



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal ASSIS DO COUTO (PDT/PR)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. _____, de 201 ____.

(Do Senhor Assis do Couto e outros)

Altera o art. 186 da Constituição Federal para incluir a Seguridade Social como critério de aferição da função social da propriedade.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 186

.....

V – realização da contribuição para a seguridade social, nos termos desta Constituição;” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

JUSTIFICAÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988 o direito de propriedade passa a sofrer importantes restrições. A terra não pode mais servir apenas para satisfazer interesses econômicos de alguns. O interesse coletivo sempre deve ser a referência e o limite de utilização dos bens. Dito de outro modo, o interesse individual deve sempre estar limitado pelo social.



O art. 186 já traz importantes limitações ao direito de propriedade, que se pode sintetizar do seguinte modo:

- o aproveitamento racional e adequado da propriedade implica em torná-la útil para a sociedade, ou seja, produtiva, capaz de gerar riquezas e alimentos para a sociedade; Para Sandra Regina Martini Vial, “a terra não pode ser improdutiva e abandonada; deve ser útil à comunidade (sem, com isso, deixar de ser privada)”;¹

- a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente foram positivadas na legislação ambiental, que impõe limites e obrigações também previstas no art. 225 da Constituição Federal, para proteger as presentes e futuras gerações;

- quanto às relações de trabalho, da mesma forma a Constituição Federal estendeu os direitos trabalhistas de forma ampla e plena aos trabalhadores do campo, embora ainda se verifiquem condições desumanas, de escravidão ou análoga;

- o bem-estar de proprietários e trabalhadores será atendido se houver proteção ambiental e respeito às normas trabalhistas, inclusive as de segurança no trabalho. Não há bem-estar se não houver preocupação com esses futuros.

Tabarelli sintetiza do seguinte modo a proteção desejada na Constituição:

[...] de um lado, Estado e sociedade devem atuar de moto ativo e cooperativo em prol da sustentabilidade, em todas as suas dimensões, de outro, além da proteção notavelmente ambiental, exige-se a defesa social. Não se admite degradação ambiental (ou sua continuidade). Na mesma linha, censura-se a (progressão da) degradação da condição humana.²

No mesmo sentido, Marés explica que:

O proprietário da terra cujo uso não cumpre a função social não está protegido pelo Direito, não pode utilizar-se dos institutos jurídicos de proteção, com as ações judiciais possessórias e reivindicatórias para reaver a terra de quem as use, mais ainda se quem as usa está fazendo cumprir a função social, isto é, está agindo conforme a lei.³

Todavia, a realidade vai se modificando ao longo do tempo, surgindo a necessidade de atualização para a inclusão de novos critérios. **Propõe-se, com esta Emenda,**

¹ VIAL, Sandra Regina Martini. *Propriedade da Terra – Análise Sociojurídica*. Porto Alegre: Do Advogado, 2003. P. 201.

² TABARELLI, Liane. *Contrato Agrários e Sustentabilidade Ambiental*. Porto Alegre: Do Advogado, 2017. P. 35.

³ MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. P. 117;



incluir o inc. V no art. 186 de modo que a Seguridade Social componha o conjunto de critérios a serem atendidos para se cumprir a função social da propriedade.

O não pagamento das contribuições sociais prejudica o Sistema de Seguridade Social. Embora a legislação preveja que a União complemente os recursos necessários, é fundamental que o setor rural, especialmente o empresarial, contribua adequadamente para a Seguridade.

Com relação ao meio rural, a seguridade social é financiada pelos trabalhadores e empregadores. A Previdência Social é sustentada solidariamente, junto com os outros subsistemas de seguridade, por meio de contribuições sobre rendimentos do trabalho, faturamento e lucro das empresas, receitas de jogos, recursos advindos dos orçamentos da União, dos Estados e Municípios.

Desde suas origens históricas, a contribuição previdenciária rural esteve sempre atrelada à vigência da solidariedade social como fundamento da Seguridade Social, como bem colocado por Savaris e Vaz:

Desde a sua origem, com o PRORURAL/FUNRURAL, até o presente, a previdência rural caracteriza-se como subsistema de transferência de renda, que tem requerido formalmente contribuição dos seus participantes, mas cujos valores arrecadados não guardam relação intrínseca com o total das despesas dos benefícios.⁴

O art. 195 da Constituição Federal estabelece:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades

⁴ VAZ, Paulo Afonso Brum; SAVARIS, José Antonio. Direito da previdência e assistência social: elementos para uma compreensão interdisciplinar. Florianópolis: Conceito editorial, 2009. p. 222



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.⁵

A partir da autorização constitucional foi elaborada a legislação infraconstitucional relacionada às formas de contribuição dos segurados da Previdência. As contribuições rurais se dão da seguinte forma:

a) Empregador Rural

A contribuição do empregador rural está prevista no inciso I do art. 195 da Constituição, na qual fica determinado que o empregador pagará a contribuição sobre a folha de salários, sobre a receita, o faturamento e o lucro.

Entende-se que empregador é apenas aquele que tem empregados, que tem folha de salários, que remunera por serviços prestados. A Lei n. 8.212/91, assim, instituiu a referida contribuição do empregador rural sobre a folha de salários, da mesma forma que a previu para os demais empregadores urbanos e empresas:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

I - 20% (vinte por cento) sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados, empresários, trabalhadores avulsos e autônomos que lhe prestem serviços;

II - para o financiamento da complementação das prestações por acidente do trabalho, dos seguintes percentuais, incidentes sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;

b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;

c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.⁶

A forma de contribuição do empregador variou consideravelmente desde sua primeira regulamentação. Na redação originária, a Lei n. 8.212/91 previa que apenas o segurado especial deveria contribuir sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção.

⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

⁶ BRASIL. Lei Nº 8.212, de 24 de Julho de 1991.



A base de cálculo da contribuição do empregador rural, a partir da Lei n. 8.540/92⁷, em vez de ser a folha de salários, passou a ser o valor da produção comercializada. A alíquota que, era de 20% (vinte por cento), acrescida de 1% (um por cento), 2% (dois por cento) ou 3% (três por cento), para fins de acidente de trabalho, passou a ser 2,1% (dois vírgula um por cento), mas não mais sobre a remuneração dos trabalhadores e sim sobre a produção comercializada.

A Lei n. 10.256/01 novamente alterou o disposto no art. 25:

Art. 25. A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de:⁸

Os incisos foram mantidos integralmente. A Lei n. 10.256/01 apenas modificou o *caput* com o objetivo de se adequar à nova norma constitucional, introduzida pela Emenda Constitucional 20/98.

A contribuição do empregador rural passou por duas análises do Supremo Tribunal Federal. A primeira, em 2010, discutia a constitucionalidade do recolhimento para a Previdência Social da contribuição sobre a comercialização da produção rural pelos empregadores rurais pessoas físicas. A ação foi proposta pelo Frigorífico Mataboi S/A, de Minas Gerais, em 1998.

O caso já foi abordado em outro texto sobre o tema:

O fundamento do recurso foi o de ofensa ao art. 195, I e §§ 4º e 8º; art. 154, I; e art. 146, III, da CF/88. Alegou-se, ademais, a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 8.540/92, que modificou o art. 25 da Lei 8.212/91, por ter instituído nova hipótese de contribuição social incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, equiparando, assim, “empregadores rurais” a “segurados especiais”, no que se refere à contribuição. Registrou-se a impossibilidade da incidência de contribuição sobre receita bruta no termo do art. 195, I, b, da CF/88 antes da alteração da

⁷ Art. 25. A contribuição da pessoa física e do segurado especial referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta lei, destinada à Seguridade Social, é de:

I – dois por cento da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção;

II – um décimo por cento da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento de complementação das prestações por acidente de trabalho.

A Lei n. 8.540/92 incluiu dispositivo que dispensou o empregador rural dessa contribuição:

§ 5º O disposto neste artigo não se aplica à pessoa física de que trata a alínea “a” do inciso V do art. 12 desta Lei.

⁸ BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.



EC 20. Aduziu-se, por fim, ofensa os princípios da isonomia, capacidade produtiva e proporcionalidade.⁹

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar esse Recurso Extraordinário, decidiu sobre a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei n. 8.540/92 por não ter o legislador se utilizado da lei complementar para instituir nova hipótese de contribuição social: se “resultado da comercialização da produção” se equipara ao “faturamento” ou “à receita” e se haveria alguma hipótese de bitributação.

O STF entendeu pela inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei n. 8.540/92, que deu nova redação aos artigos 12, incisos V e VII, 25, incisos I e II, e 30, inciso IV, da Lei n. 8.212/91, com a redação atualizada até a Lei n. 9.528/97, até que legislação nova, arrimada na Emenda Constitucional n. 20/98, seja editada. Como a lei que deu nova redação foi considerada inconstitucional, voltou a vigorar a regra anterior.

Novamente em 2017, o STF enfrentou o tema, agora para saber se a Lei n. 10.256/01 estaria de acordo com o Texto Constitucional. No Recurso Extraordinário 718874 o Supremo entendeu pela constitucionalidade da nova norma. É importante que se diga que não se trata de mudança de entendimento. A Lei n. 8.540/92 foi editada antes da Emenda Constitucional n. 20/98 e a Lei n. 10.256/01 foi editada após a alteração do texto da Constituição.

Reitere-se que a contribuição até aqui abordada refere-se à condição patronal, vez que substitui a folha de salários, não se confundindo com a contribuição enquanto segurado, que deve ser feita como contribuinte individual, na qual ele se enquadra por força do art. 11, inc. V, alínea “a” da Lei n. 8.213/91.

b) Segurado Especial

Os segurados especiais são assim caracterizados pela Lei n. 8.213/91:

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:

⁹ BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm & ZAVASCKI, Liane Tabarelli. A contribuição previdenciária rural na interpretação do Supremo Tribunal Federal. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 38, out. 2010. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao038/berwanger_zavascki.html> Acesso em: 10 jan. 2017.



a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais;
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;

b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.¹⁰

Os segurados que são incluídos nessa categoria efetuam contribuição incidente sobre a produção rural comercializada. Assim prevê o já mencionado art. 25 da chamada Lei de Custeio da Previdência Social – Lei n. 8.212/91.

A dispensa ao segurado especial de provar a realização de contribuições baseia-se, sobretudo, na precariedade de organização no meio rural, principalmente quanto à administração ou mesmo existência de documentos comprobatórios. Em outras palavras, caso fosse exigido dos pequenos agricultores que apresentassem documentos comprovando que contribuíram para a Previdência, provavelmente haveria uma parcela da população rural que não se aposentaria jamais – tal cenário afasta a ideia de uma relação entre contribuição e benefícios, nos moldes do que ocorre com os urbanos. Observe-se, aqui, que a inclusão do inc. V no art. 186 da Constituição Federal não implica em alteração da exigência da lei para a concessão de benefícios previdenciários aos segurados especiais.

O que se propõe, em síntese, que dada a importância social e econômica da Seguridade, que a regularidade do pagamento desta contribuição seja uma das condições para que se considere que a propriedade esteja cumprido com sua função social.

Brasília, de de 201 .

Dep. Assis do Couto

PDT/PR

¹⁰ BRASIL. Lei n. 8.213, de 24 de Julho de 1991.