

**COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL**

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 479, de 2008

Susta o PARECER/CONJUR/MPS/nº 10/2008,
aprovado por despacho do Ministro de Estado
da Previdência Social, de 17 de janeiro de 2008
(D.O.U. de 18.01.2008).

Autor: Deputado RONALDO CAIADO

Relator: Deputado WANDENKOLK GONÇALVES.

Voto em Separado: Deputado ANSELMO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo ora em apreciação por esta Comissão pretende sustar os efeitos do PARECER/CONJUR/MPS/nº10/2008, aprovado por despacho do Ministro de Estado da Previdência Social, de 17 de janeiro de 2008 (D.O.U. de 18.01.2008), que considerou possível o enquadramento como segurado especial de ocupante de terrenos marginais de rodovias, face ao princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, nos termos do art. 194, parágrafo único, inc. I, da CF.

Em 7/3/2008 foi distribuído às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Seguridade Social e Família e Constituição e Justiça e de Cidadania.



O Relator apresenta parecer pela aprovação, amparando-se na própria justificativa do Projeto, ou seja, de que haveria suposta inconstitucionalidade e ilegalidade do parecer da consultoria jurídica do Ministério da Previdência, e do despacho do ministro que o aprova. No entendimento do Autor e do Relator, a desconformidade dos Atos estaria no fato de que a ocupação das margens das rodovias constituir-se-ia em ato ilegal praticado pelos movimentos sociais, portanto não gerando direitos.

É o relatório.

II – VOTO

Em primeiro lugar deve-se evidenciar que o PARECER/CONJUR/MPS/nº 10/2008, aprovado por despacho do Ministro de Estado da Previdência Social, de 17 de janeiro de 2008 (D.O.U. de 18.01.2008) que se pretende sustar não trata da questão invocada como justificativa para o Projeto de Decreto Legislativo.

Ao contrário da justificação do PDC, a origem do PDC resultou de uma consulta de Unidades do INSS face à recorrência de pedidos em regiões onde seria recorrente a prática de plantio ao longo das faixas marginais das rodovias. Portanto, não tem qualquer relação com plantio em terras ocupadas, ou de legalização de esbulho possessório.

É evidente o equívoco do autor e, consequentemente, do Relator ao se referenciar em situação fática que não é objeto do Parecer. Assim, este Projeto de Decreto Legislativo, como outros já votados nesta Comissão, constitui-se apenas em mais uma proposta visando retirar direitos dos trabalhadores rurais.



O parecer em questão objetivou resolver controvérsia interna entre órgãos da previdência, situação muito comum diante da complexidade da legislação que rege a matéria. Como bem explicitou a Assessoria do Ministério, o aspecto da irregularidade da ocupação da terra foi abordado exclusivamente quanto aos possíveis efeitos negativos que poderiam ser projetados na relação jurídico-previdenciária dos trabalhadores rurais, objeto da controvérsia submetida ao Senhor Ministro de Estado da Previdência. Vale dizer: saber se o trabalhador rural estaria excluído da cobertura previdenciária tão-somente em razão daquele fato, ou seja, o fato estar cultivando terras marginais às rodovias.

O artigo 194, parágrafo único, da Constituição Federal estabelece que a cobertura previdenciária deve ter caráter universal, dirigindo-se a todo que aquele que trabalha seja no meio rural ou urbano, e em seu artigo 195, parágrafo 8º, estabeleceu uma proteção especial ao trabalhador rural. Como bem concluiu o PARECER/CONJUR/MPS/nº 10/2008, a legislação não exige como condição para a caracterização do trabalhador rural como segurado especial, que ele detenha legítimo título da terra que ocupa. A lei exige apenas a comprovação da atividade rural para que o trabalhador seja enquadrado em uma das categorias de segurado.

Por outro lado a relação previdenciária também envolve uma relação de natureza tributária em que, independentemente da legalidade da titularidade da terra, a lei estabelece que o trabalhador rural enquadra-se como segurado obrigatório e, portanto, sendo exigível compulsoriamente a contribuição previdenciária. Ou seja, a relação jurídica existente entre o trabalhador rural e a previdência social independe da legalidade, legitimidade ou a que título detenha a posse ou propriedade da terra utilizada para atividade agropecuária.



Assim, longe da conclusão adotada pelo Relator, não há como concluir pelo teor do Parecer que este estaria legalizando ocupações de terras, mas apenas reconhecendo que todos que preencherem os requisitos legais como trabalhador rural e segurado especial devem ter os seus direitos previdenciários reconhecidos.

Ainda, em se tratando de proposta que se ampara no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, que autoriza o Poder Legislativo sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, é preciso verificar se o ato que inquina de ilegalidade é de fato um ato legislativo.

O dispositivo constitucional autoriza o controle externo apenas sobre os “atos normativos”, e não sobre qualquer tipo de ato administrativo. Portanto, os atos administrativos simples, de gestão, de execução, não estão sujeitos ao controle previsto no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal. Estes atos submetem-se a outras formas de controle externo, especialmente pelo aquele exercido pelo Tribunal de Contas da União e pelo Poder Judiciário.

Temos que Portarias que simplesmente homologam Pareceres que orientam as ações internas dos órgãos públicos possuem natureza de simples atos de gestão, ou seja, simplesmente dá consequência administrativa à determinada orientação.

O Supremo Tribunal Federal dá conta do que seja ATO NORMATIVO, tendo pacificado entendimento de que não cabe contra atos como é o caso da Portaria homologatória de limites de terra indígena, sequer o controle concentrado, senão vejamos:



Na ADIn n.º 643, o Ministro Celso de Mello, relator, declarou:

"O controle concentrado de constitucionalidade (...) tem uma só finalidade: propiciar o julgamento em tese, da validade de um ato estatal, de conteúdo normativo, em face da Constituição, viabilizando, assim, a defesa objetiva da ordem constitucional.

O conteúdo normativo do ato estatal, desse modo, constitui pressuposto essencial do controle concentrado, cuja instauração – decorrente de adequada utilização da ação direta – tem por objetivo essa abstrata fiscalização de sua constitucionalidade.

No controle abstrato de normas, em cujo âmbito instauram-se relações processuais objetivas, visa-se, portanto, a uma só finalidade: a tutela da ordem constitucional, sem vinculações quaisquer a situações jurídicas de caráter individual ou concreto.

Não se tipificam como normativos os atos estatais desvestidos de abstração, generalidade e impessoalidade."

A evidenciar mais ainda que o PARECER/CONJUR/MPS/nº 10/2008 não se constitui em ato legislativo mas em mero ato administrativo subordinado é que sua validade depende de outro ato emanado de autoridade superior. E este último não está sendo questionado.

Pelo exposto, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 479/2008.

Sala da Comissão, 14 de maio de 2008.

**Deputado ANSELMO DE JESUS
PT/RO**

