

**APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5038261-15.2015.4.04.7100/RS**

**RELATOR : TAIS SCHILLING FERRAZ**

**APELANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**APELADO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS**

**RELATÓRIO**

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal tendo por objetivo compelir o INSS, ao examinar a viabilidade da concessão do benefício de aposentadoria por idade híbrida de que trata o art. 48, § 3º, da Lei n.º 8.213/91, a considerar, inclusive para fim de carência, o tempo de serviço rurícola exercido anteriormente a 11/1991, bem como para conceder o referido benefício independentemente da natureza, urbana ou rural, do último labor desenvolvido pelo segurado, seja à época do preenchimento dos requisitos legais, seja à época de seu requerimento. Postula, ainda, a fixação de multa-diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser revertida para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, em caso de descumprimento de eventual sentença de procedência.

O magistrado *a quo*  **julgou improcedente** o pedido, por entender adequada à legislação vigente e à Constituição Federal, a interpretação atribuída pela Autarquia Previdenciária aos parágrafos do art. 48 da Lei n.º 8.213/91, pelo que vedado tanto o aproveitamento do tempo de labor rurícola prestado anteriormente a 11/1991 para fins de carência, quanto a concessão da aposentadoria por idade híbrida a segurado que, ao tempo do preenchimento dos requisitos legais ou à época do requerimento administrativo, exerça labor urbano.

Apela o Ministério Público Federal sustentando que a interpretação literal do §3º do art. 48 da Lei n.º 8.213/91 evidencia-se inadequada, pois ofende à Constituição Federal, demandando tal dispositivo, portanto, interpretação sistemática a fim de lhe atribuir conteúdo que atenda aos princípios informadores da Carta Magna. Alega, também, que a Constituição Federal estabelece a equivalência de prestações previdenciárias a segurados urbanos e rurais e, ainda que esse princípio não implique a necessidade de prestações previdenciárias idênticas aos segurados rurais e urbanos, a atual interpretação do INSS redundando em flagrante violação à isonomia garantida à diferentes categorias de trabalhadores. Ainda, defende o *parquet* que o movimento migratório dos trabalhadores rurícolas não os exclui de posição de vulnerabilidade social, bem como que a impossibilidade legal de cômputo para fins de carência do labor rural prestado anteriormente a 11/1991 limita-se à concessão do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, não atingindo, assim, a aposentadoria por idade híbrida. Por fim, sustenta que o pleito formulado encontra abrigo em entendimento já pacificado pelo STJ.

Sem contrarrazões, subiram os autos a esta Corte para julgamento do apelo.

Nesta instância, houve parecer do Ministério Público pelo provimento do apelo. Afirmou o *parquet* que o reconhecimento da possibilidade de concessão da aposentadoria por idade híbrida independentemente da natureza, rural ou urbana, do último labor exercido anteriormente ao preenchimento dos requisitos legais ou do requerimento administrativo mostra-se adequada à atual realidade de crescente migração do meio rural ao urbano, não havendo restrição legal ao cômputo do labor campesino exercido anteriormente a 11/1991 para fins de carência no caso do benefício de aposentadoria por idade híbrida.

Este é o relatório.

**VOTO**

## PRELIMINARMENTE

Reporto-me à análise trazida na sentença, quanto à admissibilidade da ação civil pública e legitimidade do Ministério Público Federal para a defesa de direitos individuais homogêneos de natureza previdenciária:

*Inicialmente, é importante registrar, de ofício, que as jurisprudências do STF e do STJ reconhecem a **legitimidade ativa do MPF** para a propositura de ação civil pública pertinente a benefícios previdenciários:*

*Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação civil pública. Interesses individuais homogêneos de relevância social. Legitimidade ativa do Ministério Público para seu ajuizamento reconhecida. 1. Em ações civis públicas em que se discutem interesses individuais homogêneos, dotados de grande relevância social, reconhece-se a legitimidade ativa do Ministério Público para seu ajuizamento. 2. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacífica, nesse sentido. 3. Agravo regimental não provido. (STF, RE 475010 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 02/08/2011, DJe-187 DIVULG 28-09-2011 PUBLIC 29-09-2011)*

*EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. RELEVANTE INTERESSE SOCIAL. OMISSÃO VERIFICADA. EMBARGOS ACOLHIDOS, COM EFEITOS MODIFICATIVOS, PARA NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. 1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que o Ministério Público detém legitimidade processual para propor ação civil pública que trate de matéria previdenciária, em face do relevante interesse social envolvido. Precedentes. 2. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos modificativos, para negar provimento ao recurso especial. (STJ, EDcl no AgRg no REsp 1064075/RS, Rel. Ministra ALDERITA RAMOS DE OLIVEIRA (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/PE), SEXTA TURMA, julgado em 02/04/2013, DJe 12/04/2013)*

*PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE BENEFÍCIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. De acordo com a jurisprudência atual desta Corte, o Ministério Público tem legitimidade ativa para propor ação judicial que vise a defesa de direitos individuais homogêneos tendo em vista o relevante interesse social na causa. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STJ, AgRg no REsp 1174005/RS, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 18/12/2012, DJe 01/02/2013)*

*Via de consequência, as Cortes Superiores admitem a veiculação da **matéria previdenciária** na ação civil pública, ainda que não expressamente elencada no artigo 1º da Lei nº 7.347/1985.*

*E, uma vez que as causas de pedir são eminentemente de **natureza constitucional**, convém enfrentar a polêmica do manejo da ação civil pública para o exercício do controle de constitucionalidade.*

*Nesse sentido, a jurisprudência do **STF** assentou as seguintes balizas:*

*(i) não é cabível a ação civil pública que tenha por objeto a declaração de inconstitucionalidade frente à Constituição da República, pois o efeito erga omnes, típico dessa demanda, significaria a usurpação da competência privativa do STF para o controle concentrado de constitucionalidade: RE 503630 AgR, Relator Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 20/08/2013, acórdão eletrônico DJE-181 divulg. 13/09/2013 public. 16/09/2013 e Rcl 1503, Relator Min. Carlos Velloso, Relator p/ Acórdão Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 17/11/2011, DJe-029 divulg. 09/02/2012 public. 10/02/2012;*

*(ii) admite-se, na ação civil pública, o exame incidenter tantum da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, a fim de dirimir a pretensão veiculada na inicial pertinente a um bem da vida, ou seja, a providência última almejada, e não a simples declaração de inconstitucionalidade: RE 372571 AgR, Relator Min. Ayres Britto, Segunda Turma, julgado em 27/03/2012, acórdão eletrônico DJE-081 divulg. 25/04/2012 public. 26/04/2012 e RE 645508 AgR, Relatora Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, julgado em 22/11/2011, acórdão eletrônico DJE-235 divulg. 12/12/2011 public. 13/12/2011.*

*Para aplicar esse entendimento com exatidão nos casos concretos, devem ser empregados os critérios expostos em outros acórdãos da Corte Constitucional, a saber:*

*(i) haverá usurpação da competência do STF se a causa de pedir limitar-se à argüição de inconstitucionalidade e o pedido restringir-se à declaração da inconstitucionalidade: AI 557291 AgR, Relator Min. Ayres Britto, Segunda Turma, julgado em 28/09/2010, DJe-248 divulg. 16/12/2010 public. 17/12/2010;*

*(ii) haverá simples exercício da competência do juízo de primeiro grau para o controle difuso da constitucionalidade da lei ou ato normativo quando isso 'figurar como antecedente lógico-jurídico dos pedidos condenatórios ao depois formulados': Rcl 1897 AgR, Relator Min. Cezar Peluso (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2010, DJe-020 divulg 31/01/2011 public. 01/02/2011.*

*Pois bem, na presente ação civil pública, o MPF deduziu o **pedido condenatório** para que o INSS adote determinadas condutas no processamento administrativo dos requerimentos de aposentadoria por idade mista ou híbrida, tendo invocado a **inconstitucionalidade** do tratamento discriminatório atual apenas como **causa de pedir**. Assim, a hipótese ajusta-se perfeitamente aos julgados do STF que autorizam o manejo da ação civil pública, sendo a inconstitucionalidade analisada incidenter tantum, sem usurpar a competência daquela Corte.*

Desenvolveu-se na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que direitos individuais homogêneos com relevante alcance social poderiam ser tutelados pela via da ação coletiva e que o Ministério Público estaria para tanto legitimado por incidência direta do art. 127 da Constituição Federal, que, dentre as funções institucionais do *Parquet*, incluiu a defesa de interesses sociais.

Aí se inserem não apenas os interesses sociais de natureza difusa e coletiva, como também os subjetivamente titularizáveis.

Os fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça para a identificação de tal legitimidade ativa, embora não sejam totalmente equivalentes, partem de um pressuposto comum: se os direitos individuais homogêneos que se pretende defender pela via coletiva estiverem impregnados de relevância social, estará autorizado o Ministério Público ao manejo da ação civil pública.

Confira-se o entendimento do STF:

*DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - CERTIDÃO PARCIAL DE TEMPO DE SERVIÇO - RECUSA DA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA - DIREITO DE PETIÇÃO E DIREITO DE OBTENÇÃO DE CERTIDÃO EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS - PRERROGATIVAS JURÍDICAS DE ÍNDOLE EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL - EXISTÊNCIA DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - A FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO 'DEFENSOR DO POVO' (CF, ART, 129, II) - DOCTRINA - PRECEDENTES - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O direito à certidão traduz prerrogativa jurídica, de extração constitucional, destinada a viabilizar, em favor do indivíduo ou de uma determinada coletividade (como a dos segurados do sistema de previdência social), a defesa (individual ou coletiva) de direitos ou o esclarecimento de situações. - A injusta recusa estatal em fornecer certidões, não obstante presentes os pressupostos legitimadores dessa pretensão, autorizará a utilização de instrumentos processuais adequados, como o mandado de segurança ou a própria ação civil pública. - O Ministério Público tem legitimidade ativa para a defesa, em juízo, dos direitos e interesses individuais homogêneos, quando impregnados de relevante natureza social, como sucede com o direito de petição e o direito de obtenção de certidão em repartições públicas. Doutrina. Precedentes. (RE 472489 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 29/04/2008, DJe-162 DIVULG 28-08-2008 PUBLIC 29-08-2008 EMENT VOL-02330-04 PP-00811 RTJ VOL-00205-03 PP-01413 RT v. 97, n. 878, 2008, p. 125-130 LEXSTF v. 30, n. 358, 2008, p. 322-333 RMP n. 37, 2010, p. 257-265)*

Plenamente admissível, pois, a via processual eleita, e presente a legitimidade ativa do Ministério Público Federal.

## MÉRITO

Trata-se de decidir se é possível a concessão de aposentadoria por idade, prevista no art. 48, §3º, da lei 8.213/91, conhecida como aposentadoria por idade híbrida ou mista, no valor de um salário mínimo, computando-se períodos de atividade como trabalhador rural e urbano, independentemente de ser a última atividade desenvolvida no meio urbano ou no contexto rural.

Discute-se, ainda, sobre a possibilidade de cômputo do labor campesino anterior à Lei 8.213/91, independentemente de contribuições, para a totalização do tempo necessário à obtenção do referido benefício.

O pedido formulado na inicial identifica-se ao já decidido pelo Superior Tribunal de Justiça ao julgar diversos recursos especiais sobre o tema.

Ambas as Turmas daquele Tribunal Superior firmaram entendimento pela possibilidade de concessão do benefício, nos moldes requeridos na inicial, como se observa das decisões a seguir ementadas:

*PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA HÍBRIDA POR IDADE. ART. 48, § 3º, DA LEI 8213/91. EXEGESE. MESCLA DOS PERÍODOS DE TRABALHO URBANO E RURAL. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE RURAL NO MOMENTO QUE ANTECEDE O REQUERIMENTO. DESNECESSIDADE. CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO RURAL ANTERIOR À VIGÊNCIA DA LEI 8.213/91 PARA FINS DE CARÊNCIA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. DESNECESSIDADE DE REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO.*

*1. O INSS interpôs Recurso Especial aduzindo que a parte ora recorrida não se enquadra na aposentadoria por idade prevista no art. 48, § 3º, da Lei 8.213/1991, pois por ocasião do implemento do requisito etário ou do requerimento administrativo era trabalhadora urbana, sendo a citada norma dirigida a trabalhadores rurais. Aduz ainda que o tempo de serviço rural anterior à Lei 8.213/1991 não pode ser computado como carência. 2. O § 3º do art. 48 da Lei 8.213/1991 (com a redação dada pela Lei 11.718/2008) dispõe: '§ 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.'*

*3. Do contexto da Lei de Benefícios da Previdência Social se constata que a inovação legislativa trazida pela Lei 11.718/2008 criou forma de aposentação por idade híbrida de regimes de trabalho, contemplando aqueles trabalhadores rurais que migraram temporária ou definitivamente para o meio urbano e que não têm período de carência suficiente para a aposentadoria prevista para os trabalhadores urbanos (caput do art. 48 da Lei 8.213/1991) e para os rurais (§§ 1º e 2º do art. 48 da Lei 8.213/1991).*

*4. Para fins do aludido benefício, em que são considerados no cálculo tanto o tempo de serviço urbano quanto o de serviço rural, é irrelevante a natureza do trabalho exercido no momento anterior ao requerimento da aposentadoria. 5. O tempo de serviço rural anterior ao advento da Lei 8.213/91 pode ser computado para fins da carência necessária à obtenção da aposentadoria híbrida por idade, ainda que não tenha sido efetivado o recolhimento das contribuições. 6. Em conformidade com os precedentes desta Corte, 'seja qual for a predominância do labor misto no período de carência ou o tipo de trabalho exercido no momento do implemento do requisito etário ou do requerimento administrativo, o trabalhador tem direito a se aposentar com as idades citadas no § 3º do art. 48 da Lei 8.213/1991, desde que cumprida a carência com a utilização de labor urbano ou rural' (STJ, AgRg no REsp 1.497.086/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 06/04/2015. Corroborado pelo: STJ, AgRg no REsp 1565214/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/02/2016, DJe 02/03/2016).*

7. A instância de origem reconheceu o cumprimento dos requisitos exigidos para concessão da aposentadoria híbrida. Promover a modificação do entendimento proclamado ensejará o reexame do acervo fático-probatório, óbice constante na Súmula 7/STJ.

8. Recurso Especial não provido.

(REsp 1645790/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/02/2017, DJe 25/04/2017)

*PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA POR IDADE HÍBRIDA. DIREITO AO BENEFÍCIO MEDIANTE SOMA DO TEMPO DE SERVIÇO RURAL COM TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO VERTIDO SOB OUTRAS CATEGORIAS DE SEGURADO. INTELIGÊNCIA DO ART. 48, § 3o. DA LEI 8.213/91. RAZÕES DO AGRAVO REGIMENTAL DISSOCIADAS DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 284/STF. AGRAVO INTERNO DO INSS A QUE SE NEGA PROVIMENTO.*

1. *Verifica-se, de início, que os argumentos apresentados pela Autarquia, acerca da necessidade de comprovação do exercício de atividade laboral no período imediatamente anterior ao requerimento administrativo, referem-se às ações em que se discute a concessão de aposentadoria rural.*

2. *Ocorre que se encontram dissociados das razões da decisão agravada, que analisou o direito à aposentadoria por idade, mediante a mescla de períodos trabalhados em atividade rural mais remotos e urbana mais recente, o que atrai a incidência da Súmula 284/STF.*

3. *A jurisprudência desta Corte consolidou o entendimento de que é possível a concessão de aposentadoria por idade para qualquer espécie de Segurado mediante a contagem de períodos de atividade, como Segurado urbano ou rural, com ou sem a realização de contribuições facultativas de Segurado Especial. Não constituindo óbice à concessão do benefício o fato de que a última atividade exercida pelo Segurado, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício ou ao implemento da idade mínima, não tenha sido de natureza agrícola. Precedentes: REsp. 1.476.383/PR, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 8.10.2015; AgRg no REsp. 1.531.534/SC, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 30.6.2015; AgRg no REsp.*

*1.477.835/PR, Rel. Min. ASSULETE MAGALHÃES, DJe 20.5.2015; AgRg no REsp. 1.479.972/RS, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 27.5.2015 e AgRg no REsp. 1.497.086/PR, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 6.4.2015.*

4. *Agravo Interno do INSS a que se nega provimento.*

*(AgInt no REsp 1472235/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/09/2016, DJe 06/10/2016)*

A decisão, como visto, enquadra-se perfeitamente à questão controvertida nestes autos, merecendo acolhimento, assim, o pedido formulado. Deve-se reconhecer o direito à aposentadoria por idade híbrida, nos termos do art. 48, §3º, da Lei 8.213/91, ao segurado que implemente a idade e o tempo de trabalho urbano e rural ali previstos, independentemente da última atividade ser urbana ou rural, e independentemente do recolhimento de contribuições sobre o período de atividade como trabalhador rural.

Impõe-se assentar, ainda, que esta possibilidade de aposentadoria não implica em desequilíbrio atuarial. Além de ser exigida idade mínima equivalente à da aposentadoria urbana por idade, são computados períodos de trabalho em que houve contribuição, justamente por terem sido desenvolvidos no meio urbano, o que não ocorre no caso da aposentadoria por idade rural do segurado especial ou do boia-fria, para a qual não concorre a necessidade de qualquer custeio pelo segurado. O valor a ser pago, ademais, diferentemente de uma aposentadoria urbana por idade, será de apenas um salário mínimo.

De ser, pois, acolhido o pedido inicial, assegurando-se aos substituídos que se enquadrem nas condições previstas no art. 48, § 3º, da Lei 8.213/91, tal como aqui interpretadas, o direito à aposentadoria rural por idade sob a modalidade híbrida, independentemente de qual tenha

sido a última atividade profissional desenvolvida - rural ou urbana - ao tempo do requerimento administrativo ou do implemento dos requisitos, e independentemente de contribuições, relativamente ao tempo de atividade como trabalhador rural.

Os efeitos da presente decisão, conforme requerido à inicial, alcançarão todos os segurados que, no país, atendam os pressupostos do art. 48, §3º da lei 8.213/91, nas condições aqui explicitadas. Trata-se de reconhecer direitos individuais homogêneos titulados por segurados residentes em qualquer parte do país, para o que, a subseção judiciária da capital está autorizada a prover e, em consequência, os Tribunais Regionais Federais. Não há confundir efeitos da sentença e alcance da coisa julgada com competência, que, ademais, na ação civil pública, é funcional, regendo-se pelo local e a extensão do dano.

Adota-se, aqui, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, nos recursos especiais representativos de controvérsia n.os 1.243.887/PR e 1.247.150/PR, em que restou consignado, em interpretação sistemática do art. 16 da Lei da ação civil pública, que em se tratando de danos de alcance nacional a direitos individuais homogêneos, a sentença proferida em ação civil pública terá alcance sobre todo o território nacional.

Ante o exposto, voto por dar provimento à apelação.

**Juíza Federal Taís Schilling Ferraz**  
**Relatora**

---

Documento eletrônico assinado por **Juíza Federal Taís Schilling Ferraz, Relatora**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **9001592v25** e, se solicitado, do código CRC **4D801E61**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Taís Schilling Ferraz

Data e Hora: 09/06/2017 17:41

---