



ACIDENTES DE TRABALHO: TRINTA ANOS E A DIFICULDADE DE SUPERAR UMA DISCRIMINAÇÃO CENTENÁRIA

Fabio Luiz dos Passos

1. INTRODUÇÃO

A análise acerca do histórico e da aplicabilidade da Lei 8.213/91, agora que ela completa 30 anos de existência é tarefa que pode abordar diversas facetas, tal como demonstra o conteúdo do livro no qual este artigo está inserido.

O Brasil de hoje, adentrando na terceira década do século XXI, claramente não é o mesmo da última década do século XX, na qual tal lei passou a integrar o ordenamento jurídico pátrio. Pode-se dizer que nem mesmo o conteúdo da Lei 8.213/91 é o mesmo, diante das diversas alterações legislativas ocorridas ao longo destas três décadas.

Alterações no texto da lei aqui em análise que ampliaram as formas e o alcance das disposições de proteção social nela contidas, e outras que restringiram o alcance da proteção social por ela regulamentada. Também alterações que evidenciam as mudanças ocorridas na forma como a sociedade brasileira interpreta suas instituições.

1.1 Evolução...

A Lei 8.213/91, não apenas instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social, mas é o instrumento normativo central do então criado Regime Geral

de Previdência Social, que representa, por si só, uma expressiva evolução histórica na concepção de proteção social no Brasil ao unificar, em um mesmo estatuto normativo, ao menos, as então existentes previdência social urbana e previdência social rural.

Pode-se vislumbrar aqui, como referido por muitos autores, a conformação ao que é chamado de concepção *beveridgeana* de proteção social, caracterizada pela unificação e centralização, em uma única instituição e em um único e amplo sistema de proteção previdenciária, de abrangência nacional, de (quase) todas as categorias profissionais.

Porém, não se pode supor que naquele momento se inventou a roda! Esta unificação tão propalada não foi construída abruptamente pela lei de 1991. A análise da legislação produzida ao longo deste quase um século de história da previdência social no Brasil demonstra que já de há muito tempo se adotava uma política de uniformização (gradual, é certo; e também limitada conforme o espírito da época) das regras previdenciárias, assim como, desde a década de 1960, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, o país caminhava para a unificação institucional da previdência social.

Sob esta leitura a Lei 8.213/91, e o Regime Geral de Previdência Social por ela instituído, não corresponde a um momento revolucionário, mas sim ao ponto culminante de consolidação de uma longa e sólida trajetória de unificação, institucional e normativa, da proteção previdenciária.

É óbvio que esta conclusão não desprestigia o significativo papel da criação, nesta lei, da figura do segurado especial e da admissão do tempo de labor rural no histórico previdenciário do indivíduo, materializando assim preceitos de igualdade, universalidade de cobertura e de atendimento, bem como, de equidade na forma de proteção às populações urbanas e rurais, sendo este mais um avanço no sentido de evolução de um modelo de previdência (*bismarckiano*) para um modelo de seguridade (*beveridgeano*), além de outros aspectos também importantes, mas que não serão abordados neste artigo.



1.2 ...porém nem tanto

A evolução, porém, foi incompleta, e continua incompleta mesmo quando já passaram trinta anos de sua publicação. Isto porque, vale repisar, em 1991 não se inventou a roda. Em grande medida o conteúdo da Lei 8.213/91 é idêntico ao conteúdo das regras previdenciárias anteriormente vigentes. Mais que isto, ao passo em que a Lei 8.213/91 trouxe algumas previsões inovadoras em comparação com o regramento anterior, como aquelas já referidas e outras mais, também abandonou outras ferramentas de proteção previdenciárias até então existentes.

Sem enveredar pela análise da opção legislativa realizada em 1991 em relação à estas alterações (com a inclusão de novas hipóteses de cobertura ou de prestações previdenciária e o abandono de outras), é importante chamar a atenção para o fato de que o conjunto central de prestações previdenciárias, a partir de 1991, é praticamente o mesmo existente até então.

A legislação previdenciária em vigor antes da Lei 8.213/91 (que foi à época chamada de Plano de Benefícios da Previdência Social) era a Lei 3.807/60, conhecida então como Lei Orgânica da Previdência Social, ou por sua abreviatura: LOPS. A LOPS foi atualizada em 24 de janeiro de 1976 pela primeira Consolidação das Leis da Previdência Social, por meio do Decreto 77.077/76, e novamente em 23 de janeiro de 1984 pela segunda Consolidação das Leis da Previdência Social, que se deu pelo Decreto 89.312/1984, a qual esteve em vigor até o advento do Plano de Benefícios da Previdência Social.

O artigo 17 da 2ª CLPS dispunha que:

Art. 17. As prestações da previdência social urbana consistem em benefícios e serviços, a saber:

I – quanto ao segurado:

a) auxílio-doença;

b) aposentadoria por invalidez;

c) aposentadoria por velhice;

d) aposentadoria por tempo de serviço ou abono de permanência em serviço;

- e) aposentadoria especial;
- f) auxílio-natalidade;
- g) salário-família;
- h) salário-maternidade;
- i) pecúlio;

II – quanto aos dependentes:

- a) auxílio-reclusão;
- b) auxílio-funeral;
- c) pensão;
- d) pecúlio;

III – quanto aos beneficiários em geral:

- a) assistência médica, farmacêutica e odontológica;
- b) assistência complementar;
- c) assistência reeducativa e de readaptação profissional.

Parágrafo único. As prestações da previdência social urbana ou a seu cargo compreendem ainda:

- a) renda mensal vitalícia;
- b) prestações por acidente do trabalho;
- c) prestações do Programa de Previdência Social aos Estudantes;
- d) pensão especial ao portador de “síndrome da talidomida”.

No artigo 160, que integra o título dedicado às prestações decorrentes de acidente de trabalho, contemplava ainda as prestações de auxílio-acidente e auxílio mensal suplementar, além das prestações básicas de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão quando decorrentes de acidentes de trabalho.

O Plano de Benefícios da Previdência Social, instituído pela Lei 8.213/91, em sua redação original contemplava um rol de prestações elencado nos seguintes termos:

Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:



- I – quanto ao segurado;
 - a) aposentadoria por invalidez;
 - b) aposentadoria por idade;
 - c) aposentadoria por tempo de serviço;
 - d) aposentadoria especial;
 - e) auxílio-doença;
 - f) salário-família;
 - g) salário-maternidade;
 - h) auxílio-acidente;
 - i) abono de permanência em serviço;
- II – quanto ao dependente:
 - a) pensão por morte;
 - b) auxílio-reclusão;
- III – quanto ao segurado e dependente:
 - a) pecúlios;
 - b) serviço social;
 - c) reabilitação profissional.

Não obstante a unificação das prestações acidentárias com aquelas de natureza comum, também denominadas, previdenciárias, a Lei 8.213/91 trouxe uma nítida redução da quantidade de prestações previdenciárias em comparação com a legislação até então em vigor.

Transcorridos 30 anos, o texto do artigo 18 da Lei 8.213/91 alterou a denominação da aposentadoria por tempo de serviço para aposentadoria por tempo de contribuição, e excluiu as prestações de abono de permanência em serviço e pecúlio.

Em uma análise “topográfica” se constata que ambas as leis iniciam a regulação das prestações previdenciárias pelos benefícios por incapacidade. Isto é natural, pois a finalidade precípua da previdência social é amparar os trabalhadores nas hipóteses de incapacidade laborativa.

A LOPS inicia com a regulação da prestação denominada auxílio-doença e, na sequência, trata da aposentadoria por invalidez. A mesma disposição é

mantida na 1ª CLPS, de janeiro de 1976, e na 2ª CLPS, de 1984. As prestações que decorrem de acidentes de trabalho são tratadas em um título apartado, específico para esta matéria. Já a Lei de Benefícios da Previdência Social distribui os benefícios em três grupos sucessivos: as aposentadorias, as prestações temporárias e as prestações complementares. Inicia com a regulação da aposentadoria por invalidez nos artigos 42 a 47, apresentando o auxílio-doença somente nos artigos 59 a 64 e, por fim, no artigo 86 regulamenta a prestação de auxílio-acidente (inexistente na LOPS e nas CLPS), regulando simultaneamente aquelas prestações de natureza acidentária e aquelas de natureza previdenciária.

É certo, porém, que a análise não deve se limitar à comparação da quantidade nominal de prestações previdenciárias elencadas em cada regra legal, ou na mesma regra legal em momento distintos, e tampouco à identificação dos estilos adotados para a distribuição das prestações ao longo do texto.

1.3 Mudanças...

À afirmação de redução da quantidade nominal de prestações existentes no texto legal, pode ser oposta a afirmação de que, em substituição à aposentadoria por velhice, da LOPS, a Lei 8.213/91 trouxe originalmente duas modalidades de aposentadoria por idade, uma aos trabalhadores urbanos e outra aos trabalhadores rurais. Agora, transcorridos trinta anos nos deparamos, para além destas duas modalidades de aposentadoria por idade, com suas variações na forma de aposentadoria híbrida (art. 48, §3º) e aposentadoria por idade à pessoa com deficiência.

Os efeitos deletérios da perda da qualidade de segurado foram superados em 2003, com a Lei 10.666, ao menos para as prestações programáveis.

A aposentadoria por tempo de serviço é outra prestação que sofreu expressivas alterações, para além de sua denominação, chegando à atualidade como uma prestação em extinção programada.

A LOPS contemplava esta prestação nos seguintes termos:



Art. 32. A aposentadoria por tempo de serviço será concedida ao segurado que completar 30 (trinta) e 35 (trinta e cinco) anos de serviço, respectivamente, com 80% (oitenta por cento) do “salário de benefício” no primeiro caso, e, integralmente, no segundo.

§ 1º Em qualquer caso, exigir-se-á que o segurado tenha completado 55 (cinquenta e cinco) anos de idade.

§ 2º O segurado que continuar em atividade após 30 (trinta) anos de serviço terá assegurado a percepção da aposentadoria acrescida de mais 4% (quatro por cento) do «salário de benefício» para cada grupo de 12 (doze) contribuições mensais até o máximo de 20% (vinte por cento).

§ 3º A prova de tempo de serviço para os efeitos deste artigo bem assim a forma de pagamento da indenização correspondente ao tempo em que o segurado não haja contribuído para a previdência social, será feita de acordo com o estatuído no regulamento desta lei.

§ 4º Todo segurado que, com idade de 55 anos e com direito ao gozo pleno da aposentadoria de que trata este artigo, optar pelo prosseguimento na empresa na qualidade de assalariado, fará jus a um abono mensal de 25% (vinte e cinco por cento) do salário de benefício, pago pela instituição de previdência social em que estiver inscrito.

§ 5º O abono de que trata o parágrafo anterior não se incorpora à aposentadoria ou pensão.

§ 6º Para os efeitos deste artigo o segurado ficará obrigado a indenizar a instituição a que estiver filiado, pelo tempo de serviço averbado e sobre o qual não haja contribuído.

§ 7º Para os efeitos deste artigo, computar-se-á em dobro o prazo da licença-prêmio não utilizada.

Para além da classificação como prestação (ou benefício) programável, pode-se constatar que esta é uma forma de aposentadoria antecipada (ou precoce) característica deste período histórico, assim considerada tendo como referência a aposentadoria por idade (na época denominada “por velhice”). Originalmente, esta antecipação da aposentadoria contemplava também um requisito etário mínimo de 55 anos.

Chama a atenção aqui, também, a inexistência de distinção entre as condições de acesso à esta prestação previdenciária para os segurados homens e

para as seguradas mulheres, bem como, se percebe a existência de mecanismos de estímulo à permanência no mercado de trabalho, de modo a postergar o requerimento da aposentadoria.

Na segunda CLPS, que precedeu à Lei 8.213/91, já se constata a existência de distinções na aposentadoria em razão do sexo do segurado, ao mesmo tempo em que os mecanismos de estímulo à permanência no mercado de trabalho formal são ainda mais explícitos, como se constata nos seguintes excertos:

Art. 33. A aposentadoria por tempo de serviço é devida, após 60 (sessenta) contribuições mensais, aos 30 (trinta) anos de serviço, observado o disposto no capítulo VII:

I – quando o salário-de-benefício é igual ou inferior ao menor valor-teto, em valor igual a:

a) 80% (oitenta por cento) do salário-de-benefício, para o segurado;

b) 95% (noventa e cinco por cento) do salário-de-benefício, para a segurada;

II – quando o salário-de-benefício é superior ao menor valor-teto, é aplicado à parcela correspondente ao valor excedente o coeficiente da letra “b” do item II do artigo 23;

III – na hipótese do item II o valor da renda mensal do benefício é a soma das parcelas calculadas na forma dos itens I e II, não podendo ultrapassar 90% (noventa por cento) do maior valor-teto.

§ 1º A aposentadoria do segurado do sexo masculino que a requer com mais de 30 (trinta) anos de serviço tem o valor da letra “a” do item I acrescido de 3% (três por cento) do salário-de-benefício para cada novo ano completo de atividade abrangida pela previdência social urbana, até 95% (noventa e cinco por cento) desse salário aos 35 (trinta e cinco) anos de serviço, observado o disposto no artigo 116.

(...)

Art. 34. O segurado que, tendo direito à aposentadoria por tempo de serviço, opta pelo prosseguimento na atividade faz jus ao abono de permanência em serviço, mensal, que não se incorpora à aposentadoria nem à pensão, correspondendo a:



I – 20% (vinte por cento) do salário-de-benefício para o segurado com 30 (trinta) a 34 (trinta e quatro) anos de serviço;

II – 25% (vinte e cinco por cento) do salário-de-benefício para o segurado com 35 (trinta e cinco) ou mais anos de serviço.

Parágrafo único. O abono de permanência em serviço é devido a contar da data da entrada do requerimento, não varia de acordo com a evolução do salário-de-contribuição do segurado e é reajustado na forma dos demais benefícios de prestação continuada.

No Plano de Benefícios da Previdência Social, instituído pela Lei 8.213/1991, a distinção da proteção previdenciária em razão do sexo do segurado é contemplada já nas condições de acesso à prestação, como se observa no *caput* do artigo 52:

Art. 52. A aposentadoria por tempo de serviço será devida, cumprida a carência exigida nesta lei, ao segurado que completar 25 (vinte e cinco) anos de serviço, se do sexo feminino, ou 30 (trinta) anos, se do masculino.

Embora levemente modificados, aqueles mecanismos destinados a estimular que o requerimento da aposentadoria fosse postergado no tempo ainda existiram nos primórdios da Lei 8.213/91, como se observa nos critérios de definição de renda mensal, elevada em 6% para cada ano de contribuição adicional a partir dos 25 anos, para as mulheres e dos 30 anos para os homens, estabelecido no artigo 53¹, e na perpetuação (ao menos até o ano de 1994) do abono de permanência em serviço regulado no artigo 87, porém agora somente para aqueles segurados que postergarem o requerimento para depois do tempo máximo de elevação da renda mensal, ou seja, para além dos 30

¹ Art. 53. A aposentadoria por tempo de serviço, observado o disposto na Seção III deste capítulo, especialmente no art. 33, consistirá numa renda mensal de:

I – para a mulher: 70% (setenta por cento) do salário-de-benefício aos 25 (vinte e cinco) anos de serviço, mais 6% (seis por cento) deste, para cada novo ano completo de atividade, até o máximo de 100% (cem por cento) do salário-de-benefício aos 30 (trinta) anos de serviço;
II – para o homem: 70% (setenta por cento) do salário-de-benefício aos 30 (trinta) anos de serviço, mais 6% (seis por cento) deste, para cada novo ano completo de atividade, até o máximo de 100% (cem por cento) do salário-de-benefício aos 35 (trinta e cinco) anos de serviço.

anos de tempo de contribuição para as mulheres e dos 35 anos de tempo de contribuição para os homens².

Apesar de a redação legal ser praticamente idêntica na 2ª CLPS e no PBPS, demonstrando que a intenção era estimular a permanência em atividade e que o requerimento da aposentadoria fosse postergado, o texto original da Constituição de 1988, calcado no enaltecimento de direitos individuais, por vezes desconsiderou os interesses coletivos subjacentes àqueles direitos individuais protegidos, sugerindo condutas individuais diametralmente opostas aos objetivos expressados na lei. É o que se extrai da leitura dos dispositivos constitucionais relacionados à aposentadoria por tempo de serviço:

Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:

(...)

II – após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;

(...)

§ 1º – É facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e, após vinte e cinco, à mulher.

Em síntese, enquanto a Lei de Benefícios da Previdência Social, tal como suas antecedentes, apresentava como condição para a aposentação a exigência de um tempo de 30 anos de serviço (para os homens, embora agora exigindo apenas 25 anos para as mulheres), e procurasse estimular, por meio de um adicional à renda básica do benefício e também com o pagamento do abono

² Art. 87. O segurado que, tendo direito à aposentadoria por tempo de serviço, optar pelo prosseguimento na atividade, fará jus ao abono de permanência em serviço, mensal, correspondendo a 25% (vinte e cinco por cento) dessa aposentadoria para o segurado com 35 (trinta e cinco) anos ou mais de serviço e para a segurada com 30 (trinta) anos ou mais de serviço.



de permanência, que o requerimento fosse postergado no tempo, a redação constitucional vem indicar que o tempo de serviço regular seria de 35 anos (para os homens e de 30 anos para as mulheres) mas, por razões individuais, o segurado teria a liberdade de optar por requerer a aposentadoria em momento anterior.³

Uma década depois, com a Emenda Constitucional 20/1998 esta contradição é desfeita, mas o espírito do estímulo à postergação a aposentadoria é substituído pela interpretação dominante da obrigatoriedade de retardar a aposentadoria e da penalização com rendas mensais cada vez mais baixas, independente do esforço do segurado. Com a Emenda Constitucional 103, de 2019, tem-se o que pode ser considerado, ao menos até o presente momento, como o início da extinção gradual da possibilidade de aposentação antecipada no Regime Geral de Previdência Social brasileiro.

1.4 ... porém não muitas

Ao passo em que se percebem evoluções e também mudanças de sentido, seja nas previsões legais ao longo do tempo, seja na intenção expressada pela norma em distintos momentos históricos, há que se chamar a atenção para os aspectos nos quais a evolução é necessária, mas não ocorreu, evidenciando uma defasagem na proteção social disponibilizada pela Previdência Social brasileira.

E neste aspecto será necessário voltar para momentos muito anteriores a 1991.

O Plano de Benefícios da Previdência Social contempla um rol de prestações por incapacidade que são deferidas em condições diferenciadas quando originadas por acidentes de trabalho. A diferenciação ocorre nas condições

³ Uma análise ainda mais detalhada pode ser encontrada em PASSOS, Fabio Luiz dos. **Considerações sobre aposentadoria por tempo de contribuição, de serviço e regras de transição.** in Revista de Previdência Social, v.354, p.390 – 397, 2010, também disponível na revista IOB Trabalhista e Previdenciária, 2010, em meio digital.

de acesso à prestação (como é o caso da exigência ou não de satisfação de um período de carência) e também nos critérios de delineamento das prestações, em especial, na definição da renda mensal.

As prestações que a Lei 8.213/91 trazia com as denominações de aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente são hoje denominadas, por força da Emenda Constitucional 103/2019, como aposentadoria por incapacidade permanente, auxílio por incapacidade temporária e auxílio-acidente.

A alteração de denominação, promovida pela Emenda Constitucional, não alterou as condições de acesso ao benefício: continua sendo necessária a condição de segurado e isentada a satisfação de período de carência para as prestações de natureza acidentária. Naturalmente, pela natureza securitária do sistema previdenciário, a preexistência da incapacidade em relação à filiação resulta na abstenção de proteção.

Mudanças expressivas ocorreram, porém, em relação à definição da renda mensal destas prestações. Uma, abrangendo todas as três espécies de prestações, reside na definição da média salarial que dará origem à renda mensal, ou seja, no salário de benefício. Outra, bastante peculiar, diz respeito à diferenciação na definição da renda mensal da aposentadoria por incapacidade permanente quanto decorrente de acidente de trabalho⁴ revigorando critérios de diferenciação existentes na redação original da Lei 8.213/91, e nas normas que a antecederam.

É neste segundo aspecto que concentraremos nossa atenção nos próximos parágrafos.

1.5 Um salto... para trás

Atualmente, por força da EC 103/2019, a renda mensal da aposentadoria por incapacidade permanente corresponde a 60% do salário de benefício, acrescido em 2% para cada ano completo de contribuição que superar a

⁴ EC 103/2019, art. 26, §2º, III.



20 anos, para os segurados homens. Para as seguradas mulheres o mesmo acréscimo é aplicado para cada grupo de 12 contribuições que superar a 15 anos. Todavia, na hipótese de a incapacidade laborativa ser proveniente de acidente de trabalho a renda mensal da aposentadoria será igual ao salário de benefício.

Desde 1995, por força da Lei 9.032, a renda mensal da aposentadoria por invalidez correspondia à 100% do salário de benefício, não havendo distinção entre aquela prestação decorrente de acidente de trabalho ou aquela oriunda de incapacidade de outra natureza, e superando aquela lógica trazida pela redação original da Lei 8.213/91, segundo a qual:

Art. 44. A aposentadoria por invalidez, observado o disposto na Seção III deste capítulo, especialmente no art. 33, consistirá numa renda mensal correspondente a:

a) 80% (oitenta por cento) do salário-de-benefício, mais 1% (um por cento) deste, por grupo de 12 (doze) contribuições, não podendo ultrapassar 100% (cem por cento) do salário-de-benefício; ou

b) 100% (cem por cento) do salário-de-benefício ou do salário-de-contribuição vigente no dia do acidente, o que for mais vantajoso, caso o* benefício seja decorrente de acidente do trabalho.

§ 1º No cálculo do acréscimo previsto na alínea a deste artigo, será considerado como período de contribuição o tempo em que o segurado recebeu auxílio-doença ou outra aposentadoria por invalidez.

Há uma expressiva distinção na lógica subjacente à estas duas opções legislativas.

Nos 24 anos que transcorreram entre a Lei 9.032/95 e a EC 103/2019 predominou o entendimento de que uma vez incapacitado definitivamente para o labor, o segurado teria direito à igual proteção independentemente da causa da incapacidade, visto que a privação da renda derivada da atividade laborativa se apresenta em ambos os casos da mesma forma, bem como, os eventuais custos de tratamento necessários não se alteram em razão da origem da incapacidade.

Por outro lado, até 1995, e novamente agora, após novembro de 2019, a causa da incapacidade determina o valor da renda deferida em substituição aos rendimentos do trabalho, privilegiando aquelas situações em que a perda da capacidade laborativa decorreu do esforço realizado no desempenho do trabalho com uma renda em percentual mais elevado do que aquela renda deferida nas hipóteses de incapacidade originada por outra causa.

Porém, há que se analisar se esta lógica que perdurou durante mais de 70 anos ao longo do século XX é razoável para a realidade previdenciária do século XX. E para isto se faz necessária uma nova digressão histórica.

1.6 Repisando o rastro

A primeira lei a regular as obrigações resultantes dos acidentes de trabalho vigente no Brasil foi o Decreto 3.724, datado de 15 de janeiro de 1919, e anterior, portanto, à própria Previdência Social (que somente teria início em janeiro de 1923, com o Decreto 4682, conhecido como Lei Eloy Chaves). Naturalmente, tratava do assunto a partir de uma ótica civilista, determinando que

Art. 2º O acidente, nas condições do artigo anterior, quando ocorrido pelo facto do trabalho ou durante este, obriga o patrão a pagar uma indemnização ao operario ou á sua familia, exceptuados apenas os casos de força maior ou dolo da propria victima ou de estranhos.

Também é elucidativo, para a finalidade que nos importa, a leitura do artigo 3º daquele decreto, o qual conceituava o “operário” passível de ser vitimado por acidente de trabalho e destinatário da reparação então regulamentada:

Art. 3º São considerados operarios, para o effeito da indemnização, todos os individuos, de qualquer sexo, maiores ou menores, uma vez que trabalhem por conta de outrem nos seguintes serviços: construcções, reparações e demolições de qualquer natureza, como de predios, pontes, estradas de ferro e de rodagem, linhas de tramways electricos, rêdes de esgotos, de illuminação, telegraphicas e telephonicas, bem como na conservação de todas essas construcções; de transporte carga e descarga; e nos estabelecimentos industriaes e nos trabalhos agricolas em que se empreguem motores inanimados.



A partir destas transcrições é necessário chamar a atenção para algumas expressões: a responsabilidade pela proteção do acidentado ou de sua família, na forma de indenização, competia então ao “patrão”; de maneira natural o destinatário da proteção em caso de acidente de trabalho seria o “operário”, assim entendidos “os indivíduos (...) que trabalhem por conta de outrem” e suas famílias.

A natureza de responsabilidade civil da proteção por acidentes de trabalho, mesmo quando superando de maneira inovadora os limites tradicionais do direito civil, impunha a necessidade premente da existência de uma vítima do dano, destinatária da indenização, mas, principalmente, da existência de um agente diretamente responsabilizável pelo dano. Daí decorre a relação direta entre empregado e empregador (ou, nas expressões da época, “patrão” e “operário”) em ambos os polos da responsabilidade pelo acidente de trabalho. Relação esta que não seria possível ser estendida de maneira generalizada a todas as formas de prestação de trabalho, as quais permaneceram sob a égide do direito civil tradicional.

O Decreto 24.637/1934 aprimora o conceito de acidente de trabalho mas, mantendo a lógica civilista de indenização a ser paga pelo empregador aos trabalhadores a seus serviços vitimados em acidente de trabalho, traz expressa previsão excluindo alguns tipos de trabalhadores do âmbito de aplicação desta lei, nos seguintes termos:

Art. 64. Ficam excluídos da presente lei, muito embora não percam, para outros efeitos, a qualidade de prepostos, agregados ou dependentes:

1º, na indústria e no comércio:

a) os empregados que tiverem vencimentos superiores a 1:0000 (um conto de réis) mensais, e os técnicos, ou contratados, aos quais forem asseguradas, por meios idôneos, vantagens superiores às estabelecidas, na presente lei, para os demais empregados;

b) os agentes e prepostos cuja remuneração consiste, única e exclusivamente, em comissões, ou em gratificações vagas pelos clientes;

c) os profissionais de qualquer atividade que, individual ou coletivamente, empreitarem, por conta própria, serviços de sua especialidade, com ou sem fiscalização da outra parte contratante;

d) os consultores técnicos, inclusive advogados e médicos, que, embora remunerados, não trabalhem efetiva e permanentemente no estabelecimento ou estabelecimento do empregador, exercendo sómente funções consultivas ou informativas

e) os domésticos e jardineiros que, em número inferior a cinco, residirem com o empregador, percebendo, cada um, salário mensal inferior a 50\$000 (cincoenta mil réis);

f) cônjuges, ascendentes, descendentes, colaterais e afins, quando, tendo domicílio comum com o proprietário, explorarem pequenas indústrias, ou estabelecimentos comerciais, sob o regime familiar.

2º na agricultura e na pecuária:

a) os que explorarem terrenos, com ou sem bemfeitorias, e os guardadores de semoventes, que participarem dos resultados da produção ou da reprodução, tanto nos trabalhos decorrentes daqueles mistéres, como em outros que realizarem para o possuidor dos terrenos, bemfeitorias ou semoventes, sempre que táis trabalhos representarem um encargo vinculado à exploração agrícola ou parcial;

b) os parentes, até ao segundo grau, ou linha reta ou colateral do proprietário agrícola ou pastoril, que com ele tenham a mesma economia doméstica.

Art. 65 A disposição do n. 1, alinea d, do artigo anterior não se aplica áqueles que servirem aos sindicatos e cooperativas para se tornarem empreiteiros, cabendo a éstes, em qualquer hipótese, todas as responsabilidades de empregadores.

Desta transcrição nos importa chamar a atenção para a expressa exclusão, no parágrafo 1º, alínea c, daqueles trabalhadores por conta própria, “os profissionais de qualquer atividade que, individual ou coletivamente, empreitem, por conta própria, serviços de sua especialidade, com ou sem fiscalização da outra parte contratante” os quais atualmente estariam contemplados no conceito de contribuintes individuais⁵.

⁵ O Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de Novembro de 1944 mantém a mesma lógica, contemplando na proteção em razão de acidentes de trabalho somente o empregado (em verdade, alguns empregos, pois também em razão da renda auferida alguns não estariam protegidos por esta norma em específico).



A Lei 5.316, de 14 de setembro de 1967, inova outra vez, agora ao abandonar a ideia de indenização por acidentes de trabalho e, em conformidade com o art. 158, item XVII, da Constituição Federal, conceber o seguro de acidentes do trabalho, integrando-o na previdência social.

Porém, a redação legal deixa evidente que esta proteção é destinada aos empregados, e que os custos desta proteção são atribuídos aos empregadores. Há uma exceção expressa no art. 14, prevendo a extensão desta proteção também aos trabalhadores avulsos e aos presidiários que desempenhem atividade remunerada, e a previsão, no artigo 22 de que a extensão da previdência social ao acidente do trabalho para os trabalhadores rurais e os empregados domésticos “se fará na medida de suas possibilidades técnicas e administrativas”, ou seja, sem conceber tal proteção como um direito subjetivo.

Tal como ocorria na legislação anterior, ainda pautada na ideia de indenização, se percebe aqui a necessidade da existência de um “*alter ego*” do acidentado destinatário da proteção e que de alguma maneira responde financeiramente por tal proteção: o empregador, o sindicato sob o qual os trabalhadores avulsos estão reunidos, o tomador do serviço do presidiário ou os empregadores domésticos e rurais⁶.

A Lei 6.367/1976 também é expressa, em seu artigo 1º, ao referir que regulamenta “o seguro obrigatório contra acidentes do trabalho dos empregados segurados do regime de previdência social da Lei número 3.807, de 26 de agosto de 1960” realizado pelo Instituto Nacional de Previdência Social.

Em cada uma das duas CLPS, como já apontado anteriormente, havia um título específico contemplando as prestações decorrentes de acidentes de trabalho, que não eram regulamentadas juntamente com as prestações previdenciárias.

Embora já não se estivesse mais a tratar de indenização a ser paga pelo empregador, mas sim de seguros sociais, a 1ª CLPS, em 1976, previa expressamente em seu artigo 168 a aplicação do seguro acidente de trabalho “I- ao

⁶ É importante aqui ter em mente a inexistência do atual conceito de segurado especial ou qualquer forma assemelhada de proteção ao trabalhador rural que não estivesse submetido a vínculo de trabalho subordinado, no meio rural.

empregado abrangido pelo regime desta Consolidação, exceto o doméstico, observado o disposto no artigo 112; II – ao trabalhador avulso; III – ao subsidiário; IV – ao trabalhador temporário”. A 2ª CLPS (de 1984), acresceu à redação acima, o médico-residente (art. 160, IV) e no parágrafo 2º do mesmo artigo estabelecia expressamente a não aplicabilidade daquelas disposições à determinados trabalhadores, nos seguintes termos:

§ 2º O disposto neste título não se aplica:

I – ao empregado doméstico;

II – ao trabalhador autônomo, salvo o médico-residente;

III – aos segurados de que tratam os itens III e IV do artigo 6º⁷.

Concluindo esta revisão histórica chega-se novamente ao objeto de estudo deste artigo, e do livro no qual ele está inserido, a Lei 8.213/91 já em seus 30 anos de vigência, agora com suas disposições afetadas pela EC 103/2019.

Em 1991 o então criado segurado especial também passou a figurar como sujeito amparado pelo conceito de acidente de trabalho e, em 2015, com a LC 150, os acidentes sofridos pelas empregadas domésticas no ambiente de trabalho ou em razão dele também passaram a ser contemplados como acidentes de trabalho, nos termos da lei.

A conclusão é que, dentre as cinco espécies de segurados obrigatórios contemplados na redação atual do Plano de Benefícios da Previdência Social, apenas o contribuinte individual não é sujeito à ocorrência de acidentes de trabalho (nos termos legais).

1.7 É necessário avançar

Há que se perquirir então quais são os efeitos desta limitação e se ela é coerente, em especial no contexto da EC 103/2019.

⁷ Os incisos III e IV do artigo 6º contempla “o titular de firma individual urbana” e “o diretor, membro de conselho de administração de sociedade anônima, sócio gerente, sócio solidário, sócio cotista que recebe “pro labore” e sócio de indústria de empresa urbana e, desde janeiro de 1976, de empresa rural”, ou seja, aqueles enquadramentos previdenciários que atualmente são considerados contribuintes individuais.



A começar pela descrição dos efeitos desta limitação, é importante recordar que a indenização pela redução permanente da capacidade para o trabalho, posteriormente sucedida pela prestação denominada “auxílio-acidente” foram contempladas exclusivamente para aquelas situações oriundas de acidentes de trabalho, não existindo – até 1995- uma prestação equivalente de natureza previdenciária, ou seja, destinada àquelas situações em que a redução permanente da capacidade laborativa decorria de acidentes de outra natureza.

O artigo 18 da Lei 8.213/91, em sua redação original, nitidamente repetia em seu parágrafo primeiro as limitações existentes na legislação anterior, nos seguintes termos:

§ 1º Só poderão beneficiar-se do auxílio-acidente e das disposições especiais relativas a acidente do trabalho os segurados e respectivos dependentes mencionados nos incisos I, VI e VII do art. 11 desta lei, bem como os presidiários que exerçam atividade remunerada.

A Lei 9.032/95 altera a redação do artigo 86 da Lei de Benefícios, retirando do auxílio-acidente a natureza eminentemente acidentária, e passando a contemplá-lo como uma prestação de natureza previdenciária, devida tanto em razão de acidentes de trabalho como de acidentes de outra natureza, porém mantém aquele rol taxativo de beneficiários.

Com a Lei Complementar 150/2015 os empregados domésticos foram inseridos nesta previsão legal como potenciais destinatários da prestação de auxílio acidente. Assim, quatro das cinco espécies de segurados obrigatórios do regime geral de previdência social podem ser amparados com esta prestação compensatória, estando apenas o contribuinte individual, dentre os segurados obrigatórios, e o segurado facultativo, excluídos desta forma de proteção previdenciária.

A clara superação da natureza acidentária desta prestação, aliada aos preceitos constitucionais de uniformidade da proteção previdenciária, de não discriminação e de universalidade do atendimento por parte da previdência social coloca em xeque a legitimidade da opção legislativa pela não inclusão

dos segurados contribuintes individuais e dos segurados facultativos no rol de beneficiários sujeitos a esta forma de proteção previdenciária.

Dito em outros termos, ao deixar de ser uma prestação de natureza exclusivamente acidentária, a vedação legal de acesso dos contribuintes individuais e dos segurados facultativos à prestação de auxílio-acidente não encontra justificativa nenhuma. Assim, a redação do parágrafo 1º do artigo 18 da Lei 8.213/91, nitidamente afronta os princípios constitucionais de igualdade de tratamento e de não discriminação.

Embora exista um espaço legítimo (e necessário) para as opções legislativas, e elas sejam naturalmente oriundas da política, e não do direito, não são admissíveis as opções legislativas que não encontrem amparo no direito ou, mais que isto, afrontem preceitos constitucionais, em especial aqueles relacionados com os direitos fundamentais.

Parece evidente, portanto, concluir que com a alteração promovida pela Lei 9.032/95 no artigo 86 da Lei 8.213/91, ampliando o alcance da prestação de auxílio-acidente para todas as situações que resultem em sequelas redutoras da capacidade laborativa, independente da sua origem acidentária, a restrição constante no parágrafo primeiro do artigo 18 da Lei 8.213/91 deve ser entendida como tacitamente revogada por afrontar, sem justificativa, o princípio constitucional da igualdade de tratamento. Conclusão esta que é reforçada com o advento da LC 150/2015 estendendo o alcance desta prestação também para os empregados domésticos.

Há, porém, um outro efeito da limitação em relação ao reconhecimento dos acidentes de trabalho que deve ser objeto de atenção. Com o retorno à lógica da diferenciação da renda das prestações por incapacidade, em especial da aposentadoria por incapacidade permanente, em razão da origem da incapacidade, é de se concluir que os contribuintes individuais estão praticamente privados do direito à renda de aposentadoria em percentual igual ao salário de benefício.

Isto ocorre por que somente a incapacidade permanente com início após quarenta anos de tempo de contribuição resultaria em uma renda mensal igual



a cem por cento do salário de contribuição para os segurados homens, e após trinta e cinco anos de contribuição para as seguradas mulheres.

Consultando o Anuário Estatístico da Previdência Social⁸ se constata que em 2018 foram registrados 576.951 acidentes de trabalho, sendo que menos de 8% deles ocorreram com trabalhadores com idade a partir da qual é teoricamente possível contar com um histórico de contribuição que permita uma renda mensal equivalente a 100% do salário de benefício.⁹

Mais que isto, é interessante constatar que a quantidade total de aposentadorias por invalidez acidentárias urbanas deferidas em 2018 corresponde a apenas 1,8% daquela quantidade de acidentes de trabalho registrados; e apenas 0,7% delas resultaram no deferimento de aposentadoria por invalidez acidentária para trabalhadores com idade superior a 54 anos (teoricamente passíveis de contar com um histórico de 40 anos de tempo de contribuição).

Porém, tratando de contribuintes individuais há a necessidade de se analisar também os dados relativos às aposentadorias que não têm origem em acidente de trabalho. O mesmo anuário estatístico demonstra que naquele ano de 2018 apenas 8,9% das aposentadorias programáveis foram deferidas para segurados com idade suficiente para contar com um histórico contributivo que autorize a renda mensal igual ao salário de benefício, embora o tempo de contribuição exigido para tanto (40 anos) seja significativamente superior ao tempo de contribuição que então era exigido para o deferimento das aposentadorias programáveis, em especial, por tempo de contribuição e especial.

Naquele ano de 2018, 49% das aposentadorias por invalidez que decorreram de acidentes de trabalho foram concedidas para trabalhadores com idade entre 40 e 54 anos. Se um trabalhador conseguir manter vínculos previdenciários ininterruptos desde o dia em que completou a idade mínima para trabalhar (16 anos), chegará aos 40 anos de idade com um histórico de

⁸ Páginas 105, 707, Disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/aeps-2018.pdf>

⁹ Do número total de aposentadorias por invalidez decorrentes de acidente de trabalho, 49% foram deferidas para segurados com idade entre 40 e 54 anos.

24 anos de tempo de contribuição. Ou seja, se ficasse então definitivamente incapacitado para o trabalho teria direito à uma aposentadoria por incapacidade permanente com renda mensal equivalente a 68% de sua média salarial.

Considerando que esta – a manutenção de um histórico previdenciário ininterrupto a partir dos 16 anos de idade – não é a realidade dos segurados brasileiros, é altamente improvável que se materialize a realidade fática que autoriza, nos termos apresentados pela EC 103/2019, o deferimento de uma aposentadoria por incapacidade permanente para contribuintes individuais com renda mensal equivalente ao salário de contribuição.

Feitas estas considerações, é importante então constatar que, de acordo com o mesmo anuário estatístico, aproximadamente 24% dos segurados são contribuintes individuais.

Ou seja, quase uma quarta parte dos contribuintes da previdência social trabalham cotidianamente, de forma autônoma, porém, se acometidos por um acidente no desempenho de suas atividades ou se em razão destas atividades desenvolverem alguma doença que se mostre incapacitante, não estarão amparados pelas prestações de natureza acidentária, sendo-lhes limitado o direito à aposentadoria por incapacidade permanente de natureza previdenciária, cuja renda será proporcional ao seu tempo de contribuição.

A isto se acresce, ainda, a necessidade de satisfação do período de carência para o deferimento destas prestações, em contraste com aquelas de natureza acidentária passíveis de deferimento a todos os demais segurados obrigatórios do RGPS.

Após ter superado já há muito aquela leitura bismarckiana de seguro público, a concepção sinalagmática de retribuição, na forma de prestação previdenciária, das cotizações efetuadas, e a suposta natureza indenizatória das prestações que decorrem de acidentes de trabalho, com a adoção, em 1991, por força da determinação constitucional, de um modelo de seguridade social de inspiração beveridgeana, financiado por meio de tributos recolhidos por toda a sociedade, calcado nos princípios de solidariedade e universalidade da proteção social, não é razoável que esta espécie de segurado obrigatório



permaneça excluída do direito à proteção previdenciária com as características peculiares que são inerentes às hipóteses de ocorrência de acidentes de trabalho.

Não é razoável que aquela restrição apresentada de maneira expressa em 1934 ainda se perpetue, quase um século depois, mormente em um cenário de crescimento das realidades de trabalho diversas do tradicional modelo de contrato de emprego, característico do século XX.

2. CONCLUSÃO

Após trinta anos de vigência, aparentemente, se aproxima a supostamente inevitável derrogação da Lei 8.213/91, e substituição por outra norma que melhor regulamente os novos parâmetros previdenciários estabelecidos a partir da EC 103/2019.

Ao passo em que o Plano de Benefícios da Previdência Social por ela instituído representa um marco na história da previdência social brasileira, concretizando (ao menos em parte) o projeto de unificação e centralização da proteção previdenciária em um regime geral, único e amplo; bem como, ampliando o espectro de proteção previdenciária, especialmente com o reconhecimento dos direitos previdenciários decorrentes do trabalho rural, é de se chamar a atenção para a perpetuação critérios diferenciados que, por carentes de fundamentação coerente com a realidade hodierna, se apresentam como discriminatórios, clamando pela sua superação para melhor conformação do regramento previdenciário aos preceitos constitucionais vigentes.

3. BIBLIOGRAFIA

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, 2019.

BRASIL, Decreto 24.637/1934

BRASIL, Decreto 3.724/1919

BRASIL, Decreto 4.682/1923

BRASIL, Decreto 77.077/1976

BRASIL, Decreto 89.312/1984

BRASIL, EC 103/2019

BRASIL, Lei 3.807/1960

BRASIL, Lei 5.316/1967

BRASIL, Lei 6.367/1976

BRASIL, Lei 8.213/1991

BRASIL, Lei 9.032/1995

PASSOS, Fabio Luiz dos. **Considerações sobre aposentadoria por tempo de contribuição, de serviço e regras de transição.** *in* Revista de Previdência Social, v.354, p.390-397, 2010, também disponível na revista IOB Trabalhista e Previdenciária, 2010, em meio digital.