

Nº de Protocolo do Recurso: 35405.004277/2009-80

Unidade de Origem: GERÊNCIA EXECUTIVA BAURU

Documento: 149.656.355-4

Recorrente: AMARO GOMES DA SILVA

Recorrido: INSS

Assunto/Espécie Benefício: APOSENTADORIA TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

Relator: Mário Humberto Cabus Moreira

Relatório

O segurado requereu aposentadoria por tempo de contribuição em 01/07/2009 (Data de Entrada do Requerimento – **DER**: fl.01), aos 55 anos de idade.

O INSS fez o cálculo de tempo de contribuição na DER, segundo o extrato de fls.83/88, o qual totaliza 27 anos, 11 meses e 21 dias, sem conversão de tempo especial.

A primeira instância deste CRPS, ao apreciar o recurso ordinário do segurado, considerou como tempo especial o exercido na lavoura, nos períodos de: 13/11/1972 a 14/01/1974 e de 13/05/1974 a 28/02/1976 (Agroserve – Serviços Agrícolas Ltda.), de 06/04/1976 a 27/06/1976 (Usina da Barra S/A – Açúcar e Alcool), de 31/01/1977 a 05/01/1978 (Usina Açucareira S. Manoel S.A.), de 16/08/1979 a 09/10/1979 (Companhia Agrícola Quatá, sucessora da Cia Agrícola Zillo Lorenzetti), de 04/08/1980 a 16/08/1980 (Usina Açucareira S. Manoel S.A.), de 28/10/1981 a 15/02/1982 (Agroserve – Serviços Agrícolas Ltda.), de 25/07/1983 a 29/07/1985 (Usina Açucareira S. Manoel S.A.), de 11/12/1985 a 25/09/1986 (Agroserve – Serviços Agrícolas Ltda.), de 30/09/1986 a 07/12/1987 (Usina Açucareira S. Manoel S.A.), de 09/01/1988 a 29/08/1989 (Centel Serviços Agrícolas S/C Ltda.), de 26/09/1989 a 28/10/1989 (Agroserve – Serviços Agrícolas Ltda.), de 02/01/1992 a 28/04/1995 (Alfabeta – Serviços Gerais Ltda.), os quais foram todos exercidos na cultura de cana-de-açúcar, e enquadrados sob o código 2.2.1 do Quadro anexo ao Decreto nº 53.831/1964, isto é, por categoria profissional (trabalhadores na agropecuária), consoante o Acórdão nº 1.021, de 28/01/2010 da 15ªJR/CRPS, e concluiu que haviam sido cumpridos os requisitos para a aposentadoria proporcional, na forma do art.188 do RPS (fls.105/107).

Todavia, esta Decisão colegiada foi reformada pelo Acórdão nº 943, de 21/02/2011, da 3ª Câmara de Julgamento (fls.146/149), que deu provimento ao recurso especial do INSS, afastando o enquadramento de tempo especial dos períodos referidos acima, para a categoria profissional de trabalhadores na agropecuária, porque as atividades rurais amparadas pela Lei Complementar nº 11, de 1971, não seriam passíveis de enquadramento e conversão de tempo especial; além do mais, a atividade fora exercida exclusivamente na lavoura, e não na agropecuária, como exigia o código 2.2.1 do Quadro anexo ao Decreto nº 53.831/1964. Assim, perfilhou o mesmo entendimento do Parecer da Consultoria Jurídica do MPS nº 32/2009.

O segurado interpôs pedido de uniformização, alegando, em síntese, que é cabível o enquadramento pretendido, e indicando, como paradigmas, os Acórdãos prolatados para diversos benefícios: da Primeira, Segunda e Quarta Câmaras de Julgamento (fls.153/157).

A Autarquia ofereceu contrarrazões fundamentadas na validade das teses adotadas pela Consultoria Jurídica do MPS no Parecer nº 32/2009 (fls.159/160).

É o relatório.

Voto

FUNDAMENTAÇÃO:

EMENTA. BENEFÍCIO. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDENCIA. ATIVIDADE RURAL. TEMPO ESPECIAL.

O enquadramento do tempo de atividade do trabalhador rural, segurado empregado, sob o código 2.2.1 do Quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 25/03/1964, para os efeitos de reconhecimento de tempo especial, é possível quando o regime de vinculação for o da Previdência Social Urbana, e não o da Previdência Rural, para os períodos anteriores à unificação de ambos os regimes pela Lei nº 8.213/91.

A possibilidade de enquadramento, segundo a categoria profissional (trabalhador na agropecuária), aplica-se ao tempo de atividade rural exercido até 28/04/1995, data de edição da Lei nº 9.032/95, e não se restringe à atividade simultânea na lavoura e pecuária.

RECURSO CONHECIDO E PROVIDO EM PARTE.

Da Admissibilidade

Trata-se de pedido de uniformização de jurisprudência interposto tempestivamente em 03/05/2011 (fl.153), dentro do prazo regimental de trinta dias contados da data de ciência do Acórdão nº 943 da 3ª Câmara de Julgamento, nos termos do art.31 do Regimento Interno do CRPS – RICRPS, aprovado pela Portaria MPS nº 548/2011, haja vista que o ofício de comunicação da decisão foi recebido em 19/04/2011 (fl.151).

Segundo o Acórdão recorrido da 3ªCaj/CRPS, que perfilhou a mesma linha de entendimento do Parecer da Consultoria Jurídica do MPS nº 32/2009, as atividades rurais amparadas pela Lei Complementar nº 11, de 1971, não seriam passíveis de enquadramento e conversão de tempo especial; além do mais, a atividade fora exercida exclusivamente na lavoura, e não na agropecuária, como exigia o código 2.2.1 do Quadro anexo ao Decreto nº 53.831/1964. Diante disso, não enquadrou como tempo especial os seguintes períodos em que o segurado exerceu atividades na lavoura: 13/11/1972 a 14/01/1974 e de 13/05/1974 a 28/02/1976 (Agroserve – Serviços Agrícolas Ltda.), de 06/04/1976 a 27/06/1976 (Usina da Barra S/A – Açúcar e Álcool), de 31/01/1977 a 05/01/1978 (Usina Açucareira S. Manoel S.A.), de 16/08/1979 a 09/10/1979 (Companhia Agrícola Quatá, sucessora da Cia Agrícola Zillo Lorenzetti), de 04/08/1980 a 16/08/1980 (Usina Açucareira S. Manoel S.A.), de 28/10/1981 a 15/02/1982 (Agroserve – Serviços Agrícolas Ltda.), de 25/07/1983 a 29/07/1985 (Usina Açucareira S. Manoel S.A.), de 11/12/1985 a 25/09/1986 (Agroserve – Serviços Agrícolas Ltda.), de 30/09/1986 a 07/12/1987 (Usina Açucareira S. Manoel S.A.), de 09/01/1988 a 29/08/1989 (Centel Serviços Agrícolas S/C Ltda.), de 26/09/1989 a 28/10/1989 (Agroserve – Serviços Agrícolas Ltda.), de 02/01/1992 a 28/04/1995 (Alfabeta – Serviços Gerais Ltda.).

Para demonstrar a divergência na jurisprudência deste CRPS, acerca da aludida matéria de direito, a parte indicou, como paradigmas, diversos Acórdãos da Primeira, Segunda e Quarta Câmaras de Julgamento.

Fazendo o cotejo do Acórdão recorrido em relação a somente três desses Acórdãos paradigmas (dentre os 27 Acórdãos indicados), por celeridade processual, resta evidente que as circunstâncias fáticas são similares, porquanto, encontra-se nos paradigmas a seguir apontados a questão acerca de quais trabalhadores rurais estariam abrangidos pelo

código 2.2.1 do Quadro anexo ao Decreto nº 53.831/1964. Não obstante, houve divergência na interpretação do direito, pois, no Acórdão nº 6.040/2010 da 2ª Caj/CRPS (NB nº 145.934.134-9), houve enquadramento de atividade cuja função era exclusiva da lavoura (lavrador, no setor de produção agrícola), inclusive, com a fundamentação de que o Parecer da Consultoria Jurídica do MPS nº 32/2009 não seria vinculante para este CRPS, porquanto não fora aprovado pelo Ministro de Estado da Previdência Social; os Acórdãos prolatados pela 4ª Caj/CRPS: nº 4.308/2010 (NB nº 150.133.397-3) e nº 6.005/2010 (NB nº 150.133.459-7) seguiram essa mesma linha de entendimento, e admitiram o reconhecimento de tempo especial em atividade exercida somente na lavoura.

Assim, proponho o juízo de admissibilidade positivo para este pedido de uniformização de jurisprudência, na forma do art.64 do RICRPS. Passo ao exame do mérito.

Do Mérito

A decisão quanto ao enquadramento do trabalhador rural, segurado empregado, sob o código 2.2.1 (campo de aplicação: agricultura; serviços e atividades profissionais: trabalhadores na agropecuária) do Quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 25/03/1964, para os efeitos de reconhecimento de tempo especial, demanda uma análise a respeito da aplicação dessa norma previdenciária sob diferentes critérios de interpretação, tomados em conjunto, e não de forma isolada, não obstante o peso de cada um seja distinto.

A começar pelo critério de interpretação segundo o sentido literal, em que pode ser invocada, para convalidar o referido enquadramento, a norma do §2º do art.55 da Lei nº 8.213/91, cuja redação não parece ir contra o reconhecimento de tempo especial para o trabalhador rural, nestes termos:

§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.

Ocorre que esse dispositivo não é inequívoco quanto ao cômputo do tempo de serviço do trabalhador rural também abranger o tempo de atividade sob condições especiais. Não é possível obter uma resposta precisa a esse ponto diretamente do texto legal. Para Karl Larenz, “o sentido literal não é, em regra, inequívoco, deixando antes margem para numerosas variantes de interpretação” (*Metodologia da ciência do direito*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p.485).

E o próprio fato de ter sido recentemente editado o Parecer da Consultoria Jurídica do MPS nº 32/2009 sobre a questão da possibilidade de enquadramento e conversão especial de períodos de atividade rural, e os pedidos de uniformização relacionados à sua aplicação, que se seguiram, já demonstram que o reconhecimento de tempo especial fora antes admitido como válido.

Por essa perspectiva, não se pode afirmar haver ofensa a literal disposição de lei, nesse reconhecimento de tempo especial, a ensejar revisão de ofício. Ademais, a uniformização da jurisprudência administrativa em sentido contrário a essa interpretação, ainda que resulte em emissão de enunciado, não poderia ser aplicada aos casos definitivamente julgados no âmbito administrativo, a teor do §1º do art.63 do Regimento Interno deste CRPS.

Como ressalta Karl Larenz, “o sentido literal a extrair do uso linguístico geral ou, sempre que ele exista, do uso linguístico especial da lei ou do uso linguístico jurídico geral, serve à interpretação, antes de mais, como uma primeira orientação, assinalando, por outro lado, enquanto sentido literal possível – quer seja segundo o uso linguístico de outrora, quer seja segundo o atual -, o limite da interpretação propriamente dita. Delimita, de certo modo, o campo em que se leva a cabo a ulterior atividade do intérprete” (Obra citada, p. 457).

Assim, ante a insuficiência do critério literal no presente caso, é de grande valia, para a resolução da questão de fundo deste pedido de uniformização, recorrer-se ao elemento histórico, sobretudo acerca da evolução da proteção social do homem do campo, porque a pesquisa histórico-legislativa e doutrinária, a esse respeito, permite delinear os fins visados pelo legislador histórico, o que se demonstrará afinal tratar-se de critério decisivo de interpretação. Vejamos, então, a exposição que se segue.

Na vigência da Constituição do Império, de 1824, foi editada a Lei de 13 de setembro de 1830, que regulava o contrato por escrito sobre prestação de serviços feitos por brasileiro ou estrangeiro dentro ou fora do Império.

Para José Martins Catharino, embora não de forma expressa, a referida Lei regulava o trabalho rural (*O trabalhador rural brasileiro: proteção jurídica*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1958, p.23).

Por sua vez, Segadas Vianna destacava o emprego quase exclusivo de mão de obra do escravo nas atividades rurais, e, por isso, a inexistência de medidas de proteção para essa classe sem cidadania. E a referência à Lei de 13 de setembro de 1830 seria merecida, talvez como primeira a alcançar o trabalho rural, pela proibição de celebração do contrato por ela regulado com os africanos bárbaros, à exceção daqueles que naquele tempo existiam no Brasil. Este autor acrescentou que “as primeiras disposições de caráter objetivo” foram trazidas pelo Decreto nº 2.827, de 15/03/1879, o qual só compreendia a locação de serviços aplicada à agricultura, inclusive mediante as parcerias agrícola e pecuária (*O estatuto do trabalhador rural e sua aplicação: comentários à Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963*. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1965, p.35).

A respeito desse Decreto nº 2.827, de 1879, Martins Catharino acentuou a sua importância nestes termos: “Era, em verdade, uma lei do trabalho rural, contendo disposições penais e até judiciais; portanto, fundamental sob o ponto de vista histórico-legislativo. Mas, sancionada em pleno regime escravagista, não pode ser tida como lei de proteção ao trabalhador rural” (Obra citada, p.24).

No início da República, o Governo Provisório editou o Decreto nº 213, de 22/02/1890, que revogou a Lei de 1830 e o Decreto 2.827 já referidos. Deodoro da Fonseca, Generalíssimo e Chefe do Governo Provisório, ressaltava naquele Decreto, dentre outros considerandos, o de que as leis então revogadas já estavam “proscritas pelo desuso”, e que “a sua permanência no corpo da legislação” não poderia servir “senão para dar causa no estrangeiro ao descrédito injusto da nação brasileira, como ponto de destino, embaraçando por esse modo a formação de uma franca corrente imigratória”.

Com efeito, ao tempo em que os escravos foram libertos, mantinha-se inalterada, como o disse Segadas Vianna, a visão acerca do trabalho rural e “até mesmo se reafirmava o entendimento de que seria pernicioso aos interesses do país estabelecer medidas que visassem a protegê-lo” (Obra citada, p.36).

Já no começo do século XX, Segadas Vianna destaca o Decreto Federal nº 979, de 06 de janeiro de 1903, como a primeira lei a tratar de sindicatos rurais, porém, a seu ver, “inexequível, e absolutamente deslocada do ambiente e da época”. Além disso, menciona a Lei nº 1.150, de 1904, e a Lei nº 1.607, de 1906, que teriam versado sobre o privilégio da dívida referente aos salários de operários agrícolas, a ser paga com preferência a quaisquer outras, pelo resultado da safra do ano agrícola (Obra citada, p.36-37).

Em relação a essa mesma época, posterior à revogação da legislação do Império, e início da República, Martins Catharino é categórico ao afirmar que a favor do trabalhador rural nada fora feito até o Código Civil de 1916; não obstante, também aludiu à primeira lei de sindicatos rurais, de 1903, a qual caracterizou como decorrente do romantismo legislativo, haja vista que não correspondia à realidade social de seu tempo; bem como, se referiu ao Decreto nº 1.607, de 1906, como tendo inspirado a regra de proteção ao salário que viria a ser inscrita no art.759 daquele Código (Obra citada, p.25).

A propósito, conforme a lição de Martins Catharino, além da norma antes mencionada, o Código Civil de 1916 dispôs sobre a locação de serviços agrícolas nos artigos 1.222, 1230 e 1236, trazendo medidas que beneficiariam o trabalhador rural, a exemplo do atestado agrícola (do final do contrato) e do princípio da continuidade da locação dos serviços agrícolas, pois a alienação do prédio agrícola onde esta ocorria, não determinava a rescisão do contrato, podendo o locador (o campestino) optar entre continuar a prestar serviços para o adquirente da propriedade, ou para o locatário anterior; além de ter sido assegurado ao trabalhador rural, não havendo prazo estipulado, o direito de rescindir o contrato, vedando-se as locações por vida, a teor dos artigos 1.220 e 1221 (Obra citada, p.26).

Segundo Mozart Victor Russomano, antes da Reforma Constitucional de 1926, que atribuiu competência legislativa exclusiva da União acerca de Direito do Trabalho, os Estados tinham competência para legislar sobre trabalho agrícola, o que, todavia, teria ocorrido de forma acanhada, havendo o ilustre autor destacado as iniciativas do Rio Grande do Sul (*Comentários ao estatuto do trabalhador rural*, v. 1. Rio de Janeiro: José Konfino, 1966, p.12-13.).

Com a Constituição de 1934, a legislação sobre normas fundamentais do direito rural passou a ser de competência privativa da União, embora os Estados pudessem editar legislação supletiva ou complementar, consoante o art.5º, XIX, “c”, e §3º, c/c o art.7º, III. Destaca-se ainda o seu art.121, que estabelecia a observância, pela legislação do trabalho, de determinados preceitos visando a proteção social do trabalhador, mas, cujo parágrafo 4º estatuiu que o trabalho agrícola seria objeto de regulamentação especial, em que se atenderia, “quanto possível, ao disposto neste artigo”.

Nas palavras de Martins Catharino, “a orientação da Carta de 1934, quanto ao *trabalho agrícola*, era a mais adequada... A legislação ordinária sobre o assunto deveria ser especial, isto é, distinta da legislação comum do trabalho, e atender, *quanto possível* – fórmula cautelosa – ao disposto no mesmo artigo” (Obra citada, p.28).

Já no mês de março de 1935, releva mencionar a aprovação do regulamento da Lei de Acidentes do Trabalho, editada no ano anterior (Decreto nº 24.637, de 10/07/1934), que alcançava os empregados que prestavam serviços na agricultura e pecuária (art.3º).

Igualmente é da lavra de Martins Catharino a análise quanto a ter sido a Lei 185, de 14/01/1936, “o primeiro passo legislativo para a instituição do *salário mínimo*, em favor de todo trabalhador”, cujo regulamento é de 1938 (Decreto-Lei nº 399, de 30/04/1938), e que o preceito do art.137, alínea “h”, da Constituição de 1937, sobre o salário mínimo, veio a se

tornar efetivo com a sua instituição pelo Decreto nº 2.162, de 1º de maio de 1940, “em favor de *todo trabalhador adulto*” (Idem, ibidem), conforme os valores determinados em sua tabela anexa.

Com a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho, pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, restaram assegurados ao empregado rural os seguintes direitos: salário mínimo (art.76), férias anuais remuneradas (art.129, parágrafo único), e direito à aplicação das disposições gerais sobre contrato de trabalho e remuneração, bem como o aviso prévio, consoante os dispositivos dos Capítulos I, II e VI do Título IV da CLT (conforme o art.505).

Mas, como ressaltado por Russomano, o art.7º da CLT estabelecia, “como princípio, a exclusão do camponês do seu âmbito de proteção” (Obra citada, p.14). Vejamos a redação dessa norma jurídica:

Art. 7º Os preceitos constantes da presente Consolidação, salvo quando for, em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam:

...

b) aos trabalhadores rurais, assim considerados aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais;

...

Também é de se destacar, com apoio em Martins Catharino, a legislação editada especialmente para a lavoura canavieira, iniciada com o Decreto-Lei nº 505, de 1938, seguida pelo Decreto-Lei nº 3.855, de 1941, Estatuto da Lavoura Canavieira, e a alteração deste pelo Decreto-Lei nº 6.969, de 19/10/1944, o qual dispôs, especificamente nos artigos 19 a 26, sobre o empregado rural da lavoura canavieira, cuja situação seria regulada em “contratos-tipos” aprovados pelo Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA, obrigando as usinas de açúcar a manter registro de seus trabalhadores gerais, em livros ou fichas; assim como, instituiu a carteira profissional dos trabalhadores rurais de usinas, que obedeceria ao modelo aprovado por aquele Instituto; e determinou a manifestação do Procurador Regional do IAA nos litígios entre os referidos trabalhadores e as usinas, a serem dirimidos pela Justiça do Trabalho (Obra citada, p. 28-29).

A Assembléia Constituinte havia promulgado a Constituição Federal de 1946 e, consoante a lição de Russomano, referia-se expressamente, pela primeira vez, ao direito do trabalhador rural à estabilidade e ao recebimento de indenização, em caso de despedida injusta; contudo, esse preceito somente viria a ter regulamentação, por lei ordinária, com a edição do Estatuto do Trabalhador Rural de 1963 (Obra citada, p.15). Confira-se o que a norma inscrita no inciso XII do art.157 daquela Carta dispunha:

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:

...

XII - estabilidade, na empresa ou na exploração rural, e indenização ao trabalhador despedido, nos casos e nas condições que a lei estatuir;

...

Coube à Lei nº 605, de 05/01/1949, que dispôs sobre o repouso semanal remunerado e o pagamento de salário nos dias feriados civis e religiosos, agregar mais um

direito trabalhista em proveito do empregado rural, incluindo-o expressamente em seu âmbito de aplicação, conforme o seu art.2º.

Nesse ambiente, é que o projeto de lei sobre proteção do trabalho rural, enviado pelo Presidente Getúlio Vargas ao Congresso (Projeto nº 4.264/54), teria sido recebido com bastante interesse, “pois correspondia, já naquela época, às reais necessidades do país”, e, “dentre os diversos projetos e substitutivos que surgiram em torno da mensagem do Presidente Vargas, o projeto de Fernando Ferrari... serviria de base para o Estatuto do Trabalhador Rural e se transformaria na Lei n. 4.214, de 2 de março de 1963”, como escreveu Russomano (Obra citada, p.15-16).

Visando a fins assistenciais para o meio rural, a Lei 2.613, de 23/09/1955, criou a entidade autárquica denominada Serviço Social Rural – SSR, subordinada ao Ministério da Agricultura. Dentre as contribuições previstas nesta Lei, vale mencionar a devida, conforme o seu art.6º, sobre a soma mensal paga aos empregados pelas pessoas naturais ou jurídicas que exerciam atividades industriais, tais como: indústria de açúcar, indústria de laticínios, charqueadas, matadouros, frigoríficos rurais e curtumes rurais, cuja alíquota era de 3%; a devida sobre a remuneração mensal dos empregados das empresas de atividades rurais não enquadradas no referido artigo, no percentual de 1%; e a contribuição adicional devida por todos os empregadores aos institutos e caixas de aposentadorias e pensões, de 0,3% sobre o total de salários pagos. Essas contribuições para o SSR estavam, portanto, somente a cargo dos empregadores, e não dos empregados.

Veio a lume a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS (Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960), operando a uniformização da legislação previdenciária para os diferentes Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP, IAPC, IAPETC, IAPFESP, IAPB e IAPM), mas não a unificação administrativa desses IAPs, a qual somente aconteceria com o advento do Decreto-Lei nº 72, de 21/11/1966, quando eles foram unificados sob a denominação de Instituto Nacional de Previdência Social – INPS (art.1), passando a constituir secretarias especializadas deste, com a extinção das respectivas personalidades jurídicas (art.32).

O regime geral de previdência social, organizado na forma da Lei Orgânica de 1960, não era aplicável aos trabalhadores rurais, considerados, pelo art.3º desta Lei, como os que cultivavam a terra. Essa norma excludente estava assim redigida:

Art 3º São excluídos do regime desta lei:

I – (...);

II - os trabalhadores rurais assim entendidos, os que cultivam a terra e os empregados domésticos, salvo, quanto a estes, o disposto no art. 166.

Parágrafo único – (...).

E o art.166 da LOPS confirmava essa exclusão, pois estabelecia que, para a extensão do regime desta Lei aos trabalhadores rurais, o Poder Executivo, por intermédio do Ministério do Trabalho e Previdência Social, deveria promover os estudos e inquéritos necessários, a serem encaminhados ao Poder Legislativo, acompanhados de anteprojeto de lei.

Mas, ao definir os trabalhadores rurais como aqueles *que cultivam a terra*, o art.3º da LOPS teve um alcance amplo, praticamente excluindo da Previdência Social todos os camponeses.

Russomano atentou nesse ponto, pois aquele conceito era distinto do previsto no art.7º da Consolidação das Leis Trabalhistas, sendo que o Regulamento Geral da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 48.959-A, de 19/09/1960, acabou por determinar a exclusão somente dos trabalhadores rurais que não fossem equiparados aos industriários ou

comerciários na forma da lei trabalhista (*Comentários à Lei Orgânica da Previdência Social*. 2. ed., v. 1. Rio de Janeiro: José Konfino, 1967, p.54). Confira-se como foi redigida a norma regulamentar (grifou-se):

Decreto nº 48.959-A, de 1960, art.3º, II.

Art. 3º São excluídos do regime deste Regulamento:

...

II - os trabalhadores rurais, assim considerados, consoante o disposto no art. 7º, letra b, da Consolidação das Leis do Trabalho aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, **não sejam empregados em atividades que**, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos, ou pela finalidade de suas operações, **se classifiquem como industriais ou comerciais** (artigo 518).

“Com essa distinção, que o legislador não fizera, o regulamentador levou à inclusão, no regime previdencial genérico, dos camponeses que, pelos métodos do seu trabalho ou pelos fins da atividade desenvolvida pelo empregador, figurassem, por analogia e mera semelhança, no quadro do comércio ou da indústria”. Assim concluiu Russomano, nos comentários que fez ao artigo 3º da LOPS (*Comentários à Lei Orgânica da Previdência Social*. 2. ed., v. 1. Rio de Janeiro: José Konfino, 1967, p.55).

A aplicação do regime da LOPS aos trabalhadores que já se encontravam protegidos pela CLT, apesar de exercerem funções claramente rurais, conforme o preceito do Regulamento Geral *supra* (Decreto nº 48.959-A, de 1960, art.3º, II), foi admitida pelo Departamento Nacional da Previdência Social, de acordo com a seguinte Resolução de seu Conselho Diretor, na Sessão realizada em 15/06/1962 (Diário Oficial. Brasília, 6 de dez. 1965, Seção I, Parte I, p.80):

RESOLUÇÃO Nº CD/DNPS-1.586, DE 15 DE JUNHO DE 1962

Proc. nº MTPS-111.257/62.

Vinculação dos Trabalhadores Rurais à Previdência Social.

Proponente: Conselheiro DANTE PELLACANI.

Proposto : Conselho-Diretor.

Relator : O Proponente.

O Conselho-Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, por unanimidade,

CONSIDERANDO que a legislação da previdência social foi criada com a finalidade precípua de melhorar as condições de vida dos trabalhadores;

CONSIDERANDO que não se justifica a exclusão dos trabalhadores rurais do âmbito da previdência social quando a fixação do homem no campo constitui uma determinação da própria Carta Magna;

CONSIDERANDO que essa exclusão feita pela legislação específica não atinge aos trabalhadores que exercem atividades agrícolas ou pastoris ligadas a empresas que, pela natureza de suas operações, são consideradas industriais ou comerciais; e

CONSIDERANDO que é dever do Estado proporcionar às massas trabalhadoras a mais ampla e efetiva assistência, a fim de preservar o indispensável equilíbrio social,

R E S O L V E :

Declarar SEGURADOS OBRIGATÓRIOS os trabalhadores que prestam seus serviços a setor agrícola ou pecuário de empresas industriais ou comerciais já vinculadas à previdência social, desde que tal setor se destine, conforme o caso, à produção de matéria prima utilizada pelas primeiras daquelas empresas ou à produção de bens que constituem objeto de comércio por parte das segundas.

DANTE PELLACANI

Conselheiro/Relator Presidente.

(Grifou-se)

A aplicação dos preceitos da CLT ao trabalhador que exercia atividade rural, em empresas cujas atividades eram classificadas como industriais ou comerciais, foi analisada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário – RE 47609, na Sessão de 13/10/1961.

Este julgamento do Plenário do STF confirmou o entendimento de sua Egrégia Segunda Turma, rejeitando os embargos opostos por Frigorífico Wilson do Brasil S.A. A leitura do respectivo Acórdão permite conhecer a tese então prevalecente, que está mais bem retratada na Ementa da Decisão recorrida da Turma, assim redigida:

EMENTA: - Recurso conhecido e desprovido. - Aplicação do art. 7º, b, da Consolidação das Leis do Trabalho. - Classificam-se como industriais, para efeito da proteção outorgada pela legislação especial, as funções de um peão que, em Fazenda de Empresa empenhada no abate do gado e industrialização de carnes, cuida de reses doentes e machucadas que, uma vez recuperadas, se destinam ao Matadouro-Frigorífico da Sociedade. - Não é a função isolada do empregado que se deve ter em vista, senão o encargo que faz dele um dos elementos com que conta a empregadora para a realização dos seus fins.

(Brasil. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 27 set. 2011.)

Posteriormente, a referida tese restou consolidada na Súmula do STF nº 196, aprovada na Sessão Plenária de 13/12/1963, com o seguinte teor: “Ainda que exerça atividade rural, o empregado de empresa industrial ou comercial é classificado de acordo com a categoria do empregador” (Brasil. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <idem>. Acesso em: 27 set. 2011).

J. R. Feijó Coimbra comentou sobre os esforços tendentes a “ampliar a faixa de cobertura da lei previdenciária, promulgada para as atividades urbanas, de modo a proteger, com ela, alguns trabalhadores, nitidamente rurais”. Segundo este autor, “dita tendência teve sua origem na redação do artigo 7º, alínea b, da CLT, que mandava aplicar seus princípios aos trabalhadores que, embora rurais, exercessem funções ‘que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações’, se pudessem classificar de industriais ou comerciais”. E afirmou ainda que, “apoiado na alínea em tela, nasceu o entendimento de que esse empregado, embora rural, passaria a ser, igualmente, um segurado da previdência urbana. Isto, que sucedeu, especialmente, com os trabalhadores rurais das usinas de açúcar, mas que se verificou, igualmente, com os de outras empresas mercantis atuantes no meio rural, e com os das indústrias rurais, vem explicado pela ausência de proteção social para o rurícola, e pelo intento de proporcioná-la, até onde fosse possível” (*O trabalhador rural e a previdência social: lei e regulamento, comentários*. Rio de Janeiro: José Konfino, 1968, p.90-91).

Esse tratamento diferenciado, assim no âmbito trabalhista quanto no previdenciário, dirigido tão somente aos trabalhadores rurais empregados que prestavam serviço nos setores agrícola ou pecuário de empresas já vinculadas ao sistema geral de previdência social urbana (quer seja no IAPI ou IAPC), é o que possibilita entender, a meu ver, que o Decreto nº 53.831, de 25/03/1964, ao dispor sobre a aposentadoria especial instituída pela LOPS (Lei nº 3.807, de 1960), tinha o propósito de justamente se referir a tais segurados em seu Quadro anexo, quando relacionou a atividade dos trabalhadores na agropecuária sob o código 2.2.1 (campo de aplicação: agricultura; serviços e atividades profissionais: trabalhadores na agropecuária).

Assim, no meu sentir, não andou bem a Consultoria Jurídica do MPS, no Parecer nº 32, editado recentemente em 2009, quando asseverou, em relação ao mencionado código 2.2.1 do Quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 1964, que essa norma “claramente referia-se ao enquadramento especial dos trabalhadores na **agropecuária**, situação que envolve a prática de agricultura e da pecuária nas suas relações mútuas” e que “não se enquadrava como especial a atividade exercida apenas na lavoura”.

Essa interpretação, em que pese possa encontrar apoio no léxico, pois o Dicionário Aurélio assim define a palavra agropecuária: “*Teoria e prática da agricultura e da pecuária nas suas relações mútuas*”, poderia ter sido diversa se a Douta Consultoria Jurídica consultasse outros dicionaristas, a exemplo dos citados a seguir, além de ponderar a evolução histórico-legislativa da proteção social conferida ao trabalhador rural.

Então, vejamos outro Dicionário clássico da língua portuguesa, o de Antônio de Moraes Silva, cuja 10ª edição registra o seguinte significado para a palavra agropecuária (*Grande dicionário da língua portuguesa*. 10. ed., v. 1. Lisboa: Confluência, 1949-1959, p.491).

Agropecuária, *s.f.* (de *agro-* + *-pecuária*). Ramo econômico que, num país, diz respeito ao desenvolvimento e progresso da agricultura e da pecuária, nos seus recíprocos interesses.

E, no *Dicionário rural do Brasil*, de João Costa, encontramos esta definição: “Agropecuária. Conjunto das atividades de caráter técnico e prático relacionados aos trabalhos de natureza agrícola e pastoril” (Rio de Janeiro: Campus, 2003, p.19).

Ou seja, quando se fala em “ramo econômico” ou “conjunto de atividades”, a acepção da palavra agropecuária não parece estar limitada à simultaneidade de ambas as atividades: agrícola e pastoril.

Em verdade, no final daquele mesmo ano de 1964, entendo que o legislador também empregou o termo *agropecuária* em sentido lato, no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30/11/1964), pois as providências de Política Agrícola desta Lei eram direcionadas à orientação das atividades agropecuárias, não havendo razão para excluir de seu âmbito a atividade exercida apenas na lavoura. Atente-se para a redação do art.1º do Estatuto (grifou-se):

Art. 1º **Esta Lei regula** os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, **para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.**

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

§ 2º **Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias**, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Da mesma forma, na época atual, é difícil conceber que o produtor rural pessoa física, contribuinte individual, e o segurado especial, referidos respectivamente nos incisos V e VII do art.11 da Lei nº 8.213/91, ambos exerçam atividade, expressamente referida nessas normas como “agropecuária”, em seu sentido estrito, porquanto, se assim empregarmos o vocábulo, estaremos excluindo dessas categorias de segurados os que se dedicam somente à lavoura ou à pecuária.

Retornando ao Decreto nº 53.831, de 1964, que dispôs sobre a aposentadoria especial instituída pela LOPS, poderia ser indagado por que o trabalhador rural, mesmo aquele cujas funções pudessem ser classificadas como industriais ou comerciais, estavam incluídos no mencionado Quadro anexo (sob o código 2.2.1), se, no ano imediatamente anterior, já havia sido promulgado o Estatuto do Trabalhador Rural - ETR (Lei nº 4.214, de 2/3/1963), haja vista que, como disse Feijó Coimbra: “os trabalhadores rurais que, antes da vigência do ETR, foram tidos como segurados do sistema da LOPS, a partir de 2 de março de 1963 perderam, definitivamente, essa condição” (*O trabalhador rural e a previdência social: lei e regulamento, comentários*. Rio de Janeiro: José Konfino, 1968, p.94).

A resposta não tem a ver com a vigência formal do primeiro ETR, mas sim com a efetividade de sua aplicação. Para refletir esta, ou, a bem dizer, a falta desta, é suficiente colacionar os comentários da doutrina abalizada, como segue:

Há, pois, agora, uma *regulamentação* da Previdência Rural, que, a partir desse princípio genérico, se desenvolve, mais ou menos, nos moldes da Previdência Urbana, quer quanto a *dependentes* (art. 162 e segs.), quer quanto a *prestações* (arts.164 e segs), ao menos no que concerne às normas promulgadas.

...

Mas, desde já, queremos por em evidência o fato incontestável e incontestado de que, até hoje, embora criada por lei há quase quatro anos, *não existe*, redondamente não existe, no Brasil, um sistema orgânico de Previdência Rural.

Temos a lei, mas não temos a realidade.

(RUSSOMANO, Mozart Victor. *Comentários à Lei Orgânica da Previdência Social*. 2. ed., v. 1. Rio de Janeiro: José Konfino, 1967, p.58-59)

Talvez os mais condenáveis de todos os dispositivos do Estatuto, pelo seu sentido demagógico, são esses do Capítulo II [*Do Instituto de Previdência e Seguro Social*, cujo art.159 encarregava o IAPI, durante o prazo de cinco anos, da arrecadação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural]. Ninguém põe em dúvida que, antes mesmo de uma lei de proteção ao trabalho, tenha necessidade o homem do campo dos benefícios do seguro social, mas o Estado tem de ser honesto, não pode prometer em largas proporções aquilo que não pode dar senão nas mais mínimas possíveis. Que não pode dar pela impossibilidade material de organizar os serviços que promete, no prazo de cinco anos;...

Burla e demagogia porque promete dar uma série de benefícios com uma fonte de recursos de arrecadação quase impossível e cujo total não permitirá o atendimento de cerca de trinta milhões de segurados, espalhados em zonas de difícil acesso.

...

A dura e triste realidade, entretanto, é que nem o Poder Legislativo nem o Poder Executivo realmente tiveram qualquer outro objetivo senão o de poder afirmar que tinham dado ao homem da terra o seu estatuto básico.

(VIANNA, Segadas. *O estatuto do trabalhador rural e sua aplicação: comentários à Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963*. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1965, p.292).

Visto o caminho evolutivo seguido pela Previdência Social, indispensável se torna recordar que tal rota está marcada pelo asfalto das ruas citadinas. Afastado desse quadro, permaneceu durante muito tempo o homem do campo.

...

Tal durou até a Lei 4.214, de março de 1963 (Estatuto do Trabalhador Rural), onde, formalmente, se estabeleceu um sistema completo de Previdência Social para o homem do campo. Ali se fixaram para o rurícola todos os benefícios (auxílios e serviços) concedidos, na época, ao homem da cidade pelos diferentes institutos de Aposentadoria e Pensões (ainda existentes). Acontece que se fixaram sem qualquer alicerce econômico financeiro, o que, de resto, fez com que o Estatuto não passasse, nesse particular, de uma bela promessa sem exequibilidade prática.

Tal era a realidade do Fundo recém-criado, a ponto que o Decreto nº 54.973, já em novembro de 1964, aludia à necessidade de proceder-se a uma reformulação do sistema previsto na Lei 4.214 (ETR), em razão de a arrecadação revelar-se “notoriamente retardada e insuficiente”, e, no seu art.3º, logo determinava a suspensão do plano de prestações do Regulamento da Previdência Social Rural (aprovado pelo Decreto nº 53.154, de 10/12/1963) antes mesmo de sua entrada em vigor.

Inicialmente, o “Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural” fora concebido sob o aspecto escritural, não como órgão de previdência social rural, porque esta função estava a cargo do IAPI pelo prazo de cinco anos (art.78 do Regulamento da Previdência Social Rural), o qual era responsável por sua arrecadação e gestão, bem como pela prestação dos benefícios e serviços (art.78 do Regulamento da Previdência Social Rural).

Somente com a edição do Decreto-Lei nº 276, em fevereiro de 1967, é que foi criada uma Comissão Diretora do FUNRURAL, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, com funções administrativas, cujos programas eram executados por meio de convênios e mediante utilização da rede operacional do INPS. Além disso, o referido Decreto-Lei acabou por reduzir a destinação do Fundo ao custeio da prestação de assistência médico-social ao trabalhador rural e seus dependentes, conforme a nova redação que conferiu ao art.158 do ETR, inovando também em matéria de arrecadação, pelo instituto da sub-rogação da contribuição do produtor, a ser recolhida pelo adquirente ou consignatário.

Chiarelli assim descreveu essa transformação do FUNRURAL (*Teoria e prática do prorural*. São Paulo: LTR Editora, 1972, p.43):

O referido Decreto-lei 276 institucionalizou e deu vida ao FUNRURAL (então sob o nome de Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural), que merecera uma referência – teórica, como todas as previdenciárias e assistenciais – no Estatuto do Trabalhador Rural. E o FUNRURAL foi montado com um esquema nitidamente simplificado no que tange a sua operacionalidade. Desburocratizado por excelência. Centrou sua atenção em celebrar convênios com hospitais, de norte a sul, de leste a oeste, visando a oferecer internação e assistência médica, principalmente permitindo cirurgia em geral e obstétrica, em condições de total gratuidade; alcançou assalariados permanentes e safristas, arrendatários, parceiros e proprietários.

Convém ressaltar que a **redação originária** do art.3º, II, do Regulamento Geral de Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 60.501, em 14 de março daquele mesmo ano de 1967, ainda incluía na previdência urbana os que exerciam atividade rural, quando fosse possível a sua classificação como industrial ou comercial, na forma do art.7º, b, da CLT.

Esta norma regulamentar da LOPS somente viria a ser alterada com a edição do Regulamento do FUNRURAL, pelo Decreto nº 61.554, de 17/10/1967, a partir do qual o trabalhador rural excluído da previdência urbana (por remissão expressa inscrita na nova redação do referido art.3º, II, do Regulamento Geral) seria aquele como tal definido no art.21, III, do Regulamento do FUNRURAL.

Mas, o trabalhador rural, assim considerado nos termos do Regulamento do FUNRURAL, de 1967, nada mais era do que aquele já declarado segurado da previdência social rural desde o Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963, conforme o seu art.2º, combinado com os artigos 3º e 160.

Isso denota a existência de controvérsia a respeito da filiação de alguns trabalhadores rurais à previdência urbana, mesmo após o advento do ETR.

A par disso, como a atenção do FUNRURAL restou efetivamente limitada à prestação de assistência médico-social, a maioria dos trabalhadores rurais continuava sem proteção previdenciária.

Então, era muito oportuna a criação do Plano Básico de previdência social, o que se deu com a edição do Decreto-Lei nº 564, de 01/05/1969, destinado a assegurar as prestações nele previstas aos empregados não abrangidos pelo sistema geral da Lei nº 3.807, de 1960 (LOPS). A implantação deste Plano seria gradual, à medida que as diferentes atividades fossem atingindo suficiente grau de organização empresarial, a critério do Ministério do Trabalho e Previdência Social, mediante inclusão das empresas de cada novo setor por decreto do Poder Executivo (conforme o art.9º).

O art.2º do Decreto-Lei nº 564, de 1969, na redação conferida pelo Decreto-Lei nº 704, de 24/07/1969, assim estabeleceu os segurados aos quais se destinava o Plano Básico (grifou-se):

Art. 2º São segurados obrigatórios do Plano Básico, **à medida que se verificar sua implantação**, na forma do artigo 9º, os empregados:

I - do setor agrário da empresa agroindustrial.

II - das empresas de outras atividades que, pelo seu nível de organização, possam ser incluídas.

§1o(...).

§2o(...).

Ainda segundo o Decreto-Lei nº 564, que instituiu o Plano Básico, a empresa por este abrangida ficou dispensada, com relação ao setor rural, de qualquer outra contribuição para a previdência social para o FUNRURAL (conforme o §4º do art.5º); o mencionado Plano seria executado pelo INPS (art.6º); e o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL) passou a denominar-se Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, com a mesma sigla (§2º do art.8º), o que condizia com a redução de escopo anteriormente estabelecida pelo Decreto-Lei nº 276, de 1967.

Nessa época, o Plano Básico representava o recomeço de uma previdência social rural, cujos segurados obrigatórios estariam filiados ao INPS, **em plano previdenciário distinto do sistema geral de previdência social**. Mas, a meta que se lançava no art.1º do Decreto-Lei nº 704, de 24/07/1969, era a futura inclusão no sistema geral das empresas abrangidas pelo Plano Básico, “tendo em vista o nível de organização da atividade e as condições econômicas da região”.

Além disso, segundo este Decreto-Lei, outros empregados seriam incluídos no Plano Básico, conforme o seu art.3º, a saber: I- das empresas produtoras e fornecedoras de produto agrário *in natura*; II – dos empreiteiros ou organizações, que, não constituídos sob a forma de empresa, utilizem mão de obra para a produção e fornecimento de produto agrário *in natura*.

Ocorre que o setor de atividade inicialmente abrangido pelo Plano Básico era o relacionado à lavoura da cana-de-açúcar, como expressamente delimitado pelo art.2º do Decreto nº 65.106, de 05/09/1969, que aprovou o Regulamento da Previdência Social Rural, nestes termos:

Art.2º O Plano Básico de previdência social abrange de início as empresas produtoras e fornecedoras de cana-de-açúcar, bem como os empreiteiros ou organizações que, embora não constituídos sob a forma de empresas, utilizem mão de obra para produção e fornecimento dessa matéria-prima.

Não obstante essa limitada inclusão previdenciária, direcionada aos trabalhadores rurais empregados da lavoura canavieira, é relevante destacar que o Plano Básico impediu o retrocesso na proteção social já alcançada, ainda que de fato, por alguns empregados do setor agrário de empresas agroindustriais.

Isto é, determinou-se a continuidade de vinculação ao sistema geral de previdência social das empresas agroindustriais, cujo setor agrário esteve anteriormente vinculado ao IAP dos Industriários, e, em seguida, ao INPS, nos termos do art.5º do Decreto-Lei nº 704, de 1969, com o seguinte texto:

Art. 5º A empresa agroindustrial anteriormente vinculada, inclusive quanto a seu setor agrário, ao extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões, dos Industriários, e em seguida ao Instituto Nacional de Previdência Social, continuará vinculada ao sistema geral da previdência social, observado porém, a partir da vigência deste Decreto-Lei, o disposto no parágrafo único do artigo 1º.

Isso restou claro na delimitação do campo de aplicação do Plano Básico, quanto a empregados e empresas, trazida pelos artigos 1º e 2º do Regulamento da Previdência Social Rural, aprovado pelo Decreto nº 65.106, de 05/09/1969, e redigidos como segue (grifou-se):

Art. 1º O **Plano Básico de previdência social**, instituído pelo Decreto-lei nº 564, de 1º de maio de 1969, e alterado pelo Decreto-lei nº 704, de 24 de julho de 1969, **abrange os empregados:**

I - do setor agrário da empresa agroindustrial, **excetuados os de que trata o artigo 5º do Decreto-lei nº 704, de 24 de julho de 1969;**

II - da empresa produtora e fornecedora de produto agrário in natura;

III - do empreiteiro ou da organização que, embora não constituídos sob a forma de empresa, utilizem mão de obra para produção e fornecimento de produto agrário in natura;

IV - safristas, assim considerados os empregados, inclusive trabalhadores rurais, cujos contratos tenham sua duração dependente de variações estacionais da atividade agrária.

Parágrafo único. A inclusão no Plano Básico se fará mediante decreto executivo, à proporção que as empresas do setor de atividade de que se tratar atingirem, a critério do Ministério do Trabalho e Previdência Social, suficiente grau de organização.

Art. 2º São segurados obrigatórios do Plano Básico de previdência social e nessa qualidade filiados ao Instituto Nacional de Previdência Social, os empregados de que trata o artigo 1º.

O Plano Básico de previdência social começou a vigorar em 01/10/1969, conforme o art.4º do Decreto nº 65.106, que aprovou o Regulamento da Previdência Social Rural, porém, foi extinto em pouco tempo, pelo art.27 da Lei Complementar nº 11, de 25/05/1971.

Com esta Lei Complementar nº 11, de 1971, criou-se o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRORURAL. A gestão deste Programa ficou a cargo do Fundo de Assistência do Trabalhador Rural – FUNRURAL, ao qual foi atribuída personalidade jurídica de natureza autárquica, pela mesma Lei.

O advento do PRORURAL não modificou a situação dos trabalhadores rurais que já haviam sido excepcionados pelo art.5º do Decreto-Lei nº 704, de 1969, pois esta norma foi reproduzida no art.29 da Lei Complementar nº 11, de 1971, e, por conseguinte, foi mantida a

continuidade de filiação dos referidos trabalhadores ao sistema geral de previdência social (regime previdenciário urbano).

Por força de seu Regulamento, aprovado pelo Decreto nº 69.919, de 11/01/1972, é que ficou mais bem delimitada a matéria acerca da filiação previdenciária dos trabalhadores rurais de empresas agroindustriais, sendo possível distinguir quais estariam vinculados ao PRORURAL, e quais permaneceriam no Sistema Geral de Previdência Social.

Com efeito, de acordo com o art.154 do Regulamento do PRORURAL, subordinam-se a este regime: (a) os safristas; e (b) os trabalhadores rurais de empresa agroindustrial empregados exclusiva e comprovadamente em outras culturas que não a da matéria-prima utilizada pelo setor industrial.

Além disso, o art.154 do Regulamento do PRORURAL veio estabelecer que o art.5º do Decreto-Lei nº 704, de 24/07/1969, abrangia não apenas as empresas agroindustriais que já vinham contribuindo para o Sistema Geral de previdência social, em relação aos empregados do setor agrário específico, como também alcançava as que não o haviam feito, ainda que a atividade rural exercida fosse passível de classificação como industrial ou comercial, na forma do art.7º, b, da CLT.

Mas, se a empresa agroindustrial viesse a ser constituída a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 704, de 1969 (isto é, em 01/08/1969), aquele mesmo artigo do Regulamento do PRORURAL somente determinava a inclusão do respectivo setor agrário, no sistema geral de previdência social, a partir de 12/01/1972, ou seja, de sua própria vigência.

Então, confira-se a redação do aludido art.154 do Regulamento do PRORURAL, aprovado pelo Decreto nº 69.919, de 11/01/1972 (grifou-se):

Art. 154. A empresa agroindustrial anteriormente vinculada, inclusive quanto ao seu setor agrário, ao extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e, em seguida, ao Instituto Nacional de Previdência Social, continuará vinculada ao Sistema Geral da Previdência Social, sem prejuízo do recolhimento da contribuição a que se refere o artigo 53, item I, alínea b.

§ 1º Excluem-se do sistema de que trata este artigo, subordinando-se ao regime do PRO-RURAL:

a) os safristas, assim considerados os trabalhadores rurais cujos contratos tenham sua duração dependente de variações estacionais da atividade agrária;

b) os trabalhadores rurais de empresa agroindustrial empregados exclusiva e comprovadamente em outras culturas que não a da matéria prima utilizada pelo setor industrial.

§ 2º O INPS organizará o cadastro dos empregados do setor agrário específico das empresas agroindustriais que se dediquem a outros tipos de culturas, tomando por base, para a fixação dos respectivos quantitativos, o número de empregados que seria proporcionalmente necessário, num período de 12 (doze) meses, para produzir o volume de matéria prima absorvida anualmente pelo setor industrial, cabendo à empresa, de comum acordo com o sindicato profissional que lhe corresponder e sob a orientação e controle do INPS, elaborar a relação nominal dos trabalhadores que ficarão vinculados ao seu setor agrário específico, para efeito de sua filiação ao Instituto, e fazer a competente anotação nas respectivas Carteiras de Trabalho e Previdência Social.

§ 3º Serão revistos pelo INPS, em consonância com o critério fixado no parágrafo anterior, os processos pendentes de cobrança, administrativa ou judicial, instaurados contra empresas agroindustriais, com fundamento no artigo 5º do

Decreto-lei nº 704, de 24 de junho de 1969, e respectivo Regulamento (Decreto número 65.106, de 5 de setembro de 1969), excluída a cobrança de multas e correção monetária em relação aos débitos apurados na conformidade deste parágrafo, fazendo-se a devida compensação quando tiver havido recolhimento pelo Plano Básico ou pelo sistema do FUNRURAL.

§ 4º O disposto no artigo 5º do Decreto-lei nº 704, de 24 de julho de 1969, reproduzido pelo artigo 29 da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, abrange as empresas agroindustriais que antes do advento do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963) já vinham contribuindo, inclusive em relação aos empregados do seu setor agrário, para o extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e, em seguida, para o Instituto Nacional de Previdência Social, bem como as que, embora não o tendo feito, estavam compreendidas na disposição do artigo 3º, item II, dos Regulamentos aprovados pelos Decretos nºs 48.959-A, de 19 de setembro de 1960, e 60.501, de 14 de março de 1967, este último em sua primitiva redação.

§ 5º O disposto no parágrafo anterior é aplicável a partir da vigência do Decreto-lei nº 704, de 24 de julho de 1969, salvo para as empresas agroindustriais da mesma atividade, constituídas posteriormente, as quais ficarão incluídas, quanto ao respectivo setor agrário, no Sistema Geral da Previdência Social, a partir da vigência deste Regulamento (artigo 31 da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971).

Nesse período, desde a criação do Plano Básico até a instituição do PRORURAL, como bem observado por Chiarelli, “tivemos empresas agroindustriais de características idênticas, com vinculações diversas (INPS ou FUNRURAL), dependendo apenas de sua constituição ter ocorrido antes ou depois de 24 de julho de 1969” (*Teoria e prática do prorural*. São Paulo: LTR Editora, 1972, p.186).

Ainda segundo o mesmo autor, essas empresas podiam ser enquadradas em “três situações básicas” (Obra citada, p.185-186):

- a) as empresas agroindustriais que, tradicionalmente, mesmo antes do advento do Estatuto do Trabalhador Rural, recolhiam sua contribuição previdenciária para a Previdência urbana – primeiramente no IAPI, posteriormente no INPS – e que permanecem vinculadas ao Sistema Geral, inclusive favorecendo aos seus empregados que, hoje, têm um patrimônio previdenciário, muito maior do que os benefícios acenados pelo PRORURAL, por que zelar;
- b) as empresas agroindustriais, já constituídas em 24 de julho de 1969 (data de edição do Decreto-lei 704) e que, por força do referido Decreto, combinado com a legislação atual, passaram a enquadrar-se na sistemática do INPS dessa data em diante, sendo, então, devedores das contribuições exigidas pelo Sistema Geral;
- c) as empresas agroindustriais constituídas depois de 24 de julho de 1969, as quais – depois de permanecerem quase dois anos vinculadas ao mecanismo do FUNRURAL – se entrosam, a partir da edição da Lei Complementar nº 11, com o INPS, passando a pertencer ao Sistema Geral.

Essa multiplicidade de regras jurídicas quanto à filiação do trabalhador rural assalariado: ora integrava a Previdência Urbana – diga-se Sistema Geral de Previdência Social -, como os trabalhadores rurais do setor agrário específico das agroindústrias; ora a Previdência Rural (PRORURAL), a exemplo dos safristas e trabalhadores rurais do setor agrário não específico, isto é, de cultura não utilizada pelo setor industrial, chegaria ao fim com a edição da Lei Complementar nº 16, de 30/10/1973.

Naquele mesmo ano de 1973, as normas reguladoras do trabalho rural também haviam sido racionalizadas em poucos artigos do novo Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº

5.889, de 11/06/1973), com a aplicação das normas da CLT no que com tais regras não colidissem; revogando-se o antigo e extenso Estatuto de 1963 (Lei nº 4.214).

Ainda a respeito da Lei Complementar nº 16/1973, verifica-se que a partir de sua vigência, em 1º de janeiro de 1974, os empregados que prestassem exclusivamente serviços de natureza rural às empresas agroindustriais e agrocomerciais seriam, invariavelmente, considerados beneficiários do PRORURAL, conforme o seu art.4º. E o parágrafo único deste artigo somente manteve a condição de segurados do INPS, para esses empregados, quando houvesse desconto de sua contribuição para a Previdência Urbana, pelo menos, desde a edição da Lei Complementar nº 11, de 25/05/1971, garantindo, inclusive, que não poderiam ser dispensados senão por justa causa. Vejamos como foi redigida a norma em questão:

Art. 4º Os empregados que prestam exclusivamente serviços de natureza rural às empresas agroindustriais e agrocomerciais são considerados beneficiários do PRORURAL, ressalvado o disposto no parágrafo único deste artigo.

Parágrafo único. Aos empregados referidos neste artigo que, pelo menos, desde a data da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, vêm sofrendo, em seus salários, o desconto da contribuição devida ao INPS, é garantida a condição de segurados desse Instituto, não podendo ser dispensados senão por justa causa, devidamente comprovada em inquérito administrativo a cargo do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Ademais, com vistas a conferir um regramento previdenciário uniforme aos trabalhadores rurais, a Lei Complementar nº 16, de 1973, revogou os artigos 29 e 31 da Lei Complementar nº 11, de 1971, acabando com a possibilidade de o setor agrário das empresas agroindustriais continuar vinculado ao Sistema Geral de Previdência Social, ressalvada tão somente a situação específica dos segurados mencionados no parágrafo único do art.4º da Lei Complementar nº 16, acima comentada.

Portanto, a partir de 1º de janeiro de 1974, o trabalhador rural tornava-se, **em regra**, beneficiário do PRORURAL, considerando-se como tal a pessoa física que prestasse serviços de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie, conforme a definição do art.3º, §1º, alínea “a”, da Lei Complementar nº 11/1971.

E a vinculação de trabalhadores rurais ao Sistema Geral de Previdência Social viria a constituir exceção, que visava apenas garantir a proteção social já alcançada, em condições mais vantajosas, por um grupo específico daqueles trabalhadores, no caso de preexistir filiação à Previdência Social Urbana, nos moldes preceituados pelo parágrafo único do art.4º da Lei Complementar nº 16/1973, isto é, com descontos nos salários para o INSS, ao menos, desde a edição da Lei Complementar 11/1971.

A propósito, essa norma excepcional integrou, com redação de mesmo teor substancial, a legislação referente à previdência social urbana, conforme os textos das Consolidações das Leis da Previdência Social (CLPS), editadas em 1976 (Decreto nº 77.077, de 24/01/1976, CLPS, art.3º, II, e parágrafo único) e em 1984 (Decreto nº 89.312, de 23/01/1984, CLPS, art.6º, §4º).

Diante desse panorama histórico-legislativo e doutrinário da proteção social do trabalhador rural, anterior à unificação dos regimes previdenciários urbano e rural, sob a égide da Lei nº 8.213/91, podemos compreender, a partir de um critério de interpretação histórico-teleológico, por que tão somente o segurado da Previdência Social Urbana faz jus ao reconhecimento de tempo especial.

É que ao tempo da instituição da aposentadoria especial, pela Lei Orgânica de Previdência Social – LOPS (Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960), o trabalhador rural estava excluído da Previdência Social e somente alguns preceitos da CLT lhe eram assegurados. Constituía exceção, a cobertura previdenciária do trabalhador que executava atividade de natureza rural, desde que pudesse ser classificada como industrial ou comercial, na forma do artigo 7º, alínea *b*, da CLT, quando passaria a ser segurado da Previdência Urbana.

É certo que a aprovação do primeiro Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, representou um avanço para a proteção social do homem do campo. Mas a Previdência Rural, essa não teve aplicação efetiva. Igualmente, fracassou o Plano Básico criado nos idos de 1969. E, em passos lentos, chega-se finalmente ao PRORURAL, em 1971. Contudo, nenhum dos respectivos Planos de Benefícios da Previdência Rural assegurou a aposentadoria especial.

Ou seja, a partir da legislação da antiga Previdência Social Rural, não existe meio de caracterizar o tempo de atividade sob condições especiais. Quanto a esse aspecto, releva notar que o Regulamento da Previdência Social em vigor (aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999), distingue: o tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior ao início de vigência da Lei nº 8.213/91 (art.60, X); e o tempo de trabalho sob condições especiais (art.60, XX). E, neste último, manda observar o disposto nos artigos 64 a 70 do mesmo Regulamento.

Essa remissão alcança, portanto, a norma do §1º do art.70, na redação dada pelo Decreto nº 4.827/2003, segundo a qual a legislação de regência da contagem do tempo de atividade sob condições especiais é a que estava em vigor na época da prestação do serviço, conforme a seguinte redação:

§1º A caracterização e a comprovação do tempo de atividade sob condições especiais obedecerá ao disposto na legislação em vigor na época da prestação do serviço.

Nesse contexto, ainda que o trabalhador rural, segurado empregado, consiga comprovar o tempo de atividade sob condições especiais, o certo é que o seu direito a essa contagem não estaria de forma alguma fundamentado na legislação vigente na época da prestação do serviço, enquanto esteve vinculado ao Regime de Previdência Social Rural.

Outro argumento ponderável é que os recursos para o custeio do PRORURAL não provinham da pessoa física que prestava serviços de natureza rural a empregador, o que, no meu sentir, teria influenciado a Consultoria Jurídica do MPS, no Parecer nº 32/2009, a considerar como “obstáculo intransponível” a norma inscrita no §5º do art.195 da Constituição Federal de 1988, a qual dispõe: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

Esse preceito, sobre a contrapartida de despesa e respectiva receita de cobertura, trata-se de um princípio constitucional cuja importância foi realçada com a Emenda nº 20, de 1998, que veio alterar o art.201 da Carta Magna para exigir um regime geral de caráter contributivo, organizado com a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Mas isso não quer dizer que sempre os acréscimos de despesa para a Previdência Social tiveram a indicação, por parte do legislador, da correspondente fonte de custeio.

O Poder Constituinte de 1988, apesar de afigurar, consoante a lição de André Ramos Tavares (*Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p.66), um “poder constituinte historicamente situado”, cujo processo constituinte fora iniciado mediante emenda à Constituição então vigente, nem por isso deixou-se limitar por este princípio da precedência da fonte de custeio, que já era regra constitucional na Carta de 1967 (art.158, §1º) e na Emenda nº 1, de 1969 (art.165, parágrafo único).

Com efeito, na Previdência Social Rural, os benefícios do trabalhador rural e seus dependentes consistiam, em regra, numa renda mensal de 50% do salário mínimo (RBPS/1979, arts. 294, 297 e 298). Mas, com o advento da Constituição de 1988 (art.201,§5º, em sua redação originária), nenhum benefício, substituto do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, poderia ter como piso valor mensal inferior ao salário mínimo. Outro exemplo da Carta promulgada em 1988, que revela a ausência de vinculação ao referido princípio de custeio, é o direito de ambos os cônjuges, trabalhadores rurais, à aposentadoria, não sendo esta apenas devida ao chefe ou arrimo da unidade familiar, como ocorria no antigo regime do PRORURAL.

Assim, o argumento do “obstáculo intransponível”, segundo o entendimento da douta Consultoria da Pasta, não pode ser simplesmente aceito para qualquer época.

Não menos importante, a meu ver, é atentar para o princípio constitucional da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (art.194, II, da CF/88).

Com ele, poder-se-ia sustentar uma interpretação conforme a constituição para o já mencionado §2º do art.55 da Lei nº 8.213/91, a fim de atribuir ao tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à vigência desta Lei, uma contagem irrestrita, ou seja, inclusive como tempo especial.

Contudo, no final do mesmo dispositivo está inserida a ressalva que impossibilita a pretensão de computar o referido tempo de serviço para efeito de carência. Isso já é uma indicação, na minha compreensão, de que o Congresso Nacional, ao aprovar o Plano de Benefícios, não foi indiferente, pelo menos como legislador ordinário, em relação ao princípio da precedência da fonte de custeio; e, além disso, que não conferiu eficácia retroativa e aplicação ilimitada ao princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios às populações urbanas e rurais.

Assim, a partir de um exame sistemático da legislação previdenciária, parece-me adequada a interpretação de que o enquadramento do tempo de atividade do trabalhador rural, segurado empregado, sob o código 2.2.1 do Quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 25/03/1964, para os efeitos de reconhecimento de tempo especial, é possível quando o regime de vinculação for o da Previdência Social Urbana, e não o da Previdência Rural, para os períodos anteriores à unificação de ambos os regimes pela Lei nº 8.213/91; sendo evidente que não há distinção a fazer para a situação de vinculação previdenciária a partir de então.

Por fim, essa possibilidade de enquadramento, segundo a categoria profissional (trabalhador na agropecuária), aplica-se ao tempo de atividade rural exercido até 28/04/1995, data de edição da Lei nº 9.032/95, e não se restringe à atividade simultânea na lavoura e pecuária.

Na situação concreta sob análise, o exercício de atividade exclusivamente na lavoura não seria óbice ao reconhecimento de tempo especial, e esse enquadramento deve ocorrer a partir da publicação da Lei nº 8.213/91, em 25/07/1991, porquanto, com a unificação dos regimes previdenciários urbano e rural, no Regime Geral, não há razão jurídica para afastar a aplicação do código 2.2.1 do Quadro anexo ao Decreto nº 53.831/1964. Assim, o período de trabalho passível de enquadramento como tempo especial é de 02/01/1992 a 28/04/1995 (na empresa Alfabeta – Serviços Gerais Ltda.).

Mas, não há enquadramento de tempo especial em relação aos períodos de 13/11/1972 a 14/01/1974 e de 13/05/1974 a 28/02/1976, em que pese tenham sido exercidos na cultura de cana-de-açúcar, pois a atividade do empregador, Agroserve – Serviços Agrícolas Ltda., não caracterizava a agroindústria, cujo setor agrário estivesse anteriormente vinculado ao IAPI e, em seguida, ao INPS, mas tão somente empresa de serviços agrícolas, além de o empregado amoldar-se à figura do safrista, portanto, estava excluído do Sistema Geral de Previdência Social, subordinando-se ao regime do PRORURAL, a teor do art.154 do Regulamento deste Programa, aprovado pelo Decreto nº 69.919, de 11/01/1972.

Também não há enquadramento de tempo especial em relação aos períodos de 06/04/1976 a 27/06/1976 (Usina da Barra S/A – Açúcar e Alcool), de 31/01/1977 a 05/01/1978 (Usina Açucareira S. Manoel S.A.), de 16/08/1979 a 09/10/1979 (Companhia Agrícola Quatá, sucessora da Cia Agrícola Zillo Lorenzetti), de 04/08/1980 a 16/08/1980 (Usina Açucareira S. Manoel S.A.), de 28/10/1981 a 15/02/1982 (Agroserve – Serviços Agrícolas Ltda.), de 25/07/1983 a 29/07/1985 (Usina Açucareira S. Manoel S.A.), de 11/12/1985 a 25/09/1986 (Agroserve – Serviços Agrícolas Ltda.), de 30/09/1986 a 07/12/1987 (Usina Açucareira S. Manoel S.A.), de 09/01/1988 a 29/08/1989 (Centel Serviços Agrícolas S/C Ltda.), e de 26/09/1989 a 28/10/1989 (Agroserve – Serviços Agrícolas Ltda.), em que as respectivas atividades prestadas foram de natureza rural, pois o regime de vinculação do segurado era o da Previdência Social Rural, visto que, a partir de 1º de janeiro de 1974, o trabalhador rural tornava-se, **em regra**, beneficiário do PRORURAL, considerando-se como tal a pessoa física que prestasse serviços de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie, conforme a definição do art.3º, §1º, alínea “a”, da Lei Complementar nº 11/1971. E o recorrente não está abrangido pela exceção a que se refere o parágrafo único do art.4º da Lei Complementar nº 16/1973.

Não obstante o direito à contagem de tempo especial, de 02/01/1992 até 28/04/1995, esse acréscimo de tempo, após a conversão para tempo comum (que equivale a 1 ano, 3 meses e 28 dias a mais), não permite ainda a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição proporcional, nem integral.

Ante todo o exposto, **VOTO** no sentido de **CONHECER DO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA DO SEGURADO e, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL.**

Brasília - DF, 27/06/2012

Mário Humberto Cabus Moreira
Relator



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

Decisório

Resolução nº 05/2012

Vistos e relatados os presentes autos, em sessão realizada hoje, ACORDAM os membros do Conselho Pleno, por unanimidade, em **CONHECER DO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA** e, no mérito, **DAR PROVIMENTO PARCIAL**, de acordo com o voto do Relator e sua fundamentação.

Participaram, ainda, do presente julgamento os Conselheiros: Ana Cristina Evangelista, Rosilene Rossatto Facco Bispo, Paulo Sérgio de Carvalho Costa Ribeiro, Maria Madalena Silva Lima, Avani Vilazante Castro, Maria Alves Figueiredo, Leni Cândida Rosa, Nádia Cristina Paulo dos Santos Paiva, Filipe Silva Mossri, Livia Maria Rodrigues Nazareth, Ionária Fernandes da Silva, Cynthia Fernandes Rufino Mota e Deilsa Carla dos Santos de Souza.

Brasília – DF, 27 de junho de 2012.

Mário Humberto Cabus Moreira
Relator

Manuel de Medeiros Dantas
Presidente