

JANMELLY ALVES BASTOS FONSECA

**LEI Nº 11.718/2008: LIMITES DE PROPRIEDADE RURAL E SEUS IMPACTOS NA
CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS DO SEGURADO ESPECIAL NA PREVIDÊNCIA
SOCIAL**

Artigo científico apresentado à Afya Centro
Universitário de Ji-Paraná – Afya Ji-Paraná
para obtenção de grau e na disciplina
Trabalho de Conclusão de Curso em
Direito - sob orientação do Prof. Esp.
Alisson Henrique Gonçalves Rosário.

JI-PARANÁ
2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação - CIP

F676l	Fonseca, Janmelly Alves Bastos. Lei nº 11.718/2008: limites de propriedade rural e seus impactos na concessão de benefícios do segurado especial na Previdência Social. / Janmelly Alves Bastos Fonseca. – Ji-Paraná, 2026. 24 p. Artigo Científico (Curso de Direito) – Afya Centro Universitário de Ji-Paraná, 2026. Orientador: Prof. Esp. Alisson Henrique Gonçalves Rosário. 1. Lei n. 11.718/2008. 2. Segurado especial. 3. Previdência Social. 4. Trabalhador rural. 5. Módulo fiscal. I. Rosário, Alisson Henrique Gonçalves. II. Título. CDU 349.3
-------	--

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Bibliotecário Giordani Nunes da Silva CRB 11/1125

LEI Nº 11.718/2008: LIMITES DE PROPRIEDADE RURAL E SEUS IMPACTOS NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS DO SEGURADO ESPECIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Janmelly Alves Bastos Fonseca¹
Alisson Henrique Gonçalves Rosário²

RESUMO: O presente artigo analisa os efeitos da Lei nº 11.718/2008 sobre os limites de propriedade rural e suas implicações na concessão de benefícios previdenciários aos segurados especiais no âmbito da Previdência Social brasileira. O objetivo principal é compreender como a delimitação do tamanho da propriedade rural impacta o acesso e a manutenção dos direitos previdenciários desses trabalhadores, tradicionalmente vinculados à agricultura familiar e à pequena produção rural. Adotou-se a metodologia qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica, análise legislativa e estudo de casos jurisprudenciais relevantes. Os resultados apresentam que a aplicação restritiva dos limites territoriais pode comprometer a caracterização do segurado especial, afetando diretamente a concessão de benefícios como aposentadoria por idade e auxílio-doença. A análise evidencia que o critério territorial deve ser interpretado em conjunto com a realidade produtiva, a composição familiar, a efetiva exploração rural e a existência de áreas não agricultáveis, sob pena de restringir indevidamente a proteção previdenciária. Concluiu-se que há necessidade de uma interpretação normativa mais flexível e contextualizada, a fim de garantir a efetividade do direito previdenciário para os agricultores familiares, considerando as especificidades socioeconômicas do meio rural brasileiro.

Palavras-chave: Lei n. 11.718/2008. Segurado especial. Previdência Social. Trabalhador rural. Módulo fiscal

LAW No. 11,718/2008: LIMITS ON RURAL PROPERTY AND THEIR IMPACTS ON THE GRANTING OF BENEFITS TO SPECIAL INSURED PERSONS IN SOCIAL SECURITY

ABSTRACT This article analyzes the effects of Law No. 11,718/2008 on rural property boundaries and its implications for granting social security benefits to special insured individuals within the Brazilian Social Security system. The main objective is to understand how the delimitation of rural property size impacts access to and maintenance of social security rights for these workers, traditionally linked to family farming and small-scale rural production. A qualitative methodology was adopted, based on bibliographic research, legislative analysis, and the study of relevant jurisprudential cases. The results show that the restrictive application of territorial boundaries can compromise the characterization of the special insured individual, directly affecting the granting of benefits such as old-age retirement and sickness benefits. The analysis highlights that the territorial criterion must be interpreted in conjunction with the productive reality, family composition, effective rural exploitation, and the existence of non-arable areas, otherwise social security protection may be unduly restricted. It was concluded that a more flexible and contextualized normative interpretation is needed in order to guarantee the effectiveness of social security rights for family farmers, considering the socioeconomic specificities of the Brazilian rural environment.

Keywords: Law No. 11,718/2008. Special insured person. Social Security. Rural worker. Fiscal module.

¹ Acadêmica do 9º período do curso de Direito da Afya Centro Universitário de Ji-Paraná – Afya Ji-Paraná. E-mail: janmellybastos@gmail.com.

² Professor orientador, Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade de Santa Cruz do Sul, 2020. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Luterano de Ji-Paraná, 2017. E-mail: alisson.rosario@afya.com.br.

1. INTRODUÇÃO

A relação entre a legislação agrária e o direito previdenciário brasileiro é objeto de crescente interesse acadêmico e social, sobretudo no que tange à proteção social dos trabalhadores rurais. Nesse contexto, a Lei nº 11.718, de 2008, que dispõe sobre os limites de propriedade rural para fins de enquadramento do segurado especial na Previdência Social, representa um marco legislativo de grande relevância.

Essa norma, ao estabelecer critérios específicos para delimitar a extensão da propriedade rural, impacta diretamente na concessão de benefícios previdenciários a uma parcela significativa da população rural, os chamados segurados especiais. Historicamente, a Previdência Social no Brasil tem buscado incorporar as particularidades do meio rural, reconhecendo as especificidades do trabalho e das condições de vida dos trabalhadores do campo, cuja organização econômica e social difere substancialmente do ambiente urbano.

O segurado especial, figura jurídica prevista no artigo 11, inciso VII, da Lei nº 8.213/1991, engloba o produtor rural que exerce sua atividade em regime de economia familiar, sem o emprego de mão de obra assalariada permanente, contemplando agricultores familiares, pescadores artesanais, seringueiros, entre outros.

A correta caracterização desse segurado é fundamental para a efetivação do direito à proteção previdenciária, especialmente quanto aos benefícios por incapacidade, aposentadoria por idade, auxílio-doença e salário-maternidade. Entretanto, a definição dos limites da propriedade rural para enquadramento do segurado especial sempre foi objeto de controvérsia e insegurança jurídica, dada a diversidade das realidades agrárias brasileiras e a complexidade de aferir o uso da terra em regimes familiares.

A Lei nº 11.718/2008 surge nesse cenário com o propósito de uniformizar e esclarecer tais limites, estabelecendo parâmetros objetivos, como a extensão máxima de 4 módulos fiscais para propriedades que podem ser consideradas para fins previdenciários, além de prever a possibilidade de fracionamento da propriedade para fins de enquadramento do segurado especial.

Essa legislação, contudo, tem gerado debates intensos acerca de seus impactos práticos na concessão de benefícios do INSS. Por um lado, busca-se garantir

que o benefício previdenciário seja direcionado àqueles que efetivamente dependem da economia familiar rural, evitando fraudes e distorções.

Há preocupações quanto à exclusão indevida de trabalhadores rurais que, apesar de possuírem áreas superiores ao limite legal, mantêm a economia familiar e a ausência de empregados permanentes, características essenciais do segurado especial. Dessa forma, a Lei nº 11.718/2008 representa um ponto nevrálgico para o equilíbrio entre o rigor legal e a proteção social.

A formulação do problema de pesquisa pauta-se na seguinte indagação central: De que forma a imposição dos limites de propriedade rural estabelecidos pela Lei nº 11.718/2008 afeta a concessão de benefícios previdenciários aos segurados especiais, considerando as especificidades da economia familiar rural e os objetivos sociais da Previdência Social?

Esse problema emerge da tensão entre a necessidade de estabelecer critérios objetivos para o acesso aos benefícios e a complexidade das relações sociais e econômicas no meio rural, que muitas vezes não se acomodam facilmente a limites rígidos e uniformes. Além disso, há o desafio de conciliar a efetividade do direito à proteção social com a prevenção de fraudes e abusos que podem comprometer a sustentabilidade do sistema previdenciário.

A relevância do presente estudo justifica-se, primeiramente, pela importância social da proteção previdenciária aos trabalhadores rurais, especialmente aos segurados especiais, que representam uma parcela expressiva da população economicamente ativa no meio rural brasileiro. Estes trabalhadores, frequentemente inseridos em contextos de vulnerabilidade social e econômica, dependem da Previdência Social para garantir sua subsistência em situações de incapacidade, idade avançada ou maternidade.

Ademais, a Lei nº 11.718/2008, ao definir os limites de propriedade rural, impacta diretamente no reconhecimento dos direitos previdenciários desses trabalhadores, influenciando o acesso a benefícios essenciais para sua dignidade e qualidade de vida. A análise crítica dessa legislação é fundamental para identificar eventuais lacunas, ambiguidades e consequências práticas que possam comprometer a efetividade da proteção social.

Do ponto de vista acadêmico, a pesquisa contribui para o aprofundamento do debate jurídico acerca da interseção entre direito agrário e direito previdenciário, áreas que, embora relacionadas, apresentam particularidades que demandam estudo

específico. A pesquisa também visa subsidiar políticas públicas e decisões judiciais mais alinhadas à realidade do meio rural, promovendo a justiça social e o cumprimento dos princípios constitucionais.

Por fim, diante das constantes mudanças legislativas e dos desafios enfrentados pelo sistema previdenciário brasileiro, a investigação dos impactos da Lei nº 11.718/2008 revela-se indispensável para compreender as dinâmicas atuais e propor melhorias que assegurem a proteção social efetiva aos segurados especiais.

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar os impactos da Lei nº 11.718/2008 na concessão de benefícios do segurado especial na Previdência Social, destacando as implicações jurídicas, sociais e econômicas decorrentes da aplicação dos limites de propriedade rural previstos na norma.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia adotada para a elaboração deste trabalho é de natureza qualitativa, com enfoque em pesquisa bibliográfica e documental. Essa abordagem permite a análise aprofundada e crítica das normas jurídicas, da doutrina especializada, da jurisprudência pertinente e de estudos acadêmicos correlatos, possibilitando uma compreensão abrangente dos aspectos legais e sociais envolvidos.

A pesquisa bibliográfica consiste na revisão sistemática de livros, artigos científicos, dissertações, teses e publicações oficiais que tratam do tema central, com ênfase no Direito Previdenciário, Direito Agrário e Direito Constitucional. Também foram examinados documentos institucionais, como portarias do INSS, pareceres técnicos e relatórios que abordam a implementação da Lei nº 11.718/2008.

Além disso, foi realizada análise jurisprudencial de decisões prolatadas por tribunais superiores e instâncias administrativas, que ilustram a aplicação prática da legislação e os conflitos interpretativos surgidos.

Essa metodologia proporciona uma base teórica sólida, permitindo identificar os principais debates, controvérsias e tendências relacionadas ao tema, assim como fundamentar as conclusões e propostas apresentadas ao longo do estudo.

Trata-se como uma revisão bibliográfica qualitativa, cujo objetivo principal foi analisar e sistematizar o conhecimento produzido acerca do Direito Previdenciário, com foco na interpretação jurisprudencial e na evolução normativa recente. Optou-se pela revisão bibliográfica qualitativa em razão da necessidade de um estudo

exploratório e interpretativo, que valorizasse a riqueza conceitual e a complexidade das questões jurídicas envolvidas no Direito Previdenciário.

A pesquisa documental foi realizada em plataformas digitais reconhecidas por sua abrangência e confiabilidade na disponibilização de informações jurídicas e acadêmicas. As principais plataformas consultadas foram o Google Acadêmico (Google Scholar), SciELO (Scientific Electronic Library Online), e Jusbrasil, além de repositórios oficiais de legislação e jurisprudência.

A escolha de plataformas restritas ao idioma português teve como objetivo garantir a contextualização adequada do estudo, tendo em vista a especificidade do ordenamento jurídico brasileiro e a predominância da produção acadêmica nacional no tema do Direito Previdenciário.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES:

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A proteção previdenciária destinada aos trabalhadores rurais no Brasil constitui um campo de estudo essencial para compreender a construção do Estado social no país, especialmente diante das especificidades do trabalho rural e das desigualdades históricas que permeiam o campo. Esta seção pretende traçar uma análise aprofundada da evolução histórica da proteção previdenciária rural, desde o seu completo vácuo inicial até a consagração da cidadania previdenciária dos trabalhadores do campo na Constituição Federal de 1988.

Para tanto, serão examinados os principais marcos legislativos e institucionais que orientaram este percurso, com destaque para a Lei Eloy Chaves (1923), o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n. 4.214 de 2 de março de 1963), a instituição do FUNRURAL (Lei Complementar nº 11 de 1971) e a Constituição Federal de 1988, que reconheceu e ampliou direitos aos segurados especiais.

O Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecida como Lei Eloy Chaves, é tradicionalmente apontado como marco inicial da previdência social brasileira, estabelecendo as Caixas de Aposentadoria e Pensões para os trabalhadores das ferrovias e, posteriormente, expandindo-se para outras categorias urbanas organizadas em sindicatos.

Todavia, apesar de sua importância histórica, esta legislação inaugurou um modelo previdenciário restrito, excludente urbano, deixando completamente à margem

os trabalhadores rurais. Historicamente, o Brasil, no início do século XX, vivia uma transição econômica marcada pela primazia da agro-exportação e pela lenta industrialização. A composição demográfica e social do país era predominantemente rural, com cerca de 70% da população vivendo e trabalhando no campo.

Data de 1923 a lei federal que fez dos ferroviários, no setor privado, os precursores do direito a um pagamento mensal durante a velhice. Conhecida como Lei Eloy Chaves, a norma é considerada a origem da Previdência Social. Foi sobre esse alicerce que o sistema previdenciário cresceu até chegar ao modelo atual, que paga aposentadorias, pensões e outros benefícios a 35 milhões de brasileiros nos setores público e privado (Westin, 2019, p.1).

Todavia, o projeto estatal em relação à previdência social refletia as prioridades da burguesia urbana e dos setores industriais emergentes, que buscavam organizar e controlar a força de trabalho nas cidades, sobretudo em atividades consideradas estratégicas para o desenvolvimento, como as ferrovias, os portos e as indústrias.

A exclusão dos trabalhadores rurais da Lei Eloy Chaves não foi apenas uma omissão legal, mas um reflexo das condições políticas e sociais da época. A estrutura fundiária brasileira era marcada pelo latifúndio e pelo trabalho informal, com predominância de trabalhadores sem vínculos formais, seja como assalariados ou pequenos produtores familiares.

Além disso, o movimento sindical rural era praticamente inexistente, o que dificultava a organização política e a reivindicação de direitos previdenciários para estes trabalhadores.

A Lei Eloy Chaves obrigou cada companhia ferroviária do país a criar uma caixa de aposentadorias e pensões (CAP), departamento incumbido de recolher a contribuição do patrão e a dos funcionários e pagar o benefício aos aposentados e pensionistas. No decorrer de 1923, 27 empresas instituíram suas respectivas CAPs. (WESTIN, 2019, p.1).

A Lei Eloy Chaves instituiu um sistema contributivo e corporativo, baseado na filiação sindical, o que por sua vez excluía os trabalhadores rurais, que não possuíam sindicatos formalizados e não tinham condições financeiras para contribuir regularmente. A própria configuração da previdência como um benefício para o trabalho assalariado formal tornava inviável sua extensão ao campo, onde predominava o trabalho familiar e a informalidade.

Esta exclusão teve consequências profundas para a população rural, que permaneceu sem acesso a direitos previdenciários por décadas, vivendo em situação

de vulnerabilidade social e econômica, especialmente na velhice, na doença e na invalidez. A ausência de proteção social reforçava o ciclo de pobreza e a dependência da assistência assistencialista, enquanto o Estado se mantinha distante da realidade do campo.

Portanto, a Lei Eloy Chaves deve ser compreendida como o marco zero da proteção previdenciária no Brasil, inaugurando um sistema que consolidou a exclusão dos trabalhadores rurais e que somente começaria a ser desafiado e modificado a partir da década de 1960, em um contexto de transformações políticas, sociais e econômicas que exigiram a ampliação da cidadania previdenciária.

A Lei Eloy Chaves de 1923, que instituiu a caixa de aposentadorias e pensões dos ferroviários, foi editada em período conturbado da história nacional. Em meio a crises políticas, sociais e econômicas, essa lei, que é considerada o marco inicial da previdência social brasileira, pode ser vista como excepcional para o período, porque se apresenta, pelos seus contornos jurídicos e motivações políticas, muito mais como uma norma dirigida a servir a uma categoria profissional específica e vital para a economia brasileira. (SEGURA, 2017, p.4).

A promulgação da Lei nº 4.214, de 30 de abril de 1963, conhecida como Estatuto do Trabalhador Rural, constituiu o primeiro grande avanço legislativo voltado para a regulamentação das relações de trabalho no campo e, por conseguinte, para a proteção previdenciária dos trabalhadores rurais. Este diploma legal surgiu em um momento de crescente mobilização social e política, marcado pela ascensão do movimento sindical rural e pela pressão por reformas sociais que reconhecessem os direitos dos trabalhadores do campo.

Contextualizando historicamente, a década de 1960 no Brasil foi um período de intensas transformações, com o crescimento da industrialização, a urbanização acelerada e a intensificação das lutas sociais. No campo, a concentração da propriedade e as condições precárias de trabalho geravam tensões e conflitos, impulsionando a organização dos trabalhadores rurais, que passaram a reivindicar melhores condições de trabalho e proteção social.

O Estatuto do Trabalhador Rural teve como um de seus objetivos centrais a regulamentação do trabalho rural assalariado, estabelecendo direitos mínimos trabalhistas, como jornada de trabalho, descanso semanal, férias, salário-mínimo e proteção previdenciária. No entanto, apesar de representar um avanço, o Estatuto

ainda mantinha limitações importantes, sobretudo no que diz respeito à abrangência da proteção previdenciária.

No que concerne à previdência social, o Estatuto estabeleceu a obrigatoriedade da filiação dos trabalhadores rurais ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criando um vínculo formal entre o trabalhador e o sistema previdenciário. Contudo, essa obrigatoriedade esbarrava em dificuldades práticas, como a informalidade do trabalho rural, a resistência dos empregadores em formalizar os trabalhadores, e a precariedade da fiscalização estatal.

Em 1971, foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), por meio da Lei Complementar nº 11, constituindo um marco institucional significativo na proteção previdenciária rural. O FUNRURAL buscou estabelecer um mecanismo de financiamento e benefício previdenciário específico para os trabalhadores do campo, especialmente para aqueles que não estavam plenamente alcançados pelo sistema previdenciário tradicional.

O contexto histórico da criação do FUNRURAL está inserido no período do chamado “milagre econômico brasileiro” (1968-1973), quando o governo militar investia na modernização da economia e em políticas de desenvolvimento agrícola. Havia uma tentativa de ampliar a base de arrecadação e de proteção social, ainda que de forma controlada, para os trabalhadores rurais, como forma de conter conflitos sociais e assegurar a estabilidade política.

É certo afirmar que o Funrural sofreu inúmeras alterações ao longo dos anos e, como originalmente concebido, está, de fato, extinto. Contudo, a contribuição previdenciária do produtor rural, que se conveniu chamar de Funrural, ainda sub-siste: para os produtores rurais empregadores ou não, a incidência está prevista no artigo 25 da Lei nº 8.212/91, com a redação conferidas, especialmente, pelas Leis nº 10.256/91 e 13.606/2018, enquanto a exigência do produtor rural pessoa jurídica (agropecuária) e das agroindústrias, sujeitas à substituição, têm previsão legal, respectivamente, nos artigos 25, da Lei nº 8.870/94 e 22-A, da Lei nº 8.212/91.(Tamarindo; Pigato, 2022, p.13).

O FUNRURAL foi estruturado como uma contribuição social recolhida pelos produtores rurais, destinada a financiar benefícios previdenciários específicos para os trabalhadores rurais, como aposentadoria por idade e auxílio-doença. A contribuição era calculada sobre a receita bruta da comercialização da produção agrícola, o que diferenciava o FUNRURAL das contribuições típicas da previdência, baseadas na folha de salários.

Este modelo de financiamento, por sua originalidade, gerou debates e controvérsias jurídicas e políticas. Por um lado, reconhecia a especificidade do trabalho rural e a dificuldade de formalização do vínculo empregatício; por outro, impunha uma carga contributiva direta aos produtores rurais, o que gerava resistência, especialmente entre os grandes proprietários de terra.

O FUNRURAL também ampliou a cobertura previdenciária para além dos trabalhadores assalariados, incluindo os produtores rurais familiares e os parceiros, ainda que de forma limitada e complexa. Isso representou uma tentativa de superar as limitações do modelo anterior, ampliando a noção de segurado rural e aproximando-se de uma concepção mais inclusiva de previdência social.

Entretanto, apesar da criação do FUNRURAL, persistiam desafios significativos, tais como a baixa fiscalização, a informalidade no campo, a dificuldade de arrecadação e o conflito entre interesses dos pequenos produtores e dos grandes empresários rurais. A institucionalização do FUNRURAL indicou, contudo, uma mudança paradigmática na forma de conceber a proteção previdenciária rural, sinalizando a transição do vácuo à construção de uma cidadania previdenciária.

O problema do FUNRURAL surgiu quando a Constituição de 1988 igualou os trabalhadores urbanos e rurais em direitos sociais, inclusive com relação aos benefícios previdenciários. Para custear esses valores assistenciais e previdenciários, a legislação de custeio da Previdência Social, equiparando também empregadores rurais aos urbanos, passou a obrigar o segundo a incidência de 20% sobre a folha de pagamentos. O legislador, contudo, se esqueceu de duas questões para esta equiparação: a dificuldade de fiscalização das relações informais existentes no campo, mas, principalmente, que está tal incidência de 20% onerando muito mais o empregador rural. (Tamarindo; Pigatto, 2022, p.20).

Assim, a criação do FUNRURAL pode ser vista como um passo intermediário entre a exclusão histórica e a inclusão constitucional dos trabalhadores rurais, inaugurando um modelo de proteção social que buscava equilibrar as especificidades do campo com a lógica contributiva do sistema previdenciário brasileiro.

3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O SURGIMENTO DO SEGURADO ESPECIAL

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou um divisor de águas na proteção previdenciária dos trabalhadores rurais, consagrando a cidadania social e

reconhecendo explicitamente a categoria do segurado especial. Este avanço constitucional deve ser analisado no contexto do processo de redemocratização do Brasil, da emergência do Estado Social e da ampliação dos direitos sociais como instrumento de justiça social e inclusão.

O período que antecedeu a Constituição de 1988 foi caracterizado por intensas mobilizações sociais e políticas, inclusive do movimento sindical rural, que ganhou força e protagonismo, pressionando por reformas que garantissem direitos e proteção a milhares de trabalhadores rurais historicamente marginalizados. A Constituição de 1988, fruto desse processo, buscou reverter séculos de exclusão social no campo, inserindo a previdência social rural no rol dos direitos fundamentais.

A expansão da cobertura previdenciária à população rural representou um vigoroso avanço em termos de universalização do sistema, redução das desigualdades e erradicação da pobreza absoluta no Brasil, e foi decorrente da maior generosidade das condições de elegibilidade, assim como da duplicação do valor dos benefícios previdenciários e assistenciais com a Constituição de 1988. Paralelamente, ressalta-se que o mercado de trabalho dessa população também sofreu mudanças notáveis, sobretudo no que diz respeito à formalização das relações trabalhistas e ao aumento da participação feminina (Beltrão; et.al, 2003, p.1).

O artigo 201 da Constituição estabeleceu a previdência social como direito de todos e obrigação do Estado, prevendo a proteção do trabalhador rural e reconhecendo a figura do segurado especial, que abrange o trabalhador rural que exerce atividade em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, como agricultores familiares, pescadores artesanais, seringueiros, entre outros.

Este reconhecimento constitucional representou um marco de inclusão, pois superou a lógica estritamente contributiva e formal, adaptando o sistema previdenciário às especificidades do trabalho rural e valorizando a dimensão social e econômica da agricultura familiar. A figura do segurado especial permite a concessão de benefícios previdenciários sem a exigência de contribuições mensais, considerando a impossibilidade econômica e estrutural dessa contribuição por parte desses trabalhadores.

Além disso, a Constituição de 1988 ampliou os direitos previdenciários no campo, garantindo aposentadoria por idade diferenciada, auxílio-doença, salário maternidade e pensão por morte, entre outros benefícios, adequados à realidade rural. Essa ampliação reforçou o caráter universalista e solidário da previdência social,

consolidando o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do sistema.

O reconhecimento do segurado especial também implicou desafios operacionais e jurídicos, como a necessidade de definir critérios para comprovação da condição de segurado especial, a implementação de mecanismos de fiscalização e a construção de políticas públicas integradas para o campo. Todavia, a Constituição de 1988 assinalou uma mudança paradigmática na proteção previdenciária rural, fundada na cidadania, na universalização do acesso e na valorização do trabalho rural.

Em suma, a Constituição Federal de 1988 simboliza o ponto culminante do processo histórico de inclusão previdenciária dos trabalhadores rurais no Brasil, consagrando direitos que foram gradativamente construídos ao longo do século XX e que refletem a compreensão ampliada do Estado social e democrático de direito.

Este percurso histórico demonstra como a proteção previdenciária rural no Brasil transitou de um completo vácuo legal e social para uma forma consolidada de cidadania social, ainda que permeada por desafios e resistências. A compreensão desta evolução é fundamental para o aprofundamento das discussões acadêmicas e para o aprimoramento das políticas públicas que visem a justiça social no campo.

4 AS ALTERAÇÕES DA LEI Nº 11.718/2008 E O CRITÉRIO DO MÓDULO FISCAL

A Lei nº 11.718, de 13 de junho de 2008, introduziu mudanças significativas no regime previdenciário rural, especialmente no que tange à concessão dos benefícios aos segurados especiais. Entre essas alterações, destaca-se a imposição do limite de quatro módulos fiscais para a caracterização da atividade rural como requisito para a concessão de benefícios previdenciários.

Tal inovação legislativa gerou intenso debate doutrinário e jurisprudencial, além de implicações práticas profundas no âmbito da seguridade social rural. Esta seção busca realizar uma análise detalhada e crítica sobre as alterações introduzidas pela Lei nº 11.718/2008, com enfoque especial no critério do módulo fiscal.

Art. 9º A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 12. [...] V – [...] a) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área superior a 4 (quatro) módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a 4 (quatro) módulos fiscais ou atividade pesqueira, com

auxílio de empregados ou por intermédio de prepostos; ou ainda nas hipóteses dos §§ 10 e 11 deste artigo; [...]. (Brasil, 2008, p.5).

Ao regulamentar aspectos referentes ao segurado especial, estabeleceu como condição para o reconhecimento da atividade rural a limitação da área explorada a até quatro módulos fiscais. O módulo fiscal, conceito oriundo da legislação agrária, corresponde a uma unidade de medida territorial variável conforme o município, definida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com a finalidade de dimensionar a menor área economicamente viável para exploração agrícola ou pecuária em determinada localidade.

Antes da vigência da Lei nº 11.718/2008, a legislação previdenciária não estabelecia limite expresso quanto à área para enquadramento do segurado especial. A introdução do limite de quatro módulos fiscais buscou, segundo o legislador, delimitar o perfil do segurado especial, restringindo-o àqueles que exploram atividades rurais de caráter familiar e em pequena escala, em consonância com a finalidade do regime previdenciário rural de amparar os trabalhadores rurais em situação de maior vulnerabilidade social e econômica.

A justificativa do legislador para a adoção do módulo fiscal como parâmetro para delimitação da atividade rural baseia-se na tentativa de compatibilizar a concessão de benefícios previdenciários com a efetiva condição de hipossuficiência econômica do segurado especial. A premissa é que propriedades acima de quatro módulos fiscais indicariam uma exploração em escala empresarial, que deveria estar submetida à contribuição pelo regime geral da previdência social (RGPS) ou ao regime próprio de previdência social (RPPS), conforme o caso.

Entretanto, a inovação legislativa não foi pacífica. O critério do módulo fiscal, por sua própria natureza, apresenta variáveis que geram insegurança jurídica e dificuldades na aplicação prática, como será analisado nas subseções seguintes. Além disso, a imposição desse limite impacta diretamente na proteção social dos trabalhadores rurais, potencialmente excluindo de benefícios aqueles que, apesar de possuírem áreas maiores, mantêm condições econômicas e organizacionais típicas do segurado especial.

O estabelecimento do limite de quatro módulos fiscais pode ser compreendido como um mecanismo de “racionalização” do sistema previdenciário rural, visando

coibir fraudes e garantir a sustentabilidade financeira do regime, mas não sem suscitar questionamentos acerca da adequação e da justiça social dessa medida.

4.1 O CONCEITO E A HETEROGENEIDADE DO MÓDULO FISCAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA APROFUNDADA

O módulo fiscal é definido a partir da Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra) e regulamentado pelo INCRA, que o estabelece com base em critérios técnico-econômicos, levando em consideração as peculiaridades agroecológicas e socioeconômicas locais. Tal unidade é, portanto, uma medida relativa e não absoluta, variando de município para município, o que implica em uma considerável heterogeneidade territorial.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros. (Brasil, 1964, p.5).

A lei trouxe tais definições que influenciarão na tributação dos módulos entre outras políticas públicas. A variação decorre da tentativa de adequar a unidade de medida à realidade produtiva local, considerando fatores como tipo de solo, clima, topografia e infraestrutura, bem como os custos médios de produção e os rendimentos econômicos esperados. Em municípios com solo fértil e clima favorável, o módulo fiscal pode ser menor, enquanto em áreas com condições adversas tende a ser maior.

A heterogeneidade do módulo fiscal gera, contudo, dificuldades para a uniformização do critério previsto pela Lei. A mesma extensão territorial pode corresponder a diferentes números de módulos fiscais, dependendo do município, o que pode resultar em tratamento desigual entre segurados de regiões distintas, mesmo que exerçam atividades equivalentes em termos produtivos e econômicos. No artigo 50 do referido diploma legal, o legislador esclarece questionamentos

§ 2º O módulo fiscal de cada Município, expresso em hectares, será determinado levando-se em conta os seguintes fatores:

a) o tipo de exploração predominante no Município:

I - Hortifrutigranjeira;

II - Cultura permanente;

III - Cultura temporária;
IV - Pecuária;
V – Florestal. (Brasil, 1964, p.12).

Ademais, a própria definição do módulo fiscal enfrenta críticas quanto à sua precisão técnica e à atualização periódica. A dificuldade em manter dados atualizados e compatíveis com as mudanças do setor agrícola compromete a efetividade do critério, gerando insegurança jurídica e dificuldades para os segurados e para a administração pública.

Importante destacar que a utilização do módulo fiscal como parâmetro para delimitação do segurado especial não encontra respaldo direto na Constituição Federal, que não define critérios territoriais ou de área para a caracterização do trabalhador rural. O uso do módulo fiscal, portanto, configura uma inovação legislativa que exige análise crítica quanto à sua adequação à realidade social e econômica do campo brasileiro.

Do ponto de vista doutrinário, o módulo fiscal, por sua natureza técnica e variável, não deveria ser utilizado como critério exclusivo para delimitar a condição de segurado especial, com um grande risco exclusão de trabalhadores mais vulneráveis, além da necessidade de discussões para a valoração e aplicação de critérios mais flexíveis aos aspectos próprios de cada local, evitando o indeferimento indevido do direito previdenciário do segurado. Portanto, a heterogeneidade do módulo fiscal e sua aplicação indiscriminada no âmbito previdenciário levantam questões relevantes sobre a justiça distributiva e a efetividade da proteção social no meio rural.

A doutrina social do direito previdenciário, ao enfatizar a função social da seguridade, defende que critérios que resultem em desigualdades injustificadas devem ser revistos critérios aplicados de forma taxativa pioram a desigualdade sociais e regionais, contrariando o lema constitucional de solidariedade e justiça social.

Por fim, é importante notar que o critério do módulo fiscal não contempla outras dimensões da realidade rural, como a diversidade de culturas, o uso de tecnologias, a composição familiar e a renda efetiva, o que contribui para a exclusão de segurados que não se enquadram estritamente no limite estabelecido, violando assim o princípio da isonomia material. A legislação e a jurisprudência têm enfrentado dificuldades para delimitar até que ponto a pluriatividade afeta a condição de segurado especial. A limitação do módulo fiscal, vinculada à área da propriedade rural, não considera a multiplicidade de atividades, o que pode levar à exclusão de trabalhadores

que, apesar da pluriatividade, mantêm a condição de economia familiar e dependência da atividade rural para sua subsistência.

4.2 A CONTROVÉRSIA SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO MÓDULO FISCAL COMO CRITÉRIO PREVIDENCIÁRIO

A utilização do módulo fiscal como critério para delimitar o segurado especial introduz uma controvérsia acerca da natureza jurídica desse parâmetro no âmbito previdenciário. Tal controvérsia envolve a discussão sobre se o módulo fiscal deve ser considerado um critério objetivo, técnico-econômico, ou se possui natureza jurídica própria que o vincula diretamente à legislação previdenciária.

Por outro lado, existe entendimento de que os modelos fiscais foram criados sendo uma unidade de medida exclusiva para fins agrários e não possuindo automaticamente para utilização em matéria previdenciária. Essa visão aponta para a necessidade de que a utilização do módulo fiscal seja acompanhada de análise da realidade social e econômica do trabalhador, evitando aplicação mecânica que possa gerar injustiças. Por outro lado, parte da doutrina e da jurisprudência entende que a Lei nº 11.718 de 2008 conferiu ao módulo fiscal natureza jurídica vinculante para a caracterização do segurado especial, tornando-o critério indispensável para a concessão de benefícios previdenciários.

Nessa perspectiva, a limitação em quatro módulos fiscais seria condição objetiva e legalmente prevista, que deve ser observada pela administração pública e pelos órgãos judiciais.

5. TEMA 1.115 DO STJ E A RELATIVIZAÇÃO DO CRITÉRIO DA EXTENSÃO DA PROPRIEDADE RURAL.

A análise do Tema 1.115 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) representa um marco no entendimento jurídico acerca da concessão do benefício previdenciário da aposentadoria por idade rural para trabalhadores inseridos no regime de economia familiar, sobretudo no que tange à relativização do critério do tamanho da propriedade rural e à consideração da realidade social e econômica dessas populações. Esta seção objetiva desenvolver uma análise detalhada e crítica sobre o posicionamento jurisprudencial adotado pelo STJ, destacando seus aspectos normativos,

constitucionais, práticos e doutrinários, bem como sua repercussão nas instâncias inferiores e no cotidiano dos beneficiários.

Historicamente, a concessão da aposentadoria por idade rural estava condicionada, entre outros requisitos, ao limite do tamanho da propriedade para a caracterização do regime de economia familiar, conforme previsão normativa vinculada à Lei nº 11.718/2008, que fixou o parâmetro de até 4 (quatro) módulos fiscais. Tal critério, embora buscasse delimitar os beneficiários aptos, podia revelar-se restritivo e incompatível com a dinâmica social e econômica das populações rurais brasileiras, sobretudo aquelas inseridas em regimes de economia familiar que, por razões ambientais ou topográficas, não atingiam potencial produtivo pleno.

O Tema 1.115 do STJ, julgado em 23 de novembro de 2022 (Brasil, 2022), trouxe uma importante relativização desse critério, reconhecendo que o tamanho da propriedade, por si só, não pode prevalecer sobre a análise da realidade social e econômica do beneficiário.

A tese firmada pelo STJ foi no seguinte sentido:

O tamanho da propriedade não descaracteriza, por si só, o regime de economia familiar, caso estejam comprovados os demais requisitos legais para a concessão da aposentadoria por idade rural. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo n. 1.115. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Seção. Julgado em: 23 nov. 2022. Publicado no DJe em: 7 dez. 2022, p.5).

O acórdão do STJ destacou que a comprovação do exercício da atividade rural em regime de economia familiar deve privilegiar elementos fáticos e provas idôneas, afastando interpretações que resultem em exclusão injustificada dos segurados. O relator, Ministro Benedito Gonçalves, fundamentou a decisão na necessidade de se considerar a função social da propriedade e a realidade das áreas de preservação permanente:

A propriedade que possuir área de preservação ambiental ou de reserva legal, ou qualquer outra área não agricultável, não pode ser considerada, para fins de enquadramento como pequena propriedade, com base na sua extensão total" (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2022, p.3).

Tal posicionamento demonstra uma sensível compreensão da realidade social dos trabalhadores rurais, especialmente aqueles que atuam em pequenas propriedades com áreas improdutivas por obrigação legal, onde a formalização documental da atividade produtiva nem sempre reflete a extensão total do imóvel.

A primazia da realidade, princípio fundamental na seara do Direito Previdenciário, implica que a comprovação da condição de segurado e do direito ao benefício não pode ser obstaculizada por formalismos que desconsiderem a efetiva situação fática do trabalhador. No contexto do Tema 1.115, essa primazia ganhou especial relevo ao relativizar o critério do tamanho da propriedade e valorizar a prova da atividade rural efetiva, ainda que em áreas com expressiva parcela de preservação ambiental ou improdutivas por força de lei.

Do ponto de vista prático, essa orientação jurisprudencial possibilita a inclusão de segurados que, embora possuam propriedade com área total superior a 4 módulos fiscais, exercem atividades típicas do meio rural em regime de economia familiar, estando parte significativa do imóvel impossibilitada de produção. O Ministro Relator explicitou esse entendimento:

Na aferição do limite de até 4 (quatro) módulos fiscais, devem ser desconsideradas as áreas não agricultáveis, a exemplo das áreas de preservação permanente, reserva legal e outras áreas de interesse ambiental (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2022, p.7).

No plano da interpretação normativa, o Tema 1.115 reafirma o papel do judiciário em interpretar as normas previdenciárias de forma conforme à Constituição Federal, sobretudo aos princípios da proteção social, da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho.

Apesar dos avanços jurisprudenciais trazidos pelo Tema 1.115, sua aplicação prática enfrenta diversos desafios que demandam reflexão e aprimoramento contínuos. Um dos principais desafios reside na comprovação, pelo segurado, de quais áreas da propriedade são efetivamente agricultáveis e quais são legalmente ou naturalmente improdutivas. A falta de regulamentação específica sobre os critérios de exclusão dessas áreas pode gerar insegurança jurídica e decisões discrepantes em graus de jurisdição inferiores.

No âmbito legislativo, há perspectivas de aperfeiçoamento normativo que possam consolidar as orientações do STJ, garantindo maior segurança jurídica e proteção aos segurados especiais. Propostas de alteração na legislação previdenciária que incorporem expressamente a flexibilização do critério do módulo fiscal e a valorização da primazia da realidade contribuiriam para a efetividade do benefício.

A repercussão do Tema 1.115 do STJ é sentida de maneira significativa nos Tribunais Regionais Federais (TRFs), que são responsáveis pelo julgamento de recursos em matéria previdenciária. Após o julgamento do tema, os TRFs passaram a adotar postura mais flexível, afastando a exclusão automática do segurado especial com base unicamente na extensão total da propriedade.

Entretanto, ainda se observam decisões conflitantes em alguns TRFs, especialmente nos casos em que a prova documental da área não agricultável é escassa ou controversa, evidenciando a necessidade de maior orientação e padronização. A comprovação do regime de economia familiar é elemento central para a concessão da aposentadoria por idade rural, sobretudo após o posicionamento do STJ no Tema 1.115. O segurado deverá demonstrar não apenas a condição de trabalhador rural, mas também, quando for o caso, que a área total da propriedade ultrapassa 4 módulos fiscais em razão da existência de parcelas não agricultáveis.

Nesse contexto, a prova documental pode incluir: laudo técnico de classificação de solo, certificado de cadastro de imóvel rural (CCIR) com indicação de áreas de preservação permanente, declaração de órgão ambiental, imagens de satélite, entre outros elementos capazes de demonstrar a efetiva área disponível para a atividade agrícola.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada neste artigo teve como objetivo analisar os impactos da Lei n.11.718/2008 na concessão de benefícios previdenciais ao segurado especial, especialmente no que se trata de dá na imposição do limite de até quatro modelos fiscais como requisito para a caracterização de atividade rural em regime de economia familiar classificando-o como segurado especial. Buscou-se analisar de que forma o critério territorial afeta a concessão dos benefícios previdências ao segurado e se a aplicação taxativa do limite legal atende às finalidades do sistema previdenciário rural. A partir da análise legislativa, doutrina e jurisprudência, verificou-se que a os limites legais introduzidos pela referida norma representa uma organização administrativa representa importante instrumento de organização administrativa e de combate a distorções no sistema previdenciário, mas sua aplicação exige cautela diante da complexidade das relações sociais existentes no meio rural.

Os resultados evidenciam que o limite de quatro modelos fiscais possui função de identificação do segurado especial, para conceder-lhes a proteção previdenciária. Todavia, a pesquisa evidencia que a utilização exclusiva do critério de limite territorial pode gerar resultados não compatíveis com a finalidade da Previdência Social, especialm em um país com uma enorme diversidade produtiva, econômica e territorial do meio rural.

Verificou-se, que a adoção de parâmetros exclusivamente objetivos para a caracterização do segurado especial pode gerar dificuldades na adequação da realidade brasileira rural. A diversidade das atividades desenvolvidas no campo, a existência de áreas improdutivas por fatores ambientais e legais por exemplo a “reserva legal” as particularidades socioeconômicas de famílias rurais mostram a necessidade de uma análise contextualizada para uma aplicação mais próxima da realidade e correta na aplicação da legislação previdenciária.

Dentro desse contexto, o julgamento do Supremo Tribunal de Justiça representa importante avanço interpretativo ao reconhecer que o tamanho da propriedade rural não pode, isoladamente, descaracterizar a condição de segurado especial quando estiverem presentes os demais requisitos legais. O posicionamento realizado pelo STJ reforça a necessidade de valorização da realidade social e econômica do trabalhador rural, privilegiando interpretação compatível com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção social e efetividade dos direitos previdenciários.

Diante da análise conclui-se que a hipótese inicialmente proposta foi confirmada, na medida que a imposição objetiva dos limites territoriais prevista na Lei n.11.718/2008, quando aplicada de maneira isolada das particularidades concretas do meio rural, pode comprometer o cesso de trabalhadores rurais à proteção previdenciária assegurada constitucionalmente. Dessa forma, revela-se necessária uma interpretação contextualizada e compatível com a finalidade do direito previdenciário, garantindo maior concretização dos princípios constitucionais que orientam a seguridade social brasileira

REFERÊNCIAS

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; PINHEIRO, Sonoe Sugahara; PEYNEAU, Fernanda Paes Leme; MENDONÇA, João Luís Oliveira. A Constituição de 1988 e o acesso da população rural brasileira à seguridade social. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Arq_18_Cap_10.pdf. Acesso em: 13 de fev, de 2026.

BRASIL. Lei n. 11.718, de 20 de junho de 2008. Acrescenta artigo à Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973, e altera as Leis n. 8.171/1991, 7.102/1993, 9.017/1995, 8.212/1991 e 8.213/1991. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 jun. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11718.htm. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Tema Repetitivo nº 1.115. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Seção. Julgado em 23 nov. 2022. Publicado no DJe em 7 dez. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema=1115. Acesso em: 27 abr. 2026.

TAMARINDO, Ubirajara Garcia Ferreira. PIGATTO, Gessuir. Funrural: Revisitando o caso por meio de uma análise histórica, normativa e jurisprudencial contemporânea, especialmente dos leading cases com repercussão geral no STF. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, Goiânia, v. 46, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/51581/39399>. Acesso em: 13 fev. de 2026.

WESTIN, Ricardo. Primeira lei da Previdência, de 1923, permitia aposentadoria aos 50 anos. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/primeira-lei-da-previdencia-de-1923-permitia-aposentadoria-aos-50-anos>. Acesso em: 11 fev. de 2026.

SEGURA, Fabiano Fernandes. A questão previdenciária na Primeira República: a da Lei Eloy Chaves. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/cd548bde-576d-4402-ae52-60e33ed55021/content>. Acesso em: 11 fev. de 2026.