

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ  
CURSO DE DIREITO

FERNANDA GUEDES KLEIN DE AQUINO

**ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DO BENEFÍCIO DE AUXÍLIO-  
ACIDENTE PARA CONTRIBUINTES INDIVIDUAIS.**

RECIFE  
2018

FERNANDA GUEDES KLEIN DE AQUINO

**ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DO BENEFÍCIO DE AUXÍLIO-  
ACIDENTE PARA CONTRIBUINTES INDIVIDUAIS.**

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. MSc. Fábio Menezes de Sá Filho.

RECIFE  
2018

Catálogo na fonte  
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB/4-2116

A657p Aquino, Fernanda Guedes Klein de.  
Análise da possibilidade de extensão do benefício de auxílio-acidente para contribuintes individuais / Fernanda Guedes Klein de Aquino. - Recife, 2018.  
58 f. : il.

Orientador: Prof. Ms. Fábio Menezes de Sá Filho  
Trabalho de conclusão de curso (Monografia - Direito) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2018.  
Inclui bibliografia

1. Direito. 2. Auxílio-acidente. 3. Contribuintes individuais. 4. Inconstitucionalidade. I. Sá Filho, Fábio Menezes de. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título

349.2 CDU (22. ed.)

FADIC (2019-184)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO  
CURSO DE DIREITO

FERNANDA GUEDES KLEIN DE AQUINO

**ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DO BENEFÍCIO DE AUXÍLIO-  
ACIDENTE PARA CONTRIBUINTES INDIVIDUAIS.**

Defesa Pública em Recife, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente:

---

Examinador(a)

---

Examinador(a)

---

## **DEDICATÓRIAS**

Dedico esse trabalho de conclusão de curso ao grande mestre Fábio Menezes, orientador que não mediu esforços para abraçar o tema abordado, seja pelo seu notável conhecimento jurídico, seja pela sua dedicação, disponibilidade e incentivo sem os quais não conseguiria desenvolver a tese e concluir importante etapa da vida acadêmica.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por proporcionar fôlego e energia para concluir a graduação em direito.

Aos meus pais pela paciência e apoio incondicional aos meus estudos.

Ao corpo docente da Faculdade Damas pelos grandes ensinamentos compartilhados, e, especialmente, a professora e coordenadora do curso de direito Renata Celeste que desde o início do curso acreditou no meu potencial, desenvolvendo meu raciocínio crítico e estimulando a vida acadêmica.

Ao meu excelente orientador, Fábio Menezes, o qual com muito empenho desenvolveu esse trabalho e no decorrer do curso demonstrou admirável dedicação e atenção aos discentes.

Ao professor Ricardo José de Souza Silva, pela dedicação às disciplinas de Monografia I e II, pela sensibilidade ao lidar com as dificuldades de cada aluno.

Aos colegas de trabalho do escritório Reis e Pacheco, em especial, ao meu chefe Almir Reis responsável por me despertar o interesse em Direito Previdenciário e com o qual aprendi bastante sobre esse relevante ramo do direito.

Aos colegas de turma pelo companheirismo nos momentos de luta e alegria.

A Igreja Mangue pelas incontáveis orações e os seus membros que se dispuseram a prestar apoio técnico e emocional.

Enfim, a todos que de alguma forma contribuíram na execução e conclusão desse curso.

## RESUMO

O presente estudo analisa como é feita a proteção acidentária aos contribuintes individuais, especialmente por meio do benefício de auxílio-acidente. A relevância de tal estudo se concretiza em virtude do crescimento do mercado informal brasileiro, representado pelos segurados contribuintes individuais, e da existência do artigo 18, §1º, da Lei de Planos e Benefícios da Previdência Social (LPBPS), que veda o gozo do benefício de auxílio-acidente a esta classe de segurados. Propõe-se, então, por meio de uma metodologia descritiva e qualitativa, fazer uma interpretação conforme a constituição da aludida norma, a fim de verificar se há fundamento jurídico capaz de justificar a discriminação entre os contribuintes individuais e os demais segurados na garantia acidentária. Ao final, constatou-se grave violação principalmente ao princípio constitucional da isonomia, na medida em que a norma em análise torna ainda mais vulnerável o contribuinte individual, que quando acidentado não pode gozar de estabilidade financeira e irredutibilidade salarial. Dessarte, sugere-se que seja feita uma proposta legislativa para alteração da norma em estudo, com o intuito de torná-la condizente com as diretrizes da Seguridade Social e, mais abrangentemente, do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chaves: Auxílio-acidente. Contribuintes individuais. Inconstitucionalidade.

## **ABSTRACT**

The present study examines how accidental protection is provided to individual taxpayers, especially through the benefit of accident aid. The relevance of such study is made possible by the growth of the Brazilian informal market, represented by the individual contributors, and by the existence of article 18, § 1 of the Law on Plans and Benefits of Social Security, which prohibits the enjoyment of the accident benefit to this class of policyholders. It is then proposed by means of a descriptive and qualitative methodology to make an interpretation according to the constitution of the aforementioned standard in order to verify if there is a legal basis capable of justifying the discrimination between the individual taxpayers and the other insured in the accident guarantee. There was a serious violation of the constitutional principles of isonomy, insofar as the norm under analysis makes the individual taxpayer even more vulnerable, which when injured can not enjoy financial stability and wage irreducibility. Therefore, it is suggested a legislative proposal to change the norm under study in accordance with the Social Security guidelines and the Democratic Rule of Law.

Keywords: Accident aid. Insured. Unconstitutional

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BEPS - Boletim Estatístico da Previdência Social

CAT – Comunicação de Acidente do Trabalho

CC - Código Civil

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

FAP - Fator Acidentário de Prevenção

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPS - Instituto Nacional da Previdência Social

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

LPBPS - Lei de Planos de Benefícios da Previdência Social

OGMO - Órgão de Gestão de Mão de Obra

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

SAT – Seguro de Acidente do Trabalho

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TST – Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	08
<b>2. ASPECTOS NORMATIVOS DA LEGISLAÇÃO ACIDENTÁRIA</b> .....	11
2.1 Evolução legislativa sobre a matéria acidentária.....	11
2.2 Definição legal de acidentes de trabalho.....	14
2.3 Definição legal de acidentes de qualquer natureza.....	18
<b>3. DOS SEGURADOS OBRIGATÓRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL</b> .....	22
3.1 Segurados obrigatórios acobertados pelo auxílio-acidente .....	22
3.1.1 Empregados .....	23
3.1.2 Empregados domésticos.....	27
3.1.3 Trabalhadores avulsos.....	28
3.1.4 Segurado especial.....	29
3.2 Segurados obrigatórios não acobertados pelo auxílio-acidente: os contribuintes individuais.....	32
3.3 Estatísticas dos segurados obrigatórios.....	35
<b>4. A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 18, §1º DA LEI DE PLANOS E BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL</b> .....	38
4.1 O neoconstitucionalismo.....	38
4.2 O princípio da isonomia.....	41
4.3 Princípios constitucionais da Seguridade Social.....	43
4.3.1 Ofensa à universalidade e cobertura.....	44
4.3.2 Da desnecessidade de prévia fonte de custeio.....	47
4.4 Sugestão normativa de extensão do auxílio-acidente aos contribuintes individuais.....	51
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	53
<b>6. REFERÊNCIAS</b> .....	56

## 1 INTRODUÇÃO

O crescimento vertiginoso do trabalho informal é uma realidade no mercado de trabalho brasileiro que pode ser facilmente compreendido pelo recesso econômico do País, incentivado pelas políticas públicas brasileiras, sob a administração do Governo Michel Temer. Ressalta-se, em especial, a aprovação da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017), uma vez que flexibilizou as relações de trabalho com a legalização do labor intermitente, o que pode incentivar o aumento da informalidade na prestação de serviço ou, até mesmo, do interesse pelo empreendedorismo próprio.

A ausência de cadastro formal nos órgãos regulamentadores, embora possa gerar mais postos de trabalho, acaba por provocar uma precariedade quanto aos direitos garantidos legalmente. Isso porque, ao sujeitar o trabalhador a atividades laborativas sem o devido registro, os empregadores escoram-se na dificultosa fiscalização estatal e na atuação ineficiente do poder de polícia dos entes administrativos. Dessarte, o trabalhador, parte hipossuficiente da relação, é quem arca com os riscos isoladamente, tornando-se mais suscetível à vulnerabilidade social.

Dentre os riscos sociais que afetam a seara trabalhista, destacam-se os acidentes não só os do ambiente de trabalho como também os domésticos, de trânsito, esportivos, entre outros. Nessas situações, é comum a existência de sequelas que implicam redução da sua capacidade laboral, como, por exemplo, um comerciante que devido a acidente automobilístico passa a depender do uso de muletas.

A Previdência Social, área da seguridade responsável pela proteção de tais riscos sociais, trata a situação dos trabalhadores e empregadores informais de forma discriminada. Isso porque diante da situação acima exemplificada é previsto o benefício de auxílio-acidente, uma espécie de indenização pecuniária por danos que acarretem sequela. Todavia, esse benefício é vedado expressamente aos contribuintes individuais, categoria de segurados em que se podem encaixar os trabalhadores autônomos, os empregados informais e empreendedores, conforme preceitua o artigo 18, §1º, da Lei nº 8.213/1991.

Nesse contexto, são acionadas ações para afastar essa interpretação taxativa da lei e conferir uma maior efetividade à proteção dos riscos sociais. Contudo, o que se observa da atuação dos operadores do direito é uma mera reprodução do texto da

lei, ou, quando mais além, justificam o indeferimento na exigência de uma prévia fonte de custeio do benefício, a qual para o caso concreto ainda não existe uma fonte específica de custeio.

Dessa forma, surge a seguinte problemática: é constitucional considerar que a mesma legislação previdenciária exclua os contribuintes individuais do gozo do auxílio-acidente sob o simples argumento de ausência de fonte de custeio? Ademais, cabe ainda indagar sobre a existência de fontes de custeio para os demais segurados da Previdência Social e não para os contribuintes individuais.

O trabalho hermenêutico baseado na interpretação constitucional e teleológica das normas jurídicas traz a percepção de que o dispositivo do artigo 18, §1º, da Lei 8.213/1991 não é condizente com os princípios constitucionais da isonomia e da universalidade de atendimento e cobertura.

Por conseguinte, o desamparo legal justificado pela exigência de prévia fonte de custeio para a concessão do benefício previdenciário de auxílio-acidente para os contribuintes individuais parece pouco razoável quando se observa a situação dos segurados especiais que não são obrigados a oferecer uma contrapartida financeira ao sistema.

Para instrumentalizar a presente pesquisa, foi eleito como objetivo geral estudar a situação da garantia do benefício de auxílio-acidente ao contribuinte individual. Dessa forma, elegem-se os seguintes objetivos específicos: pesquisar os benefícios previdenciários que se relacionem com acidentes de trabalho e de qualquer natureza; verificar quais segurados obrigatórios estão acobertados pelo benefício de auxílio-acidente; analisar a constitucionalidade do artigo 18, §1º, da Lei 8.213/1991 e realizar proposta legislativa quanto à criação de uma fonte de custeio, a fim de permitir ao contribuinte individual o usufruto de tal espécie de benefício previdenciário.

A metodologia utilizada no presente trabalho é descritiva e qualitativa, por método hipotético-dedutivo, por meio de revisão bibliográfica. É descritiva porque faz observação do que já foi estudado sobre o tema. Qualitativa, uma vez que interpreta o fenômeno que se observa e as hipóteses são construídas após a observação, cujos dados serão obtidos por pesquisas bibliográficas em artigos jurídicos da área em tese e livros, bem assim em precedente judicial, legislação específica e manuais corporativos sobre a temática.

Para tanto, faz-se a organização em 3 (três) capítulos. O primeiro discorre sobre o tratamento legislativo aos eventos acidentários, esclarecendo a diferença entre os benefícios acidentários existentes na legislação previdenciária.

Em sequência, o segundo capítulo faz um corte epistemológico dentre os segurados obrigatórios para caracterizar os contribuintes individuais e os demais beneficiários do auxílio-acidente.

Por fim, o último capítulo analisa a constitucionalidade do artigo 18, §1º, da Lei nº 8.213/1991 e elenca a possibilidade de criar uma fonte de custeio para o segurado contribuinte individual.

## 2 ASPECTOS NORMATIVOS DA LEGISLAÇÃO ACIDENTÁRIA

Inicialmente, é preciso esclarecer o que se entende por auxílio-acidente, conceito que foi construído a partir de diversas modificações legislativas. Desse modo, imperioso traçar uma explicação histórica da matéria.

### 2.1 Evolução legislativa sobre a matéria acidentária

A Revolução Industrial configura um grande marco temporal para as relações de trabalho, seja pela transformação do processo produtivo como também pela preocupação com a saúde do trabalhador. O despreparo técnico, a velocidade de produção e o constante manuseio com máquinas foram alguns dos fatores que acarretaram aumento do número de acidentes.

Inicialmente, o trabalhador acidentado era rapidamente substituído por outro sadio e mais jovem, sem qualquer forma de amparo nem pelo Estado nem pelo empregador. Muitos infortúnios foram necessários para as primeiras conquistas acerca do amparo social aos acidentados.

No Brasil, a primeira norma a reger os eventos acidentários foi o Código Comercial de 1850 que previa no artigo 78 o pagamento de 3 (três) meses de salário ao preposto acidentado em serviço. Desse modo, a primeira legislação a disciplinar o assunto possui natureza privada, o que significa que a responsabilidade pelo ônus acidentário foi por muito tempo do empregador por intermédio de seguros privados.

Posteriormente, ainda sem tratamento específico, o Código Civil de 1916 tratava o assunto como uma indenização civil, aplicando as regras da responsabilidade aquiliana, isto é, cabia ao trabalhador acidentado provar a culpa do empregador no evento acidentário.

A primeira norma geral a disciplinar sobre acidentes foi o Decreto Legislativo nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que versou especificamente sobre acidentes de trabalho e superou a tese acima ao instituir a responsabilidade objetiva do empregador sob à luz da teoria do risco profissional, segundo a qual o empregador deverá arcar com os bônus e ônus da atividade profissional. Assim, havia uma proteção ampla tanto a eventos dolosos, culposos ou fortuitos que ocasionassem acidentes.

Dessarte, a proteção acidentária permanecia sob a responsabilidade da esfera privada, uma vez que incumbia ao patrão o pagamento das indenizações. Desse

modo, investia em seguros privados para cobrir eventuais acidentes, mas sequer havia obrigatoriedade na instituição de seguros ou fiscalização estatal, pois a participação do Estado era mínima.

A norma em referência definia o acidente de trabalho sob 2 (dois) aspectos: o primeiro como uma causa súbita, externa, violenta e involuntária no decorrer do trabalho, que produz lesões corporais ou perturbações funcionais responsáveis unicamente pela morte ou perda total ou parcial, permanente ou temporária da capacidade para o trabalho; já o segundo aspecto equipara o acidente de trabalho à moléstias contraídas exclusivamente no exercício do trabalho, que causem o resultado morte ou a perda total ou parcial, permanente ou temporária do trabalho. Percebe-se, então, que a cobertura acidentária estava restrita ao ambiente de trabalho.

Destaca-se ainda, do Decreto Legislativo em comento, o artigo 3º, o qual descrevia taxativamente os operários que poderiam gozar da indenização decorrente do acidente de trabalho sendo eles os que laboravam em construções e demolições, estabelecimentos industriais e agrícolas e com transporte de carga e descarga, além do acréscimo ainda previsto no artigo 4º dos funcionários públicos da União, Estados e Municípios. É compreensível essa delimitação no início do século XX, uma vez que nessa época o Brasil migrava da economia rural para a industrial.

A proteção acidentária atingiu o patamar constitucional por meio da Carta Magna de 1934. O texto constitucional no seu artigo 121, §1º, alínea h, ao versar sobre o amparo social ao trabalhador, incumbiu à legislação trabalhista a necessidade de criar uma previdência em favor de riscos sociais como o acidente de trabalho, mediante custeio triplo e igualitário entre a União, os empregados e empregadores. A partir desse mandamento constitucional, os riscos sociais passaram a ser compartilhados não só pela sociedade como pelo Poder Público.

A extensão da cobertura acidentária foi evoluindo com o advento do Decreto-Lei nº 7.036/1944, o qual alargou o conceito de acidente de trabalho por intermédio da teoria do nexo de causalidade, isto é, o resultado morte, a lesão corporal, perturbação funcional ou doença que acarretou perda funcional está relacionado com alguma atividade ou condição presente no ambiente de trabalho, ultrapassando a ideia de causa única e súbita conforme determinava o Decreto Legislativo nº 3.724/1919, admitindo-se também hipóteses de doenças profissionais.

Outra importante inovação trazida pelo Decreto-Lei nº 7.036/1944 foi o sistema de tarifação, que consistia na fixação do valor conforme a remuneração do indivíduo e não mais pela indenização em parcela única cujos valores variavam de acordo unicamente com a parte do corpo afetada pelo acidente.

Contudo, apesar da previsão constitucional, a responsabilidade pelo pagamento das indenizações acidentárias ainda era dos empregadores por meio de seguros privados.

A estatização do seguro acidentário só ocorreu de fato com a Lei nº 5.316/1967, pois a proteção acidentária saiu da área trabalhista para adentrar a Previdência Social, sendo que conseqüentemente o pagamento da indenização deixou de ser efetuada pelo empregador, excluindo-se os seguros privados, para ser realizada pelo Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), que mais tarde se transformaria no atual Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

A Lei nº 5.316/1967 permitiu a consideração dos acidentes ocorridos na prestação de serviço da empresa, incluindo o deslocamento e viagens, além da previsão de novos benefícios acidentários, como o auxílio-doença acidentário, aposentadoria por invalidez acidentária, pensão por morte acidentária e auxílio-acidente.

A previsão desses novos benefícios supriu uma lacuna na vida dos trabalhadores, pois, até então, após sofrer o acidente, o obreiro recebia apenas a indenização até retornar ao serviço. Nos casos em que as sequelas impediam o retorno laboral ou implicavam reabilitação profissional encontravam-se desamparados.

Em razão do crescente número de acidentes de trabalho ocorridos, a Lei nº 6.036/1974 dividiu o Ministério do Trabalho e Previdência Social em 2 (dois) ministérios, quais sejam, o Ministério do Trabalho, que seria responsável pela atividade de prevenção e controle dos acidentes, segurança e medicina do trabalho, e o Ministério da Previdência e Assistência Social, encarregado do pagamento dos benefícios e atendimento aos segurados. Assim, conjuntamente com o que determinava o artigo 20 da Lei nº 5.316/1967, a responsabilidade da proteção acidentária passava a ser preponderantemente estatal.

A expansão do atendimento se deu com a Lei nº 6.195/1974, pois estendeu o seguro de acidente de trabalho aos empregados rurais, estando, a partir de então, amparados pelos benefícios acidentários.

A atual Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) retoma no artigo 202, inciso I, a teoria do risco social, segundo a qual o risco da atividade profissional, dentre elas o acidente, deve ser suportado por toda sociedade, já que toda ela tira proveito da produção. Dessa forma, o trabalhador não precisa comprovar a culpa ou o dolo do acidente para receber a prestação previdenciária.

Contudo, há uma espécie de hibridismo na cobertura acidentária atual, porquanto, embora as prestações sejam asseguradas pela Previdência Social, são custeadas pelo empregador, sendo este último regido pela teoria do risco profissional, o que significa que caso o trabalhador consiga comprovar a culpa ou dolo, caberá ainda ao empregador indenizá-lo.

Por fim, cabe ressaltar que o então vigente plano de Benefício da Previdência Social, Lei nº 8.213/91, concretiza o amparo ao evento acidentário por meio de 4 (quatro) benefícios previdenciários, quais sejam, o auxílio-doença acidentário, aposentadoria por invalidez acidentária, pensão por morte acidentária e auxílio-acidente.

## 2.2 Definição legal de Acidentes de trabalho

Ultrapassada as linhas introdutórias, cabe, então, analisar as características e os requisitos de cada um dos benefícios acidentários, a fim de melhor compreender como a cobertura acidentária é feita no procedimento administrativo.

De início, é preciso fazer uma delimitação fática, isto porque a natureza acidentária é dividida legislativamente em aqueles provenientes de acidente de trabalho e os acidentes de qualquer natureza que vão repercutir na vida laboral. Haja vista que a legislação sobre o acidente de trabalho foi pioneira no assunto, iniciar-se-á a análise pelo acidente de trabalho.

Cumpra esclarecer que o acidente de trabalho não se enquadra dentre as hipóteses previstas no artigo 18 da Lei de Plano de Benefícios da Previdência Social, Lei nº 8.213/91 como uma espécie de benefício previdenciário. Na verdade, o *caput* do artigo refere que alguns benefícios podem ser concedidos em razão da natureza acidentária. Nos artigos seguintes há a conceituação das situações fáticas que se encaixam como acidente de trabalho, após constatada a natureza acidentária. O conceito legal vigente encontra-se no artigo 19 da Lei nº 8.213/1991, *ipsis litteris*:

Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Essa definição caracteriza o acidente típico ou próprio, isto é, qualquer acidente que ocorre durante o exercício do trabalho. O artigo 21 da aludida norma disciplina de forma mais específica ao prever expressamente que não só os acidentes ocorridos no exercício da atividade habitual ou no ambiente de trabalho como também aqueles ocorridos quando o trabalhador esteja à disposição do empregador caracterizam acidente de trabalho, incluindo, assim, as hipóteses de acidente *in itinere* ou de trajeto e nos intervalos intrajornada.

Segundo Russomano (1981, p. 395 apud LAZZARI 2016, p. 447) o conceito mais completo de acidente é o seguinte: “o acidente, por natureza, é um fato súbito e violento, provocado por uma causa exterior, que ocasiona lesão ao homem”. Com essas características, infere-se que é súbito, porque ocorre em curto lapso de tempo; violento, pois ofende a integridade física e psíquica do indivíduo; e externo, porquanto não se trata de uma causa preexistente. Ademais, se não produz resultado (lesão ou perturbação) que afetem a capacidade laboral, não há repercussão previdenciária nem trabalhista.

Ponto divergente na doutrina é quanto ao requisito externo do acidente principalmente nos casos de autolesão dolosa dos trabalhadores. Lazzari (2016) defende que a responsabilidade previdenciária é objetiva, pois se adotou a teoria do risco social que não impõe a comprovação da culpa de modo que essas situações precisam ser amparadas pela previdência. Por sua vez, Rocha e Baltazar Junior (2017) argumentam que a Previdência Social não pode amparar atos ilícitos, de modo que o melhor tratamento jurídico a ser conferido é o penal por se tratar de estelionato previdenciário (artigo 171, § 2º, inciso V do Código Penal).

Outras disposições da Lei nº 8.213/1991 trazem mais hipóteses por equiparação de acidente de trabalho. O artigo 20 da norma retrata as doenças profissionais e do trabalho, as quais se diferenciam do artigo anterior por lhes faltar a característica da subitaneidade, e o artigo 21 indica outros acidentes de trabalho por equiparação.

Tanto as doenças profissionais quanto as do trabalho se enquadram como acidente de trabalho por força de lei, já que, de fato, não são acidentes. As doenças profissionais são específicas para um tipo de atividade como, por exemplo, a *pneumoconiose*, doença que atinge mineiros devido à inalação de poeiras minerais. Por sua vez, as doenças do trabalho são moléstias comuns que atingem o trabalhador não em virtude da função que executa, mas das condições de trabalho, sendo o exemplo típico do vigilante de casas noturnas que perde gradativamente sua audição. Por outro lado, se exercesse a profissão num estabelecimento residencial, provavelmente não iria adquirir tal doença, pois só a adquiriu devido às condições do ambiente de trabalho.

Outrossim, é válido salientar que as doenças degenerativas, endêmicas, inerentes a um grupo etário ou que não produzam manifestação na capacidade laboral não são consideradas legalmente como doenças ocupacionais, e tampouco acidentes de trabalho.

Dentre as últimas hipóteses de cobertura do evento acidentário de trabalho, há de se destacar a figura da concausa prevista no inciso I do artigo 21 da Lei de Planos e Benefícios da Previdência Social (LPBPS). Até 1944, entendia-se que o acidente de trabalho deveria ser a causa única para o resultado incapacidade ou morte. Todavia, a norma em vigência, resultado das diversas alterações legislativas, aperfeiçoou a ideia de que é possível existirem outras causas preexistentes ou supervenientes que somadas com o acidente influenciem no resultado. É o caso, por exemplo, de um trabalhador que possui hemofilia, que vem a falecer em virtude de um corte de gravidade relativa ocorrido no trabalho.

Todas as hipóteses legais aqui transcritas possuem presunção legal *juris tantum*, isto é, para que realmente se enquadrem como acidentes de trabalho não basta a subsunção do fato à norma, é preciso que sejam confirmadas por prova técnica pericial a ser realizada pela perícia ou junta médica do INSS.

A referida Autarquia Previdenciária toma ciência do acidente de trabalho por meio da emissão da comunicação do acidente do trabalho (CAT), preenchida pelo empregador, sob pena de multa até o dia útil seguinte do evento acidentário ou imediatamente em caso de morte.

Após a realização da perícia administrativa, se restar comprovada a natureza acidentária dentre as hipóteses legais acima descritas, será avaliado se a incapacidade do trabalhador é permanente ou provisória, parcial ou total.

A incapacidade provisória só autoriza o recebimento de benefício se for superior a 15 (quinze) dias, antes disto é responsabilidade do empregador pagar os referidos dias. Contudo, se a incapacidade for por período superior, o trabalhador passa a receber do INSS o benefício de auxílio-doença acidentário cujo código administrativo é o B91.

Se a incapacidade for permanente, sendo insuscetível de reabilitação profissional, seja pelas condições físicas ou pessoais (como idade avançada, baixo grau de instrução), será concedido o benefício de Aposentadoria por Invalidez acidentária conhecido administrativamente como B92.

Por sua vez, se o acidente de trabalho gera como resultado casuístico a morte do trabalhador, os seus dependentes são protegidos pela Previdência Social por meio do recebimento do benefício de pensão por morte (código administrativo B93).

É necessário salientar que os mencionados benefícios acidentários não exigem carência, haja vista a subaneidade dos eventos acidentários. Outro aspecto relevante é que o gozo do benefício de auxílio-doença acidentário confere estabilidade ao trabalhador por um período de 12 (doze) meses após a cessação do benefício, conforme determina o artigo 118 da LPBPS. A vedação da dispensa se justifica pela vulnerabilidade do trabalhador que já sofreu com o infortúnio acidentário decorrente do labor desenvolvido em favor da empresa, não podendo a mesma impor novo risco social: o do desemprego.

Com nomes semelhantes, existem também os benefícios de auxílio-doença (código administrativo B31) e aposentadoria por invalidez (código administrativo B32), que diferem dos benefícios acima mencionados em razão da origem proveniente de doenças e ou acidentes sem qualquer relação direta ou indireta com o trabalho.

A percepção dos mencionados benefícios acidentários não desonera o trabalhador de reivindicar uma indenização em face do empregador, pois, conforme anteriormente esclarecido, se adotou a responsabilidade híbrida dos eventos acidentários, isto é, tanto da Previdência Social quanto do empregador, a diferença é que enquanto a responsabilidade da Previdência é objetiva a do empregador é subjetiva. Sendo assim, caso haja culpa ou dolo do empregador, o trabalhador poderá ingressar com uma ação indenizatória regulada pelo Código Civil com base nos artigos 186, 187 e 927.

A vantagem de ingressar com uma ação indenizatória é que diversamente da prestação previdenciária o trabalhador pode recuperar os lucros cessantes e receber

reparação pelos danos emergentes como o estético, além de não se submeter ao sistema de tarifação, isto é, valor vinculado ao salário-contribuição.

Por fim, deve ser observada a evolução no âmbito subjetivo do acidente de trabalho. A redação do artigo 19 da LPBPS, transcrito alhures, foi modificada pela Lei Complementar nº 150 de 2015, que passou a proteger os empregados domésticos dos eventos acidentários. A redação original mencionava apenas empregado urbano e rural e o segurado especial. Ao confrontar com o artigo 11 da mesma lei, percebe-se ainda que os contribuintes individuais se encontram sem a proteção ao acidente de trabalho.

### 2.3 Definição legal de Acidentes de qualquer natureza.

Até 14 de setembro de 1967, antes do advento da Lei nº 5.316/1967, a legislação acidentária se restringia a eventos relacionados ao exercício do trabalho. De acordo com Bittencourt (2018, p. 214):

A cobertura então existente só se dava enquanto houvesse incapacidade para o exercício do trabalho e não era suficiente, pois determinados trabalhadores, após a consolidação das suas lesões, restavam sequelados e tinham diminuída sua capacidade laborativa residual, além do que as sequelas apresentadas, muitas vezes, impediam o retorno ao trabalho em decorrência da discriminação, havendo ainda casos onde o trabalhador, embora enquadrado no mercado de trabalho, não conseguia avanços em sua carreira, vindo em consequência da sequela, perceber remuneração inferior a de outros trabalhadores.

Diante dessa nova contingência social, qual seja, redução da capacidade laboral decorrente da consolidação das lesões do acidente de trabalho, surgiu o auxílio-acidente de natureza indenizatória para compensar de forma pecuniária esses danos permanentes. Destarte, a responsabilidade da Previdência Social não se exonera com a mera reabilitação profissional, ante a impossibilidade de restaurar o *status quo* do trabalhador, cabe, então, uma indenização pecuniária.

Outrossim, esclarece Kugler (2018, p. 256) que "o benefício de auxílio-acidente não visa à proteção do acidente, mas sim da perda da capacidade laborativa que pode existir após a consolidação de lesões dela decorrentes".

Em que pese a importante inovação legislativa incrementada por meio da instituição do auxílio-acidente, ainda se criticava a proteção exclusivamente a acidentes de trabalho.

Ao contrário do que definia Kugler (2018), até então, não havia qualquer forma de indenização para reparar a redução da capacidade laborativa decorrente de lesões definitivas oriundas de acidentes de qualquer natureza, isso porque a redação originária do auxílio-acidente vinculava a preexistência de um acidente de trabalho, observe-se a redação original da Lei nº 8.213/1991: “Art. 86. O auxílio-acidente será concedido ao segurado quando, após a consolidação das lesões decorrentes do acidente do trabalho, resultar sequela que implique [...]”.

Dessarte, se um trabalhador fosse vítima de um acidente de trânsito durante seu tempo livre que acarretasse a perda definitiva dos membros inferiores, não podendo mais exercer sua atividade de motorista de coletivo, não caberia qualquer forma de indenização por parte da Previdência Social.

A proteção social conferida a essa hipótese seria a percepção de benefício de auxílio-doença previdenciário até a possível reabilitação para outra função compatível ou, caso não fosse possível a reabilitação, a concessão de Aposentadoria por Invalidez previdenciária. Ocorre que, muitas vezes, o segurado era reabilitado para outra função cujos rendimentos são menores do que o que auferia anteriormente ou nem mesmo conseguia oportunidades de emprego nessa nova área. Assim, pesava sobre o trabalhador um duplo ônus: a consolidação da sequela e percepção da contraprestação pecuniária inferior ao auferido.

Atenta a essa lacuna fática, a Lei nº 9.032/1995 alterou a redação original do auxílio-acidente para incluir as lesões decorrentes de acidentes de qualquer natureza. O intuito do legislador foi eminentemente conferir uma ampla proteção a eventos acidentários, abrangendo o maior número de hipóteses fáticas e destinatários.

A Administração Pública na figura do Instituto Nacional do Seguro Social reconhece como situações ensejadoras do auxílio-acidente as que estão descritas no Anexo III do Decreto nº 3.048/1999, dentre as quais, os danos permanentes no aparelho visual, auditivo e até mesmo estético. Esses danos estão descritos em rol exemplificativo, sendo certo, que a perícia administrativa do INSS pode identificar outros danos capazes de ensejar a concessão do auxílio-acidente.

Ademais, cumpre esclarecer que não é necessário que seja feito um requerimento específico para a percepção do auxílio-acidente. Compete a perícia administrativa da Autarquia Previdenciária, averiguar, de ofício, na ocasião da cessação do auxílio-doença se as sequelas consolidadas acarretam redução da capacidade laborativa de forma permanente.

A omissão administrativa nesse viés confere uma importante característica financeira, pois, se posteriormente o segurado vier a requerer o auxílio-acidente a que tem direito, os efeitos financeiros deverão retroagir ao dia seguinte da cessação do benefício de auxílio-doença e não a data do requerimento administrativo (como é nos demais benefícios previdenciários) conforme prevê o artigo 86, §2º, da LPBPS.

Um grande embate doutrinário sobre o tema se refere sobre a possibilidade de equiparar algumas doenças como acidente de qualquer natureza a fim de conceder o benefício de auxílio-acidente. Como visto, essa situação é possível nas hipóteses legais do acidente de trabalho. O entendimento jurisprudencial dominante julga que não é viável tal equiparação sob o argumento predominante legalista.

Por sua vez, alguns doutrinadores defendem que com a alteração promovida pela Lei nº 9.032/1995 é claro o intuito do legislador de ampliar o rol de infortúnios a ensejar o recebimento do auxílio acidentário, abarcando quaisquer fatos lesivos que reduzam a capacidade laborativa do requerente.

Nesse sentido, Martinez (2016, p. 17 apud BRAMANTE 2016, p. 25) defende que as doenças contagiosas não são adquiridas de forma consciente e espontânea, mas sim de maneira acidental, o que justificaria a concessão do benefício de auxílio-acidente, reproduz-se importante texto que traduz essa ideia:

A contaminação dessa doença infectocontagiosa pelo *Toxoplasma Gondii* é transmitida por contágios notoriamente conhecidos. Esse contágio não poderia ser considerado um acidente? Afinal, ninguém ingere produtos que podem ter a doença de forma consciente e espontânea, mas sim acidental. Ficando o segurado com cegueira monocular em razão dessa contaminação e tendo sua capacidade de trabalho comprometida, não lhe caberia o auxílio-acidente de qualquer natureza, permitindo-lhe que retorne ao trabalho em outra ou na mesma função? (*ibidem*)

O mesmo raciocínio pode se estender a patologias como o Acidente Vascular Cerebral, pois assim como num acidente ocorre de maneira súbita e violenta. Todavia, o que se observa é que são operadores do direito firmes em negar tal benefício conforme decisão da Turma Regional de Uniformização, responsável por sedimentar decisões dos juizados especiais federais da 4ª região, a seguir transcrito:

INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA REGIONAL. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. CONCESSÃO. BENEFÍCIO DE AUXÍLIO-ACIDENTE. ACIDENTE VASCULAR CEREBRAL. DOENÇA DE INÍCIO SÚBITO E NÃO 'ACIDENTE DE QUALQUER NATUREZA'. 1. O AVC, embora doença de início súbito, não pode ser compreendido como 'acidente de qualquer natureza', não ensejando a concessão de benefício de auxílio-

acidente em decorrência das sequelas consolidadas. 2. Incidente de uniformização conhecido e provido.  
(TRF-4 - INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO JEF: 50004641420114047013 PR 5000464-14.2011.404.7013, Relator: Relatora, Data de Julgamento: 18/11/2016, TURMA REGIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO DA 4ª REGIÃO).

A decisão em epígrafe mostra-se omissa na medida em que em nenhum momento esclarece o que seria, então, o Acidente Vascular Cerebral, se limitando apenas a descrever o que não é, deixando em aberto uma grande lacuna conceitual e de possibilidades jurídicas. É clara a falta de esforço interpretativo dos magistrados brasileiros no que atine a matéria suscitada.

No tocante ao atendimento subjetivo do benefício de auxílio-acidente, observa-se que a redação original da Lei nº 8.213/1991 incluía os segurados empregados, trabalhadores avulsos, segurados especiais e até mesmo presidiários que exerciam atividade remunerada. Em 28 de abril de 1995, a Lei nº 9.032/1995 retirou essa última classe de destinatários. Contudo, as recentes conquistas dos empregados domésticos através do Projeto de Emenda Constitucional nº 72 que resultou na Lei Complementar nº 150 de 2015 incluiu no rol de beneficiários do auxílio-acidente os empregados domésticos. Destarte, apenas as classes de contribuintes individuais dos segurados obrigatórios foram excluídas.

### 3 DOS SEGURADOS OBRIGATÓRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

De início, cumpre esclarecer que, de acordo com Rocha e Baltazar Junior (2017), o modelo de Previdência Social admitido no Brasil não é um modelo universalista no qual todos são vinculados por direito ao próprio sistema, independente de exercerem atividade ou de qualquer contrapartida. O seguro social brasileiro adota o sistema contributivo de modo que só se enquadram como segurados aqueles que estão vinculados a uma atividade ou vertem contribuições diretamente ao Regime Geral.

A legislação previdenciária quis acobertar de maneira compulsória as pessoas físicas que exercem atividades laborativas remuneradas seja de forma habitual ou eventual, urbana ou rural, com ou sem vínculo de emprego, a título precário ou não. Essa é a definição legal de segurados obrigatórios constante no artigo 9º do Decreto nº 3.048/1999. Relevante destacar que só as pessoas físicas que exercem atividades laborativas remuneradas e lícitas configuram como segurados obrigatórios, excluindo-se as pessoas jurídicas e os trabalhos ilícitos.

Ademais, observa-se que o fato gerador de uma relação previdenciária é o desempenho de atividades laborativas, pois o trabalho costuma estar diretamente relacionado com a Previdência Social numa relação de causa e efeito.

Contudo, dada a sua natureza de seguridade social, a Previdência procura abarcar também outras situações que não só as decorrentes do trabalho. Dessa forma, possibilita que outras pessoas físicas contribuam de maneira espontânea e facultativa ao sistema, são os chamados segurados facultativos regulados pelo artigo 13 da LPBPS.

No entanto, a atenção do presente estudo volta-se para os segurados obrigatórios, haja vista a investigação sobre o âmbito subjetivo do benefício de auxílio-acidente. Desse modo, prossegue-se a análise individual de cada classe de segurados obrigatórios.

#### 3.1 Segurados obrigatórios acobertados pelo benefício de auxílio-acidente

Outra importante organização, a ser feita antes de adentrar nos estudos sobre os segurados obrigatórios, é destacar dentro deste grupo os que gozam do benefício de auxílio-acidente e a única figura jurídica descoberta legalmente, prestando-se ao

objetivo do presente trabalho, que é estudar a garantia do auxílio-acidente aos contribuintes individuais.

### 3.1.1 Empregados

A primeira classe de segurados obrigatórios refere-se aos empregados urbanos e rurais. O conceito de empregado adotado pela legislação previdenciária assemelha-se com o das normas trabalhistas, pois ambas conceituações possuem os mesmos pressupostos, os quais são, conforme classificação de Delgado (2017, p.313): “a prestação de trabalho por pessoa física, subordinação, habitualidade, onerosidade e pessoalidade.”

Nas palavras de Lazzari (2017) significa que empregado é a pessoa física que exerce uma atividade laborativa com o intuito de receber uma contrapartida pecuniária. Trata-se de uma relação jurídica de natureza pessoal, uma vez que consiste em uma obrigação de fazer que só pode ser realizada por determinada pessoa em razão de suas características pessoais. Ademais, como esclarece Delgado (2017) somente o empregador pode ser pessoa jurídica, pois a relação de emprego está intimamente relacionada a uma atividade humana e não a uma ficção jurídica.

Por sua vez, a habitualidade não exige que o labor seja executado diariamente mas com uma certa frequência apta a identificar horários de trabalho do empregado. Por fim, a subordinação se reproduz na submissão às ordens do empregador e na alienação do trabalho, pois os frutos da produção ficam com a entidade patronal e não com quem as de fato produziu.

As características acima elencadas permitem diferenciar essa classe das demais. A alienação da mão de obra difere os empregados do trabalhador autônomo – enquadrado pelo Regime Geral de Previdência como contribuinte individual como mais a frente ver-se-á– porquanto este domina o resultado da sua produção. Noutro giro, a subordinação é uma marca ausente nos trabalhadores avulsos que prestam seu serviço a diversos tomadores, sem que haja filiação jurídica a apenas um deles.

O inciso I do artigo 11 da LPBPS elenca um vasto rol de alíneas que descrevem situações peculiares de trabalhadores que, mesmo com a ausência de algum dos elementos acima delineados, se configuram como segurados empregados, o que demonstra a necessidade de esclarecimento.

Outrossim, como regra geral, adota-se o princípio da territorialidade da filiação, não se considerando os vínculos empregatícios executados no exterior, porém a norma em comento admite algumas hipóteses de extraterritorialidade, sendo elas: celebração do contrato em território nacional; empresa com maioria do capital votante brasileira; missão diplomática ou consular; trabalho à serviço da União ou à organismos oficiais brasileiros, desde que, nestes casos elencados não haja amparo pela legislação previdenciária do respectivo país.

Por outro lado, cabe destacar que também é possível enquadrar como segurados empregados os trabalhadores contratados temporariamente para suprir a substituição de pessoal regular ou acréscimo extraordinário de serviço ou ainda trabalhadores rurais sazonais.

Ademais, a regra do serviço público é que servidores de cargos efetivos estejam vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social. Contudo, na inexistência desse, devem se filiar como segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social. Bem assim, os exercentes de cargos comissionados e os servidores contratados temporariamente por meio de seleção simplificada, por exclusão, se enquadram como segurados obrigatórios do Regime Geral.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, os empregados públicos passaram a ser regulados também pela Consolidação das Leis Trabalhistas, o que repercutiu na esfera previdenciária, pois se enquadraram como segurados empregados do Regime Geral de Previdência Social. Incluem-se também nesse rol os detentores de mandato eletivo de encargo público, a exemplo do vereador e deputado.

Embora um dos pressupostos para relação previdenciária seja a realização de atividade remunerada lícita, excetua-se a hipótese do trabalho em condições análogas a de escravo. Sabe-se que mesmo com a criminalização da prática ainda é uma realidade brasileira a existência de trabalhadores submetidos a condições desumanas. No entanto, como a ilicitude parte do empregador não se pode prejudicar o trabalhador, ainda mais quanto ao amparo social. Assim, para efeitos previdenciários, esses trabalhadores são considerados como segurados empregados obrigatórios.

Outra importante ressalva são os estagiários, os quais não possuem vínculo empregatício e se filiam ao Regime Geral de Previdência Social como segurados facultativos. Regidos pela Lei nº 11.788/2008, algumas de suas principais

características são: a matrícula e frequência em instituição de ensino; celebração de termo de compromisso entre a instituição de ensino, a parte concedente e o educando; e a compatibilidade das atividades exercidas com as descritas no termo de compromisso. A ausência de qualquer desses requisitos é suficiente para caracterizar o vínculo empregatício e, assim, enquadrá-los como segurados empregados.

Do ponto de vista do custeio, os segurados empregados não são os responsáveis por efetuar o recolhimento das contribuições previdenciárias. Tal encargo é atribuído ao empregador por determinação legal do artigo 30, inciso I, da Lei nº 8.212/1991 na forma exposta pelo artigo 195, inciso I, alínea a da CRFB/1988 sob pena de configurar o crime de apropriação indébita previdenciária prevista no artigo 168-A do Código Penal.

Assim, gozam de presunção absoluta de desconto das suas contribuições previdenciárias pelo empregador. Isso significa que basta que comprovem o vínculo de emprego para que se enquadrem como segurado e sejam consideradas suas contribuições durante o período em que trabalharam. Ainda que não seja possível comprovar qual foi o seu salário de contribuição, o artigo 35 da LPBPS determina que sejam pagas no valor do salário mínimo, até serem demonstradas, quando, então, serão recalculadas.

Além do mais, o texto constitucional especifica no artigo 195, inciso I que a contribuição a ser efetuada pelo empregador incide sobre a folha de pagamento do trabalhador, isto é, a remuneração paga ou creditada (depositada em conta). Por sua vez, a Lei de Plano de Custeio (Lei nº 8.212/1991) acrescenta ainda a expressão remuneração devida o que inclui as situações em que a contrapartida pecuniária não foi realizada pelo empregador, assegurando ao trabalhador suas contribuições, haja vista que o fato gerador não é a remuneração em si paga, mas a prestação de serviços.

Dessa forma, a contribuição do empregador constitui 20% (vinte por cento) conforme artigo 22, inciso I da Lei nº 8.212/1991 dentro da qual também está contida a contribuição progressiva do trabalhador conforme prevê o artigo 20 da Lei nº 8.212/1991. Trata-se de uma alíquota progressiva, ou seja, cresce conforme aumenta o valor do salário-contribuição. A conversão dos valores do salário-contribuição ao correspondente em reais é feito da seguinte forma: alíquota de 8% (oito por cento) para até R\$ 1.693,72 (mil, seiscentos e noventa e três reais e setenta e dois centavos); alíquota de 9% (nove por cento) para valores entre R\$ 1.693,73 ((mil, seiscentos e

noventa e três reais e setenta e três centavos) a R\$ 2.822,90 (dois mil, oitocentos e vinte e dois reais e noventa centavos); e alíquota de 11% (onze por cento) para valores de R\$ 2.822,91 (dois mil, oitocentos e vinte e dois reais e noventa e um centavos) até R\$ 5.645,80 (cinco mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e oitenta centavos), sendo esse último o valor do teto da Previdência Social.

Desse modo, a título exemplificativo, se um obreiro auferir um salário mínimo sua alíquota de contribuição será de 8% (oito por cento) sob esse valor, acrescentada de 11% (onze por cento), que deve ser completada pelo empregador, totalizando o repasse de 20% (vinte por cento) à Previdência Social.

Por fim, há ainda uma contribuição adicional para empregado e trabalhadores avulsos, que se destina à cobertura de eventos resultantes de acidente do trabalho e que vem sendo utilizado como fonte do benefício de auxílio-acidente e de custeio da aposentadoria especial, a qual se encontra prevista no artigo 22, inciso II, da Lei nº 8.212/1991, *ipsis litteris*:

Art. 22 [...]

II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos: (Redação dada pela Lei nº 9.732, de 1998).

- a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;
- b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;
- c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.

Por sua vez, o enquadramento nos correspondentes graus de risco é feito de acordo com a atividade econômica preponderante do estabelecimento empresarial, conforme a Relação de Atividades Preponderantes e Correspondentes Graus de Risco, elaborada com base na CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas), prevista no Anexo V do Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/1999).

Como forma de incentivar a prevenção de acidentes no ambiente de trabalho, o Decreto nº 6.042/2007 criou o Fator Acidentário de Prevenção (FAP), multiplicador que varia entre cinquenta centésimos (0,50) a dois inteiros (2,00) possibilitando a redução ou o aumento das alíquotas do artigo 22, inciso II, da Lei nº 8.212/1991 acima

transcrito. Assim, as empresas que registram o menor número de CAT's e conseqüentemente de benefícios acidentários ou investem em equipamentos de proteção individual e treinamento, aplica-se o FAP mínimo, reduzindo a correspondente alíquota.

### 3.1.2 Empregados Domésticos

A segunda classe de segurados é formado pelos empregados domésticos cujo conceito e pressupostos foram adquiridos da legislação trabalhista, atualmente regidos pela Lei Complementar nº 150/2015, assim definido legalmente o trabalhador desta categoria como “aquele que presta serviços de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas, por mais de 2 (dois) dias por semana”.

De acordo com Amado (2017), denotam-se 4 (quatro) importantes características, quais sejam: a natureza contínua, finalidade não lucrativa, âmbito residencial e empregador pessoa física.

A natureza contínua difere os empregados domésticos dos diaristas, pois estes exercem de forma eventual atividades, que incluem de limpeza e conservação, por menos de 2 (dois) dias na semana.

A inexistência de finalidade lucrativa não se confunde com a ausência de percepção de remuneração. Na verdade, significa que os serviços prestados pelo empregado doméstico não podem servir de lucro ao empregador. A título exemplificativo, esclarece Amado (2017) que um empregado doméstico pode cozinhar para alimentação do seu patrão, todavia, se o produto da cozinha é vendido pelos empregadores, institui-se um vínculo empregatício regido pela CLT (consolidação das leis do trabalho), deixando de ser segurado empregado doméstico para ser empregado.

No que diz respeito à extensão do âmbito residencial, não se trata do sentido literal, uma vez que é possível incluir nesse grupo de segurados os caseiros, motoristas particulares, entre outros. Dessa forma, a expressão relaciona-se com o exercício das funções que devem se dar no contexto da residência, não importando se a atividade é desenvolvida interna, o que é mais frequente, ou externamente.

Quanto à exigência de que o empregador seja pessoa física, é justamente para distinguir esse segurado dos vínculos empregatícios regidos pela CLT. Desse modo,

não se pode considerar, em regra, um zelador ou porteiro como empregado doméstico haja vista que costumam estar vinculados a uma pessoa jurídica: o condomínio.

Do ponto de vista do custeio, a Lei Complementar nº 150/2015 efetuou algumas mudanças na sistemática de contribuição desses segurados. Antes da vigência dessa lei, o empregador repassava 12% (doze por cento) do salário-contribuição, considerando tal montante que deve ser descontado em folha, sendo incluída nesta porcentagem a mesma alíquota progressiva que incide no caso de empregados e avulsos, qual, seja, 8 (oito), 9 (nove) ou 11% (onze por cento) sobre o salário-contribuição.

Com a nova sistemática, para efeito do pagamento das contribuições dos empregados domésticos, as alíquotas continuam as mesmas de 8 (oito), 9 (nove) ou 11% (onze por cento), sendo aplicadas de forma não cumulativa sobre o salário-contribuição mensal. Todavia, a contribuição patronal foi reduzida para 8% (oito por cento), conforme inciso II do artigo 34 da referida Lei Complementar. Além disso, aplica-se ainda uma alíquota de 0,8% (zero vírgula oito por cento) no salário-contribuição destinada ao financiamento de seguros de acidentes de trabalho (SAT), responsável pelo pagamento dos benefícios acidentários.

Ressalta-se ainda que tal qual ocorre com os segurados empregados, o empregador é incumbido do desconto e repasse das contribuições previdenciárias, sob pena de apropriação indébita previdenciária, conforme alhures esclarecido.

### 3.1.3 Trabalhadores Avulsos

Essa espécie de segurado é definida pelo artigo 11, inciso VI, da LPBPS como aquele que presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviço de natureza urbana ou rural definidos em Regulamento. A norma se refere ao Regulamento da Previdência Social também conhecido como Decreto nº 3.048/1999, o qual em seu artigo 9º, inciso VI especifica um rol taxativo de trabalhadores avulsos e esclarece que são intermediados por órgão gestor ou sindicato da categoria.

Martinez (1996, p. 335) afirma que “a principal característica desse grupo é a liberdade laboral, pois não existe vínculo empregatício, isto é, não são contratados diretamente para a prestação dos seus serviços”. Na verdade, esclarece Rocha e Baltazar Junior (2017) que o tomador de serviços requisita ao sindicato ou ao órgão gestor mão de obra para a execução da tarefa, realizando pagamento aos respectivos

destinatários que depois irão fazer o rateio entre os trabalhadores, de modo semelhante ao que ocorre com terceirizados.

Existem 2 (duas) espécies de trabalhadores avulsos: o avulso portuário que presta serviços de capatazia, estiva, conferência e conserto de carga, vigilância das embarcações, entre outros, nos limites da área de porto com a intermediação obrigatória do OGMO (Órgão de Gestão de Mão de Obra) no qual são cadastrados e registrados; e os trabalhadores avulsos não portuários, que realizam serviços de carga e descarga de mercadorias de qualquer natureza, como, por exemplo, o ensacador, amarrador de embarcação, carregador de bagagem, entre outros geridos pelo sindicato da categoria, vulgarmente conhecidos por chapas.

Apesar de não haver vínculo de emprego, como a garantia dos descontos sociais é realizado pelo órgão gestor ou ao sindicato, são eles os responsáveis pelo recolhimento e repasse dos encargos tributários e previdenciários. Acerca das contribuições dos trabalhadores avulsos é aplicada a mesma regra descrita aos segurados empregados.

#### 3.1.4 Segurado Especial

A partir da vigência da LPBPS, explicam Rocha e Baltazar Junior (2017) que todo o grupo familiar, o qual comprovadamente trabalhou no campo em regime de economia familiar pode ser enquadrado na categoria de segurado especial. Atualmente, Rocha e Baltazar Júnior (2017) caracterizam os segurados especiais como os produtores, parceiros, meeiros e arrendatários rurais, pescadores artesanais e assemelhados, que exerçam a atividade individualmente ou em regime de economia familiar, isto é, com a ajuda do seu cônjuge ou companheiros e filhos maiores de 16 (dezesseis) anos, residindo em área rural ou em imóvel rural próximo ao local onde a atividade rural é exercida.

Além dessas, outras considerações precisam ser feitas. De início, mesmo que a norma legal e constitucional vede o trabalho aos menores de 16 (dezesseis) anos, a legislação possui um caráter preventivo e protetivo, não podendo, assim, prejudicar os menores de 16 (dezesseis) anos que já executavam o labor rural. Esse foi o entendimento firmado pela 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do REsp.331.568/RS.

O grande traço diferenciador dessa classe de segurados é o regime de economia familiar, isto é, a exploração de atividade primária para sustento do próprio núcleo familiar. Admite-se, assim, o auxílio eventual de terceiros desde que não supere o período de 120 (cento e vinte) dias por pessoa em cada ano. Desse modo, pode haver 2 (dois) empregados por 60 (sessenta) dias ou 4 (quatro) empregados por 30 (trinta) dias, nesta proporção, como esclarecem Rocha e Baltazar Junior (2017). Ultrapassado esse limite, fica descaracterizada a condição de segurado especial e será equiparado a produtor rural, passando a se enquadrar como segurado contribuinte individual.

O regime de economia familiar não implica necessariamente exclusividade da atividade rural. Assim, é possível que 1 (um) dos membros da família exerça outra atividade remunerada sem deixar de ser caracterizado como segurado especial, conforme defendem Rocha e Baltazar Junior (2017). Isso porque o legislador descreveu no artigo 11, §1º, da LPBPS que tal regime define-se como aquele indispensável ao sustento familiar.

Dessa forma, a renda complementar obtida de outra atividade não é apta a descaracterizar o segurado especial, a não ser que se trate de renda suficiente para as despesas domésticas. De igual modo, o Decreto nº 3.048/1998 no inciso I do §8º do artigo 9º dispõe sobre a manutenção da qualidade de segurado especial quando os rendimentos forem iguais ou inferior a 1 (um) salário mínimo e decorrentes de benefício previdenciário.

Contudo, há hipóteses em que o exercício dessa atividade complementar caracteriza outra forma de segurado como o previsto no inciso I do artigo 11 da LPBPS, sendo este até mesmo mais vantajoso do que o segurado especial, pois nessa última condição, muito provavelmente, só faria jus a benefícios de valores de 1 (um) salário mínimo. Nessas situações, isto é, quando configurado a subordinação jurídica, habitualidade, onerosidade e pessoalidade, descaracteriza-se o segurado especial, respeitadas as exceções legais previstas na alínea b do inciso I do §10º do artigo 11 da LPBPS.

Outra situação peculiar tratada pelo legislador no artigo 11, §12, é a possibilidade de o segurado especial funcionar como sociedade empresária ou simples, empresário individual ou titular de empresa individual de responsabilidade limitada de objeto ou âmbito agrícola, inclusive agroturístico, desde que a pessoa jurídica seja composta por apenas segurados especiais, sediada no município e que

o segurado permaneça nas suas atividades rurais de modo que tal empreendimento seja exercido apenas de forma complementar auferindo rendimentos iguais ou inferiores ao salário mínimo. Por força legal, houve uma distinção entre o segurado especial com o contribuinte individual, visando proteger aquele de mais encargos previdenciários.

Por outro lado, havia divergência jurisprudencial quanto à possibilidade do exercício de atividade urbana por um dos membros do grupo familiar. Nesse viés, a Turma Nacional de Uniformização, corte responsável por sedimentar as decisões das Turmas Recursais Federais, elaborou a Súmula nº 41 com o seguinte teor:

A circunstância de um dos integrantes do núcleo familiar desempenhar atividade urbana não implica, por si só, a descaracterização do trabalhador rural como segurado especial, condição que deve ser analisada no caso concreto.

Ademais, a nova redação dada pela Lei nº 11.718/2008 ao inciso VII do artigo 11 que define os segurados especiais, apaziguou o equívoco interpretativo sobre a residência. Atualmente, é certo afirmar que não necessariamente o segurado especial precisa residir em imóvel rural para que seja enquadrado como tal, sendo possível que habite em perímetro urbano próximo ao imóvel rural que trabalha. O parâmetro a ser tomado, portanto, não é a residência, mas se o imóvel rural está afetado para a produção agrícola.

No tocante a essa propriedade, vale ainda ressaltar que a alínea a do inciso VII do artigo 11 da LPBPS limitou a área do imóvel para até 4 (quatro) módulos fiscais em harmonia com o conceito de pequena propriedade advinda do artigo 4º da Lei nº 8.629/1993. Acima desse limite, está descaracterizada a qualidade de segurado especial e transforma-se em segurado contribuinte individual consoante expor-se-á adiante.

Outrossim, a regra constitucional contida no artigo 195, §8º, é que os segurados especiais contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção. Diferentemente dos demais segurados, sua contribuição previdenciária não incide sobre o salário-contribuição, mas sim sobre a receita do comércio de seu produto.

Por sua vez, o artigo 25 da Lei de Plano de Custeio determina que a alíquota de contribuição do segurado especial será de 2% (dois por cento) sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, além da alíquota de 0,1% (zero

vírgula um por cento) sobre a mesma base de cálculo, para financiamento de prestações de acidente do trabalho. Permite-se ainda que complemente suas contribuições na condição de segurado facultativo para que suas prestações beneficiárias sejam calculadas de acordo com a média contributiva e não na parcela fixa do salário mínimo.

A responsabilidade pelo recolhimento da contribuição previdenciária não é do segurado especial, mas sim do adquirente da produção, salvo se comercializada no exterior ou diretamente ao consumidor final.

Haja vista o caráter primário da atividade rural de regime de economia familiar, existem hipóteses em que não há renda proveniente da comercialização dos produtos e serviços. Nessas situações, não significa que o contribuinte não ostentará qualidade de segurado. Isso porque a Lei nº 11.718/2008 introduziu os parágrafos §7º, §8º e §9º ao artigo 30 da Lei de Plano de Custeio, regulamentando que, para esses casos, é necessário apenas a comunicação a Previdência Social.

Ademais, o artigo 39 da LPBPS determina que o segurado especial terá direito à aposentadoria por idade ou por invalidez, ao auxílio-doença, auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário mínimo, e ao auxílio-acidente, bastando, tão somente, a comprovação do exercício de atividade rural na época do requerimento administrativo.

Portanto, conforme esclarece Pereira (2018) não é necessária a existência de efetiva contribuição para que possa gozar dos benefícios acidentários, de incapacidade, pensão por morte ou aposentadoria por idade. A contribuição prevista constitucionalmente e regulamentada pela LPBPS visa abranger o gozo de aposentadoria por tempo de contribuição ou aposentadoria especial com valores acima do mínimo salarial.

### 3.2 Segurados não acobertados pelo auxílio-acidente: os contribuintes individuais

Com o intuito de focalizar a classe de segurado desprotegida pela prestação acidentária em análise, destina-se, nesse momento, subtópico exclusivamente para tratar dos contribuintes individuais.

A única classe que está excluída da proteção do benefício de auxílio-acidente tem caráter residual, ou seja, todos os demais trabalhadores que não se encaixam

nas classes de segurados obrigatórios explicadas são enquadrados como contribuintes individuais.

Essa classe de segurados surgiu com a Lei nº 9.876/1999 que unificou as categorias empresário, trabalhador autônomo e equiparado, transformando-os em contribuintes individuais.

Assim, cumpre registrar que os empresários estão previstos na alínea f do inciso V do artigo 11 da LPBPS. Em linhas gerais, Lazzari (2017) caracteriza o empresário como contribuinte individual quando exerce função de direção e recebe remuneração em virtude de tal função.

Inclui-se na definição legal de empresário o titular de firma individual urbana ou rural; o membro do conselho de administração da sociedade anônima; o sócio solidário, cotista e de indústria que participe da gestão e receba remuneração decorrente desse trabalho; o síndico ou administrador do condomínio que recebe remuneração para exercer essa função, e o diretor não empregado.

Convém diferenciar o diretor empregado do não empregado. Nesse sentido, o faz a Súmula nº 269 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) aponta que:

O empregado eleito para ocupar cargo de diretor tem o respectivo contrato de trabalho suspenso, não se computando o tempo de serviço deste período, salvo se permanecer a subordinação jurídica inerente à relação de emprego.

Do exposto, se observa é que o diretor empregado é aquele promovido para função de direção, permanecendo com as características inerentes do emprego. Por sua vez, o diretor não empregado é eleito e tem seu contrato de trabalho suspenso, por não ter superior hierárquico dando ordens a ele.

Importante ainda destacar dentro do subgrupo de empresários da categoria de segurados contribuintes individuais o Microempreendedor Individual (MEI) definido pelo Código Civil (CC) como o empreendedor que exerce atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços, auferindo receita bruta de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais) e optante pelo Simples Nacional.

Noutro giro, o conceito legal de trabalhador autônomo contido na alínea h do referido inciso V do artigo 11 da LPBPS engloba aqueles que exercem atividade econômica de natureza urbana, assumindo por conta própria o risco da atividade. Trata-se de um quadro bastante amplo de trabalhadores, que inclui comerciantes ambulantes, profissionais liberais, corretores de imóveis, dentre outros. Há também a

figura do profissional autônomo equiparado por força de lei, que são os ministros da confissão religiosa, isto é, padres e pastores previstos na alínea c do inciso V em discussão.

A maior evidência do aspecto residual dessa classe de segurados está demonstrada na alínea g do inciso V do artigo 11 da LPBPS ao classificar como contribuintes individuais os trabalhadores que não possuem vínculo de emprego, isto é, sem subordinação, habitualidade, onerosidade ou pessoalidade. Trata-se de hipótese alternativa aos excluídos, em regra, da classe de segurados empregados.

O Decreto-Lei nº 3.048/1999 traz alguns exemplos desses prestadores de serviço como o médico residente, cooperado de cooperativa de produção, notário ou tabelião não remunerado pelos cofres públicos, árbitros desportivos e seus auxiliares dentre outros.

Contudo, é comum a existência de contratações de pessoas físicas como meros prestadores de serviços, mas que, na verdade, trabalham de forma habitual, subordinada, como se fossem empregadas. Outro fato semelhante é o fenômeno da pejetização, o qual reflete a situação de pessoas físicas que se transformam em pessoas jurídicas para celebrar contratos de prestação de serviço, ainda que presentes características de emprego, apenas com o intuito de sonegar direitos trabalhistas. Em ambas as hipóteses, prevalece para a Previdência Social a realidade fática, sendo considerados esses trabalhadores segurados empregados.

Por sua vez, as alíneas a e b do inciso V incluem os trabalhadores que não atingem os requisitos para configuração como segurado especial na medida que classifica como contribuinte individual a pessoa física que explora atividade agropecuária em área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, ou, quando inferior, houver a contratação de mais de 120 (cento e vinte) empregados. De igual modo, ocorreu com os garimpeiros, uma vez que a Emenda Constitucional nº 20/1998 suprimiu essa profissão do rol de segurados especiais, passando a incorporá-lo, posteriormente, como contribuintes individuais.

Outra alternativa aos trabalhadores não enquadrados como segurados empregados encontra-se na alínea e do artigo 11, inciso V, pois engloba o brasileiro que trabalha no exterior contratado por organismo oficial internacional, no qual o Brasil é membro efetivo. A razão para o enquadramento como contribuinte individual, e não como empregado, justifica-se pela responsabilidade tributária do próprio contribuinte

em verter suas contribuições previdenciárias, haja vista que a lei brasileira não tem força vinculante para cobrar de um organismo internacional.

Como regra geral, a alíquota da contribuição previdenciária dos segurados contribuintes individuais é fixada em 20% (vinte por cento) do salário de contribuição, sendo responsabilidade do próprio segurado recolher e repassar os valores para a Previdência Social. Nessa hipótese, considera-se como salário de contribuição o rendimento bruto mensal auferido.

Contudo, existem exceções. Os contribuintes individuais que prestam serviços para pessoas jurídicas têm uma redução na alíquota, que é de 11% (onze por cento) sob a mesma base de cálculo. Se a pessoa jurídica contratante for outro contribuinte individual ou entidade beneficente, permanece a alíquota de 20% (vinte por cento). Em ambos os casos, a responsabilidade pelo recolhimento e repasse das contribuições é da empresa, valendo-se da mesma presunção absoluta de contribuição que gozam os segurados empregados e avulsos.

Outra importante ressalva são os contribuintes individuais que trabalham por conta própria e auferem 1 (um) salário mínimo. Nesses casos, a alíquota reduz para 11% (onze por cento), porém, não há direito à aposentadoria por tempo de contribuição, salvo se realizar a complementação de 9% (nove por cento).

Por fim, o microempreendedor individual possui alíquota mínima de 5% (cinco por cento), mas também precisa complementar para gozar de aposentadoria por tempo de contribuição.

### 3.3 Estatísticas sobre os segurados obrigatórios

Noutro giro, convém trazer algumas informações sobre a quantidade de segurados obrigatórios e da arrecadação correspondente a cada grupo. Nesse sentido, o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) referente ao mês de junho de 2018, por meio de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e do DATAPREV, contém números sobre a arrecadação e concessão de benefícios por classe de segurados, grupos etários, setores regionais, entre outros aspectos. A esse respeito, merece destaque a seguinte tabela:

Tabela 1: Quantidade de contribuintes para o Regime Geral de Previdência Social em 2016

Total	52.489.624
Empregados	40.020.878
Contribuinte Individual	9.602.543
Trabalhador Doméstico	1.540.453
Segurado Especial	2.375

Fonte: DATAPREV, CNIS, BEPS jun/2018 (p. 4)

Desse modo, observa-se, dos números destacados, que a classe dos segurados empregados configura a maior fonte de contribuição para a Previdência Social, seja pela maior quantidade de empregados ou pelo valor da contribuição, uma vez que possui uma das maiores alíquotas. Logo em seguida, os contribuintes individuais assumem importância significativa ante o seu caráter residual que abrange grande número de trabalhadores e devido a sua alíquota expressiva de 20% (vinte por cento) podendo variar para 11% (onze por cento), conforme o caso.

Por sua vez, no que diz respeito ao trabalhador doméstico, percebe-se uma elevada queda quantitativa em relação ao ano de 2015, o qual de acordo com o Anuário Estatístico da Previdência Social (2016) contabilizava 1.887.907 (um milhão, oitocentos e oitenta e sete mil e novecentos e sete reais), oriundos principalmente do aumento dos encargos sociais decorrentes da Lei Complementar nº 150/2015.

Nessa linha de raciocínio, é válido salientar que, embora ainda não haja dados precisos do INSS coletados do ano de 2017 e de 2018, é possível ter havido uma significativa queda de contribuição dos segurados empregados, em virtude da reforma trabalhista trazida pela Lei nº 13.467/2017. Nesse sentido, Chagas (2018) afirma que os efeitos da referida lei são controversos, pois conforme a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) a taxa de desemprego no Brasil subiu para 13,1% (treze vírgula um por cento) no primeiro trimestre de 2018, chegando a 13,7 (treze vírgula sete) milhões de desempregados. Por sua vez, o total de empregados com carteira de trabalho assinada (sem contar trabalhadores domésticos) foi de 2,9 (dois vírgula nove) milhões de pessoas, queda de 1,2% (um vírgula dois por cento) em relação ao trimestre anterior.

No que diz respeito à proposta da reforma trabalhista de limitar o crescimento do mercado informal, também não se observa êxito. Isso porque de acordo com dados da pesquisa domiciliar do Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE), o número de empregadores informais cresceu 51% (cinquenta e um por cento) em 2 (dois) anos e chegou a 897 (oitocentos e noventa e sete) mil pessoas no primeiro semestre do ano de 2018. De acordo com Bôas (2018), esse número é ainda maior para os trabalhadores informais que encontram no comércio uma válvula de escape para o desemprego, o que torna a classe de contribuintes individuais ainda mais significativa em termos quantitativos.

Por fim, observa-se que menos expressiva é a contribuição dos segurados especiais, haja vista que, conforme anteriormente esclarecido, para o usufruto dos principais benefícios previdenciários basta apenas a comprovação da atividade em regime de economia familiar exercida.

## **4 DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 18, §1º, DA LEI DE PLANOS E BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

O artigo 18 da LPBPS introduz o capítulo acerca das prestações em espécie da Previdência Social, enumerando um total de 12 (doze) benefícios previdenciários a serem usufruídos por segurados e dependentes.

Apesar da alínea *h* do inciso I dispor que o benefício de auxílio-acidente é devido ao segurado, o §1º do mesmo artigo excetua a classe de segurado contribuinte individual ao descrever como beneficiários taxativamente o segurado empregado, avulso, doméstico e o especial.

A redação original do artigo 18, §1º, da LPBPS equiparava os beneficiários do auxílio-acidente com os do acidente de trabalho, sendo eles: o segurado empregado, avulso, especial e presidiários que exerciam atividade remunerada. Em 1995, a redação do mencionado parágrafo foi alterada para disciplinar somente sobre o auxílio-acidente e retirar do rol de segurados beneficiados os presidiários. Por fim, com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 150 houve a inclusão dos segurados empregados domésticos.

Assim, é possível observar que nos últimos anos houve um movimento expansivo no índice de segurados do benefício de auxílio-acidente, sendo apenas o contribuinte individual excluído dessa proteção. O que se pretende, no presente momento, é analisar a constitucionalidade dessa vedação legal.

### **4.1 O neoconstitucionalismo**

O Estado Democrático de Direito foi reconstruído a partir da convocação da Assembleia Constituinte em 1987, a qual resultou na criação da Constituição Federal de 1988, atualmente vigente. Conhecida como Constituição Cidadã, nela encontra-se elencado um rol bastante vasto de direitos individuais e coletivos, inclusive difusos, dispersos no texto constitucional.

Além de significar a consolidação da democracia ante a póstuma ditadura militar brasileira, a aludida Constituição sustentou o paradigma do neoconstitucionalismo em prejuízo do sistema positivista até então dominante. Nas palavras de Barroso (2005, p. 53) é defendido que:

[...] a Constituição figura hoje no centro do sistema jurídico, de onde irradia sua força normativa, dotada de supremacia formal e material. Funciona, assim, não apenas como parâmetro de validade para a ordem infraconstitucional, mas também como vetor de interpretação de todas as normas do sistema.

A força normativa constitucional foi aperfeiçoada através dos trabalhos de Dworkin (2007) e Alexy (2008), os quais atribuíram aos princípios um patamar elevado em relação às demais regras jurídicas. Antes desse apogeu, a aplicação dos princípios evoluiu juridicamente. Na primeira fase, conhecida como jusnaturalista, a normatividade dos princípios era mínima ou até mesmo nula, servindo tão somente como parâmetro ético-moral. A fase posterior, positivista, ainda conferia um caráter supralegal aos princípios, retirando-o da esfera ética e moral, mas o incorporando ao ordenamento jurídico. Por fim, o neoconstitucionalismo garante plena normatividade aos princípios, sendo os mesmos capazes de não só guiar a interpretação do sistema jurídico como também de criar obrigações legais.

O modelo neoconstitucionalista surge como uma resposta ao rígido sistema positivista, que se baseava na crença de que o Direito é apenas a aplicação da regra e das decisões anteriores. O problema é que a realidade fática não é imutável. As complexas transformações sociais originam uma multiplicidade de hipóteses às quais necessitam de um instrumento jurídico mais flexível, o que confere maior importância aos princípios. Nesse sentido, Dworkin (1999 apud BOLLMANN, 2006) defende a ideia de que os princípios sejam não só guias interpretativos como também fontes de direitos, superando, assim, o convencionalismo na medida em que o alcance dos princípios é muito mais extenso podendo abarcar um rol maior de hipóteses.

Por seu turno, Alexy (1985 apud BOLLMANN, 2006) dedicou sua produção científica a delimitar as diferenças metodológicas entre os princípios e as regras para então justificar sua preferência pelos primeiros. De acordo com o referido jurista, tanto os princípios quanto as regras são espécies do gênero norma, pois trazem em seus enunciados um dever ser que expressa ordens, proibições e permissões. Todavia, eventual conflito entre as regras importaria em exclusão de uma no campo da validade ou necessidade de atuação do legislador mediante uma cláusula de exceção. Já os princípios atuam em diferentes níveis por meios de mandados de otimização, isto significa que são aplicados em intensidades graduais, conforme o caso concreto. Dessarte, resolver os novos dilemas sociais que surgem em escala exponencial e,

muitas vezes, coexistem conflituosamente exige a superação do método restritivo, inclusive por meio de binômios, e harmonizam com a aplicação principiológica.

Do ponto de vista jurídico, a concretização dessa mudança de paradigma normativo se apoiou, essencialmente, no ativismo judicial por meio de mecanismos de controle de constitucionalidade previstos em ações desta natureza como a ação direta de inconstitucionalidade (ADIN), ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

Até o advento da CRFB/1988, Barroso (2009) explica que o sistema judiciário brasileiro era caracterizado por uma autocontenção judicial, conduta limitada à subsunção do fato à norma, que se abstinha de qualquer interferência na produção normativa criada pelo Poder Legislativo, aguardando sua atuação para combater lacunas.

Por outro lado, a crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade do Poder Legislativo contribuiu para a expansão do Judiciário na prolação de decisões, que suprem omissões e inovam a ordem jurídica por meio de uma fundamentação principiológica.

Notório exemplo de ativismo judicial na seara previdenciária se observa no Recurso Especial Repetitivo nº 1.112.557/MG e, mais recentemente, no Recurso Especial nº 1.720.805/RJ. O primeiro diz respeito à nova interpretação constitucional do artigo 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica de Assistência Social) para permitir a concessão de benefícios assistenciais quando a renda *per capita* supera o percentual de ¼ (um quarto) do salário mínimo, passando-se a admitir outros meios de prova da vulnerabilidade social. A segunda decisão interpretou o artigo 45 da LPBPS à luz dos princípios da isonomia e dignidade da pessoa humana, a fim de estender o adicional de 25% (vinte e cinco por cento) às demais espécies de aposentadorias.

Nas decisões supracitadas, observa-se que as regras normativas não conseguiam mais comportar as novas situações jurídicas decorrentes das complexas relações políticas e sociais. Havia, assim, um descompasso, no mínimo, temporal. O modelo de moldura de Kelsen (1998) começava a se mostrar pequeno e limitado para demarcar os fatos juridicamente relevantes. Dessarte, como os métodos legislativos tradicionais se tornaram ineficientes para suprir as novas demandas, o aplicador do Direito que não pode se esquivar de decidir, haja vista a vedação do *non liquet*, se valeu dos fundamentos principiológicos para solucionar a lide.

Assim, é cada vez mais evidente a primazia dos princípios no ordenamento jurídico vigente, não apenas sob o viés interpretativo como essencial fonte de direitos e deveres.

#### 4.2 O princípio da isonomia

A breve introdução histórica acima apresentada foi construída com o propósito de direcionar a interpretação constitucional para a análise do problema levantado no presente estudo, qual seja: a excludente norma previdenciária que impossibilita o gozo do benefício de auxílio-acidente pelos contribuintes individuais.

A grosso modo, o artigo 18, §1º, da LPBPS trata da exclusão de uma garantia previdenciária contra um evento infortunistico. A exclusão de direitos, de imediato, já emerge a ideia de violação ao princípio da isonomia, pois se está criando distinção entre beneficiados. Contudo, por si só, uma distinção não implica em gravame à isonomia, desde que justificada por relevantes motivos de ordem moral, social, religiosa, econômica, política entre outros. Dito isso, reproduz-se o ensinamento de Moraes (2003, p. 65) acerca do tema, para quem:

A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos[...]

Portanto, o ponto fulcral da análise da constitucionalidade do artigo 18, §1º, da LPBPS está na busca de uma justificativa lógica e/ou de um pressuposto fático que esclareça a distinção criada pelo legislador.

Nesse sentido, Mello (2010) defende a ideia de relação de pertinência lógica entre o critério diferenciador legal com as consequências fáticas, isto é, o tratamento diferenciado dado pelo legislador só pode ser justificado se as consequências legais conseguirem afastar as naturais desigualdades existentes ou permitirem a coexistência harmoniosa delas.

Não é o que se observa na presente questão. Partindo-se de uma perspectiva fática, sugere-se a seguinte situação problema a ser analisada indutivamente: 2 (dois) segurados da Previdência, um empregado e outro contribuinte individual, considerando que esta presta serviços semelhantes à mesma empresa daquele,

sofrem acidente no trabalho no mesmo ambiente laboral e são acometidos de limitação funcional decorrente de sequelas do infortúnio, porém, apenas o primeiro gozará de auxílio-acidente.

Do modo do exemplo supracitado, observa-se que se está diante de uma mesma realidade (segurados que podem desempenhar funções semelhantes são acidentados de igual forma com sequelas idênticas), porém, o tratamento legal é distinto, pois somente um possui a proteção acidentária completa, inclusive quanto a estabilidade no emprego previsto no artigo 118 da LPBPS. Justamente, o contribuinte individual é quem deveria ter uma maior amplitude da cobertura previdenciária, haja vista que está totalmente desamparado do apoio patronal e de direitos trabalhistas como a irredutibilidade salarial, própria do empregado.

Ademais, cumpre ainda ressaltar que a sequela consolidada possui um aspecto social significativamente excludente, uma vez que pode também deprimir o indivíduo, além de, em regra, ocasionar, igualmente, a redução de sua renda, pois não conseguirá executar o mesmo trabalho de antes e/ou com a mesma eficiência. Desse modo, o dispositivo legal reforça a exclusão que o trabalhador contribuinte individual sofre no mercado de trabalho.

Do ponto de vista semântico, também não se observa uma justificativa lógica para o *discrímen* imposto. Conforme esclarecido no primeiro capítulo dessa pesquisa o conceito clássico de acidente definido por Russomano (1981, p. 395 apud LAZZARI 2016, p. 447) se refere a um evento súbito e violento. Ora, se é súbito não escolhe ocasião, nem suas vítimas. Foi pensando nessa característica que o legislador de 1995, ao criar a Lei nº 9.032, ampliou as hipóteses objetivas da norma (vide expressão acidente de qualquer natureza) e dispensou a carência desse benefício. Porém, ao não estender o gozo desse benefício aos demais segurados o legislador não foi completamente fiel à natureza do acidente, pois feriu a segunda característica do acidente que é a aleatoriedade de vítimas na medida em que àquele selecionou os beneficiados.

Diante do exposto, inexistente pertinência lógica e concreta que justifique o fator de diferenciação legal adotado aos contribuintes individuais na proteção acidentária. Pelo contrário, a vedação legal afronta disposições constitucionais (que, ao menos, em tese, garantiam, por exemplo, o auxílio-acidente) e a natureza ontológica do benefício acidentário, de modo a hostilizar o princípio isonômico.

### 4.3 Princípios constitucionais da Seguridade Social

Elencado como um dos direitos sociais dispostos no artigo 6º da CRFB/1988, a Previdência Social destina-se a assegurar direitos básicos relativos à saúde e assistência.

De acordo com Alexy (1994, p. 454 apud SILVA 2005, p. 8-9) "os direitos sociais são direitos a algo, cujo titular, se dispusesse de meios financeiros para tanto e se houvesse oferta suficiente, poderia conseguir por seus próprios meios". A definição trazida esclarece o contexto de predominância da segunda geração dos direitos fundamentais decorrente da pressão social por prestações positivas, haja vista que a abstenção estatal não conseguiu cumprir eficazmente a igualdade material. Em outras palavras, lecionam (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 710) que:

[...] diversamente dos abstratos direitos de primeira geração, os direitos ditos sociais são concebidos como instrumentos destinados à efetiva redução e/ou supressão de desigualdades, segundo a regra de que se deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida da sua desigualdade.

Sendo assim, o enquadramento da Previdência Social como um direito social traduz o dever do Estado em garantir uma vida digna àqueles que não podem prover sua subsistência em razão do desemprego, da velhice, invalidez ou incapacidade e de outras circunstâncias fora do seu controle.

A CRFB/1988 foi responsável pela universalização dos direitos sociais, pois até então estavam associados a categorias profissionais ou segmentações corporativas. No campo da Seguridade Social, o sentido dessa universalização é ainda mais amplo, visto que o artigo 194, VII do texto constitucional atribui uma participação democrática, aperfeiçoando a exigência das prestações positivas estatais. É por meio dessa participação democrática que se ergue importante fundamento a guiar a Seguridade Social: o princípio da solidariedade.

Além disso, cumpre esclarecer que a Seguridade Social é gênero, do qual são espécies a saúde, assistência e previdência social, conforme normatiza o *caput* do artigo 194 da Constituição. Dessa forma, os princípios previstos no aludido artigo servem de norte ao funcionamento desses 3 (três) sistemas, porém cada 1 (um) apresenta suas próprias peculiaridades, sendo que todas devem ser condizentes com os princípios constitucionais da Seguridade Social, que são: universalidade de

atendimento e cobertura; isonomia de tratamento urbano e rural; seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços; irreduzibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; e, a já mencionada, participação democrática quadripartite.

Para investigação acerca da constitucionalidade do artigo 18, §1º, da LPBPS, analisar-se-ão apenas os princípios referentes ao objeto de estudo, tais como universalidade de cobertura e atendimento, seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços, isonomia no tratamento urbano e rural, confrontando-os com a regra da precedência de custeio.

#### 4.3.1 Ofensa à universalidade de cobertura e atendimento

O princípio da universalidade de cobertura e atendimento encontra-se previsto no artigo 194, inciso I, da CRFB/1988. Pela literalidade do princípio, já se observa que se trata de mais uma decorrência da universalização dos direitos sociais, característica marcante da mencionada Carta Magna.

O aludido inciso aponta na verdade 2 (duas) ideias consubstanciadas em único princípio: a universalidade de cobertura e a universalidade de atendimento. Tem-se, então, uma vertente objetiva e subjetiva da universalização dos direitos da seguridade social.

A vertente objetiva traduz-se na busca por uma maior abrangência de riscos sociais a serem protegidos pela Seguridade Social (AMADO, 2017). Atualmente, a CRFB/1988 faz referência expressa aos seguintes riscos: doença, invalidez, morte, idade avançada (artigo 201, inciso I); maternidade (artigo 201, inciso II); desemprego involuntário (artigo 201, inciso III); deficiência (art. 203, inciso V). O rol descrito é taxativo, porém, novas contingências sociais podem ser abarcadas por meio de políticas públicas e atividade legislativa. Ademais, deve-se ressaltar que um importante fator limitador para a expansão dessa vertente objetiva diz respeito a outro princípio de natureza tributária: a reserva do possível. Conforme esclarece Amado (2017, p.32) ao defender que:

[...] é preciso advertir que a universalidade de cobertura e do atendimento da seguridade social não tem condições de ser absoluta, vez que inexistem recursos financeiros disponíveis para o atendimento de todos os riscos sociais existentes, devendo se perpetrar a escolha dos mais relevantes, de acordo com o interesse público, observada a reserva do possível.

Por outro lado, no âmbito da Previdência Social, é necessário que os riscos acobertados guardem relação com uma atividade laborativa, haja vista que o fator constitutivo de uma relação previdenciária obrigatória permeia-se na existência de trabalho lícito e remunerado. Isso significa que a simples ocorrência do evento morte não é capaz de proteger os dependentes do segurado, mas é necessário que o segurado mantenha um vínculo com a Previdência por meio da execução de uma atividade laborativa que resulte em recolhimentos previdenciários.

A escolha dos eventos sociais a serem protegidos pela Seguridade Social traduz um outro princípio constitucional, que é o da seletividade de serviços e benefícios, constante no artigo 194, inciso III, da CRFB/1988. Todavia, não se pode falar em seletividade sem pensar em distributividade, 2 (dois) princípios que foram previstos juntamente no mesmo inciso para provocar essa reflexão. No primeiro momento, seletividade e distributividade parecem ser palavras antônimas, porém, no âmbito da Seguridade Social guardam sentidos complementares. O conceito de distributividade se associa aos preceitos de justiça social, a distribuir proteção aos que mais necessitam. Assim, a ideia é selecionar os riscos sociais, a fim de reduzir as desigualdades sociais existentes.

Do ponto de vista subjetivo, a universalidade implica o atendimento a todos aqueles que necessitarem de proteção aos eventos sociais acobertados. Nesse sentido, observa-se as lições de Cueva (1965, p. 17 apud CORREIA 2012, p.111-112): “onde a necessidade existe, surge o direito do homem à seguridade presente ou futura e o dever social de satisfazê-la.” Infere-se, então, que a universalidade efetiva a igualdade material na medida em que confere o mesmo tratamento aos necessitados.

Todavia, essa universalidade pode ser limitada a depender do sistema. Na saúde e assistência social é adotada de forma incondicional, pois são sistemas não contributivos. Desse modo, engloba todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País. Por sua vez, a Previdência Social, devido a sua natureza de seguro social, exige a prévia contribuição para gozo dos benefícios. Amado (2017, p.32) esclarece que “a universalidade previdenciária é mitigada por sua necessária contributividade, haja vista limitar-se aos beneficiários do seguro, não atingindo toda a população”.

Assim, pelo princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, entende-se que o segurado da Previdência Social deve estar protegido de todos os

eventos que causem estado de necessidade, dentre eles, o acidente que acarrete redução da capacidade laborativa.

No objeto de estudo em análise, quanto à constitucionalidade do artigo 18, §1º, da LPBPS, observa-se uma ofensa à ideia de universalidade na medida em que, apesar de o contribuinte individual ser enquadrado como um segurado da Previdência Social, conforme dispõe o artigo 11, inciso V, da LPBPS, e, portanto, ter direito a gozar do atendimento universal, lhe é negada a proteção ao infortúnio acidentário, que reduz sua capacidade laboral, evento que já se encontra acobertado pelo artigo 86 da LPBPS aos demais segurados.

Dessarte, a atividade seletiva do legislador no artigo 18, §1º, da LPBPS apenas reforçou o desequilíbrio de forças do contribuinte individual, o qual assume os riscos de sua atividade sozinho, não cumprindo, assim, a função social a que se presta o princípio da universalidade e do atendimento, qual seja, a de reduzir as desigualdades materiais existentes.

Não obstante, a presente pesquisa alinha-se ao entendimento de Lazzari (2012) que, ao tratar de hipótese semelhante à problemática deste estudo no processo nº 5000361-91.2012.404.7200, sustentou que o princípio da seletividade de serviços e benefícios condiciona apenas a universalidade objetiva e não a subjetiva. Isso significa que o legislador não pode selecionar os segurados que irão gozar de determinados benefícios, mas somente escolher quais eventos sociais reivindicam a prestação previdenciária. Reforça-se a título exemplificativo que o legislador poderia ter escolhido qual seria a percentagem de redução da capacidade laborativa, a qual ensejaria o benefício de auxílio-acidente, mas não os segurados. Para tanto, transcreve-se trecho do acórdão extraído do aludido processo, *in verbis*:

[...] Tenho, porém, que a seletividade permite ao legislador tão-somente a escolha dos tipos de prestação que melhor atendam aos objetivos da Seguridade Social. Uma vez eleitas as prestações, não é legítimo o direcionamento da prestação a apenas algumas espécies de segurado.

Exemplificando: a seletividade permite que o legislador opte pelo deferimento do auxílio-acidente apenas quando a sequela resultante do acidente acarrete efetiva redução da capacidade laborativa; não legitima, todavia, que a prestação seja deferida somente a algumas espécies de segurado, conforme a forma de vínculo com a Previdência Social (se como empregado, individual ou outro).[...]

Desse modo, conclui-se que a redação do artigo 18, §1º, da LBPBS afronta em sua literalidade o princípio norteador da Seguridade Social e da Previdência, sendo, portanto, inconstitucional.

#### 4.3.2 Da desnecessidade de prévia fonte de custeio

Como visto, os princípios constitucionais que regem a Seguridade Social estão previstos no parágrafo único do artigo 194 da CRFB/1988. Nesse rol não há menção acerca da precedência da fonte de custeio, a qual está localizada no artigo 195, §5º da referida Carta Magna. Por essa razão, Horvath Júnior (2006, p. 87) ensina que se trata de regra jurídica e não princípio constitucional.

A redação constitucional do artigo 195, §5º define a regra da precedência da fonte de custeio nos seguintes termos: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.” Assim, o texto traduz uma ideia básica de economia doméstica e de seguros, pois é necessário ter recursos primeiro para poder gastá-los, caso contrário não haverá equilíbrio orçamentário.

A redação do §5º do artigo 195 deve ser interpretada conjuntamente com o *caput* do artigo 195 ambos da Constituição, o qual dispõe que: “A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais [...]”. Dessa forma, observa-se que a precedência de custeio é exigida para toda a Seguridade Social, isto é, tanto para a saúde e assistência social como para a Previdência Social.

Contudo, é importante analisar também o artigo 203 da CRFB/1988, o qual esclarece que na assistência social não há necessidade de contribuição por parte do segurado para a obtenção de suas vantagens. Deve-se atentar também que, na parte final do art. 195, §5º, da CRFB/1988, se faz menção à fonte de custeio total. Desse modo, pode-se extrair que a prévia fonte de custeio não precisa ser específica para aquele determinado benefício ou serviço nem ser efetuada diretamente pelo segurado, o que interessa é que a arrecadação total de contribuições seja superior ao repasse de benefícios e serviços.

Sendo assim, é tão provável que essa contribuição pode ser feita de forma indireta tal qual está expresso no *caput* do artigo 195 da CRFB/1988, o que se

coaduna com o objetivo solidário da Seguridade Social. Não obstante, é válido ressaltar que o sistema previdenciário brasileiro não é o de capitalização, mas de repartição simples. O primeiro consiste na criação de um fundo próprio, do qual o segurado irá receber aquilo que aplicou no fundo. Por sua vez, o sistema de repartição simples adotado no Brasil as contribuições dos trabalhadores em atividade vão para um fundo geral que paga os benefícios dos segurados inativos (BRASIL, 2017).

É claro que para uma melhor organização do sistema torna-se ideal que haja uma fonte específica para custear determinado benefício ou serviço. Entretanto, a inexistência dessa fonte específica não deve servir como óbice para concessão de benefícios quando já houver uma contrapartida contributiva por parte do segurado. Desconsiderando essa última parte vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no que diz respeito à extensão do benefício de auxílio-acidente para contribuintes individuais que:

PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AUXÍLIO-ACIDENTE. BENEFÍCIO INDEVIDO AO TRABALHADOR AUTÔNOMO. PROVIMENTO NEGADO. 1. Nos termos do art. 18, I, § 1º, da Lei n. 8.213/91, com a redação dada pela LC n. 150/2015, "somente poderão beneficiar-se do auxílio-acidente os segurados incluídos nos incisos I, II, VI e VII do art. 11 desta lei", ou seja, o segurado empregado, o empregado doméstico, o trabalhador avulso e o segurado especial, não figurando nesse rol o trabalhador autônomo, atualmente classificado como contribuinte individual pela Lei n. 9.876/1999. 2. Os trabalhadores autônomos assumem os riscos de sua atividade e, como não recolhem contribuições para custear o acidente de trabalho, não fazem jus ao auxílio-acidente. Precedente da Terceira Seção. 3. Agravo regimental não provido. Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Sexta Turma, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Nefi Cordeiro, Ericson Maranhão (Desembargador convocado do TJ/SP), Maria Thereza de Assis Moura e Sebastião Reis Júnior votaram com o Sr. Ministro Relator. (AGRESP - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL - 1171779 2009.02.38103-7, ROGERIO SCHIETTI CRUZ, STJ - SEXTA TURMA, DJE DATA:25/11/2015. DTPB:)

No entanto, tal entendimento não deve prosperar. Isso porque no capítulo referente aos segurados da Previdência Social desta obra, foi anexada uma tabela informando o número de contribuintes do Regime Geral de Previdência conforme a classe de segurados referente ao ano de 2016. Naquela época, os contribuintes individuais totalizavam 9.602.543 (nove milhões, seiscentos e dois mil e quinhentos e quarenta e três) pessoas, sendo a segunda maior fonte de contribuição. Esse número é crescente haja vista as pesquisas apontadas no capítulo anterior acerca da

multiplicação do mercado informal, o que torna a contribuição dos segurados contribuintes individuais significativa para a Previdência Social.

Outrossim, partindo-se da leitura do inteiro teor da decisão supracitada, percebe-se uma exigência a uma contribuição direta ao SAT. Pois bem, ainda que, de fato, não exista um percentual específico de contribuição por parte dos contribuintes individuais ao SAT, não é uma argumentação plausível para negar o benefício aos contribuintes individuais, visto que, quanto ao segurado especial, apesar de constar previsão específica de contribuição ao SAT, não lhe é exigível que comprove tais contribuições para que goze do benefício de auxílio-acidente. Isso porque a Instrução Normativa nº 77/2015, que orienta o funcionamento da Autarquia Previdenciária, no artigo 158, inciso II exige apenas a comprovação do exercício rural para a concessão do referido benefício, sem qualquer prova contributiva. Nesse sentido, também há precedentes judiciais, dentre as quais transcreve-se ementa do Processo nº 0500408-92.2016.4.05.8504 da Primeira Turma Recursal de Sergipe:

PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-ACIDENTE. SEGURADO URBANO. SEGURADO ESPECIAL. REDUÇÃO DA CAPACIDADE CONSTATADA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA PELOS SEUS FUNDAMENTOS ACRESCIDOS AOS AQUI ORA ADUZIDOS. ART. 46 DA LEI 9.099/95 C/C ART 1º DA LEI 10.259/01. RECURSO DO INSS DESPROVIDO.

(...)

3. Acresça-se, por oportuno, que o segurado especial faz jus à concessão de auxílio-acidente independentemente do recolhimento de contribuições facultativas, porquanto o próprio INSS, em âmbito administrativo, não exige o recolhimento de contribuições como condição para a concessão de auxílio-acidente a segurado especial, consoante artigo 58, I, da IN 20/2007 e artigo 148, II da IN 45/2010.

(TRSE. Recurso Inominado. Relator: Juiz Federal Fábio Cordeiro de Lima. Data de Publicação: 19/10/2016)

Dessa maneira, é evidente o tratamento distinto que se confere ao segurado contribuinte individual e ao segurado especial, em clara afronta ao já estudado princípio da isonomia e ainda ao princípio constitucional da uniformidade dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, o qual visa atribuir tratamento uniforme aos trabalhadores urbanos e rurais (LAZZARI, 2017).

Não obstante, ainda que não houvesse a distinção destrinchada acima, não justificaria que a omissa atividade legislativa implicasse a negativa de direitos. Cabe ao legislador a criação de uma respectiva fonte de contribuição ao SAT por parte do contribuinte individual, assim como o fez recentemente em 2015 por meio da LC nº 150/2015, ao instituir no artigo 34, inciso III, o percentual de 0,8% (zero vírgula oito

por cento) de contribuição social ao SAT. Ressalta-se ainda que o artigo 194, §4º, da CRFB/1988 a qual possibilita a criação de novas fontes para a Seguridade Social.

Ademais, seguir a ordem de que é necessária a existência de uma fonte de custeio para posterior concessão de benefício, traria como consequência lógica a ideia de que é preciso um novo benefício para criação de uma nova fonte de custeio. Porém, essa última proposição é equivocada, haja vista que, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.105/DF, a Suprema Corte decidiu pela constitucionalidade da instituição de contribuição dos servidores inativos e pensionistas, isto é, criou-se uma nova contribuição sem qualquer acréscimo de benefícios ou serviços, mas o fez em virtude do princípio da solidariedade social.

Dessarte, Savaris (2011, p. 299) defende que a precedência de custeio vincula exclusivamente o legislador e não o Poder Judiciário, de modo que é possível este cobrar daquele a criação da respectiva fonte por meio de remédios constitucionais. Nesse sentido, também há precedentes do Excelso Tribunal como o Mandado de Injunção nº 721-7/DF, que concedeu a aposentadoria especial a servidor público independentemente de autorização legislativa expressa. Reproduz-se abaixo importante trecho que esclarece a ideia defendida por Savaris:

De qualquer sorte, é sempre importante destacar que a disposição constitucional da precedência da fonte de custeio em relação ao benefício tem como exclusivo destinatário o legislador ordinário. Trata-se, em verdade, de norma de finança pública voltada para a responsabilidade na gestão fiscal, obrigando apenas o ente responsável pelo equilíbrio das contas públicas ao cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (Lei Complementar 101, artigo 1º, caput). Não deve, por tal razão, ser compreendida como norma restritiva da atuação jurisdicional de concessão ou de revisão de um benefício previdenciário, pois a atividade jurisdicional não cria, majora ou estende prestação da Seguridade Social desvinculadamente dos fundamentos normativos do direito vigente (Ibidem).

Por todo o exposto, alinha-se ao raciocínio de Savaris (2011) no sentido que obstar a concessão do auxílio-acidente aos contribuintes individuais sob a justificativa de afronta à precedência de custeio enfraqueceria a força normativa dos princípios consagrados na CRFB/1988. Como já defendido, a precedência de custeio trata-se de uma regra jurídica que orienta as diretrizes da Seguridade Social. No caso em análise, observa-se que as decisões judiciais têm adotado tal regra em prevalência ao princípio da primazia da proteção social. Seguir tal raciocínio consiste em afirmar indiretamente que o reconhecimento dos direitos sociais pela Constituição não serve

de garantia alguma. Sob outra perspectiva, significa mecanizar a atuação judicial à reprodução de normas insensíveis à realidade.

#### 4.4 Sugestão normativa de extensão do auxílio-acidente aos contribuintes individuais

A argumentação empreendida demonstra a inconstitucionalidade da redação do artigo 18, §1º, da LPBPS, pois afronta diretamente princípios basilares do ordenamento jurídico e da Seguridade Social como a isonomia, primazia da proteção social, universalidade do atendimento e cobertura, bem assim uniformidade e equivalência de benefícios às populações urbanas e rurais.

Desse modo, defende-se no presente trabalho que a proteção acidentária seja realizada a qualquer segurado da Previdência Social, pois a própria condição de segurado tem origem na relação obrigacional de efetuar contribuições ao sistema. A cobertura acidentária a todos os segurados concretiza, pois, a universalidade da cobertura e do atendimento e conseqüentemente a justiça social.

Para tanto, é necessária a alteração do artigo 18, §1º, da LPBPS, acrescentado no rol os contribuintes individuais a fim de retirar da lei ordinária qualquer restrição subjetiva ao benefício de auxílio-acidente. Por outro lado, em atenção à regra da precedência de custeio, sugere-se a destinação percentual semelhante ao criado aos empregados domésticos, equivalente a 0,8% (zero vírgula oito por cento) ao SAT, para financiamento específico do mencionado benefício.

Assim, elege-se o percentual do segurado doméstico e não dos demais segurado empregados e especial por exclusão. Isso porque o percentual do segurado empregado está diretamente associado com o risco da atividade econômica definido conforme os padrões de segurança utilizados pela empresa, o que nem sempre se pode aplicar aos segurados contribuintes individuais, visto que nem todos trabalham nesses ambientes laborais. Já o percentual do segurado especial é proporcional ao número dessa classe de segurados, muito inferior quando comparada à de contribuintes individuais (tomando por base o ano de 2016, conforme tabela constante no capítulo anterior), e, portanto, desproporcional se aplicada a estes contribuintes individuais.

Ademais, convém ressaltar que em 3 de dezembro de 2013 foi feita proposta legislativa nos mesmos moldes acima delineados de autoria do Deputado Federal Acelino Popó do Partido Republicano Brasileiro da Bahia (PRB-BA). A Proposta de

Lei nº 6.870/2013 incluía no rol de proteção não só os segurados obrigatórios da Previdência como também os facultativos, para tanto, deve-se observar o texto da proposta:

Dispõe sobre a extensão do direito ao benefício do auxílio-acidente ao trabalhador autônomo – contribuinte individual e ao segurado facultativo – donas de casa, estudantes, síndicos de condomínio não remunerados, concedido pelo Regime Geral de Previdência Social.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica revogado o §1º do art. 18 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Art. 2º As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta e constarão de programação orçamentária específica no Orçamento da Seguridade Social.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Desse modo, na justificativa da proposta ordinária, o aludido Deputado Federal critica a discriminação aos contribuintes individuais e aponta a evolução legislativa no sistema previdenciário para torná-lo mais justo e igualitário, exemplificando a criação da Lei nº 10.710/2003, que estendeu o salário-maternidade aos contribuintes individuais.

## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho possibilitou conhecer a insuficiente proteção acidentária conferida à classe de segurados contribuintes individuais, que se torna cada vez mais crescente no mercado de trabalho brasileiro, em virtude da existência de normas inconstitucionais.

Inicialmente, foi feita uma pesquisa das legislações por intermédio de fontes oficiais da Câmara dos Deputados com o auxílio bibliográfico acerca das principais normas que regiam a matéria acidentária. A partir disso, se observou a progressiva preocupação em proteger os trabalhadores de eventos acidentários que prejudicassem não só a sua saúde como também a capacidade laboral, o que resultou na assunção da Previdência Social da incumbência de tal proteção com o conseqüente declínio dos seguros privados.

Destacou-se, ademais, a Lei nº 9.032/1995 responsável por ampliar a proteção acidentária na medida em que acrescentou os acidentes de qualquer natureza, retirando, assim, a exclusividade de tutela aos acidentes de trabalho. Coube, então, esclarecer o funcionamento dos 4 (quatro) benefícios acidentários existentes, quais sejam: auxílio-doença acidentário, aposentadoria por invalidez acidentária, pensão por morte e auxílio-acidente, para pormenorizar o objetivo geral do presente estudo.

Em que pese os avanços na garantia acidentária trazidos principalmente pela Lei nº 9.032/1995, tais não surtiram os mesmos efeitos para a classe de segurados dos contribuintes individuais, haja vista que o artigo 18, §1º, da aludida lei restringiu o gozo do benefício aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e segurados especiais. Posteriormente, a Lei Complementar nº 150/2015 possibilitou a inclusão dos segurados domésticos no rol de beneficiários do auxílio-acidente, restando, tão somente, os contribuintes individuais sem esse amparo acidentário.

Doravante, o estudo voltou-se para a análise das particularidades das classes de segurados obrigatórios, a fim de verificar se existe alguma particularidade capaz de justificar a discriminação do gozo do benefício de auxílio-acidente por alguns segurados em detrimento da classe de contribuintes individuais.

Por meio de dados estatísticos fornecidos pela Autarquia Previdenciária, observou-se que os segurados individuais representam a segunda maior classe de capacidade contributiva, em virtude do seu caráter residual. Sistemáticamente,

acompanhando os impactos da recente reforma trabalhista, notou-se que ela afetou diretamente o número de contribuintes individuais, haja vista o crescimento do mercado informal e do empreendedorismo formal próprio, o que torna essa classe de segurados com uma capacidade contributiva ainda maior.

Contudo, não são apenas os termos quantitativos que tornam a contribuição dos segurados contribuintes individuais significativa, porquanto seus percentuais destinados à Previdência Social também são maiores do que os recolhidos por segurados especiais e domésticos, aproximando-se dos segurados empregados e avulsos.

Em posse de tais dados, partiu-se para a discussão sobre a constitucionalidade do artigo 18, §1º, da LPBPS. Sob o paradigma do neoconstitucionalismo, foi possível visualizar os novos percalços das cortes judiciais brasileiras em adotar a primazia dos princípios em detrimento das regras, quando for o caso. Porém, o debate sobre a problemática levantada no presente estudo limita-se a uma interpretação positivista, sem maiores aprofundamentos.

Em posição ainda minoritária, já há entendimento pela extensão do benefício de auxílio-acidente aos contribuintes individuais. Esse posicionamento é consubstanciado em importantes princípios constitucionais, tais como isonomia e universalidade de cobertura e atendimento.

Dessarte, confrontando-se o artigo 18, §1º, da LPBPS com o princípio fundamental da isonomia, constatou-se que não há qualquer fundamento lógico ou fático capaz de justificar a discriminação entre segurados trazida pelo artigo em referência, haja vista o segurado excluído estar sujeito aos mesmos tipos de infortúnios dos demais. Pelo contrário, a validade de tal norma reforça a vulnerabilidade dos contribuintes individuais na medida em que não contam com estabilidade acidentária nem irredutibilidade salarial.

Noutro giro, o princípio da universalidade de atendimento e cobertura traduz a ideia de que segurados da Previdência Social devem estar protegidos de eventos que causem riscos sociais, dentre eles, os acidentes com repercussão laboral. Desse modo, em consonância também com o princípio da seletividade e distributividade de benefícios e serviços, o legislador está autorizado a escolher quais são os riscos, mas não a fazer distinção entre os segurados, o que ratifica a hipótese de que a discriminação entre segurados proposta no artigo 18, §1º, da LPBPS é inconstitucional.

Além do mais, no tocante à problemática da exigência de precedência da fonte de custeio, defendeu-se que tal exigência, na verdade, se trata de regra jurídica e ela não pode prevalecer em prejuízo das garantias e dos princípios constitucionais. Ademais, desconstrói-se a ideia de que não existe fonte de custeio para financiar os benefícios de auxílio-acidente aos contribuintes individuais, na medida em que se demonstra a sua significativa capacidade contributiva.

Ademais, a inexistência de fonte específica para o seguro de acidentes de trabalho também não deve configurar como óbice à extensão do auxílio-acidente aos contribuintes individuais, pois o equilíbrio orçamentário é feito de modo colaborativo e solidário por intermédio do regime de repartição simples, retirando-se as contribuições de um segurado para pagar os benefícios dos segurados inativos.

Por fim, ratificando a hipótese de que é possível a criação de uma fonte de custeio específica para os contribuintes individuais usufruírem de proteção acidentária de forma plena, deve-se registrar que há previsão constitucional de criação de novas fontes de custeios no artigo 194, §4º, da CRFB/1988. Tanto é verdade que, em 2015, a Lei Complementar nº 150 originou uma fonte específica de contribuição dos segurados domésticos por meio do SAT.

Diante do exposto, é essencial o trabalho conjunto de juristas e legisladores para a elaboração de um projeto de lei semelhante ao apresentado no presente estudo com vistas a promover uma proteção isonômica e condizente com os princípios da Seguridade Social aos contribuintes individuais.

## 6 REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert de. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. RDE. **Revista de Direito do Estado**, v.13, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In: **Revista de Direito Administrativo**. RDA 240, 2005.

BITTENCOURT, André Luiz Moro. **Manual dos benefícios por incapacidade laboral e deficiência**. 2. ed. Curitiba: Alteridade, 2018.

BÔAS, Bruno Villas. 'Patrões sem CNPJ' aumentam 51% em 2 anos e empregam 1,87 milhões. **Revista Valor**, Rio de Janeiro, 31 jul. 2018. Disponível em: <<https://mobile.valor.com.br/brasil/5698877/patroes-sem-cnpj-aumentam-51-em-2-anos-e-empregam-187-milhao>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

BOLLMANN, Vilian. **Princípios constitucionais da previdência social**. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.1,n.1,3º quadrimestre de 2006. Disponível em: <[www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) >. Acesso em: 11 nov. 2018

BRASIL. **Anuário Estatístico da Previdência Social**/Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Ano 1 (1988/1992) – Brasília: MF/DATAPREV.

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

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 3.724, de 15 de jan. de 1919**. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Diário Oficial da União, DF, 18 jan. 1919. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 mai. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa INSS/PRES Nº 77, de 21 de janeiro de 2015**. Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jan. 2015. Disponível em:

<<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/inss-pres/2015/77.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015.** Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; altera as Leis no 8.212, de 24 de julho de 1991, no 8.213, de 24 de julho de 1991, e no 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga o inciso I do art. 3º da Lei no 8.009, de 29 de março de 1990, o art. 36 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei no 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o inciso VII do art. 12 da Lei no 9.250, de 26 de dezembro 1995; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jun. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp150.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm)> Acesso em: 19 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995.** Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 abr. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9032.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9032.htm)>. Acesso em: 29 nov. 2018

\_\_\_\_\_. **Tabela de Contribuição mensal.** 2018. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/calculo-da-guia-da-previdencia-social-gps/tabela-de-contribuicao-mensal/>>. Acesso em: 1 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Tipos de Previdência.** 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/tipos-de-previdencia>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; Lazzari, João Batista. **Manual de direito previdenciário.** 19, ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2016.

CHAGAS, Paulo Victor. **Após 6 meses, efeitos da reforma trabalhista são controversos; o que mudou?** 2018. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/05/11/6-meses-reforma-trabalhista.htm>>. Acesso em: 23 set. 2018.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social.** 6. ed. Brasil: Saraiva, 2012.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho.** 16. ed. rev. e ampl.— São Paulo : LTr, 2017.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 6. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Manual de Acidente de Trabalho** / Instituto Nacional do Seguro Social. - Brasília, 2016.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. [tradução João Baptista Machado]. 6. ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1998. – (Ensino Superior). Disponível em: <<https://portalconservador.com/livros/Hans-Kelsen-Teoria-Pura-do-Direito.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2018.

KUGLER, F. B. Campo de Proteção do Auxílio-acidente. In: SAVARIS, J. A. (coord.). **Direito Previdenciário: problemas e jurisprudência** (p. 255-287). Curitiba: Alteridade, 2015.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Comentários à Lei Básica da Previdência Social**. 2. ed., tomo I São Paulo: LTr, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio de Igualdade**. São Paulo: Editora Malheiros, 3. ed., 2010.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, Otávio Augusto Salum. **A contribuição do segurado especial**. 2018. Disponível em: <<https://www.desal.com.br/single-post/2018/02/07/A-contribuiC3A7C3A3o-do-segurado-especial>>. Acesso em: 22 set. 2018.

ROCHA, Daniel Machado da; Baltazar Junior, José Paulo. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

SAVARIS, José Antônio. A aplicação judicial do direito da previdência social e a interpretação perversa do princípio constitucional da precedência do custeio: o argumento *alakazam*. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 281-313, jul./dez. 2011.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICA, DEMOGRAFIA E ATUÁRIA. **Boletim Estatístico da Previdência Social Junho/2018**. Vol. nº 23. nº 06. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/07/beps18.06.pdf>> Acesso em: 26 jun. 2018.

SILVA, Vírgilio Afonso Da. A evolução dos Direitos Fundamentais. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais** 6. 2005, 541-558.