



# CONCEITO DE SEGURADO ESPECIAL

***RENATA BAARS***

Consultora Legislativa da Área XXI  
Previdência e Direito Previdenciário

**JUNHO DE 2013**

NOTA TÉCNICA

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	3
I - SEGURADO ESPECIAL ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	3
II - CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	8
III - LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA .....	13
IV - PROPOSIÇÕES PARA ALTERAR O CONCEITO .....	15
CONCLUSÃO .....	18
BIBLIOGRAFIA .....	20
Anexo I - Conceito de Pesca.....	21

© 2013 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados  
Praça dos Três Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## **CONCEITO DE SEGURADO ESPECIAL**

### **INTRODUÇÃO**

---

Ao segurado especial, este compreendido como o produtor rural ou pescador artesanal e, por certo período, o garimpeiro, foi concedido tratamento contributivo diferenciado perante a Previdência Social. Esse tratamento já existia mesmo antes da Constituição Federal de 1988, mas constava em legislação ordinária, e não no texto da Constituição anterior de 1967.

A intenção do constituinte em inserir garantia específica aos produtores rurais e pescador artesanal na Constituição Federal, nominado pela legislação ordinária de segurados especiais, foi a de promover maior segurança jurídica, extraíndo do legislador ordinário a possibilidade de restringir o tratamento diferenciado. Em face da constitucionalidade da matéria, não se pode incluir novas categorias de trabalhadores como segurado especial por lei.

O enquadramento como segurado especial deve respeitar a delimitação do conceito que existe na Constituição Federal. Tendo em vista, no entanto, as diversas proposições que tramitam no Congresso Nacional com o objetivo de estender este enquadramento a outras categorias de trabalhadores, apresentamos a presente nota técnica para esclarecer sobre o conceito de segurado especial. Frise-se que o objeto do trabalho é apenas o conceito e não há abordagem sobre a forma de comprovação da atividade.

O primeiro item desta nota técnica traz o histórico do segurado especial na legislação anterior à Constituição Federal de 1988. Em seguida, no item dois há breve resumo das discussões na Assembleia Nacional Constituinte no que tange à previdência do produtor rural em regime de economia familiar e explicação dos elementos que compõem o conceito de segurado especial contido na Constituição Federal de 1988. O item três contempla o detalhamento da legislação ordinária e, por fim, estão listadas as proposições que visam alterar o conceito de segurado especial, com breves comentários acerca daquelas que propõem inclusão de novas categorias de trabalhadores.

### **I – SEGURADO ESPECIAL ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

---

A Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, denominada de Estatuto do Trabalhador Rural, é apontada como a primeira norma de proteção trabalhista e previdenciária dos trabalhadores rurais. Até o advento desta lei, havia apenas normas

esparsas que tratavam de poucos aspectos e que protegiam grupos específicos de trabalhadores rurais, a exemplo do Decreto nº 6.969, de 19 de outubro de 1944, que abarcava a lavoura canavieira.

**O Estatuto do Trabalhador Rural** definiu, em seu art. 160, como segurados obrigatórios “os trabalhadores rurais, os colonos ou parceiros, bem como os pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros e as pessoas físicas que explorem as atividades previstas no art. 3º desta Lei, êstes com menos de cinco empregados a seu serviço.” As atividades referenciadas no art. 3º são: **atividades agrícolas, pastoris ou na indústria rural**. Os trabalhadores rurais, por sua vez, estavam conceituados no art. 2º como “toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro”.

No entanto, a maior parte das normas de proteção previdenciária prevista na versão original da Lei nº 4.214, de 1963, não foi implantada, em face da insuficiência de recursos para seu financiamento. Não foram mantidos os benefícios de aposentadorias e pensões, restringindo-se à assistência médica. Em seguida, veio o Decreto-Lei nº 276, de 28 de fevereiro de 1967, cuja principal mudança introduzida foi a forma de arrecadação da contribuição para financiamento da assistência à população rural, transferindo a responsabilidade da arrecadação, antes do produtor, para o adquirente da produção. Em relação aos benefícios para os trabalhadores e produtores rurais, ficaram, ainda, restritos à assistência médico-social. No que se refere ao conceito de trabalhador rural, objeto dessa nota técnica, o Decreto-lei nº 276, de 1967, mediante alteração ao art. 160 da Lei nº 4.214, de 1963, assim dispôs:

*Art.160. São beneficiários da previdência social rural:*

*I - como segurados:*

*a) os trabalhadores rurais;*

*b) os pequenos produtores rurais, na qualidade de cultivadores ou criadores, diretos e pessoais, definidos em regulamento;*

Enquanto a norma anterior fazia referência apenas a produtos agropecuários, o Decreto-lei nº 276, de 1967, mediante o §1º do art. 158, deixou explícito que no **produto rural considera-se “o que provém da lavoura, da pecuária e da atividade extrativa em fonte vegetal ou animal”**.

O Regulamento referenciado pela legislação foi aprovado por meio do Decreto nº 61.554, de 17 de outubro de 1967, que detalhou os seguintes conceitos em seus arts. 21 e 39 a seguir transcritos:

*Art. 21. Para os efeitos dêste Regulamento, consideram-se:*

*I - “produtor rural”, toda pessoa física ou jurídica, proprietária ou não, que explore atividade agrícola, pastoril e hortigranjeira, ou a indústria rural e a extração de produtos primários, vegetais ou animais, em caráter permanente ou temporário, diretamente, ou através de prepostos;*

*II - “indústria rural” a atividade industrial exercida em qualquer estabelecimento rural não compreendido na Consolidação das Leis do Trabalho;*

*III - “trabalhador rural”, toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, como tal definido no artigo 3º da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, ou a produtor rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro.*

*Art. 39. São beneficiários da Previdência Social Rural:*

*I - Na qualidade de segurados.*

*a) o trabalhador rural;*

*b) o proprietário, o arrendatário, o empreiteiro, o tarefeiro, o parceiro e outros cultivadores e criadores diretos e pessoas, sem empregados, ou que os utilizem em número igual ou inferior a quatro (4);*

*c) as mesmas pessoas físicas enumeradas na letra b que utilizem na atividade rural seus componentes familiares em regime de mútua dependência, observado, quanto ao número de empregados, se os houver, o limite estabelecido na mesma letra.*

A lei até então, sempre separou o trabalhador rural do produtor em regime de economia familiar. No conceito desse último, incluiu as atividades agrícola, pastoril e hortigranjeira, ou a indústria rural e a extração de produtos primários, vegetais ou animais e as seguintes formas de exploração da terra: proprietário, o arrendatário, o empreiteiro, o tarefeiro, o parceiro e outros cultivadores e criadores diretos e pessoas, sem empregados, ou que os utilizem em número igual ou inferior a quatro. Esse conceito se assemelha ao primeiro, instituído pela Lei nº 4.214, de 1963, observando apenas que foram incluídos os arrendatários e parceiros, e reduzido o número de empregados permitidos de cinco para quatro.

Conforme observa Berwanger (2013), “com a análise dos conceitos de pequeno proprietário e empreiteiro, que verificamos no decreto regulamentador, notamos que vai se buscando chegar a um conceito daquele que hoje é enquadrado na legislação previdenciária como segurado especial”.

Em seguida, foi editado o Decreto-Lei nº 564, de 1º de maio de 1969, que abarcava apenas os empregados do setor agrário, deixando de fora o produtor em regime de economia familiar.

Finalmente, com a Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRORURAL, restaram assegurados diversos benefícios previdenciários aos trabalhadores e produtores rurais, entre eles a aposentadoria por “velhice” a partir dos 65 anos de idade e no valor de meio salário mínimo. Enquanto todas as normas anteriores distinguiam trabalhadores rurais de produtores em regime de economia familiar, o PRORURAL passou a denominá-los todos de “trabalhador rural”, mas no inciso “b” do §1º do art. 3º detalhou o que sempre se entendeu por produtor rural, hoje segurado especial, a seguir transcrito:

*Art. 3º São beneficiários do Programa de Assistência instituído nesta Lei Complementar o trabalhador rural e seus dependentes.*

**§ 1º Considera-se trabalhador rural, para os efeitos desta Lei Complementar:**

*a) a pessoa física que presta serviços de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie.*

*b) o produtor, proprietário ou não, que sem empregado, trabalhe na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da família indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mutua dependência e colaboração.*

Em face da expressão legal “proprietário ou não”, Berwanger (2013) denota que ‘incluem-se, aqui, na denominação de “produtor” além dos pequenos proprietários, os parceiros outorgados, os posseiros e os arrendatários. A condição fundamental é o exercício da atividade rural, pessoalmente ou coletivamente, com a colaboração da família’. A Lei Complementar nº 11, de 1971, foi regulamentada pelo Decreto nº 69.919, de 11 de janeiro de 1972, que manteve o exato conceito de produtor previsto na lei, aportando mais detalhamentos apenas ao conceito de trabalhador rural empregado e também deixando explícito que o produto submetido a beneficiamento se enquadra no conceito de produto rural, conforme §1º do art. 53 a seguir transcrito:

*Art. 53 .....*

**§ 1º Entende-se como produto rural todo aquele que, não tendo sofrido qualquer processo de industrialização, provenha de origem vegetal ou animal, ainda que haja sido submetido a beneficiamento, assim compreendidos os processos primários de descaroçamento, pilagem, descascamento, limpeza e outros do mesmo teor, destinados à preparação do produto para consumo imediato ou posterior industrialização.**

O Decreto nº 71.498, de 5 de dezembro de 1972, incluiu como beneficiários do PRORURAL “o pescador que, sem vínculo empregatício, na condição de pequeno produtor, trabalhando individualmente ou em regime de economia familiar, faça da pesca sua profissão habitual ou meio principal de vida, desde que matriculado na repartição competente”.

Em seguida, o novo Regulamento da Lei nº 11, de 1971, Decreto nº 73.617, de 12 de fevereiro de 1974, incluiu “os safristas, assim considerados os trabalhadores rurais cujos contratos tenham sua duração dependente de variações estacionais da atividade agrária”. Ademais, o referido Decreto trouxe um conceito de beneficiamento ainda mais detalhado do que o constante na norma anterior:

*Art. 60 .....  
§ 1º Entende-se como produto rural todo aquele, que não tendo sofrido qualquer processo de industrialização, provenha de origem vegetal ou animal, inclusive as espécies aquáticas, ainda que haja sido submetido a beneficiamento assim compreendidos os processos primários de preparação do produto para consumo imediato ou posterior industrialização, tais como descarçamento pilagem, descarçamento, limpeza, abate e seccionamento de árvores, pasteurização, resfriamento, secagem aferventação e outros do mesmo teor estendendo-se aos subprodutos e resíduos obtidos através dessas operações a qualificação de produtos rurais.*

Por fim, o Decreto nº 75.208, de 10 de janeiro de 1975, incluiu como beneficiários do PRORURAL “os garimpeiros autônomos, assim entendidos os trabalhadores que, em caráter individual e por conta própria exerçam as atividades de garimpagem faiscação e cata e estejam matriculados nos competentes órgãos locais da Secretaria da Receita Federal”.

Constata-se, portanto, que antes da Constituição Federal de 1988 já havia uma categoria de segurado semelhante a que hoje denominamos segurado especial, só que prevista em lei ordinária. Baseada nas informações acima, podemos concluir, então, que para definir segurado especial é necessário responder, essencialmente, às seguintes questões: (i) quais atividades? (ii) quais produtos fazem parte desta atividade? (iii) quais as formas de exploração da terra admitidas?

As atividades são a produção rural, a pesca ou o garimpo, essa última excluída posteriormente. Os produtos considerados na produção rural são os que provenham de origem vegetal ou animal e, portanto, inclui a atividade agrícola, pecuária, agroindústria e extrativismo, ainda que tenham sofrido beneficiamento tais como pilagem, descarçamento, limpeza, abate e seccionamento de árvores, pasteurização, resfriamento, secagem e aferventação. As pessoas que desenvolvem a atividade podem explorar a terra em regime de economia familiar seja proprietário ou não e, portanto, admite-se o arrendatário, o empreiteiro, o tarefeiro, o parceiro e outros cultivadores e criadores diretos, por exemplo. Conforme veremos adiante, todos esses elementos ainda se aplicam ao conceito de segurado especial, excetuado o garimpo.

---

## II – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

---

A preocupação inicial do constituinte em relação à Previdência Rural era a de equiparar os trabalhadores rurais aos trabalhadores urbanos e, portanto, que tivessem acesso a todos os benefícios previdenciários e que o valor destes fosse equivalente a pelos menos o salário mínimo, e não à metade desse valor como então determinavam as normas legais.

A questão do produtor rural em regime de economia familiar não surgiu nas discussões iniciais para elaboração do texto da nova Constituição, tanto que a matéria contida no atual §8º do art. 195 da CF não constava no Anteprojeto Afonso Arinos. Conforme se depreende das Atas de Plenário da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988, o produtor rural em relação à previdência social foi primeiramente citado no Anteprojeto da Comissão de Sistematização, nos seguintes termos:

*Art. 267. O produtor rural que explore sua propriedade em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, será considerado segurado autônomo para os efeitos da Previdência Social, na forma que a lei estabelecer, a ele equiparados o parceiro, o meeiro e o arrendatário.*

A matéria foi transferida para o art. 9º, incluído no Capítulo dos Direitos Sociais, e passou a incorporar o pescador artesanal, em face de emenda apresentada pelo constituinte Sr. Antônio Carlos Konder Reis. Em defesa, afirmou “o pescador artesanal trabalha determinado período do ano. Durante esse tempo, em que há safra, pode recolher para o Instituto da Previdência, isto é, habilitar-se a ser um segurado autônomo. Como em vários meses do ano não tem renda, interrompe sua contribuição e perde o seu direito (...). O mesmo ocorre com o pequeno produtor rural. Ele não é um trabalhador rural, nem alguém que possa inscrever-se no Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social como profissional autônomo, porque a sua renda também é sazonal”<sup>1</sup>.

No entanto, a redação referenciada não contemplava direito aos cônjuges, nem mencionava a forma de contribuição. Acerca dessa questão, o nobre parlamentar constituinte Sr. Oswaldo Bender, comentou “sabemos que o homem do campo paga sobre sua própria produção e, no entanto, aqui não se considera esta parte”.

---

<sup>1</sup> Pronunciamento extraído do Suplemento C da Ata de Comissão de Sistematização, p. 501, disponível em [http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp)



Acrescentou, ainda, “cabe uma emenda que inclua a mulher ou que pelo menos diga uma palavra sobre a mulher camponesa”<sup>2</sup>.

A esse respeito, das discussões de plenário ocorridas em 29 de fevereiro de 1988, extraímos o que segue, do pronunciamento Sr. Presidente Ulysses Guimarães: ‘A redação da emenda que propõem os nobres Constituintes autores de emendas que podem ser fundidas, Vicente Bogo e Ottomar Pinto, é a seguinte:

"O produtor rural, o garimpeiro – aqui já vem uma adição ao texto do "Centrão" – "o pescador artesanal que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social" – aqui vem um outro acréscimo ao texto do anteprojeto da Sistematização – "Através da aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção" – o que não está no texto do Centrão – "e obterão os seus benefícios, na forma que a lei estabelecer."

"Parágrafo único. Equiparam-se ao produtor rural, para os efeitos da Previdência Social, o parceiro, o meeiro ou arrendário" – até aqui, coincidem os dois textos; acrescenta ao texto da fusão: "e seus respectivos cônjuges, inclusive o daquele."

A fusão foi aprovada e, posteriormente, o texto final sofreu alteração na redação apenas para inserir o parágrafo único no próprio *caput* do artigo. Apresentado o histórico da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, passamos a tratar do texto promulgado na Constituição Federal de 1988.

Com a finalidade de tornar mais seguro o tratamento diferenciado ao trabalhador rural em regime de economia familiar, o constituinte optou por delimitar essa categoria no próprio texto da Constituição Federal, de forma que lei ordinária não pode lhe subtrair esse direito. O segurado especial da Previdência Social integra a única categoria de segurados da Previdência Social com delimitação constitucional, constante no §8º do art. 195, da CF, a seguir transcrito:

*Art. 195 .....*

*§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

---

<sup>2</sup> Diário da Assembléia Nacional Constituinte de 16/08/1987 a 27/08/1987, p. 514.

Desde a promulgação da Constituição Federal, a única alteração da norma acima transcrita ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e tratou apenas de excluir o garimpeiro da categoria de segurado especial.

Acerca da Constituição Federal, importante ressaltar, ainda, que o §1º do art. 201 veda a adoção de critérios diferenciados para concessão de aposentadoria, ressalvados os seguintes casos a serem definidos em lei complementar: (i) pessoas com deficiência; (ii) pessoas que exerçam atividades de risco; (iii) pessoas cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Além dessas exceções, há aquelas cuja regra já consta no próprio texto constitucional, como a aposentadoria de professor e de trabalhador rural.

A vedação acima refere-se apenas aos critérios de concessão de benefício, mas não necessariamente à contribuição. Quanto à contribuição, a Constituição Federal autoriza a instituição de alíquotas e bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, nos termos do §9º do art. 195. No entanto, esse tratamento diferenciado se aplica apenas para a contribuição do empregador, não sendo assegurado para a contribuição do próprio trabalhador.

A respeito de contribuição diferenciada do trabalhador, a Constituição Federal prevê duas hipóteses: a do segurado especial, conforme já explicitado, e a de trabalhadores de baixa renda e daqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico, nos termos dos §§ 12 e 13 do art. 201.

Dessa forma, é possível que legislação ordinária estabeleça formas diferenciadas de contribuição como, por exemplo, a substituição da contribuição sobre folha de pagamento por faturamento, vigente para agroindústria e produtores rurais; e a contribuição de 5% para os microempreendedores individuais e donas de casa, vigente desde a edição da Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, originária da conversão da Medida Provisória nº 529, de 7 de abril de 2011. A forma diferenciada de contribuição instituída por lei deve respeitar, no entanto, os princípios constitucionais da natureza contributiva e equilíbrio financeiro e atuarial constantes do *caput* do art. 201 da Carta Magna.

Ora, se o tratamento diferenciado do segurado especial refere-se à sua forma contributiva e não aos critérios de concessão de benefícios, poder-se-ia questionar por que a vedação de incluir novas categorias por meio de legislação

ordinária. A vedação existe em face do segurado especial ter seu conceito delimitado no próprio texto constitucional, não sendo possível, portanto, estabelecer mudança de seu conceito por legislação ordinária. É permitido, no entanto, incluir novos trabalhadores na contribuição diferenciada do sistema de inclusão previdenciária, desde que sejam de baixa renda, por meio de lei.

Nos tópicos seguintes, estão detalhados os principais elementos que delimitam o conceito de segurado especial no texto constitucional, ou já delimitaram, no caso do garimpeiro.

### **II.1 PRODUTOR RURAL**

Embora a Constituição Federal faça referência à produtor, parceiro, meeiro e arrendatário rurais, as três últimas expressões são formas de exploração da terra exemplificativas e a primeira referência “produtor” é elemento comum a todos eles. Portanto, a Constituição preceitua que o trabalhador deve ser um produtor rural para ter direito à forma diferenciada de contribuição, sendo admitidas diversas formas de exploração de terra, desde que em regime de economia familiar.

### **II.2 PESCADOR**

O pescador, embora não seja um produtor rural em si, tem direito a ser enquadrado como segurado especial por estar expressamente citado no texto constitucional. Cabe ressaltar, no entanto, que a Lei Maior menciona “pescador artesanal”, excluindo, portanto, a pesca profissional.

### **II.3 GARIMPEIRO**

Até o ano de 1992, os garimpeiros tinham o direito à aposentadoria na qualidade de segurado especial, sem necessidade de comprovar contribuições ao sistema, mas apenas tempo mínimo de exercício da atividade no garimpo, em face da redação original do §8º do art. 195 da Constituição Federal.

Conforme assevera a Consultora Legislativa Verônica Rocha, em seu Estudo “Cobertura Previdenciária dos Garimpeiros” de Setembro de 2001: “O tratamento peculiar a essa clientela rural em todo o ordenamento jurídico encontra respaldo na peculiaridade e sazonalidade das atividades exercidas, o que *per se* impediria os trabalhadores em questão, exercendo sua atividade por conta própria em regime de economia familiar, de manterem contribuições mensais regulares para a Previdência Social.”

O direito do garimpeiro a ser enquadrado como segurado especial foi excluído por meio da Lei nº 8.398, de 7 de janeiro de 1992. Essa exclusão foi inconstitucional, pois a lei não poderia excluir o garimpeiro que estava protegido pela Constituição Federal. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, veio corrigir essa situação, ao excluir do §8º do art. 195 da Constituição Federal a menção ao garimpeiro.

A alteração foi justificada pelo Poder Executivo nos seguintes termos: “Na oportunidade, julgo importante ressaltar que a Lei nº 8.212, de 24.07.91, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, ao definir o garimpeiro de ouro como segurado especial, determinando o recolhimento de sua contribuição de 3% (três por cento) da receita bruta proveniente da comercialização de sua produção, pela instituição adquirente do ouro, afetou, ainda que de forma indireta, a neutralidade da tributação sobre o ouro definido na legislação como ativo financeiro ou instrumento cambial, com reflexos negativos na formação do preço do referido metal no mercado interno, ao induzir ao desvio do ouro para os mercados não institucionalizados, podendo colocar em risco todo o trabalho desenvolvido com êxito ao longo dos últimos anos no sentido inverso.”

A Consultora Verônica Rocha no já citado Estudo ressalta que: “quem contribui sobre a receita bruta da comercialização é o segurado especial, ficando o adquirente, consignatário ou cooperativa, nesse caso, apenas sub-rogados nas obrigações daquele, e que a receita bruta é o valor recebido ou creditado pela comercialização da produção, ou seja, operação de venda ou consignação. Dessa forma, poder-se-ia questionar se essa contribuição configura, necessariamente, ônus para a instituição adquirente do ouro e se a produção aurífera do garimpeiro, em regime de economia familiar, é tão relevante e vultosa, a ponto de desviar significativa produção do ouro nacional para mercados não institucionalizados.”

#### II.4 REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR

A Constituição Federal não definiu o que é regime de economia familiar, mas apenas esclareceu que esse regime pressupõe que o segurado não tenha empregados permanentes. O regime de economia familiar significa principalmente que o trabalho rural é indispensável à subsistência. Cabe ressaltar, portanto, que a legislação ordinária prevê também o regime de exploração individual, no caso de produtores que não contem com família que os auxilie na produção, o que não configura afronta ao conceito constitucional, mas apenas um detalhamento de que a atividade pode ser realizada só por uma pessoa.

Em resumo, qualquer trabalhador que o legislador ordinário pretenda incluir como segurado especial deve ser ou um produtor rural, nestes incluídos os que extraem produto de origem vegetal, ou um pescador, sendo que qualquer um deles deve comprovar que exercem a atividade em regime de economia familiar.

### III – LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

---

O conceito de segurado especial está detalhado no inc. VII do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, e parágrafos que seguem, com idêntico teor ao inc. VII do art. 12 da Lei nº 8.212, de 1991, uma vez que o legislador ordinário optou por detalhar as categorias de segurados tanto no Plano de Benefícios da Previdência Social, quanto no Plano de Custeio.

Embora tenha havido diversas alterações às normas que definem o segurado especial, depreende-se que foi preservada a delimitação constitucional do conceito. As alterações ocorreram com o objetivo de deixar a norma mais explícita em relação às formas de exploração da terra e as atividades abrangidas.

No conceito original de segurado especial previsto em lei estavam citadas as seguintes formas de exploração da terra: produtor, parceiro, meeiro e arrendatário rurais, repetindo o texto constitucional. A Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, aprimorou a definição, ao deixar explícito que o elemento comum era o produtor, e que esse poderá explorar a terra como proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário. Ademais, a referida norma deixou explícito que a produção rural inclui a agricultura, bem como pecuária, ou seja, abrange a **agropecuária e a atividade de seringueiro ou extrativista vegetal**. Ademais, mediante inc. V do §8º do art. 11, resguardou a atividade de **agroindústria**, ao deixar claro que não descaracteriza a condição de segurado especial “a utilização pelo próprio grupo familiar, na exploração da atividade, de processo de beneficiamento ou industrialização artesanal, na forma do § 11 do art. 25 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991”. O dispositivo referenciado, por sua vez, define esse processo como aquele realizado diretamente pelo próprio produtor rural pessoa física, desde que não esteja sujeito à incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI. A esse respeito, cabe comentar que a Medida Provisória nº 619, de 6 de junho de 2013, permitiu a incidência do IPI, desde que as atividades sejam realizadas por meio da pessoa jurídica referenciada no §12 do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, incluído pela mesma medida provisória, consoante o disposto no inc. VII do §8º do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991.

Cabe ressaltar que a Lei nº 11.718, de 2008, não ampliou as

formas de exploração da terra ou as atividades que pudessem enquadrar o trabalhador na categoria de segurado especial. As atividades e formas de exploração expressamente referenciadas sempre foram entendidas como produção rural, desde antes da Constituição Federal de 1988, conforme detalhado no item I desta nota técnica. A Lei nº 11.718, de 2008, apenas tornou a definição mais transparente. Houve, no entanto, inovação no sentido de introduzir o elemento residência, até então nunca mencionado na legislação, bem como de trazer delimitação à área de produção.

Quanto à residência, a lei estabeleceu que o segurado deve residir no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele, com o objetivo de introduzir critério subjetivo que facilite a comprovação do regime de economia familiar. O legislador, portanto, pressupôs que para exercer a atividade rural nestas condições é inviável residir longe da terra em que se produz. A delimitação da área também seguiu a mesma motivação: introduzir critério subjetivo que resguarde o regime de economia familiar. Afinal, não há grandes proprietários em regime de economia familiar e, portanto, a área é, sim, um parâmetro.

Quanto à definição de pescador artesanal, foi incluído no texto o detalhamento “ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida”.

A seguir, transcreve-se o conceito vigente de segurado especial constante do inc. VII do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991:

*Art. 11 .....*

*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)*

*2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)*

*b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)*

*c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) 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. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)*

*§ 1º Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes. (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)*

O conceito de regime de economia familiar, por sua vez, consta no §1º do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, acima transcrito, e desde a sua versão original contemplava a atividade que é indispensável à própria subsistência e que seja exercida em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados. Cabe ressaltar, no entanto, que a Lei nº 11.718, de 2008, corrigiu a expressão final para “empregados permanentes” em coerência ao próprio texto constitucional e, ao incluir o §7º ao art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, com redação atual dada pela Medida Provisória nº 619, de 2013, delimitou a 120 pessoas por dia no ano civil.

Ademais, incluiu novo elemento no conceito, qual seja: atividade indispensável ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar. Conforme nos ensina Berwanger (2013), esse novo elemento teve por objetivo acompanhar a evolução da agricultura familiar e reconhecer que “o segurado especial não produz apenas para consumo próprio, mas, ao contrário, produz excedente que contribui para a alimentação do país” e para o seu próprio desenvolvimento socioeconômico.

As outras regras contidas na Lei nº 11.718, de 2008, tiveram por objetivo deixar claro quais outras atividades e rendas o segurado especial pode exercer ou receber juntamente com a atividade rural, sem que seja descaracterizado dessa categoria. Por fim, a Medida Provisória nº 619, de 2013, deixou explícito que o segurado especial pode formalizar sua atividade como pessoa jurídica, se assim o desejar, ou for necessário para cumprir com a legislação tributária ou sanitária.

#### **IV – PROPOSIÇÕES PARA ALTERAR O CONCEITO**

---

Foram localizadas 12 proposições com o intuito de alterar o conceito de segurado especial em tramitação na Câmara dos Deputados, sendo uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC e onze projetos de lei.

Para incluir o garimpeiro como segurado especial tramita uma PEC e outros dois projetos de lei. Considerando que as únicas atividades que a Constituição Federal prevê como próprias dos segurados especiais são a do produtor rural e do pescador, julgamos, salvo melhor juízo, que são inconstitucionais os projetos de lei que pretendem incluir o garimpeiro como segurado especial.

Pelas mesmas razões, não podem ser enquadrados como segurado

especial os feirantes e catadores de materiais recicláveis, ou mesmo artesão como já se pretendeu em proposição arquivada. No entanto, aqueles que produzem em regime de economia familiar e depois realizam a venda dessa produção rural em feiras, não deixam de ser enquadrados como segurado especial. O produtor rural pode exercer atividade de artesão na entressafra, ou mesmo concomitante em face da recém editada Medida Provisória nº 619, de 2013, mas não é essa última atividade que ensejará seu enquadramento como segurado especial, mas sim a de produtor. A inclusão do artesão que não seja produtor rural somente poderá ser realizada por meio de PEC.

A inclusão do catador de caranguejo e mariscos, por sua vez, ao nosso ver, configura atividade de pesca, conforme legislação citada no Anexo I. Caso haja alguma divergência no ente previdenciário a respeito desse enquadramento, cabe a apresentação de projeto de lei para definição do conceito de pesca que inclua em definitivo esses trabalhadores como segurado especial.

Matérias referentes ao quantitativo de empregados temporários, dimensão do imóvel rural e associação em cooperativas podem ser encaminhadas por projeto de lei.

A seguir, estão listadas as proposições que visam alterar o conceito de segurado especial, agrupadas por tema.

#### **IV.1 INCLUIR GARIMPEIRO**

Proposta de Emenda à Constituição nº 405, de 2009, do Deputado Cleber Verde e outros, que altera a redação do § 8º do art. 195 da Constituição Federal, para assegurar ao Garimpeiro e ao Pequeno Minerador o direito à aposentadoria. Explicação: Altera a Constituição Federal de 1988.

Projeto de Lei nº 7.340, de 2010, do Deputado Zezéu Ribeiro, que altera o inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e o inciso VII do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para incluir o extrativista mineral no conceito de segurado especial.

Projeto de Lei nº 4.151, de 2008, do Deputado Cleber Verde, que acrescenta alíneas ao inciso VII do art. 11 para conceder aos garimpeiros e feirantes a condição de segurado especial e que altera o art. 143 para estipular o tempo de concessão do benefício, ambos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Projeto de Lei nº 5.227, de 2009, do Deputado Cleber Verde, que acrescenta capítulos à Lei nº 11.685 de 02 de junho de 2008, que institui o Estatuto dos Garimpeiros, para regulamentar a pensão vitalícia e a aposentadoria.



#### **IV.2 INCLUIR FEIRANTE**

Projeto de Lei nº 4.151, de 2008, do Deputado Cleber Verde, que acrescenta alíneas ao inciso VII do art. 11 para conceder aos garimpeiros e feirantes a condição de segurado especial e que altera o art. 143 para estipular o tempo de concessão, ambos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

#### **IV.3 INCLUIR CATADOR DE MATERIAL RECICLÁVEL**

Projeto de Lei nº 3.997, de 2012, do Senador Rodrigo Rollemberg, que altera as Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para incluir o catador de material reciclável como segurado especial da Previdência Social.

Projeto de Lei nº 295, de 2011, do Deputado Marçal Filho, que altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e o Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, para incluir o catador de material reciclável como segurado especial da Previdência Social.

#### **IV.4 INCLUIR CATADOR DE CARANGUEJOS E MARISCOS**

Projeto de Lei nº 7.139, de 2010, do Deputado José Airton Cirilo, que dispõe sobre a concessão de benefício do seguro-desemprego a todo pescador profissional que exerça pesca comercial artesanal, ao trabalhador que exerça atividade pesqueira artesanal, ao que a estes se assemelham, entre eles os que capturam ou coletam caranguejos e mariscos e os que os processam, incluindo estes trabalhadores como segurados especiais do Regime Geral de Previdência Social.

#### **IV.5 INCLUIR ARTESÃO**

Projeto de Lei nº 3.523, de 2008, já arquivado, do então Deputado Rodrigo Rollemberg, que altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, e o Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, para incluir o artesão como segurado especial da Previdência Social.

#### **IV.6 EMPREGADOS TEMPORÁRIOS ADMITIDOS**

Projeto de Lei nº 4.433, de 2012, do Deputado, Padre Ton, que altera o art. 12 da Lei nº 8.212 e o art. 11 da Lei nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a contratação de empregados, em épocas de safra, e o exercício de atividade remunerada, em período de entressafra ou defeso, por segurados especiais do Regime Geral de Previdência Social, de forma a autorizar a contratação de até trezentos empregados no regime de economia familiar no período de safra e aumentar para trezentos dias a manutenção da qualidade de segurado especial de membro do grupo familiar no período de entressafra ou defeso.

#### IV.7 DIMENSÃO DO IMÓVEL RURAL

Projeto de Lei nº 5.035, de 2009, do Deputado Carlos Bezerra, que altera a redação do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para suprimir o critério associado à dimensão do imóvel rural para fins de qualificação do produtor rural como segurado especial do Regime Geral de Previdência Social.

#### IV.8 ASSOCIAÇÃO EM COOPERATIVAS

Projeto de Lei nº 488, de 2011, do Senador Neuto de Conto, que altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a manutenção da condição de segurado especial, quando o segurado exercer atividade remunerada como membro da administração, do conselho fiscal ou de outros órgãos de cooperativa rural ou de pescadores artesanais da qual seja associado, desde que o exercício dessa atividade não exceda o período de 4 (quatro) anos contínuos ou intercalados, com o seguinte apenso:

Projeto de Lei nº 4.494, de 2012, dos Deputados Marcon e Valmir Assunção, que estabelece que não descaracteriza a condição de segurado especial a associação em cooperativa agropecuária ou cooperativa de produção.

### CONCLUSÃO

---

O segurado especial é a única categoria de segurado da Previdência Social que tem o seu conceito delimitado pela Constituição Federal. Se, de um lado, a inserção deste conceito no texto constitucional dificulta a inclusão de novas categorias como segurado especial, de outra parte, promove maior segurança jurídica para aqueles que já têm o direito: produtor rural e pescador artesanal. Vale dizer que era esta a intenção do constituinte.

De certa forma, o tratamento contributivo diferenciado concedido ao segurado especial, produtor rural e pescador, deve-se à sazonalidade de suas atividades, que dificulta que tenham rendimento regular e contribuam mensalmente à Previdência Social. Portanto, eventual inclusão de novos trabalhadores como segurado especial, o que deve ser realizado por Proposta de Emenda à Constituição, deveria manter coerência com o fundamento referenciado, sob pena do tratamento especial tornar-se a regra geral.

As normas de segurado especial constantes das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 1991, apenas tratam de explicitar melhor o conceito previsto na Carta Magna. Entende-se, portanto, como segurado especial, o produtor rural que desenvolva atividades de extração animal ou vegetal, ou seja, agricultor, pecuarista, seringueiro e extrativista vegetal, bem como o pescador artesanal, por disposição expressa da Constituição Federal. O produtor que promove algum beneficiamento ou industrialização artesanal, isto é, desenvolve atividade de agroindústria, está incluído como segurado especial. Note-se que ele deve produzir aquilo que industrializa artesanalmente e, portanto, está incluído pelo fato de manter a característica de produtor, desde que em regime de economia familiar. A Constituição Federal exemplifica algumas formas de exploração da terra e a legislação ordinária aportou maior detalhamento, incluindo: proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário.

Caso determinada categoria de trabalhadores não se enquadre no conceito referenciado, e o legislador considerar que deve ter tratamento diferenciado como segurado especial, a matéria deve ser encaminhada por meio de Proposta de Emenda à Constituição. O tratamento contributivo diferenciado pode ser encaminhado por lei ordinária caso se refira à contribuição devida pela empresa, nos termos do §9º do art. 195 da CF, ou se houver enquadramento do trabalhador como baixa renda, o que lhe permite acesso ao sistema de inclusão previdenciária, nos termos do §12 do art. 201 da CF.

---

**BIBLIOGRAFIA**

---

ALMEIDA, Sandra. *Previdência Social e Trabalhadores Rurais em Regime de Economia Familiar*. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, dez. 2001.

BERWANGER, Jane Lucia Wihelm. *Segurado especial: o conceito jurídico para além da sobrevivência individual*. Curitiba: Juruá, 2013.

MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. São Paulo: Editora Atlas, 8ª edição, 1997.

ODA, Walter. *Segurados Especiais e a Lei nº 11.326, de 2006*. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, mai. 2013.

ROCHA, Verônica. *Cobertura Previdenciária dos Garimpeiros*. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, out. 2001.

---

**ANEXO I – CONCEITO DE PESCA**

---

Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

*“Art. 36. Para os efeitos desta Lei, considera-se pesca todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora.”*

Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952, que aprova o novo Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal.

*“Art. 438. A denominação genérica "Pescado" compreende os peixes, crustáceos, moluscos, anfíbios, quelênios e mamíferos de água doce ou salgada, usados na alimentação humana.”*

Portaria nº 397, de 09 de outubro de 2002, que aprova a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO/2002, para uso em todo território nacional e autoriza a sua publicação.

*Subgrupo 631 – Pescadores e Caçadores*

*Família 6310 :: Pescadores polivalentes*

*Títulos*

*6310-05 - Catador de caranguejos e siris: Caranguejeiro, Catador de caranguejos, Catador de crustáceos, Catador de siris, Sirieiro, Trabalhador na captura de crustáceos, Trabalhador na pesca de crustáceo.*

*6310-10 - Catador de mariscos: Mariscador, Marisqueiro*

*6310-15 - Pescador artesanal de lagostas: Lagosteiro, Mergulhador - pescador de lagosta, Pescador artesanal de lagostas com covos, Pescador artesanal de lagostas com gaiolas, Pescador de lagostas, Pescador lagosteiro*

*6310-20 - Pescador artesanal de peixes e camarões: Curraleiro de pesca artesanal de peixes e camarões, Jangadeiro, na pesca de peixes e camarões, Pescador artesanal de camarões, Pescador artesanal de peixes, Pescador artesanal de peixes e camarões com covos, Pescador artesanal de peixes e camarões com espinhel, Pescador artesanal de peixes e camarões com redes e linhas, Pescador artesanal de peixes e camarões em currais, Pescador artesanal de peixes e camarões com rede de calão, Pescador de espinhel (embarcações de pesca), Pescador de linhas (embarcações de pesca), Pescador de peixes e camarões com redes, Pescador de peixes e camarões em embarcações de pequeno porte, Pescador de tarrafa (peixes e camarões), Remador, na pesca de peixes e camarões, Tarrafeador na pesca de peixes e camarões.*

2013\_11213