TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 302 - GP/TCU

Brasília, 10 de abril de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 806/2026 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 1/4/2026, ao apreciar o TC-006.992/2024-2, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

O mencionado processo trata de auditoria operacional, integrada com aspectos de conformidade, com o objetivo de avaliar a política de previdência social rural, com foco no segurado especial, a qual abrangeu as concessões e os pagamentos realizados entre janeiro e dezembro de 2023, em atendimento ao Acórdão 1.295/2017-Plenário.

Atenciosamente,

(*Assinado eletronicamente*)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DAVI ALCOLUMBRE
Presidente do Senado Federal
Brasília – DF

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80120731.

ACÓRDÃO Nº 806/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.992/2024-2
1.1. Apenso: 017.599/2025-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional
3. Interessados: Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério da Previdência Social; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
4. Unidades: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Previdência Social
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional, integrada com aspectos de conformidade, com o objetivo de avaliar a política de previdência social rural, com foco no segurado especial, a qual abrangeu as concessões e os pagamentos realizados entre janeiro e dezembro de 2023, em atendimento ao Acórdão 1.295/2017-Plenário;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso V, 239, inciso II, e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, nos arts. 4º, 6º e 11 da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência, que:

9.1.1. no prazo de 60 dias a contar da ciência desta deliberação, apresentem plano de ação, com duração não superior a 450 dias, para a implementação do sistema de cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais, cujas informações são necessárias para a caracterização da condição de segurado especial, conforme preveem os arts. 19-D do Decreto 3048/99, 38-B da Lei 8.213/1991 e 25, § 1º, da Emenda Constitucional (EC) 103/2019;

9.1.2. durante a vigência do plano de ação de que trata o item anterior, informem a este Tribunal as eventuais dificuldades enfrentadas para obtenção e utilização de informações, integração dos sistemas e estruturação do aludido sistema, inclusive identificando órgãos e entidades que eventualmente apresentem algum óbice ao compartilhamento de dados ou integração de sistemas, com suas respectivas justificativas;

9.2. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar que disponibilizem ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social, quando solicitado, as informações e dados de suas competências, bem como permitam integrações de sistemas e viabilizem soluções tecnológicas capazes de estruturar o cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais, nos termos dos arts. 19-D do Decreto 3.048/99, 38-A da Lei 8.213/1991 e 25, § 1º, da EC 103/2019;

9.3. recomendar ao Ministério da Previdência Social que avalie o atual diferencial de idade mínima de aposentadoria entre trabalhadores urbanos e rurais e, se for o caso, que elabore, com base no art. 13, II, do Decreto 11.356/2023, proposta de alteração legislativa alinhada aos princípios da equidade e da justiça social, bem como ao disposto no art. 201, **caput**, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942284.

9.4. encaminhar a presente deliberação, juntamente com o relatório e o voto que a compõem, ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), à Casa Civil da Presidência da República, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, destacando as seguintes constatações:

9.4.1. a duração das aposentadorias por idade de valor igual a um salário mínimo é significativamente maior no caso dos trabalhadores rurais, quando comparada com a dos urbanos e a do Benefício de Prestação Continuada (aposentadoria social) às pessoas idosas;

9.4.2. a diferença na duração dos benefícios decorre do aumento mais acentuado da expectativa de vida dos aposentados rurais nas últimas décadas e do fato de o diferencial de idade mínima de aposentadoria entre rurais e urbanos ter se mantido constante para os homens (5 anos) desde a promulgação da CF/1988 e sido ampliado para as mulheres (7 anos) com a EC 103/2019;

9.4.3. não foram identificadas justificativas técnicas para a manutenção, no cenário atual, do diferencial de idade mínima de aposentadoria favorável ao segurado rural em relação ao urbano;

9.5. autorizar, desde logo, o monitoramento das determinações e recomendações constantes desta deliberação, a fim de verificar se as situações que as motivaram foram solucionadas; e

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 10/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/4/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0806-10/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942284.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional, integrada com aspectos de conformidade, com o objetivo de avaliar a política de previdência social rural, com foco no segurado especial, a qual abrangeu as concessões e os pagamentos realizados entre janeiro e dezembro de 2023, em atendimento ao Acórdão 1.295/2017-Plenário (Relator: Ministro José Mucio Monteiro).

2. Por meio da referida decisão, o Tribunal decidiu, dentre outras questões, determinar à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) que, dentro da programação de fiscalizações do TCU, realizasse auditoria na concessão de aposentadorias rurais e de outros benefícios correlatos.

3. Tal determinação se fundamentou na constatação da alta materialidade da despesa com benefícios rurais e no baixo grau de cumprimento das regras de contribuição previdenciária na política de previdência rural, além da precariedade na confirmação da autenticidade dos documentos comprobatórios do segurado especial.

4. A presente auditoria teve como foco a implementação da política de previdência social rural e envolveu setores do Ministério da Previdência Social (MPS) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) responsáveis pela operacionalização do reconhecimento do direito, pela manutenção e pelo pagamento de benefícios e pela prestação de serviços previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

5. O volume de recursos fiscalizados totalizou R$ 151,8 bilhões, correspondente às despesas com benefícios previdenciários rurais pagos durante o exercício de 2023.

6. A metodologia adotada pela equipe de auditoria envolveu, além da análise documental e de entrevistas com gestores e servidores, a realização de análise de dados, em especial, com uso das bases de dados Maciça e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC).

7. Conforme dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), em 2023, a aposentadoria rural representava cerca de 22% dos benefícios concedidos, correspondendo a um total de R$ 1.510.130.024,00 em benefícios pagos. Mais de 99% das aposentadorias rurais são concedidas por idade, com baixa representatividade daquelas concedidas por tempo de contribuição.

8. Como é de conhecimento amplo, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tem apresentado déficits consecutivos que refletem um desequilíbrio entre arrecadação e despesas. Em 2023, as despesas com benefícios previdenciários superaram as receitas em R$ 306,2 bilhões.

9. De acordo com o BEPS de dezembro de 2023, havia 23,4 milhões de benefícios previdenciários urbanos e 10,1 milhões de benefícios rurais. Embora a quantidade de benefícios previdenciários rurais equivalha a cerca de 43% da quantidade dos urbanos, o déficit da previdência rural representa mais que o dobro da previdência urbana.

10. Segundo o Resultado do Regime Geral de Previdência Social de dezembro de 2023[1], entre 2021 e 2023, observa-se um aumento de 5,4% na arrecadação líquida da clientela urbana, enquanto houve uma redução de 32,6% na arrecadação referente à clientela rural, demonstrando que a política de previdência social rural tem contribuído significativamente para a continuidade do déficit no RGPS.

11. Como registrado anteriormente, o foco do presente trabalho é no **segurado especial**. Nesse sentido, cabe compreender que os trabalhadores rurais são classificados como:

[1] Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/resultados-do-rgps

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942283.

a) Empregado: aquele que presta serviço de natureza rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração;

b) Contribuinte individual: quem presta serviço de natureza rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego;

c) Trabalhador avulso: quem presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviço de natureza rural;

d) 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:

d.1) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade agropecuária em área de até quatro módulos fiscais e de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do **caput** do art. 2º da Lei 9.985/2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida;

d.2) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e

d.3) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de dezesseis anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas d.1 e d.2, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

12. Os segurados especiais, assim, são uma categoria específica de trabalhadores rurais que incluem pequenos proprietários rurais, meeiros, arrendatários, pescadores artesanais e indígenas que trabalham individualmente ou em regime de economia familiar, sem empregados permanentes. Tais segurados têm direito a benefícios previdenciários específicos.

13. Com base na análise de riscos realizada na fase de planejamento, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

a) Questão 1: Quais os principais fatores que levam a falhas na identificação e caracterização da condição de segurado especial da previdência rural?

b) Questão 2: Qual é o desempenho da política de previdência rural em termos de cobertura e de promoção da equidade da duração de aposentadorias?

14. A partir dessas questões, a equipe de auditoria elencou quatro achados, sobre os quais, passo a discorrer. Importa destacar que os quatro achados buscam responder às duas questões acima, contudo, o segundo achado está relacionado mais diretamente à questão 1, enquanto o primeiro, terceiro e quarto achados, à questão 2.

15. Registro que as análises e conclusões da equipe de auditoria estão integralmente transcritas no relatório que acompanha a presente deliberação, inclusive com informações detalhadas em tabelas e gráficos, de modo a facilitar a compreensão. Por essa razão, neste momento, atenho-me às informações mais relevantes e à discussão dos encaminhamentos propostos.

II

16. O primeiro achado é que "*a duração das aposentadorias por idade dos trabalhadores rurais tem sido significativamente maior do que a dos urbanos*". A imensa maioria das aposentadorias rurais é concedida pelo critério da idade. Para esse tipo de concessão, não é exigida nenhuma contribuição prévia e direta do segurado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942283.

17. A Lei 8.213/1991, em seu art. 48, estabelece a idade mínima para aposentadoria dos segurados urbanos e rurais, conforme reproduzido a seguir:

> "*Art. 48. A aposentadoria por idade será devida ao segurado que, cumprida a carência exigida nesta Lei, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta), se mulher.*
>
> *§ 1º Os limites fixados no caput são reduzidos para sessenta e cinquenta e cinco anos no caso de trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea a do inciso I, na alínea g do inciso V e nos incisos VI e VII do art. 11.*
>
> *§ 2º Para os efeitos do disposto no § 1º deste artigo, o trabalhador rural deve comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício pretendido, computado o período a que se referem os incisos III a VIII do § 9º do art. 11 desta Lei.*
>
> *§ 3º Os trabalhadores rurais de que trata o § 1º deste artigo que não atendam ao disposto no § 2º deste artigo, mas que satisfaçam essa condição, se forem considerados períodos de contribuição sob outras categorias do segurado, farão jus ao benefício ao completarem 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta) anos, se mulher.*
>
> *§ 4º Para efeito do § 3º deste artigo, o cálculo da renda mensal do benefício será apurado de acordo com o disposto no inciso II do caput do art. 29 desta Lei, considerando-se como salário-de-contribuição mensal do período como segurado especial o limite mínimo de salário-de-contribuição da Previdência Social.*"

18. Como visto, a lei estabelece uma idade mínima para aposentadoria 5 anos menor para o trabalhador rural, tanto para homens como para mulheres. Contudo, no que diz respeito às mulheres, a Emenda Constitucional (EC) 103/2019 aumentou a idade mínima para aposentadoria das trabalhadoras urbanas de 60 para 62 anos, mantendo a idade mínima para as trabalhadoras rurais. Desse modo, atualmente, a diferença de idade mínima entre trabalhadores urbanos e rurais é de 5 anos para homens e de 7 anos para mulheres.

19. Esse dado deve ser analisado de forma conjugada com a informação acerca da expectativa de vida do trabalhador urbano e rural. Conforme destacado pela equipe de auditoria, houve uma forte convergência da expectativa de vida do trabalhador urbano e rural no período de 1999 e 2018. Em 1999, a diferença era da ordem de 6 anos a mais para o trabalhador urbano. Já em 2018, essa diferença caiu para menos de 1 ano.

20. O aumento da expectativa de vida dos beneficiários da previdência rural, aliado à idade mínima reduzida para a concessão da aposentadoria rural, tem resultado em uma maior duração desse benefício em comparação com a duração da aposentadoria por idade urbana.

21. Conforme demonstrado pela equipe de auditoria, entre 2019 e 2024, a duração média da aposentadoria por idade das trabalhadoras rurais foi de 26,6 anos, enquanto a das trabalhadoras urbanas foi de 18,9 anos. Considerando apenas as seguradas especiais rurais, a duração foi de 24,5 anos. Já a duração do Benefício de Prestação Continuada (BPC) à mulher idosa foi de 14,7 anos.

22. No caso dos homens que se aposentaram como segurados especiais e que recebiam um salário mínimo, a duração média foi de 18,9 anos no mesmo período. Já a duração da aposentadoria por idade dos trabalhadores urbanos foi de 13,5 anos e a duração do BPC ao homem idoso foi de 12,7 anos.

23. Sobre esse ponto, por oportuno, reproduzo trecho do relatório de auditoria (peça 103):

> "*63. Segundo Giambiagi et al. (2023) 'em relação à experiência internacional no tema da previdência rural, é notável que a existência de tratamento diferenciado para os trabalhadores rurais e/ou ocupados na agropecuária não é prática comum, sendo predominante o tratamento similar entre trabalhadores urbanos e rurais'. E ainda:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942283.

> *'A diferenciação de idades de aposentadoria poderia ser justificada pela existência de um diferencial relevante da expectativa de (sobre)vida entre trabalhadores urbanos e rurais, de maneira a igualar a duração média dos benefícios entre as clientelas. Contudo, inexiste evidência robusta de diferença de expectativa de sobrevida desfavorável aos trabalhadores rurais. Existe, a rigor, evidência do contrário. Conforme mostrado por Albuquerque (2019), a expectativa de sobrevida de indivíduos que residiam em áreas rurais foi superior à obtida para a área urbana, para ambos os sexos e para todas as idades.'*
>
> *64. Isso é corroborado por informações fornecidas pela SRGPS no âmbito desta auditoria (não auditadas) as quais indicam que a duração média efetiva da aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais aumentou de 8,82 anos, em 2004, para 19,84 anos, em 2023, enquanto o aumento no caso dos trabalhadores urbanos foi de 13,58 para 15,32 no mesmo período.*"

24. É de se imaginar que a intenção do legislador ao estabelecer diferentes idades mínimas para as aposentadorias, menor para os trabalhadores rurais em relação aos trabalhadores urbanos, tenha se baseado na natureza do trabalho rural e das condições de vida no campo na época da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Contudo, as condições de trabalho, tanto na área urbana quanto na área rural, se transformaram ao longo dos anos, o que pode ser comprovado pela convergência da expectativa de vida dos trabalhadores nas duas áreas, conforme citado anteriormente.

25. É sabido que a modernização da agropecuária e a melhoria das condições de trabalho no campo, de modo geral, levou a uma redução da pobreza na área rural brasileira. Esses são alguns dos fatores que podem explicar o aumento mais acentuado observado na expectativa de vida dos segurados rurais, tanto por uma melhor qualidade de vida, como pelo maior acesso à tratamentos de saúde.

26. Por outro lado, recentes pesquisas[2] tem demonstrado que parte do grupo dos trabalhadores urbanos é marcada por condições de trabalho precárias, a exemplo dos trabalhadores da construção civil e estivadores.

27. Neste contexto, a diferenciação de idade mínima para aposentadoria entre trabalhadores rurais e urbanos, a partir de uma análise objetiva, considerando as evidências trazidas aos autos, merece ser objeto de estudo aprofundado pelos formuladores e executores das políticas públicas previdenciárias.

28. É fato que essa diferenciação leva a uma duração significativamente maior das aposentadorias rurais e, considerando que, em sua imensa maioria, as aposentadorias rurais não possuem contribuição prévia dos beneficiários, essa duração mais longa eleva substanciamente o custo da previdência rural e, consequentemente, o déficit do RGPS.

29. Contudo, entendo que uma análise primordialmente objetiva não se amolda ao presente caso, visto que a questão está imersa também em aspectos subjetivos. É preciso ponderar os impactos fiscais e sociais, tanto da manutenção da diferenciação de idade mínima, quanto de uma eventual convergência, à luz dos princípios da isonomia, da equidade e da justiça social.

30. Desse modo, entendo pertinente, com ajustes, a proposta da unidade instrutora de **recomendar ao Ministério da Previdência Social que avalie o atual diferencial de idade mínima de aposentadoria entre trabalhadores urbanos e rurais** e, se for o caso, que elabore proposta de alteração legislativa que vise a estabelecer parâmetros condizentes com o contexto laboral e de expectativa de vida. Acolho também a proposta de encaminhar cópia do relatório de auditoria e desta deliberação à Casa Civil e às comissões específicas do Congresso Nacional, para que tenham ciência dessas análises e conclusões.

---

[2] Disponível em 1) *https://revistapesquisa.fapesp.br/vida-de-estivador* ;e 2) *RI UFPE: As condições de trabalho na construção civil: da informalidade a precarização*;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942283.

III

31. O segundo achado, por sua vez, evidencia a "*demora na implementação do sistema de cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)*". A auditoria constatou que essa demora se deve, em especial, à dificuldade no compartilhamento de dados entre órgãos, além da ausência de parâmetros objetivos para aferir o quantitativo de segurados especiais. A ausência desse sistema compromete a comprovação da condição de segurado especial e pode gerar atrasos na concessão de benefícios, insegurança jurídica e aumento de custos administrativos.

32. A não implementação do cadastro contraria o princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37 da Constituição Federal, que impõe à administração pública a prestação de serviços de forma eficaz, com uso racional dos recursos. Além disso, há expressa obrigação legal para a criação do sistema, estabelecida pela Lei 8.213/1991 e pelos Decretos 3.048/1999 e 10.047/2019.

33. O reconhecimento da condição de segurado especial exige a comprovação do exercício da atividade rural, requisito essencial para o acesso a benefícios previdenciários, a exemplo da aposentadoria por idade, auxílio-doença e salário-maternidade. Embora não haja a exigência de contribuição prévia, a comprovação da atividade rural é indispensável.

34. Segundo o INSS, a principal dificuldade enfrentada pelos trabalhadores rurais para realizar essa comprovação é a falta de documentação formal, uma vez que a atividade rural é exercida majoritariamente sem vínculo formal. A ausência de documentação, aliada a dificuldades específicas decorrentes da baixa escolaridade e do analfabetismo digital, contribui significativamente para o indeferimento de benefícios e, consequentemente, para o aumento da judicialização.

35. O sistema de cadastro dos segurados especiais no CNIS serviria exatamente para facilitar o acesso dos segurados aos benefícios previdenciários, além de diminuir o custo operacional dos órgãos envolvidos.

36. Esse sistema, no entanto, não foi implementado até o momento.

37. A equipe de auditoria registrou que o INSS apontou alguns desafios que dificultam essa implementação, tais como lacunas conceituais na legislação que dificultam a sua operacionalização, entraves no compartilhamento de dados entre órgãos, limitações técnicas das bases externas e preocupações dos órgãos gestores com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), além de sobrecarga administrativa e escassez de pessoal.

38. Mesmo assim, o INSS já obteve acesso a diversas bases de dados relevantes e está em negociação para incorporar outras. Conforme listado no relatório de auditoria, as bases de dados necessárias para a implementação do sistema estão sob a gestão dos seguintes órgãos: i) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); ii) Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB); iii) Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); e iv) Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

39. Diante desse cenário, entendo pertinente a expedição de **determinação para que, em 60 dias, o Ministério da Previdência Social, juntamente com o Instituto Nacional do Seguro Social e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), apresentem plano de ação**, com duração não superior a 450 dias, para a implementação do sistema de cadastro dos segurados especiais no CNIS, de modo a atender ao previsto nos arts. 19-D do Decreto 3.048/99, 38-B da Lei 8.213/1991 e 25, § 1º, da EC 103/2019.

40. Adicionalmente, cabe **determinar também ao Incra, à Receita Federal, ao MPA e ao MDA que disponibilizem ao Ministério da Previdência Social e ao INSS, quando solicitados, os dados sob sua gestão ou de sua competência**, bem como permitam a integração de sistemas necessários à estruturação do cadastro dos segurados especiais no CNIS.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942283.

IV

41. O terceiro e quarto achados estão correlacionados e dizem respeito, respectivamente, à "*baixa formalização e arrecadação dos segurados especiais*" e à "*alta taxa de judicialização de benefícios de aposentadoria rurais*".

42. Como descrito pela equipe de auditoria, a não exigência de contribuições diretas do segurado especial, com concessão de benefícios por idade condicionada apenas à comprovação da atividade rural – muitas vezes suportada em autodeclaração e registro de testemunhas –, embora facilite o acesso à proteção social, contribui significativamente para a baixa formalização e compromete a sustentabilidade do sistema previdenciário.

43. A baixa formalização, inclusive, contribui para a existência do chamado "*gap* de reconhecimento de contribuições previdenciárias", que é a diferença do valor dos tributos que seriam devidos de acordo com a legislação vigente e o valor dos tributos de fato recolhidos pelos contribuintes. Tal situação evidencia a ocorrência de subdeclaração e resulta na consequente evasão de receitas.

44. Esse ponto, inclusive, já foi enfrentado pelo Tribunal, por meio do Acórdão 888/2024-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), ao identificar a ausência de estudos por parte da Receita Federal para mensurar o *gap* das contribuições previdenciárias. Naquela oportunidade, o relator apontou que, apesar da relevância do tema, a Receita Federal não adotava metodologia semelhante àquela aplicada ao PIS/Cofins para estimar a diferença entre a arrecadação efetiva e a potencial, o que comprometia a efetividade das ações de fiscalização.

45. Contudo, a implantação de mecanismos eficazes de monitoramento e validação dos contribuintes no sistema previdenciário rural depende diretamente da disponibilidade de informações. A baixa formalização e a falta de sistemas integrados, como o citado cadastro dos segurados especiais no CNIS, tratado no segundo achado de auditoria, acaba por perpetuar esse problema.

46. Na mesma linha, a alta judicialização da concessão de benefícios previdenciários rurais também decorre, em grande medida, da ausência de sistemas que suportem a análise de documentos e informações, o que gera baixa eficiência no atendimento à demanda e ocasiona demora exacerbada no exame dos pedidos. Como consequência, os beneficiários buscam a via judicial, na qual há a possibilidade de produção de prova em juízo e concessão de antecipação de tutela.

47. Conforme demonstrado pela equipe de auditoria, a taxa de judicialização na concessão de benefícios previdenciários urbanos, entre 2019 e 2024, passou de 10% para 15,75%, enquanto a dos benefícios rurais saltou de 17% para 34,22% no mesmo período, tendo atingido o pico de 41% em 2022.

48. Essa diferença na taxa de judicialização aparenta estar diretamente ligada à baixa formalização dos segurados rurais e à ausência de sistemas eficientes que suportem a análise das comprovações.

49. É necessário, portanto, investir na definição de critérios objetivos de comprovação, padronização de exigências e disponibilidade de informações, de modo a facilitar o acesso de quem tem direito ao benefício e, ao mesmo tempo, evitar concessões indevidas.

50. Assim, uma evolução legislativa e a implementação do cadastro dos segurados especiais no CNIS tendem a contribuir para a melhoria da eficiência na concessão dos benefícios, na diminuição do "*gap* de reconhecimento de contribuições previdenciárias" e, consequentemente, na diminuição do estímulo à busca pela via judicial.

51. Nesse contexto, em linha com a manifestação da unidade especializada, entendo que as determinações e recomendações propostas nos itens anteriores atacam também esses achados de auditoria, não sendo necessário, portanto, medidas adicionais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942283.

V

52. Ante às relevantes constatações desta auditoria, entendo que há significativas oportunidades de melhoria operacionais e de evoluções legislativas relacionadas à política de previdência social rural, em especial, no que concerne ao segurado especial.

53. De um lado, com base em estudos sólidos, uma eventual evolução legislativa poderá promover um ambiente mais equânime, valorizando e reconhecendo as peculiaridades afetas a cada setor laboral, mas ainda assim conferindo tratamento isonômico entre trabalhadores urbanos e rurais, levando em consideração o atual contexto laboral e social, com reflexos significativos na sustentabilidade da previdência rural e, em última instância, contribuindo para o equilíbrio das contas públicas.

54. De outro lado, a cooperação entre os diversos órgãos envolvidos é essencial para que se reduzam as dificuldades de acesso dos segurados aos benefícios previdenciários elegíveis e confira maior agilidade ao processo. Esse ponto é de extrema relevância, ainda mais considerando a diretriz da atual presidência deste Tribunal de ter o cidadão no foco. Para este trabalho, o cidadão é o segurado especial, beneficiário da previdência social rural.

55. Assim, em linha com o proposto pela unidade especializada, com os ajustes que entendo pertinentes, proponho que o Tribunal:

a) **determine** ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) que:

a.1) no prazo de 60 dias a contar da ciência desta deliberação, apresentem plano de ação, com duração não superior a 450 dias, para a implementação do sistema de cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais, cujas informações são necessárias para a caracterização da condição de segurado especial, conforme preveem os arts. 19-D do Decreto 3048/99, 38-B da Lei 8.213/1991 e 25, § 1º, da EC 103/2019;

a.2) durante a vigência do plano de ação de que trata o item anterior, informem a este Tribunal as eventuais dificuldades enfrentadas para obtenção e utilização de informações, integração dos sistemas e estruturação do aludido sistema, inclusive identificando órgãos e entidades que eventualmente apresentem algum óbice ao compartilhamento de dados ou integração de sistemas, com suas respectivas justificativas;

b) **determine** ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar que disponibilizem ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social, quando solicitado, as informações e dados de suas competências, bem como permitam integrações de sistemas e viabilizem soluções tecnológicas capazes de estruturar o cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais, nos termos dos arts. 19-D do Decreto 3048/99, 38-A da Lei 8.213/1991 e 25, § 1º, da EC 103/2019;

c) **recomende** ao Ministério da Previdência Social, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o atual diferencial de idade mínima de aposentadoria entre trabalhadores urbanos e rurais e, se for o caso, que elabore, com base no art. 13, II, do Decreto 11.356/2023, proposta de alteração legislativa alinhada aos princípios da equidade e da justiça social, bem como ao disposto no art. 201, **caput**, da CF/1988;

d) **encaminhe** a presente deliberação ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), à Casa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942283.

Civil da Presidência da República, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, destacando as seguintes constatações:

d.1) a duração das aposentadorias por idade de valor igual a um salário mínimo é significativamente maior no caso dos trabalhadores rurais, quando comparada com a dos urbanos e a do Benefício de Prestação Continuada (aposentadoria social) às pessoas idosas;

d.2) a diferença na duração dos benefícios decorre do aumento mais acentuado da expectativa de vida dos aposentados rurais nas últimas décadas e do fato de o diferencial de idade mínima de aposentadoria entre rurais e urbanos ter se mantido constante para os homens (5 anos) desde a promulgação da CF/1988 e sido ampliado para as mulheres (7 anos) com a EC 103/2019; e

d.3) não foram identificadas justificativas técnicas para a manutenção, no cenário atual, do diferencial de idade mínima de aposentadoria favorável ao segurado rural em relação ao urbano.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de março de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942283.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 006.992/2024-2 [Apenso: TC 017.599/2025-3]
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidades: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Previdência Social
Interessados: Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério da Previdência Social; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL, INTEGRADA COM ASPECTOS DE CONFORMIDADE. POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL. FOCO NO SEGURADO ESPECIAL. CONCESSÕES E PAGAMENTOS REALIZADOS ENTRE JANEIRO E DEZEMBRO DE 2023. NÃO IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO DOS SEGURADOS ESPECIAIS NO CNIS. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO DAS IDADES MÍNIMAS PARA APOSENTADORIA DOS TRABALHADORES RURAIS. ELEVADO ÍNDICE DE JUDICIALIZAÇÃO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional, integrada com aspectos de conformidade, com o objetivo de avaliar a política de previdência social rural, com foco no segurado especial, a qual abrangeu as concessões e os pagamentos realizados entre janeiro e dezembro de 2023, em atendimento ao Acórdão 1.295/2017-Plenário (Relator: Ministro José Mucio Monteiro).

2. Transcrevo, a seguir, no essencial e com ajustes de forma, o relatório elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (peça 103):

"***1. INTRODUÇÃO***

1. Esta auditoria de natureza operacional integrada com aspectos de conformidade, que tem como objeto a política de previdência social rural, foi realizada com fundamento no inciso II do artigo 239 do Regimento Interno/TCU.

1.1. Problema identificado

2. É alta a materialidade da despesa com benefícios rurais. Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), em 2023, 1.145.724 benefícios rurais foram concedidos, somando um valor total de R$ 1.510.130.024. Na folha de pagamento de dezembro de 2023 foram emitidos 10.130.164 pagamentos de benefícios previdenciários rurais, totalizando um montante de R$ 11.739.823.763. A maior parte dos beneficiários previdenciários rurais eram segurados especiais.

3. Trabalhos anteriores e entrevistas com servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Ministério da Previdência Social (MPS) demonstraram que há baixo grau de cumprimento das regras de contribuição previdenciária na política de previdência rural e precariedade na confirmação da autenticidade dos documentos comprobatórios de segurado especial, situação fática que gera alto risco de erros de inclusão. Além disso, há baixo grau de identificação dos segurados especiais (em razão dos incentivos à informalidade) e elevado grau de judicialização de benefícios rurais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

1.2. Deliberação que originou a fiscalização

4. A fiscalização decorre do Acórdão 1295/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro (TC 001.040/2017-0).

1.3. Objetivo e escopo da auditoria

5. A presente auditoria teve como objetivo avaliar a política de previdência social rural, com foco no segurado especial.

6. O objeto da auditoria consistiu na política de previdência social rural, abrangendo principalmente as concessões e pagamentos realizados entre janeiro e dezembro de 2023.

7. Quanto à delimitação espacial do objeto, foram examinados os setores do MPS com atribuição de implementação de políticas públicas de previdência social e setores do INSS que operacionalizam o reconhecimento do direito, a manutenção e o pagamento de benefícios e os serviços previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

8. O volume de recursos fiscalizados totalizou R$ 151,8 bilhões, correspondente às despesas com benefícios previdenciários rurais em 2023 (BEPS, Volume 29, nº 2 - fevereiro/2024).

9. É importante mencionar que não estão no escopo desta auditoria: procedimentos de revisão de concessão de benefícios; e de avaliação pericial de benefícios rurais.

1.4. Questões de auditoria

10. Com base na análise de riscos realizada na fase de planejamento, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

> *'Questão 1: Quais os principais fatores que levam a falhas na identificação e caracterização da condição de segurado especial da previdência rural?*
>
> *Questão 2: Qual é o desempenho da política de previdência rural em termos de cobertura e de promoção da equidade da duração de aposentadorias?'*

1.5. Metodologia

11. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria 280/2010, alterada pela Portaria TCU 185/2020) e com observância ao Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta pelos auditados aos exames.

12. O detalhamento da metodologia e das limitações encontra-se no Apêndice I deste relatório.

1.6. Organização do relatório

13. Este relatório está organizado em capítulos que apresentam uma breve visão geral do objeto, os quatro achados identificados, as conclusões e as propostas de encaminhamento. Nos elementos pós-textuais estão dispostos: o detalhamento dos métodos empregados; os processos conexos; a análise dos comentários dos gestores; as listas de gráficos, quadros, tabelas e siglas; e, por fim, as referências.

2. VISÃO GERAL

2.1. Considerações gerais

14. À Secretaria de Regime Geral de Previdência Social (SRGPS), órgão específico e singular do MPS, compete acompanhar e avaliar a implementação das políticas e diretrizes da previdência social pelo INSS, bem como propor e acompanhar as políticas de gestão dos cadastros da previdência, conforme previsto no art. 13 do Decreto 11.356/2023.

15. Compete ao INSS operacionalizar o reconhecimento do direito, a manutenção e o pagamento de benefícios e os serviços previdenciários do RGPS.

16. Conforme a Lei 8.212/1991, a previdência social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

17. Destaca-se, portanto, que a previdência social é una e a divisão entre categorias urbano e rural é meramente didática. Essa categorização ajuda a ilustrar como as condições de trabalho e as características socioeconômicas variam entre os trabalhadores urbanos e rurais, refletindo em suas contribuições e benefícios.

18. Os trabalhadores rurais são segurados obrigatórios da previdência social como:

a) Empregado: aquele que presta serviço de natureza rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração;

b) Contribuinte individual: quem presta serviço de natureza rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego;

c) Trabalhador avulso: quem presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviço de natureza rural;

d) 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:

*d.1) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade agropecuária em área de até quatro módulos fiscais e de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do **caput** do art. 2º da Lei 9.985/2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida;*

d.2) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e

d.3) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de dezesseis anos de idade ou a este equiparado, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

Números da previdência social rural

19. A tabela abaixo apresenta a quantidade e o valor dos benefícios previdenciários concedidos no mês de dezembro de 2023, bem como a quantidade e o valor do acumulado em 2023 e dos benefícios previdenciários emitidos (conceito que será explicado adiante) no mês de dezembro de 2023.

Tabela 1 – Benefícios Previdenciários Concedidos e Emitidos para as Clientelas Urbana e Rural (dezembro/2023)

BENEFÍCIOS CONCEDIDOS					BENEFÍCIOS EMITIDOS	
Clientela	Acumulado em 2023		Dezembro/2023		Dezembro/2023	
	Quantidade	Valor (R$ Mil)	Quantidade	Valor (R$)	Quantidade	Valor (R$)
Total	**5.159.696**	**8.981.819**	**440.584**	**772.277.790**	**33.504.616**	**56.234.089.620**
Urbana	4.013.972	7.471.691	351.387	654.127.232	23.404.134	44.531.819.550
Rural	1.145.724	1.510.128	89.197	118.150.559	10.100.482	11.702.270.070

Fonte: BEPS Volume 28 nº 12 - dezembro/2023 e Anuário Estatístico da Previdência Social 2023.

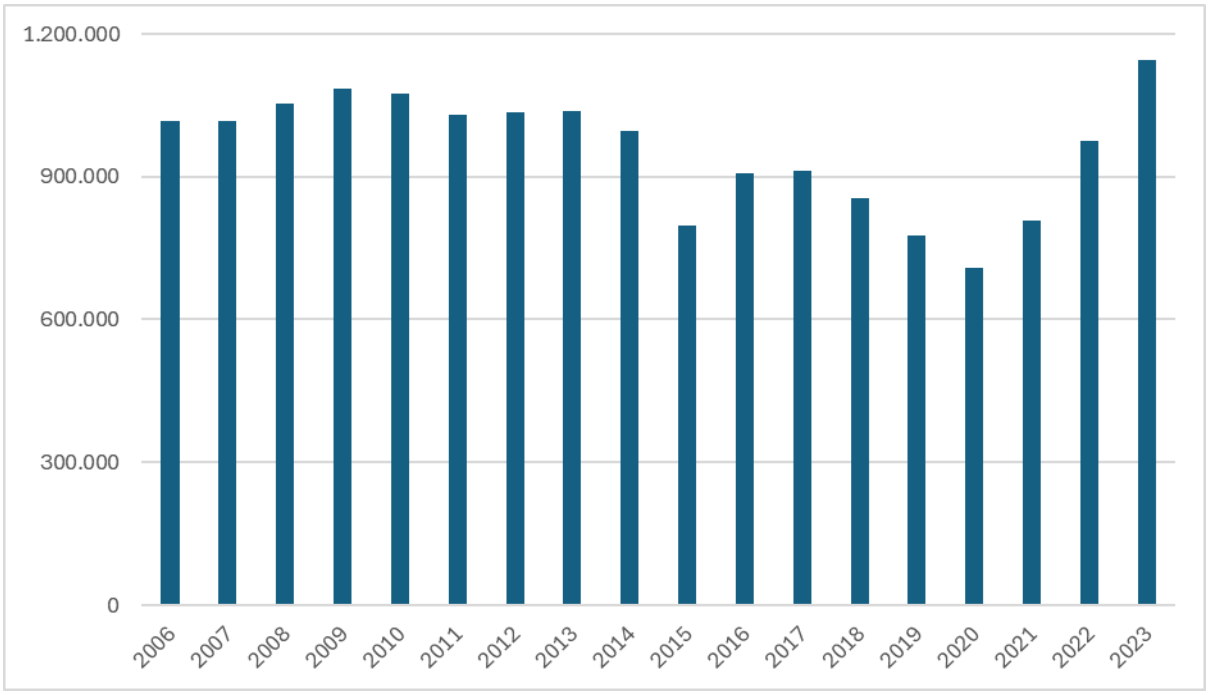
20. Em 2023, 22% dos benefícios previdenciários concedidos (1.145.724 de um total de 5.159.696) referiam-se à clientela rural. Os benefícios previdenciários concedidos correspondem aos requerimentos formalizados pelos segurados junto à Previdência Social, que, após análise, são deferidos por atenderem aos requisitos exigidos. A concessão é registrada na Data de Despacho do Benefício (DDB), marco que define quando o benefício foi aprovado para pagamento. O número de benefícios previdenciários concedidos não inclui pensões alimentícias nem desdobramentos de pensões por morte, pois essas frações pertencem a um mesmo benefício. O valor informado corresponde à Renda Mensal Inicial (RMI), sem considerar complementos, descontos ou prestações atrasadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

21. Em dezembro de 2023, 30% dos benefícios previdenciários emitidos (10.100.482 de um total de 33.504.616) pertenciam à clientela rural. Os benefícios previdenciários emitidos referem-se aos créditos efetivamente processados e encaminhados à rede bancária para pagamento dos benefícios ativos. Incluem valores regulares e complementos positivos de pequena monta, como revisões, reativações e decisões judiciais. A quantidade de benefícios emitidos pode superar a de benefícios ativos, pois um mesmo benefício pode gerar mais de um crédito em determinada competência. Os valores emitidos são líquidos, resultantes da dedução de impostos, pensões e outros descontos sobre o valor bruto do benefício. O período de referência é o mês de competência do benefício, incluindo eventuais parcelas do abono anual (13º salário), pagas nos meses de setembro e dezembro.

22. O gráfico abaixo demonstra a evolução anual da quantidade de benefícios previdenciários rurais concedidos no período de 2013 a 2023.

Gráfico 1 - Evolução da Quantidade de Benefícios Rurais Concedidos de 2013 a 2023



Fonte: BEPS Volume 28 nº 12 - dezembro/2023.

23. Observa-se uma tendência geral de estabilidade, porém com oscilações ao longo do período analisado. Inicialmente, entre 2013 e 2020, houve uma redução gradual na quantidade de concessões. A partir de 2021, essa tendência se inverteu, registrando um aumento contínuo até atingir seu ponto mais alto em 2023.

24. A seguir apresentam-se duas tabelas com as aposentadorias rurais, que representam um subconjunto dos benefícios previdenciários rurais, concedidas por faixa etária e sexo e logo após o valor médio das aposentadorias rurais concedidas, também, por faixa etária e sexo.

Tabela 2 - Aposentadorias Rurais Concedidas por Faixas Etárias Segundo Sexo e Grupo de Aposentadoria

Faixa Etária	HOMENS				MULHERES			
	Aposentadorias por			Total	Aposentadorias por			Total
	Idade	Tempo de Contribuição	Invalidez		Idade	Tempo de Contribuição	Invalidez	
Até 45	1	1	145	147	3	–	152	155
46 a 50	1	5	134	140	–	1	145	146
51 a 55	10	32	227	269	11.652	2	161	11.815
56 a 60	10.995	47	224	11.266	4.319	7	44	4.370
61 a 65	3.283	25	46	3.354	1.403	1	29	1.433
66 a 70	346	–	4	350	251	–	3	254

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

acima 70	*104*	*–*	*1*	*105*	*167*	*–*	*2*	*169*
Total	***14.740***	***110***	***781***	***15.631***	***17.795***	***11***	***536***	***18.342***

Fonte: BEPS Volume 28 nº 12 - dezembro/2023.

Tabela 3 - Valor Médio das Aposentadorias Rurais Concedidas por Faixas Etárias Segundo Sexo e Grupo de Aposentadoria

Faixa Etária	***HOMENS***				***MULHERES***			
	Aposentadorias por			***Total***	***Aposentadorias por***			***Total***
	Idade	***Tempo de Contribuição***	***Invalidez***		***Idade***	***Tempo de Contribuição***	***Invalidez***	
Até 45	*1.320,00*	*1.320,00*	*1.336,90*	*1.336,67*	*1.320,00*	*–*	*1.325,58*	*1.325,47*
46 a 50	*1.320,00*	*1.963,10*	*1.324,95*	*1.347,70*	*–*	*1.320,00*	*1.320,00*	*1.320,00*
51 a 55	*1.320,00*	*1.899,93*	*1.340,06*	*1.405,91*	*1.321,30*	*2.163,48*	*1.320,00*	*1.321,42*
56 a 60	*1.334,76*	*2.226,22*	*1.320,01*	*1.338,18*	*1.321,62*	*2.850,45*	*1.320,00*	*1.324,05*
61 a 65	*1.366,83*	*2.756,05*	*1.320,00*	*1.376,54*	*1.328,13*	*2.942,64*	*1.320,00*	*1.328,88*
66 a 70	*1.359,84*	*–*	*1.320,00*	*1.359,38*	*1.320,00*	*–*	*1.320,00*	*1.320,00*
acima 70	*1.326,11*	*–*	*1.320,00*	*1.326,05*	*1.320,21*	*–*	*1.320,00*	*1.320,20*
Total	***1.342,42***	***2.231,52***	***1.329,82***	***1.348,04***	***1.321,88***	***2.567,52***	***1.321,58***	***1.322,62***

Fonte: BEPS Volume 28 nº 12 - dezembro/2023.

25. A Tabela 2 mostra que as aposentadorias rurais por idade representam a grande maioria das concessões para ambos os sexos. Destacam-se as faixas etárias de 56 a 60 anos para homens (10.995 concessões) e de 51 a 55 anos para mulheres (11.652 concessões). A aposentadoria por invalidez concentra-se principalmente nas faixas etárias mais jovens (até 55 anos), sendo particularmente significativa na faixa etária até 45 anos, com 145 casos masculinos e 152 femininos. Já as aposentadorias por tempo de contribuição possuem pouca representatividade, somando 110 casos para homens e apenas 11 casos para mulheres.

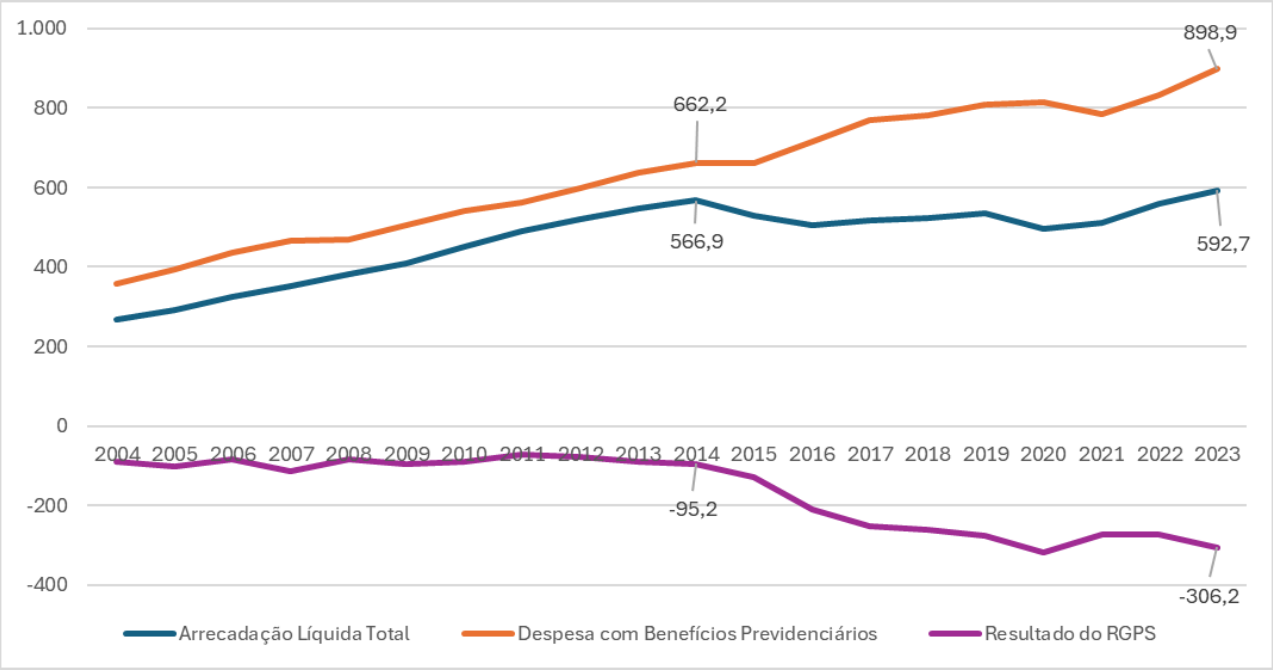
26. A Tabela 3 apresenta os valores médios dessas aposentadorias rurais concedidas, destacando que as aposentadorias por tempo de contribuição têm valores médios mais elevados que as demais modalidades. Para homens, o valor médio dessa modalidade é R$ 2.231,52, contra R$ 1.342,42 por idade e R$ 1.329,82 por invalidez. Nas mulheres, as aposentadorias por tempo de contribuição apresentam média de R$ 2.567,52, superior às aposentadorias por idade (R$ 1.321,88) e por invalidez (R$ 1.322,62). Observa-se ainda que os valores médios das aposentadorias por idade e invalidez apresentam pouca variação conforme a faixa etária, indicando uniformidade nessas concessões, ao passo que a aposentadoria por tempo de contribuição exibe valores médios superiores e maior variação.

27. Esses dados destacam o perfil predominante das aposentadorias rurais, caracterizado pela concessão majoritária por idade, com valores médios relativamente homogêneos e representatividade baixa das aposentadorias por tempo de contribuição, apesar do valor médio mais elevado.

28. Em relação aos aspectos orçamentários, os resultados financeiros do RGPS têm apresentado déficits consecutivos que refletem um desequilíbrio entre arrecadação e despesas. Em 2023, as despesas com benefícios previdenciários superaram as receitas em R$ 306,2 bilhões. O gráfico abaixo evidencia uma tendência de crescimento do desequilíbrio financeiro do RGPS:

Gráfico 2 - Resultado do RGPS em R$ Milhões Anuais (corrigidos pelo INPC para dez/2023)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.



Fonte: Resultados do Regime Geral de Previdência Social – meses de dezembro de 2004 até 2023 (disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/resultados-do-rgps).
Fator de correção do INPC obtido em: https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores

29. Os dados históricos, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), demonstram que o déficit do RGPS não é um fenômeno recente, mas sim uma tendência consolidada ao longo das últimas duas décadas. Desde 2002, o regime apresenta resultados negativos, com um agravamento a partir de 2014, quando o déficit foi de R$ 95,2 bilhões. Em 2023, esse déficit foi cerca de três vezes maior (R$ -306,2 bilhões).

30. De acordo com o BEPS de dezembro de 2023, havia 23,4 milhões de benefícios previdenciários urbanos e 10,1 milhões de benefícios rurais. Embora a quantidade de benefícios previdenciários rurais equivalha a cerca de um terço da quantidade dos urbanos, o déficit da previdência rural é maior do que o da previdência urbana, conforme evidenciado na tabela abaixo:

Tabela 4 - Resultado do RGPS por Clientela Urbana e Rural em R$ Milhões Anuais (corrigidos pelo INPC para dez/2023)

Item	Acumulado no Ano					
	2021		2022		2023	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Arrecadação Líquida Total (1)	12.738,99	554.256,07	9.612,31	558.426,53	8.584,20	584.082,30
Renúncias Previdenciárias (2)	14.130,22	43.229,92	12.451,97	36.241,21	13.277,40	51.973,20
Despesa com Benefícios Previdenciários (3)	179.365,25	694.933,49	173.140,77	671.992,13	185.776,40	713.096,50
Resultado do RGPS (1+2-3)	-152.495,93	-97.447,50	-151.076,38	-77.234,39	-163.914,70	-77.041,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

Fonte: p. 7 e 8 do Resultado do Regime Geral de Previdência Social – dezembro de 2023 (disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/resultados-do-rgps).
Nota: (1) No caso do urbano, é o resultado da soma da arrecadação líquida urbana, dos recebimentos de compensações previdenciárias (Comprev) e da compensação à desoneração da folha de pagamento. No caso do rural, é a soma da arrecadação líquida rural.
(2) No caso do urbano, é o resultado da soma das estimativas das renúncias previdenciárias do Simples Nacional, de Entidades Filantrópicas, do Microempreendedor Individual (MEI) e da Compensação da Desoneração da Folha de Pagamento. No caso do rural, é o resultado da estimativa de renúncias previdenciárias da Exportação da Produção Rural (EC nº 33) e Funrural.
(3) No caso do urbano, é a soma dos benefícios previdenciários urbanos, do passivo judicial urbano e dos pagamentos de compensações previdenciárias (Comprev). No caso do Rural, é a soma dos benefícios previdenciários rurais e do passivo judicial rural.

31. Em relação à arrecadação líquida do RGPS, observa-se uma evolução positiva na clientela urbana, com aumento de 5,4%, passando de R$ 554,2 bilhões em 2021 para R$ 584,1 bilhões em 2023. Já na arrecadação rural ocorreu uma redução de 32,6% no mesmo período, caindo de R$ 12,7 bilhões em 2021 para R$ 8,5 bilhões em 2023. Esse comportamento evidencia uma tendência distinta entre as duas clientelas quanto à capacidade arrecadatória do sistema previdenciário.

32. Quanto às renúncias previdenciárias, observa-se um aumento no segmento urbano, crescendo de R$ 43,2 bilhões em 2021 para R$ 52,0 bilhões em 2023, o que corresponde a uma variação positiva de 20,2%. Já as renúncias associadas à clientela rural reduziram de R$ 14,1 bilhões em 2021 para R$ 13,2 bilhões em 2023, representando uma redução de 6,0%. Esse cenário evidencia que o crescimento das renúncias previdenciárias está concentrado principalmente no segmento urbano, com impacto direto na arrecadação líquida desse grupo.

33. As despesas com benefícios previdenciários apresentaram crescimento tanto no segmento urbano quanto no rural. As despesas urbanas aumentaram em 2,6%, passando de R$ 695,0 bilhões em 2021 para R$ 713,1 bilhões em 2023. As despesas rurais também cresceram, registrando uma alta de 3,6%, de R$ 179,4 bilhões para R$ 185,8 bilhões no mesmo intervalo.

34. O déficit previdenciário tem aumentado, sobretudo na previdência rural. O resultado negativo rural cresceu de R$ 152,5 bilhões em 2021 para R$ 164,0 bilhões em 2023, representando um aumento de 7,5%. Em contraste, o déficit urbano apresentou uma redução de R$ 97,4 bilhões em 2021 para R$ 77,0 bilhões em 2023, indicando uma queda de 20,9%. A manutenção de um elevado déficit rural indica a necessidade de aprimoramentos na gestão e nas políticas específicas dessa clientela, dado o crescente aumento dessas despesas no contexto do RGPS.

35. A tabela abaixo apresenta uma visão detalhada do pagamento das aposentadorias por idade (espécie B41) e por tempo de contribuição (espécie B42) da clientela rural, segmentada pelas principais formas de filiação dos beneficiários em dezembro de 2023.

Tabela 5 - Aposentadoria por Idade e Tempo de Contribuição por Principais Formas de Filiação e por Clientela (urbana e rural)

Espécie	***Forma de Filiação***	***Clientela Rural***
Aposentadoria por Idade (41)	*Segurado Especial*	*6.486.184 (93,5%)*
	Contribuinte Individual	*34.732 (0,5%)*
	Empregado	*214.655 (3,1%)*
	Desempregado	*195.174 (2,8%)*
	Outras categorias[1]	*3.947 (0,1%)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

	Subtotal	***6.934.184 (99,6%)***
Aposentadoria por Tempo de Contribuição (42)	*Empregado*	*20.716 (80,8%)*
	Contribuinte Individual	*529 (2,1%)*
	Desempregado	*3.357 (13,1%)*
	Outras categorias²	*1.024 (4,0%)*
	Subtotal	***25.626 (0,4%)***
Total Geral	***Todas as espécies***	***6.960.318 (100%)***

Fonte: Maciça INSS (dados referentes a Maciça de dezembro de 2023).
Nota: ¹ Outras categorias da espécie 41 incluem: Avulso, Empresário, Doméstico, Facultativo, Rural equiparado e Optante.
² Outras categorias da espécie 42 incluem: Avulso, Empresário, Doméstico, Facultativo, Rural equiparado, Segurado Especial e Optante.

36. As aposentadorias por idade (B41) representam a maioria dos benefícios concedidos à clientela rural, respondendo por 99,6% do total (6.960.318 benefícios).

37. Quanto às principais formas de filiação, há uma predominância da categoria Segurado Especial na concessão das aposentadorias por idade rurais, representando 93,5% desses benefícios (6.934.184 casos).

38. Para as aposentadorias por tempo de contribuição (B42), na clientela rural, prevalece a categoria Empregado, com 80,8% das concessões (20.716 casos), enquanto Desempregados correspondem a 13,1% (3.357 casos).

39. Esses dados evidenciam que a aposentadoria rural é amplamente concedida pela modalidade por idade, especialmente de segurados especiais.

2.2. Marco regulatório

40. As principais normas que dizem respeito ao objeto da auditoria são as seguintes:

*a) A Constituição Federal (CF) inclui a eficiência entre os princípios a que a administração pública deve obedecer (art. 37, **caput**), enquanto o art. 6º, **caput**, define que a previdência é um direito social. Além disso, outros artigos dizem respeito à previdência, tais como a competência concorrente para legislar (art. 24), base de cálculo para contribuição previdenciária (§ 8º, inciso V, art. 195), organização do RGPS (inciso I, art. 201) e idade para aposentadoria (inciso II, § 7º, art. 195);*

b) A Lei 8.212/1991, em sua alínea 'a', inciso V, art. 12 estabelece que empregado rural é segurado obrigatório da previdência social, as alíneas 'a', 'b' e 'c', inciso VII, art. 12 estabelecem que o segurado especial é segurado obrigatório e o art. 25 prevê a contribuição do segurado especial;

c) A Lei 8.213/1991 dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social, estabelece em seu art. 11 as condições de segurado especial para aposentadoria rural, no art. 12 a manutenção da categoria de segurado especial sob certas condições, no art. 39 a concessão de benefícios para segurados especiais, no art. 48 a idade para aposentadoria por idade de trabalhadores rurais e a comprovação do exercício de atividade rural e no art. 106 os documentos para comprovação de atividade rural;

d) O Decreto 3.048/1999, que aprova o regulamento da Previdência Social, estabelece, entre outros dispositivos, no art. 19-D o cadastro dos segurados especiais.

41. Outras normas sobre os temas abordados neste trabalho, utilizadas como critérios de auditoria, são apresentadas diretamente na descrição dos achados de auditoria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

2.3. Histórico do objeto

42. A política de previdência social rural no Brasil tem evoluído significativamente ao longo das décadas. Desde suas origens até as reformas recentes, diversas mudanças foram implementadas para melhorar a inclusão e proteção dos trabalhadores rurais.

43. A política de previdência social rural no Brasil tem suas raízes na necessidade de proteção social para os trabalhadores rurais, que historicamente eram excluídos dos benefícios garantidos aos trabalhadores urbanos. A primeira tentativa significativa de incluir trabalhadores rurais no sistema previdenciário ocorreu com a criação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963. Este estatuto estabeleceu o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), oferecendo benefícios como aposentadoria por invalidez, aposentadoria por velhice, pensão por morte, entre outros. No entanto, a aplicação prática do estatuto foi limitada pela falta de recursos e infraestrutura adequados.

44. A criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural) em 1971, durante o governo Médici, marcou um avanço significativo na inclusão dos trabalhadores rurais na previdência social. Este programa ampliou a cobertura previdenciária e introduziu benefícios como aposentadoria por invalidez, aposentadoria por velhice, pensão por morte e auxílio-funeral, além de serviços de saúde e assistência social. O Prorural foi uma resposta às demandas históricas dos trabalhadores rurais por maior proteção social e visava também conter o êxodo rural, incentivando a permanência dos trabalhadores no campo.

45. A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na universalização dos direitos previdenciários, equiparando os trabalhadores rurais aos urbanos no acesso aos benefícios sociais. A partir desse momento, os trabalhadores rurais passaram a ter direito a benefícios previdenciários como aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, pensão por morte e auxílio-doença. A Constituição de 1988 garantiu um piso de benefícios igual ao salário-mínimo e reduziu a idade para aposentadoria para sessenta anos para homens e 55 anos para mulheres, além de ampliar as condições de elegibilidade.

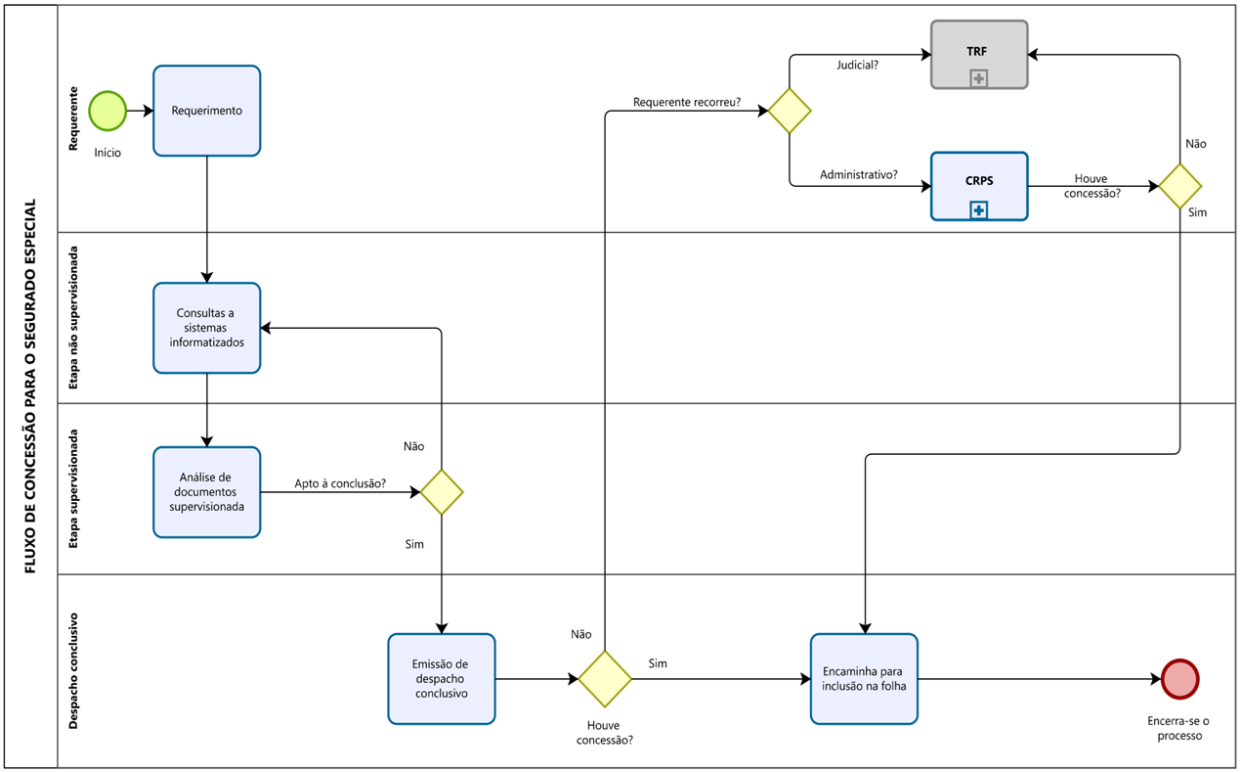
<u>O Segurado Especial</u>

46. Os segurados especiais são uma categoria específica de trabalhadores rurais que têm direito a benefícios previdenciários diferenciados. Incluem pequenos proprietários rurais, meeiros, arrendatários, pescadores artesanais e indígenas que trabalham individualmente ou em regime de economia familiar, sem empregados permanentes.

47. A legislação define critérios específicos para o enquadramento como segurado especial e o fluxo do requerimento desse benefício pode ser observado no Quadro 1 - Fluxo Simplificado para o requerimento do benefício de Segurado Especial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

Quadro 1 - Fluxo Simplificado para o requerimento do benefício de Segurado Especial



Fonte: elaboração da equipe de auditoria a partir de informações obtidas na Jornada do Segurado Especial promovida pelo INSS (JOR-SE-001-23).

3. ACHADOS DE AUDITORIA

48. Esta seção detalha os achados de auditoria relevantes evidenciados durante a fase de execução de auditoria. As questões de auditoria são abordadas nos achados conforme demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 2 – Relação das Questões de Auditoria com os Achados

▪ ***Questões***	▪ ***Achados***
▪ *Questão 1*	▪ *Seção 3.2*
▪ *Questão 2*	▪ *Seção 3.1*
	▪ *Seção 3.3*
	▪ *Seção 3.4*

3.1. A duração das aposentadorias por idade dos trabalhadores rurais tem sido significativamente maior do que a dos urbanos

49. A aposentadoria rural por idade, espécie B41, é concedida a segurados especiais (como produtores rurais, pescadores artesanais, entre outros) sem a exigência de contribuição direta, bem como a outros trabalhadores rurais (empregados etc.). O aumento da expectativa de vida dos beneficiários da previdência rural, aliado à idade mínima reduzida para a concessão da aposentadoria rural, tem resultado em uma maior duração desse benefício em comparação com a duração da aposentadoria por idade urbana.

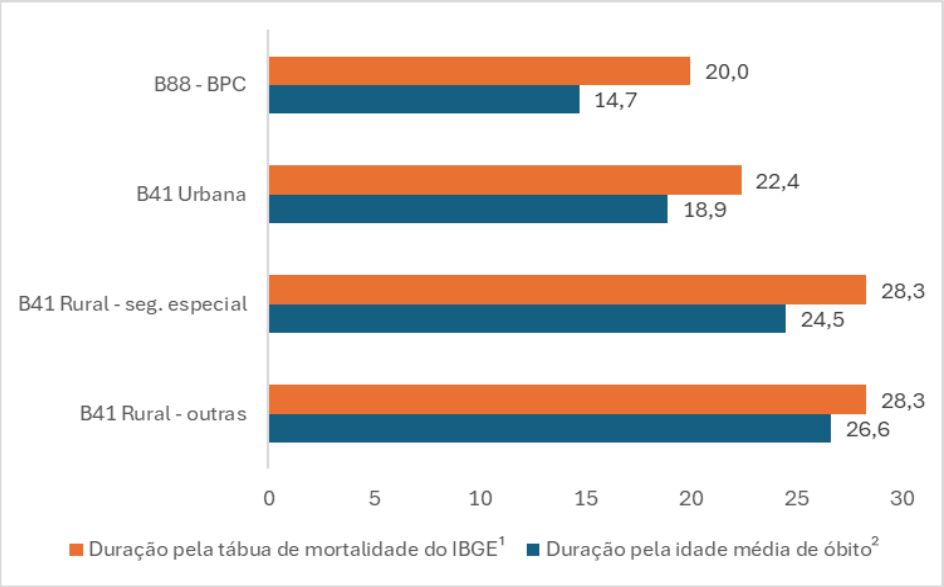
50. No caso das mulheres que se aposentaram como seguradas especiais, a duração entre a idade de elegibilidade e a idade média de óbito das beneficiárias que faleceram entre 2019 e 2024 foi de 24,5 anos. A duração da aposentadoria por idade das demais trabalhadoras rurais foi ainda maior: 26,6 anos. Já no caso das trabalhadoras urbanas, essa duração foi significativamente menor: 18,9 anos. Foram consideradas nessa análise comparativa somente as aposentadorias cujo valor era de um salário-mínimo, a fim de aumentar a semelhança entre esses três subgrupos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

51. Quando se compara a duração das aposentadorias das seguradas especiais com a duração do Benefício de Prestação Continuada (BPC) à mulher idosa (14,7 anos), a diferença chega a quase dez anos. Apesar de o BPC ser um benefício assistencial (não-contributivo), a equipe de auditoria entende que essa comparação também é válida, pois o BPC é voltado para pessoas em situação de grande vulnerabilidade socioeconômica e a maior parte dos segurados especiais não contribui para a previdência ou contribui muito pouco, o que permite a classificação de ambos os benefícios como 'aposentadorias sociais'. Essa expressão, utilizada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), refere-se a aposentadorias não contributivas.

52. Além disso, a equipe de auditoria também comparou a duração dos benefícios desses grupos com base na expectativa de vida da tábua de mortalidade divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2023, conforme as respectivas idades de elegibilidade à aposentadoria.

Gráfico 3 - Duração do Benefício (anos) com Base na Expectativa de Vida na Idade de Elegibilidade - Mulheres com Benefício de Um Salário-mínimo



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados da Maciça (folha de pagamento do INSS), do Sirc (Sistema Nacional de Informações de Registro Civil) e de outros bancos de dados disponíveis no LabContas (repositório central de dados e informações para o controle do TCU), bem como nas tábuas de mortalidade de 2023 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (disponíveis em https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9126-tabuas-completas-de-mortalidade.html).

Nota: (1) Foi considerada a tábua de mortalidade geral das mulheres brasileiras, pois não há tábuas específicas para os subgrupos apresentados no gráfico.

(2) Foi considerada a idade média de óbito dos beneficiários de cada subgrupo que faleceram no período de 2019 a 2024, calculada conforme metodologia descrita no Apêndice I.

53. A quantidade de beneficiárias falecidas, a idade de elegibilidade atual ao benefício, a média da idade de falecimento e o desvio padrão podem ser observados na tabela abaixo, para cada um dos subgrupos de mulheres com benefício de um salário-mínimo:

Tabela 6 – Informações Consideradas na Análise da Duração pela Idade Média de Óbito Mulheres com Benefício de Um Salário-mínimo

Espécie de benefício	Tipo de segurada	Quantidade	Idade de elegibilidade atual (anos)	Idade média de óbito (anos)	Desvio padrão (anos)
Aposentadoria por idade (B41)	Rural – outras	52.588	55	81,64	8,75
	Rural – segurada especial	549.611	55	79,50	9,65
	Urbana	372.847	62	80,91	9,63

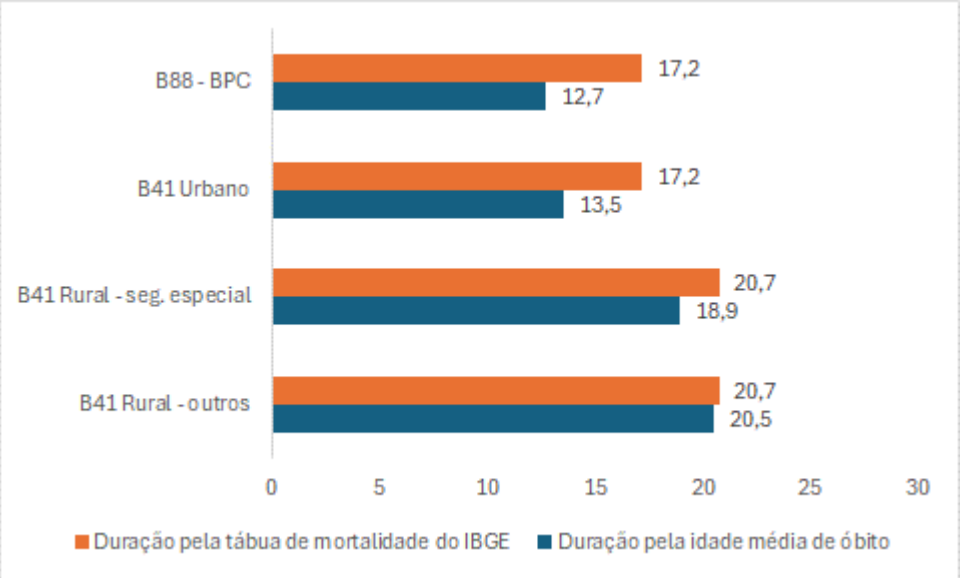
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

BPC (B88)	*Não se aplica*	*319.132*	*65*	*79,70*	*7,80*

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados da Maciça, do Sirc e de outros bancos de dados disponíveis no LabContas.
Nota: A idade média de óbito refere-se ao período de 2019 a 2024 e foi calculada conforme metodologia descrita no Apêndice I.

54. No caso dos homens que se aposentaram como segurados especiais e que recebiam um salário-mínimo, a duração entre a idade de elegibilidade e a idade média de óbito dos beneficiários que faleceram entre 2019 e 2024 foi de 18,9 anos. A duração da aposentadoria por idade dos demais trabalhadores rurais foi de 20,5 anos e a dos urbanos foi de 13,5 anos. Comparando a duração das aposentadorias dos segurados especiais com a duração do BPC ao homem idoso, 12,7 anos, observa-se uma diferença de 6,2 anos, conforme pode ser observado na tabela abaixo.

Gráfico 4 - Duração do Benefício com Base na Expectativa de Vida na Idade de Elegibilidade
Homens com Benefício de Um Salário-mínimo



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria (mesma metodologia do Gráfico 3).

55. A quantidade de beneficiários falecidos, a idade de elegibilidade atual ao benefício, a média da idade de falecimento e o desvio-padrão podem ser observados na tabela abaixo, para cada um dos subgrupos de homens com benefício de um salário-mínimo:

Tabela 7 – Informações Consideradas na Análise da Duração pela Idade Média de Óbito
Homens com Benefício de Um Salário-mínimo

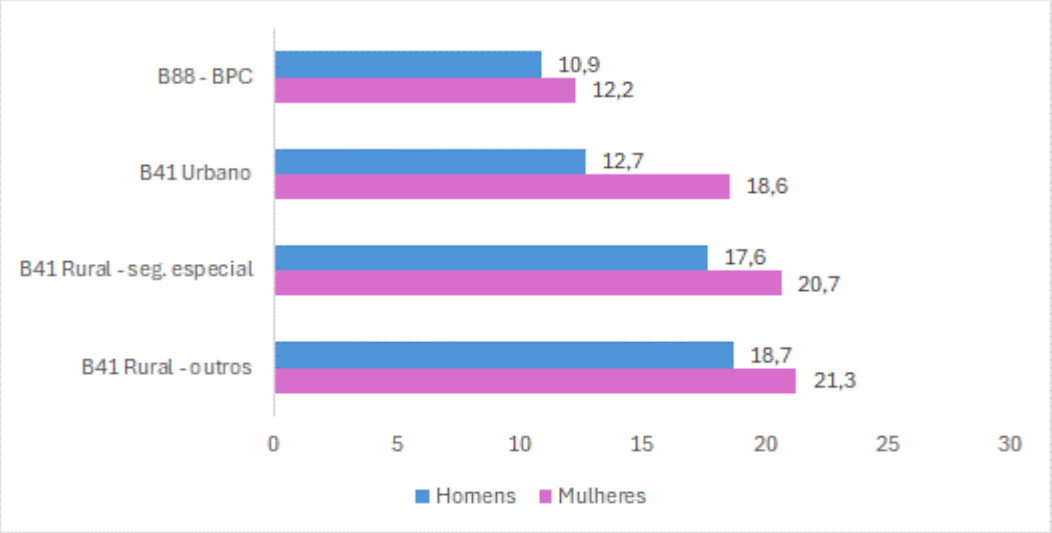
Espécie de benefício	***Tipo de segurado***	***Quantidade***	***Idade de elegibilidade atual (anos)***	***Idade média de óbito (anos)***	***Desvio padrão (anos)***
Aposentadoria por idade (B41)	*Rural – outros*	*60.321*	*60*	*80,54*	*8,25*
	Rural – segurado especial	*502.132*	*60*	*78,93*	*8,48*
	Urbano	*285.510*	*65*	*78,52*	*8,07*
BPC (B88)	*Não se aplica*	*311.339*	*65*	*77,71*	*7,32*

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria (mesma metodologia da Tabela 6).

56. Todas as diferenças nas durações se mostraram estatisticamente significativas com base no teste Z ($p < 0,05$), dentro de cada grupo (mulheres e homens). Quando são consideradas as médias das idades de aposentadoria efetiva (na data do início do benefício – DIB), em vez das idades de elegibilidade previstas em lei, o resultado mostra durações menores. Contudo, ainda assim houve diferenças estatisticamente significativas entre os subgrupos, conforme se observa no gráfico abaixo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

Gráfico 5 - Duração do Benefício com Base nas Idades Médias de Óbito (2019-2024) e de Aposentadoria (2023), para Homens e Mulheres com Benefício de Um Salário-mínimo



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados da Maciça e de outros bancos de dados disponíveis no LabContas.

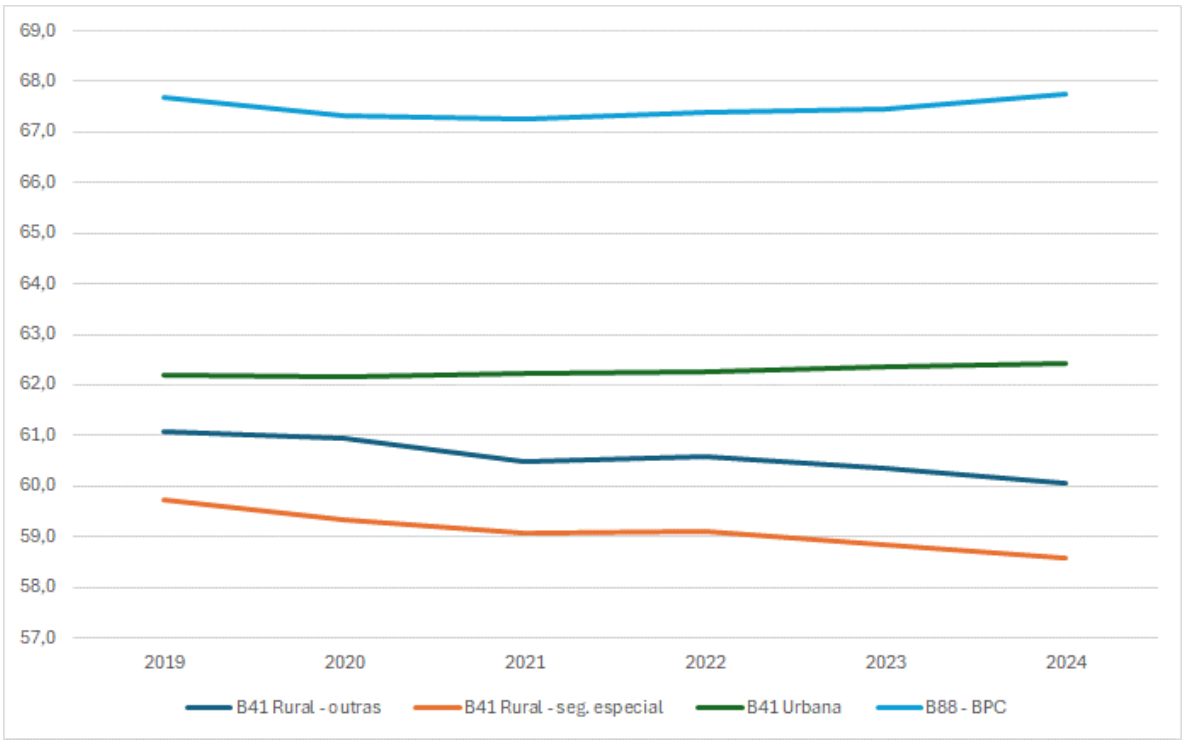
57. A percepção da aposentadoria em idade posterior à idade de elegibilidade pode ocorrer em razão de diversos fatores. Com base em análise de amostra de casos, a equipe de auditoria pode citar os seguintes fatores: protocolização de novos requerimentos pelos segurados em casos de indeferimento pelo INSS, em vez de recorrerem da decisão; requerimento de aposentadoria híbrida, para a qual é necessário que o segurado rural possua idade mínima igual à do segurado urbano; mudanças na renda familiar após requerimento de BPC anteriormente indeferido; entre outros. O primeiro fator é um problema especialmente no caso dos trabalhadores rurais, pois muitos enfrentam dificuldades para comprovar o tempo de atividade rural necessário para se aposentar, situação essa que será explorada com mais profundidade nos achados seguintes.

58. Apesar da diferença entre a idade média de aposentadoria e a idade mínima ser maior no caso dos trabalhadores rurais, é importante salientar que a grande maioria deles de fato passa a receber o benefício da aposentadoria por idade quando alcança a idade mínima. Por exemplo, na Tabela 2 (aposentadorias rurais concedidas em novembro/2024) pode-se observar que 74,5% dos homens se aposentaram por idade na faixa de 56-60 anos e 64,1% das mulheres, na faixa de 51-55 anos.

59. Os gráficos a seguir apresentam análise de tendência da idade de aposentadoria (na DIB), no período de 2019 a 2024, para cada um dos subgrupos comparados. Observa-se tendência de redução dessa idade somente no caso da clientela rural do RGPS.

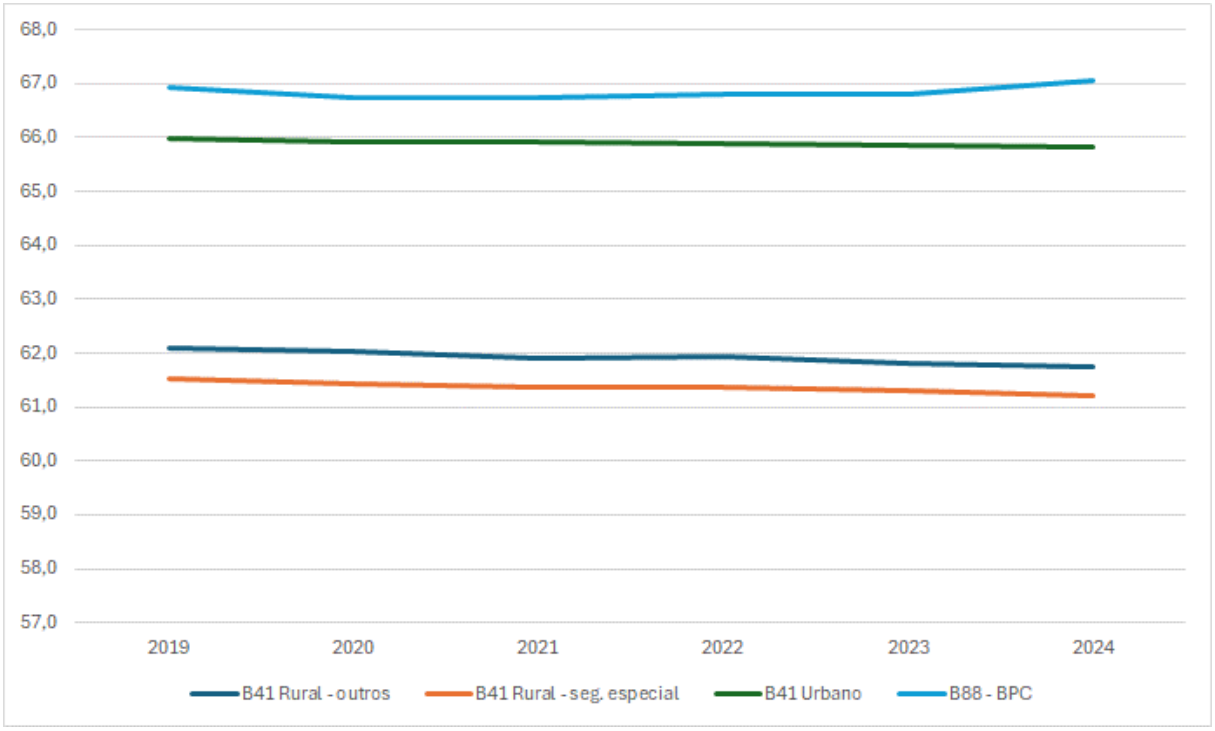
Gráfico 6 - Idade de Aposentadoria (na DIB) de Mulheres com Benefício de Um Salário-mínimo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados da Maciça e de outros bancos de dados disponíveis no LabContas.

Gráfico 7 - Idade de Aposentadoria (na DIB) de Homens com Benefício de Um Salário-mínimo



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados da Maciça e de outros bancos de dados disponíveis no LabContas.

60. O legislador optou por estabelecer idade mínima para a aposentadoria dos trabalhadores rurais menor do que a dos trabalhadores urbanos, provavelmente em razão da natureza do trabalho rural e das condições de vida no campo na época da promulgação da CF/1988. Entretanto, a equipe de auditoria não identificou, no cenário atual, justificativa técnica para a manutenção do significativo diferencial de idade de aposentadoria entre trabalhadores urbanos e rurais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

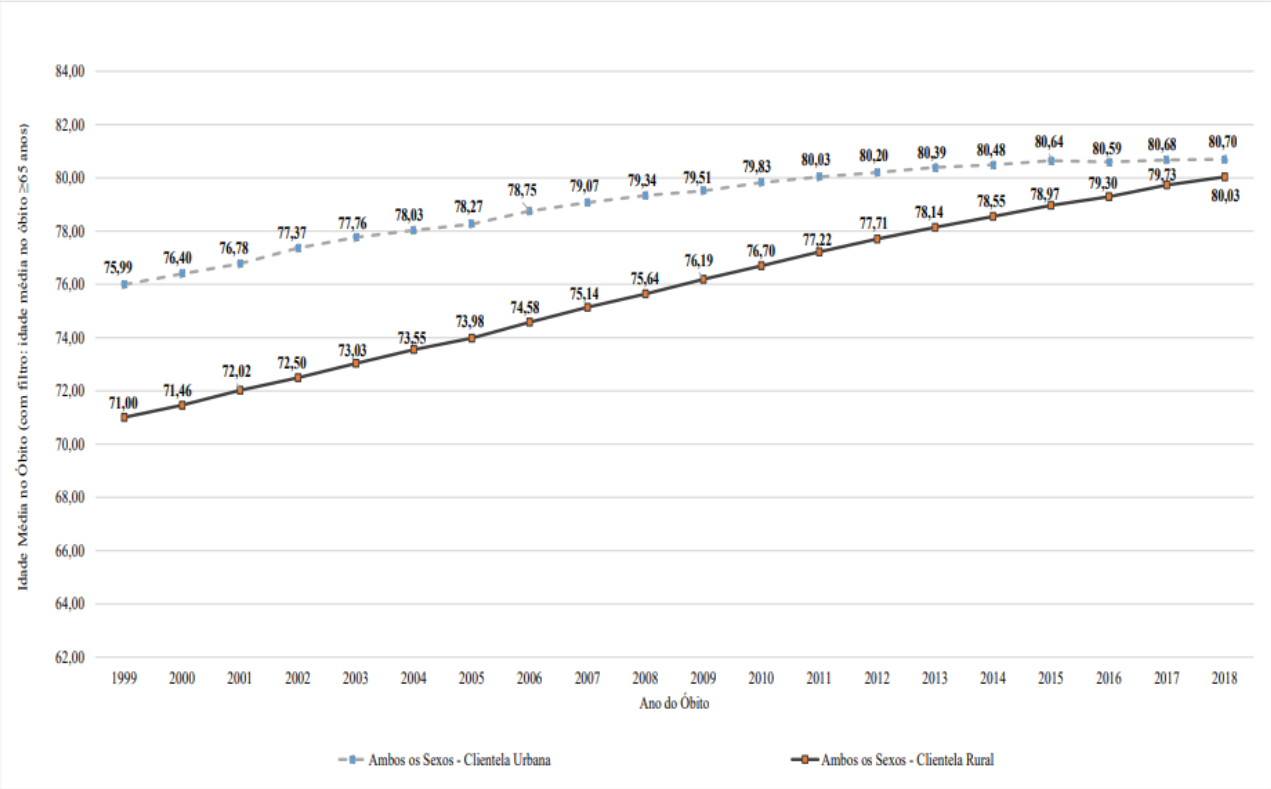
61. Como boa parte do grupo dos trabalhadores urbanos (p. ex., os da construção civil) são marcados por condições de trabalho tão ou até mais precárias do que aquelas dos trabalhadores rurais, o tratamento diferenciado com base no setor de atividade pode ser objeto de questionamento. Giambiagi, Nagamine e Sidone (2023) trazem outros argumentos nesse sentido:

> *'(...) ainda que comprovado o caráter originalmente mais rigoroso fisicamente do trabalho do setor rural, comparativamente ao setor urbano, essa diferença se reduziu substancialmente em meio ao crescente processo de mecanização. Entretanto, o diferencial de idade de aposentadoria manteve-se constante para os homens (5 anos) e foi ampliado para as mulheres (7 anos).*
>
> *Claramente, o setor rural vem passando por profundas alterações nas últimas décadas, com avanço da mecanização, ganhos de produtividade, uso mais intensivo de capital e tecnologia, crescimento da produção, maior qualidade do emprego e formalização e impactos positivos sobre a remuneração dos trabalhadores. Em 2022, por exemplo, o setor não foi aquele com menor nível de rendimento médio real, ficando com patamar acima dos segmentos de alojamento e alimentação e serviços domésticos, bem como foi um dos poucos que apresentou incremento da renda média no período entre 2012 e 2022. Na realidade, no período de 2012 a 2022, entre os grandes grupos de atividade econômica, a agropecuária foi o setor que teve o melhor desempenho em termos de evolução do rendimento médio real do trabalho no referido período (...)*
>
> *Considerando como proxy de pobreza, a renda domiciliar per capita de até 1/4 do salário-mínimo, o total de trabalhadores nesta faixa, na agropecuária, caiu de 2,3 milhões para cerca de 1,2 milhão de pessoas entre 2012 e 2022 (queda de 49,1%), ou seja, caiu quase pela metade. A ausência de evidências contrárias à manutenção dessa tendência demanda a contínua reavaliação das políticas públicas e do tratamento diferenciado dado à previdência rural, principalmente em relação ao critério de diferenciação de tratamento por setor de atividade.*
>
> *(...) é esperada a migração por parte dos trabalhadores entre setores de atividade econômica, notadamente de atividades rurais para urbanas, tendo em vista as transformações no setor rural nas décadas recentes. Assim, torna-se ainda mais discutível a definição de critérios de tratamento diferenciado a partir do setor de atividade econômica, sendo desejável a utilização de critérios mais transversais, como, por exemplo, a partir do nível de renda, de maneira a permitir maior justiça e equidade à política previdenciária em relação ao tratamento de seus segurados.'*

62. O aumento mais acentuado da expectativa de vida dos aposentados rurais pode ser apontado como causa da inequidade na duração dos benefícios. Isso porque os dados do INSS mostram que, entre 1999 e 2018, houve forte convergência da idade média de óbito entre os beneficiários rurais e urbanos aposentados por idade pelo RGPS. Enquanto em 1999 os urbanos viviam em média cinco anos a mais que os rurais, em 2018 essa diferença caiu para menos de um ano.

Gráfico 8 – Idade Média de Óbito – Aposentadorias por Idade Urbanas e Rurais – 1998 a 2018

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.



Fonte: GIAMBIAGI, Fabio; NAGAMINE, Rogério; Sidone, Otávio. A reforma previdenciária que faltou: a revisão das regras de aposentadoria rural. Textos para discussão #11. FGV IBRE, 2024.

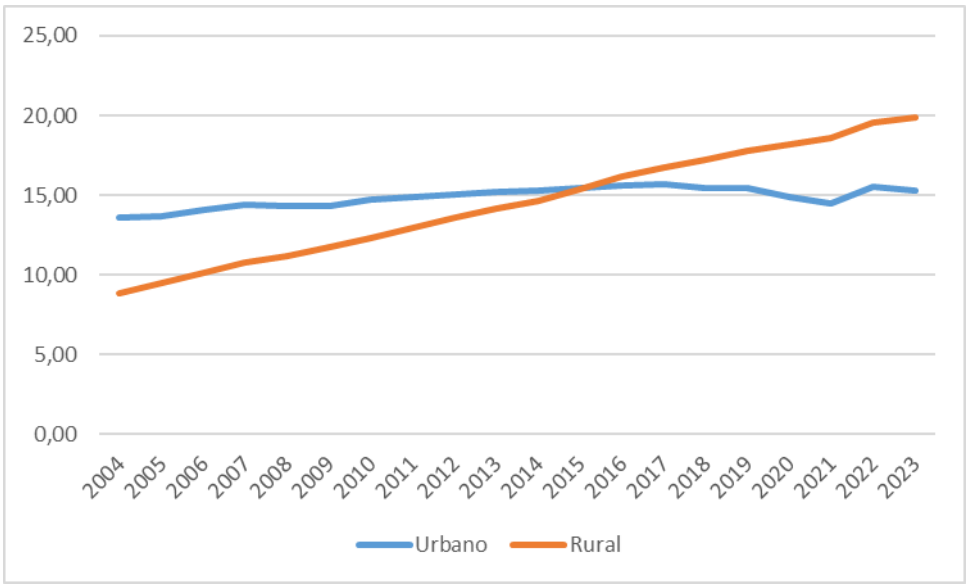
63. Segundo Giambiagi et al. (2023) 'em relação à experiência internacional no tema da previdência rural, é notável que a existência de tratamento diferenciado para os trabalhadores rurais e/ou ocupados na agropecuária não é prática comum, sendo predominante o tratamento similar entre trabalhadores urbanos e rurais'. E ainda:

> *'A diferenciação de idades de aposentadoria poderia ser justificada pela existência de um diferencial relevante da expectativa de (sobre)vida entre trabalhadores urbanos e rurais, de maneira a igualar a duração média dos benefícios entre as clientelas. Contudo, inexiste evidência robusta de diferença de expectativa de sobrevida desfavorável aos trabalhadores rurais. Existe, a rigor, evidência do contrário. Conforme mostrado por Albuquerque (2019), a expectativa de sobrevida de indivíduos que residiam em áreas rurais foi superior à obtida para a área urbana, para ambos os sexos e para todas as idades.'*

64. Isso é corroborado por informações fornecidas pela SRGPS no âmbito desta auditoria (não auditadas) as quais indicam que a duração média efetiva da aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais aumentou de 8,82 anos, em 2004, para 19,84 anos, em 2023, enquanto o aumento no caso dos trabalhadores urbanos foi de 13,58 para 15,32 no mesmo período.

Gráfico 9 – Duração Média Efetiva da Aposentadoria por Idade Urbana e Rural de 2004 a 2023

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações não auditadas fornecidas pela SRGPS.
Nota: Duração média definida pela diferença entre a data de cessação por óbito e a data de início do benefício.

65. A redução da pobreza na área rural brasileira, a modernização da agropecuária e a melhoria das condições de trabalho no campo são alguns dos fatores que podem explicar o aumento mais acentuado observado na expectativa de vida dos segurados rurais, conforme aponta Giambiagi et al. (2023):

> *'A agropecuária brasileira modernizou-se enormemente, sendo atualmente um setor de ponta da economia em matéria de produtividade e eficiência, o que torna perfil do trabalhador rural atual bastante distinto daquele que prevalecia até a década de 1970. Na realidade atual, a maior parte da pobreza, em termos absolutos, concentra-se na área urbana (e não na rural), o que decorre tanto da diminuição da importância relativa da população rural no total, como também das melhorias nas condições de trabalho no campo.'*

66. Esse aumento expressivo da expectativa de vida dos segurados rurais, sem o correspondente aumento da idade mínima para terem direito à aposentadoria, amplia a diferença de duração desse benefício, em relação à duração das aposentadorias por idade urbanas. Vale frisar que, a despeito de a diferença entre a idade média de óbito das seguradas rurais e a das urbanas ter diminuído para cerca de um ano (Tabela 6), a EC 103/2019 aumentou somente a idade mínima das urbanas, de 60 para 62 anos, mantendo o direito das seguradas rurais aposentarem-se aos 55 anos de idade.

67. As durações significativamente maiores das aposentadorias por idade rurais – em relação às aposentadorias por idade urbanas e ao BPC para as pessoas idosas – não se coadunam com os princípios da isonomia, da equidade e da justiça social. O princípio da isonomia é a ideia de igualdade perante a lei, está relacionado com a noção de que todos devem ser tratados de maneira igual, sem discriminação. Já a equidade refere-se à ideia de que a justiça deve ser adaptada às circunstâncias específicas de cada caso. Ao contrário da isonomia, que visa tratar todos de forma igual, a equidade leva em consideração as desigualdades existentes e tenta corrigi-las por meio de medidas que promovam um tratamento mais justo para cada indivíduo, conforme suas necessidades. A justiça social envolve a distribuição justa de recursos, oportunidades e benefícios dentro de uma sociedade, buscando reduzir as desigualdades sociais e econômicas.

68. Ainda, conforme o art. 201 da Constituição Federal, a seguridade social deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, sendo que a duração excessiva de benefícios tende a prejudicar esse equilíbrio, especialmente em um cenário de contribuição previdenciária extremamente baixa no caso dos segurados rurais, o que será abordado no Achado 3.3.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

69. Além de gerar inequidade, a duração significativamente maior das aposentadorias rurais, sem contribuição prévia dos beneficiários ou com contribuição muito reduzida, eleva demasiadamente o custo da previdência rural, aumentando, consequentemente, o déficit do RGPS.

70. Segundo Giambiagi et al. (2023), a convergência gradual das idades de aposentadoria urbana e rural, a partir de 2026, permitiria a redução acumulada da despesa total do RGPS, ao longo de trinta anos, em 900 bilhões (valores de 2023). Essa estimativa não foi auditada pela equipe de auditoria.

71. Outro efeito seria a transferência de renda não focalizada, uma vez que os expressivos déficits do RGPS, explicados em grande medida pela falta de contribuição dos trabalhadores rurais, permitem afirmar que a maior parte da despesa da previdência rural (majorada pela concessão precoce de aposentadorias) está sendo financiada pela sociedade como um todo, inclusive por cidadãos mais pobres que esses trabalhadores. Ressalte-se que não existe critério de renda para concessão de aposentadoria aos trabalhadores rurais.

72. Nesse sentido, vale transcrever o seguinte trecho do texto de Giambiagi et al. (2023):

> *'A insuficiência de contribuições sugere que o financiamento do tratamento diferenciado da aposentadoria rural seja realizado por meio de contribuições ou de impostos gerais.*
> *(...)*
> *os beneficiários do tratamento diferenciado podem não ser necessariamente indivíduos socialmente vulneráveis e não sofrer da perda de sua capacidade laboral. Em função dos padrões demográficos atuais, é possível que trabalhadores com idades de 60 e 55 anos (idades mínimas da aposentadoria rural) tenham plena capacidade laboral, mesmo no exercício de atividades no setor rural e agropecuário. Existe evidência de que uma parcela relevante de potenciais beneficiários possui capacidade laboral*
> *(...)*
> *indivíduos socialmente vulneráveis do setor urbano podem assumir parcialmente o ônus de financiamento do tratamento diferenciado aos trabalhadores rurais, o que não parece razoável, por algumas razões. É notável que a capacidade de geração de renda entre trabalhadores urbanos pobres e rurais pode ser bastante diferente.*
> *(...)*
> *os trabalhadores urbanos mais pobres, quando contribuintes da previdência, alcançam à aposentadoria em idades de 65 e 62 anos para homens e mulheres, respectivamente. Todavia, muitas vezes esses estão excluídos da política previdenciária, em decorrência da elevada informalidade e reduzida capacidade contributiva, caso em que podem ter acesso ao benefício assistencial BPC/LOAS apenas aos 65 anos (homens e mulheres) caso atendam aos critérios de insuficiência de renda. Assim, não parece razoável que esses trabalhadores, sejam cobertos ou não pela previdência, auxiliem no financiamento de tratamento diferenciado à previdência rural de aposentadorias aos 60 e 55 anos para homens e mulheres, respectivamente, não necessariamente pobres e/ou com capacidade laboral. Portanto, o tratamento diferenciado à previdência rural em meio à fragilidade de financiamento apresenta certa disfuncionalidade redistributiva que deve ser levada em conta na discussão sobre sua manutenção e magnitude.'*

*73. Compete ao MPS 'elaborar e promover, em articulação com os demais órgãos envolvidos, o aperfeiçoamento da legislação e a atualização e a revisão dos planos de custeio e de benefícios da previdência social atinentes ao Regime Geral', conforme previsto no art. 13, II, do Decreto 11.356/2023. Assim, propõe-se recomendar ao Ministério que avalie se existe justificativa técnica para a manutenção do atual diferencial de idade mínima de aposentadoria entre trabalhadores urbanos e rurais; e, caso não exista justificativa técnica, avalie a conveniência e oportunidade de apresentar proposta de alteração legislativa alinhada aos princípios da equidade e da justiça social, bem como ao disposto no art. 201, **caput**, da CF/1988.*

74. Sugere-se, também, informar à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, e à Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, ambas da Câmara dos Deputados, que o TCU realizou auditoria sobre a previdência social rural e:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

a) constatou que a duração das aposentadorias por idade de valor igual a um salário-mínimo é significativamente maior no caso dos trabalhadores rurais, quando comparada com a dos urbanos e a do Benefício de Prestação Continuada (BPC) às pessoas idosas;

b) concluiu que essa inequidade na duração dos benefícios decorre do aumento mais acentuado da expectativa de vida dos aposentados rurais nas últimas décadas e do fato de o diferencial de idade mínima de aposentadoria entre rurais e urbanos ter se mantido constante para os homens (5 anos) desde a promulgação da CF/1988 e sido ampliado para as mulheres (7 anos) com a EC 103/2019;

c) não identificou justificativa técnica para a manutenção, no cenário atual, desse diferencial de idade mínima de aposentadoria.

75. Essas propostas têm o potencial de contribuir para a redução da desigualdade, entre trabalhadores ou cidadãos em situação semelhante, quanto à expectativa de vida na idade em que têm direito a se aposentar, assim como para a redução dos déficits do RGPS.

3.2. Demora na implementação do sistema de cadastro dos segurados especiais no CNIS

76. Devido à demora no compartilhamento de dados e à falta de parâmetros para aferir o quantitativo de segurados especiais, constatou-se que o sistema de cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) não foi implementado até o momento. Isso pode comprometer a comprovação da condição de segurado especial, bem como gerar atrasos na concessão de benefícios, insegurança jurídica e custos adicionais para a Administração Pública.

*77. Como critérios a serem observados, primeiramente, a administração pública deve buscar sempre a melhor forma de realizar suas atividades, garantindo que os serviços sejam prestados de maneira eficaz, com o uso adequado dos recursos públicos e sem desperdícios, em consonância com o princípio da eficiência, previsto no art. 37, **caput**, da Constituição Federal.*

78. O Decreto 3.048/1999 e a Lei 8.213/1991 são outros critérios a serem observados, pois estabelecem a obrigação de implementação de sistema de cadastro dos segurados especiais no CNIS, bem como o Decreto 10.047/2019, que trata sobre a governança do CNIS.

79. Conforme visto, o segurado especial, pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, é segurado obrigatório da previdência social, por força do art. 9º, VII, da Lei 8.213/91.

80. De acordo com os §§ 4º e 5º do art. 17 da mesma lei, a inscrição do segurado especial será feita de forma a vinculá-lo ao respectivo grupo familiar e conterá, além das informações pessoais, a identificação da propriedade em que desenvolve a atividade e a que título, se nela reside ou o Município onde reside e, quando for o caso, a identificação e inscrição da pessoa responsável pelo grupo familiar. Caso o segurado especial integrante de grupo familiar não seja proprietário ou dono do imóvel rural em que desenvolve sua atividade, deverá informar, no ato da inscrição, conforme o caso, o nome do parceiro ou meeiro outorgante, arrendador, comodante ou assemelhado.

81. Para que um indivíduo seja reconhecido como segurado especial, é necessário comprovar o exercício da atividade rural. A comprovação da atividade rural é importante para que o trabalhador tenha acesso aos benefícios previdenciários, como aposentadoria por idade rural, auxílio-doença, salário-maternidade, entre outros. O reconhecimento como segurado especial garante que o trabalhador rural tenha os mesmos direitos que outros segurados do INSS, mas com algumas condições diferenciadas, como a não exigência de contribuição mensal, desde que comprovada a atividade rural.

82. Segundo o INSS, os trabalhadores rurais enfrentam dificuldades para comprovar sua condição como segurados especiais na previdência social. A principal barreira é a falta de documentação formal que comprove o exercício da atividade rural, já que essa atividade é, em grande parte, realizada de maneira informal. A ausência de documentos contemporâneos ao período de interesse é uma das principais razões para o indeferimento de benefícios. Além disso, muitos segurados acabam por perder registros ao longo do tempo e enfrentam dificuldades adicionais devido ao analfabetismo digital, à baixa escolaridade e à pobreza, que complicam o acesso à informação (peça 22, p. 4-5).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

83. Ademais, a legislação estabelece diversos critérios complexos para a validação do tempo rural, como o tamanho da área rural, participação em sociedades empresariais, limites para o uso de trabalhadores, entre outros (peça 22, p. 4-5).

84. Antes da promulgação da Lei 13.846/2019, a comprovação da atividade rural era realizada por meio de juntada de documentos e, a partir deles, havia a análise dos aspectos materiais e formais do conjunto probatório, com a realização de entrevista rural, apresentação de declaração de atividade rural expedida pelo sindicato dos trabalhadores rurais, justificação administrativa, oitiva com vizinhos e pesquisa externa.

85. Com a alteração do art. 38-A da Lei 8.213/91 (pela Lei 13.846/2019), o então Ministério da Economia seria responsável por manter um sistema de cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), podendo, ainda, firmar acordo de cooperação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e com outros órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal para a manutenção e a gestão do sistema de cadastro.

86. Conforme o § 1º do art. 19-D do Decreto 3.048/1999, esse sistema preverá a manutenção e a atualização anual do cadastro, e conterá as informações necessárias à caracterização da condição de segurado especial. A manutenção e a atualização ocorrerão por meio da apresentação, pelo segurado especial, de declaração anual ou de documento equivalente, de acordo com o § 2º do mesmo artigo.

87. O INSS, órgão responsável por operacionalizar o reconhecimento do direito, a manutenção e o pagamento de benefícios e os serviços previdenciários do RGPS, utilizará as informações constantes desse cadastro para fins de comprovação da condição e do exercício da atividade rural do segurado especial e do seu grupo familiar, segundo o § 8º do art. 19-D do Decreto 3.048/99.

88. O decreto prevê, ainda, que a partir de 1º de janeiro de 2023, a comprovação da condição e do exercício da atividade rural do segurado especial ocorrerá, exclusivamente, por meio das informações constantes do cadastro. Esse prazo, contudo, será prorrogado até que cinquenta por cento dos segurados especiais, apurados conforme quantitativo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, estejam inseridos no sistema (§§ 9º e 18).

89. Para o período anterior a 1º de janeiro de 2023, o segurado especial comprovará o exercício da atividade rural por meio de autodeclaração ratificada por entidades públicas credenciadas, conforme disposto no § 10 do art. 19-D. A comprovação do exercício de atividade do segurado especial, complementarmente à autodeclaração, poderá ser feita por meio de documentos, tais como: contrato de arrendamento, de parceria ou de comodato rural; declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; bloco de notas do produtor rural; documentos fiscais de entrada de mercadorias emitidos pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; comprovantes de recolhimento de contribuição à previdência social decorrentes da comercialização de produção rural.

90. O sistema, no entanto, até o momento não foi implementado. Isso porque, de acordo com o INSS, alguns desafios estão dificultando essa implementação.

91. Primeiro, a implementação desse cadastro de segurado especial é de difícil operacionalização em vista dos conceitos legais, posto que o legislador não disciplinou parâmetros objetivos para aferir o real quantitativo de segurados especiais. O alcance do conceito de sistema não incentivou, de forma expressa, o cadastramento pelos segurados especiais em bases de dados governamentais, e nem abordou com maiores detalhes a situação dos quilombolas e indígenas (peça 22, p. 6).

92. Também segundo a autarquia, mesmo com a implementação do sistema de cadastro, ainda será aceita a autodeclaração para períodos anteriores, e dessa forma, a fragilidade probatória ainda será uma realidade. Com a instituição do cadastro dos segurados especiais no CNIS, o INSS acredita que o segurado especial passará a ter o exercício da atividade comprovado de forma contemporânea, a partir de informações provenientes de bases de dados governamentais.

93. Além disso, com o cadastro, considerando que a predominância de informações sobre o efetivo exercício de atividade rural virá de fontes externas, há dificuldade em obter as bases de dados perante os órgãos gestores para incorporação das informações ao CNIS, de acordo com o INSS (peça 22, p. 9).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

94. A autarquia reconhece que com a publicação do Decreto 10.046/2019, que estabelece as normas e as diretrizes para o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e os demais Poderes da União, tem sido promovida a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados custodiados pela União, com o aumento da qualidade e da eficiência das operações internas, possibilitando a análise das condições de acesso e manutenção de benefícios sociais e fiscais, de modo a simplificar a oferta de serviços públicos (peça 22, p. 9).

95. Por outro lado, o INSS observa que existe significativa preocupação por parte dos órgãos gestores das bases, no que diz respeito à forma de tratamento de dados pessoais, em razão da Lei 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD. É sabido que as iniciativas de adequação à referida lei ainda se mostram tímidas no âmbito da administração pública. Há preocupações sobre a compreensão do novo arcabouço legal trazido pela LGPD, o que tem dificultado o processo de compartilhamento de dados (peça 22, p. 9).

96. Além do mais, boa parcela dos órgãos públicos dá prioridade às suas demandas internas, sendo que isso tem dificultado a obtenção de respostas tempestivas às solicitações formuladas pelo INSS, especialmente quando envolve requerimento de extrações, ajustes em arquivos, esclarecimentos acerca dos layouts das bases de dados, entre outros. Existem órgãos que alegam estar sobrecarregados com novas demandas e que têm lutado para recompor a sua força de trabalho, cujo processo não é célere (peça 22, p. 9).

97. Outro desafio enfrentado pelo INSS é quando há a necessidade de evolução em base de dados externa, para que passe a compreender os campos/dados necessários para o reconhecimento de direitos, e o órgão gestor nem considera o pedido formulado ao verificar que a referida alteração, no layout (base de dados), não se mostra relevante para a sua atividade fim (peça 22, p. 9).

98. Por meio da Nota Técnica Conjunta 57/2024/CGAIS/CGRD/DIRBEN-INSS (peça 43), a autarquia informou que tem atuado na intermediação das negociações e já obteve acesso a dados dos seguintes sistemas:

a) Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra (Órgão Gestor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra);

b) Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR (Órgão Gestor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra);

c) Cadastro de Imóveis Rurais - Cafir (Órgão Gestor: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB);

d) Registro Geral de Atividade Pesqueira - RGP (Órgão Gestor: Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA); e

e) Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP (Órgão Gestor: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar - MDA).

99. Atualmente, o INSS atua na obtenção das seguintes bases de dados:

a) Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF: sob a gestão do MDA. Conta com o apoio da Tecnologia da Informação (TI) do Ministério da Agricultura e Pecuária na geração dos dados;

b) Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - DITR: sob a gestão da RFB. Para acesso aos dados, faz-se necessário contratar o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro); e

c) Eventos 'R-2055 - Aquisição de produção rural' e 'R-9000 - Exclusão de eventos', originários da Escrituração Fiscal Digital de Retenções e Outras Informações Fiscais - EFD-Reinf, que consiste em módulo integrante do Sistema Público de Escrituração Digital - SPED: sob a gestão da RFB. Aguarda-se a carga dos dados no Receita Data.

100. A autarquia enfatizou, contudo, que a dificuldade encontrada, em relação a essas bases de dados, reside mais na obtenção do acesso aos dados com uma maior celeridade. Porém, o INSS tem mantido uma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

comunicação direta com os órgãos gestores, os quais também têm mantido uma parceria salutar com o Instituto.

101. Nota-se, portanto, que o INSS está em tratativas para implementar o cadastro dos segurados especiais. Considerando que a Receita Federal criou a obrigação de os segurados especiais se cadastrarem no CAEPF e que, em 31/10/2024, já havia 2,6 milhões de segurados especiais na situação cadastral 'ativa', é provável que o governo esteja em condições de atender à regra estabelecida no art. 19-D, § 18, do Decreto 3.048/1999 e passar a utilizar exclusivamente o CNIS para fins de comprovação da condição e do exercício da atividade rural do segurado especial, tendo em vista a estimativa de haver cerca de 5,4 milhões de segurados especiais em atividade no Brasil. O próximo achado fornecerá informações mais detalhadas sobre esse cadastro e sobre a estimativa mencionada.

102. A demora na implementação do sistema de cadastro dos segurados especiais no CNIS pode comprometer a comprovação da condição de segurado especial, na medida em que a ausência do cadastro impede que o INSS utilize um sistema centralizado e confiável para comprovar a condição de segurado especial, o que pode resultar em concessão indevida ou indeferimento indevido de benefícios previdenciários.

103. Além disso, a falta de implementação do sistema de cadastro pode gerar atrasos na concessão de benefícios previdenciários para segurados especiais, uma vez que a comprovação da condição deve ser realizada de forma alternativa, o que pode demandar mais tempo e recursos; pode aumentar a insegurança jurídica, tanto para o segurado especial quanto para a administração pública, na concessão de benefícios previdenciários; e pode levar ao aumento dos custos administrativos do INSS, que precisará continuar realizando verificações manuais e processamentos mais complexos para comprovar a condição de segurado especial.

104. Com base nas informações levantadas e considerando os comentários dos gestores, entende-se como pertinente determinar que o MPS implemente o sistema no prazo de 450 dias. Nesse período, admite-se a possibilidade de uma implementação parcial, ou seja, sem a integração de todas as fontes de informação inicialmente previstas. Caso o prazo não possa ser cumprido, o MPS deverá apresentar um plano de ação detalhado, com o objetivo de assegurar a efetiva implementação do sistema de cadastro dos segurados especiais no CNIS. Adicionalmente, essa determinação deverá ser encaminhada à Dataprev, uma vez que a instituição será diretamente impactada pelas demandas decorrentes desta auditoria.

105. Sugere-se, também, determinar que o MPS e o INSS informem a este Tribunal quais órgãos e entidades apresentaram óbice ao compartilhamento de informações ou o fizeram de forma inadequada, bem como outras dificuldades enfrentadas para obtenção e utilização das informações, integração dos sistemas e estruturação do aludido sistema de cadastro.

106. Por fim, cabe determinar ao Incra, à RFB, ao MPA e ao MDA que disponibilizem ao MPS ou ao INSS, quando solicitado, as informações e dados de suas competências, bem como permitam integrações de sistemas e viabilizem soluções tecnológicas capazes de estruturar o referido cadastro.

107. A partir disso, espera-se que haja maior agilidade e segurança em relação às informações sobre a caracterização dos segurados especiais. Ademais, o próprio INSS considera os seguintes ganhos com a implementação do sistema: a administração pública poderá utilizar os dados do sistema de cadastro para desenvolver políticas públicas relacionadas ao trabalho rural e à proteção social dos trabalhadores; a autarquia poderá automatizar o uso das informações do cadastro para comprovar o exercício da atividade rural e a condição do segurado especial, bem como a do respectivo grupo familiar, reduzindo retrabalho administrativo, recursal e judicial; e por fim, a integração das bases de dados no CNIS, seja como parte do sistema ou na condição de ferramenta para automatização da concessão de benefícios, minimizará a subnotificação do trabalho no campo no Brasil e garantirá cidadania aos segurados especiais.

3.3. Baixa formalização e arrecadação dos segurados especiais

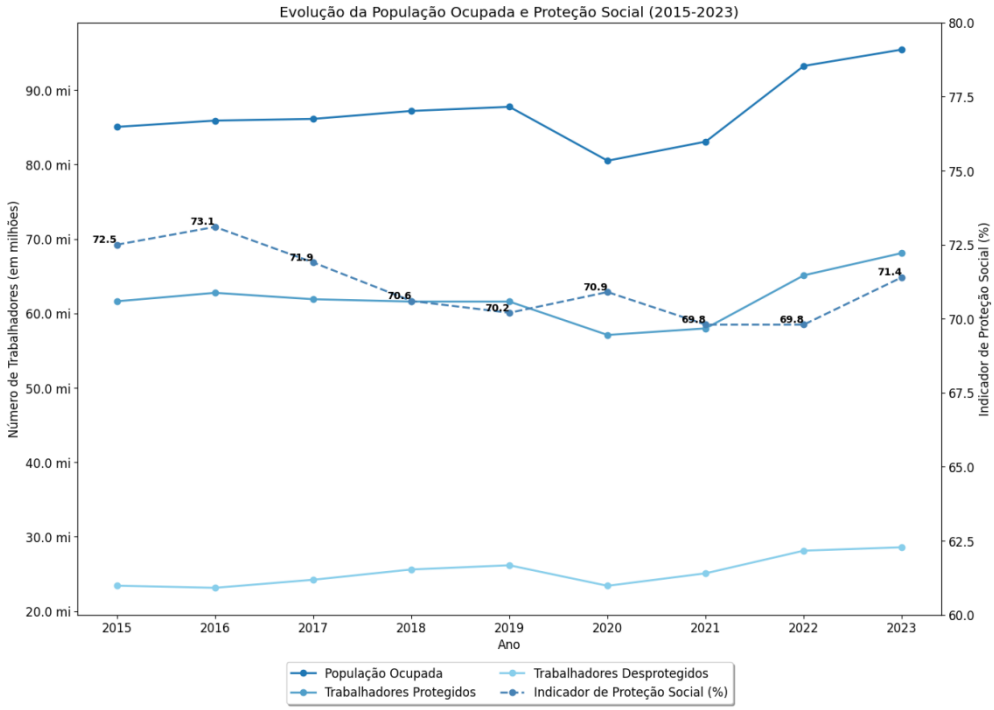
108. Devido à baixa formalização dos potenciais contribuintes segurados especiais, associada à ausência de registros administrativos específicos, observa-se um gap de reconhecimento nessa categoria. Esse cenário compromete a sustentabilidade da política previdenciária rural e impacta negativamente a transparência e a precisão das informações relativas a esses segurados. O supracitado gap, segundo conceito adotado pela RFB, 'corresponde à diferença do valor dos tributos que seriam devidos de acordo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

com a legislação vigente e o valor dos tributos apurados pelos contribuintes [...] se origina da parcela da economia não conhecida ou não alcançada pelo fisco, das omissões e da evasão fiscal'.

109. A análise dessa questão foi conduzida com base em estimativas elaboradas a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) anual, referentes ao período de 2021 a 2023. A população estimada seguiu a metodologia adotada pelo Ministério da Previdência Social (MPS) em seus informes de cobertura previdenciária, permitindo a construção do indicador de Proteção Social para indivíduos de 16 a 59 anos (conforme o Gráfico 10). Os resultados obtidos foram detalhados nos parágrafos subsequentes, e a metodologia encontra-se descrita no ***Error! Reference source not found.****. Alerta-se que, em razão de nessa pesquisa demográfica não constar questões específicas para se estimar a população com até quatro módulos fiscais de terra, as estimativas para o público de segurados especiais podem estar superestimadas.*

Gráfico 10 - Indicador de Proteção Social da População Ocupada de 16 a 59 anos

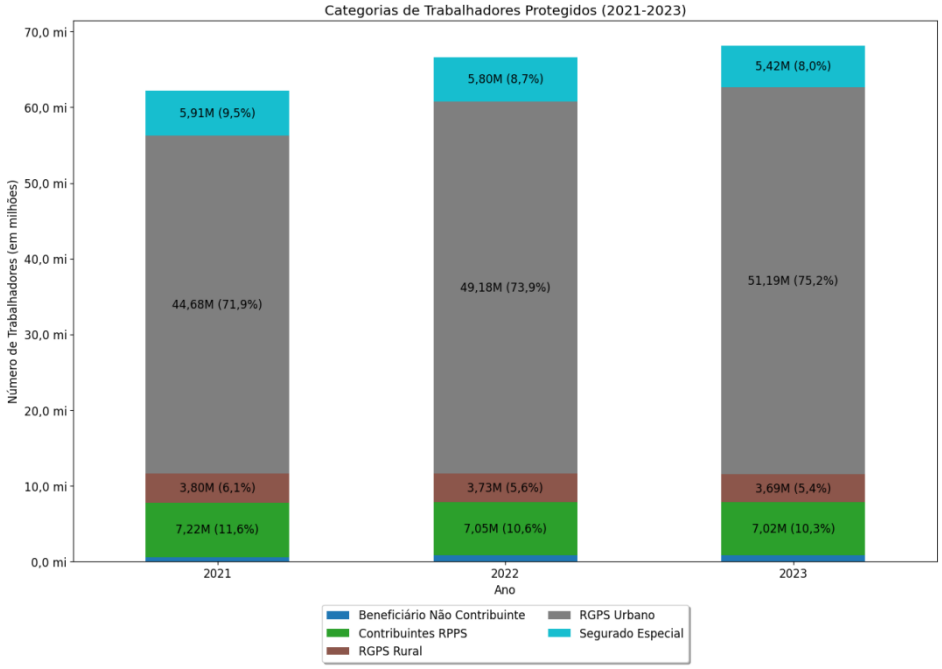


Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados da PNADC Anual, 2015 a 2023, 5ª entrevista.

110. Com base nas estimativas da PNADC apresentadas no Gráfico 11, constatou-se que, em 2023, o total de pessoas na categoria RGPS Rural (excluindo os segurados especiais para os fins desta análise) alcançou 3,69 milhões, denotando estabilidade em relação aos anos anteriores. Esse grupo apresentou consistência em sua representatividade no universo total de contribuintes ao longo do período analisado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

Gráfico 11 - Quantidade e Proporção Estimada de Contribuintes entre 16 e 59 anos



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados da PNADC Anual, 2021 a 2023, 5ª entrevista.

111. Ressalte-se que, para 2023, estimou-se uma população de 5,4 milhões de segurados especiais com base nos dados da PNADC (vide a segunda coluna da Tabela 9). No entanto, os registros administrativos contido em publicações do MPS (Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS 2022 e BEPS dez. 2023) indicam uma média anual de apenas 2.503 contribuintes entre 2021 e 2023, considerando apenas trabalhadores que contribuíram pelo menos uma vez no ano. Em reunião com o responsável pelas estatísticas do MPS, restou esclarecido que esse número reflete apenas os contribuintes facultativos, ou seja, aqueles que contribuem adicionalmente visando receber um valor superior ao mínimo quando de sua inatividade.

112. Diante da ausência de outros dados públicos para cotejo com as estimativas da equipe de auditoria e das incertezas sobre a natureza das contribuições registradas, foi realizada diligência ao MPS para esclarecimentos (peça 45). Em síntese, a resposta do órgão ministerial foi a seguinte (peça 49):

a) o MPS utiliza estimativas da PNAD Contínua (5ª visita) para dimensionar o universo de segurados especiais, uma vez que não há cadastro individualizado, o que implica a inexistência de dados mensais, apenas anuais;

b) as variações nos quantitativos anuais decorrem de mudanças nas variáveis disponibilizadas pelo IBGE, afetando a estimativa de ocupados e segurados especiais;

c) as contribuições dos segurados especiais não são identificadas individualmente, pois a legislação atribui essa obrigação ao adquirente da produção, sendo registradas apenas as contribuições opcionais via Guia da Previdência Social (GPS);

d) dados mensais detalhados existem apenas para benefícios concedidos e ativos no INSS, enquanto os segurados especiais ocupados são estimados anualmente pela PNAD Contínua;

e) as contribuições rurais, incluindo as dos segurados especiais, são registradas mensalmente nos 'Resultados do RGPS' e no Balanço Geral da União, divulgados pela Receita Federal e pelo Tesouro Nacional.

113. Cabe esclarecer, quanto à informação prestada pelo MPS de que não há exigência normativa para a 'realização de cadastro de segurados especiais' (peça 49, terceiro parágrafo), que tal obrigação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

efetivamente existe. Essa exigência normativa já foi devidamente esclarecida no Achado 2 (Seção 3.2 deste Relatório de Auditoria).

114. Considerando as dúvidas sobre a composição real das contribuições dos segurados especiais, foi realizada nova diligência, desta vez à Receita Federal do Brasil (peça 52), cuja resposta apresentou uma tabela com o quantitativo de segurados especiais registrados no Cadastro de Atividade Econômica da Pessoa Física (CAEPF), por situação cadastral, conforme pode ser observado abaixo (excerto da peça 57):

Tabela 8 - Quantitativo de Segurados Especiais Registrados no CAEPF

Tipo de Contribuinte	Sit. Cadastral	out./2024	out./2023	out./2022	out./2021
Segurado Especial	Ativa	2.574.350	2.147.717	1.782.820	1.334.725
	Baixada	54.100	30.501	19.610	11.522
	Cancelada	4.808	4.084	3.279	2.453
	Nula	4	3	2	2
	Paralisada	3.635	2.373	1.295	592
	Suspensa	10	13	11	13

Fonte: Nota RFB/Cocad nº 45, de 06 de março de 2025 (peça 57).

115. Segundo a Instrução Normativa RFB 1.828/2018, os segurados especiais estão obrigados a inscreverem-se no CAEPF, que é o cadastro da RFB com informações das atividades econômicas exercidas pela pessoa física, quando dispensadas de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

116.. A contribuição do segurado especial ao INSS está regulamentada pelo art. 25 da Lei 8.212/1991, que fixa uma alíquota de 1,2% sobre a receita bruta da comercialização da produção rural para custeio da seguridade social, acrescida de 0,1% destinada ao financiamento de benefícios por incapacidade laborativa decorrente de riscos ambientais do trabalho.

117. No âmbito legal, destaca-se o art. 195, § 8º, da Constituição Federal, que determina que os trabalhadores rurais — compreendidos como o produtor, parceiro, meeiro, arrendatário e pescador artesanal — e seus respectivos cônjuges, quando atuantes em regime de economia familiar e sem o uso de empregados permanentes, devem contribuir para a seguridade social mediante aplicação de alíquota incidente sobre o valor bruto da comercialização da produção, fazendo jus aos benefícios previdenciários na forma da lei.

118. A Portaria Interministerial MTP/ME 3/2021 e a Instrução Normativa PRES/INSS 128/2022 regulamentam a obrigatoriedade de registro da comercialização da produção rural e de contratações de trabalhadores no Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) pelos segurados especiais.

119. Essas normas visam assegurar maior controle e transparência sobre as contribuições destinadas à seguridade social, garantindo o cumprimento das obrigações legais pelos segurados especiais e promovendo o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário.

120. Não foram identificados registros administrativos capazes de refutar as estimativas de população de segurados especiais realizadas pela equipe de auditoria. Assim, considerando que essas estimativas seguem metodologia também adotada pelo MPS e INSS, sua utilização foi considerada razoável para avaliar o potencial benefício tributário decorrente da integralização das contribuições desses trabalhadores rurais.

121. A Tabela 9 – Gap de Reconhecimento Estimado foi elaborada a partir de duas fontes principais: (i) as estimativas de população de segurados especiais fornecidas pela PNADC e a quantidade de ativos no CAEPF, sobre as quais se aplicou a alíquota de 1,2% em 1% do limite da receita bruta anual definido para classificação como pequeno produtor rural (até R$ 500 mil); e (ii) os dados de arrecadação efetiva disponibilizados pela RFB, embora sem indicar o número total de contribuintes. Com vistas a uma análise conservadora, a equipe de auditoria considerou apenas 10% dessa população porque a lei exige contribuição previdenciária somente quando há comercialização da produção pelos referidos segurados. Dessa forma, comparou-se o valor potencial de arrecadação delimitado pela atual legislação com aquilo que foi, de fato, recolhido ao longo do período analisado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

Tabela 9 – Gap de Reconhecimento Estimado

Ano	Segurados Especiais		Arrecadação			Gap Estimado	
			Potencial (Estimada)		Real[2]		
	PNADC	CAEPF	PNADC	CAEPF		PNADC	CAEPF
2021	5.912.054	1.334.725	--	--	--	--	--
2022	5.800.627	1.782.820	2.900.313.500	891.410.000	89.056.419,00	2.811.257.081,00	802.353.581,00
2023	5.417.069	2.147.717	2.708.534.500	1.073.858.500	98.512.481,00	2.619.478.081,00	984.802.081,00
2024	5.417.069[1]	2.574.350	2.708.534.500	1.287.175.000	106.634.147,00	2.619.478.081,00	1.198.118.581,00

Fonte: elaboração da equipe de auditoria a partir de dados da PNADC Anual, 2015 a 2023, 5ª entrevista, e da arrecadação anual para os códigos de receita '1145 - Contribuição Comercialização Produção Rural Segur. Especial' e '1654 - Contribuição Comercialização Prod. Rural Produtor Rural PF' informados pela RFB.

Notas: (1) dada a não publicação da PNADC Anual, 5ª entrevista de 2024, repetiu-se a última informação validada.

(2) Houve uma limitação quanto aos códigos de receita utilizados para calcular a arrecadação real, pois a RFB trabalha com dados agregados, o que impossibilitou segregar com precisão os valores que se referem exclusivamente aos segurados especiais.

122. Apesar da ausência de registros administrativos específicos que validem integralmente as projeções e do período relativamente curto analisado (três anos), o confronto entre as estimativas da PNADC e os dados fornecidos pela RFB sugere a existência de possível subdeclaração de contribuintes, indicando potenciais perdas de receita para a Previdência Rural. Embora a PNADC seja apenas uma pesquisa amostral e não haja dados do INSS ou MPS para confirmar a exatidão dos números, o cotejo das bases existentes permite avaliar o comportamento da arrecadação, bem como a abrangência das contribuições previdenciárias no setor rural. Nesse contexto, os achados reforçam a necessidade de maior formalização e adoção de mecanismos de controle e monitoramento mais eficazes, a fim de reduzir o gap de reconhecimento e promover a sustentabilidade da política previdenciária.

123. Esses achados estão em consonância com o voto condutor do Acórdão 888/2024 – Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz (TC 042.934/2021-4, peça 145), que destacou, em seu parágrafo 4, a ausência de estudos por parte da Receita Federal para mensurar o gap tributário das contribuições previdenciárias. O Relator apontou que, apesar da relevância do tema, a RFB não adotava metodologia semelhante àquela aplicada ao PIS/Cofins para estimar a diferença entre a arrecadação efetiva e a potencial no âmbito do RGPS (parágrafo 38 e 40), o que comprometia a efetividade das ações de fiscalização. Ressalta-se que a inexistência dessa mensuração prejudica o conhecimento sobre a real dimensão da evasão de receitas previdenciárias e limita a adoção de medidas de correção por parte da administração tributária. Esses elementos, aliados aos indícios de subdeclaração e à baixa formalização observados nesta auditoria, reforçam a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle e aferição da arrecadação da Previdência Rural.

124. Repise-se, as estimativas evidenciam a inexistência de mecanismos eficazes de monitoramento e validação dos contribuintes no sistema previdenciário rural, configurando uma lacuna estrutural na governança da arrecadação. A falta de sistemas integrados, como o CNIS-Segurado Especial, perpetua esse problema, conforme detalhado no Achado 2.

125. A análise revela, ainda, que o modelo de seguridade social para segurados especiais, ao dispensar contribuições diretas e exigir apenas comprovação da atividade rural, facilita o acesso à proteção social, mas contribui para a baixa formalização e compromete a sustentabilidade do sistema previdenciário. Essa constatação é corroborada por Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2019), que, ao analisarem os impactos da Lei 11.718/2008, apontam que a flexibilização dos critérios de enquadramento ampliou o número de requerimentos de benefícios por indivíduos possivelmente sem vínculo real com atividades rurais.

126. Ao tratar da judicialização da concessão ao segurado especial, a literatura (Ansiliero et al., 2019; Delgado, Cardoso Junior, 2000) aponta dificuldades recorrentes em fixar uma 'prova material mínima' para comprovação da atividade rural. A ampla aceitação de prova testemunhal tem aproximado o contencioso de um viés assistencial, com potencial oneração do RGPS. Não obstante o debate acadêmico e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

jurisprudencial, o arcabouço probatório mínimo já se encontra delineado nas normas previdenciárias e deve orientar a atuação administrativa como se pode constatar no parágrafo subsequente.

127. No âmbito do processo administrativo do INSS, provas declarativas e testemunhais podem ser apresentadas para compor informações insuficientes por meio da Justificação Administrativa (JA). A JA é meio probatório para suprir falta ou insuficiência documental e produzir prova de fato de interesse do beneficiário ou da empresa, desde que haja início de prova material contemporânea (vedada prova exclusivamente testemunhal, salvo força maior ou caso fortuito); não se presta a fatos que exijam registro público; integra a atualização do CNIS e/ou o reconhecimento de direitos, não tramitando como processo autônomo; e a prova material só aproveita à pessoa a quem se refere (Fundamento: Lei 8.213/1991, arts. 108 e 55, §3º [redação da Lei 13.846/2019]; Decreto 3.048/1999, art. 142 e §§ [modificado pelo Decreto 10.410/2020]; IN PRES/INSS 128/2022).

128. Além disso, Almeida e Fonseca (2017) destacam que a ausência de contribuições de parte significativa dos segurados especiais agrava o desequilíbrio financeiro do RGPS, comprometendo a relação entre vida laboral e inatividade, o que converge para afirmação sobre o fato do contencioso adquirir feições de viés assistencial, não previdenciário, com possibilidade de oneração do RGPS.

129. Ansiliero et al. (2019) sugerem readequar os indicadores de proteção social obtidos a partir da PNAD Contínua para refletir as especificidades dos segurados especiais – agricultores familiares, pescadores artesanais e extrativistas – e os desafios de captar suas contribuições. Diferentemente dos demais segurados, a contribuição do segurado especial é, em regra, indireta e vinculada à comercialização da produção (alíquota sobre a venda), com sazonalidade, autoconsumo e pluriatividade (atividade rural combinada com serviços urbanos ocasionais, por exemplo), o que dificulta a mensuração por perguntas padrão de 'contribui/não contribui' ou de vínculo formal.

130. Ademais, conforme contido no voto condutor do Acórdão 738/2020 - Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas (TC 012.995/2019-3), que avaliou a eficácia do sistema de monitoramento e avaliação da previdência social brasileira, reforça-se a necessidade premente de transparência e implementação de modernas técnicas na condução das políticas previdenciárias. Desse modo, a transparência nos dados referentes aos segurados especiais constitui um fator que deve ser considerado pelos auditados, visando uma compreensão completa dos desafios e riscos para a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro.

131. Diante disso, os segurados especiais configuram um grupo com desafios específicos de formalização e adesão ao sistema previdenciário, demandando políticas públicas que enfrentem as causas estruturais desse descompasso.

132. Conclui-se que a baixa formalização dos segurados especiais, evidenciada pelo gap de reconhecimento das contribuições previdenciárias e pela ausência de registros administrativos consistentes, decorre de: (i) a falta de sistemas integrados de monitoramento desses segurados; (ii) um modelo que dispensa contribuições diretas; e (iii) barreiras burocráticas e informalidade endêmica no setor rural. Tais fatores comprometem a cobertura, a sustentabilidade financeira e a equidade do sistema previdenciário.

133. Contudo, a análise das manifestações do MPS demonstra que a formalização desses segurados está diretamente vinculada à implantação e estabilização do CNIS-SE. A inscrição no CNIS-SE foi reconhecida como o marco prático e institucional da formalização, sendo essencial para viabilizar qualquer programa estruturado de indução à regularização contributiva.

134. Por esse motivo não serão apresentadas recomendações específicas para este achado, uma vez que as recomendações descritas no achado 3.2, quando implementadas, serão suficientes para mitigar as causas identificadas neste tópico.

135. Com isso, espera-se promover maior formalização, com incremento no número de contribuintes e consequente aumento da arrecadação, e melhorar a qualidade das informações do sistema previdenciário rural.

3.4. Alta taxa de judicialização de benefícios de aposentadoria rurais

136. O elevado índice de judicialização dos benefícios previdenciários rurais reflete fragilidades estruturais no sistema de concessão administrativa. Esse cenário acarreta atrasos na concessão de

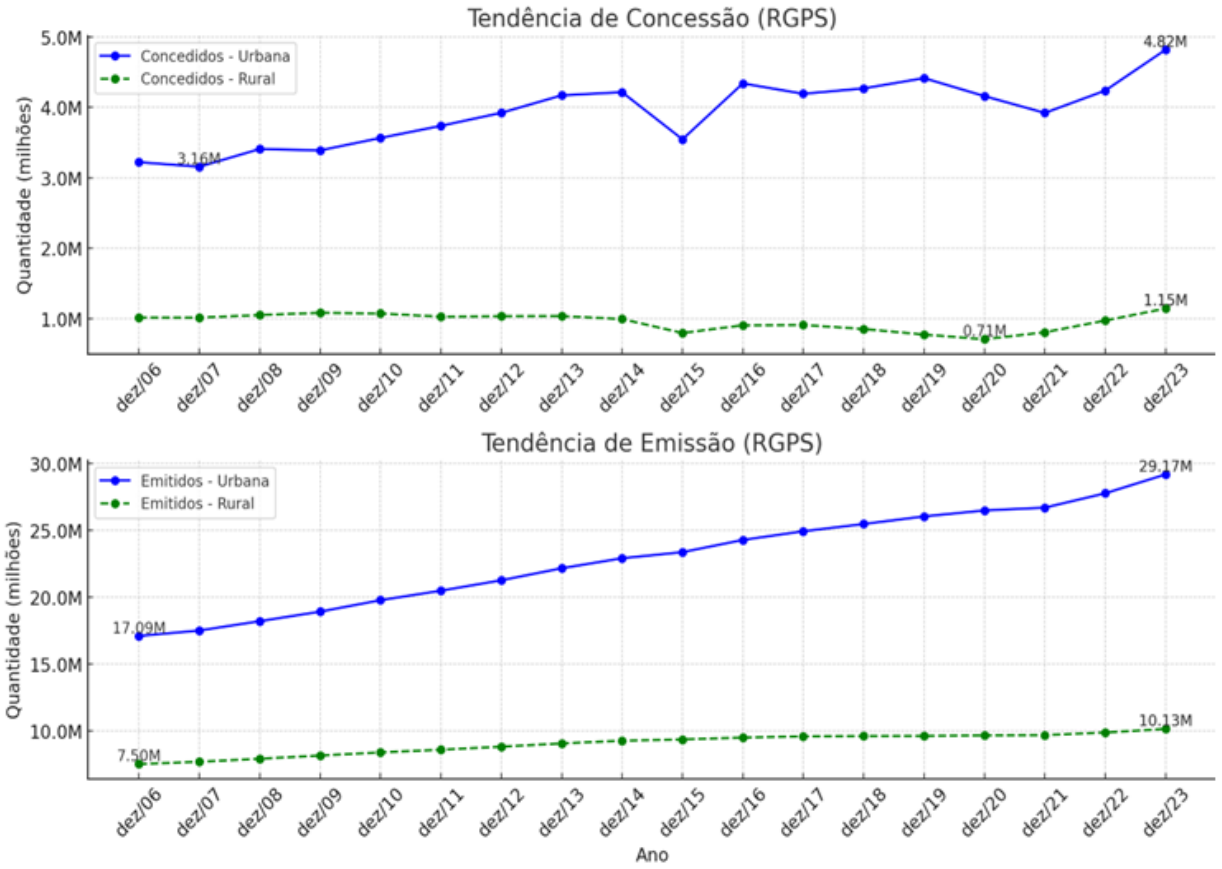
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

benefícios, onera a Administração Pública e demanda ajustes nos procedimentos de reconhecimento de direitos do INSS.

137. A presente análise tem como objetivo examinar o elevado índice de judicialização dos benefícios previdenciários rurais, fenômeno que resulta, em grande medida, dos problemas reportados nos Achados 2 e 3. A investigação foi desenvolvida com base em dados sobre concessões judiciais e administrativas, estudos especializados e informações extraídas dos boletins e anuários estatísticos e informes previdenciários do MPS.

138. Conforme evidenciado no Gráfico 12 - Tendências na Concessão e Emissão de Benefícios, a concessão de benefícios previdenciários a trabalhadores rurais manteve-se relativamente estável no período analisado. Esse comportamento é compatível, sobretudo, com a estabilidade ou redução do contingente de trabalhadores rurais elegíveis (dinâmica do emprego rural, migração, formalização e fluxo etário de entrada na aposentadoria) e, complementarmente, com fatores institucionais e operacionais (regras e procedimentos de comprovação do labor rural). À luz dos dados disponíveis, não se pode concluir quanto às causas da referida estabilidade, a qual pode decorrer, dentre outros fatores, de dificuldades probatórias e questões demográficas.

Gráfico 12 - Tendências na Concessão e Emissão de Benefícios

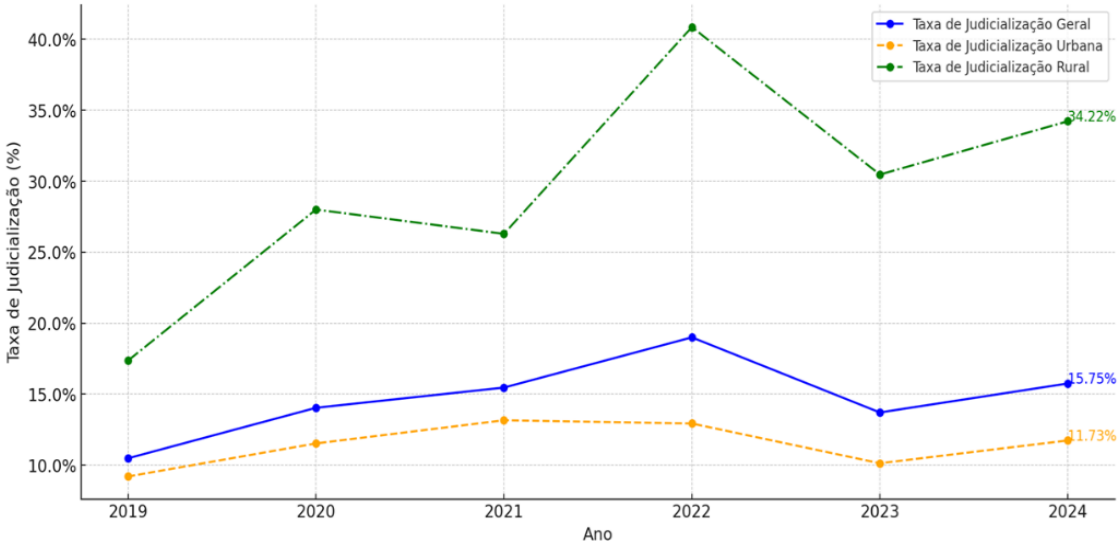


Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do BEPS e AEPS (2019 a 2024).

139. O gráfico abaixo revela uma proporção significativa de benefícios concedidos por via judicial entre 2019 e 2024. A elevada taxa de judicialização indica a dependência do sistema judiciário para a efetivação dos direitos previdenciários rurais, decorrente sobretudo da informalidade no trabalho rural e da ausência de documentação consistente para comprovação da atividade laboral.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

Gráfico 13 - Taxa de Judicialização



	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Benefícios Emitidos Geral	373.716	318.552	358.958	422.965	506.920	567.312
Benefícios Emitidos Urbanos	315.082	270.026	296.051	331.057	417.723	466.073
Benefícios Emitidos Rural	58.634	48.526	62.907	91.908	89.197	101.239

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do BEPS e AEPS (2019 a 2024).
Nota: os dados de 2024 são parciais e acumulados até maio de 2024.

140. Ainda sobre o Gráfico 13 – Taxa de Judicialização, observa-se que a taxa geral saiu de patamar próximo de 10% em 2019 e encerrou em maio de 2024 com 15,75%. A taxa urbana permaneceu relativamente estável, oscilando entre ~10% e 13%, com 11,73% até maio de 2024. Já a taxa rural é substancialmente mais elevada e volátil, variando de ~17% em 2019 até um pico de ~41% em 2022, alcançando 34,22% até maio de 2024. O diferencial rural-urbano mantém-se elevado (cerca de 20–25 p.p. em vários anos), sugerindo maior dependência do Judiciário no meio rural. Essa evidência é compatível com fatores como informalidade e exigências probatórias para comprovação do trabalho rural, sem atribuir causalidade exclusiva a um único motivo.

141. No âmbito do TC 014.283/2021-2 (Rel. Min. Aroldo Cedraz), o TCU avaliou a eficiência, a eficácia e a transparência do processo de recurso administrativo (2015–2021) e constatou que o INSS e o CRPS não tinham capacidade operacional suficiente para atender a demanda de recursos: formaram-se filas volumosas e atrasos expressivos, com equipes e sistemas insuficientes, o que postergava o acesso aos benefícios e reduzia a previsibilidade das decisões.

142. Como consectário óbvio, esse estrangulamento empurra parte dos segurados para o Judiciário, onde há maior margem de interpretação, possibilidade de produção de prova em juízo e concessão de tutelas, resultando em taxa de provimento mais alta do que na via administrativa. O quadro estimula a judicialização e eleva custos (perícias, honorários, custas e atuação estatal), além de sobrecarregar o sistema como um todo.

143. Outrossim, o Relatório de Auditoria do multicitado processo (peça 46 do TC 014.283/2021-2, §§126 - 133) apontou gargalos do processo administrativo que alimentam a judicialização, tais como: (a) indeferimentos indevidos pelo INSS, que ampliam recursos e sobrecarga; (b) ineficiências em matérias médicas, com etapas desnecessárias; (c) baixa produtividade de conselheiros do CRPS, sobretudo os sem jetons; (d) comunicações de indeferimento pouco claras, dificultando a compreensão do fundamento das decisões; e (e) morosidade na análise de acórdãos e no cumprimento de decisões, atrasando a conclusão dos processos.

144. Esses problemas são agravados pela demora na implementação do cadastro dos segurados especiais no CNIS até a presente data, conforme amplamente evidenciado na Seção 3.1, bem como pela necessidade de aperfeiçoamento legislativo para fixar critérios mais objetivos de comprovação da atividade rural.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

145. A taxa elevada de judicialização no meio rural indica descompassos entre a via administrativa e a judicial, que podem resultar tanto de dificuldades de comprovação e barreiras procedimentais quanto de maior ativismo/elasticidade interpretativa no Judiciário e de limitações de capacidade no INSS/CRPS. Diante disso, é adequado simplificar com salvaguardas: definir critérios objetivos de comprovação, padronizar exigências, melhorar a clareza das comunicações e aplicar verificações proporcionais ao risco — assim, facilita-se o acesso de quem tem direito e evitam-se concessões indevidas, reduzindo a dependência da via judicial sem presumir acerto de um lado e erro do outro.

146. A judicialização dos benefícios rurais decorre de um conjunto de fatores, muitos dos quais já apontados no TC 014.283/2021-2 (Acórdão 514/2023 – Plenário) e no TC 022.354/2017-4 (Acórdão 2894/2018 – Plenário), que incluem: (i) limitações operacionais no INSS/CRPS e falhas no processo administrativo; (ii) dificuldades probatórias na verificação do labor rural; (iii) divergências de entendimento entre a administração (vinculada à legalidade estrita) e o Judiciário (com maior latitude interpretativa); e (iv) incentivos econômicos (p. ex., assistência judiciária gratuita, ausência de sucumbência) e estratégicos que podem fomentar litigância oportunista. À luz dos dados disponíveis, não se atribui causalidade exclusiva a qualquer desses vetores.

147. De todo o exposto, a equipe de auditoria entende que as medidas recomendadas nos supracitados processos e no Achado 2 dispensam a proposição de deliberação adicional, ao menos neste momento, para promover a redução do grau de judicialização de benefícios rurais.

4. CONCLUSÃO

148. A previdência social rural no Brasil é uma política pública que busca garantir proteção social aos trabalhadores rurais, oferecendo benefícios como aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, pensão por morte e auxílio-doença. Dentro desse contexto, destaca-se a figura do segurado especial, que abrange pequenos produtores rurais, meeiros, arrendatários, pescadores artesanais e indígenas que exercem suas atividades de forma individual ou em regime de economia familiar, sem a contratação de empregados permanentes.

149. Em relação à primeira questão de auditoria 'quais os principais fatores que levam a falha na identificação e caracterização da condição de segurado especial da previdência rural?', observa-se que o INSS enfrenta desafios significativos na identificação e caracterização da condição de segurado especial. Entre os principais obstáculos está a ausência de documentos formais que comprovem o exercício da atividade, agravada pela informalidade do trabalho, necessidade de retroação de prova e impropriedades documentais. Apesar desses desafios, é importante ressaltar que o sistema de cadastro dos segurados especiais ainda não foi implementado, embora o INSS tenha envidado esforços na obtenção de bases de dados junto a órgãos e entidades da administração pública federal. A ausência desse cadastro impede que o INSS utilize um sistema centralizado e confiável para comprovar a condição de segurado especial, o que pode resultar em concessão indevida ou indeferimento indevido de benefícios previdenciários (Seção 3.2 deste relatório).

150. Em relação à Questão 2 – 'Qual é o desempenho da política de previdência rural em termos de cobertura e de promoção da equidade da duração de aposentadorias?', sua análise se desenvolveu em três achados conforme os parágrafos seguintes.

151. Em função da convergência da expectativa de vida dos aposentados rurais e urbanos nas últimas décadas, bem como da idade mínima reduzida para aposentadoria dos trabalhadores rurais, a duração das aposentadorias por idade deles tem sido significativamente maior em comparação com a dos trabalhadores urbanos e a do BPC às pessoas idosas, o qual é uma aposentadoria social (não contributiva) para cidadãos em situação de grande vulnerabilidade. Considerando que muitos trabalhadores urbanos, como os da construção civil, enfrentam condições de trabalho tão precárias quanto, ou até mais difíceis que as dos trabalhadores rurais, não parece razoável manter um tratamento diferenciado baseado apenas no setor de atividade. Embora o trabalho rural tenha historicamente exigido mais esforço físico, essa diferença diminuiu substancialmente devido ao crescente processo de mecanização. Apesar disso, o diferencial de idade para aposentadoria permaneceu inalterado para os homens (cinco anos) e foi ampliado para as mulheres (sete anos). Os fatores que podem explicar o aumento mais acentuado na expectativa de vida dos aposentados rurais são a redução da pobreza nas áreas rurais brasileiras, a modernização da agropecuária e a melhoria das condições de trabalho no campo. Contudo, essa maior duração das aposentadorias rurais,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

muitas vezes sem contribuição prévia dos beneficiários ou com contribuições muito reduzidas, gera inequidades e eleva significativamente o custo da previdência rural, aumentando, assim, o déficit do RGPS (Seção 3.1 deste relatório).

152. Constatou-se que a baixa formalização dos segurados especiais gera gap significativo de reconhecimento de contribuições previdenciárias, com efeitos sobre sustentabilidade, transparência e precisão informacional sobre esse grupo. Por falta de cadastro individual, o MPS utiliza a PNADC, e as contribuições não são identificadas por pessoa, apesar de existir exigência normativa de cadastro já esclarecida nesta auditoria. O CAEPF está em expansão e o segurado especial deve nele se inscrever, mas ainda faltam registros administrativos para validação plena. Há indícios de subdeclaração e lacuna estrutural – como a ausência de sistemas integrados, a exemplo do CNIS-SE. Ademais, o modelo contributivo indireto, somado a dificuldades probatórias, desestimula a formalização, e a baixa contribuição agrava o desequilíbrio do RGPS. É importante aprimorar indicadores na PNADC e a transparência de informações sobre os segurados especiais, bem como implantar e estabilizar o CNIS-SE, o que permitirá maior formalização, arrecadação e qualidade informacional (Seção 3.3 deste relatório).

153. Por fim, a alta judicialização dos benefícios rurais expõe fragilidades administrativas e pede ajustes nos procedimentos administrativos. A taxa de judicialização é elevada e significativamente maior no meio rural, com diferencial persistente frente ao urbano. Em trabalhos anteriores, o TCU verificou capacidade insuficiente no INSS e do CRPS (para lidar com a elevada demanda de requerimentos de benefícios e recursos contra as decisões), incentivos econômicos para a litigância judicial e deficiências que empurram casos ao Judiciário e encarecem o sistema. Agravam o quadro, a demora na implantação do CNIS-SE e a carência de documentos probatórios apropriados e suficientes no caso de grande parte dos requerentes de benefício rural. O elevado grau de judicialização de benefícios decorre de múltiplos fatores, e o TCU já vem atuando sobre esse problema, com destaque para os Acórdãos 2894/2018 e 514/2023, ambos do Plenário. Conclui-se que as medidas recomendadas e determinadas nesses acórdãos, em conjunto com a implementação do CNIS-SE, dispensam a proposição de encaminhamento adicional, no atual momento, para promover a redução do grau de judicialização de benefícios rurais (Seção 3.4 deste relatório).

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

154. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) determinar ao Ministério da Previdência Social, juntamente com o Instituto Nacional do Seguro Social e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que (seções 3.2 a 3.4 deste relatório):

a.1) no prazo de 450 (quatrocentos e cinquenta) dias a contar da ciência deste Acórdão, implemente o sistema de cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais, cujas informações são necessárias para a caracterização da condição de segurado especial, conforme prevê os arts. 19-D do Decreto 3048/99, 38-B da Lei 8.213/1991 e 25, § 1º, da EC 103/2019;

a.2) caso não seja viável cumprir o disposto no item anterior, elabore e apresente um plano de ação detalhado, contendo as etapas, os prazos, os responsáveis e as medidas necessárias para a implementação do sistema de cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais, de forma a garantir o atendimento às disposições previstas nos arts. 19-D do Decreto 3.048/1999, 38-B da Lei 8.213/1991 e 25, § 1º, da Emenda Constitucional 103/2019;

a.3) na vigência dos prazos mencionados nos subitens a.1, informe a este Tribunal quais órgãos e entidades apresentaram óbice ao compartilhamento de informações ou o fizeram de forma inadequada, bem como outras dificuldades enfrentadas para obtenção e utilização das informações, integração dos sistemas e estruturação do aludido sistema de cadastro;

b) determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que disponibilizem ao Ministério da Previdência Social ou ao Instituto Nacional do Seguro Social, quando solicitado, as informações e dados de suas competências, bem como permitam integrações de sistemas e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

viabilizem soluções tecnológicas capazes de estruturar o cadastro dos segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais de que trata o art. 19-D do Decreto 3048/99, 38-A da Lei 8.213/1991 e 25, § 1º, da EC 103/2019 (seções 3.2 a 3.4 deste relatório);

c) recomendar ao Ministério da Previdência Social, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que (seção 3.1 deste relatório):

c.1) avalie se existe justificativa técnica para a manutenção do atual diferencial de idade mínima de aposentadoria entre trabalhadores urbanos e rurais;

*c.2) caso não exista justificativa técnica, avalie a conveniência e oportunidade de, com base no art. 13, II, do Decreto 11.356/2023, apresentar proposta de alteração legislativa alinhada aos princípios da equidade e da justiça social, bem como ao disposto no art. 201, **caput**, da CF/1988;*

d) informar à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, e à Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, ambas da Câmara dos Deputados, que o TCU realizou auditoria sobre a previdência social rural e (seção 3.1 deste relatório):

d.1) constatou que a duração das aposentadorias por idade de valor igual a um salário-mínimo é significativamente maior no caso dos trabalhadores rurais, quando comparada com a dos urbanos e a do Benefício de Prestação Continuada (aposentadoria social) às pessoas idosas;

d.2) concluiu que essa inequidade na duração dos benefícios decorre do aumento mais acentuado da expectativa de vida dos aposentados rurais nas últimas décadas e do fato de o diferencial de idade mínima de aposentadoria entre rurais e urbanos ter se mantido constante para os homens (5 anos) desde a promulgação da CF/1988 e sido ampliado para as mulheres (7 anos) com a EC 103/2019;

d.3) não identificou justificativa técnica para a manutenção, no cenário atual, desse diferencial de idade mínima de aposentadoria;

e) encaminhar ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados, à Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa da Câmara dos Deputados, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar cópia do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, dando conhecimento de que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatório e voto, poderão ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

f) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de autorizar o monitoramento das determinações e recomendações que vierem a ser exaradas no acórdão que apreciar o presente relatório de auditoria; e

g) com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, encerrar os presentes autos."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79942282.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80132142.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.302/2026-GABPRES

Processo: 006.992/2024-2

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Senado Federal - SLSF

Destinatário: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 13/04/2026

(Assinado eletronicamente)
CLEITON ALVES CAMARGO
Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.