Segurado Especial Rural: Situação do Segurado Especial – Trabalhador Rural no âmbito da Previdência Social.

Erika Tayer Lasmar [1]
Catarina Resende Silva [2]

Resumo: O objetivo deste artigo é discutir a realidade do segurado especial – trabalhador rural no contexto previdenciário – a fim de demostrar as barreiras criadas pela Administração e pelo Judiciário no que tange ao enquadramento e à caracterização do segurado especial para a concessão de benefícios previdenciários. O tema é de extrema relevância, uma vez que esses trabalhadores são indispensáveis às atividades primárias, além de serem responsáveis pelo equilíbrio organizacional e econômico. Aparte de uma pesquisa bibliográfica, pautada em doutrinas, livros, artigos de internet e legislação, conclui-se que a interpretação autárquica e judiciária é resistente em acompanhar a evolução legislativa, ao fazer uso de análises restritivas, o que limita o acesso desses segurados às benesses previdenciárias.

Palavras–chave: Previdência social rural. Segurado especial. Interpretação administrativa e judiciaria.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho discorre sobre a importância da análise contemporânea e sistematizada do conceito e do enquadramento do segurado especial rural no contexto previdenciário. As diferentes interpretações têm acarretado ao segurado uma dificuldade de comprovação de sua condição laboral, limitando o seu acesso à assistência governamental previdenciária.

O tema é inconteste, dado que a análise restritiva do conceito do segurado especial reflete no cenário social. O contexto atual e a modernização das atividades primárias, levaram o legislador a realizar diversas alterações legislativas, com a finalidade de ampliar o conceito do segurado rural, de forma a possibilitar que o desenvolvimento socioeconômico destes trabalhadores não se torne um empecilho ao seu enquadramento previdenciário.

[1]Mestre em Constitucionalismo e Democracia. Docente UNIPTAN

[2] Graduanda em Direito pelo UNIPTAN
e-mail: catarinaresendeld@hotmail.com

Portanto, os elementos subjetivos abrangidos pelas interpretações administrativas e judiciárias, mesmo diante do intuito do legislador de promover uma modernização, têm restringido o acesso desses trabalhadores à proteção previdenciária, uma vez que as barreiras criadas limitam de forma circunstancial a evolução do trabalhador frente ao sistema.

O tema apresentado é efetivamente relevante, uma vez que as discussões advindas do enquadramento dos segurados especiais estão intrinsecamente relacionadas à forma de custeio dos benefícios concedidos a estes segurados. A semelhança desses benefícios aos assistenciais tende a dificultar cada vez mais o enquadramento desses trabalhadores à classe. É notório que as justificativas para diversos indeferimentos não é, diretamente, a forma de custeio, porém a onerosidade atribuída ao segurado para comprovação de sua condição, inviabiliza, muitas vezes o recebimento das benesses.

O principal objetivo deste artigo é exatamente contrapor a exigência legislativa às condições impostas pelo judiciário e a autarquia previdenciária, de forma a demonstrar a dificultosa missão do segurado especial rural para a comprovação de sua condição laboral e, consequentemente, o seu enquadramento previdenciário. Planeja-se, dessa forma, demostrar a necessidade de contemporização e de adequação da forma de análise de enquadramento do segurado especial rural para fins de concessão de benefícios previdenciários.

Desse modo, para atingir o designo central deste trabalho, o presente artigo busca apresentar uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se o método exploratório, e valendo-se de reflexões já exploradas em livros, em jurisprudências, em legislação, e em artigos acessados via internet. Este estudo perdurou entre agosto de 2020 e abril de 2021.

Para estruturação dos conteúdos e consequente apresentação de resultados, o presente artigo divide-se em três tópicos, além da conclusão: 1) História do surgimento do segurado especial rural; 2) Conceito do Segurado Especial Rural e seu sistema contributivo diferenciado; 3) As circunstâncias criadas pela autarquia previdenciária e o judiciário para a caracterização do segurado especial.

1 História do surgimento do segurado especial rural

O surgimento da primeira norma de amparo ao trabalhador rural ocorreu em 1963, com a criação da Lei 4.214. A referida lei instituiu o Fundo de Assistência e

Previdência do Trabalhador Rural e impôs o recolhimento pelo produtor de 1% da arrecadação com as vendas para o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), pois não havia uma entidade específica para esse fim. Em 1967, o decreto lei - 276 alterou o responsável pelo recolhimento e passou o encargo para os adquirentes das mercadorias. Em 1971, a Lei Complementar 11 criou um sistema diferenciado, que protegia empregados e produtores em regime de economia familiar, todavia, amparava apenas o arrimo da família.

Para Berwanger (2020, p. 47) “havia uma preocupação com a necessidade de um sistema diferenciado, em vigor desde 1963, que, em 1988 foi elevado a *status* constitucional”. Vianna (2007, p. 108) complementa que, caso não houvesse essa distinção constitucional a tendência era que os segurados especiais fossem enquadrados como individuais. Todavia esse reconhecimento proporcionou um sistema previdenciário sob medida para cada trabalhador.

A concretização dos direitos fundamentais é um marco para o surgimento de diversas ramificações do Direito. Na criação da Constituição Federal de 1988, o constituinte realizou significativas mudanças na ordem jurídica interna, evidenciando, assim, a importância da equidade e da necessidade de que o ordenamento jurídico permitisse a acessão dos direitos democráticos.

Segundo Sarlet (2009, p.63), a formação do catálogo dos direitos fundamentais na nova ordem constitucional de 1988 foi essencial para aumentar as discussões a cerca da redemocratização do País após o período militar. A Constituição Federal de 1998, em seu art. 193, instituiu que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

Com base nos trechos elencados, a partir da concretização dos direitos fundamentais vinculada à prioridade do trabalho, a Constituição, de forma embrionária, mas não menos importante, abriu as portas para tratamento igualitário entre todos os tipos de trabalhadores. A partir desse momento, surge, de forma rudimentar, a figura do segurado especial no cenário previdenciário.

De acordo com Berwanger (2020, p. 26), a partir do momento em que a Constituição, ao menos em tese, determina a uniformidade e a equivalência dos benefícios e dos serviços rurais e urbanos, ela aproxima o trabalhador do sistema

previdenciário, sob o argumento de que o que vincula o trabalhador ao sistema previdenciário é o trabalho. Assim, determina o art. 194 da Constituição Da República Federativa Do Brasil:

> Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
>
> **Parágrafo único**. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
>
> (...)
>
> II - **Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;**

Após a inserção dos trabalhadores rurais no Ordenamento Jurídico via Constituição Federal, a sua conceituação e criação de forma expressa apenas ocorreu em 1991, com o advento da Lei 8.213/1991. Vale mencionar que houve, ao longo dos anos, diversas alterações, a respeito do enquadramento ou não dos segurados especiais. O legislador busca adequar o sistema à realidade desses trabalhadores, embora a concretização dos direitos a eles inerentes nem sempre ocorra de forma adequada.

Tomando por base o desígnio deste trabalho, que se ocupa em apresentar o contexto histórico e temporal do surgimento do segurado especial rural, bem como conceituá-lo e analisar as consequências criadas pelos aplicadores, torna-se fundamental apresentar o cenário antes e depois de 1988, e a evolução histórica promovida pela Constituição Federal, que possibilitou a norma ordinária instituir, em sentido estrito, lei que resguardasse esses trabalhadores também importantes para a sociedade e a economia do país.

2 Conceito do Segurado Especial Rural e seu sistema contributivo diferenciado

O Segurado Especial Rural é uma das categorias dos trabalhadores resguardadas pelos Princípios e Legislação do Direito Previdenciário, todavia, possui características específicas que o distingue dos demais segurados. Um sistema contributivo diferenciado e as especificidades da sua caracterização são elementos que evidência a importância desses trabalhadores para sociedade.

Segundo Berwanger (2020, p. 72) a Constituição Federal, em seu art. 195 § 8°, trajou a forma embrionária do conceito do segurado especial rural e determinou sua forma de contribuição por meio da utilização de uma alíquota sobre o fruto da comercialização. Em que pese o dispositivo constitucional ter o desígnio de instituir a forma de contribuição do segurado, sua redação também exprime um conceito primário do que vem a ser o segurado especial rural.

Ainda partilhando da ideia da autora citada, a legislação ordinária ao longo dos anos vem trabalhando amplamente aspectos que visam à ampliação da liberdade de atuação daqueles que exercem atividade agropecuária, permitindo-lhes almejar o desenvolvimento socioeconômico familiar, sem que percam o amparo previdenciário.

O conceito atual de segurado especial rural está no art. 11, da Lei 8.213/91:

> Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:
> VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de: (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)
> a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)
> 1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)
> (...)
> c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e *b* deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

Nota-se que a essência desse grupo de trabalhadores está justamente na forma de realização do trabalho, no tipo da mão de obra e sua importância frente à renda do grupo familiar. Todavia, destaca Berwanger (2020, p. 28), a lei não impõe que todos os membros da família exerçam a mesma atividade. Dessa forma, é perfeitamente aceitável que dentro do mesmo grupo familiar existam segurados especiais e trabalhadores urbanos, sem que a condição destes descaracterize a daqueles.

Como base no exposto, é possível constatar que os Segurados Especiais são uma categoria que ao longo dos anos, foi afetada pelo aperfeiçoamento legislativo, que buscou adequar a realidade desses trabalhadores, mediante alterações

legislativas. Todavia, a aplicabilidade dos preceitos jurídicos, na prática, é afetada por elementos estranhos à legalidade o que provoca um retrocesso social.

Outro ponto de extrema relevância para os segurados especiais rurais é a sua forma de contribuição diferenciada. Não é incomum situações em que o aplicador implicitamente utilize de análises limitadoras, que restringem o acesso desses segurados ao sistema previdenciário face à suposta ausência de contribuição. Essa perspectiva é infundada e extremamente lesiva ao segurando, uma vez que ele é sim um contribuinte assíduo da previdência e tão solidário ao sistema previdenciário quanto qualquer outro segurado.

A Lei 8.212/1991 instituiu o Plano de Custeio da Previdência Social, e em seu art. 25 assim determinou:

> Art. 25. A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de: (Redação dada pela Lei nº 10.256, de 2001)
> **I - 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção;** (Redação dada pela Lei nº 13.606, de 2018) (Produção de efeito)
> II - **0,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho.** (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97). (Vide decisão-STF Petição nº 8.140 - DF)
> § 1º O segurado especial de que trata este artigo, além da contribuição obrigatória referida no caput, poderá contribuir, facultativamente, na forma do art. 21 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 8.540, de 22.12.92)

Nota-se que a forma diferenciada de contribuição, não limita os recolhimentos, pelo contrário, quanto mais o segurado produzir e comercializar maiores serão os repasses ao fundo previdenciário. É essencial que esse entendimento transcenda os obstáculos criados pelo legislador, posto que, o desenvolvimento socioeconômico dos segurados especiais é benéfico para as arrecadações previdenciárias.

Um ponto importante a se mencionar é a forma como essas contribuições chegam aos cofres públicos. Segundo Cordeiro (2008, p. 128), a empresa adquirente é diretamente responsável pelo recolhimento das contribuições sociais previdenciárias devidas pelos segurados especiais, por expressa determinação legal. Aqui se tem outro elemento que desiguala os segurados especiais dos demais contribuintes. A

referida determinação legal sub-roga o adquirente dos produtos a realizar os recolhimentos à previdência, não sendo essa uma faculdade e sim uma obrigação.

O fato de a responsabilidade de recolhimento ser da empresa adquirente, não significa que esse repasses serão realizados a qualquer modo. Berwanger (2020) menciona qual é o verdadeiro problema relacionado aos recolhimentos previdenciários dos segurados especiais rurais:

> (...) o problema maior não é a pouca contribuição, mas um sistema de fiscalização deficitário, que não consegue dar conta de promover a arrecadação do que é devido e, em regra, é descontado do segurado, mas não recolhido aos cofres públicos (BERWANGER, 2020, p. 36)

Percebe-se que a falácia sobre a insuficiência de contribuições para suportar o custeio dos benefícios rurais, deveria ser atribuída à deficitária forma de fiscalização do recolhimento das contribuições realizada pelo poder público e não pela suposta ausência da contribuição. Em regra, os descontos são realizados dos segurados, ou seja, eles efetivamente pagam o que devem ao sistema previdenciário, mas as falhas fiscalizatórias impedem que esses recursos sejam efetivamente destinados ao custeio dos benefícios.

Dessa forma, é injusto atribuir a esses trabalhadores rurais um ônus maior do que merecem suportar. Ora, se há uma ineficiência do sistema, quem deve corrigi-la é o poder público, buscando assim maximizar as arrecadações. Observa-se que “a fiscalização precária das contribuições previdenciárias restringe a arrecadação a um quinto do que realmente deveria chegar aos cofres da Previdência", (BERWANGER, 2020, p. 40). Desse modo, o “problema” não é a concessão dos benefícios a esses segurados, mas sim o sistema fiscalizatório.

No decorrer da argumentação exposta nesse tópico, demostra-se que a definição dos segurados especiais rurais e sua forma diferenciada de contribuição, é um modo de promover a isonomia entre os trabalhadores urbano e rurais, permitindo que estes contribuam na medida de sua capacidade produtiva. A claudicação fiscalizatória ainda é a maior barreira encontrada pelo poder público para fazer com que as contribuições cobradas desses trabalhadores cheguem aos cofres públicos, o que gera um desequilíbrio para suportar o custeio dos benefícios. A competência para fiscalizar e cobrar as contribuições sociais é da Previdência Social, e, portanto, ela deve comportar o ônus de suas imperfeições e atender sua finalidade social.

3 As circunstâncias criadas pela autarquia previdenciária e o judiciário para a caracterização do segurado especial.

A caracterização do Segurado Especial analogicamente se assemelha a um ato vinculado, ou seja, não é uma escolha do julgador analisar a norma face ao caso concreto. Conforme já mencionado, o segurado especial é aquele que comprova o efetivo exercício da atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, em uma área de até quatro módulos fiscais sem a utilização de empregados permanentes, visando à subsistência e o desenvolvimento socioeconômico do grupo familiar. Nota-se que os requisitos são claros e as eventuais lacunas analisadas pelo julgador não podem ultrapassar as imposições legais.

Berwanger (2020) ressalta a predisposição do judiciário e da própria autarquia previdenciária ao analisar as demandas previdenciárias:

> Nota-se, por certo, uma tendência de preencher lacunas inexistentes, de estabelecer regras individuais que afetam o princípio da isonomia. Ao estabelecer um requisito não previsto em lei, cria-se uma diferença com outra pessoa, em que a mesma condição – por exemplo, ser proprietário de automóvel – por ausência de previsão legal não foi levada em consideração. (BERWANGER, 2020, p. 82)

Com base na concepção da autora, é possível perceber que o aplicador tem utilizado elementos que a lei não traz. Ora, se o próprio legislador não se preocupou com os desdobramentos inerentes à atividade rural, por que o interprete da lei supre as supostas falhas legislativas com particularidades que ultrapassam o conceito legal?

A insegurança jurídica e socioeconômica resultante das diversas formas de interpretação legislativa é notória. Por vezes, segurados com atividades idênticas e documentação comprobatória similar, têm resultados distintos em suas solicitações previdenciária. Quando se trata de julgamentos definitivos muitas das vezes este ou aquele trabalhador é privado do gozo de um benefício pela diferença de interpretação e pela inserção de elementos extralegais.

As particularidades avocadas por magistrados e os próprios servidores do INSS, por exemplo, o conceito de subsistência, a utilização de maquinário, a quantidade produzida, a propriedade de automóveis, são abstrações não trabalhadas pelo legislador e na prática aplicadas aos casos concretos, de modo a limitar o enquadramento dos segurados.

Oportuno se faz, neste momento, analisar um conceito subjetivo muito utilizado pela Administração e o judiciário, a “subsistência”. Não é incomum deparar-se com decisões judiciais embasadas na quantidade produzida pelo trabalhador. Embora o legislador não tenha rotulado a produção, julgamentos recentes justificam os indeferimentos dos benefícios por considerar a produção de grande escala.

De acordo com Delgado (1999, pag. 4) a produção oriunda do trabalhado familiar individual não deve funcionar apenas como seguro de subsistência, mas como seguro de produção familiar. Assim a família deve produzir não somente para a sobrevivência mais de forma a possuir um excedente que lhes permitam ampliar a produção, bem como almejar o crescimento socioeconômico.

Seguindo essa ideia Toledo (2008, pág. 13) faz uma interpelação relevante que colabora para o entendimento do que é o novo conceito de segurado especial. Evidencia o autor que a transformação de “pequena propriedade” em “agricultura familiar” como elemento dinâmico, ocorreu justamente para evidenciar a necessidade de modernização do sistema de produção, tendo em vista a importância desse setor para o desenvolvimento do país. Dessa forma, torna-se contestável a análise restritiva do judiciário face aos novos elementos trazidos pelo legislador.

Ainda partilhando da ideia do autor supracitado, é notório que a ampliação dos elementos inerentes ao conceito dos segurados especiais atrelado às diversas formas de fomento da agricultura familiar, criadas pelo Estado, vão de encontro às peculiaridades trazidas pelo aplicador. Ora, essa análise restritiva almeja uma miserabilidade não condizente com os objetivos criados pelo legislador e fomentados pelo Estado.

Conforme Berwanger (2020, pág. 110) persiste ao longo dos anos uma visão equivocada de que o segurado especial rural se reduz às dificuldades do campo, o que erroneamente compões decisões administrativas e judiciais. Ressalta-se mais uma vez que esses elementos estranhos inseridos pelos julgadores no conceito do segurado vão claramente contra as inovações trazidas pelo legislador. Se não pudessem os ruralistas venderem seus excedentes, teria o legislador inserido na norma a expressão “exclusivamente para subsistência”!

Ainda segundo a autora, o enquadramento dos segurados aqui mencionados exige a comprovação do efetivo exercício da atividade rural, e não exige a lei prova da contribuição, nem tão pouco da comprovação da venda ou da quantidade da produção.

Mais uma vez frisa Berwanger (2020, p. 96): “É certo que o julgador deve perquirir se efetivamente houve atividade rural. E só!”. Assim, conclui-se que essa função interpretativa e de formação de conceitos apenas prejudica e fere os direitos constitucionalmente instituídos para os segurados especiais. O Brasil adota o sistema Civil Law e partindo dessa ordenação, deve o aplicador abster-se dos traços prescritos pelo legislador e olvidar suas próprias opiniões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apresentado ao longo do artigo, é possível reforçar a importância do assunto abordado, visto que ele pode impactar fortemente o Sistema Previdenciário. Os princípios que norteiam a Seguridade Social, e especialmente, a Previdência Social buscam de forma isonômica amparar toda a sociedade, e com os segurados especiais não é diferente. A Previdência Rural no Brasil passou por diversas transformações legislativas ao longo dos anos visando adequar a norma à realidade desses segurados, de modo a ampará-los mesmo que o produto do seu trabalho não seja exclusivamente em prol da subsistência.

As informações e dados apresentados neste trabalho contribuíram de forma significativa ao estudo, de forma a demostrar que os segurados especiais rurais pertencem a uma categoria extremamente importante para o desenvolvimento socioeconômico do país. Amparar estes segurados é enaltecer a segurança alimentar e o valor social do trabalho, de modo a proteger os direitos fundamentais não apenas destes trabalhadores, mas de toda a sociedade que deles dependem para garantir o seu sustento.

As distintas análises realizadas pela autarquia previdenciária e especialmente pelo judiciário ferem de morte os direitos dos segurados especiais rurais. As interpretações analógicas e a inserção de elementos estranhos à norma afastam a autêntica idealização do legislador ao incrementar o direito previdenciário em prol da

harmonização da realidade do segurado com a lei. Sendo assim, é notório que a apreciação negativa realizada por estes entes tem o intuído de desamparar os segurados, criando empecilhos extralegais que os impedem de gozar de benefícios previdenciários outorgados a eles legalmente.

Os conteúdos aqui apresentados demostram que muitas outras pesquisas ainda podem ser realizadas sobre a Previdência Rural e os Segurado Especiais devido à importância do tema e as inúmeras contribuições para o meio acadêmico com a finalidade de aprimorar a compreensão e a aplicação da norma a realidade fática dos trabalhadores rurais – segurados especiais. É evidente a complexidade da lei previdenciária e, em especial dos segurados especiais do meio rurais e, por isso, é tão relevante e instigador aprender cada vez mais sobre essa área.

REFERÊNCIAS

BERWANGER, J. L. . **Segurado Especial Novas Teses e Disculssões**. Em J. L. Berwanger, Segurado Especial Novas Teses e Discussões. Prefácio. Curitiba: Jaruá. 2020.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado Especial Novas Teses e Disculssões**. 3ª edição. Curitiba: Juruá, 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1991.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm> Acesso em 07 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

CORDEIRO, Marcel. **Previdência Social Rural**. 1° edição. Campinas: Millennium, 2008.

DELGADO, Guilherme Costa; CARDOSO JR, José Celso Pereira. O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização. 1999.

SARLET, Iago Wolfang. **A Eficácia dos Direito Fundamentais**: uma teoria Geral dos Direito Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 10. Ed. Ver. Atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 63.

TOLEDO, Eliziário Noé Boeira. Agricultores Familiares, um Conceito de Resistência. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. **Previdência do Trabalhador Rural em Debate**. Curitiba: Juruá, 2008. P. 13-29.

VIANNA, Segadas. ***Manual Prático da Previdência Social***, p. 108.
ZAMBITTE, FÁBIO. *Curso de Direito Previdenciário*. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.