

A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO GUARDADOR DE VEÍCULOS (FLANELINHA) NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

THE SOCIAL SECURITY PROTECTION OF PARKING ATTENDANTS (FLANELINHA) UNDER THE GENERAL SOCIAL SECURITY SYSTEM

Thiago Cordeiro de Castro¹
Natércia Marreiro de Araújo Caminha Jorge²

RESUMO: O presente artigo apresenta a discussão sobre a existência ou não de proteção previdenciária dos guardadores de veículos. Tem como principal objetivo demonstrar se existe desamparo legal do seguro social representado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a essa categoria profissional reconhecida pela Lei n.º 6.242/75. Utilizando análises de dados qualitativos oriundos de pesquisas bibliográficas, foi possível verificar que a proteção previdenciária não acompanhou o surgimento e o crescimento da atividade profissional exercida. Pelo contrário, há uma tendência para criminalizar a atividade e questionar a legalidade da remuneração auferida pelos chamados flanelinhas. A pesquisa demonstrou que há um conflito de normas que impede o posicionamento preciso dos guardadores de carro no sistema previdenciário brasileiro, uma vez que é necessário definir a legalidade e a natureza da cobrança de valores para verificar a existência de obrigatoriedade de filiação ao RGPS. Os resultados tendem a classificar a atuação como atividade remunerada, o que direciona o guardador de veículo à rotulação de segurado obrigatório. De toda forma, ainda que se questione essa obrigatoriedade, há espaço para sua participação facultativa. O que se revelou um óbice à efetiva participação previdenciária é a criação de regras que desestimulam a formalização do trabalho, como a necessidade de contribuição sobre um salário mínimo, endurecida pela Emenda Constitucional n.º 103/2019, e que destoam da realidade remuneratória da profissão e pode resultar na supressão de contribuições previdenciárias e na transferência de proteção da previdência para a assistência social.

2975

Palavras-Chave: Guardadores veículos. Flanelinhas. Previdência Social. atividade remunerada.

¹ Graduando do Curso de Direito da Fundação Universidade Federal de Rondônia/UNIR e aluno em mobilidade acadêmica na Universidade Federal do Amazonas/UFAM.

² Professora orientadora de Direito Previdenciário na Universidade Federal do Amazonas. Mestre em Direito Previdenciário pela PUC/SP Mestre em Direito, no Núcleo de Direito Previdenciário, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Possui especialização em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (2011) e em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas.

ABSTRACT: This article presents a discussion about the existence or not of social security protection for parking attendant. Its main objective is to demonstrate whether there is legal helplessness of social security represented by the General Social Security Regime (RGPS) for this professional category recognized by Law No. 6.242/75. Using qualitative data analysis from bibliographic research, it was possible to verify that social security protection did not follow the growth of the professional activity. On the contrary, there is a tendency to criminalize the activity and question the legality of the remuneration received by so-called flanelinhas. The research demonstrated that there is a conflict of standards that prevents the precise positioning of parking attendant in the Brazilian social security system, since it is necessary to define the legality and nature of the collection of amounts to verify the existence of mandatory membership of the RGPS. The results tend to classify the activity as a paid activity, which directs the parking attendant to the mandatory insured label. In any case, even if this obligation is questioned, there is room for optional participation. What proved to be an obstacle to effective social security participation is the creation of rules that discourage the formalization of work, such as the need to contribute to a minimum wage, toughened by Constitutional Amendment No. 103/2019, and which clashes with the remuneration reality of profession and may result in the suppression of social security contributions and the transfer of social security protection to social assistance.

Keywords: Parking attendant. Flanelinhas. Social Security. Paid work.

2976

INTRODUÇÃO

A complexidade da análise da proteção previdenciária dos guardadores autônomos de veículos, chamados de flanelinhas, vai desde a origem da categoria conectada ao crescimento urbano brasileiro até os contantes ataques legislativos à legalidade do exercício da atividade, o que impacta diretamente na alocação do guardador de veículos dentro do modelo de seguro social. Por tanto, para melhor compreensão, é preciso traçar uma linha temporal desde o início do processo de industrialização brasileiro e a formação dos centros urbanos até o surgimento de problemas atuais relacionados à falta de políticas públicas voltadas ao emprego, à moradia e à distribuição de renda.

O contexto de formação das cidades foi determinante no processo identitário dos guardadores de veículos, culminando na atuação estatal na regulamentação da atividade com a edição da Lei n. 6.242/75 e do Decreto n. 79.797/77.

Em que pese a validação estatal conferida pelos atos legais, persiste o questionamento quanto à moralidade da atividade do guardador de veículos, bem como a efetiva proteção legal que o exercício, regular ou não, da atividade oferece.

Com isso, apresentar-se-ão as formas de proteção social disponíveis para garantir um alívio mínimo como garantia fundamental desses trabalhadores ao verificar as possibilidades que a legislação previdenciária apresenta como modelo de proteção aos flanelinhas no Regime Geral de Previdência Social.

Por fim, este artigo traz à baila não somente a discussão da proteção previdenciária dos guardadores de veículos, mas a importância de se buscar alternativas viáveis para alcançar o mínimo de dignidade e qualidade de vida a esses agentes que buscam nas ruas o sustento da família.

A ORIGEM DOS GUARDADORES DE VEÍCULOS

O aglutinado de pessoas nos centros urbanos traz um encadeamento de implicações, sejam elas de ordem econômica, social ou ambiental. O crescimento urbano refere-se não só à expansão física da cidade com o aumento de ruas, prédios, residências, etc, como também ao crescimento da densidade populacional e das atividades econômicas.

Historicamente, segundo Ojima e Fusco (2015), o principal eixo de migração do território brasileiro deu-se do Nordeste para as regiões Sudeste e Sul por diferentes e complexas razões. A histórica disparidade entre regiões, com o latifúndio concentrando renda e terras improdutivas, atrelada à prosperidade de outras regiões, impulsionou o êxodo rural em busca de oportunidades.

A busca por novas oportunidades levou o brasileiro do campo para cidade, seguindo a tendência de industrialização mundial, o que resultou no fluxo direcionado às regiões com maior concentração industrial do país, com destaque ao estado de São Paulo. Esse ciclo de migração do campo para a cidade se tornou tão intenso, que na década de 70, o Brasil passou a ser considerado um país urbano.

Carvalho (2002) identifica três grandes fases distintas de crescimento populacional brasileiro urbano a partir do último quarto do século XIX: a primeira fase marcada fortemente pelo setor primário que gerou alta concentração populacional nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. A segunda fase, a partir dos anos 30, é caracterizada pela movimentação intensa de capitais e mão de obra nos centros urbanos em razão da industrialização dos mesmos estados do Sudeste. Já a terceira fase, no final dos anos 70, é marcada pelo crescimento urbano acelerado que elevam as taxas de urbanização para quase 97%, ainda concentrados na região Sudeste, mas com transformações importantes em outras regiões do país.

Um dos efeitos dessa intensa transformação dos espaços urbanos foi o aumento da quantidade e fluxo de veículos. Concomitantemente, surge nesse contexto a figura dos guardadores de veículos nos locais públicos. Prado (2015) associa o surgimento desses atores sociais à diminuição de empregos formais e à possibilidade de auferir renda sem a necessidade de qualificação profissional. Inicialmente, o serviço de lavagem dos veículos era oferecido por esses atores que, adicionalmente, zelavam pelo veículo até que o proprietário retornasse. Em contrapartida, recebiam gorjetas como recompensa pelo serviço prestado.

Apesar da aparente relação econômica respeitosa entre as partes, o perfil do guardador de veículo foi estigmatizado, sendo associado “[...] a um problema social a ser combatido, criminalizado e extinguido.” (PRADO, 2015, p.4)

É nesse contexto negativo que surgiu a necessidade de criar um ambiente justo e seguro aos trabalhadores e aos usuários. O poder público apostou na regulamentação da atividade como forma de mudar a percepção social da função exercida pelos guardadores de carro e legitimar o serviço prestado por esses trabalhadores informais.

O SURGIMENTO DA LEI Nº 6.242/75 E DECRETO Nº 79.797/77 PARA REGULARIZAÇÃO DA ATIVIDADE DOS GUARDADORES DE VEÍCULOS

Para dirimir os conflitos gerados nas ruas, oriundos da atividade dos guardadores de veículos, e também com o intuito de descriminalizar a atuação desses agentes e qualificá-los como trabalhadores, o Presidente da República Ernesto Geisel, no ano de 1975, edita a Lei n. 6.242 para legalizar o exercício da profissão no Brasil.

Segundo Paula (2014), a edição da lei foi motivada pelo contexto socioeconômico das décadas de 60 e 70, pois enfrentaram um aumento significativo de desempregados que recorreram às ruas para viabilizar o sustento familiar.

A Lei n. 6.242/75 estabeleceu que o exercício da profissão de guardador e lavador autônomo de veículos automotores, em todo o território nacional, deveria seguir uma série de requisitos, tais como registro na Delegacia Regional do Trabalho e autorização municipal para o exercício da atividade em áreas designadas.

Dois anos depois, a referida é regulamentada pelo Decreto nº 79.797, de 8 de junho de 1977, que estabeleceu os critérios de atuação e reforçou a necessidade de regularização e cadastro do guardador e do lavador de carro nos órgãos oficiais, bem como nos respectivos sindicatos.

O momento de edição dos referidos atos legais coincide com o enquadramento desses

profissionais serem enquadrados como contraventores através do artigo 47 da Lei de Contravenções Penais.

Apesar do esforço público para regularizar e apaziguar as relações oriundas dessa atividade, não há números significativos do número de trabalhadores que promovem a regularização nos moldes citados. Estima-se que poucos foram os registros até o presente momento, mesmo com quase 50 anos de edição da lei. Não há dados oficiais sobre o número total de flanelinhas no Brasil, nem a parcela que promoveu a regularização desde 1975.

O resultado da desobediência legal é a possibilidade de serem demandados pela prática da contravenção prevista no art. 47 do Decreto-lei nº 3.688/41 que qualifica aquele que exercer profissão ou atividade econômica ou anunciar que a exerce, sem preencher as condições a que por lei está subordinado o seu exercício.

Com isso, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi instigado a decidir sobre a ilicitude da conduta de guardadores de carro sem registro profissional. Em recente julgado no HABEAS CORPUS Nº 457.849 – RJ de 2018, o STJ reafirmou a pacificação sobre o tema ao decidir sobre a atipicidade da conduta sob os seguintes fundamentos:

A contravenção de exercício irregular de profissão penaliza aquele que desempenha habitualmente profissão ou atividade econômica sem preencher as condições legais. O objetivo da infração penal é coibir a simulação de atividade laboral especializada, hipótese em que se presume a habilitação do profissional.

Nesse passo, inviável concluir que um guardador ou lavador de carros exerça profissão ou atividade econômica especializada, apta a caracterizar a contravenção penal prevista no artigo 47 do Decreto-lei 3.688/1941. Isso porque lavar ou guardar automóveis são atividades que não exigem quaisquer conhecimentos técnicos ou habilidades específicas as quais, caso não preenchidas ou não observadas, possam ofender a proteção à organização do trabalho pelo Estado. Ademais, não geram perante a sociedade a presunção da habilitação do profissional.

A mera exigência registro dos guardadores ou lavadores de veículos em Delegacias Regionais do Trabalho pela Lei 6.242/1975 não satisfaz a elementar do tipo, referente à necessidade da existência de condições que subordinam o exercício da profissão.

[...]

Por conseguinte, patente é a atipicidade das condutas imputadas ao agente que, à toda evidência, não se enquadram na contravenção penal prevista no artigo 47 da Lei de Contravenções Penais. (BRASIL, STJ, 2018)

Isso perpassa a carência de um olhar mais atencioso para as pessoas que trabalham nas ruas, cujo reconhecimento do trabalho “decente é um dos mandamentos internacionais sobre o direito do trabalho. Pois, reconhecer a ocupação de flanelinha como um trabalho. Ao reconhecer a atividade de flanelinha como um trabalho digno, é possível garantir diversos outros direitos já reconhecidos aos trabalhadores formais, concretizando a isonomia preconizada pela Constituição Federal e pelos tratados internacionais.

É essencial ressaltar que a dignidade da pessoa humana, ideia recorrente nos modernos preceitos jurídicos, é considerado como um valor supremo, que sumariza todos os outros direitos fundamentais. Daí a ideia Kantiana de que os seres humanos devem ser tratados como centro da sociedade, como fins em si, logo, dotados de dignidade. Deste modo, a ideia de dignidade da pessoa humana precede às leis que vieram a reconhecerem através dos direitos humanos.

Os direitos humanos que embasam o ideal da dignidade reúnem os direitos de liberdade (políticos e civis), da coletividade (que conceitua o homem como membro de uma coletividade), de igualdade (sociais, econômicos e culturais) e de solidariedade (que promovem a qualidade de vida, respeito à diversidade e ao meio ambiente).

Esses direitos são vistos como universais, indivisíveis e interdependentes, pois o homem é estimado em sua integridade física e moral e depende destas condições materiais e imateriais para o completo desenvolvimento de suas capacidades.

É importante destacar a conexão entre a dignidade da pessoa humana e a dignidade do trabalho, tema de estudo inerente à atividade do guardador de veículos, e a necessidade do Estado em garantir os direitos fundamentais. Bosco (2008) explica o direito ao trabalho foi absorvido no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre os Direitos humanos (Protocolo de San Salvador) de 1988 e integram o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Bosco (2008). O Brasil ratifica os preceitos expostos na Constituição de 1988, conforme defende José Afonso da Silva:

A dignidade da pessoa humana não é uma criação constitucional, pois ela é um desses conceitos a priori, um dado preexistente a toda experiência especulativa, tal como a própria pessoa humana. A Constituição, reconhecendo a sua existência e a sua eminência, transformou-a num valor supremo da ordem jurídica, quando a declara como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil constituída em Estado Democrático de Direito. (SILVA JA,1998, p. 91)

À dignidade da pessoa humana se submetem dois dos objetivos fundamentais da república: a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais.

Portanto, são bases de prestações positivas que concretizam a democracia social, cultural e econômica, alcançando a pretendida dignidade. Considerando o dever do Estado de fornecer condições para concretizar a dignidade da pessoa humana, justifica-se a criação da Lei Federal n. 6.242/75 e o Decreto n. 79.797/77 para garantir aos guardadores e lavadores de veículos a dignidade do trabalho.

A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS GUARDADORES DE VEÍCULOS

A proteção previdenciária é um direito fundamental, garantido pela Constituição Federal de 1988, intimamente ligado à base da ordem social fundada no primado do trabalho. Guiada pelo princípio constitucional da universalidade da cobertura e do atendimento, a proteção previdenciária tem como objetivo expandir sua cobertura de usuários. Portanto, é dever do poder público buscar meios de atrair o maior número de indivíduos para participar do financiamento do sistema previdenciário.

Um dos grandes desafios históricos da previdência brasileira é alcançar os trabalhadores informais. Segundo o IBGE (2024), em 2023 o trabalho informal correspondeu a 39,2% da população ocupada, o equivalente a 39 milhões de trabalhadores. Apesar das tentativas de regulamentar o trabalho do guardador de veículos, estima-se que a maioria dos guardadores estejam inseridos na informalidade.

2981

O reflexo da informalidade na previdência social é percebido tanto no plano de financiamento como no de proteção. A baixa e instável remuneração, atrelada à dificuldade de inserção no mercado formal de trabalho e ao endurecimento das regras previdenciárias, são obstáculos que dificultam o ingresso do trabalhador informal no sistema previdenciário.

Ao focar no guardador de veículos, os obstáculos ainda são majorados pela impopularidade da atividade frente a sociedade que compara o serviço com a prática de extorsão, além de atribuir dispensabilidade da vigilância do veículo em vias públicas. A impopularidade da atividade dificulta a participação do guardador de veículos na previdência social ao marginalizar o serviço prestado.

Em que pese a realidade desses atores, não se pode ignorar que são trabalhadores inseridos em um país que adotou um regime compulsório de previdência àquele que exerce atividade remunerada. A compulsoriedade é medida basilar para sustento e vitaliciedade da previdência brasileira, ainda mais ao adotar o regime de repartição simples no primeiro pilar de proteção, no qual os segurados e trabalhadores ativos financiam os pagamentos de benefícios atuais.

Haveria obrigatoriedade de contribuição previdenciária pelo exercício da atividade de vigilância de veículos em vias públicas, uma vez que a atividade foi regulamentada pela Lei n.º 6.242/75 e o entendimento jurisprudencial é pela atipicidade da conduta daqueles que a exercem de forma irregular?

Nem a Lei n.º 6.242/75, nem o Decreto n.º 79.797/77 incluíram a obrigatoriedade de contribuição previdenciária nas hipóteses de autorização do exercício da atividade. O regulamento prevê a possibilidade de cobrança do serviço dos usuários desde que se destine uma parcela não excedente a 10% do valor aos sindicatos, cooperativas ou associação e uma parcela não excedente a 20% do valor ao órgão público, municipalidade ou empresa estatal responsável pela área.

Já a Lei n.º 8.213/91, no art. II, V, “h”, define como segurado obrigatório, na modalidade contribuinte individual, a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não. A generalidade do dispositivo enquadra o guardador pelo exercício da atividade remunerada, tornando segurado obrigatório.

Nesse sentido, Castro e Lazzari (2023) defendem que “a qualidade de segurado do contribuinte individual decorre do exercício da atividade, e não do recolhimento das contribuições, que são tributos e, nesta condição, devem ser exigidos pela Receita Federal do Brasil daquele que inadimpliu a obrigação (art. 33, § 5º, da Lei n. 8.212/1991).”

Castro e Lazzari (2023) criticam o contexto de como informalidade é tratada pela previdência ao expor que:

A realidade social brasileira, em que grande parte dos trabalhadores exerce atividade em caráter informal, sem o devido registro profissional e sem que o tomador dos serviços realize o recolhimento de contribuições previdenciárias, torna esse grupo de pessoas verdadeiros “não cidadãos”, ante a possibilidade de privação de seus Direitos Fundamentais Sociais. (CASTRO; LAZZARI, 2023)

Considerando o disposto, haveria obrigatoriedade da contribuição previdenciária sobre a parcela da cobrança que remunera o guardador. No entanto, essa remuneração como base de cálculo previdenciária é questionável, ainda mais quando se refere ao exercício da atividade por trabalhadores informais.

Trevisan (2021) explica a natureza da remuneração recebida ao disciplinar que:

[...] a obtenção desse registro e o reconhecimento de sua atividade não garantiram remuneração ao guardador autônomo de veículo (flanelinha), que percebe quaisquer valores somente em virtude de mera caridade ou liberalidade do cidadão, afinal, trata-se de exercício regular de direito do cidadão a fruição de bem de uso comum do povo (art. 99, I da Lei n.º 10.406/02). (TREVISAN, 2021)

Não há uma contraprestação certa e exigível pelo serviço prestado. Ainda que haja a cobrança, a relação é vertida de informalidade e o pagamento é uma liberalidade do usuário. Poder-se-ia classificar a renda obtida pela atividade como doação e, com isso, desobrigar o segurado e reclassificá-lo como segurado facultativo?

O Código Civil brasileiro considera como doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra. Pode-se dizer que a doação pura é o mais simples ato de liberalidade, pois ocorre sem qualquer motivo especial. Em contrapartida, há a doação condicionada que depende de um evento para ser implementada. Nesse meio, há ainda a doação remuneratória que, segundo Farias e Rosenvald (2022, *apud* COSTA e AZEVEDO, 2022, p.6), ocorre como retribuição aos serviços prestados, porém sem exigibilidade do pagamento. Logo, apesar de se sentir moralmente compelido a remunerar o serviço prestado, não há dever jurídico exigível pelo donatário.

Ao configurar o valor recebido como doação e atrelar a incerteza de pagamento, a atividade do guardador de carro fugiria do escopo do segurado obrigatório pela falta do elemento remuneratório, restando a filiação em caráter facultativo se assim quisesse. Julgado da Turma Recursal do Rio Grande do Sul de 2018 reforça o possível enquadramento facultativo ao dispor:

4.São requisitos para contribuição como segurado facultativo de baixa renda, conforme a lei n.º 8.212/91, não só a baixa renda familiar, mas, cumulativamente, a ausência de renda própria. [...] O recebimento de doações também não é suficiente à caracterização da existência de “renda própria”, podendo-se aplicar, analogicamente, o entendimento da TNU sobre o benefício assistencial, que se posiciona no sentido de que o auxílio eventual, irregular e precário prestado por terceiros não integrantes do grupo não deve ser considerado para fins de apuração da renda”. (PEDILEF N.5001343-33.2017.4.04.7135, PRIMEIRA TURMA RECURSAL DO RS, Relator ANDRÉ DE SOUZA FISCHER, julgado em 14/11/2018)

Há semelhança entre a doação remuneratória e os valores recebidos pelos guardadores de carro sem autorização do poder público, uma vez que há a prestação de um serviço sem obrigação de adimplemento pelo tomador. No entanto, ainda que seja um negócio inexigível em virtude da liberalidade do doador, Costa e Azevedo (2022) afirmam que a intenção final é a remuneração dos serviços prestados. Logo, há o exercício de uma atividade sem certeza de remuneração.

Todavia, o fato gerador da contribuição previdenciária e o enquadramento com segurado obrigatório são o exercício da atividade remunerada e não a natureza da

remuneração recebida. A discussão pode até ser levada para formação da base de cálculo do tributo, mas não como condicionante da classificação do segurado obrigatório.

Analogamente, pode-se trazer à discussão o fato das gorjetas integrarem o salário-de-contribuição dos segurados empregados, mesmo tendo natureza jurídica de doação, pois são ofertadas por mera liberalidade de terceiros como remuneração pelo serviço prestado.

Não há dúvidas sobre a incidência do tributo sobre os valores recebidos como gorjeta, conforme se extrai do artigo 28, I, da Lei nº 8.212/91:

Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição:

I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa;

Já que a gorjeta se revestiu dessa característica remunerativa por uma prestação de serviço mesmo com a faculdade de pagamento por terceiro, é possível traçar um paralelo em relação a natureza jurídica dos valores recebidos pelos guardadores. A liberalidade do pagamento não retira a natureza remuneratória da verba que se reveste como parcela salarial quando efetivada pelo usuário doador. Com isso, aproxima-se do segurado obrigatório.

2984

A carência de decisões jurisprudenciais sobre a filiação e o tipo de segurado do guardador de carro reforça a exclusão desses atores no debate sobre sua proteção social. Todavia, é possível apresentar a tese fixada pela Turma Nacional de Uniformização no Tema 241:

O exercício de atividade remunerada, ainda que informal e de baixa expressão econômica, obsta o enquadramento como segurado facultativo de baixa renda, na forma do art. 21, §2º, II, alínea 'b', da Lei 8.212/91, impedindo a validação das contribuições recolhidas sob a alíquota de 5%.

No debate sobre o Tema 241, o Relator frisou um dos motivos que ensejaram a tese que pode ter reflexos na classificação dos guardadores como segurado facultativo ou obrigatório:

Em síntese, qualquer atividade laborativa remunerada, eventual, formal ou informal, inclusive os convenientes "bicos", se enquadram na restrição constitucional de que trata o tema 241. Previdência social é coisa séria que demanda segurança jurídica, em especial considerada a importância para a população e a forte demanda à qual estão submetidos os órgãos administrativos e judiciários para a apreciação e concessão de benefícios [...] (BRASIL, TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO, 2021)

O debate sobre a definição do guardador como segurado obrigatório da previdência social é apenas um dos dilemas da proteção social dessa categoria. O simples enquadramento não é suficiente para conferir proteção, já que depende da efetiva participação dos trabalhadores. Conforme mencionado anteriormente, mesmo existindo regulamentação da profissão, a maioria ainda a exerce informalmente.

A título de exemplo, a Associação dos Guardadores e Lavadores Autônomos de Veículos do Amazonas informou em 2019 possuir 985 trabalhadores associados, porém não há número de quantos estão regularmente autorizados a exercer a atividade nos moldes exigidos pela Lei n.º 6.242/75. Em 2015, o município de Manaus iniciou a implantação da Zona Azul, um sistema de estacionamento rotativo criado pela Lei n.º 1.534/2010 para melhorar a mobilidade urbana da cidade. O sistema é automatizado e funciona com a compra de créditos pelo usuário para utilizar as vagas disponíveis nos espaços demarcados. Conta ainda com fiscais da concessionária para fiscalização de irregularidades e facilitação da compra de créditos. Com isso, a prefeitura de Manaus promoveu um acordo com a Associação de Guardadores para contratar 200 “flanelinhas” para desempenhar a função de fiscalização como empregados da concessionária responsável.

A iniciativa do poder público buscou prestigiar a categoria ao incluí-los no processo de transformação da cidade. Porém, a quantidade de empregos disponibilizadas à categoria representa 20% dos associados.

A efetiva proteção social vai além da mera filiação. Ela consiste na aproximação da previdência do trabalhador. Historicamente, há esforços para aumentar a participação do trabalhador informal no sistema previdenciário com as facilidades de contribuição do microempreendedor individual (MEI) e segurado facultativo de baixa renda criados pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Segundo o SEBRAE (2023), após 10 anos da Lei Complementar nº 123/2006, o número de microempreendedores individuais se aproxima de 15 milhões. Já o segurado facultativo, segundo o INSS (2010), representava pouco mais de 700 mil contribuintes em 2006 e, de acordo com nova apuração do INSS (2024), em 2022 alcançaram a marca de 1.097.464 segurados.

As medidas citadas representam a essência do princípio da universalidade da cobertura e atendimento e têm reflexos no mercado dos guardadores. No entanto, em contrapartida, houve o endurecimento das normas fiscais previdenciárias que visam o equilíbrio financeiro do sistema, mas, ao mesmo tempo, freiam a expansão da proteção previdenciária. Uma dos recentes endurecimentos normativos se refere à vedação do

cômputo de contribuições abaixo do salário mínimo mensal introduzida pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.

Pela regra, a filiação compulsória permanece a todo aquele que exerce atividade remunerada e o fato gerador continua sendo a remuneração decorrente dessa atividade exercida. Porém, a Emenda Constitucional nº 103/2019 criou a condição de validação apenas das contribuições previdenciárias que respeitam o salário mínimo como base de cálculo. Com isso, segurados obrigatórios continuam a contribuir sobre sua remuneração mensal, mas, caso a remuneração não alcance o salário mínimo naquele mês, o valor contribuinte não poderá ser computado pelo segurado, salvo se complementar o valor.

CASTRO e LAZZARI (2023) defendem a inconstitucionalidade da norma criada e criticam:

É de notar-se que o fato gerador da contribuição previdenciária do segurado sempre foi (e continua sendo, mesmo após a EC n. 103) a remuneração auferida nas atividades laborativas que acarretam sua filiação compulsória ao RGPS (CF, art. 195, II). Ora, se a renda auferida for inferior a um salário mínimo (hipótese que abrange uma gama bem grande de pessoas, como empregados domésticos, aprendizes, trabalhadores a tempo parcial e, mais recentemente, os intermitentes), temos que essas pessoas, caso se admita válida a exigência, serão fulminadas em seus direitos previdenciários, pois sequer se pode admitir, em sã consciência, que tenham conhecimento dessa nova exigência.

A nova exigência criou novo obstáculo para participação dos guardadores de veículos no sistema previdenciário que já tem que lidar com a insegurança do recebimento ou não da remuneração pelo serviço prestado. Cria-se uma aflição adicional, pois a contraprestação por essa atividade não é plenamente exigível e, com isso, não é possível associar um aumento de produtividade (seja por aumento da carga horária trabalhada, seja por ampliação da área de cobertura) a um aumento da remuneração para atingir o mínimo legal.

Assim, agrega-se um componente agravador da participação do guardador de veículos no atual sistema previdenciário. Seja como segurado obrigatório, seja como segurado facultativo, será preciso o esforço para alcançar rendimentos suficientes para sua subsistência e pagamento mínimo da contribuição previdenciária.

Com isso, não há motivação para que seja efetuado recolhimentos quando os rendimentos forem inferiores ao salário mínimo. Na hipótese da remuneração mensal recebida ser R\$ 500,00, por exemplo, o segurado, pela alíquota geral do contribuinte individual e do facultativo, deveria efetuar o pagamento de 20% do salário mínimo, equivalente a R\$ 282,40 em 2024. Ou seja, mais da metade da renda auferida naquele mês seria para pagamento de contribuição previdenciária.

A exigência afronta o princípio da equidade da participação no custeio ao onerar com um peso elevado aqueles com menores rendimentos. Como não há isenção para quem tem rendimentos abaixo do salário mínimo, há um confisco por obrigar o contribuinte a pagar por remunerações não auferidas, comprometendo a subsistência.

Hack (2014) defende a tributação onde há capacidade contributiva. O princípio da capacidade contributiva tem como limites a preservação do mínimo vital e a vedação ao confisco. Esses limites garantem que a tributação não afete a renda do contribuinte necessária para uma vida digna, nem avance a ponto de confiscar a renda que originou a obrigação tributária. Nesse sentido:

Nota-se que o tributo deve incidir apenas onde há capacidade contributiva. Logo, quando esta inexistente (mínimo existencial) ou quando esta foi esgotada (tributo com efeito de confisco) não há como fazer incidir tributo principalmente pelas violações à direitos e garantias individuais, já que o tributo, neste caso, interfere na subsistência digna do contribuinte. Além disso, tributar quem não tem capacidade para contribuir não é eficiente, já que o contribuinte nessa situação não possui meios materiais para adimplir com a obrigação tributária, resultando em alta inadimplência nestas situações. (HACK, p.91)

É possível concluir que a medida afasta o guardador de veículos da proteção social, além dos demais segurados, que não consigam auferir renda mensal de, no mínimo, um salário mínimo. Não há sentido em cumprir uma obrigação tributária que comprometa o seu mínimo existencial, ainda que exista uma contrapartida protetiva.

Não há na Exposição de Motivos da PEC nº 6/2019 (BRASIL, 2019) uma justificativa para a medida adotada, mas é possível extrair do cenário geral que um dos propósitos da reforma era promover o equilíbrio previdenciário com a participação de todos na recuperação da previdência. No entanto, o endurecimento da regra visando o equilíbrio financeiro poderá gerar efeito inverso com a perda de arrecadação de valores abaixo do mínimo daqueles segurados responsáveis pelo próprio pagamento.

Considerando a exposição das normas e possibilidades previdenciárias que rodeiam o guardador de veículos, conclui-se que o atual modelo de proteção previdenciária acoberta legalmente esses trabalhadores, ainda que haja ambiguidade sobre a sua obrigatoriedade de filiação. Entretanto, depreende-se que o arcabouço legal não é eficaz na entrega de proteção previdenciária por não considerar as peculiaridades do exercício da atividade dos guardadores de veículos, esvaziando o objetivo final de ampla cobertura protetiva.

CONCLUSÃO

O crescimento urbano acelerado nas grandes cidades e o conseqüente aumento significativo do número de veículos nas ruas, associados à falta de planejamento urbano e instabilidade econômica, podem explicar o surgimento dos guardadores de veículos vigilância de veículos nas vias públicas.

Por ser uma atividade enraizada na história urbana criada informalmente, a atuação dos guardadores sempre foi revestida de certa informalidade, razão pela qual o Poder Público buscou regularizar a atividade com a criação da Lei nº 6.242/75 e do Decreto nº 79.797/77. A regulamentação buscou conferir segurança tanto para os profissionais quanto para os usuários do serviço, ao estabelecer requisitos mínimos para atuação e, sobretudo, ao aproximar as municipalidades das atividades desenvolvidas nas vias públicas.

Apesar do esforço inicial, foi possível concluir que a maior parte desses trabalhadores estão na informalidade, o que põe em dúvida o seu lugar no sistema de proteção previdenciário. Como a previdência social se empenha para acobertar o maior número de usuários, a presente pesquisa pretendeu situar o guardador de veículos no Regime Geral de Previdência Social, considerando as peculiaridades da atividade.

A regulamentação da atividade falhou ao não abordar a obrigatoriedade de filiação previdenciária do guardador. Com isso, foi preciso analisar a natureza da atividade exercida, bem como se os valores recebidos seriam remuneração para fins previdenciários. Assim, não há como fugir que esses trabalhadores prestam um serviço, a princípio, gratuito, ou seja, há o *animus laborandi* visando uma remuneração. Na ausência de autorização pública nos tempos impostos pela lei, a atuação se consolida na informalidade, o que precariza o direito de exigir um pagamento pelo ato de vigilância nas vias públicas.

Por vezes, há um acordo verbal com o usuário, porém, há também a prestação do serviço sem a devida concordância das partes, resultando no recebimento por mera liberalidade do usuário. Cria-se uma incerteza de remuneração revestida de inexigibilidade, o que aproxima a renda auferida por esse meio da doação remuneratória.

Assim, é levantada a hipótese da doação decorrente dessa atividade não ser considerada renda própria e, com isso, não formalizar o fato gerador da contribuição previdenciária e a obrigatoriedade de filiação, levando o flanelinha à categoria de segurado facultativo, exercendo o direito de filiação apenas se assim quiser.

No entanto, ainda que haja essa possibilidade, a pesquisa realizada identificou fortes traços para caracterizar o guardador de veículos como segurado obrigatório na condição de contribuinte individual, pois, ainda que os valores recebidos sejam fruto de doação, há uma remuneração por uma atividade exercida. Poder-se-ia comparar com a gorjeta, pois são valores pagos gratuitamente por terceiro por mera liberalidade em razão de um serviço prestado.

O direito previdenciário define a gorjeta como verba remuneratória do trabalho que integra a base de cálculo da contribuição previdenciária, o que fortalece a hipótese do valor recebido pelo flanelinha, ainda que por doação, ser remuneratório.

Havendo, portanto, o exercício de uma atividade remunerada, há a obrigatoriedade de filiação previdenciária e, com isso, o cumprimento de deveres para recebimento da proteção.

Ainda que haja obscuridade ou divergências sobre a filiação obrigatória, certo é que não há impedimento legal para filiação dos guardadores de carro, porém, as peculiaridades da profissão (incerteza da remuneração e preconceito da atividade, por exemplo), atreladas às medidas legislativas da última reforma que dificultam sua participação na previdência, acabam por desestimular a filiação previdenciária e por manter o trabalho informal.

2989

O estigma da profissão não poderia se sobrepor à inerente vontade de trabalhar desses agentes. Deve-se estimular a participação na previdência social sob o risco de sobrecarregar a assistência social nos casos de necessidade, uma vez que os sistemas de proteção social existem pela certeza da ocorrência de riscos sociais durante a vida. Assim, é deduzível que o exercício da atividade do guardador de veículos por exigir vigor físico sob a exposição constante ao sol ou chuva durante horas em pé aumentam a probabilidade de incapacidades e riscos de acidentes, além de acelerar o envelhecimento pelo intenso desgaste físico. São necessidades sociais que deverão ser amparadas pelo poder público pelo simples dever de cuidado ao próximo, basilar do direito da dignidade da pessoa humana.

Portanto, é necessária a atualização das leis nacionais da categoria, em consonância com a atual legislação previdenciária para que eficientemente possa ser alcançado o objetivo da norma e seja garantida a dignidade do trabalho e a devida proteção social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOSCO, N. DIREITO HUMANO ECONÔMICO E SOCIAL AO TRABALHO E A VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O Caso dos “Flanelinhas” de

Campos do Jordão. Revista Eletrônica Direito e Política, v. 3, n. 3, p. 599–628, 2008. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/7338>. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de motivos da PEC 6/2019. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&fileame=PEC%0206/2019. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). BEPS 022/2024. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/bepso22024_final-1.pdf. Acesso em: 23 jul. 24.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Quantos são e quem são os segurados facultativos da Previdência Social? Fevereiro de 2010 • Volume 22 • Número 02. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/arquivos/office/3a_100721-191423-541.pdf. Acesso em: 23 jul. 24.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas-corpus nº 457.849 - RJ (2018/0166072-1). Brasília, DF, 6 de outubro de 2018. Disponível em https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=88404032&num_registro=201801660721&data=20181011&tipo=91&formato=PDF. Acesso em 18 jul. 24.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. PEDILEF Nº 0179893-64.2016.4.02.5151/RJ. Relator Ivanir Cesar Ireño Junior. Brasília, 4 de novembro 2021.

2990

BRASIL. Turma Recursal do Rio Grande do Sul. PEDILEF nº 5001343-33.2017.4.04.7135. Relator André de Souza Fischer. Porto Alegre, 14 de novembro de 2018. Primeira Turma. Ementa: PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE HÍBRIDA. TEMPO DE LABOR RURAL REMOTO PARA FINS DE CARÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO. CONTRIBUIÇÕES VERTIDAS COMO SEGURADA FACULTATIVA DE BAIXA RENDA. AUSÊNCIA DE RENDA PRÓPRIA. VALIDAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS VERTIDAS NESSA CONDIÇÃO.

CARVALHO, E. Cidades brasileiras, crescimento e desigualdade social. Revista ORG & DEMO, 2002; 11(3), p. 45-54.

COSTA, MTRF; AZEVEDO, RV. O contrato de doação e suas exceções quanto a restrição da reserva da legítima. Research, Society and Development, v. 11, n. 17, e189111739074, 2022.

CASTRO, CAP; LAZZARI, JB. Manual de direito previdenciário. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

HACK, Érico. Princípio da capacidade contributiva: limites e critérios para o tributo. Revista da SJRJ, n. 39, p. 83. Disponível em: <<https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrj/artigo/principio-dacapacidade-contributiva-limites-e-criterios-para-o-tributo-ability>>. Acesso em: 24 jul. 24

IBGE. Características adicionais do mercado de trabalho 2023. Rio de Janeiro. Editora IBGE, 2024. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102092_informativo.pdf. Acesso em 19 jul. 24.

PRADO, FM. Estigma: A construção da identidade dos “flanelinhas”. IX EPCC – Encontro Internacional de Produção Científica UniCesumar, 2015; 9, p. 4-8.

RICARDO OJIMA, R. FUSCO, W. Migrações Nordestinas no Século 21: Um Panorama Recente. São Paulo. Editora Blucher, 2015.

SEBRAE. Brasil tem quase 15 milhões de microempreendedores individuais. SEBRAE, , 14 mar. 2023. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/brasil-tem-quase-15-milhoes-de-microempreendedores-individuais,e538151ee156810VgnVCM1000001b00320aRCRD>. Acesso em: 23 jul. 24.

SILVA, JA. A dignidade da pessoa humana com valor supremo da democracia. Revista de Direito Administrativo, v. 212, p. 89-94, 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47169>. Acesso em: 25 jul. 2024.