, sempre tiveram a prerrogativa de somar, para fins de benefícios do regime geral, períodos de atividade urbana e rural, tendo acesso, assim, a benefícios “híbridos”, prerrogativa essa que foi estendida aos trabalhadores rurais pelo § 3º do art. 48 da lei em comento, incluído pela Lei nº 11.718, de 2008.

Assim, há que se ter em mente que as disposições o § 3º em debate vieram a lume, não para excluir um direito já assegurado ao trabalhador urbano, mas para assegurar ao trabalhador rural um direito já anteriormente conquistado pelo segurado urbano. Desta feita, é de toda despicienda e fora de propósito o questionamento acerca da extensão das disposições do § 3º em debate ao trabalhador urbano. Essa questão é por inteiro irrelevante, já que hoje, ambos os trabalhadores, urbanos e rurais, podem, quando do requerimento de benefícios junto ao Regime Geral de Previdência Social, somar períodos urbanos e rurais, independentemente da natureza da última vinculação.

A controvérsia relevante a ser dirimida, em relação ao qual acompanho a eminente Relatora, é a pertinente à inviabilidade do cômputo, como carência, do período de atividade rural anterior à competência novembro de 1991.

Brasília-DF, 29 de abril de 2015.

Geraldo Almir Arruda
Conselheiro

VOTO DIVERGENTE

Em que pese o respeitável entendimento da Relatora, discordo em parte, no tocante ao cômputo dos períodos urbano e rural, quando o último enquadramento se der na área urbana.

O controle jurisdicional exercido no âmbito da administração pública ainda gera ainda muita polêmica a respeito de seus limites formais e materiais. Entretanto, no tocante ao processo administrativo não restam dúvidas de que este deve se pautar pela aplicação da Lei e do Direito, conforme preleciona o artigo 2º da Lei 9.748/99.

Para a maioria da doutrina, na qual se destaca Marcelo Barroso, a atuação em conformidade com a lei é um desdobramento do princípio da legalidade. Consiste na simples subsunção do fato a norma, ou seja, a subsunção do ato humano em relação à abstratividade legal.

Já a atuação conforme o Direito representa um ganho significativo no processo administrativo de benefícios previdenciários, pois consiste na aplicação do princípio da juridicidade.

O jurista alemão Adolf Merkl¹, em 1935, citado muitas vezes por Marcelo Barroso, identificou a necessidade de revisar as relações entre Direito e Administração Pública, e sua pesquisa passou a considerar que essa deve se pautar não só pelo princípio da legalidade, mas também pelo princípio da juridicidade, segundo o qual a conduta administrativa se rege pelo direito. Segundo Merkl:

A conexão necessária entre direito e administração pode ser designada como princípio da juridicidade da administração. É mister não confundir este princípio com o princípio, relacionado, da legalidade da administração. Antes de desenvolver o princípio da legalidade é mister aclarar o da juridicidade. Este princípio significa, não só que a administração, considerada em conjunto, está condicionada pela existência de um direito administrativo, mas também que cada ação administrativa isolada está condicionada pela existência de um preceito administrativo que admite semelhante ação{...}. Este princípio é, em realidade, uma lei jurídica-teórica, sem exceções, e inviolável. Toda ação administrativa concreta se quer a certeza de que realmente se trata de uma ação administrativa, deverá ser examinada do ponto de vista de sua relação com o ordenamento jurídico. (MERKL,1935, p. 212)

Marcelo Barroso² quando analisa a obra de Merkl, prescreve que a segurança é a vinculação do ato administrativo a todas as fontes do Direito, não somente à lei. No entanto, o Direito Administrativo brasileiro, com influência legalista francesa, não se rendeu inicialmente a juridicidade, vindo fazê-lo, contudo, após a Constituição de 1988.

¹MERKL,1935, p. 212

²CAMPOS, 2013, p. 75.

Barroso ainda pondera: “*entre nós, vários autores iniciam a rediscussão em torno das fontes do Direito Administrativo e do vínculo entre o ato administrativo e o Direito para além da vinculação legal*”.

Moreira Neto, afirma de forma incisiva que “*mais do que à lei, atividade administrativa se vincula ao Direito*”. Como Direito, as normas nele constantes transcendem aos limites da lei e inclui, dentre outras, os princípios. O citado autor arremata sustentando que a atividade administrativa se vincula a um “sistema constantemente no meio social”.

E é aplicação da Lei e do Direito que leva ao maior acerto da decisão administrativa. É esta aplicação que vem prestigiada na Lei 9.784/99. Ou seja, a aplicação do princípio da legalidade conjugado com princípio da juridicidade, de modo que a interpretação da norma e sua aplicação ao caso concreto, no processo administrativo brasileiro, será feita com base não apenas na lei, mas também no direito. E a aplicação do direito, significa aplicação de todas as fontes do direito, as quais posso aqui destacar, doutrina, jurisprudência, súmulas judiciais, dentre outras.

Assim, saliento que a aplicação mais acertada no meu entendimento é aquela que conjuga a igualdade e a isonomia entre trabalhadores rurais e urbanos.

Desse modo, embora o conselheiro, dentro do âmbito da administração pública não possa declarar a inconstitucionalidade da norma poderá, por amor ao princípio da legalidade, aplicá-la dentro do que preceitua a Constituição Federal, de acordo com a vontade do legislador ordinário.

Considerando que é o texto constitucional que fala da paridade de direitos entre rurais e urbanos, não poderia o administrador, no momento de aplicar a norma fugir do objetivo para o qual ela foi criada.

Assim, a aposentadoria híbrida, nos objetivos para os quais ela foi criada, proposta pelo nosso ordenamento, trata da combinação de tempo rural com posterior período urbano, nos termos da inovação legislativa do § 3º da Lei nº 11.718/08.

Este novo dispositivo veio justamente para dar guarida às situações de alternância entre o trabalho rural e urbano, em especial aos trabalhadores que dedicaram significativo tempo da sua vida nas lides do campo e que pela mudança de ofício não poderiam aproveitar tal período para fins de carência.

Ademais, essa possibilidade incluiu parcela de novos segurados com início da sua atividade laborativa no meio rural, complementada pelo ofício urbano, **mediante o aumento da idade mínima em cinco (05) anos**. Ou seja, a inclusão do novo § 3º do art. 48 da Lei 8.213/91, **visa reparar situação injusta** em que o cidadão não faria jus ao benefício de aposentadoria por idade, por tardiamente passado a trabalhar no meio urbano, quando essas mutações são naturais e decorrentes do **processo de êxodo rural**. Em suma, a lei repôs tratamento isonômico com trabalhador urbano quanto à aposentadoria por idade, observado a particularidade do cálculo do salário-de-contribuição pela mescla do períodos rural e urbano.

O Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou no REsp 1367479, no qual fundamenta no Voto que, sob a aplicação da Lei 11.718/2009, “*evita-se ignorar todo um passado de trabalho rural*”. Assim, “*Se o tempo de exercício de atividade rural que faltava para o ex-trabalhador rural se aposentar por idade é preenchido por contribuições efetivamente recolhidas para a seguridade social, é devida prestação previdenciária.*” Confira a ementa:

“PROCESUAL CIVL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA POR IDADE HÍBRIDA. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 53 DO CP. NÃO CARCTERIZAÇÃO. JULGAMENTO EXTRA PETIA. NÃO OCRÊNCIA. ARTIGO 48, § 3º E 4º DA LEI 8.213/91, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 1.718/208. OBSERVÂNCIA. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO ENÃO PROVIDO. 1. A Lei 1.718/208 introduzi no sistema previdenciário brasileiro uma nova modalidade de aposentadoria por idade denominada aposentadoria por idade híbrida. 2. **Neste caso, permite-se ao segurado mesclar o período urbano ao período rural e vice-versa, para implementar carência mínima necessária e obter o benefício etário híbrido.** 3. Não atendendo segurado o rural à regra básica para aposentadoria rural por idade com comprovação de atividade rural, segundo a regra de transição prevista no artigo 142 da Lei 8.213/91, o § 3º do artigo 48 da Lei 8.213/91, introduzido pela Lei 1.718/208, permite que aos 65 anos, se homem e 60 anos, mulher, o segurado preencha o período de carência faltante com períodos de contribuição de outra qualidade de segurado, calculando-se o benefício de acordo com o § 4º do artigo 48. 4. Considerando que a intenção do legislador foi a de permitir aos trabalhadores rurais, que se enquadrem nas categorias de segurado empregado, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial, o aproveitamento do tempo rural mesclado ao tempo urbano, preenchendo inclusive carência, o direito à aposentadoria por idade híbrida deve ser reconhecido. 5. Recurso especial conhecido e não provido.” (STJ – 2ª Turma – REsp 1367479 - Relator: Ministro Mauro Campbel Marques – Dje em 09/09/2014) (Grifo nosso)

Mais recente ainda, a Turma Nacional de Uniformização igualmente pacificou o entendimento de que “*O trabalhador tem direito a se aposentar por idade, na forma híbrida, quando atinge 65 anos (homens) ou 60 (mulheres), desde que tenha cumprido a carência exigida com a consideração dos períodos urbano e rural*”, não fazendo diferença se ele está ou não exercendo atividade rural no momento em que completa a idade ou apresenta o requerimento administrativo, nem o tipo de trabalho predominante (Pedilef 5000957-33.2012.4.04.7214).

Sobre a aposentadoria por idade, estabelece o art. 48 da lei de benefícios, já na redação dada pelas Leis nº 9.032/95, 9.876/99 e 11.718/08:

Art. 48. A aposentadoria por idade será devida ao segurado que, cumprida a carência exigida nesta Lei, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta), se mulher. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

§ 1º Os limites fixados no caput são reduzidos para sessenta e cinquenta e cinco anos no caso de trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea a do inciso I, na alínea g do inciso V e nos incisos VI e VII do art. 11. (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 1999)

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 1º deste artigo, o trabalhador rural deve comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício pretendido, computado o período a que se referem os incisos III a VIII do § 9º do art. 11 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

§ 3º Os trabalhadores rurais de que trata o § 1º deste artigo que não atendam ao disposto no § 2º deste artigo, mas que satisfaçam essa condição, se forem considerados períodos de contribuição sob outras categorias do segurado, farão jus ao benefício ao completarem 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta) anos, se mulher. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

§ 4º Para efeito do § 3º deste artigo, o cálculo da renda mensal do benefício será apurado de acordo com o disposto no inciso II do caput do art. 29 desta Lei, considerando-se como salário-de-contribuição mensal do período como segurado especial o limite mínimo de salário de contribuição da Previdência Social. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

Podemos concluir, conforme verificado na jurisprudência de nossos tribunais, que de uma breve leitura do texto legal emanam três possibilidades de concessão da aposentadoria por idade:

- **aposentadoria por idade, mediante preenchimento da carência com tempo de serviço urbano** (aposentadoria por idade urbana): tem direito a aposentar-se por idade o segurado que, preenchida a carência, completar 65 anos, se homem, e 60 anos, se mulher;

- **aposentadoria por idade, mediante preenchimento da carência com tempo de serviço rural** (aposentadoria rural por idade): tem direito a aposentar-se por idade o trabalhador rural (empregado, eventual, avulso, individual ou segurado especial) que, preenchida a carência, completar 60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher;

- **aposentadoria por idade, mediante preenchimento da carência com tempo de serviço rural e urbano** (aposentadoria híbrida por idade): com o advento da lei nº11.718/08, passa a ter direito à aposentadoria por idade o trabalhador rural que, para preenchimento da carência, integra períodos de tempo rural com categoria diversa; nesse caso, o requisito etário volta a ser 65 anos, se homem, e 60 anos, se mulher.

Defendo a especificação híbrida acima estabelecida não apenas pela composição de tempos de serviço e faixas etárias diversas, mas ainda **DESTACANDO** que para a concessão da aposentadoria por idade, na modalidade híbrida, **desimporta qual seja a atividade exercida pelo segurado ao tempo do requerimento administrativo**, ou a última a ser considerada na concessão do benefício; é o entendimento que deflui do art. 51, § 4º do Decreto 3.048/99, ao dispor que a inovação legislativa (especialmente as alterações dos §§ 2º e 3º), aplica-se *ainda que na oportunidade do requerimento da aposentadoria o segurado não se enquadre como trabalhador rural*.

Contudo, segundo já asseverado, trata-se de combinação de tempo rural (reconhecido pela autarquia previdenciária) com posterior período urbano, nos termos da inovação legislativa do § 3º da Lei nº 11.718/08, merecendo assim ser concedido o benefício pleiteado.

Este novo dispositivo, conforme já fora dito, veio justamente para dar guarida às situações de alternância entre o trabalho rural e urbano, em especial aos trabalhadores que dedicaram significativo tempo da sua vida nas lides do campo e que pela mudança de ofício não poderiam aproveitar tal período para fins de carência. Ademais, essa possibilidade incluiu parcela de novos segurados com início da sua atividade laborativa no meio rural, complementada pelo ofício urbano, mediante o aumento da idade mínima em cinco (05) anos. Ou seja, a inclusão do novo § 3º do art. 48 da Lei 8.213/91, visa reparar situação injusta em que o cidadão não faria jus ao benefício de aposentadoria por idade, por tardiamente passado a trabalhar no meio urbano, quando essas mutações são naturais e decorrentes do processo de êxodo rural.

Desse modo, podemos observar que a própria lei já tratou de resolver a questão aumentando em 5 anos a idade mínima para obtenção do indigitado benefício, não cabendo ao intérprete da norma, maiores delongas ou aplicações mais gravosas de suas especificações.

Deixo aqui de observar e aplicar o parecer 19 da CONJUR, uma vez que cabe ao decreto esclarecer como deve ser a Lei aplicada. Ainda, o parecer citado, por não cumprir os requisitos impostos pela Lei 73/1993, em seus artigos 40 a 42, não vincula o conselheiro no momento da sua decisão.

Por fim, ressalto que os conselheiros do CRPS, conforme artigo 70 do Regimento Interno, estão adstritos ao princípio da legalidade e não podem deixar de aplicar o Decreto 3.078/99.

Desse modo, no conflito com o parecer da AGU prevalece o texto do decreto em sua estrita legalidade, uma vez que não cabe ao conselheiro deixar de aplicá-lo sem lei que autorize.

Pelo exposto, **VOTO** no sentido, de preliminarmente, **CONHECER DO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA, e, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL**, reconhecendo a aplicação do art. 48, § 3º da Lei 8.213/91 c/c art. 51, § 4º do Decreto 3.048/99, para cômputo do tempo rural e urbano, independentemente do último enquadramento ser urbano.

Brasília-DF, 29 de abril de 2015.

Ana Paula Fernandes
Conselheira



**Ministério da Previdência Social
Conselho de Recursos da Previdência Social
Conselho Pleno**

Decisório

Resolução nº 01/2015

Vistos e relatados os presentes autos, em sessão realizada hoje, ACORDAM os membros do Conselho Pleno, por maioria, no sentido de **CONHECER DO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA**, para, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO**, de acordo com o voto da Relatora e sua fundamentação, vencidos os Conselheiros Ana Paula Fernandes e Victor Machado Marini.

Participaram, ainda, do presente julgamento os (as) Conselheiros (as): Ana Cristina Evangelista, Lívia Valéria Lino Gomes, Rita Goret da Silva, Paulo Sérgio de Carvalho Costa Ribeiro, Maria Madalena Silva Lima, Maria Cecília de Araújo, Geraldo Almir Arruda, Rafael Schmidt Waldrich, Nádia Cristina Paulo dos Santos Paiva, Ionária Fernandes da Silva, Vera Lúcia Silveira Eloi, Eneida da Costa Alvim e Tarsila Otaviano da Costa.

Brasília – DF, 29 de abril de 2015.

Lívia Maria Rodrigues Nazareth
Relatora

André Rodrigues Veras
Presidente