

Mutação constitucional do art. 109, I, da CF/88

Competência da Justiça Federal nas demandas de benefícios previdenciários decorrentes de acidente de trabalho

Fabio Luiz de Oliveira Bezerra

Sumário

1. Introdução. 2. Os fundamentos da interpretação preponderante do art. 109, I, da CF/88 (exame descritivo). 3. Desconformidades da interpretação preponderante em relação a atuais aspectos econômicos, sociais e jurídicos (exame analítico). 4. Mutação constitucional do art. 109, I, da CF/88 (exame prospectivo). 5. Conclusão.

1. Introdução

Está bem sedimentada a jurisprudência do STF e do STJ em torno da interpretação do art. 109, I, da Constituição Federal de 1988, especificamente quanto às causas previdenciárias decorrentes de acidentes de trabalho, ajuizadas contra autarquia pública federal (INSS), segundo a qual a competência para apreciação dessas demandas não é da Justiça Federal, mas sim da Justiça Estadual (Súmula nº 501 do STF, Súmula nº 15 do STJ).

Como instrumento de reforma formal da constituição, com intuito de transferir para a Justiça Federal a competência para julgamento de ações de benefícios previdenciários decorrentes de acidente de trabalho, tramita no Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 278, de 2008 - que tem por fulcro alterar o art. 109, I, da CF/88, retirando a exceção relativa às causas de acidente de trabalho.

Fabio Luiz de Oliveira Bezerra é Juiz Federal Substituto da 7ª Vara Federal/RN. Mestre pela UFPE. Ex-Procurador da República. Ex-Promotor de Justiça/RN. Ex-Procurador Judicial do Município de Recife/PE.

Defende-se neste trabalho a tese* de que a alteração da CF/88 por emenda constitucional, para incluir expressamente na competência da Justiça Federal as demandas previdenciárias de acidentes de trabalho, é prescindível, haja vista que o entendimento sumulado do STJ e STF relativo ao art. 109, I, da CF/88 já não está mais compatível com a atual realidade social e institucional, o que justifica uma nova leitura do art. 109, I, da CF/88, nos moldes do que se convencionou chamar de “mutação constitucional”.

Para o desenvolvimento da tese, o ponto de partida será um exame descritivo dos fundamentos que amparam a interpretação preponderante (entendimento sumulado) do art. 109, I, da CF/88, procedendo-se em seguida a um exame analítico de cada elemento desses fundamentos, avaliando a persistência de cada um deles perante atuais aspectos econômicos, sociais e jurídicos, para verificar, ao final, a adequação do instituto da mutação constitucional ao caso.

2. Os fundamentos da interpretação preponderante do art. 109, I, da CF/88 (exame descritivo)

O entendimento atual do STF sobre a matéria continua refletindo o conteúdo de sua Súmula nº 501, segundo a qual “compete à justiça ordinária estadual o processo e o julgamento, em ambas as instâncias, das causas de acidente do trabalho, ainda que promovidas contra a União, suas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista”.

A Súmula nº 501, de 03/12/1969, foi firmada sob a égide da Constituição Federal de 1967, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional de 1969, cujo art.

* Adota-se, neste ensaio, entendimento de William Ellet (2007, p. 108), pelo qual a apresentação da conclusão (tese) no início do trabalho traz a vantagem de possibilitar que o leitor crítico avalie argumento na medida em que está sendo elaborado, haja vista que o leitor não poderá avaliar um raciocínio sem saber o que o investigador social está querendo provar.

125, I, dispunha que “aos juízes federais compete processar e julgar, em primeira instância: I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés assistentes ou oponentes, exceto as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Militar”.

Embora no art. 125 não tenha constado exceção de causas de acidente de trabalho, o art. 142, § 2º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional de 1969, estabelecia expressamente que “os litígios relativos a acidentes do trabalho são da competência da justiça ordinária dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios”. Com a Emenda Constitucional nº 7, de 1977, o § 2º do art. 142 passou a ter a seguinte redação: “os litígios relativos a acidentes do trabalho são da competência da justiça ordinária dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, salvo exceções estabelecidas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional”.

A Constituição Federal de 1988 seguiu o modelo da constituição anterior, consolidando, contudo, em um mesmo artigo, as exceções à competência da Justiça Federal: “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho”.

Como não houve inovação no texto da CF/88 sobre competência da Justiça Federal, o STF continuou aplicando, sem maiores divagações, o entendimento de sua Súmula nº 501. Na mesma linha de entendimento, o STJ editou em 1990 a Súmula nº 15, segundo a qual “compete à Justiça Estadual processar e julgar os litígios decorrentes de acidente do trabalho”.

E quais seriam as causas decorrentes de acidente do trabalho?

Para responder a essa indagação, importante observar que a Constituição Federal

de 1988 instituiu um novo panorama da responsabilidade do empregador nas ações de acidente de trabalho, dispondo, no art. 7º, XXVIII, que são direitos dos trabalhadores “seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador” e “indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa”.

Assim, ao contrário da constituição preterita, a CF/88 expressamente estabeleceu que a contribuição do seguro de acidente de trabalho a cargo do empregador não exime a responsabilidade civil do empregador em casos de acidente de trabalho quando o empregador agir com dolo ou culpa.

Nesse contexto, tanto o STF quanto o STJ entende que as causas de acidente do trabalho referidas em suas súmulas abrangem: a) ação de indenização por danos materiais e morais em razão de acidente de trabalho movida pelo empregado contra o empregador (art. 7º, XXVIII, CF/88); b) ação de benefícios previdenciários por incapacidade decorrente de acidente de trabalho intentada pelo segurado-acidentado contra a autarquia previdenciária federal (INSS), tais como, “concessão de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-acidente ou pensão por morte”, conforme exemplificação de Castro e Lazzari (2005, p. 630); c) ações de revisão dos benefícios de origem acidentária.

Quanto à primeira ação (“a”), nunca houve dúvida de que não seria aforada na Justiça Federal, em virtude da ausência de entidade federal.

Quanto às duas últimas ações (“b” e “c”), a princípio, a competência seria da Justiça Federal, pois intentada contra o INSS. Contudo, interpretando o art. 109, I, da CF/88, entendem atualmente nossas cortes superiores que esses casos estão na exceção “causas de acidente de trabalho”, devendo ser ajuizados na Justiça Estadual. No que se refere às ações de revisão de benefício previdenciário, Tavares (2006, p. 105) ressalta, com pertinência, que “a jurisprudência majoritária do STJ no passado se inclinava

no sentido inverso, sob argumento de que neste tipo de ação discutem-se apenas critérios de reajuste do valor do benefício, sem exame de questões de natureza acidentária (CC n. 16.874/RJ e 17.190/SC). Nos últimos tempos, contudo, o STJ tem-se alinhado aos precedentes do STF”.

Alguns fatores apoiaram a formação do entendimento sumulado em análise, que fixa a competência da Justiça Estadual para o processamento e julgamento de ações de concessão (e revisão) de benefícios previdenciários decorrentes de acidente de trabalho.

O primeiro diz respeito à legislação ordinária vigente à época sobre seguro de acidente de trabalho e previdência social. Nos primórdios, as prestações de seguro de acidente de trabalho destacavam-se integralmente da legislação da previdência social. Em outras palavras, o ordenamento jurídico pátrio albergava a distinção entre benefício previdenciário e benefício acidentário.

O Decreto Legislativo nº 3.724/1919 foi o primeiro a tratar de acidente do trabalho, adotando a teoria do risco profissional, em que ficava a cargo do empregador o seguro para fins de assistência médica e indenização do empregado. Apenas em 1967, o seguro de acidente do trabalho (SAT) foi integrado à Previdência Social pela Lei nº 5.316/1967, mas, mesmo assim, permaneceram distinções marcantes quanto à carência e valor do salário de benefício.

A legislação previdenciária em vigor na época da criação das súmulas era a Lei nº 3.807/1960, conhecida como LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social), com suas alterações posteriores (Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973). Não havia sido promulgada a Lei nº 8.213/1991.

O segundo aspecto corresponde à conveniência de se consolidar em uma única jurisdição (a Estadual) as ações de acidente de trabalho (ação de indenização, ação de concessão e ação de revisão), o que, num primeiro momento, simplificaria a vida dos

segurados, que poderiam solucionar suas lides num único órgão jurisdicional.

O terceiro aspecto consiste na proximidade maior da Justiça Estadual com a população, dada sua grande ramificação, com comarcas em dezenas de municípios do interior dos estados. Esse pressuposto não apenas contribuiu para o entendimento sumulado sobre o art. 109, I, da CF/88, como também para o próprio texto do § 3º do art. 109 da CF/88: “Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual”. Nesse ponto, a CF/88 recepcionou o art. 15 da Lei nº 5.010/1966, que estabelece outros casos em que a ação é intentada na Justiça Estadual: “I – os executivos fiscais da União e de suas autarquias, ajuizados contra devedores domiciliados nas respectivas Comarcas; II – as vistorias e justificações destinadas a fazer prova perante a administração federal, centralizada ou autárquica, quando o requerente for domiciliado na Comarca; III – os feitos ajuizados contra instituições previdenciárias por segurados ou beneficiários residentes na Comarca, que se referirem a benefícios de natureza pecuniária”.

Assentados os principais fundamentos do entendimento sumulado, resta saber se eles ainda persistem, dada a mudança de cenários ocorrida nos últimos anos, não apenas em matéria jurídica, como se verá no item seguinte.

3. Desconformidades da interpretação preponderante em relação a atuais aspectos econômicos, sociais e jurídicos (exame analítico)

Antes mesmo da superveniência de fatos econômicos, sociais e jurídicos (que serão ressaltados em seguida), a interpreta-

ção preponderante do art. 109, I, da CF/88 começou a apresentar algumas consequências indesejáveis ao sistema jurídico.

A pretensão de eficiência do sistema jurídico com a unificação da competência jurisdicional das ações de acidente de trabalho na Justiça Estadual foi colocada à prova com inúmeros conflitos de competência entre juízos estadual e federal, o que tem contribuído sobremaneira para a demora processual, além de representar um custo incalculável para as partes (segurado e INSS) e para o setor econômico, pois o retorno do empregado ao trabalho fica na dependência da definição de sua incapacidade.

Também inúmeros são os casos em que a Justiça Estadual reconhece a inexistência de nexos causal entre o acidente e o trabalho, e, por consequência, julga improcedente o pedido ou determina a remessa dos autos para a Justiça Federal. Na primeira situação, o segurado tem que intentar nova ação na Justiça Federal, ao passo que, na segunda, faz-se necessário novo trâmite na Justiça Federal, para que seja julgada a demanda subsidiária. Em ambas situações, há considerável demora na prestação jurisdicional.

O que seria para beneficiar o segurado, a unificação da competência passou a ser prejudicial ao segurado da demanda de acidente de trabalho, em algumas circunstâncias. Ao contrário do segurado que sofreu acidente de trabalho, o segurado incapacitado por razões diversas de acidente de trabalho pode ajuizar a demanda na Justiça Federal, obtendo com maior celeridade a prestação jurisdicional.

Em razão do número menor de tribunal de apelação (5 Tribunais Regionais Federais), a jurisdição federal passou a apresentar maior grau de uniformidade de suas decisões que a jurisdição estadual, a qual tem um Tribunal de Justiça em cada estado da Federação.

Comparando a situação jurídica do segurado incapacitado em razão de acidente de trabalho e de outro segurado incapaci-

tado por razão diversa, percebe-se que o só fato da origem da incapacidade não justifica a diferença de tratamento, ofendendo-se, em última instância, o princípio da isonomia. Ademais, não há empecilho jurídico, a nosso sentir, para que a jurisdição federal possa avaliar o nexo de causalidade para o fim de concessão do benefício previdenciário, e a jurisdição estadual aprecie o mesmo nexo para fins de indenização a cargo do empregador.

Na realidade, a relevância maior para a definição da ocorrência de acidente de trabalho nas causas previdenciárias é a dispensa da carência nessa situação.

Os requisitos para a concessão de benefício previdenciário por incapacidade (auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, por exemplo) são qualidade de segurado, carência e incapacidade para o trabalho. Se o segurado já tiver cumprido a carência, pouco importa para a concessão do benefício previdenciário se a incapacidade para o trabalho é ou não decorrente de acidente de trabalho. Então, por que exigir que o segurado que já cumpriu a carência ajuíze ação na Justiça Estadual? Nessa situação, há flagrante desrespeito ao princípio constitucional da igualdade, haja vista que a causa de pedir em ambos os casos (segurado incapacitado por acidente de trabalho com carência cumprida; segurado incapacitado por outra razão com carência cumprida) reside apenas na incapacidade permanente ou temporária do segurado, o que não justifica a diversidade de jurisdição para apreciar as demandas. O mesmo raciocínio se aplica aos benefícios que independem de carência (auxílio-acidente e pensão por morte, art. 26, I, da Lei 8.213/1991).

Aliadas a essas inconsistências provocadas pela interpretação preponderante, fatos supervenientes estão demandando uma nova compreensão do art. 109, I, da CF/88: alteração da legislação ordinária unificando os benefícios previdenciários *strito sensu* com os acidentários; alteração significativa do bloco de constitucionalidade

de após EC nº 45/08, com a transferência para Justiça do Trabalho das causas de responsabilidade civil decorrente de acidente de trabalho; ampliação e interiorização da Justiça Federal e criação dos Juizados Especiais Federais.

3.1. Alteração da legislação ordinária unificando os benefícios previdenciários *strito sensu* com os acidentários

Mesmo com a incorporação do seguro de acidente do trabalho à Previdência Social pela Lei nº 5.316/1967 (revogada pela Lei nº 6.367/1976, que manteve a incorporação), os benefícios continuaram sendo disciplinados em diploma legal distinto do referente aos benefícios previdenciários em geral.

O primeiro passo para unificação ocorreu com a promulgação da Lei nº 8.213/1991, que passou a disciplinar exaustivamente os benefícios previdenciários, incluindo os decorrentes de acidente de trabalho.

Embora disciplinados no mesmo diploma legal, permaneceram algumas diferenças entre o benefício previdenciário *strito sensu* e o decorrente de acidente de trabalho. De fato, a redação original do art. 28, §§ 1º a 4º, da Lei nº 8.213/1991 diferenciava a base de cálculo do salário-de-contribuição para os benefícios decorrentes de acidente de trabalho. Nesses casos, considerava-se o salário-de-contribuição vigente no dia do acidente, se mais vantajoso. Assim, além da necessidade de se apurar a incapacidade para o trabalho, havia a necessidade de se apurar o nexo de causalidade entre acidente e trabalho, bem como a data do acidente de trabalho.

Posteriormente, a Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, concluiu a consolidação da disciplina dos benefícios previdenciários, extinguindo, quase por completo, as distinções existentes entre os “benefícios acidentários” e os “previdenciários”. Assim, os benefícios por incapacidade decorrentes de acidente de trabalho passaram a ter o exato valor do benefício previdenciário

por incapacidade decorrente de outras causas: auxílio-doença, 91% do salário-de-benefício (art. 61 da Lei 8.213/1991, com redação dada pela Lei nº 9.032/1995); auxílio-acidente, 50% salário-de-benefício (art. 86, § 1º, da Lei 8.213/1991); aposentadoria por invalidez, 100% do salário-de-benefício que o segurado recebia (art. 44 da Lei 8.213/1991, com redação dada pela Lei nº 9.032, de 28-4-95) ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento (art. 75 da Lei 8.213/1991, com redação dada pela Lei nº 9.528/1997).

Essa consolidação teve reflexo inclusive na Emenda Constitucional nº 20/1998, que, ao modificar o art. 201 da CF/88, excluiu a expressão “resultantes de acidentes de trabalho”, vez que não havia mais substrato para diferenciação entre incapacidade decorrente de acidente de trabalho ou não:

“Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, *incluídos os resultantes de acidentes do trabalho*, velhice e reclusão” (redação original).

“Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada” (redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

A diferença existente atualmente entre o benefício por incapacidade acidentário e o não-acidentário, além da carência já comentada (que para os benefícios decorrentes de acidente de trabalho é dispensada), corresponde à estabilidade, a qual é conferida pelo art. 118 da Lei 8.213/1991 ao trabalhador que tenha sofrido acidente de trabalho, durante doze meses após cessação

do auxílio-doença decorrente de acidente de trabalho. Porém, tal matéria (estabilidade) sempre foi da alçada da Justiça do Trabalho.

3.2. Alteração significativa do bloco de constitucionalidade após EC nº 45/08, com a transferência para Justiça do Trabalho das causas de responsabilidade civil decorrente de acidente de trabalho

A Emenda Constitucional nº 45/2004 alterou o art. 114 da CF/88, para incluir na competência da Justiça do Trabalho “as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho” (inciso VI).

As dúvidas iniciais sobre se tal inciso abrangeria ou não as ações de indenização em razão de acidente de trabalho foram de logo sanadas pelo STF, que decidiu que a competência para julgar ações de indenização por danos morais e materiais entre empregador e empregado, incluindo as de acidente de trabalho, após a edição da EC 45/04, é da Justiça do Trabalho (Precedentes: CC n. 7.204, Min. Carlos Britto, DJ de 9.12.05; AgR-RE n. 509.352, Min. Menezes Direito, DJe de 1º.8.08; ED em RE 511219, Min. Ellen Gracie, julg. 23.06.09).

De certa forma, essa alteração constitucional racionaliza as atividades jurisdicionais, com ganhos para administrados e Administração Pública, haja vista que a demanda indenizatória por danos materiais e morais decorrentes de acidente de trabalho tinha como causa de pedir matéria típica de relação de emprego.

Em razão de a Emenda Constitucional nº 45/2004 ter deslocado a competência para processar e julgar as ações que envolvam responsabilidade contratual pela relação de trabalho, a Súmula nº 15 do STJ, que estabelece a competência da Justiça Estadual para processar e julgar os litígios decorrentes de acidente de trabalho, bem como a Súmula nº 501 do STF, já não podem ser aplicadas em toda a sua plenitude, haja vista que parcela considerável da competência daquela

Justiça Comum Estadual foi açambarcada pela Justiça Trabalhista.

Após a referida Emenda, a interpretação que menos satisfaz o princípio da eficiência é a de que a Justiça Estadual permaneceria com a competência para as demandas de benefícios previdenciários decorrentes de acidente de trabalho. Isso porque o que justificava as súmulas (unificação da jurisdição para apreciar a indenização civil e o benefício previdenciário) não mais ocorrerá, pois o segurado acidentado, por meio dessa interpretação, terá que ajuizar a ação de indenização na Justiça do Trabalho e a ação previdenciária na Justiça Estadual.

Entender que caberá à Justiça do Trabalho a apreciação das ações previdenciárias decorrentes de acidente de trabalho manterá os mesmos inconvenientes já comentados, quanto ao entendimento sumulado sobre o art. 109, I, da CF/88.

A solução mais consentânea com os princípios da eficiência, economicidade e segurança jurídica, sem sombra de dúvida, é a de que a competência é da Justiça Federal.

3.3. Ampliação e interiorização da Justiça Federal e criação dos Juizados Especiais Federais

Outro ponto relevante que abala um dos pressupostos do entendimento preponderante do STF e STJ (maior proximidade da Justiça Estadual com os jurisdicionados) diz respeito à ampliação da Justiça Federal ocorrida nos últimos oito anos.

Com a criação de Juizados Especiais Federais (Lei nº 10.259/2001) e instalação de varas no interior dos estados, a Justiça Federal aproximou-se efetivamente dos jurisdicionados, estando presente em todos os lugares do país.

Com a Lei nº 10.259/2001, o segurado poderá ajuizar causas previdenciárias até 60 salários mínimos, sem assistência de advogado, no Juizado Especial Federal, sob o rito sumaríssimo, o que não tem paralelo na Justiça Estadual, vez que o § 2º do art.

3º da Lei nº 9.099/1995 expressamente exclui as causas de acidentes de trabalho da Justiça Especial Estadual. Dessa forma, prevalecendo o entendimento sumulado após esse novo cenário institucional, o segurado que sofrer acidente de trabalho mais uma vez estará em situação de desvantagem em relação ao segurado que está incapacitado por outras causas.

4. Mutação constitucional do art. 109, I, da CF/88 (exame prospectivo)

As desconformidades da interpretação preponderante em relação a atuais aspectos econômicos, sociais e jurídicos ressaltados no item precedente demonstram a necessidade de que o conteúdo do art. 109, I, da CF/88 se adapte à realidade atual da sociedade brasileira.

Tal desiderato poderá ser alcançado com reforma formal da Constituição. Nessa toada, constata-se a tramitação de Proposta de Emenda à Constituição – PEC, de nº 278, de 2008, que tem por fulcro alterar o art. 109, I, da Constituição Federal, retirando a exceção às causas de acidente de trabalho.

E, como bem aponta Bezerra (2002, p.11),

“ao lado da reforma formal da Constituição, em suas modalidades de revisão e emenda, há, também, a mudança informal, aquela que se opera, sem que mudança do texto ocorra. É mudança também conhecida como transição constitucional ou revisão informal (CANOTILHO), processos oblíquos (FERRAZ); processos não formais (BISCARETTI DI RUFFIA); mudança material (PINTO FERREIRA); vicissitude constitucional tácita (MIRANDA)”.

E qual o fundamento da mutação constitucional, outra denominação utilizada para o mesmo fenômeno de reforma informal da Constituição? Ainda nas palavras de Bezerra (2002, p.12), “materialmente constitucional que é, a mutação tem fundamento

na adequação sociológica da Constituição, em sua dimensão material”.

As mutações constitucionais, como bem sintetizam Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 152),

“nada mais são que as alterações semânticas dos preceitos da Constituição, em decorrência de modificações no prisma histórico-social ou fático-axiológico em que se concretiza a sua aplicação. (...) as mutações constitucionais são decorrentes – nisso residiria a sua especificidade – da conjugação da *peculiaridade* da linguagem constitucional, polissêmica e indeterminada, com os *fatores externos*, de ordem econômica, social e cultural, que a Constituição – pluralista por antonomásia –, intenta regular e que, dialeticamente, interagem com ela, produzindo leituras sempre renovadas das mensagens enviadas pelo constituinte”.

A mutação constitucional tem início quando a necessidade para adaptação sociológica da Constituição é reconhecida nas decisões judiciais, as quais começam a excepcionar o entendimento anterior e as exceções vão se tornando, cada vez mais, numerosas e relevantes. Nesse sentido, bem expõe Silva Neto (2006, p. 23):

“Quando as indigitadas necessidades alcançam legitimidade de tal monta a ponto de causar ressonância na atuação judicial, na modificação dos usos e costumes e na interferência de grupos de pressão, este será o momento propício para o desenvolvimento da mutação constitucional, sem que se investigue se houve mudança informal anterior que a ampare”.

E nesse ponto, não há dúvida que o STF e o STJ já dão sinais claros de relativização do entendimento preponderante de suas súmulas.

O STF, por exemplo, asseverou que a ressalva do art. 109, I, da CF/88 quanto às causas de acidente de trabalho somente se

aplica quando se tratar exclusivamente de acidente de trabalho, o que não ocorre nas lides em que se discute outro elemento, tal como a possibilidade de acumulação de benefícios:

“EMENTA: ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM AUXÍLIO SUPLEMENTAR. RECURSO JULGADO POR TURMA RECURSAL DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL PREVIDENCIÁRIO. MATÉRIA QUE NÃO SE INSERE NA RESSALVA CONTEMPLADA PELO ART. 109, I, DA CF. QUESTÃO QUE ENVOLVE APENAS ACIDENTE DE TRABALHO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. RE IMPROVIDO. I – Tratando-se de matéria de interesse do INSS, qual seja, a possibilidade ou não de acumulação de proventos da aposentadoria com o auxílio suplementar, a matéria refoge à competência da Justiça comum. II – *Questão que não se enquadra na ressalva do art. 109, I, da CF, visto que não cuida exclusivamente de acidente de trabalho.* III – Reconhecida a competência da Justiça Federal para julgar o feito. IV – Recurso extraordinário improvido” (STF – RE 461005/SP, Min. Lewandowski, 1ª Turma, julgado em 08/04/2008, DJe 08-05-2008).

O STJ, por seu turno, assentou que a competência é da Justiça Federal quando, embora se tratando de benefício decorrente de acidente de trabalho, haja necessidade de se apurar a condição de segurado especial do trabalhador:

“PREVIDENCIÁRIO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. COMPROVAÇÃO DA QUALIDADE DE SEGURADO ESPECIAL, NA CONDIÇÃO DE TRABALHADOR RURAL, PARA FINS DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO ACIDENTÁRIO. PARECER DO MPF PELA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. A jurisprudência deste Tribunal Superior é assente quanto à competência residual da Justiça Estadual para processar demanda relativa a acidente de trabalho. *Entretanto, a comprovação da qualidade de segurado especial, para fins de concessão de benefício perante a Autarquia Previdenciária, como no caso, é matéria estranha à competência da Justiça Estadual, devendo ser a demanda processada pela Justiça Federal, nos termos do art. 109, I da CF.*

2. Somente seria possível o processamento da presente ação no Juízo Estadual, se a Comarca do domicílio do segurado não fosse sede de Vara Federal, o que, entretanto, não configura a hipótese dos autos.

3. Conflito de Competência conhecido para declarar a competência do Juízo Federal da 17ª Vara da Subseção Judiciária de Petrolina da Seção Judiciária de Pernambuco, o suscitante, para processar e julgar a presente demanda, inobstante o parecer do MPF" (STJ - CC 86797/PE Conflito de Competência - Rel. Min. Napoleão Maia - TERCEIRA SEÇÃO - Julgamento 22/08/2007 - DJ 03/09/2007 p. 119).

O STJ também não está aplicando o entendimento sumulado nas ações revisionais de pensão por morte decorrente de acidentes de trabalho, tendo fixado a competência da Justiça Federal para tais demandas (Conflitos de Competência 89.282/RS, 62.531/RJ, 89.633/SP e 89.382/SP).

Como se constata por tudo que foi exposto, estamos diante de mutação constitucional do art. 109, I, da CF/88, mediante interpretação constitucional, que é uma das espécies, conforme sistematização proposta por Bulos (1997, p. 70-71):

"a) as mutações constitucionais operadas em virtude da interpretação constitucional, nas suas diversas modalidades e métodos; b) as mutações decorrentes das práticas consti-

tucionais; c) as mutações através da construção constitucional; e d) as mutações constitucionais que contrariam a Constituição, é dizer, as mutações inconstitucionais."

A mutação constitucional do art. 109, I, da CF/88, defendida neste trabalho, no sentido de que a Justiça Federal é competente para apreciar os benefícios previdenciários decorrentes de acidente de trabalho, melhorará inevitavelmente a relação entre segurado e instituto de previdência, trazendo maior segurança jurídica para as decisões judiciais.

Com a unificação dos julgamentos de todas as demandas de natureza previdenciária na Justiça Federal guereada na mutação constitucional do art. 109, I, da CF/88, serão eliminados o retardo no desfecho do processo em razão dos conflitos de competência e o prolongamento desnecessário do trâmite processual para o segurado aguardar todo julgamento de sua demanda na Justiça Estadual para só depois ingressar com um novo pedido na Justiça Federal. Haverá também ganhos para Administração Pública Federal, pois a unificação referida possibilitará que o INSS uniformize procedimentos e otimize a estrutura de servidores para o cumprimento das decisões judiciais oriundas de apenas uma jurisdição estatal.

A possibilidade de o segurado acidentalizado ajuizar a demanda no Juizado Especial Federal, a desnecessidade de assistência de advogados e a maior uniformização das decisões em razão do menor número de cortes de apelação na jurisdição federal, aliado às vantagens destacadas no parágrafo anterior, em última análise, representam uma ampliação de acesso à justiça, que é um efeito esperado da mutação constitucional, como sublinhado por Bezerra (2002, p. 17):

"Nesse diapasão, as mutações constitucionais ao servirem de meio de adaptação dos textos constitucionais à realidade social, servem de mecanismo a um maior acesso à justiça.

De fato, não pode haver maior óbice de acesso à justiça do que uma Constituição interpretada restritiva e obtusamente pelos seus operadores. O problema do acesso à justiça é um problema ético-social no plano da realização do direito. Muito mais do que os chamados obstáculos econômicos de acesso à justiça, como custas e honorários advocatícios, avultam os obstáculos provocados por posturas equivocadas por interpretações obscuras, por construções mal feitas, pelas grades da lei.”

5. Conclusão

O entendimento sumulado do STJ e STF relativo ao art. 109, I, da CF/88, no sentido de que a competência para benefícios previdenciários decorrentes de acidente de trabalho é da Justiça Estadual, não está mais compatível com a atual realidade social e institucional, demandando novo conteúdo, para que seja possível levar em consideração fatos supervenientes e relevantes: a) alteração da legislação ordinária unificando os benefícios previdenciários *strito sensu* com os acidentários; b) alteração significativa do bloco de constitucionalidade após EC nº 45/08, com a transferência para Justiça do Trabalho das causas de responsabilidade civil decorrente de acidente de trabalho; c) ampliação e interiorização da Justiça Federal e criação dos Juizados Especiais Federais, aproximando-se a Justiça Federal do domicílio do jurisdicionado.

Além do processo de reforma formal que está em curso no Congresso Nacional (Proposta de Emenda à Constituição – PEC, de nº 278, de 2008), constatou-se que

estamos diante de um verdadeiro caso de mutação constitucional do art. 109, I, da CF/88, por meio de interpretação sem alteração do texto constitucional, pela qual as demandas de benefícios previdenciários decorrentes de acidente de trabalho devem ser apreciadas pela Justiça Federal.

A unificação dos julgamentos de todas as ações previdenciárias na Justiça Federal, guerreada na mutação constitucional do art. 109, I, da CF/88, vem ao encontro dos princípios da celeridade processual, da segurança jurídica, da eficiência da administração pública, enfim de um maior acesso à justiça.

Referências

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. Mutação Constitucional: os processos mutacionais como mecanismos de acesso à Justiça. *Tributação & Desenvolvimento*, Recife, v. 4, n. 1, p. 7-22, 2002. Disponível em: <<http://www.sefaz.pe.gov.br/flexpub/versao1/filesdirectory/sessions579.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Mutação constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 6. ed. rev. São Paulo: LTr, 2005.

ELLET, William. *The case study handbook: how to read, discuss and write persuasively about cases*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA NETO, Manoel Jorge. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito previdenciário: regime geral de previdência social e regimes próprios de previdência social*. 8. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.