

ALGUNS ASPECTOS DA LEI QUE TRATA DE BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

LENIO LUIZ STRECK

Promotor de Justiça, Mestre em Direito, Doutorando em Direito

1. Em 24 de julho de 1991, foi promulgada a Lei 8.123, dispondo sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Referida lei, regulamentada posteriormente pelo Dec. 357/91, enquadrou o trabalhador rural como segurado obrigatório do Regime Geral.

2. Nos limites destas reflexões, interessa discutir o art. 106, da Lei 8.213, que, ao arrolar os meios de prova de que dispõem os trabalhadores rurais para comprovarem, alternativamente, o exercício da respectiva atividade e, por consequência, para obterem os benefícios daí decorrentes — aposentadoria por idade e por tempo de serviço — confiou ao Ministério Público novas relevantes atribuições.

Com efeito, entre os meios comprobatórios do exercício da atividade rural mencionados encontra-se: “Art. 106 (...) III — Declaração do sindicato de trabalhadores rurais, desde que homologada pelo Ministério Público ou por outras autoridades constituídas definidas pelo CNPS; e IV — Declaração do Ministério Público”.

3. O Decreto regulamentador, 357/91, no seu art. 6.º, assevera serem segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas: “(...) VII — como segurado especial — o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro, o pescador artesanal, e seus semelhantes, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 14 (quatorze) anos de idade ou a eles equiparados, desde que trabalhem comprovadamente com o grupo familiar respectivo e que exerçam essas atividades nas seguintes condições: a) individualmente ou em regime de economia familiar; b) com ou sem auxílio eventual de terceiros. (...)”

§ 3.º. Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsis-

tência e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem utilização de empregado.

§ 4.º. Entende-se como auxílio eventual de terceiro o que é exercido ocasionalmente, em condições de mútua colaboração, não existindo subordinação nem remuneração”.

4. Interessante notar que, do exame da Lei 8.213 e do Dec. 357, exsurge, aparentemente, a conclusão de que existem algumas contradições no texto da lei e da sua regulamentação. Assim, parece que “a *declaração do Ministério Público*” (inciso IV da Lei 8.213), constante como “*certidão do Ministério Público*” (art. 60, § 2.º, f, do Dec. 357), e a *homologação do Ministério Público* (inciso III, da Lei 8.213 e letra i, do Dec. 357) dispensariam o início de prova material exigida pela justificação judicial ou administrativa reguladas pelos arts. 55, § 3.º, da Lei 8.213 e 60, § 5.º, do Dec. 357. Destarte, diz o art. 55, § 3.º, da Lei 8.213/91:

“Art. 55. O tempo de serviço será comprovado na forma estabelecida no Regulamento, compreendendo, além do correspondente às atividades de qualquer das categorias de segurados de que trata o artigo 11 desta Lei, mesmo que anterior à perda da qualidade de segurado:

(...)

§ 3.º. A comprovação do tempo de serviço para os efeitos desta Lei, inclusive mediante justificação administrativa ou judicial, conforme o disposto no artigo 108, só produzirá efeito quando baseada em *início de prova material*, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento.” (grifamos)

Por sua vez, o Dec. n. 357 aduz: “Art. 60. A prova de tempo de serviço, exceto para autônomo e facultativo, é feita através de documentos que comprovem o exercício de atividade nos períodos a serem contados, levando esses documentos ser contemporâneos dos fatos a comprovar e mencionar as datas de início e término e, quando se tratar de trabalhador avulso, a duração do trabalho e a condição em que foi prestado. (...)

§ 5.º. A comprovação do tempo de serviço realizada mediante justificação Judicial só produz efeito perante a Previdência Social quando baseada em início de prova material”.

A dúvida suscitada, que poderia levar à conclusão de que a “declaração” ou “certidão” do Ministério Público ou a “homologação pelo Ministério Público de declaração do sindicato” estariam dispensadas do “início de prova material” vem do disposto no § 2.º do art. 60, do Dec. 357, que diz que “servem para a prova prevista neste artigo os documentos seguintes”, elencando nas alíneas f e i, a “*certidão do Ministério Público*” ou a “*homologação pelo Ministério Público de declaração do sindicato*”.

Porém, é necessário ressaltar que, em vários momentos, tanto a Lei como o Decreto, reforçam a idéia de que “*não será admitida prova exclu-*

sivamente testemunhal para efeito de comprovação de tempo de serviço, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, observado o disposto no art. 179". Este é o comando do art. 61, do Dec. 357, que caminha no mesmo sentido do art. 55, § 3.º, da Lei 8.213.

5. De qualquer sorte, é evidente que não existem na Lei palavras inúteis. Não há dúvida de que o legislador prestigiou sobremaneira o Ministério Público. A relevância dada à Instituição é incontestável. Seu papel de defensor da sociedade e fiscal da lei, reforçados no texto da Constituição de 1988, é fruto de longos anos de dedicação e seriedade. Não pode, à evidência, o Ministério Público omitir-se do chamamento do legislador, quando este lhe outorga tão pesado *munus* atinente à legislação previdenciária, mormente quando a Previdência Social sofre de séria crise de moralidade, em face das incontestáveis fraudes ocorridas em seu seio nos últimos anos.

Assim, embora expressamente o texto da Lei e do Decreto não terem exigido, no caso da "*declaração/certidão do Ministério Público*" qualquer formalidade/especificidade, o que vale também, para a chamada "*homologação por parte do Ministério Público de declaração do sindicato*", deve o agente ministerial munir-se de algumas cautelas. Desse modo:

a) Quanto ao inciso III, do art. 106, da Lei 8.213, regulamentada pelo art. 60, § 2.º, letra i, do Dec. 357.

Por esse dispositivo, valerá para a comprovação do exercício da atividade rural a declaração do sindicato de trabalhadores rurais, desde que homologada pelo Ministério Público ou por outras autoridades constituídas pelo CNPS. Vale lembrar, antes de mais nada, que o art. 237, do Dec. 357, estabelece os Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social — CEPS e CMPS, subordinados ao Conselho Nacional de Previdência Social — CNPS, que é o órgão superior de deliberação colegiada. Tais conselhos, mais especificamente o CMPS no âmbito dos municípios — e, por consequência, nos locais das Promotorias no interior — podem, também, de forma concorrente, homologar as declarações dos sindicatos. De frisar, no entanto, que tais conselhos ainda não estão criados/regulamentados.

No caso específico do Ministério Público, deve o Promotor de Justiça examinar, cuidadosamente, a declaração do sindicato, observando a existência do início de alguma prova material, excetuando o disposto no art. 179, § 2.º, do Dec. 357. Frise-se que no Rio Grande do Sul, início de prova relevante são notas fiscais de produtor, denominadas modelo 4, conforme art. 78, IV, do Regulamento do ICMS/RS ou o antigo modelo 15. É bom lembrar, ainda, que a expressão "início de prova material" tem uma larga abrangência, na medida em que, ao lado desse "começo de prova", outras poderão/deverão ser produzidas, mormente a testemunhal. Nesse sentido, é mister trazer à lume alguns pronunciamentos pretorianos:

“Não é admissível prova exclusivamente testemunhal para efeito de comprovação de tempo de serviço, sendo necessário prova material em forma de documento contemporâneo à prestação de serviço cujo tempo se pretende provar” (TRF da 1.ª Região, 1.ª T., rel. Juiz Catão Alves, Reg. 89.01.03322-4, *DJU-II*, de 3.6.91, p. 12.441). “Tempo de serviço: prova não pode cingir-se a testemunhos, sem início de prova documental escrita. Documento próprio, dá essa indicação” (TRF da 4.ª Reg., 3.ª T., Reg. 90.04.05048-5, *DJU-II* de 24.4.91, p. 8.547).

Não é de ser homologada, pois, declaração proveniente de sindicato que não contenha elementos que levem à conclusão de que haja algum início de prova material.

Outra questão relevante a ser discutida, ainda envolvendo a declaração a ser fornecida pelos sindicatos, diz respeito à possibilidade de tais entidades ouvirem testemunhas, para a instrumentalização das declarações. A resposta deve ser negativa, por falta de amparo legal. Como seria, *v.g.*, tomando o compromisso das testemunhas? Não se olvide que a Lei 8.213 não deu autonomia às declarações dos sindicatos, fazendo com que estas, necessariamente, passem pelo crivo do Ministério Público.

Através de uma interpretação mais elástica, poder-se-ia admitir, no máximo, nesse aspecto, que os Sindicatos colhessem declarações de pessoas. Nesta hipótese, em caso de falsidade das declarações, incidirá o art. 299, do Código Penal e não o art. 342, do mesmo estatuto expressivo.

b) Quanto ao inciso IV, do art. 106, da Lei 8.213, regulamentado pelo art. 60, § 2.º, f, do Dec. 357.

Ab initio, cabe referir que a Lei 8.213 fala em “declaração” do Ministério Público, enquanto o decreto regulamentador se refere a “certidão” a ser emitida pelo Ministério Público. Não há dúvida de que se está frente a uma contradição. Embora em um primeiro momento tenha me inclinado pelo termo “certidão”, agora, melhor examinando a matéria, parece que deve prevalecer a assertiva semântica “declaração”, eis que melhor se adapta ao contexto da Lei e do próprio Decreto. Com efeito, enquanto “declaração” é ato pelo qual se diz alguma coisa, se manifesta a vontade em determinado sentido, “certidão” é documento emanado de autoridade pública mediante o qual se atesta que algo se verificou, que determinada peça consta nos autos de um processo, etc., conforme a lição de Piragibe e Tostes Malta. Nesse sentido, também a Enciclopédia Saraiva de Direito. Além disso, vale ressaltar que, no confronto entre a lei e o decreto, deve prevalecer, hierarquicamente, a lei.

Assim, para que o Ministério Público expeça a declaração comprovando a atividade rural e o respectivo tempo de serviço, é necessário:

I — Válida a tese — e é — de que a declaração do Ministério seja considerada, isoladamente, como documento suficiente para a comprovação

pleiteada, esta, à evidência, não pode deixar de ser embasada em início de prova material, na esteira do desígnio do legislador. Frise-se que, se a justificação judicial ou administrativa não prescinde desse início de prova material, parece razoável supor que também a declaração ministerial deva ter esse elemento embasador.

Havendo, destarte, elementos suficientes que comprovem o exercício da atividade rural e o respectivo tempo de serviço, pode o Promotor de Justiça expedir a declaração. Por outro lado, havendo início de prova material, mas que não seja suficiente para a convicção do agente ministerial, pode proceder a ouvida de testemunhas e efetuar/requisitar diligências, consoante lhe permite a Lei Orgânica e os textos constitucionais federal e estadual. Observa-se, por exemplo, que, conforme ac. TRT — 3.^a Reg., AC 89.03.341126, 2.^a T., Rel. Juiz Aricê Amaral, DOE 29.01.91, constituem início razoável de prova material — “I” — a Certidão de Casamento, a Certidão de Óbito e o Título de Eleitor que, acrescidos do depoimento pessoal e das testemunhas, são suficientes para atestar a condição de rurícola do falecido marido da beneficiária”.

Em qualquer hipótese, devem sempre ser mantidas cópias de todos os expedientes, devidamente autuados, na Promotoria.

II — Em caso de não haver qualquer início de prova, examinar a hipótese prevista no § 2.^o, do art. 179, do Dec. 357.

III — Fora da hipótese do § 2.^o, do art. 179, em não havendo qualquer início de prova material (por exemplo, notas de produtor rural, contratos agrários, outros documentos como recortes de jornais, boletins escolares, prontuários de hospital, em que constou a profissão do requerente, etc.) *não há* possibilidade do Ministério Público fornecer a declaração, baseada exclusivamente em prova testemunhal. Para ilustrar, vale referir o ac. da 1.^a T. do TRF, Rel. Aldir Passarinho Jr., pub. no DJU de 6.3.91, p. 9.660, pelo qual “constituem início razoável de prova material as declarações firmadas pelo autor em documentos públicos contemporâneos à época dos fatos indicando o exercício da atividade de barbeiro, corroborada por testemunhos confiáveis a respeito”.

A tese vale, igualmente, para a esposa ou companhia do rurícola, ou seja, para esta ter direito à aposentadoria, não basta simplesmente ter vivido em *more uxorio* com aquele. Deverá, pois, também, apresentar início de prova material.

IV — Uma observação relevante que deve ser feita diz respeito ao fato de que o empregado rural *não* está contemplado pela norma do art. 106, da Lei 8.213 e pelo Decreto regulamentador, que, no seu art. 6.^o, VII, elenca, com clareza, as pessoas físicas considerados como “segurados obrigatórios da Previdência Social”.

V — Do cotejo entre o art. 60, do Dec. 357 e o art. 106, da Lei 8.213, surge uma impropriedade. Com efeito, o art. 106, da Lei 8.213, diz

respeito à forma de “comprovação do exercício de atividade rural”, elencando a seguir, em oito incisos, os meios de tal comprovação; já o art. 60, do Decreto regulamentador, assevera que: “a prova de tempo de serviço, exceto para autônomo e facultativo, é feita através de documento que comprovem o exercício da atividade nos períodos a serem contados, devendo esses documentos ser contemporâneos dos fatos a comprovar e mencionar as datas de início e término e, quando se tratar de trabalhador avulso, a duração do trabalho e a condição em que foi prestado”.

Em seguimento, nos §§ 1.º e 2.º, *a e b*, alinha meios de prova que não guardam relação com a atividade rural. É bem verdade que, nas alíneas *d, e, f, g, h, i e j*, repete os meios de prova previstos no art. 106, da Lei 8.213. De qualquer sorte, o *Decreto* extrapolou os limites da *Lei*. Em decorrência, essa antinomia deve ser resolvida em favor da Lei 8.213, ou seja, as *modalidades* de prova previstas no artigo 106, da *Lei*, não podem ser estendidas a qualquer atividade laboral que não a “atividade rural”. O Decreto não tem o condão de ampliar os limites objetivos da Lei, a qual está vinculado, eis que é meramente regulamentador.

6. Em conclusão, vale registrar que, na caminhada histórica do Ministério Público rumo a sua afirmação como Instituição de defesa do povo e fiscal da lei, mais e mais tarefas lhe são confiadas pelo legislador.

O Ministério Público deve ter, pois, plena consciência da importância das suas novas atribuições, como esta, constante na Lei Previdenciária, cuja implantação terá profundos reflexos na sociedade.