

# Artigos

Os domésticos e a previdência social: o sentido da reforma de 2013

**Sidnei Machado**

**Advogado, Doutor em Direito pela UFPR e professor de Direito do Trabalho e Previdenciário também da UFPR.**



Trabalho  
Doméstico

## **1. Igualdade de direitos como sentido profundo da reforma**

A histórica sessão do Senado Federal do dia 02.04.2013, convocada para a promulgação da Emenda Constitucional n. 72/2013, que alterou o texto da Constituição para ampliar os direitos dos empregados, tem um sentido social e político bastante profundo. Com o ato de promulgação se pôs fim à diferenciação de direitos e garantias constitucionais que persistia entre os empregados domésticos e os demais trabalhadores do setor privado. Foi uma manifestação eloqüente da sociedade brasileira rumo a um projeto de igualdade de proteção jurídica, como rompimento da herança histórica de tratamento desigual da ocupação doméstica.

A posição jurídica agora afirmada de igualdade representa também um passo longo na perspectiva do paradigma do constitucionalismo brasileiro, com pelo menos dois sentidos importantes. Primeiro, por propiciar a igualdade de garantias como princípio constitucional, na estrutura de direitos fundamentais e de cidadania social e; segundo, por incorporar um rol de direitos provenientes de uma relação de trabalho, como obrigações de prestações positivas ao empregado doméstico. Ou seja, a igualdade aparece no texto constitucional como princípio e como garantia de direitos.

Como decorrência das perspectivas de princípio e de garantia, se promove importante mudança paradigmática com a integração plena à previdência social, concretizada pelo o acesso a todas as prestações positivas e serviços já assegurados aos demais trabalhadores. A ruptura como o modelo tradicional de diferenciação veiculado pelo que podemos chamar de sistema tradicional do Direito do Trabalho, que tinha suas raízes num modelo de trabalho não produtivo e, assim, não organizado na forma capitalista de relação de emprego, representa uma abertura à construção de outros direitos de cidadania aos domésticos. A singularidade do forte

*O trabalho exercido denominado no passado como “serviços de portas adentro”, permitiu historicamente a convivência do trabalho doméstico com o trabalho escravo do Brasil colonial e imperial. Encarregado de cuidar da casa, o trabalho doméstico representou uma força de trabalho sempre numerosa e marginalizada.*

traço do trabalho doméstico com a escravidão oferece um sentimento coletivo de rompimento tardio, mas necessário com pesado passado. O trabalho exercido denominado no passado como “serviços de portas adentro”, permitiu historicamente a convivência do trabalho doméstico com o trabalho escravo do Brasil colonial e imperial. Encarregado de cuidar da casa, o trabalho doméstico representou uma força de trabalho sempre numerosa e marginalizada. Essa contextualização, no longo caminho entre escravidão e à construção de direitos de cidadania, ajuda a compreender as razões da extensão tardia desses direitos.

A primeira regulação do trabalho doméstico no Brasil somente aparece na década de 70, por meio de Lei n. 5.589/72, para assegurar apenas duas garantias: a anotação do contrato de trabalho e férias de 20 dias.<sup>1</sup> Mesmo a “modernização” do projeto da CLT, de 1943, ainda nossa maior referência de regulação forte, ao menos simbólica, tratou de expressamente excluir a sua aplicação ao trabalho doméstico (artigo 7º). O reconhecimento de direitos aos domésticos no contexto político-social do período mais truculento da ditadura militar dos anos 70, que combina forte repressão política, com expansão de alguns direitos sociais, se dá pelo projeto do governo burocrático-militar de expansão da previdência social a todas as categorias.

Pelo modelo da “cidadania regulada”, no conceito cunhado por *Wanderley Guilherme dos Santos*,<sup>2</sup> é fato que a anotação do contrato de trabalho permitiu um mitigado acesso à proteção social dos domésticos, com a concessão de algumas prestações, com critérios diferenciados em razão da sua ocupação profissional da doméstica. De fato, a integração do doméstico à previdência social resultou do projeto de universalização da previdência social, iniciada em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Seguridade Social (INPS), e finalizada em 1974, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social. A integração dos domésticos (1972) se deu quase que simultaneamente com a filiação obrigatória à previdência dos trabalhadores autônomos (1973) e dos trabalhadores rurais (1971),<sup>3</sup> e significou um último passo da expansão da cobertura previdenciária das categorias profissionais que exerciam atividade remunerada, mas

---

1 Até esse período o trabalho doméstico estava regido pelo Código Civil de 1916, na parte que disciplinava a locação de serviços domésticos nos artigos 1.216 a 1.236.

2 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça; a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

3 O A Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRÓ-RURAL.

eram até marginalizadas.<sup>4</sup> A inclusão dos domésticos somente em 1972 é bastante tardia se considerarmos que o sistema de inclusão por categoria profissionais se inicia no Brasil em 1923, com a Lei Eloy Chaves.

A anotação da carteira de trabalho possibilitou o acesso às prestações de aposentadorias e pensões pelos domésticos, dentro da estruturação normativa de proteção de Lei 5.589, de 11.12.1972, regulamentada pelo Decreto 71.885, de 9 de março de 1973, em vigor somente a partir de 04 de março de 1973. Trata-se de um modelo que pressupõe cotizações de empregado doméstico e do empregador, a incidir sobre o salário, pelo vínculo contributivo para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Apesar do amplo modelo de Seguridade Social da Constituição de 1988, com a ampliação dos direitos sociais dos domésticos, no aspecto de inclusão previdenciária foi mantida a restrição de acesso a algumas prestações, como o acidente de trabalho, o salário-família e o seguro-desemprego.

A longa trajetória histórica de diferenciação pelas ocupações na repartição de direitos sociais até a reforma de 2013, não tinha permitido ao trabalhador doméstico o mesmo *status* de proteção jurídica dos demais empregados. Igual proteção de direitos, portanto, parece ser essa a vontade expressada pela deliberação parlamentar de 2013 e, a toda evidência, é o aspecto de maior relevância para tratar a desigualdade em nosso sistema jurídico. O novo texto tem um papel fundamental na moldura institucional da seguridade social universal e igualitária, com a projeção ampla da normatividade de direitos fundamentais.

## **2. O obstáculo da informalidade**

A dimensão da informalidade tem sido uma barreira de difícil transposição para efetividade dos direitos dos domésticos. Segundo dados do PNAD 2009, o Brasil tinha 7.223.000 trabalhadores domésticos, dos quais 1.995.000 (27,62%) com carteira assinada e 5.228.000 (73,38%), sem registro. A marca dessa alta informalidade persiste na atividade, sem qualquer indicador de reversão, o que faz com que, no mapa dos desprotegidos, os domésticos se mantenham com participação expressiva. A “cidadania regulada” pressupõe que o contrato de trabalho formal é ainda a chave de acesso aos direitos de cidadania, nele incluídas

---

4 CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania o Brasil: o longo caminho*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 171.

as prestações da seguridade social. Portanto, a informalidade é o primeiro grande tema incontornável para a expressão plena dos direitos de acesso à seguridade dos domésticos. O aumento da cobertura via formalização do vínculo de emprego do doméstico, depois de 40 anos da vigência da lei de 1973, continua a ser um desafio.

Como incluir amplamente os empregados domésticos? Não tivemos experiências de políticas públicas fortes nesse sentido. Porém, há algumas experiências recentes que apontam alguma estratégia nova do Estado brasileiro para reduzir a informalidade e ampliar a cobertura previdenciária.

A primeira experiência aparece via ação do Estado com a concessão de incentivo fiscal, como medida de estímulo à formalização do trabalho doméstico. Em 2006, a Lei 11.324, de 19 de julho de 2006, resultado da conversão da Medida Provisória 284/2006, permitiu aos empregadores domésticos a dedução no Imposto de Renda da Pessoa Física dos valores pagos a título da contribuição previdenciária patronal dos trabalhadores domésticos, limitado a um empregado doméstico e um salário-mínimo. No entanto, os resultados decorrentes da medida se revelaram inexpressivos e não contribuíram para uma maior formalização dos domésticos.<sup>5</sup>

A segunda política de promoção do acesso à seguridade social se deu dentro de uma espécie de contra-reforma previdenciária, em 2005, que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005. O novo texto constitucional possibilitou a criação de um sistema especial de inclusão previdenciária, para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo. A regulamentação do chamado “Plano Simplificado” se deu com a Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, que concretamente reduziu a alíquota de contribuição previdenciária de 20% para 11% sobre o salário-mínimo. Essa estratégia não visou diretamente a formalização do vínculo do empregado doméstico, na medida em que tenta incluir todos os cidadãos de baixa renda. Porém, é uma medida com

---

<sup>5</sup> Dados do IPEA, de 2011 indicaram que a trajetória de formalidade dos domésticos entre 1999 e 2011 não teve alteração significativa (Caderno “Situação atual das trabalhadoras domésticas no país”, n. 90, de 05.05.2011).

significativo impacto no trabalho doméstico, já que permitiu que muitos trabalhadores domésticos informais tivessem também acesso de modo facultativo ao plano previdenciário simplificado.<sup>6</sup>

Há, paralelamente, um crescente debate oriundo de projetos de lei que visam aprofundar a redução dos custos sociais do trabalho doméstico, a pretexto de promover a maior formalização. Desde 2010, por exemplo, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 7082/2010, que propõe a redução do percentual de contribuição de 12% para 4% sobre o salário do empregado. A defesa da redução das alíquotas de contribuição ganhou novo apelo parlamentar depois da aprovação da Emenda Constitucional n. 72/2013. Essa proposta tenta alinhar-se com a política de desoneração da folha de pagamento, a política tributária levada a cabo pelo governo Dilma, que já reduziu a contribuição previdenciária de 42 setores da economia, com renúncia fiscal de mais de R\$ 12,8 bilhões somente em 2013. Essas propostas estão muito identificadas com setores parlamentares defensores de reformas trabalhistas e que viram na regulamentação do trabalho doméstico uma oportunidade para desregulamentar e flexibilizar o custo das contribuições sociais. Na prática essas propostas visam a uma renúncia fiscal, pois, se houver redução, os custos da seguridade social serão repassados a toda sociedade como subsídio.

### **3. Diaristas ou empregadas domésticas: o critério jurídico impreciso**

Apesar da profissionalização da ocupação doméstica, a qualificação do contrato de trabalho em nosso sistema jurídico ainda se move em torno de critérios jurídicos demasiadamente imprecisos. O conceito de empregado doméstico contido no art. 1º da Lei de 1972, que faz a referência a um trabalho no ambiente doméstico, prestado do modo contínuo, não produziu uma interpretação fundada em um critério seguro e preciso. Os mesmos conceitos de empregado doméstico e empregador doméstico foram assimilados pela lei previdenciária ao reproduzir o texto do artigo 1º da 1972.<sup>7</sup> Essa imprecisão repercute fortemente nas práticas sociais, pois ao lado da ocultação da relação de emprego doméstico, também se percebe uma grande zona de insegurança jurídica, motivo de grande tensão e conflitos, muitos resolvidos exclusivamente e de forma

---

6 Em dezembro de 2011, dos 14,6 milhões de outros contribuintes que fizeram pelo menos uma contribuição nos últimos 12 meses 2,6 milhões eram optantes pelo Plano Simplificado de Previdência Social (Anuário Estatístico da Previdência Social de 2011).

7 Atualmente o art. 11, II da Lei 8.213/91 define empregado doméstico e, por sua vez o art. 14, II, disciplina o empregador doméstico.

restrita pelo critério jurisprudencial que, a partir de sua prática, elege o critério qualificador do contrato de trabalho doméstico.

Segundo a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST), formada a partir de diversas decisões judiciais sobre o tema, o vínculo empregatício de um trabalhador doméstico se forma a partir de três ou mais dias de atividades na mesma semana em uma mesma residência.<sup>8</sup> Todavia, o argumento central para diferenciar diaristas prestadores de serviços e empregados domésticos, usado nas decisões do TST, é o critério de continuidade, extraído do art. 1º da Lei do doméstico, interpretado pelas Cortes trabalhistas basicamente como de ausência de interrupção da atividade.

A prática jurisprudencial que tenta diferenciar a “continuidade” da Lei do doméstico da “não eventualidade” do art. 3º da CLT é insuficiente para uma resposta coerente sobre o âmbito da relação de emprego do doméstico, sem analisar outros elementos importantes também qualificadores da relação de emprego, dentre as características do trabalho subordinado e da prestação de serviços civis. Sob esta ótica, se poderia argumentar ser irrelevante que a “diarista” tenha prestado serviços para outro empregador, vez que o ordenamento jurídico não veda a manutenção de mais de um contrato de trabalho, simultaneamente, desde que haja compatibilidade de horário.

Embora a exclusividade não seja pressuposto do vínculo empregatício do doméstico, a prática jurisprudencial a aproxima do requisito da continuidade ao trabalho ininterrupto, quando deveria apenas analisar, como faz em relação às demais relações de trabalho, vinculando a continuidade à habitualidade da prestação de serviços. Para uma doméstica que trabalha dois dias por semana, não parece haver motivação suficiente para afastar a natureza contínua do trabalho contratado. Como justificar que o trabalho prestado pela 'diarista', por longo período, de 10 ou 20 anos, por exemplo, possa ser denominado de eventual ou descontínuo?

Desse modo, no Brasil se dá grande ênfase à qualificação pelo critério da duração do trabalho, formulado em torno da exigência de

---

8 Conforme alguns julgados recentes: RR - 239400-41.2006.5.09.0005 Relator Ministro: Renato de Lacerda Paiva, 2ª Turma, DEJT 25/03/2011; RR - 184500-88.2006.5.24.0006, Relator Ministro: Pedro Paulo Manus, 7ª Turma, DEJT 17/06/2011; RR - 338300-46.2008.5.09.0892, Relatora Ministra: Maria de Assis Calsing, 4ª Turma, DEJT 10/06/2011.

“continuidade”, cujo critério assume conteúdo distinto da “habitualidade”, eleito para a qualificação do contrato dos demais empregados.

É precisamente nesse ponto que há espaço para uma revisão do critério nacional fixado na continuidade. Deve haver um esforço de qualificação do doméstico a todos os que exercem profissionalmente essa atividade no mercado de trabalho. Aliás, o artigo 1º da Convenção 189 da OIT elegeu como conceito de doméstico “*aquele que tem como profissão (...)*” e, desse modo, exclui apenas aqueles que executam a atividade ocasionalmente e esporadicamente, sem que essa seja a sua profissão. No âmbito normativo da OIT encontramos também a diretriz contida na Recomendação 198, de 2006, sobre relação de emprego, que propugna as legislações e às práticas nacionais que adotem critérios eficazes na definição da relação de emprego, a fim de propiciar a proteção efetiva dos trabalhadores na relação de emprego.

Na valoração do trabalho doméstico deve também ser adequada conceituação da relação de trabalho doméstico que incorpore também a nova realidade do mercado de trabalho doméstico, que sofreu diversas mutações nas últimas décadas. A igualdade de posições jurídicas entre domésticos e os demais trabalhadores, albergada na Emenda Constitucional 72/2013, pode ser um elemento fundamental para desencadear uma revisão legislativa da qualificação do empregado doméstico e, ainda, introduzir na interpretação judicial mudanças diante da nova realidade fática e jurídica do trabalho doméstico. Em síntese, diante do sentido de igualdade conquistado pelos domésticos é oportuna e necessária a revalorização dos critérios conceituais da relação de emprego.

#### **4. O conteúdo e alcance das novas prestações previdenciárias dos domésticos**

Do ponto de vista de direitos previdenciários positivados pela Emenda Constitucional 72/2013, com a extensão de direitos do artigo 7º da Constituição, temos o direito ao seguro contra acidentes de trabalho (XXVIII), o salário-família (XII) e o seguro-desemprego (II). Para uma primeira reflexão, caberia indagar sobre o alcance e o conteúdo dessas normas para os domésticos, embora os três direitos novos devam ser objeto de regulamentação em lei ordinária pelo Congresso Nacional. A regulamentação em lei ordinária pelo congresso nacional, a depender da correlação de forças políticas, pode assumir uma posição ampliativa ou

restritiva desses direitos. Mas há um núcleo fundamental que dá moldura a essas novas garantias.

A cobertura dos riscos de acidentes de trabalho, ao lado da proteção contra a redução dos riscos inerentes ao trabalho dos domésticos, agora garantidos, se destaca pelos valores que pretendem salvaguardar. Os domésticos estavam excluídos do seguro de acidentes de trabalho e havia um vazio normativo sobre as condições de saúde e segurança nessa atividade.

Apesar de alguma resistência à incidência de normas no âmbito familiar, a integração ao seguro acidente de trabalho define, por consequência, ser o empregador responsável por adotar medidas preventivas de proteção à saúde e segurança do doméstico, como medida concreta da garantia de “redução dos riscos inerentes ao trabalho” (art. 7º, XXII). É claro que essas medidas devem consistir basicamente nas obrigações de orientar o empregador sobre os riscos inerentes às suas atividades de limpeza, como manuseio de produtos químicos, o trabalho em altura, uso de escadas, eventuais riscos elétricos. Se necessário caberá ao empregador fornecer algum equipamento de proteção individual. Seria relevante alguma normatização técnica mínima sobre normas a serem observadas no âmbito familiar, ambiente que não está imune aos riscos do trabalho.

A reparação acidentária oriunda do prêmio do seguro contra acidente de trabalho e doenças ocupacionais garante acesso à prestação do auxílio-acidente, com o pagamento ao doméstico da prestação equivalente a 50% do salário-de-benefício, em caso de perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho. A norma a aplicada para qualificação do acidente de trabalho deve ser a Lei 8.213/91, notadamente os artigos 19 a 23.

O empregador doméstico passa a assumir a obrigação de recolher mensalmente a cota do Seguro de Acidente de Trabalho, em alíquota a ser definida pelo critério de risco da atividade doméstica. Outra obrigação é a de comunicar a Previdência Social os eventos considerados acidentes de trabalho.

Outra ampliação de direitos previdenciários e a garantia de acesso ao seguro-desemprego. É verdade que já tínhamos um limitado acesso aos

domésticos com depósitos de fundo de garantia, conforme fora previsto na Lei 10.208, de 23 de março de 2001. Contudo, o modelo de facultatividade de pagamento do Fundo de Garantia restringia o acesso. Porém, os mecanismos de acesso ao seguro-desemprego, que em princípio deve ser equiparado aos demais empregados, deve corresponder ao pagamento de um período de três a cinco prestações, depois de implementada a carência de seis meses de contribuição.

O acesso ao salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda do doméstico é uma ampliação de direitos sociais relevantes, dado que são prestações que têm a marca da seletividade da “baixa renda” e visam proteger a família, considerada núcleo fundamental da sociedade e do Estado.

## **5. Nota final**

A reforma de 2013, no aspecto de acesso à previdência social, se insere na tendência de expansão de direitos humanos e fundamentais, em harmonia com os compromissos de promoção do trabalho decente, apoiada em grande parte nas diretrizes da Convenção 189 da OIT e da Recomendação 201, adotadas em junho de 2011. A tradução e incorporação para o nosso sistema interno promovem ao mesmo tempo a igualdade de garantias e de direitos previdenciários, uma política de direitos humanos fundamentais para os domésticos que potencializa os direitos sociais e a democracia substantiva.

Alguns desafios fundamentais ainda se manterão latentes. Como incorporar amplamente os trabalhadores domésticos informais? Como combater as relações de trabalho encobertas? Sempre que se refere ao trabalho doméstico diz-se que ela comporta peculiaridades, a justificar algumas diferenciações em relação aos demais trabalhadores. É fato que é ainda um pouco difícil defini-lo como uma profissão dentro das atividades exercidas no âmbito do contrato, com clara delimitação de direitos e obrigações entre um trabalhador doméstico e um empregador. Porém, a isonomia de tratamento conquistada significa uma proteção jurídica ampla, apta a dar respostas a persistente precariedade da integração do doméstico à previdência social.