

**ANDRÉ LUÍS MÁRSICO LOMBARDI**

**O FAP E O NTEP COMO REFERENCIAIS TEÓRICOS E PRÁTICOS  
NO ESTUDO DA PROTEÇÃO E DA PREVENÇÃO ACIDENTÁRIAS:  
ASPECTOS TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIOS**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Associado Dr. Ari Possidônio Beltran

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo-SP**

**2017**

**ANDRÉ LUÍS MÁRSICO LOMBARDI**

**O FAP E O NTEP COMO REFERENCIAIS TEÓRICOS E PRÁTICOS  
NO ESTUDO DA PROTEÇÃO E DA PREVENÇÃO ACIDENTÁRIAS:  
ASPECTOS TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIOS**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração de Direito do Trabalho e da Seguridade Social, sob orientação do Professor Associado Dr. Ari Possidônio Beltran.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo-SP**

**2017**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação  
Faculdade de Direito  
Universidade de São Paulo

Lombardi, André Luís Mársico

O FAP e o NTEP como referenciais teóricos e práticos no estudo da proteção e da prevenção acidentárias: aspectos trabalhistas e previdenciários / André Luís Mársico Lombardi: orientador Professor Associado Ari Possidônio Beltran -- São Paulo, 2017.

157 p.

Tese (Doutorado – Programa de Pós-graduação em Direito do Trabalho e da Seguridade Social) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

1. Acidente de Trabalho 2. Seguro contra Acidentes de Trabalho  
3. Fator Acidentário de Prevenção - FAP 4. Nexos Técnico Epidemiológico – NTEP. I. Beltran, Ari Possidônio. II. Título.

LOMBARDI, André Luís Mársico. *O FAP e o NTEP como referenciais teóricos e práticos no estudo da proteção e da prevenção acidentárias: aspectos trabalhistas e previdenciários.*

**Aprovado em:**

**Banca Examinadora**

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_

**Instituição:** \_\_\_\_\_

**Julgamento:** \_\_\_\_\_

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_

**Instituição:** \_\_\_\_\_

**Julgamento:** \_\_\_\_\_

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_

**Instituição:** \_\_\_\_\_

**Julgamento:** \_\_\_\_\_

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_

**Instituição:** \_\_\_\_\_

**Julgamento:** \_\_\_\_\_

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_

**Instituição:** \_\_\_\_\_

**Julgamento:** \_\_\_\_\_

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

À minha esposa Carol, pela compreensão e pelo amor que me revigora.

Aos meus pais, por tudo que me proporcionaram e por estarem sempre juntos, nos bons e maus momentos.

Aos meus irmãos e cunhados, pelo apoio e pelo carinho.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, a Deus, por me dar saúde e paz e assim tornar possíveis tantas realizações.

Ao Professor Ari Possidônio Beltran, cuja sapiência e segurança no ensinar tornaram mais leve os enormes desafios de buscar os títulos de Mestre e de Doutor pela USP.

Aos membros da banca de qualificação, Yone Frediani e Ronaldo Lima dos Santos, pela ajuda no aperfeiçoamento do estudo.

À magna Faculdade de Direito do Largo São Francisco, na pessoa de seus professores e funcionários, por ter acolhido mais este aluno.

Ao Professor Carlos Henrique de Oliveira, amigo de todas as horas e cúmplice de profissão, pela ajuda inestimável na minha busca pelo desenvolvimento profissional e intelectual.

Aos meus alunos da Faculdade de Direito da FAAP, por constituírem o desafio semanal na construção do conhecimento.

Aos amigos e aos familiares, que acompanharam essa jornada e souberam compreender e incentivar este meu desafio.

## RESUMO

LOMBARDI, André Luís Mársico. *O FAP e o NTEP como referenciais teóricos e práticos no estudo da proteção e da prevenção acidentárias: aspectos trabalhistas e previdenciários*. 2017. 157 p. Tese de Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

A tese propõe-se a investigar qual é o papel do FAP e do NTEP no contexto da proteção e da prevenção acidentárias. A partir de um estudo histórico e da análise do panorama atual, verifica-se que o tratamento da questão acidentária baseia-se na ideia de que quem explora uma atividade econômica assume os riscos a que sujeita os trabalhadores e que este risco deve ser garantido por um seguro social. Quanto à securitização do evento acidentário, a variação que o FAP implica no seguro contra acidentes de trabalho implementa a equidade do seu financiamento e a justiça fiscal, além de ter como efeito indireto o estímulo à prevenção; outrossim, mesmo quanto à securitização, o NTEP tem importância porque, na medida em que atua como mecanismo facilitador da demonstração da natureza acidentária do evento, aprimora, assim, os dados nos quais se baseia o próprio FAP. No que se refere ao risco, o segundo elemento essencial no tratamento da questão acidentária, ao lado da securitização do evento, tanto o FAP como o NTEP ostentam utilidade. O FAP, em teoria, é índice representativo do risco criado, pois é apurado a partir da gravidade, do custo e da recorrência dos benefícios acidentários decorrentes de eventos registrados para determinado estabelecimento empresarial. O NTEP representa uma vertente mais moderna da teoria da responsabilidade que também com fundamento na ideia de risco, no caso inerente, permite a presunção do nexos causal e, se admitida a aplicação do art. 927 parágrafo único, do CC, que é uma cláusula geral de risco segundo a qual sempre que “a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”, haverá responsabilidade do empregador independentemente de culpa. Mesmo se admitida a aplicação teórica do referido dispositivo, em cada caso, poderá a empresa contestar a relação de causalidade reconhecida (CID-CNAE), seja pelo fato de os dados epidemiológicos não serem representativos da realidade do segmento econômico (falhas na amostragem) seja pela presença de elementos externos (excludentes do nexos causal). Aponta-se, ao final do estudo, que essa utilidade prática e teórica do FAP e do NTEP, no entanto, deve ser aprimorada a começar pelo diálogo social que ainda é prejudicado por persistentes falhas na publicização e na transparência dos dados apurados e nos quais são extraídos os índices do FAP e as presunções estabelecidas a partir do NTEP. Em conclusão, o trabalho apresenta o FAP e o NTEP como referenciais teóricos e práticos relevantes na solução das questões acidentárias, concluindo-se que sua utilidade não se encontra restrita ao âmbito da concessão de benefícios previdenciários pelo INSS e à fixação da alíquota do seguro contra acidentes de trabalho.

**Palavras-chave:** Acidente de trabalho. Seguro contra Acidentes de Trabalho. Fator Acidentário de Prevenção - FAP. Nexos Técnico Epidemiológico – NTEP.

## ABSTRACT

LOMBARDI, André Luís Mársico. *The FAP and NTEP as theoretical and practical references in studying accident protection and prevention: labor and social security aspects*. 2017. 157 p. Doctorate – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2017.

This thesis aims to investigate the role of the FAP (Accident Prevention Factor) and the NTEP (Technical Epidemiological Nexus) in the context of accident protection and prevention. Based on a historical study on analysis of the current situation, the treatment of the issue of accidents can be found based on the idea that a person exploring an economic activity undertakes risks to which workers are subject and that this risk should be guaranteed by social security. In relation to securitization of the accident event, the variation that the FAP implies in occupational accident insurance implements equality in financing social insurance and fiscal justice, in addition to having an indirect effect on fostering prevention; moreover, even in relation to securitization, the NTEP is important because, insofar as it acts as a mechanism for verifying accident events, making findings of accident events tangible and enhancing the data on which the very FAP is based. Regarding risk, the second essential element in dealing with the issue of accidents, alongside securitization of the event, is that both the FAP and the NTEP are extremely useful. In theory, the FAP is the rate representing the risk created, since it is calculated based on the seriousness, cost and recurrence of accident benefits resulting from events taking place in a certain corporate establishment. The NTEP represents a more modern aspect of the theory of liability, which is also based on the idea of risk, inherent in this case, allowing for presumption of a causal nexus and, if Article 927, sole paragraph, of the Civil Code can be applied, which is a general risk clause according to which whenever "the activity normally developed by the perpetrator of the damage implies, by its nature, in a risk to the rights of another," the employer will be liable regardless of fault. Even if theoretical application of the aforementioned provision is allowed, in each case the company may contest the recognized causality relation (CID-CNAE), whether because epidemiological data are not representative of the reality in the economic segment (faulty sampling) or whether because external elements are present (exclusionary of the causal nexus). At the end of the study, the findings show that this practical and theoretical utility of the FAP and NTEP should, however, be enhanced to start a social dialog that continues to be hampered by persistent errors in publicity and in transparency of the data found and from which the FAP rates are extracted, with presumptions established based on the NTEP. In conclusion, this paper discusses the FAP and NTEP as relevant theoretical and practical references in resolving accident issues, concluding that their utility is not restricted to the auspice of granting social security benefits through the social security institute and setting the rates for occupation accident insurance

**Keywords:** Occupational Accident. Occupational Accident Insurance. Accident Prevention Factor – FAP. Technical Epidemiological Nexus – NTEP.



## RIASSUNTO

LOMBARDI, André Luís Mársico. *Il FAP e il NTEP come riferimenti teorici e pratici nello studio della protezione e prevenzione di infortuni: aspetti lavorativi e previdenziali*. 2017.157 p. Tesi di Dottorato – Facoltà di Giurisprudenza, Università di São Paulo, São Paulo, 2017.

La tesi ha l'obiettivo di indagare il ruolo del FAP [Fattore Infortunistico di Prevenzione] e del NTEP [Nesso Tecnico Epidemiologico] nel contesto della protezione e prevenzione di infortuni. A partire da uno studio storico e dall'analisi del panorama attuale, è possibile verificare che il trattamento della questione infortunistica si basa sull'idea che chi gestisce un'attività economica assume i rischi a cui assoggetta i lavoratori e che tal rischio deve essere garantito da una previdenza sociale. Per quanto riguarda il processo assicurativo dell'infortunio, la variazione che il FAP implica nell'assicurazione di infortuni sul lavoro implementa l'equità nel finanziamento della previdenza sociale e la giustizia fiscale, oltre ad avere come effetto indiretto lo stimolo alla prevenzione; inoltre, il NTEP è importante anche dal punto di vista del processo assicurativo, perché, nella misura in cui agisce come meccanismo di accertamento degli incidenti, rende tangibile la verifica di questi fatti, migliorando i dati su cui lo stesso FAP si basa. Quanto al rischio, il secondo elemento essenziale nel trattamento della questione infortunistica, oltre al processo assicurativo dell'evento, sia il FAP che il NTEP si dimostrano utili. Il FAP, in teoria, è l'indice rappresentativo del rischio creato, dato che è verificato a partire dalla gravità, dal costo e dalla ricorrenza dei benefici che derivano da eventi occorsi in un determinato stabilimento aziendale. Il NTEP rappresenta una prospettiva più moderna della teoria della responsabilità che, sempre in base all'idea del rischio, nel caso inerente, permette la presunzione del nesso causale e, se ammessa l'applicazione dell'art. 928, paragrafo unico, del Codice Civile, che è una clausola generale di rischio secondo cui ogni qualvolta "l'attività normalmente sviluppata dall'autore del danno implichi, per sua natura, rischio per i diritti altrui", vi sarà la responsabilità del datore di lavoro indipendentemente dalla colpa. Anche se ammessa l'applicazione teorica del dispositivo citato, in ogni caso, l'impresa potrà contestare la relazione di causalità riconosciuta (CID-CNAE), sia per il fatto che i dati epidemiologici non rappresentano la realtà del segmento economico (problemi nel campionamento) sia per la presenza di elementi esterni (escludenti del nesso causale). Nella parte conclusiva si evidenzia che tale utilità pratica e teorica del FAP e del NTEP, ciononostante, deve essere perfezionata a partire da un dialogo sociale che è ancora intralciato da problemi persistenti nella pubblicizzazione e nella trasparenza dei dati verificati e da cui sono estratti gli indici del FAP e le presunzioni stabilite a partire dal NTEP. Infine, questo studio presenta il FAP e il NTEP come riferimenti teorici e pratici rilevanti per la risoluzione delle questioni infortunistiche, concludendo che la loro utilità non è ristretta all'ambito della concessione di benefici previdenziali da parte dell'INSS e alla definizione dell'aliquota dell'assicurazione di infortuni sul lavoro.

**Parole chiave:** Infortunio sul Lavoro. Assicurazione contro Infortuni sul Lavoro. Fattore Infortunistico di Prevenzione – FAP. Nesso Tecnico Epidemiologico – NTEP.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
APn – Ação Penal  
Art. – art.  
CAT – Comunicação de Acidente de Trabalho  
CC – Código Civil  
CF – Constituição Federal  
CID – Classificação Internacional de Doenças  
CID-10 - Classificação Internacional de Doenças  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas  
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais  
CNI – Confederação Nacional da Indústria  
CPC/1973 – Código de Processo Civil, Lei n. 5.869/1973  
CRPS – Conselho de Recursos da Previdência Social  
CTN – Código Tributário Nacional  
Dataprev – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social  
Divulg. - Divulgação  
DJ – Diário da Justiça  
DJe – Diário da Justiça Eletrônico  
DJPR – Diário da Justiça do Paraná  
DO – Diário Oficial  
DOU – Diário Oficial da União  
EPP – Empresa de Pequeno Porte  
FAP – Fator Acidentário de Prevenção  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
GFIP – Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social  
GILRAT – Grau de incidência de Incapacidade Laborativa decorrente dos Riscos Ambientais do Trabalho  
HC – *Habeas Corpus*  
IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

*INAIL – Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro e le Malattie Professionali*

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ME - Microempresa

Min. – Ministro

MPAS – Ministério da Previdência e da Assistência Social

MPS – Ministério da Previdência Social

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NCPC – Novo Código de Processo Civil

NR – Norma Regulamentadora

NTEP – Nexó Técnico Epidemiológico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PCMSO – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional

PRES. - Presidência

PPP – Perfil Profissiográfico Previdenciário

Public. – Publicação

RAT - Riscos Ambientais do Trabalho

RE – Recurso Extraordinário

Rel. – Relatora / Relator

REsp – Recurso Especial

RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

RO – Recurso Ordinário

RPS – Regulamento da Previdência Social

SEFIP – Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TST – Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1. O DESENVOLVIMENTO DA PROTEÇÃO ACIDENTÁRIA.....</b>	<b>20</b>
1.1. Contexto histórico e razões da proteção acidentária.....	20
1.1.1. Teorias sobre a responsabilidade pelo acidente de trabalho .....	25
1.2. As primeiras leis acidentárias e o modelo bismarckiano .....	31
1.3. A primeira lei acidentária inglesa e o advento do modelo beveridgiano.....	34
1.4. O desenvolvimento da responsabilidade sem culpa na França.....	38
1.5. O desenvolvimento da legislação acidentária na Itália e as particularidades do nexo de causalidade das doenças ocupacionais.....	40
1.6. As leis acidentárias na Espanha e em Portugal.....	45
<b>2. SÍNTESE DA PROTEÇÃO ACIDENTÁRIA NO BRASIL .....</b>	<b>49</b>
2.1. A proteção acidentária até a estatização do seguro contra acidentes de trabalho.....	49
2.2. A proteção acidentária a partir da estatização do seguro contra acidentes de trabalho.....	53
<b>3. O FAP E A ADOÇÃO DO NTEP COMO FORMA DE SUA IMPLANTAÇÃO .....</b>	<b>63</b>
3.1. Aceção conceitual dos sistemas FAP e NTEP.....	63
3.2. A metodologia do FAP e a necessidade de instituição do NTEP .....	64
3.3. A regulamentação do FAP e do NTEP .....	69
3.4. O aprimoramento da metodologia e o adiamento da vigência.....	72
3.5. Elementos que compõem o FAP.....	74
<b>4. O NTEP E SUAS PARTICULARIDADES .....</b>	<b>82</b>
4.1. O reconhecimento dos nexos técnicos e a sua relação com o conceito legal de acidente de trabalho.....	82
4.1.1. Nexo técnico profissional ou do trabalho .....	83
4.1.2. Nexo técnico por doença equiparada a acidente do trabalho ou nexo técnico individual .....	85
4.1.3. Nexo técnico epidemiológico .....	86
4.2. A concepção epidemiológica do NTEP .....	86
4.3. A concepção jurídica e a possibilidade de não aplicação do NTEP no caso concreto por iniciativa do médico perito ou pela defesa apresentada .....	90
4.4. As críticas ao NTEP e a ADI 3931/07 .....	99
4.5. A CAT e os efeitos práticos do NTEP.....	103
<b>5. O FAP E O NTEP: DA TÉCNICA LEGISLATIVA ÀS SUAS APLICAÇÕES.....</b>	<b>108</b>
5.1. A função promocional do direito .....	108
5.2. O FAP na busca da ação desejada: prêmio e castigo .....	111
5.3. O conceito de tributo e o FAP .....	115
5.4. Equidade na forma de participação do custeio - O FAP como manifestação da justiça fiscal.....	118

<b>6. A RESPONSABILIDADE ACIDENTÁRIA A PARTIR DO FAP E DO NTEP .....</b>	<b>122</b>
6.1. A evolução do conceito de responsabilidade e o papel do FAP e do NTEP .....	122
6.1.1. O FAP e o NTEP na aplicação da regra de responsabilidade civil objetiva (art. 927, parágrafo único, do CC).....	130
6.2. A responsabilidade pelo meio ambiente do trabalho e o papel do FAP e do NTEP...133	
<b>7. ANÁLISE CRÍTICA DO FAP E DO NTEP - DA EQUIDADE À OPACIDADE.....</b>	<b>137</b>
7.1. A necessidade de financiamento equitativo do sistema de proteção acidentária.....	137
7.2. Reflexões sobre a transparência e as contrapartidas estatais no sistema FAP-NTEP.138	
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>146</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>151</b>

## INTRODUÇÃO

O escopo da presente tese é o estudo do Fator Acidentário de Prevenção – FAP e do Nexo Técnico Epidemiológico – NTEP como referenciais da efetividade da proteção e da prevenção acidentárias.

A relevância do tema decorre diretamente da fundamentalidade do direito à proteção da saúde e da vida do trabalhador. Ademais, os acidentes do trabalho não apenas vilipendiam valores e direitos consagrados na ordem internacional e nacional, mas também afetam diretamente a produtividade econômica e são responsáveis por impacto substancial sobre o sistema de proteção social.

Aliado a isso, o ineditismo da abordagem e a abrangência do trabalho proposto contribuem para a ciência jurídica brasileira, pois o estudo do sistema FAP-NTEP reaviva questões jurídicas importantes, muitas das quais ainda encontram-se, sob esta ótica, embrionariamente debatidas e desenvolvidas.

Quanto à metodologia de pesquisa, como muito bem pondera Newton C. A. da Costa,<sup>1</sup> as ciências são síntese de criação racional, de observação e de experimentação, e isso vale para o direito. Seguindo as lições de Tércio Sampaio Ferraz Júnior,<sup>2</sup> podemos asseverar que, ao se falar em ciência, temos que ter em mente um tipo específico de conhecimento, ou seja, o conhecimento científico. Um dos requisitos característicos de uma ciência é a existência de um conjunto de enunciados – constatações – que transmitem informações verdadeiras a respeito de algo que existe, existiu ou existirá, mas de maneira precisa, comprovada e sistematizada, a fim de que se estabeleça uma distinção entre o conhecimento vulgar e o conhecimento científico.

Assim, o estudo exige a adoção de métodos científicos. O método pode ser conceituado como o “conjunto de princípios de avaliação da evidência”.<sup>3</sup> Pelo método dedutivo, parte-se de uma hipótese cuja veracidade não é objeto de investigação, não faz parte do raciocínio e, a partir desta premissa, extraem-se conclusões. O método indutivo, por sua vez, caracteriza-se por um processo lógico cuja conclusão proposta contém mais dados que a amostragem na qual ela se baseia, de maneira que a verdade somente pode ser afirmada se todos os exemplares possíveis forem examinados. A abdução consubstancia o mais original dos tipos de raciocínio ou argumento, pois, a partir de um fato surpreendente,

---

<sup>1</sup> COSTA, Newton C. A. da. *O conhecimento científico*. São Paulo: Discurso Editorial, 1997, p. 47.

<sup>2</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *A ciência do direito*. São Paulo: Atlas, 1980, p. 9.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 11.

busca-se, por meio de um ato criativo, do instinto racional, uma hipótese explicativa. Quanto à adoção de um método para o estudo do direito, parte-se da premissa de Charles Sanders Peirce<sup>4</sup> de que os três métodos referidos integram um todo coeso como etapas da investigação científica. Portanto, não será excluído nenhum deles.

Como o direito deve ser estudado a partir do ordenamento, estabelecendo-se uma distinção mais clara entre o campo próprio de cada ciência, o método-base para o seu estudo é o raciocínio dedutivo, processo investigativo mais apropriado para provar o “dever ser”, pois possibilita uma investigação mais isenta de análises axiológicas exacerbadas. Parte-se da hipótese que não se questiona a verdade, no caso, a norma, extraindo-se conclusões ideais.

Pretende-se, preponderantemente, proceder a uma investigação dialética das situações conflitantes na doutrina, ou seja, por intermédio de oposições e choques entre situações diversas ou opostas, será possível evidenciar as contradições e buscar as suas superações, sempre, pelas razões já expostas, com maior prestígio ao método dedutivo.

Salientado o objeto da pesquisa, a importância do tema e a sua contribuição à ciência jurídica brasileira, cumpre destacar as questões a serem analisadas e, com isso, delimitar mais precisamente o objeto do estudo.

Antes, porém, é necessário estabelecer uma premissa semântica. A infortúnica é considerada um neologismo de inspiração italiana, cuja utilização tem como vantagem englobar tanto os acidentes típicos como as doenças ocupacionais, seja no estudo da medicina legal, seja no estudo da legislação social, enquanto a expressão “acidente de trabalho”, no seu sentido mais estrito e preciso, corresponde apenas ao “fato exterior, súbito e violento, causador de um sinistro”.<sup>5</sup> No presente trabalho, tomando por base a nomenclatura adotada pela Lei n. 8.213/91, será utilizada a expressão “acidente do trabalho” e o qualificativo acidentário para se referir ao acidente de trabalho típico (art. 19), às doenças ocupacionais (art. 20) e aos eventos equiparados (art. 21). Quando se fizer alusão ao sentido estrito de acidente de trabalho, este será qualificado como típico, tal qual a nomenclatura da lei. Ademais, como bem nota Feijó Coimbra Júnior, a palavra acidente “já imprime ao conceito de acidente laboral a marca da causalidade do acontecimento não desejado nem ocasionado”,<sup>6</sup> ideia essa compatível com todos os agravos à saúde do

---

<sup>4</sup> Apud SANTAELLA, Lucia. *Comunicação e pesquisa*. São Paulo: Hacker Editores, 2001, p. 123.

<sup>5</sup> MAGANO, Octávio Bueno. *Lineamentos de infortúnica*. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 1-2.

<sup>6</sup> COIMBRA JÚNIOR, Feijó apud OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 48.

trabalhador, inclusive com as doenças ocupacionais.

Pontuado este aspecto, passa-se a descrever o iter a ser desenvolvido no presente estudo.

No Capítulo 1, após a contextualização do surgimento da proteção acidentária no bojo do desenvolvimento dos direitos sociais, serão apresentadas as teorias que fundamentam as responsabilidades dos empregadores, do Estado e da sociedade pelas consequências dos acidentes de trabalho.

O estudo do desenvolvimento das teorias sobre a responsabilidade pelo acidente do trabalho permitirá concluir que, desde o surgimento da questão social, o caminho historicamente trilhado pela doutrina, pela jurisprudência e pelo legislador, mundo afora, segue a tendência de contínua ampliação da proteção acidentária, especialmente com a facilitação da comprovação da natureza acidentária, seja pela presunção da culpa, como ocorreu num primeiro momento, seja por sua objetivação em determinadas hipóteses, ou pelo acolhimento de situações de presunção do nexos causal.

Todos esses aspectos serão relevantes no desenvolvimento do estudo porque, como se verá, o reconhecimento do NTEP pela perícia médica do INSS também implica na presunção do nexos causal, com a particularidade de seu embasamento decorrer da estatística histórica dos benefícios acidentários concedidos pelo INSS a todo o conjunto de segurados e dependentes. Ademais, o FAP da empresa poderá ser utilizado como destacado indício da forma como a empresa zela pela prevenção e pela proteção acidentária, podendo servir como elemento de demonstração da culpa e de outras circunstâncias essenciais no tema da responsabilidade pelo acidente do trabalho.

Em sequência, ainda no Capítulo 1, apresenta-se um estudo do panorama histórico e atual da proteção acidentária em diversos países. O intuito dessa análise é, sem adentrar em minúcias, apontar os instrumentos legais mais relevantes, especialmente quanto à facilitação da caracterização do evento acidentário e quanto às doenças ocupacionais, tal qual o NTEP; bem como trazer algumas observações sobre aos sistemas de securitização do evento acidentário, elemento essencial da sustentação das atividades econômicas, da proteção social e, principalmente, de efetividade dos direitos dos trabalhadores, destacando-se, quanto ao financiamento, os mecanismos de refinamento da equidade, a exemplo da implementação do FAP em nosso ordenamento.

Essa perspectiva panorâmica do histórico e da estruturação atual permitirá examinar os mais importantes modelos de seguro social, como o alemão de Bismarck e o



inglês de Beveridge, indicando-se as suas notas clássicas e as tendências mais atuais.

Pretende-se ainda chamar a atenção para os principais fatos ocorridos na evolução da proteção acidentária, como no caso do desenvolvimento na França da responsabilidade sem culpa, a partir dos ensinamentos de Raymond Saleilles e Louis Josserand; e da teoria do caso fortuito, com base nos estudos de Guido Fusinato na Itália, no aludido intuito de apontar a tendência já antiga de tornar menos complexa a prova da natureza acidentária da ocorrência.

Tendo como alvo aprofundar posterior análise das possibilidades trazidas a partir do FAP e do NTEP, seja quanto ao modelos de sustentação do seguro contra acidentes de trabalho, seja quanto aos mecanismos de facilitação da comprovação do evento acidentário, prossegue-se, ainda no Capítulo 1, no apontamento bastante sucinto de alguns características gerais relativamente à proteção acidentária em Portugal e na Espanha.

No Capítulo 2, será feita uma apresentação da síntese evolutiva da proteção acidentária no Brasil quando se terá oportunidade de observar como a prevenção e proteção acidentária ocorriam no período anterior à instituição do seguro social e as principais questões debatidas nas legislações precedentes, especialmente quanto às doenças ocupacionais, as quais passaram a constar de uma listagem estabelecida pelo governo, que até hoje pautam o reconhecimento dos denominados nexos técnicos, prenúncio da instituição de um mecanismo como o NTEP.

Outrossim, a partir da análise da implementação do modelo de securitização social do evento acidentário, serão observadas as dificuldades enfrentadas nas tentativas anteriores de implementação de uma contribuição ao seguro social que levasse em conta o grau de sinistralidade de cada empresa, tal como faz o FAP.

Em suma, da perspectiva histórica e atual, os dois primeiros capítulos pretendem demonstrar que o sistema de proteção acidentária segue dois caminhos invariáveis: i) a ampliação de um sistemas de seguros – seja público ou privado – que onere quem causa mais acidentes e beneficie quem adota atitudes prevencionistas, com cuidados ao meio ambiente laboral; e ii) a criação de mecanismos de “facilidades” quanto à comprovação da natureza acidentária: primeiro, com presunção da culpa; depois, com objetivação da culpa; em sequência, com presunção donexo – quanto às doenças ocupacionais; e, agora, com o uso da estatística e da epidemiologia para comprovar a causalidade.

Como se verá no decorrer do trabalho, estes dois nortes alinham-se ao sistema FAP-NTEP, na medida em que o NTEP permite a facilitação da demonstração da natureza acidentária do evento, a partir de premissas bastante sofisticadas; e o FAP representa a implantação de um sistema justo e premial aos que investem em saúde e segurança dos trabalhadores.

No Capítulo 3 será feita uma apresentação do sistema FAP, destacando-se, no início do capítulo, que o NTEP, embora com importância e finalidades próprias, surge como instrumento de introdução do FAP. Em continuação, será apresentada a regulamentação do FAP, com o detalhamento da metodologia adotada para suas aplicações. O prosseguimento do capítulo será feito com a exposição dos elementos que compõem o FAP, explicitando qual o peso que a metodologia adotada atribui para cada evento acidentário e como cada empresa é comparada com as demais empresas de seu segmento econômico.

Quanto ao NTEP, no Capítulo 4 serão expostas as formas de reconhecimento dos nexos técnicos admitidos nas perícias médicas previdenciárias, dentro dos quais encontra-se o NTEP, bem como a correlação destes nexos técnicos com os conceitos legais de acidente de trabalho.

A partir da natureza técnica do NTEP, em sequência, será apresentada a sua concepção epidemiológica, que é a sua verdadeira nota distintiva relativamente aos demais nexos técnicos. Em continuação ao capítulo, será dado o devido destaque à concepção jurídica do NTEP, inclusive quanto às possibilidades de não aplicação do NTEP no caso concreto.

Partindo para o final do capítulo, serão revisitadas as críticas ao NTEP, inclusive aquelas tecidas em Ação Direta de Inconstitucionalidade pendente de julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, assim como a correlação existente entre o NTEP e as comunicações de acidentes de trabalho, que ainda cumprem finalidade importante e complementar no sistema de proteção e prevenção acidentárias.

No Capítulo 5, o FAP será apresentado a partir da técnica legislativa adotada, quando se analisará o FAP como instrumento legal que busca ações desejáveis, em especial o cuidado e o investimento em prevenção acidentária, defendendo-se aqui uma função promocional do direito, principalmente a partir das lições de Norberto Bobbio.

Em seguida, ainda no Capítulo 5, rebatendo argumentos contrários ao FAP, será defendida a sua legitimidade com supedâneo na conformidade de seus preceitos com o

conceito legal de tributo e com os princípios de direito tributário e previdenciário a ele relacionados, notadamente a equidade da forma de participação no custeio e a justiça fiscal. Assim, será possível observar o FAP como norma tributária indutora de um comportamento de preservação de direitos fundamentais, que colabora para a busca da paz social, com menor necessidade de movimentação do aparato estatal, seja na fiscalização seja na efetividade processual.

No sexto capítulo, primeiramente, será feita uma análise crítica sobre o papel do FAP e do NTEP no contexto da evolução do conceito de responsabilidade e suas possibilidades atuais de aplicação, sob a perspectiva da responsabilidade subjetiva e objetiva do responsável pelo evento acidentário.

Além disso, o FAP e o NTEP, como parâmetros da análise teórica e concreta da prevenção acidentária, serão relacionados à questão ambiental e se apontará sua sintonia com os objetivos e princípios do direito ambiental do trabalho.

No sétimo e último capítulo, será retomada a ideia de justiça fiscal e de equidade, numa análise crítica, a partir do imperativo prático de um financiamento equitativo do sistema de proteção acidentária, que evite a que ‘socialização’ dos riscos inerentes a determinadas atividades econômicas ou assumidos por certas empresas.

Outrossim, serão feitas breves considerações para a melhoria do sistema de proteção acidentária naquilo que se relaciona ao FAP e ao NTEP. Será vista a necessidade de incremento da transparência e da publicidade dos dados relativos ao FAP e ao NTEP, seja pela superação da questão relativa ao sigilo fiscal, que obscurece a referida publicidade quanto ao FAP, seja pela indispensabilidade de notificação imediata das empresas quanto aos eventos que influenciem o cálculo do seu seguro contra acidentes de trabalho ou que gerem responsabilidade de qualquer natureza. Por fim, serão indicadas algumas possibilidades de contrapartidas estatais para o incremento da proteção acidentária, a partir da visão de que a instituição do FAP e do NTEP não se coaduna nem com condutas obscuras de ‘punição’ e nem com a mera imposição unilateral de obrigações, devendo ser parte de uma filosofia que implante um diálogo social que incentive o cumprimento espontâneo da legislação.

Por fim, em conclusão, serão retomadas e interligadas as ideias desenvolvidas nos Capítulos 1 a 7, a fim de sintetizar aquilo que se apurou sobre o desenvolvimento da proteção acidentária, para se compreender qual o sentido e o alcance do FAP e do NTEP como referenciais teóricos e práticos da proteção e da prevenção

acidentária, tanto nos aspectos trabalhistas como nos previdenciários.

# 1. O DESENVOLVIMENTO DA PROTEÇÃO ACIDENTÁRIA

## 1.1. Contexto histórico e razões da proteção acidentária

A partir dos séculos XVII e XVIII, com o declínio do absolutismo e a ascensão da ideologia liberal, as condições políticas e econômicas necessárias para a Revolução Industrial estavam estabelecidas. A substituição dos métodos de produção artesanais pela fabricação por máquinas possibilitou esplendoroso crescimento do rendimento do trabalho e a estruturação de uma disciplina fabril.<sup>7</sup> Esse processo, que se iniciou na Inglaterra, repetiu-se, em sequência, nos demais países europeus e nos Estados Unidos da América e, mais tardiamente, em outros países do continente americano.

O contexto ideológico liberal e individualista, com prestígio aos interesses burgueses, teve como virtudes a prosperidade econômica das nações e o desenvolvimento de uma concepção mais precisa de Estado de Direito, consagrando os direitos fundamentais de primeira geração.<sup>8</sup>

O ideal de liberdade do homem, refletido na ordem jurídica, significava para o liberalismo que a relação entre os indivíduos era de igualdade, razão pela qual vigia a premissa da não intervenção estatal nas relações privadas. Nas palavras de Ari Possidônio Beltran:

De fato, a filosofia liberal-individualista, partindo do pressuposto da igualdade jurídica (todos os cidadãos são iguais perante a lei), consagrou o princípio básico da liberdade contratual e, em consequência, a não-intervenção do Estado nas relações contratuais, prevalecendo, então, a máxima *laissez faire, laissez passer*.<sup>9</sup>

Os ganhos da sociedade com a Revolução Industrial, em especial a prosperidade econômica, a igualdade formal dos indivíduos e o princípio da não intervenção estatal, além de criarem expectativas de melhora social por parte do proletariado, vieram acompanhados de uma série de mazelas, especialmente acidentes de trabalho. Assim, a incolumidade do trabalhador com a necessidade de proteção face aos

---

<sup>7</sup> Os marcos históricos mais relevantes foram a invenção da máquina a vapor de Watt (1769) e do tear mecânico de Cartwright (1784). (BELTRAN, Ari Possidônio. *Direito do trabalho e direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2002, p. 55).

<sup>8</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 36-40. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2007, p. 393.

<sup>9</sup> BELTRAN, Ari Possidônio. Op. cit., p. 29.

riscos da atividade exercida passou a ser um dos pleitos dos trabalhadores, dando origem aos movimentos organizados pelo proletariado.

Todavia, para que essas conquistas ocorressem, diversas barreiras tiveram que ser transpostas. A própria organização dos trabalhadores para ações coletivas era crime em diversos países, como na França em que a Lei *Le Chapelier*, de 1791, proibia a formação de corporações de ofícios e de outras associações, tanto de trabalhadores como de empregadores.<sup>10</sup> Na Inglaterra, os *Combination Acts* de 1799 e 1800 proibiram essas formas de união da coletividade. Nos Estados Unidos da América, os tribunais davam tratamento à questão da união de trabalhadores com base no direito consuetudinário inglês, mais especificamente nas regras referentes à conspiração.<sup>11</sup>

Sem possibilidade de um agrupamento formal, que pudesse lhes dar voz, a ideologia liberal e os interesses burgueses continuavam a prevalecer, assim como os malefícios advindos da Revolução Industrial. Além dos salários “de fome”, muitas vezes pagos em mercadorias ou em vales descontados em estabelecimentos do empregador (*truck-system*), e do aproveitamento oportunista da mão de obra barata, em especial, de mulheres e crianças,<sup>12</sup> as jornadas de trabalho extenuantes e a proliferação de ambientes de trabalho insalubres e inseguros, foram a causa de muitos acidentes e doenças, com incomensurável impacto social, não suportado por qualquer sistema minimamente abrangente de segurança social.

Não demorou para que, mesmo com a opressão da lei, houvesse a revolta das classes trabalhadoras, a exemplo do movimento ludista (1811 e 1812), que contestava o processo de substituição da mão de obra por máquinas, e o movimento cartista (1830 e anos seguintes), que buscava a inclusão política da classe operária. Ficou demonstrado que, no campo das relações de trabalho, os princípios do liberal individualismo não poderiam ter aplicação, diante do desarranjo de forças entre o capital e o trabalho, que dá ensejo à

---

<sup>10</sup> Sobre a referida lei afirma Ari Possidônio Beltran: “A Lei Lê Chapelier, de 17 de junho de 1791, suprimiu, de vez, o absolutismo corporativista: de caráter genuinamente individualista, proibia, de forma expressa, o direito de reunião e de associação dos trabalhadores (proibição de toda espécie de corporação de cidadãos do mesmo estado ou profissão; das reuniões de tais cidadãos, bem como de companheiros de artes; proibiu-se, ainda, o direito de petição ou de solicitação, assim como o de resposta de quaisquer pleitos das mesmas corporações).” (BELTRAN, Ari Possidônio. *Direito do trabalho e direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2002, p. 29).

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Importante lembrar que diante do grande interesse pelas oportunidades geradas pela Revolução Industrial, houve grande migração das áreas rurais para as cidades, de sorte que a lei da oferta e da procura foi perversa, pois diante da existência de um “exército de reserva”, o acidentado ou o descontente com as condições de trabalho era facilmente substituído por outro tão ou mais barato ao burguês.

questão social.<sup>13</sup>

Com efeito, o liberalismo passou a sofrer contestações e derrotas nos planos ideológicos<sup>14</sup>, políticos<sup>15</sup> e também legislativos.<sup>16</sup> Os *Combinations Acts* foram revogados em 1824 e, em 1871, o *Trade Union Act* reconhece o direito de associação. Além disso, são mencionados os *Factory Acts* de 1864, 1867 e 1901.<sup>17</sup> Na França, em 1864, a Lei Ollivier suprime alguns ilícitos da lei francesa anteriormente citada e, em 1884, a Lei Waldeck-Rousseau vem a reconhecer o direito de associação.<sup>18</sup>

Nesse contexto, as manifestações coletivas, primeiramente ilícitas e posteriormente lícitas, buscaram avanços nas questões mais graves, como na regulamentação da proibição do trabalho infantil, no direito de greve, na regulamentação da jornada diária máxima e no tratamento da questão acidentária. A omissão estatal de outrora passou a não mais servir, sendo demandada a presença do Estado para regular e até interferir em relações privadas, dando ensejo ao surgimento da segunda geração de direitos fundamentais: os direitos sociais.<sup>19</sup>

Dentre os direitos sociais que garantam melhores condições aos trabalhadores, destaca-se a necessidade de um sistema protetor face aos infortúnios da vida, não necessariamente de origem laboral e não somente por uma exigência da classe trabalhadora, mas também porque as decorrências dos acidentes de trabalho geram um custo social alto, que acaba sendo suportado por toda a coletividade. Esse é o ponto de intersecção entre o direito do trabalho e o direito da seguridade social e que ficará muito claro no decorrer desse estudo do desenvolvimento da proteção acidentária, no aspecto da garantia da percepção das indenizações e auxílios, e a sua conexão com a síntese evolutiva dos sistemas de segurança social.

---

<sup>13</sup> BELTRAN, Ari Possidonio. *Direito do trabalho e direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2002, p. 30.

<sup>14</sup> Destaca-se aqui “O Manifesto Comunista” de Marx e Engels (1848) e as obras posteriores de Marx. Conforme GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Curso de direito do trabalho*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 4-5.

<sup>15</sup> O empresário britânico Robert Owen, já no início do século XIX, “lançou as sementes do Direito do Trabalho” e, por tal razão é reconhecido como “o pai da legislação trabalhista”. (SUSSEKIND, Arnaldo. *Direito constitucional do trabalho*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 7).

<sup>16</sup> MAGANO, Octavio Bueno; MALLETT, Estevão. *O direito do trabalho na Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 4.

<sup>17</sup> BELTRAN, Ari Possidonio. *Direito do trabalho e direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2002, p. 39.

<sup>18</sup> Conforme SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da; LOUREIRO, Alexandre Pinto. Evolução e perspectivas atuais dos sindicatos patronais. *Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 185-230, jan./jun. 2006, p. 191.

<sup>19</sup> Importante destacar que, embora o traço marcante dos direitos sociais, direitos fundamentais de segunda geração, seja a demanda por atuação estatal positiva, há, paralelamente, uma exigência de um não fazer, naquilo que se reconhece como “liberdades sociais”, tal qual o direito de greve, a liberdade de sindicalização, etc. (SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 55).

Deveras, com a Revolução Industrial, esses infortúnios de origem laboral multiplicaram-se, redundando numa grave insegurança social, na medida em que a renda dos trabalhadores acidentados e de suas famílias decorria exclusivamente de seus salários. Ao perderem seus sustentos, somente lhes restava a miséria e as sequelas físicas e psíquicas do evento, o que criou preocupação e também indignação coletiva.

Fazendo uma digressão, particularmente, a respeito dessa ideia de um sistema de proteção social e saindo um pouco da questão relativa ao desenvolvimento dos direitos sociais, a fim de melhor desenvolver a interligação do direito do trabalho com o direito da seguridade social, cumpre salientar que a noção de proteção pode ser tida como algo até instintivo, não sendo sequer exclusividade dos seres humanos e tampouco desse contexto de desenvolvimento dos direitos sociais. No entanto, foi a evolução da humanidade que fez com que essa proteção, inicialmente individual ou familiar, passasse a contar com ajuda externa e, posteriormente, fosse socializada.<sup>20</sup>

Aponta-se que, na Antiguidade, não havia um sistema de proteção social, a não ser de forma incipiente. Na Grécia e em Roma, havia apenas associações que amparavam seus membros contributivos, ou seja, nenhum papel desempenhava o Estado. Quanto aos mendigos, estes eram transformados em escravos e a responsabilidade pela sua sobrevivência passava para o senhor.<sup>21</sup>

Já na Idade Média, as corporações medievais, de cunho secular, e as confraternidades, de caráter religioso, passam a amparar seus membros e as suas famílias, em casos de doença e de velhice, mas, principalmente no caso das corporações, com limitações de ajuda e num sistema restrito ao agrupamento.<sup>22</sup>

Foi na Inglaterra, já na modernidade, que o Estado veio a assumir papel

---

<sup>20</sup> Nesse sentido, IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 17. ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 1.

<sup>21</sup> Anota Helvécio Xavier Lopes que, na Roma antiga, os *sodalitia ou collegia opificum*, similares aos *éranoi* atenienses assumiam a função de ofertar assistência aos velhos, aos doentes e aos pobres. Os imperadores também tinham ações de benemerência em favor dos órfãos dos legionários, além de se encontrar uma ou outra medida de fundo religioso, que asseguravam, por exemplo, sepulturas dignas aos cidadãos pobres. (LOPES, Helvécio Xavier. Evolução histórica do seguro social. *Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 291).

<sup>22</sup> PICELI, Eros. *Direito previdenciário e infortunistica*. São Paulo: CPC, 2000, p. 39. Aponta Helvécio Xavier Lopes que são dessa época os *jurandes* (confrarias) reconhecidos pelo rei Dagoberto em 630 e por um capitulário de Carlos Magno em 802, e as *confrairies*, cujos primeiros fundamentos remontam a 1188 e 1270, cujo funcionamento foi regulamentado por editos do rei Carlos VII da França em 1444, e do rei Henrique III em 1581. Mais tarde, quando o mestre obtém da realeza a interdição das associações de companheiros, este organizam-se em sociedades secretas, mas o objetivo, em especial, era de assistência mútua. Cita ainda um edito de Hanover de 1279, que previa o dever de assistência das corporações aos companheiros doentes. (LOPES, Helvécio Xavier. Op. cit., p. 292).



mais específico, com a Lei dos Pobres (*Poor Relief Act* de 1601).<sup>23</sup> Todavia, embora as *poor laws* representem reminiscências do surgimento de um sistema de proteção social,<sup>24</sup> quando da Revolução Industrial, tais leis mostraram-se insuficientes para uma efetiva proteção social, pois eram de nível extremamente modesto, incompatíveis com a dignidade dos trabalhadores acidentados.<sup>25</sup> Por isso se afirmou acima que o enorme impacto social dos acidentes de trabalho não era suportado por qualquer sistema minimamente abrangente de segurança social.

É somente a partir da Revolução Francesa de 1789 que se estrutura uma ideia mais bem elaborada proteção social. Foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que afirmou, pela primeira vez, que a sociedade deveria dar assistência aos cidadãos em caso de desemprego, doença, invalidez, velhice e orfandade.

Entretanto, como consignado anteriormente, as ideias liberais da época impediram uma expansão imediata dessa proteção social.<sup>26</sup>

Além das contestações ao liberalismo, cumpriu destacado papel a Igreja, e em geral o cristianismo, na disseminação da ideia dos deveres estatais para com os necessitados. Se de início prevaleciam ideias assistenciais, com natureza eminentemente voluntária, ou seja, como caridade,<sup>27</sup> a partir da Encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão

---

<sup>23</sup> Ari Possidonio Beltran, com base na doutrina espanhola, afirma que antes da Revolução Industrial a prevenção e a solução dos riscos sociais davam-se pelo que se denomina de *técnicas inespecíficas*, ou seja, pela poupança, pela beneficência, pela mutualidade e pelo seguro privado. Aliás, a proibição legal das organizações coletivas impediu que o crescente mutualismo operários se desenvolvesse e, com isso, o movimento operário dirigiu-se no sentido de reivindicar do Estado a assunção de suas responsabilidades. (BELTRAN, Ari Possidonio. *Direito do trabalho e direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2002, p. 55-56).

<sup>24</sup> Cumpre salientar que as questões relativas à proteção social são mais amplas que simplesmente o acidente de trabalho, incluindo outras vicissitudes sociais, como a velhice, mas o que se pretende aqui é estabelecer uma associação entre o direito do trabalho e o direito da seguridade social, naquilo que possuem identidade ou similitude.

<sup>25</sup> LOPES, Helvécio Xavier. Evolução histórica do seguro social *Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 293 e 294.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 293.

<sup>27</sup> *Alter alterius onera portate, et sic adimplebitis legem Christi*, ou “levei as cargas uns dos outros, e por isso você deve cumprir a lei de Cristo” nas palavras de São Paulo. Epístola aos Gálatas 6. Para André Comte-Sponville, essa caridade corresponderia à generosidade, que é o contrário do egoísmo e seria uma virtude moral em oposição à solidariedade, que seria a regulação inteligente e socialmente eficaz, consubstanciando uma virtude política. (COMTE-SPONVILLE, André. *O capitalismo é moral?* Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 120-121). Ideia essa importante, na medida em que a proteção social evolui da caridade ou generosidade para um sistema de solidariedade, que é um objetivo fundamental da República Federal do Brasil (art. 3º, I, da CF), mas que como qualquer norma jurídica encontra sentido e alcance próprios, ou seja, tem limites (regulação inteligente e socialmente eficaz). Vide ainda: FREITAS, Vladimir Passos de. *No direito, solidariedade não pode ser confundir com sentimentalismo irracional*. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2016-out-02/segunda-leitura-direito-solidariedade-nao-confundir-sentimentalismo>>. Acesso em 10 out. 2016. Vilian Bollmann lembra que a ideia de solidariedade tem raízes na amizade cívica apontada por Aristóteles e foi incorporada no ideal de fraternidade derivado da trilogia defendida pela Revolução Francesa e, posteriormente, nas ideias de Direitos Humanos. Ressalva

XIII, publicada em 1891,<sup>28</sup> passa-se a defender uma ideia de que o Estado somente se justifica se voltado para o bem comum de seus integrantes, trazendo ainda “grande contribuição para o encaminhamento da solução da questão social, incentivando muitos governantes a tratarem do problema das classes trabalhadoras”.<sup>29</sup>

Ora, se o Estado deve estar voltado para o bem comum de seus integrantes e a sociedade deve dar assistência face aos riscos sociais, os terríveis reflexos da industrialização deveriam então ser evitados e, se ocorridos, um sistema de proteção social deveria dar suporte às vítimas. É a partir destas premissas que se torna necessária a intervenção estatal por meio de normas jurídicas.

A Revolução Industrial foi, então, diretamente responsável pelo advento da legislação social, cuja questão de maior relevância talvez seja, efetivamente, a proteção acidentária, a qual encontra um desenvolvimento particular em cada país, como se verá adiante. Antes, porém, será necessário apontar as teorias sobre a responsabilidade pelo acidente do trabalho, a partir das quais será possível compreender a forma de estruturação da proteção acidentária.

### **1.1.1. Teorias sobre a responsabilidade pelo acidente de trabalho**

Para além da questão acidentária, Alvino Lima destaca que a civilização moderna criou ou agravou um sem número de casos que responsabilidade fundada na culpa não resolvia e que, a partir de então, a questão foi colocada sob um aspecto até então não encarado devidamente, ou seja, sob a ótica da reparação do dano, dado objetivo e exterior, e não mais interior e subjetivo, como na imposição da pena.<sup>30</sup> O que as teorias sobre a responsabilidade pelo acidente de trabalho ostentam em comum é que o dano passa, então, a ser objeto de reprovação, ainda que causado sem culpa, formando-se um consenso, num

---

também que, no plano histórico, o princípio da solidariedade tem raízes nos achados arqueológicos egípcios, nos quais se comprovou a existência da preocupação do grupo em resguardar o interesse coletivo diante do infortúnio que pode transformar os ricos em pobres. O mesmo autor, com base em Rosa Nery, traz destacada observação no sentido de que o princípio da solidariedade é historicamente mais ligado ao Direito Público do que ao Privado, sendo que a referida autora cita diversos exemplos como a resistência à relativização do direito de suceder e a predominância do critério de igualdade formal no direito dos contratos, além da subordinação do direito das empresas à ideia de repartição dos lucros somente aos que comandam; o direito real; e a não aceitação do abuso do direito como limitação do exercício do proprietário. (BOLLMANN, Vilian. *Previdência e justiça*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 39-40).

<sup>28</sup> Outras Encíclicas importantes quanto à seguridade social são a do *Quadragesimo Anno* (1931), *Divini Redemptoris* (1937), *Mater et Magistra* (1961), *Pacem in Terris* (1963), *Gaudium et Spes* (1965) e *Laborem Exercens* (1981). Conforme IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 17. ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 46.

<sup>29</sup> BELTRAN, Ari Possidonio. *Direito do trabalho e direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2002, p. 33.

<sup>30</sup> LIMA, Alvino. *Da culpa ao risco*. São Paulo: Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1938, p. 87.

período humanista, de que nenhum dano deveria ficar sem reparação.<sup>31</sup>

Aponta Sérgio Cavalieri Filho, no entanto, que “foi no campo dos acidentes de trabalho que a noção de culpa, como fundamento da responsabilidade, revelou-se primeiramente insuficiente”, não apenas pelo “despreparo dos operários mas, também, e principalmente, pelo empirismo das máquinas então utilizadas, expondo os trabalhadores a grandes riscos”. O trabalhador “ficava desamparado diante da dificuldade – não raro, impossibilidade – de provar a culpa do patrão”.<sup>32</sup>

Portanto, afora o desenvolvimento do papel do Estado no campo da proteção social, a questão acidentária envolvia ainda o reconhecimento de novos fundamentos em matéria de responsabilidade.<sup>33</sup> Essa evolução passou pelo reconhecimento de que o trabalho na indústria era, por excelência, uma atividade de risco. Ou seja, não bastava regular a relação capital/trabalho a partir de condições mínimas de dignidade, pois os acidentes, embora em menor grau, ocorreriam de qualquer forma.<sup>34</sup>

Desenvolve-se, assim, a ideia de um risco inerente ao lado do risco criado por culpa. Com notas distintas e à custa de um grande esforço doutrinário, foram concebidas teorias sobre a responsabilidade pelo acidente do trabalho, que, como afirmado, ostentam de comum o intuito de estabelecerem fundamentos para a superação da responsabilidade exclusivamente civil e subjetiva.

Em síntese: i) teoria da responsabilidade contratual; ii) teoria do caso fortuito; iii) teoria da responsabilidade objetiva; iv) teoria do risco profissional; v) teoria do

---

<sup>31</sup> SAAD, Teresinha Lorena Pohlmann. *Responsabilidade civil da empresa – acidentes do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 1999, p. 29.

<sup>32</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 214.

<sup>33</sup> MAGALHÃES, J. M. Vilhena Barbosa de. *Seguro contra Acidentes de Trabalho – da responsabilidade civil pelos acidentes de trabalho e da sua efetivação pelo seguro*. Lisboa, 1913, p. 31 *apud* PEREIRA, David Teles. *Breve síntese histórica da tutela dos acidentes do trabalho no ordenamento jurídico português: o seguro de acidentes de trabalho em especial (1913-2000)*. Disponível em <[http://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/A360FE54-74E9-43C0-963E-AD5AE3F96194/0/F34\\_Art1.pdf](http://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/A360FE54-74E9-43C0-963E-AD5AE3F96194/0/F34_Art1.pdf)> . Acesso em 27 set. 2016. Acesso em 27 set. 2016.

MAGANO, Octávio Bueno. *Lineamentos de infortunística*. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 14. PEREIRA, David Teles. *Op. cit.*, p. 8.

<sup>34</sup> Já como reação aos malefícios da Revolução Industrial, mas antes do advento da legislação acidentária, além da questão acidentária ser debatida no âmbito responsabilização com base na lei civil e na teoria da culpa, formaram-se sociedades de socorro mútuo, as *friendly societies* inglesas e as *mutualités* francesas, ainda naquela concepção liberal já referida, no lema do *help yourself*, ou seja, desvinculadas do Estado e de adesão nitidamente voluntária. Todavia, só raramente e em condições excepcionais um trabalhador, exclusivamente por esforço próprio teria economias para segurar-se convenientemente. Nesse sentido, o seguro em companhia comercial também não se mostrava como uma alternativa viável a maior parte dos trabalhadores. (LOPES, Helvécio Xavier. *Evolução histórica do seguro social*. *Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 293-294).

risco da autoridade; vi) e, por fim, teoria do risco ou seguro social.<sup>35</sup>

A primeira delas é a teoria da responsabilidade contratual, com origem francesa, em Marc Sauzet,<sup>36</sup> embora se tenha notícia de seu desenvolvimento também na Bélgica.<sup>37</sup> A responsabilidade do empregador independeria de culpa e decorreria de uma cláusula implícita “consoante a qual o patrão se obrigava a proteger o trabalhador contra todo acidente profissional”.<sup>38</sup>

Restrigia a responsabilidade às obrigações diretamente decorrentes do contrato de trabalho, o que deixava de fora as situações de caso fortuito ou de força maior, além de, em tese, permitir a exclusão da responsabilidade por cláusula contratual expressa, razão pela qual foi criticada por Raymond Saleilles.<sup>39</sup> Outrossim, dava ensejo à isenção de responsabilidade mediante a demonstração do cumprimento das normas legais e técnicas por parte do empregador. Implicava, portanto, numa proteção insuficiente,<sup>40</sup> consubstanciando mera presunção *iuris tantum* da culpa, e não propriamente a sua dispensa.<sup>41</sup>

A segunda teoria foi a do caso fortuito, proposta pelo italiano Guido Fusinato<sup>42</sup> e que se baseia no fato de que o empregador, como beneficiário do trabalho alheio, deve reparar os danos sofridos em consequência da atividade, por princípio de boa-fé, ainda que não se evidencie culpa. Fusinato admitia, no entanto, a transação sobre o direito do acidentado por cláusulas contratuais, razão pela qual sua teoria é objeto de crítica por parte de Mozart Victor Russomano.<sup>43</sup>

A teoria também foi objeto de censura por admitir um tratamento distinto entre caso fortuito e força maior. Para Alfredo Ruprecht, não se poderia tratar as situações de forma distinta pois, em ambos os casos, o evento escaparia da previsão humana, sendo

---

<sup>35</sup> RUPRECHT, Alfredo J. *Direito da seguridade social*. Revisão Técnica de Wladimir Novaes Martinez. São Paulo: LTr, 1996, p. 207-212.

<sup>36</sup> ARAÚJO JUNIOR, Francisco Milton. *Doença ocupacional e acidente de trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2013, p. 165.

<sup>37</sup> COSTA, Hertz Jacinto. *Manual de acidente do trabalho*. 8. ed. Curitiba: Juruá, 2015, p. 39.

<sup>38</sup> MAGANO, Octávio Bueno. *Lineamentos de infortunística*. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 7.

<sup>39</sup> No que foi contestado por Planiol que atribuiu interpretação mais ampla à teoria, não considerando válida à exclusão da responsabilidade, pois, quando decorrente de culpa, esta decorreria da lei e não do contrato. (COSTA, Hertz Jacinto. *Manual de acidente do trabalho*. 8. ed. Curitiba: Juruá, 2015, p. 39).

<sup>40</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 410.

<sup>41</sup> COSTA, Hertz Jacinto. Op. cit., p. 40.

<sup>42</sup> Autor de *Gli infortuni sul lavoro e il diritto civile*, de 1887.

<sup>43</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. *Comentários à lei de acidentes de trabalho*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 168, v. 1.

portanto, inevitável.<sup>44</sup>

Hertz Jacinto Costa entende que a teoria do caso fortuito, assim como a teoria do risco profissional, esta última tratada a seguir, diferenciam-se somente em extensão de conceito, sendo que aquela tem apenas fundamento jurídico, enquanto esta teria fundamento jurídico, econômico e social.<sup>45</sup>

A terceira teoria que buscou superar a teoria clássica da responsabilidade foi, então, a teoria da responsabilidade objetiva, desenvolvida por Raymond Saleilles e Louis Josserand.<sup>46</sup> Para estes autores, a culpa do empregador, aquiliana ou contratual, seria totalmente indiferente para o reconhecimento da responsabilidade, bastando o nexo entre o dano e o fato do trabalho. Fundamenta-se nos danos causados pela coisa, presente este risco ou vício, e decorre do dever, do titular ou do guardião, de zelar pela coisa.

Fundamenta-se no risco originado “pelo fato de coisa”,<sup>47</sup> de forma que empregador responde até mesmo pelo caso fortuito. Nem mesmo a prova do atendimento às regras de segurança do trabalho são suficientes para excluí-la.<sup>48</sup> Russomano aduz que, embora tenha alcance limitado, não incluindo atos de terceiros, como sabotagem e terrorismo, e mesmo o acidente de trajeto, a teoria da responsabilidade objetiva foi o passo mais decisivo rumo à teoria do risco profissional, que será tratada em sequência (quarta teoria).<sup>49</sup>

Reconheceu-se sua limitação, pois ela afastaria da hipótese de indenização os “casos de acidentes e enfermidades do trabalho em que os objetos de uso do empregador (ferramentas, maquinários, etc.)” não tenham intervindo ou contribuído para a lesão ou para doença, como no “caso de hérnias, varizes, acidente *in itinere*, quedas sofridas pelos operários em superfícies de pouca altura etc.”.<sup>50</sup> Ademais, permitiria a demonstração de que não teria decorrido da coisa, mas sim da culpa do trabalhador, o que também excluiria

---

<sup>44</sup> RUPRECHT, Alfredo J. *Direito da seguridade social*. Revisão Técnica de Wladimir Novaes Martinez. São Paulo: LTr, 1996, p. 274.

<sup>45</sup> COSTA, Hertz Jacinto. *Manual de acidente do trabalho*. 8. ed. Curitiba: Juruá, 2015, p. 40.

<sup>46</sup> Conforme COSTA, Hertz Jacinto. Op. cit., p. 40 e ARAÚJO JUNIOR, Francisco Milton. *Doença ocupacional e acidente de trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2013, p. 167. A distinção essencial entre ambos é que Saleilles aplicava a teoria tão somente à indústria (máquinas), enquanto que Josserand entendia que a obrigação do fato da indústria deveria ser substituída pelo fato das coisas (quaisquer coisas, como instrumentos de trabalho), ou seja, a noção de fato da indústria / risco profissional deveria ser substituída pela noção de fato das coisas / risco criado. (JOSSEAND, Louis. *De la responsabilité du fait des choses inanimées*. Da responsabilidade pelo fato das coisas inanimadas (extratos). Tradução de Jaime Meira do Nascimento. *Revista Direito GV*, v. 1, n. 1, p. 109/119, maio de 2005).

<sup>47</sup> MAGANO, Octávio Bueno. *Lineamentos de infelizmente*. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 7.

<sup>48</sup> Conforme COSTA, Hertz Jacinto. Op. cit., p. 40.

<sup>49</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. *Comentários à lei de acidentes de trabalho*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 169, v. 1.

<sup>50</sup> COSTA, Hertz Jacinto. Op. cit., p. 41.

a responsabilidade do empregador.<sup>51</sup>

Como asseverado, a quarta teoria desenvolvida foi a do risco profissional. Baseava-se na premissa de que, como o empreendedor goza de todas as benesses advindas de sua atividade econômica, é razoável que as decorrências negativas sejam suportadas por ele, ao invés de o serem pelo trabalhador. Representa um aprofundamento das teorias da responsabilidade objetiva<sup>52</sup> e do caso fortuito,<sup>53</sup> reconhecendo o papel social da atividade econômica, que deve internalizar todas as suas consequências, embora admita “regras tarifárias consubstanciadas em leis ou regulamentos de índole acidentários”, tendo caminhado por essa característica para o seguro social obrigatório. Inclui, na linguagem de Francesco Carnelutti, os riscos específicos da atividade econômica (risco inerente) ou das condições peculiares do trabalho (risco criado), não alcançando os riscos genéricos, a que estão sujeitos todos os indivíduos.<sup>54</sup>

A quinta teoria é a do risco da autoridade, desenvolvida por Andre Rouast e Paul Durand,<sup>55</sup> que representa uma reação à teoria do risco profissional, pois o fundamento da responsabilidade do empregador não seria a solidariedade com o trabalho produtivo, mas sim a subordinação e a dependência do trabalhador.<sup>56</sup> Encontra vantagem em relação à teoria da responsabilidade objetiva, por exemplo, porque origina-se não no risco da coisa – máquinas e ferramentas – do empregador, mas no exercício de direitos e deveres de organizar e dirigir a atividade econômica, além de ser bastante direta e abrangente.

Não exclui a ideia de risco profissional, embora justifique-se pelo caráter de subordinação e dependência do empregado em relação ao empregador, ao invés do risco que a atividade representa. É a que melhor explica a responsabilidade pelos acidentes *in itinere*,<sup>57</sup> ainda que tenha como limitação a exclusão de atividades laborativas despidas de subordinação.<sup>58</sup>

Por fim, desenvolve-se a sexta e última teoria, que é a do risco ou do seguro social, pela qual a responsabilização pelos acidentes do trabalho passa a ser coletiva, coberta por um seguro social, normalmente a cargo do empregador. E é aqui que são agrupados os papéis do Estado e do empregador na questão da proteção acidentária.

---

<sup>51</sup> MAGANO, Octávio Bueno. *Lineamentos de infortunistica*. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 9.

<sup>52</sup> ARAÚJO JUNIOR, Francisco Milton. *Doença ocupacional e acidente de trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2013, p. 168.

<sup>53</sup> COSTA, Hertz Jacinto. *Manual de acidente do trabalho*. 8. ed. Curitiba: Juruá, 2015, p. 40.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 41-44.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 44-45.

<sup>56</sup> ARAÚJO JUNIOR, Francisco Milton. *Op. cit.*, p. 169.

<sup>57</sup> COSTA, Hertz Jacinto. *Op. cit.*, p. 45.

<sup>58</sup> MAGANO, Octávio Bueno. *Lineamentos de infortunistica*. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 11.



Conquanto a adoção da teoria do risco ou do seguro social não necessariamente exclua a responsabilidade do empregador, face a cada ordenamento jurídico,<sup>59</sup> é com o desenvolvimento da ideia de risco e seguro social que a proteção acidentária ganha maior efetividade, além de dispensar boa parte dos requisitos legais ensejadores da responsabilidade civil do empregador, a indenização das vítimas deixa de depender da solvibilidade do empregador.

Deveras, se o direito não reconhecesse a responsabilidade social, qualquer recorrência de eventos acidentários, com ou sem culpa do empregador, poderia levar as empresas à bancarrota, o que implicaria num dano à própria sociedade, na medida em que tal fato levaria muitos ao desemprego.<sup>60</sup> O seguro social obrigatório apresentou-se “como único meio capaz de proteger, com eficiência, os economicamente fracos contra as vicissitudes fisiológicas e econômicas da vida moderna”.<sup>61</sup> Ademais, ao atribuir a responsabilidade pelo recolhimento do prêmio do seguro ao empregador, que assume o risco, evita ou diminui o custo social pelo evento acidentário.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Embora a implantação da teoria do risco social no ordenamento jurídico facilite o pagamento, tais instrumentos também interessam ao empregador, que acaba por se desonerar de boa parte de suas responsabilidades com base na legislação comum, embora seja recorrente a possibilidade de reclamações das instituições contra os empregadores, as denominadas ações regressivas, além de ser cabível, muitas vezes, a indenização suplementar ou mesmo adicional com base no direito comum.

<sup>60</sup> Não por acaso, os primeiros regimes de aposentadoria para inválidos ou idosos direcionaram-se apenas às classes de maior risco, como os marújos belgas (Lei de 21 de junho de 1844, sendo que a primeira lei belga sobre acidentes de trabalho data apenas de 1903) e da marinha mercante italiana e francesa, respectivamente em 1861 e 1885. Mesmo o primeiro sistema mais completo de seguro social, que abrangia também doenças e acidentes do trabalho, além da invalidez, velhice e morte, foi o austríaco, pela lei de 23 de maio de 1854, que criou as *Bruderdaden*, caixas de confraternidade mineira, de novo um sistema restrito à classe trabalhadora mais exposta a riscos. (LOPES, Helvécio Xavier. *Evolução histórica do seguro social. Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 294 e 295). Como se verá, as legislações inaugurais, datadas do final do século XIX, notabilizaram-se por um sistema de seguros de acidentes, privados ou públicos, sendo que não era obrigatório em alguns países, como na França e na Inglaterra.

<sup>61</sup> LOPES, Helvécio Xavier. *Op. cit.*, p. 294.

<sup>62</sup> Hoje, a ideia de seguro social vai muito além da proteção acidentária, tendo sua evolução passado por três fases bastante marcantes: i) período pré-guerras, até 1918, com proteção limitada a poucos eventos, em especial aqueles decorrentes de acidentes de trabalho. De forma geral, pode-se afirmar que fora da Europa, salvo pouquíssimas exceções, antes do final da primeira guerra mundial, não se legislou sobre segurança social e, particularmente, sobre a proteção acidentária; ii) período entre-guerras, de 1919 a 1945, com franca expansão da proteção previdenciária pelo mundo, marcada pela crescente intervenção estatal na matéria. Com efeito, após a primeira guerra mundial, concluídos os tratados de paz, a partir de 1919, a Organização Internacional do Trabalho passa a desenvolver papel relevantíssimo na disseminação da proteção acidentária, em especial com a implementação de seguros obrigatórios e com o aperfeiçoamento destes e ampliação a novas classes onde já existentes. Aqui também deve-se destacar que, após a Grande Depressão de 1929, no contexto das reformas políticas, econômicas e sociais do *New Deal*, o presidente Franklin Roosevelt criou o Comitê de Segurança Econômica, que incorporou recomendações à Lei de Seguridade Social de 1935, *Social Security Act*, em vigor a partir de 1940, que atendeu “de forma mais ampla às demandas sociais da classe trabalhadora”; iii) e no período pós-guerras, a partir de 1946, com a ampliação da cobertura e do atendimento do sistema de proteção social, alcançando-se o grau máximo do *Welfare State*, Estado de Bem Estar Social. (LOPES, Helvécio Xavier. *Evolução histórica do seguro social. Revista do Serviço Público*. Artigo

Embora se esteja estudando a evolução da proteção acidentária, vale salientar que uma das falhas desse seguro clássico era atribuir o mesmo valor de prêmio ao empregador que dava causa a muitos acidentes de trabalho, comparativamente aos demais empregadores, inclusive dentro de sua atividade econômica, de sorte que não havia uma efetiva equidade na forma de participação dos empregadores no custeio desse seguro social. Como se verá, além de o NTEP colaborar na apuração da natureza do evento potencialmente acidentário, em nosso ordenamento, foi a partir do FAP que se implementou a premissa de justiça social de que o grau de sinistralidade deve impactar diretamente no valor devido a título de seguro contra acidentes do trabalho.

## 1.2. As primeiras leis acidentárias e o modelo bismarckiano

A primeira concepção de um sistema que poderia ser chamado de seguro social foi implantando na Alemanha por Otto Leopold Eduard Von Bismarck-Schönhausen, a partir de 1883, com a criação do seguro-doença-maternidade dos assalariados da indústria e do comércio, posteriormente estendido aos trabalhadores da agricultura e do transporte,<sup>63</sup> Na sequência, em 1884, cria-se o seguro contra acidentes de trabalho e, em 1889, o seguro para invalidez e velhice.<sup>64</sup>

A lei que interessa aos fins do estudo é a de acidentes de trabalho, datada de 6 de julho de 1884. Embora de vanguarda, foi uma legislação já bastante completa, com um conceito amplo de acidente, com o estabelecimento de diversas obrigações de natureza assistencial ao empregador, e também com regras relativas à prevenção e à obrigação de comunicação do acidente. Mas o traço mais marcante foi o sistema de indenizações a cargo de um sistema de seguro obrigatório,<sup>65</sup> que concedia benefícios pecuniários para os dependentes e para o acidentado. Previa medidas tendentes a assegurar o pronto pagamento destes benefícios, com a instalação de máquina administrativa própria, inclusive com

---

originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 295. (IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 17. ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 45-47).

<sup>63</sup> LOPES, Helvécio Xavier. Evolução histórica do seguro social. *Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 294.

<sup>64</sup> MAGANO, Octavio Bueno; MALLET, Estevão. *O direito do trabalho na Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 4.; IBRAHIM, Fábio Zambitte. Op. cit., p. 46.

<sup>65</sup> PEREIRA, David Teles. *Breve síntese histórica da tutela dos acidentes do trabalho no ordenamento jurídico português: o seguro de acidentes de trabalho em especial (1913-2000)*. Disponível em <[http://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/A360FE54-74E9-43C0-963E-AD5AE3F96194/0/F34\\_Art1.pdf](http://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/A360FE54-74E9-43C0-963E-AD5AE3F96194/0/F34_Art1.pdf)> . Acesso em 27 set. 2016, p. 12.



arbitragem para solução de disputas. Havia limitação da aplicação da lei apenas às indústrias consideradas excepcionalmente perigosas<sup>66</sup> e não ofertava cobertura para infortúnios decorrentes de ato intencional e deliberado da vítima. A gestão ficou a cargo de associações patronais que formulariam o plano de seguros e de prevenção dos infortúnios. Adotou-se, já de início, a teoria do risco.<sup>67</sup>

A organização foi tão ampla e vanguardista que se atribui a legislações que se espelham na legislação alemã o qualificativo de modelo bismarckiano. Este sistema baseia-se na proteção garantida pelo Estado, mediante a arrecadação de contribuições compulsórias, sendo a proteção um direito público subjetivo do segurado,<sup>68</sup> em oposição ao sistema até então vigente de garantia privada, seja diretamente pelo empregador, seja por uma seguradora. Importante notar que, nesta primeira versão do modelo, não havia financiamento estatal do sistema, que era mantido pelas contribuições de empregadores e trabalhadores.<sup>69</sup>

Atualmente, na Alemanha, a concepção de um seguro social que engloba a proteção e prevenção acidentárias continua parecida com a lei de 1884. A matéria é tratada no Volume 7 do Código da Segurança Social Alemão (*Sozialgesetzbuch - SGB, VII*).<sup>70</sup>

As entidades responsáveis pelo seguro de acidentes legal são os institutos de seguros de acidentes do setor industrial e agrícola e os institutos de seguros de acidentes do setor público. São entidades sem fins lucrativos e as decisões são tomadas por grêmios compostos por representantes dos empregadores e dos trabalhadores, além da equipe de gestão da corporação. A questão relativa à prevenção acidentária é tratada com profundidade. Assume-se que a principal missão é evitar acidentes<sup>71</sup> e, nos referidos institutos, há um departamento técnico responsável pelo assunto.

O seguro para acidentes de trabalho e doenças profissionais é suportado

---

<sup>66</sup> MAGANO, Octávio Bueno. *Lineamentos de infortunistica*. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 14.

<sup>67</sup> PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016, p. 23.

<sup>68</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 17. ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 46 e 47.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>70</sup> SOZIALGESETZBUCH – SGB, de 7 de agosto de 1996. Vigente desde 1997. Disponível em <<http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/>>. Acesso em 19 out. 2016.

<sup>71</sup> De acordo com o SGB, VII, mas assumidamente diretriz antiga, conforme: GONÇALVES, Nair Lemos. *Contribuição para o estudo do direito comparado do trabalho alemão-brasileiro na parte relativa aos acidentes do trabalho*. Aula proferida no dia 1.º/10/59, no Curso de Extensão Universitária sobre "Aspectos do Direito Comparado do Trabalho Alemão-Brasileiro", realizado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a responsabilidade do Prof. A. F. Cesarino Júnior. Disponível em <[www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66332/68942](http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66332/68942)>. Acesso em 20 out. 2016.

integralmente pela entidade patronal.<sup>72</sup> As contribuições são fixadas a partir de uma base mínima uniforme entre as empresas,<sup>73</sup> mas também há outros fatores que levam em consideração o número de segurados,<sup>74</sup> a remuneração dos trabalhadores,<sup>75</sup> o risco da atividade<sup>76</sup> e também o número, a gravidade e o custo dos benefícios/sinistros causados pela empresa.<sup>77</sup>

Interessante notar que há sistema de contribuições pós-ocorrência dos custos. Embora tenha notas próprias, como esse sistema de contribuições pós-ocorrência, a fixação da contribuição assim como acontece no Brasil, após o advento do FAP, também se baseia, precipuamente, no risco da atividade e no grau de sinistralidade.

Em regra, não respondem os empregadores por indenizações, mas há exceções previstas, como nos casos de ato intencional.<sup>78</sup>

Entende-se por doenças profissionais somente aquelas decorrentes da atividade segurada e há relação de dezenas de doenças profissionais reconhecidas, embora se possa provar o caráter profissional de doenças que não constam da aludida lista.<sup>79</sup>

Quanto aos benefícios ofertados, há prestações em pecúnia, mas também em espécie e são de diversos tipos, desde tratamentos médicos, até auxílios para reintegração em vida social ou para a prática de um desporto de reeducação do acidentado.<sup>80</sup>

A Alemanha, portanto, teve papel de vanguarda em matéria de proteção acidentária, seja porque foi o berço da primeira lei acidentária, seja porque o seu sistema deu origem ao que hoje se denomina de modelo bismarckiano de securitização, marcado pelo financiamento privado, diretamente pelos interessados e, nessa medida, restrito à classe trabalhadora, com cobertura de necessidades sociais pontuais.

Com efeito, em sua primeira versão, da Lei de 1884, o sistema não contava com financiamento estatal, devendo ser mantido apenas pelas contribuições de

---

<sup>72</sup> Conforme informações disponibilizadas pela Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho. Disponível em:

<[http://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_pt.pdf)>. Acesso em 19 out. 2015, p. 7-8.

<sup>73</sup> § 161 SGB VII.

<sup>74</sup> § 155 SGB VII.

<sup>75</sup> § 153 SGB VII.

<sup>76</sup> § 157 SGB VII.

<sup>77</sup> § 162 SGB VII.

<sup>78</sup> Disponível em <<http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Gesetzliche-Unfallversicherung/Fragen-und-Antworten/was-leistet-die-unfallversicherung/inhalt.html>>. Acesso em 14 out. 2015

<sup>79</sup> Disponível em <[http://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_pt.pdf)>. Acesso em 19 out. 2015, p. 23.

<sup>80</sup> Ibidem, p. 23-25.

empregadores e trabalhadores, num regime de capitalização, razão pela qual afirma-se que o modelo bismarckiano não representa um sistema de segurança social em seu sentido mais estrito, adotando regras, ao menos de custeio, muito mais próximas da securitização privada. Ainda assim, foi inovador na instituição de um modelo de proteção estatal, mediante a arrecadação de contribuições compulsórias, que tornaram a proteção acidentária um verdadeiro direito público subjetivo do segurado,<sup>81</sup> em oposição ao sistema até então vigente de garantia privada, seja diretamente pelo empregador, seja por uma seguradora.<sup>82</sup>

Como se verá em sequência, a segurança social tal como concebida atualmente, é mais próxima do modelo inglês adotado no Plano Beveridge, embora nos sistemas estudados, a legislação, hoje, siga uma tendência de mescla de características próprias do modelo bismarckiano conjuntamente com aquilo que se descreverá como modelo beveridgiano.<sup>83</sup>

Por fim, relativamente ao panorama atual, o que se observa é que a Alemanha seguiu a tendência de socialização do seguro, expandindo o seu alcance, além de ter um aperfeiçoado sistema tanto de financiamento quanto de atividades preventivas.

### **1.3. A primeira lei acidentária inglesa e o advento do modelo beveridgiano**

Entre o advento da lei alemã em 1884 e da lei inglesa de 1897, outros países europeus promulgaram leis, como a Áustria, a Noruega e a Finlândia, mas cujos sistemas não foram tão inovadores quanto o modelo de Bismarck.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 17. ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 46-47.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>83</sup> Essa tendência de mescla decorre do fato de que, embora o sistema de repartição simples, próprio do modelo de Beveridge, represente uma garantia maior à cobertura dos riscos sociais, os Estados, de forma geral, têm se mostrado um mau aplicadores de recursos, comprometendo o presente ou futuro equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, de sorte que se opta pelo retorno a esses modelos bismarckianos de seguro social ou, como se verá em sequência, uma mescla dos sistemas, “como a securitização do esquema beveridgiano, ou seja, a fixação de benefícios calculados também em relação às contribuições individuais”. A este ponto, se retornará após a análise do modelo beveridgiano. (IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Op. cit.*, p. 52).

<sup>84</sup> A legislação austríaca sobre acidentes de trabalho data de 28 de dezembro de 1887. No ano seguinte, pela lei de 30 de março de 1888, foi criado o seguro-doença-maternidade. (LOPES, Helvécio Xavier. *Evolução histórica do seguro social*. *Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 294). A legislação norueguesa vem em seguida, em 1894 para industriários, tendo sido estendida aos marítimos em 1908. Fábio Zambitte Ibrahim aponta que já em 1885 a Noruega aprovou cobertura para acidentes de trabalho. (IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Op. cit.*, 2012). Outro país pioneiro foi a Finlândia, com lei acidentária promulgada em 1895, embora também restrita à indústria. (SAAD, Teresinha Lorena Pohlmann. *Responsabilidade civil da empresa – acidentes do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 1999, p. 35. LOPES, Helvécio Xavier. *Evolução histórica do seguro social*.

Um sistema que vem a se opor ao de Bismarck, como se observará em sequência, é o inglês, decorrente do Plano Beveridge. No entanto, ao estudar o sistema inglês de proteção acidentária, verifica-se que ele nasce de forma distinta daquilo que hoje se denomina de sistema beveridgiano e, mesmo atualmente, há outras notas particulares.

Em 1897, a Inglaterra promulga a sua lei, a *Workmen's Compensation Act*, adotando um esquema de proteção diferente da lei alemã de 1884, não prevendo assistência médica por parte do empregador ou do Estado e, ao invés de pensão aos dependentes, concedia apenas um benefício provisório. Ademais, o seguro não era obrigatório e não foi estabelecida qualquer estrutura administrativa própria que poderia zelar pela observância da lei.<sup>85</sup>

Não se admitia a configuração de acidente resultante de grave negligência do trabalhador, embora o empregador fosse responsável pelo infortúnio, independentemente de culpa. A proteção prevista era ainda restrita apenas aos trabalhadores em fábricas, minas, transportes e construções, tendo sido estendida à agricultura em 1900.<sup>86</sup>

Entretanto, em 1911, a classe trabalhadora inglesa como um todo já tinha proteção por seguro obrigatório para os eventos doença e invalidez, ficando de fora apenas o evento morte.<sup>87</sup>

Outras inovações relevantes viriam a ocorrer a partir do final da Segunda Guerra Mundial, com o Plano Beveridge<sup>88</sup> e com a Carta do Atlântico, que atribuem ao seguro social o meio mais “racional e eficiente de segurança política, econômica e demográfica”, destacando a responsabilidade do Estado como promotor do bem comum e a instituição de um pacto social de solidariedade.<sup>89</sup>

O Plano Beveridge, elaborado por Comissão presidida por Willian Henry Beveridge, foi publicado em dezembro de 1942, mas somente foi implementado entre 1944

---

*Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 295).

<sup>85</sup> MAGANO, Octávio Bueno. *Lineamentos de infortunistica*. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 15.

<sup>86</sup> LOPES, Helvécio Xavier. Evolução histórica do seguro social. *Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 295.

<sup>87</sup> Para a indústria do carvão, o sistema de reparação foi substituído pelo de seguro somente em 1934. (Ibidem, p. 295-297).

<sup>88</sup> BEVERIDGE, William. *Social insurance and allied services: report by Sr. William Beveridge*. New York: The Macmillan Company, 1942.

<sup>89</sup> LOPES, Helvécio Xavier. Op. cit., p. 297. Esse contexto da implementação das ideias keynesianas de intervenção estatal na economia não possam ser vistas sem menção ao anterior *New Deal*, conjunto de reformas políticas, econômicas e sociais promovidas pelos Estados Unidos em reação à Grande Depressão de 1929. (IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 17. ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 51).

e 1949. Tinha como objetivo manter elevados os níveis de emprego, alçando o seguro social a fator de evolução social e econômica.

Estabeleceu premissas até hoje relevantes em sistemas como o brasileiro, como a participação da sociedade na administração e na formulação de políticas públicas, de novas estratégias, inclusive quanto ao financiamento, à cobertura e ao atendimento do sistema.<sup>90</sup>

Manteve o conceito de financiamento compulsório, mas baseou-se na ideia de um sistemas de seguros públicos unificados e administrados por um único Ministério – com exceção da saúde, em razão de seu espectro amplo de atendimento<sup>91</sup> –, instituído para tal fim, além da previsão de um sistema de contribuição uniforme, ou seja, a princípio, repeliu a ideia de contribuições distintas por tipo de cobertura.

Esses seguros deveriam cobrir todos os cidadãos, independentemente do nível de renda, mas Beveridge preocupou-se com o aumento da expectativa de vida, recomendando aposentadorias com idades mais avançadas, para manter a estabilidade do sistema e a manutenção dos trabalhadores no mercado de trabalho, propondo benefícios aos que se aposentassem em tempo futuro e combatendo a ideia de que a inatividade precoce poderia colaborar na redução do desemprego.

A partir do Plano Beveridge, a proteção social passa a abranger todos os principais riscos da população, incluindo, portanto, os direitos à saúde, à assistência e à previdência. Assim, embora o seguro social tenha se originado do mesmo contexto de “lutas por melhores condições de trabalho”,<sup>92</sup> a ideia de um sistema amplo de proteção social mostra-se de tal importância para o Estado que o acidente de trabalho passa a ser apenas um dos muitos eventos a serem cobertos.

Dada a sua amplitude de cobertura e atendimento – *from the cradle to the grave* –, incluindo direitos muito variados, desde a preparação profissional até o seguro desemprego, o Plano Beveridge é tido como o verdadeiro responsável pela origem dessa noção mais completa de seguridade social, ampliando o antigo conceito de seguro social

---

<sup>90</sup> Prevê a CF: Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

“Art. 194. (...)”

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

(...)

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.”

<sup>91</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 17. ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 50.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 51.

para as áreas da saúde e da assistência social,<sup>93</sup> além de integrar a cobertura dos eventos acidentários. Embora seu relatório reconheça as vantagens de um sistema privado e autônomo de seguro de acidentes, as desvantagens seriam maiores, como a possibilidade de falência do empregador e as discussões sobre a natureza ou origem do evento.<sup>94</sup>

Nessa concepção, o Estado passa a contribuir juntamente com trabalhadores e empresas, formando a tríplice fonte de custeio, sendo que o modelo de Beveridge repelia qualquer tipo de isenção, dada a natureza contributiva e compulsória do sistema e da necessidade de manutenção de seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Como visto, embora tenham sido consignadas diversas preocupações com um financiamento adequado desse conjunto de seguros, o Plano Beveridge adota um sistema de repartição simples, com a assunção dos riscos pelo Estado, distanciando-se da técnica de capitalização do modelo bismarckiano,<sup>95</sup> o que representa uma ampliação da garantia da sociedade, mas também mostrou-se economicamente perigoso, pois o Estado, de forma geral, tem se mostrado um mau aplicador de recursos, de sorte que, embora de excelente rigor técnico, na prática, as políticas de segurança social baseadas no modelo beveridgiano afastaram-se muitas vezes do apregoado comprometimento com o equilíbrio financeiro e atuarial.<sup>96</sup>

Hoje, a Inglaterra parece seguir um caminho distinto do Plano Beveridge. O sistema de seguridade social oferta benefícios lineares e baseados no grau de incapacidade das vítimas de acidentes de trabalho e de doenças ocupacionais, independentemente da incapacidade ser temporária ou permanente. Não há benefícios diferenciados daqueles decorrentes do sistema geral de seguridade social, pelo simples da morte ter decorrido de acidente ou doença ocupacional. Além de restrito quanto aos benefícios, este sistema de cobertura de natureza pública é bastante módico. A maior parte das indenizações por responsabilidade civil decorrentes de acidentes de trabalho são cobertas por um seguro privado obrigatório. O seguro é executado por instituições comerciais que, muitas vezes,

---

<sup>93</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 17. ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 48.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 51-52.

<sup>96</sup> Daí a tendência já aludida “a um retorno dos modelos bismarckianos de seguro social” ou a uma mescla dos sistemas, “como a securitização do esquema beveridgiano, ou seja, a fixação de benefícios calculados também em relação às contribuições individuais”. (*Ibidem*, p. 52). Até o Reino Unido, berço do Plano Beveridge, atribui um mínimo assegurado a todos, paralelo a um sistema de previdência complementar. No caso dos acidentes de trabalho, também se garante um benefício mínimo, que é suplementado por um seguro privado, a cargo do empregador.

lidam com outras espécies de seguros privados, num mercado bastante competitivo.<sup>97</sup>

#### 1.4. O desenvolvimento da responsabilidade sem culpa na França

No ano seguinte à promulgação da primeira lei inglesa, França e Itália promulgam as suas leis.<sup>98</sup> Na França, diante dos princípios liberais, houve grande resistência à intervenção estatal na questão acidentária, razão pela qual foram consumidos dezoito anos de debates políticos para a aprovação de sua “Lei sobre a Segurança no Trabalho”, em 9 de abril de 1898.

Neste debate, como já mencionado anteriormente quando se tratou do desenvolvimento de novos fundamentos ou teorias para a responsabilidade civil, é destacado o papel atribuído a Raymond Saleilles que, ao conferir nova interpretação aos dispositivos do Código Napoleônico sobre responsabilidade civil, concluiu que, nas atividades perigosas ou de risco acentuado, o direito à indenização decorreria da mera prova do fato.<sup>99</sup>

Antes do advento da “Lei sobre a Segurança do Trabalho”, a tese de Raymond Saleilles chegou a ser albergada pela Corte de Cassação francesa, no caso conhecido com *Arrêt Teffaine*, no qual se decidiu pela aplicação do art. 1.384 do Código Civil francês para estabelecer a presunção de culpa do empregador por acidente de trabalho em máquinas ou outros em equipamentos ou materiais de indústria.<sup>100</sup>

Não por acaso, pouco tempo depois, é promulgada a lei de 1898, uma lei acidentária aplicável exatamente nas atividades então consideradas perigosas. Certamente foi uma reação à possível ampliação da responsabilidade civil do empregador por decisões judiciais decorrentes da teoria do referido autor.<sup>101</sup> Com efeito, a legislação acidentária,

---

<sup>97</sup> Legislação principal: *Social Security Contributions and Benefits Act 1992*; *Social Security Administration Act 1992*; *Social Security Act 1998*. Conforme informações disponibilizadas no sítio da Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho. Disponível em <[https://oshwiki.eu/wiki/International\\_comparison\\_of\\_occupational\\_accident\\_insurance\\_system](https://oshwiki.eu/wiki/International_comparison_of_occupational_accident_insurance_system)>.

<sup>98</sup> No mesmo ano, a Dinamarca também promulga sua lei acidentária, restrita à indústria, mas estendida à marinha mercante em 1905 e para a agricultura em 1908. (SAAD, Teresinha Lorena Pohlmann. *Responsabilidade civil da empresa – acidentes do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 1999, p. 35).

<sup>99</sup> Vide Capítulo 1, no item 1.1.1., a descrição da teoria da responsabilidade objetiva.

<sup>100</sup> HIRONAKA, Giselda Maria F. Novaes. *Responsabilidade pressuposta*. São Paulo: Del Rey, 2005, p. 136. PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016, p. 23-24.

<sup>101</sup> Os comerciários, por exemplo, somente foram contemplados por proteção acidentária específica a partir de 1906. (LOPES, Helvécio Xavier. Evolução histórica do seguro social. *Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 295).



além de surgir como restrita às atividades perigosas ou de risco, trazia meras garantias à insolvibilidade do empregador, não representando propriamente um sistema de proteção acidentária.

O seguro era facultativo, pois o seguro obrigatório foi considerado contra o princípio da autonomia das vontades individuais, na época um dogma no direito francês.<sup>102</sup>

<sup>103</sup> A obrigatoriedade, em verdade, restringia-se à criação de fundos de garantia, de sorte que não se protegia propriamente o risco acidentário, mas sim o risco de insolvibilidade do empregador.

Ademais, na lei de 1898, a proteção *a priori* era limitada. Para eventual indenização suplementar com base no direito comum, deveria restar caracterizada a “falta inescusável do empregador”. Nesta hipótese, a suplementação seria fixada conforme a gravidade da culpa empresarial e estava limitada ao percentual de incapacidade do trabalhador.<sup>104</sup>

A Lei de 1898, previu um procedimento próprio para cobrança dos créditos acidentários<sup>105</sup> e abrangia apenas o acidente súbito,<sup>106</sup> excluindo as doenças ocupacionais<sup>107</sup>. As indenizações ao acidentado e dependentes eram sob forma de renda vitalícia ou temporária e também havia previsão de indenização única, além de prestações assistenciais como auxílio-funeral, assistência médica e financeira.

Embora com sucessivas alterações legislativas, o seguro somente passa a ser obrigatório em 1946,<sup>108</sup> quando a lei francesa integrou os acidentes do trabalho e doenças ocupacionais no seguro obrigatório de Estado,<sup>109</sup> sendo criado um verdadeiro sistema de seguridade social. A responsabilidade individual do empregador, então, passou a ser

---

<sup>102</sup> MAGANO, Octávio Bueno. *Lineamentos de infortunistica*. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 15.

<sup>103</sup> Nos anos seguintes, houve progresso, principalmente com a ampliação dos setores produtivos abrangidos pela responsabilidade decorrente do risco da atividade. (PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016, p. 24).

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>105</sup> MAGANO, Octávio Bueno. *Op. cit.*, p. 15. PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *Op. cit.*, p. 24.

<sup>106</sup> Magano afirma que a lei incluía as moléstias profissionais, mas Amaury, que parece estar com a razão, assevera que a lei “não se estendia às doenças do trabalho” e que somente em 1919, com a Lei de 25 de outubro, houve a extensão da responsabilidade objetiva às doenças ocupacionais. (MAGANO, Octávio Bueno. *Op. cit.*, p. 15. PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *Op. cit.*, p. 24).

MAGANO, Octávio Bueno. *Lineamentos de infortunistica*. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 15.

PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016, p. 24.

<sup>107</sup> PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *Op. cit.*, p. 24.

<sup>108</sup> LOPES, Helvécio Xavier. Evolução histórica do seguro social. *Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 297.

<sup>109</sup> OLIVEIRA, Luciana Estevan Cruz de. *A integração da culpa e do risco na responsabilidade civil dos acidentados do trabalho*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2013, p. 56-58.



coletiva, com base em seguro a que estavam obrigados os empregadores em geral.<sup>110</sup>

Hoje, o prêmio pelo seguro contra acidentes de trabalho é calculado individualmente no caso das grandes empresas, mas para empresas menores leva-se em consideração o risco do segmento econômico.<sup>111</sup>

Como são responsáveis pelo pagamento dos benefícios às vítimas, as denominadas *Caisses Mutualistes* (Fundos), inclusive, sub-rogam-se em eventuais direitos do trabalhador face ao empregador (direito de regresso).<sup>112</sup>

Essa síntese evolutiva do sistema francês permite identificar as origens da responsabilização objetiva tendo por fundamento não apenas a socialização do risco, mas especialmente a concepção defendida por Raymond Saleilles de que, nas atividades perigosas ou de risco acentuado, a responsabilidade decorre da mera prova do fato, o que incluía, de certa forma, o risco profissional.<sup>113</sup> Se, por um lado, na França o seguro obrigatório sofreu resistência, por outro, foi lá que foram desenvolvidas bases importantes da responsabilidade objetiva.<sup>114</sup>

### **1.5. O desenvolvimento da legislação acidentária na Itália e as particularidades do nexo de causalidade das doenças ocupacionais**

A Itália do final do século XIX, recém unificada, era pouco desenvolvida industrialmente. Conforme senso de 1881, quase 60% da população economicamente ativa trabalhava na agricultura e a participação da indústria no PIB não alcançava 20%.<sup>115</sup> Mesmo assim, a adoção de um sistema de responsabilidade civil baseado na culpa

---

<sup>110</sup> *Ordonnances* de 4 e 19 de outubro de 1945 e lei de 30 de outubro de 1946, conforme PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016, p. 24.

<sup>111</sup> Conforme informações disponibilizadas no sítio da Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho. Disponível em: <[https://oshwiki.eu/wiki/International\\_comparison\\_of\\_occupational\\_accident\\_insurance\\_system](https://oshwiki.eu/wiki/International_comparison_of_occupational_accident_insurance_system)>. Acesso em 20 out. 2016.

<sup>112</sup> PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. Op. cit., p. 25 e 45. Quanto aos benefícios, a regulamentação consta do Livro IV (artigos L. 411-1 et seq) do *Code de la sécurité sociale*.

<sup>113</sup> Como afirmado anteriormente, ao tratar da teoria da responsabilidade objetiva, Russomano já apontava que o desenvolvimento desta teoria foi o passo mais decisivo rumo à teoria do risco profissional. (RUSSOMANO, Mozart Victor. *Comentários à lei de acidentes de trabalho*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 169, v. 1).

<sup>114</sup> JOSSERAND, Louis. *De la responsabilité du fait des choses inanimées*. Paris: A. Rosseau, 1897, p. 105-106. *Apud* ROUAST, André; GIVORD, Maurice. *Traité du Droit des accidents du travail et des maladies professionnelles*. Paris: Dalloz, 1934, p. 21.

<sup>115</sup> SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da; LOUREIRO, Alexandre Pinto. Evolução e perspectivas atuais dos sindicatos patronais. *Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 185-230, jan./jun. 2006, p. 195.

implicava na falta de responsabilização e, conseqüentemente, no desinteresse na prevenção de acidentes.

A Lei n. 1.473, de 1883, deu reconhecimento jurídico à *Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni sul lavoro degli operai*, que era constituída por acordo entre algumas instituições financeiras. O seguro era opcional e havia concorrência com outras instituições.<sup>116</sup> Com tal sistema facultativo, os empregadores continuavam preferindo correr o risco de ações judiciais indenizatórias,<sup>117</sup> que era baixo, pois, de acordo com o artigo 1151 do Código Civil de 1865, o trabalhador acidentado, para ser indenizado, deveria demonstrar a culpa e o nexo de causalidade entre o acidente e o fato ilícito do empregador.<sup>118</sup>

Giovanni Cazzetta, ao descrever os debates da época e relatar a relevante posição de Guido Fusinato, autor da teoria do caso fortuito, confirma a crítica de que o direito comum vigente não se adequava mais às necessidades sociais, que não havia evoluído desde o direito romano, enquanto a realidade social expunha o surgimento de um contrato que era um produto novo, decorrente do desenvolvimento econômico, político e jurídico, e que se caracterizaria pela desigualdade das partes.<sup>119</sup> Muito se discutiu se a solução para os acidentes de trabalho deveria ter por base uma solução civilista ou se deveria haver uma solução publicísta, com a adoção de um seguro obrigatório para atividades de risco. Ambas as soluções, civilista ou publicista, passavam a tomar por base a teoria de Guido Fusinato.<sup>120</sup>

A opção, então, desde a primeira lei acidentária italiana, de 17 de março de 1898,<sup>121</sup> foi pelo seguro obrigatório para atividades de risco, de início restrita a poucos ramos industriais, razão pela qual necessitou ser complementada em 1903.<sup>122</sup> Com o seguro, eximiu-se o empregador de responder com base nas normas de direito comum,

---

<sup>116</sup> Conforme *Sistema Informativo Unificato per le Soprintendenze Archivistiche – SIUSA*. Disponível em <<http://siusa.archivi.beniculturali.it/cgi-bin/pagina.pl?TipoPag=profist&Chiave=148>> . Acesso em 30 set. 2016.

<sup>117</sup> PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016, p. 28.

<sup>118</sup> DEL GIUDICE, Federico; MARIANI, Federico; SOLOMBRINO, Mariarosaria. *Legislazione e previdenza sociale*. 21. ed. Napoli: Simone Edizione Giuridiche, 2008, p. 504.

<sup>119</sup> CAZZETTA, Giovanni. *Per la storia del pensiero moderno*. Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Direito e trabalho in Itália tra otto e novecento. Milano: Giuffrè, 2007, p. 104-105.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 105. Lembre-se aqui que, conforme Hertz Jacinto Costa, a teoria do caso fortuito e a teoria do risco profissional diferenciam-se apenas em extensão de conceito, sendo que aquela tem apenas fundamento jurídico, enquanto que esta teria fundamento jurídico, econômico e social. (COSTA, Hertz Jacinto. *Manual de acidente do trabalho*. 8. ed. Curitiba: Juruá, 2015, p. 40).

<sup>121</sup> Lei n. 80/1898. Disponível em <<http://www.medisoc.it/legge-17-marzo-1898-n-80/>>. Acesso em 20 abr. 2016.

<sup>122</sup> MAGANO, Octávio Bueno. *Lineamentos de infortunística*. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 15-16.

salvo se a conduta empresarial caracterizasse crime de ação pública, hipótese em que caberia a indenização suplementar.<sup>123 124</sup>

Na Itália, hoje continua-se a defender a teoria do risco profissional, atribuindo responsabilidade ao empregador, mas junto a ela afirma-se haver um princípio constitucional de solidariedade, conforme artigo 38 da Constituição Italiana, de 1947, pelo qual toda a coletividade está organizada para suportar os riscos sociais.<sup>125 126</sup>

A unificação dos seguros sociais remonta ao *Regio Decreto* n. 264, de 23 de março de 1933, que criou o INFAIL – *Istituto Nazionale Fascista per l'Assecurazione contro gli infortuni sul lavoro*, atualmente *INAIL - Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, que está sob a supervisão do *Ministerio del lavoro*,<sup>127</sup> embora haja algumas categorias bem específicas de trabalhadores sujeitos a entes específicos.<sup>128</sup>

Tem-se um sistema de seguridade social administrado e garantido pelo referido ente público e que, segundo Alberto Levi,<sup>129</sup> é incumbido não só de gerir o seguro obrigatório contra os acidentes do trabalho, mas tem ainda a incumbência de financiar projetos voltados à experimentação, em matéria de segurança do trabalho, buscando soluções inovadoras e instrumentos de natureza organizacional e de gestão inspirados nos princípios de responsabilidade social das empresas.<sup>130</sup>

As atividades de securitização obrigatória estão contidas no art. 1º (*pressuposti oggettivi*) e os sujeitos no art. 4º (*pressuposti soggettivi*) do *Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124*. As situações previstas são de grande alcance e incluem trabalhadores cuja *attività comporti una più intensa esposizione al rischio*, inclusive todos os trabalhos manuais prestados de forma subordinada.<sup>131</sup> Considera-se a relação jurídica automaticamente formada pela verificação das hipóteses

---

<sup>123</sup> LOPES, Helvécio Xavier. Evolução histórica do seguro social. *Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 297.

<sup>124</sup> Art. 24 da Lei n. 80/1898 e art. 10 *Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124*.

<sup>125</sup> DEL GIUDICE, Federico; MARIANI, Federico; SOLOMBRINO, Mariarosaria. *Legislazione e previdenza sociale*. 21. ed. Napoli: Simone Edizione Giuridiche, 2008, p. 505.

<sup>126</sup> Em matéria de Seguridade Social italiana cabe destacar o *Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124* e também o *Decreto Legislativo n 38*, de 23-02-2000.

<sup>127</sup> DEL GIUDICE, Federico; MARIANI, Federico; SOLOMBRINO, Mariarosaria. Op. cit., p. 501.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 506.

<sup>129</sup> LEVI, Alberto. Meio ambiente de trabalho e desenvolvimento sustentável: a responsabilidade socioambiental na legislação italiana e na União Europeia. In: MANNRICH, Nelson et al. *Responsabilidade socioambiental*. Novos desafios no Direito do trabalho. Porto Alegre: Lex Magister, 2016, p. 43.

<sup>130</sup> Art. 11, § 5, do Dec. Leg. n. 81/2008.

<sup>131</sup> DEL GIUDICE, Federico; MARIANI, Federico; SOLOMBRINO, Mariarosaria. Op. cit., p. 507.

legais, conforme *principio di automaticità assicurazione*.<sup>132</sup>

Os empregadores têm um enquadramento próprio conforme a atividade,<sup>133</sup> variando, assim, a contribuição (*premio*) devida por eles.<sup>134</sup> Quanto mais perigosa é a atividade, maior é o prêmio, que corresponde a um percentual (*tasso di premio*) sobre a remuneração.<sup>135</sup> A taxa leva em consideração a situação específica da empresa, em função das ocorrências acidentárias e outras variáveis, como a implementação de medidas de prevenção e de proteção para segurança do emprego, de modo que está sujeita a flutuações para mais ou para menos.<sup>136</sup> O pagamento é antecipado, com base numa estimativa dos salários que serão pagos, sendo o valor ajustado no ano seguinte, com base nas remunerações efetivamente pagas no exercício.<sup>137</sup>

Tais disposições valem igualmente para as doenças ocupacionais. Estas estão previstas em tabela que prevê a doença organizada por fatores causais – agentes físicos, químicos, etc. –, o tipo de atividade laborativa que expõe a risco e o termo dentro do qual a doença tem que surgir para considerada automaticamente indenizável.<sup>138</sup> A consequência do surgimento fora do prazo é que deverá haver prova não só da atividade de risco e da doença indicada, mas também do nexo causal (*nesso eziologico*).<sup>139</sup>

Há ainda uma lista de doenças de provável (*elevata ou limitata probabilità*) e possível (*possibile*) origem laborativa, que buscam tornar mais fácil o reconhecimento da origem ocupacional. Além de facilitar a demonstração da origem ocupacional, a verificação de doença da origem ocupacional provável ou possível é levada em conta para apuração de dados estatísticos, a fim de contribuir para a revisão da tabela de doenças

---

<sup>132</sup> Por isso que se afirma que para empregados as prestações ofertadas pelo *INAIL* independem do adimplemento das obrigações contributivas por parte do empregador. (DEL GIUDICE, Federico; MARIANI, Federico; SOLOMBRINO, Mariarosaria. *Legislazione e previdenza sociale*. 21. ed. Napoli: Simone Edizione Giuridiche, 2008, p. 505-507, p. 529).

<sup>133</sup> Articolo 49 Legge 88/1989.

<sup>134</sup> Estabelece o art. 27 do *Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, que la spesa dell'assicurazione è a esclusivo carico del datore di lavoro*.

<sup>135</sup> DEL GIUDICE, Federico; MARIANI, Federico; SOLOMBRINO, Mariarosaria. Op. cit., p. 514.

<sup>136</sup> Para trabalhadores rurais o recolhimento é diferente e não leva em conta o risco da atividade. (Ibidem, p. 516).

<sup>137</sup> Idem.

<sup>138</sup> *La tutela assicurativa per le malattie professionali ricorre nelle stesse circostanze oggettive e soggettive in cui ricorre l'obbligo dell'assicurazione per infortuni, compreso in determinati casi il rischio ambientale (...) devono essere contratte nell'esercizio e a causa delle lavorazioni tassativamente indicate (...) L'esposizione all'agente o sostanza nocivi non deve essere occasionale ovvero deve costituire una componente abituale e sistematica dell'attività professionale del lavoratore e deve essere intrínseca alle sue mansioni*. (Ibidem, p. 522 e 523).

<sup>139</sup> Ibidem, p. 524 e 525.

ocupacionais.<sup>140</sup> A apuração desses dados estatísticos e a evolução da ciência epidemiológica vem possibilitando o constante aprimoramento das listas.<sup>141</sup>

Se a doença não está prevista, o caráter taxativo da lista não pode ser oposto para negar a indenização, mas deve o trabalhador demonstrar o nexo causal, conforme decisão orientação da *Corte costituzionale*.<sup>142</sup>

As prestações ofertadas pelo *INAIL* podem ser pecuniárias ou em serviços de saúde, sendo que as pecuniárias normalmente constituem pagamentos mensais, enquanto durar a incapacidade e, no caso da indenização por dano biológico, pode haver, em certas circunstância, uma indenização em montante fixo.<sup>143</sup>

Cumprе salientar novamente que desde a primeira lei italiana acidentária, de 1898, se por um lado introduziu-se a obrigatoriedade do seguro, a cargo do empregador, para algumas atividades, garantindo o pagamento aos empregados dos segmentos econômicos alcançados pela lei, por outro lado, eximiu-se o empregador de responder com base nas normas de direito comum, salvo se a conduta empresarial caracterizasse crime de ação pública, hipótese em que caberia a indenização suplementar.<sup>144</sup>

Embora se abrisse mão da reparação integral, entendeu-se como avanço pois, ao menos, garantir-se-ia um benefício certo, tempestivo e automático, mesmo para as hipóteses de ocorrência sem culpa do empregador. Tal compreensão foi mitigada com o passar das décadas, com base em sucessivas, porém tímidas, progressões relativamente à regra da exoneração da responsabilidade civil salvo caracterização de crime de ação pública.<sup>145</sup>

Como se vê, o sistema italiano tem notas bastante particulares e complexas, desde a fixação do prêmio ou taxa que, além de constituir um pagamento antecipado, com base numa estimativa dos salários, cujos valores são posteriormente ajustados, o seu valor leva em conta a situação específica da empresa, como as ocorrências acidentárias. Mas o que mais chama a atenção é que a determinação do *quantum* considera ainda a implementação efetiva de medidas de prevenção e proteção para segurança do emprego,

---

<sup>140</sup> DEL GIUDICE, Federico; MARIANI, Federico; SOLOMBRINO, Mariarosaria. *Legislazione e previdenza sociale*. 21. ed. Napoli: Simone Edizione Giuridiche, 2008, p. 524 e 525.

<sup>141</sup> *la malattia è indicata, ove possibile, com la sua denominazione scientifica grazie all'evoluzione della scienza epidemiológica che ha consentito di indicare com esattezza le patologie tabellate per le quali opera la presunzione legale dell'origine lavorativa*. (Ibidem, p. 526).

<sup>142</sup> Ibidem, p. 524.

<sup>143</sup> Ibidem, p. 529 a 537.

<sup>144</sup> Art. 24 da Lei n. 80/1898 e art. 10 *Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124*.

<sup>145</sup> PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016, p. 28-33, p. 45- 46.

regra aparentemente de difícil aplicação, mas extremamente justa no sentido de premiar diretamente aquele que investe no meio ambiente do trabalho seguro.

Outra complexidade do sistema refere-se à presunção donexo, que depende da manifestação do agravo em determinado período, para que possa ser automaticamente indenizável, além de conter uma lista de doenças de provável (*elevata* ou *limitata probabilità*) e possível (*possibile*) origem laborativa, que não levam à presunção propriamente dita, embora tornem mais fácil o reconhecimento da origem ocupacional.

## 1.6. As leis acidentárias na Espanha e em Portugal

A legislação acidentária, na Espanha, somente veio à lume em 1900, trazendo um conceito amplo de acidente de trabalho e, na prática, teve interpretação e aplicação ampliativa. Houve previsão de seguro facultativo e minuciosa especificação das responsabilidades do empregador.<sup>146</sup> O *Instituto Nacional de Previsión* foi criado em 1908, e nele se integravam as caixas que faziam a gestão dos seguros sociais que surgiam à época. O seguro somente passou a ser obrigatório entre 1931 e 1932.<sup>147</sup>

Hoje, na Espanha, a proteção acidentária é ofertada pelas *Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*, que são associações privadas de empresas e, para funcionamento, necessitam de aprovação do Ministério do Emprego e da Seguridad Social, autoridade de supervisão das entidades.<sup>148</sup>

Atualmente, há 20 *Mutuas* na Espanha<sup>149</sup>, as quais, além do seguro, também podem ofertar serviços próprios de prevenção.<sup>150</sup> Caso o empregador não faça adesão a uma instituição dessas, a garantia aos trabalhadores será feita pelo *Instituto Nacional de*

---

<sup>146</sup> MAGANO, Octávio Bueno. *Lineamentos de infortunistica*. São Paulo: Bushatsky, 1976, p. 16.

<sup>147</sup> LOPES, Helvécio Xavier. Evolução histórica do seguro social. *Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 297.

<sup>148</sup> Estabelece o artigo 40, 2, da Constituição Espanhola de 1978:

*Artículo 40*

(...)

2. *Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.*

<sup>149</sup> De acordo com *Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo*. Disponível em <<http://www.amat.es/mutuas.3php>>. Acesso em 15 mai. 2016.

<sup>150</sup> FERNÁNDEZ DOMINGUEZ, Juan José. *Responsabilidad de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*. Madrid: CDN, 1995, p. 45.



*Seguridad Social*.<sup>151</sup>

Quanto às doenças ocupacionais, o Real Decreto n. 1299, de 10 de novembro de 2006, aprova o quadro das *enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro*. No anexo 2 do referido normativo, constam *enfermedades cuyo origen profesional se sospecha, que figura como anexo 2, y cuya inclusión en el anexo 1 podría contemplarse en el futuro*, as quais, conforme artigo 5º, uma vez diagnosticadas, implicam em notificação obrigatória aos órgãos competentes.

O sistema é financiado por contribuições patronais, cujas alíquotas incidentes sobre a folha de pagamento variam de 0,81% a 16,2%, dependendo do risco, mas a contribuição média é de cerca de 2%. Há majoração das próprias prestações em caso de negligência da entidade patronal nos cuidados com a saúde e segurança no trabalho.<sup>152</sup> As prestações também incluem o ressarcimento por despesas decorrentes do evento acidentário, com ampla responsabilidade pelos custos com cuidados de saúde das vítimas<sup>153</sup>.

Em Portugal, a questão acidentária foi tratada por lei própria somente em 1913, a Lei n. 83, de 24 de julho. Até então, a indenização pelos acidentes de trabalho decorria da previsão contida no Código Civil Português de 1867 – artigo 2.398 –, elaborado sob a ótica da teoria da culpa. Todavia, assim como aconteceu em outros países, a “questão social” tornou imperioso um novo tratamento jurídico.<sup>154</sup>

Referida lei trouxe um sistema de reparação de acidentes de trabalho com responsabilidade objetiva decorrente da periculosidade criada pela máquina e da premissa de que como é o empregador que extrai as maiores vantagens do desenvolvimento de sua atividade econômica, deve ele arcar com as consequências nefastas da mesma.<sup>155</sup>

---

<sup>151</sup> O sistema é, portanto, híbrido pois há empresas cujos trabalhadores estão vinculados a uma *mutua* e outras cujos trabalhadores têm proteção direta do INSS.

<sup>152</sup> Conforme informações disponibilizadas pela Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho. Disponível em <

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Spain\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Spain_pt.pdf)> Acesso em 18 mai. 2016, p. 25.

<sup>153</sup> Conforme informações disponibilizadas no sítio da Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho. Disponível em: <[https://oshwiki.eu/wiki/International\\_comparison\\_of\\_occupational\\_accident\\_insurance\\_system](https://oshwiki.eu/wiki/International_comparison_of_occupational_accident_insurance_system)>. Acesso em 20 out. 2016.

<sup>154</sup> PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016, p. 33.

<sup>155</sup> O risco profissional era então definido como aquele inerente ao exercício da indústria e capaz de expor os trabalhadores aos desastres. (MAGALHÃES, José Maria Vilhena de. *Seguro contra acidentes de trabalho*. Lisboa: Empresa Lusitana, 1913, p. 81, *apud* PEREIRA, David Teles. *Breve síntese histórica da tutela dos*

Todavia, o seguro obrigatório somente veio a ser instituído pelo Decreto n. 5.637, de 10 de maio de 1919, que ainda estendeu a lei anterior a todos os trabalhadores.<sup>156</sup> O sistema adotado foi de tarifação dos danos, impedindo a reparação integral. Era restrito aos trabalhadores diretamente ligados ao risco das atividades, o que foi posteriormente superado, não sendo necessária relação direta da ocorrência com a natureza do trabalho exercido, de forma que a doutrina aponta que houve uma substituição da teoria do risco profissional pela teoria do risco de autoridade, que implica numa responsabilidade genérica daquele que dirige o empreendimento econômico.<sup>157</sup>

Tal desenvolvimento se deu com a passagem da Lei n. 83/1913 para a Lei n. 1.942, de 27 de julho de 1936. O conceito de acidente de trabalho foi alargado a partir da substituição desta última pela Lei n. 2.127, de 3 de agosto de 1965, sem que se possa esquecer do papel vanguardista desempenhado pela jurisprudência, nesse longo intervalo de tempo.<sup>158</sup>

A Constituição da República Portuguesa, de 1976, estabelece em seu art. 59, 1, *f*, que “todos os trabalhadores (...) têm direito (...) à assistência e justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional”. Já o art. 63, 3, garante a segurança social a todos e estipula que o sistema deve proteger os cidadãos em todas as situações “de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”.

Após o advento do novo regime constitucional, a Lei n. 100, de 13 de setembro de 1997, que teve vigência até 2009, tratou da proteção acidentária, mas o Código do Trabalho Português – Lei n. 7, de 12 de fevereiro de 2009 –, veio a estabelecer algumas outras regras gerais relativas à prevenção e à reparação de acidentes de trabalho e

---

*acidentes do trabalho no ordenamento jurídico português: o seguro de acidentes de trabalho em especial (1913-2000)*. Disponível em <[http://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/A360FE54-74E9-43C0-963E-AD5AE3F96194/0/F34\\_Art1.pdf](http://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/A360FE54-74E9-43C0-963E-AD5AE3F96194/0/F34_Art1.pdf)>. Acesso em 27 set. 2016.

<sup>156</sup> LOPES, Helvécio Xavier. Evolução histórica do seguro social. *Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 297.

<sup>157</sup> PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016, p. 34. Mais sobre o histórico da legislação acidentária portuguesa, vide PEREIRA, David Teles. *Breve síntese histórica da tutela dos acidentes do trabalho no ordenamento jurídico português: o seguro de acidentes de trabalho em especial (1913-2000)*. Disponível em <[http://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/A360FE54-74E9-43C0-963E-AD5AE3F96194/0/F34\\_Art1.pdf](http://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/A360FE54-74E9-43C0-963E-AD5AE3F96194/0/F34_Art1.pdf)> . Acesso em 27 set. 2016.

<sup>158</sup> Cita-se que, por exemplo, o conceito de acidente de trajeto ou *in itinere* foi, de início, obra da jurisprudência portuguesa, sendo posteriormente incorporado pela legislação (Lei n. 2.127, de 3 de agosto de 1965). (PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. Op. cit., p. 34).



doenças ocupacionais,<sup>159</sup> sendo que seu artigo 284 remeteu à legislação específica a regulação da matéria. Tal foi feito em sequência, pela Lei n. 98, de 4 de setembro de 2009, que acabou por revogar a Lei n. 100, de 13 de setembro de 1997.

Estabelece o artigo 283 do Código do Trabalho que:

Artigo 283 Acidentes de trabalho e doenças profissionais

1 - O trabalhador e os seus familiares têm direito à reparação de danos emergentes de acidente de trabalho ou doença profissional.

2 - As doenças profissionais constam da lista organizada e publicada no Diário da República.

3 - A lesão corporal, perturbação funcional ou a doença não incluídas na lista a que se refere o número anterior são indemnizáveis desde que se prove serem consequência, necessária e direta, da atividade exercida e não representem normal desgaste do organismo.

4 - A lei estabelece as situações que excluem o dever de reparação ou que agravam a responsabilidade.

5 - **O empregador é obrigado a transferir a responsabilidade pela reparação prevista neste capítulo para entidades legalmente autorizadas a realizar este seguro.**

6 - A garantia do pagamento das prestações que forem devidas por acidentes de trabalho que não possam ser pagas pela entidade responsável, nomeadamente por motivo de incapacidade económica, é assumida pelo Fundo de Acidentes de Trabalho, nos termos da lei.

7 - **A responsabilidade pela reparação dos danos emergentes de doenças profissionais é assumida pela segurança social, nos termos da lei.**

8 - O empregador deve assegurar a trabalhador afetado de lesão provocada por acidente de trabalho ou doença profissional que reduza a sua capacidade de trabalho ou de ganho a ocupação em funções compatíveis (grifos nossos – mantida grafia original)

Como se vê, no sistema atual, o empregador é objetivamente responsável pela reparação dos danos, embora tenha o dever de transferir essa responsabilidade para entidades legalmente autorizadas a realizar o seguro – seguradora.<sup>160</sup>

No entanto, quanto às doenças profissionais, a responsabilidade foi repassada a um sistema social público, ficando a reparação a cargo do Departamento de Proteção contra os Riscos Profissionais do Instituto de Segurança Social.<sup>161</sup>

Em ambos os casos, tanto de acidente de trabalho como de doenças ocupacionais, segue-se no modelo de tarifação dos danos,<sup>162</sup> salvo quando o empregador tiver atuação culposa, conforme artigo 18 da Lei n. 98/2009<sup>163</sup>, circunstância em que terá

---

<sup>159</sup> Livro I, Capítulo IV (arts. 281 a 284).

<sup>160</sup> Além do item 5 do artigo 283 do Código do Trabalho Português, tem-se ainda o artigo 79 da Lei n. 98/2009.

<sup>161</sup> Artigo 283 do Código do Trabalho Português e art. 93 da Lei n. 98/2009.

<sup>162</sup> Conforme PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016, p. 33.

<sup>163</sup> Art. 18 da Lei n. 98/2009.

responsabilidade pela totalidade dos prejuízos patrimoniais e não patrimoniais sofridos pelo trabalhador.<sup>164</sup>

As prestações pecuniárias previstas constituem indenizações em pagamento único ou prestações periódicas, mas há também cobertura de serviços e tratamentos necessários e adequados à recuperação do acidentado.<sup>165</sup> Importante notar, por fim, que, conforme o arts. 14 e 15 da Lei n. 98/2009, a responsabilidade objetiva pela reparação – prestações em espécie e pecuniárias –, é excluída nas hipótese de força maior, bem como de dolo, culpa grave ou negligência grosseira do vitimado.

Tanto no caso de Portugal como da Espanha, o surgimento e o desenvolvimento da legislação acidentária foi mais ou menos simultâneo, pouca coisa mais tarde que nos países anteriormente referidos. Quanto aos sistemas atuais, chama a atenção, na Espanha, a majoração das próprias prestações devidas às vítimas em caso de negligência da entidade patronal nos cuidados com a saúde e segurança no trabalho, enquanto a legislação portuguesa é marcada por uma cobertura que não se restringe às prestações pecuniárias, com ampla gama de serviços ofertados às vítimas, de forma semelhante ao que ocorre na Alemanha.

---

<sup>164</sup> PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016, p. 35.

<sup>165</sup> Nos termos do art. 23 da Lei n. 98/2009, serão fornecidas “prestações de natureza médica, cirúrgica, farmacêutica, hospitalar e quaisquer outras, seja qual for a sua forma, desde que necessárias e adequadas ao restabelecimento do estado de saúde e da capacidade de trabalho ou de ganho do sinistrado e à sua recuperação para a vida activa.” A relação de prestações está indicada no artigo 25 da mesma lei (medicamentos, tratamentos e até transporte e hospedagem necessárias para o atendimento e tratamentos).

## 2. SÍNTESE DA PROTEÇÃO ACIDENTÁRIA NO BRASIL

### 2.1. A proteção acidentária até a estatização do seguro contra acidentes de trabalho

Tem-se notícia de menção a acidente de trabalho no Código Comercial de 1850, arts. 79, 555 e 560. Os acidentes imprevistos e inculpados, que impedissem aos prepostos o exercício de suas funções, não interromperiam o vencimento do seu salário, contanto que a inabilitação não ultrapassasse 3 (três) meses contínuos. Outrossim, garantia-se aos tripulantes de navio que adoecessem durante a viagem em serviço a percepção da soldada ajustada, além do tratamento necessário. Todavia, se a enfermidade fosse adquirida fora do serviço do navio, cessaria o vencimento da soldada enquanto durasse a doença e a despesa pelo tratamento seria por conta das soldadas vencidas e, se essas fossem insuficientes, pelos bens do enfermo ou pelas soldadas que se venceriam.

A Constituição de 1891,<sup>166</sup> em seu art. 75, previa a aposentadoria por invalidez, mas era exclusiva de funcionários públicos e independia de contribuição. De resto, a matéria trabalhista e previdenciária sequer era mencionada dentre as competências legislativas definidas no art. 34.

Num país que por muito tempo baseou sua força produtiva na mão de obra escrava, com uma economia apoiada quase que exclusivamente em atividades agrícolas e com atrasada industrialização, as discussões sobre a proteção acidentária coletiva demoraram mais a ocorrer, relativamente aos sistemas estudados anteriormente. Algumas poucas sociedades mutualísticas formavam-se e uma ou outra categoria era agraciada com leis que previam algum tipo de benefício previdenciário comum ou acidentário, mas, até as primeiras décadas da República, efetivamente, muito pouco se observou a respeito de legislação social, em geral.<sup>167</sup>

No início do século XX, o Brasil já apresentava algumas das já aludidas mazelas decorrentes da incipiente industrialização. Diversos projetos buscaram instituir uma primeira lei acidentária, mas sem sucesso.<sup>168</sup> Somente em 1919, pós o surto de

---

<sup>166</sup> Sobre o histórico do acidente de trabalho nas Constituições brasileiras, vide CAIRO JÚNIOR, José. *O acidente do trabalho e a responsabilidade civil do empregador*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2014, p. 71 a 73.

<sup>167</sup> *Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, p. 300.

<sup>168</sup> Projetos de lei acidentária havia desde 1904, com o envio à Câmara da proposta de lei n. 169, pelo Deputado Medeiros e Albuquerque, a qual sequer foi apreciada pela Comissão de Justiça. Outras propostas foram submetidas em 1908, uma pelo Deputado Graccho Cardoso, de n. 273, e outra pelo Deputado Wenceslau Escobar, de n. 337, mas de novo não houve a devida evolução do processo legislativo. A primeira

industrialização decorrente da Primeira Guerra Mundial, advém a primeira lei acidentária brasileira, o Decreto Legislativo n. 3.724/19.

Houve pontos positivos no aludido normativo, como o seu pioneirismo e o marco da instituição de princípios especiais de infortunistica, além da emancipação da infortunistica do direito comum e da cobertura acidentária sob responsabilidade do patrão. Impingiu a responsabilidade ao empregador pelo pagamento das indenizações, exceto nos casos de força maior, dolo da própria vítima ou de estranho.

Sofreu críticas, pois só em parte satisfaz as exigências de um amparo aos trabalhadores incapacitados para o trabalho, já que o conceito de acidente típico e de moléstia profissional aplicava-se apenas para determinadas categorias profissionais. Constituía uma lei tipicamente acidentária, não prevendo cobertura para outros riscos sociais.<sup>169</sup>

A segunda lei acidentária foi o Decreto n. 24.637, de 10 de julho de 1934, que ampliou o conceito de acidente de trabalho para abranger as doenças profissionais atípicas, além de estender a proteção a outros setores da economia, como os comerciários e os domésticos.<sup>170</sup> Estabeleceu ainda a obrigação do seguro privado ou depósito em dinheiro para garantia do pagamento das indenizações, sendo que este depósito variava conforme o número de empregados, conferindo maior proteção a estes.<sup>171</sup>

Logo em sequência, a Constituição de 16 de julho de 1934 inovou ao prever a proteção face a acidentes do trabalho por intermédio de um seguro social, sustentado por contribuição igual da União, do empregador e do empregado (art. 121, § 1º, h).

Anos mais tarde, a Constituição de 10 de novembro de 1937, ao tratar da legislação do trabalho, determinou a instituição de um seguro contra acidentes do trabalho, sem detalhar quais seriam as suas características (art. 137, m).

A terceira lei acidentária foi formulada apenas em 1944, por meio do Decreto-lei n. 7.036, de 10 de novembro, que ampliou de novo o conceito de acidente de trabalho, incluindo as concausas (art. 3º) e o acidente *in itinere*. Nos arts. 77 e 79 foi

---

lei acidentária brasileira foi resultado de projeto apresentado pelo Senador Adolpho Gordo em 1915 (n. 273/1915 no Senado e 284/1917 na Câmara). Esse projeto foi substituído na Câmara por outro de n. 239/1918, fortemente influenciado por Prudente de Moraes. Conforme: LOPES, Helvécio Xavier. Evolução histórica do seguro social. *Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009, p. 298.

<sup>169</sup> Ibidem, p. 298. OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. *Uma sistematização sobre a saúde o trabalhador: do exótico ao esotérico*. São Paulo: LTr, 2011, p. 75, rodapé.

<sup>170</sup> Regulamentada pelo Decreto n. 24.637, de 10 de julho de 1934.

<sup>171</sup> Nesse mesmo ano, 1934, foram criadas, no âmbito do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, as Inspetorias de Higiene e Segurança no Trabalho, que passaram a desenvolver uma política de proteção ao trabalhador. (OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. Op. cit., p. 348-349).

prevista a obrigação do empregador em promover a máxima segurança e higiene no trabalho e o dever dos empregados de cumprir normas de segurança expedidas pelo empregador, reforçando algumas das disposições da CLT, promulgada no ano anterior.<sup>172</sup>

Quanto ao seguro contra riscos de acidentes, obrigou-se o empregador a formalizá-lo perante as instituições previdenciárias de filiação do empregado que ainda não haviam sido unificadas. Assumia-se, aqui, que a garantia a um ressarcimento não era mais do que uma obrigação a todo e qualquer empregador, visto que o risco da atividade deveria ser imputado a quem a desenvolve. Com efeito, consta na Exposição de Motivos do Decreto-lei n. 7.036:

Já não cabe, Senhor Presidente, na época atual debate em torno das várias teorias que justificam a garantia do trabalhador ao direito de indenização por acidentes de trabalho. A teoria do risco profissional, melhor do que nenhuma outra, atende às finalidades sociais de proteção, e se presta menos a discussões judiciais estéreis que retardam a concessão da indenização. O acidente é um risco profissional que ameaça a todos os que trabalham. A sua indenização deve pesar sobre o trabalho, levada a conta das despesas gerais da empresa.

Previu-se, expressamente, a possibilidade de acumulação dos direitos acidentários com as reparações por responsabilidade civil se decorrente de “dolo seu ou de seus prepostos” (parte final do art. 31). Foi a partir de tal dispositivo que a jurisprudência avançou para incluir a culpa grave do empregador, sendo que em 1963 o STF editou a Súmula 229, estabelecendo que “a indenização acidentária não exclui a do direito comum, em caso de dolo ou culpa grave do empregado”. Embora tenha representado uma evolução em termos de proteção acidentária, trouxe intrincada questão relativa à definição da culpa grave, pois, como aponta Sergio Cavalieri Filho, se discutir a culpa já é tema complexo, precisar o grau de culpa é um desafio ainda maior.<sup>173</sup>

Tanto na Constituição Federal de 1946 como na de 1967, o seguro contra acidentes do trabalho foi previsto apenas como direito do trabalhador, sob a

---

<sup>172</sup> Entre a segunda e terceira leis acidentárias, adveio a CLT, pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Nela, hoje, diversos dispositivos relacionam-se à proteção acidentária, dos quais destacam-se alguns contidos no seu Capítulo V, “Da segurança e da medicina do trabalho”: deveres do empregador (art. 157); deveres do empregado (art. 158 da CLT); competência da fiscalização do trabalho (art. 156 da CLT); manutenção de serviços especializados em segurança e em medicina do trabalho - Sesmt (art. 162 da CLT); constituição de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - CIPA (art. 163 a 165) e fornecimento de equipamentos de proteção individual (art. 166/167).

<sup>173</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. Responsabilidade Civil nos Acidentes de Trabalho – Culpa, Risco Criado e Risco Integral. In: GOULART, Rodrigo Fortunato; VILLATORE, Marco Antônio (coords). *Responsabilidade Civil no Direito do Trabalho – Reflexões atuais*. São Paulo, LTr, 2015, p. 395.

responsabilidade do empregador, sem qualquer outra novidade sobre o tema.<sup>174</sup>

Importante notar que entre esses dois regimes constitucionais houve o advento da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960, a qual inovou ao estabelecer que a Previdência Social garantiria aos seus beneficiários as prestações previstas na legislação de acidentes do trabalho, quando o respectivo seguro estivesse a seu cargo (art. 22, § 2º) e que não dependeriam de carência a concessão de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez ou pensão nos casos de incapacidade ou morte resultantes de acidente no trabalho (art. 64, § 4º, II).<sup>175</sup>

A quarta lei acidentária foi o Decreto-lei n. 293, de 28 de fevereiro de 1967, com vigência de apenas seis meses. O seguro de acidente seria exclusivamente privado e o INPS operaria em concorrência com as Sociedades Seguradoras, mas logo retrocedeu-se ao caminho anteriormente perfilhado de se atribuir o seguro para a Previdência Social.<sup>176</sup>

Embora de duração efêmera, a previsão de um seguro exclusivamente privado somente foi possível em razão de as Constituições de 1946 e de 1967, como afirmado anteriormente, não terem definido a natureza do seguro a cargo do empregador, diferentemente da Constituição de 1934, que, já naquela época, havia previsto a proteção face a acidentes do trabalho por intermédio de um seguro social, sustentado por contribuição igual da União, do empregador e do empregado (art. 121, § 1º, *h*).

## **2.2. A proteção acidentária a partir da estatização do seguro contra acidentes de trabalho**

A Lei n 5.316/1967, quinta lei acidentária, implanta, definitivamente, o conceito de risco social, estatizando o seguro contra acidentes do trabalho. Esta lei, além de criar a Comunicação de Acidentes de Trabalho - CAT, previu em seu art. 12 uma contribuição de 0,4% ou de 0,8% da folha de salários de contribuição, conforme a natureza da empresa e ainda, quando fosse o caso, uma contribuição adicional incidente sobre a

---

<sup>174</sup> ABRANCHES, Fernando Figueiredo de. *Do seguro mercantilista de acidentes do trabalho ao seguro social*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1974, p. 17.

<sup>175</sup> Também nesse ínterim, foi criada a Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho – Fundacentro, autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, pela Lei n. 5.161, de 21 de outubro de 1966, que ostenta destacado papel na incrementação de costumes e de atitudes prevencionistas em matéria de acidentes de trabalho (art. 340 do RPS/99 e art. 119 da Lei n. 8.213/91). Uma lista bastante completa das entidades e órgãos ligados à saúde do trabalhador, nacionais e internacionais, pode ser conferida em OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. *Uma sistematização sobre a saúde o trabalhador: do exótico ao esotérico*. São Paulo: LTr, 2011, p. 352-353.

<sup>176</sup> SAAD, Teresinha Lorena Pohlmann. *Responsabilidade civil da empresa – acidentes do trabalho*. 3. ed São Paulo: LTr, 1999, p. 47.

mesma folha e variável conforme a natureza da atividade da empresa, sendo que esta última seria objeto de fixação individual para as empresas cuja experiência ou condições de risco assim aconselhassem. É nesse momento que a infortunística é encampada pela Previdência Social, passando o seguro contra acidentes do trabalho a integrar a Previdência Social, de forma que as indenizações por morte ou incapacidade acabaram sendo substituídas por prestações previdenciárias.<sup>177</sup>

Portanto, se de 1919 a 1967 são adotados sistemas de responsabilidade direta do empregador pelos danos decorrentes do acidente de trabalho ou de seguro contra acidentes de trabalho privado, a partir da Lei n. 5.316/67 o seguro é definitivamente estatizado.

Todavia, isso não ocorreu sem celeuma, pois invocava-se o fato de que como a Constituição de 1967 não havia integrado o seguro contra acidentes de trabalho à Previdência Social, a medida seria inconstitucional. Ademais, não se revogaram automática e imediatamente as normas anteriores sobre a matéria, que foram mantidas em caráter parcial e transitório.<sup>178</sup> A Constituição de 1969 resolve a questão integrando, no plano constitucional, o seguro contra acidentes do trabalho na Previdência Social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado (art. 165, XVI).

Importante notar que essas alterações constitucional e legislativa representam uma ampliação da proteção acidentária, pois o reconhecimento do acidente de trabalho como um risco a ser coberto pela Previdência Social, implica no pagamento das prestações às vítimas e dependentes até mesmo na hipótese de falta de recolhimento do seguro.

Quanto aos trabalhadores rurais, a Lei n. 6.195/74 estabeleceu que o seguro contra acidentes do trabalho rural, garantido pelo art. 19 da Lei n. 5.889/73, ficaria a cargo do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL.

O Decreto n. 77.077, de 02/02/1976, cumprindo determinação do art. 6º da Lei n. 6.243/1975, efetuou “a consolidação da Lei Orgânica da Previdência Social, com a respectiva legislação complementar, em texto único revisto, atualizado e renumerado, sem alteração da matéria legal substantiva”. Foi feita menção ao SAT, sem especificar alíquotas, afirmando-se apenas que “o seguro obrigatório de acidentes do trabalho é

---

<sup>177</sup> OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 139 e 140.

<sup>178</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. *Comentários à lei de acidentes de trabalho*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 387, v. 1.



realizado no INPS” (art. 163).

A implementação definitiva e unificada do seguro contra acidentes de trabalho, a cargo da Previdência Social, ocorre com a sexta lei acidentária, a Lei n. 6.367, de 19 de outubro de 1976. Foram estabelecidos percentuais pré-definidos, atribuindo competência ao MPAS para revisão de três em três anos, para ajuste dos fatores de risco, “de acordo com a experiência de risco verificada no período”.

O SAT era um complemento às demais contribuições previdenciárias, pois, conforme art. 15, os encargos decorrentes da lei seriam financiados pelas atuais contribuições previdenciárias com o acréscimo do SAT. As alíquotas foram fixadas em 0,4, 1,2 e 2,5%, conforme o grau de risco da atividade da empresa e incidiam sobre o salário de contribuição e não sobre a remuneração total (art. 15). Então, como se viu, no Brasil, passa-se de um seguro privado com a alternativa de depósito bancário, em 1934; para um sistema de seguro obrigatório em instituição previdenciária de filiação do empregado, em 1944; sendo que somente em 1967 o seguro contra acidentes do trabalho é estatizado, embora sua completa implantação somente tenha ocorrido a partir de 1976, tendo-se mantido tal situação até hoje.

Vale a pena ainda destacar que a Lei n. 6.367/1976 definiu o acidente de trabalho<sup>179</sup> e as situações equiparadas (art. 2º, § 1º), incluindo as doenças ocupacionais, que, por definição, eram exclusivamente aquelas constantes da relação organizada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, embora as admitisse “em casos excepcionais”, desde que constatado que “resultou de condições especiais em que o trabalho é executado e com ele se relaciona diretamente” (art. 2º, § 3º). Inovou também ao prever a doença proveniente da contaminação acidental do pessoal de área médica como acidente do trabalho.

Wladimir Novaes Martinez afirma que a Lei n. 6.376/76 foi a primeira a excluir do conceito acidentário a doença degenerativa, própria de grupo etário e a que não gerasse incapacidade (art. 2, § 4º)<sup>180</sup>. Todavia, o Decreto-Lei n. 893/1969, ao alterar a Lei n. 5.316/1967, já havia inovado neste ponto.

Importante notar que a lei em referência não previu a possibilidade de

---

<sup>179</sup> Lei n. 6.367/1976:

Art. 2º Acidente do trabalho é aquele que ocorrer pelo exercício do trabalho a serviço da empresa, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte, ou perda, ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

<sup>180</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Prova e contraprova do nexa epidemiológico*. 3. ed. São Paulo, LTr, 2015, p.18.



indenização baseada no direito comum. Trouxe ainda diversas particularidades quanto aos benefícios acidentários, sem embargo de aplicação das regras do regime de Previdência Social do INPS quanto aos aspectos ali não tratados (art. 20).

Foi prevista a obrigação de a empresa prestar assistência médica de emergência ao acidentado e até a sua remoção, caso na localidade o INPS não dispusesse de recursos próprios, embora coubesse reembolso por parte do INPS à empresa, até limites compatíveis com os padrões do local de atendimento (art. 12).

A regulamentação da lei ocorreu pelo Decreto n. 79.037, de 28/12/1976, que indicou no Anexo I as doenças profissionais ou do trabalho com as correspondentes atividades profissionais; e no, Anexo IV, relacionou as atividades, agrupadas por grau de risco.<sup>181</sup>

Com a Lei n. 6.439/77, a administração dos recursos ficou a cargo do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS, permanecendo com o INPS apenas a concessão e a administração dos benefícios.

O Decreto 83.081/79 aprovou o Regulamento de Custeio da Previdência Social, conforme determinou a Lei n. 6.439/77, tratando do seguro contra acidentes do trabalho, de forma parecida com a regulamentação anterior, até porque a lei que fixava as alíquotas continuava sendo a mesma (Lei n. 6.367/1976).<sup>182</sup> A novidade foi que as alíquotas variavam pela atividade preponderante no estabelecimento e não mais na empresa como um todo.

O Decreto 89.312/84 trouxe novo Regulamento sem alterações relevantes quanto ao tema e o mesmo correu com o Decreto n. 90.817/85.<sup>183</sup>

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 7º, XXVIII, estabelece o direito social de todo trabalhador ao seguro a cargo de seu empregador, sem excluir a responsabilidade deste em caso de dolo ou culpa. Além disso, ao tratar da Previdência Social, estabeleceu no art. 201, § 10, que “a Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de Previdência Social e pelo setor privado”. Tratou também da questão acidentária dos servidores públicos (art. 40, § 1º, I) e da competência jurisdicional para questões acidentárias (art. 109, I).

Já a Lei n. 7.787, de 30 de junho de 1989, promulgada sob o novo regime

---

<sup>181</sup> As empresas ainda não eram classificadas por CNAE, mas sim uma codificação “adotada pelo IBGE”.

<sup>182</sup> O Decreto n. 83.080, de 24 de janeiro de 1979, aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

<sup>183</sup> Numa sequência histórica, vale a pena destacar que, em 8 de junho de 1978, pela Portaria n. 3.214, foram aprovadas as Normas Regulamentadoras do Capítulo V da CLT.

constitucional, apresentou novidades quanto ao SAT. A base de cálculo passou a ser a folha de salários e não mais o salário de contribuição, como na legislação anterior, sendo que o SAT financiaria a “complementação das prestações por acidente do trabalho”. Nova alíquota foi prevista tendo sido unificada em 2% para todas as empresas, muito embora pudesse incidir um adicional de 0,9, 1,2 ou 1,8%, caso houvesse excesso no índice de acidentes da empresa em relação ao índice médio do seu setor<sup>184</sup>. Ou seja, já aqui havia a pretensão de mensurar a contribuição com base não no risco da atividade, mas no grau de sinistralidade da empresa, tal como hoje faz o FAP.

Assim, a referida lei pode ser considerada como a formulação inicial no ordenamento jurídico brasileiro da concepção de um fator que influenciasse na alíquota da contribuição ao SAT conforme o desempenho em relação às demais empresas de seu segmento econômico. Entrementes, não era possível haver diminuição da alíquota como no caso do FAP, sendo que, por ausência de uma metodologia adequada de apuração das estatísticas de acidentes de trabalho, a previsão legal não chegou a ser aplicada.

A fusão do INPS com o IAPAS ocorreu em 1990, por for força da Lei n. 8.029, voltando a se concentrar a arrecadação e a administração de benefícios num único órgão.

A Lei n. 8.212/91, que dispõe sobre a organização da seguridade social e institui plano de custeio, modificou as alíquotas para níveis de 1, 2 ou 3%, conforme o grau de risco das atividades preponderantes das empresas.<sup>185</sup> Ao invés de se referir à folha de

---

<sup>184</sup> Lei n° 7.787/89:

*Art. 4º A empresa cujo índice de acidente de trabalho seja superior à média do respectivo setor, sujeitar-se-á a uma contribuição adicional de 0,9% a 1,8%, para financiamento do respectivo seguro.*

*§ 1º Os índices de que trata este artigo serão apurados em relação ao trimestre anterior.*

*§ 2º Incidirão sobre o total das remunerações pagas ou creditadas as seguintes alíquotas:*

<i>Alíquota</i>	<i>Excesso do índice da empresa em relação ao índice médio do setor</i>
<i>0,9%</i>	<i>Até 10%</i>
<i>1,2%</i>	<i>de mais de 10% até 20%</i>
<i>1,8%</i>	<i>mais de 20%</i>

<sup>185</sup> O enquadramento na alíquota SAT, nos termos do art. 22, II, da Lei n. 8.212/91, depende da atividade preponderante da empresa, que é apurada conforme a alocação dos segurados empregados e trabalhadores avulsos em cada atividade empresarial. Por muito tempo discutiu-se se essa apuração deve levar em conta a empresa como um todo ou cada um de seus estabelecimentos. Os próprios Regulamentos, a seguir mencionados, ora adotaram uma compreensão, ora adotaram a outra. A Súmula n. 351, de 2008, do STJ estabeleceu o entendimento de que “a alíquota de contribuição para o Seguro de Acidente do Trabalho (SAT) é aferida pelo grau de risco desenvolvido em cada empresa, individualizada pelo seu CNPJ, ou pelo grau de risco da atividade preponderante quando houver apenas um registro”. A RFB passou a seguir tal compreensão, nos termos do art. 72, § 1º, da Instrução Normativa RFB n. 971, de 13 de novembro de 2009. A partir da Resolução CNPS n. 1.327, de 24 de setembro de 2015, até mesmo o FAP da empresa com mais

salários como base de cálculo, passou a prever o total da remuneração de segurados empregados e trabalhadores avulsos. O Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social ocorreu pelo Decreto n. 356, de 07 de outubro de 1991. Nova redação ao Regulamento foi dada pelo Decreto n. 612, de 21 de julho de 1992.

A própria Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, no § 3º do art. 22, também possibilitava ao Ministério da Previdência Social alterar o enquadramento da empresa, para fins de contribuição ao seguro contra acidentes de trabalho, estimulando investimentos em prevenção de acidentes. Dessa disposição se fez letra morta, da mesma forma que ocorrido com a previsão contida na Lei n. 7.787/89, pois ainda não havia uma metodologia apropriada de apuração do grau de sinistralidade em cada empresa.<sup>186</sup>

Os Decretos referidos no penúltimo parágrafo foram revogados pelo Decreto n. 2.173/97, que estabeleceu novo Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social. Este trouxe a previsão no art. 27 de que poderia haver redução de até 50% nas alíquotas para incentivar investimento em segurança do trabalho. Tal medida tinha como base o § 3º do art. 22 da Lei n. 8.212/91 que, em sua redação original estabelecia que

O Ministério do Trabalho e da Previdência Social poderá alterar, com base nas estatísticas de acidentes do trabalho, apuradas em inspeção, o enquadramento de empresas para efeito da contribuição a que se refere o inciso II deste artigo, a fim de estimular investimentos em prevenção de acidentes.<sup>187</sup>

Tal previsão, todavia, não foi aplicada por falta de estipulação dos requisitos pelo Ministério da Previdência Social.

A Lei n. 9.528/97, resultante da conversão da Medida Provisória n. 1.596-

---

de 1 (um) estabelecimento passou a ser calculado para cada estabelecimento, identificado pelo seu CNPJ completo.

<sup>186</sup> Conforme Resolução MPS/CNPS n. 1.269/2006, de 15/02/2006 (DOU de 21/02/2006).

<sup>187</sup> Assim previa o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social:

“Art. 27. O Ministério da Previdência e Assistência social - MPAS poderá autorizar a empresa a reduzir em até cinquenta por cento as alíquotas da contribuição a que se refere o artigo anterior, a fim de estimular investimentos destinados a diminuir os riscos ambientais do trabalho.

§ 1º A redução da alíquota de que trata este artigo estará condicionada à melhoria das condições de trabalho, obtida através de investimentos em prevenção e em sistemas gerenciais de risco que impactem positivamente na redução dos agravos à saúde no trabalho, à inexistência de débitos em relação às contribuições devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e aos demais requisitos estabelecidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS.

§ 2º O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, com base principalmente na comunicação prevista no art. 134 do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social - RBPS, implementará sistema de controle e acompanhamento de acidentes de trabalho.

§ 3º Verificado o descumprimento por parte da empresa dos requisitos fixados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, para fim de redução das alíquotas de que trata o artigo anterior, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS procederá à notificação dos valores devidos.”

14, alterou a Lei n. 8.212/91, que passou a prever que a contribuição que antes financiava a “complementação das prestações por acidente do trabalho”, financeira, a partir de então, os próprios “benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho”. Assim, o SAT passou a ser denominado, por parte dos normativos e da doutrina, de Contribuição do Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa decorrente dos Riscos Ambientais do Trabalho – RAT ou GILRAT. Essa modificação deu destaque ao aspecto socioambiental da contribuição, e não mais apenas à sua concepção inicial como mera securitização dos infortúnios laborais. Novo Regulamento da Previdência Social foi aprovado pelo Decreto n. 3.048/99.<sup>188</sup>

A Lei n. 8.213/91, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social, em seu art. 120 da Lei n. 8.213/91 prevê que, “nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis”. Esta ação regressiva previdenciária tem destacado papel na proteção acidentária, pois, embora se adote um sistema de proteção social, a coletividade tem a possibilidade de ver serem ressarcidos os cofres públicos, caso o INSS esteja obrigado a sustentar um benefício decorrente de culpa de outrem.

Como afirmado, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a reparação previdenciária não excluiria a responsabilidade civil, determinação esta repetida pelo art. 121 da referida Lei n. 8.213/1991<sup>189</sup>. Assim, é assente a possibilidade de concorrência das duas indenizações: a ofertada pela Previdência Social, com aquela decorrente de condenação por responsabilidade civil. Tal compreensão foi albergada pelo Superior

---

<sup>188</sup> Está previsto ainda no RPS/99, desde sua publicação:

“Art. 203. A fim de estimular investimentos destinados a diminuir os riscos ambientais no trabalho, o Ministério da Previdência e Assistência Social poderá alterar o enquadramento de empresa que demonstre a melhoria das condições do trabalho, com redução dos agravos à saúde do trabalhador, obtida através de investimentos em prevenção e em sistemas gerenciais de risco.

§ 1º A alteração do enquadramento estará condicionada à inexistência de débitos em relação às contribuições devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos demais requisitos estabelecidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.

§ 2º O Instituto Nacional do Seguro Social, com base principalmente na comunicação prevista no art. 336, implementará sistema de controle e acompanhamento de acidentes do trabalho.

§ 3º Verificado o descumprimento por parte da empresa dos requisitos fixados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, para fins de enquadramento de que trata o artigo anterior, o Instituto Nacional do Seguro Social procederá à notificação dos valores devidos.”

<sup>189</sup> Lei n. 8.213/91:

“Art. 121. O pagamento, pela Previdência Social, das prestações por acidente do trabalho não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de outrem.”

Tribunal de Justiça, como informa Sebastião Geraldo de Oliveira.<sup>190</sup>

Para finalizar a análise histórica sobre a evolução da proteção acidentária, cabe ainda destacar o fato de que, afora a proteção por seguro, sempre houve uma resistência à objetivação da responsabilidade do empregador, que, não há dúvidas, responde perante o INSS e mesmo por alguma indenização adicional ao trabalhador em caso de demonstração de dolo ou culpa.<sup>191</sup> Entretanto, a partir do advento do Código Civil de 2002, aquele que desenvolve atividades de risco, passa a responder objetivamente pelos danos, nos termos do seu artigo 927, parágrafo único. Como se verá no Capítulo 6, a aplicação deste dispositivo no campo dos acidentes de trabalho tem hoje boa aceitação por parte da doutrina e da jurisprudência,<sup>192</sup> embora a definição de atividade de risco seja tema extremamente tormentoso.

Ocorre que, mesmo no quadro posterior à Constituição Federal, com esses variados instrumentos legais estruturados,<sup>193</sup> no Brasil prosperavam ambientes de trabalho pouco saudáveis e inseguros. Sanções administrativas, civis e até penais mostraram-se

---

<sup>190</sup> OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 22.

<sup>191</sup> Afora o art. 927, parágrafo único, do Código Civil, citado em sequência, no campo na responsabilidade objetiva, mas com fundamento na própria Constituição Federal, podem ser mencionados os seguintes entendimentos:

Enunciado n. 38, aprovado na 1ª Jornada de Direito Material e Processual na Justiça do Trabalho, ocorrida no TST (Brasília, 23.11.2007): “Responsabilidade civil. Doenças ocupacionais decorrentes dos danos ao meio ambiente do trabalho. Nas doenças ocupacionais decorrentes dos danos ao meio ambiente do trabalho, a responsabilidade do empregador é objetiva. Interpretação sistemática dos artigos 7º, XXVII, 200, VIII, 225, § 3º, da Constituição Federal e do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981.”

Enunciado n. 40: “Responsabilidade civil. Acidente do trabalho. Empregado público. A responsabilidade civil nos acidentes do trabalho envolvendo empregados de pessoas jurídicas de Direito Público interno é objetiva. Inteligência do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal e do artigo 43 do Código Civil.”

<sup>192</sup> Enunciado n. 37, aprovado na 1ª Jornada de Direito Material e Processual na Justiça do Trabalho, ocorrida no TST (Brasília, 23.11.2007): “Responsabilidade civil objetiva no acidente do trabalho. Atividade de risco. Aplica-se o art. 927, parágrafo único, do Código Civil, nos acidentes do trabalho. O art. 7º, XXVIII, da Constituição da República, não constitui óbice à aplicação desse dispositivo legal, visto que seu *caput* garante a inclusão de outros direitos que visem à melhoria da condição social dos trabalhadores”. SALOMÃO, Karina, Novah. *A responsabilidade do empregador nas atividades de risco: incidência do parágrafo único do art. 927 do Código Civil nas relações de trabalho*. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2011, p. 226. Há precedentes do TST quanto à responsabilidade objetiva com base no aludido dispositivo: AIRR-151285-54.2008.5.16.0013 – 4ª Turma, Rel. João Oreste Dalazen, julgamento de 16/12/2015. Trecho da ementa: “ (...) não se aquilata necessariamente à luz da atividade empresarial em si, conforme o respectivo objeto estatutário: apura-se tendo os olhos fitos também no ofício executado em condições excepcionalmente perigosas, expondo o empregado a risco acima do normal à incolumidade física”.

Recentemente, o STF reconheceu a repercussão geral da questão relativa à responsabilidade objetiva do empregador em caso de acidente de trabalho (RE 828040, Tema 932 da Tabela de Temas de Repercussão Geral do STF). Disponível em:

<[www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/temasrg.xls](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/temasrg.xls)>. Acesso em 15 dez. 2016.

<sup>193</sup> Vale destacar que há uma Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST, aprovada pelo Decreto n. 7.602, de 7 de novembro de 2011. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7602.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7602.htm)>. Acesso em 05 fev. 2016.

incapazes de garantir a saúde e a segurança do trabalhador nos níveis pretendidos. Atrelado a isso, tínhamos um quadro de inaceitável subnotificação dos eventos acidentários que prejudicava em muito a formulação de políticas públicas adequadas.<sup>194</sup>

Foi com a intenção de começar a alterar esse quadro é que, em 2003, foi instituído, pela Medida Provisória n. 83/2002, convertida na Lei n. 10.666/2003, o FAP, que consiste num índice que pode reduzir a alíquota do SAT a cargo da empresa até a metade ou aumentá-la até o dobro, conforme a frequência, a gravidade e o custo dos benefícios previdenciários decorrentes de acidentes do trabalho, comparativamente às empresas que exercem a mesma atividade econômica.

Como visto, até a aplicação do FAP, a alíquota do seguro contra acidentes do trabalho era fixada somente com base no risco da atividade desenvolvida pela empresa, não levando em conta o seu desempenho efetivo no cuidado com a saúde do trabalhador, ou seja, independentemente da efetividade quanto à saúde e segurança no trabalho.

Esse é o artigo 10 da Lei n. 10.666/2003:

Art. 10. A alíquota de contribuição de um, dois ou três por cento, destinada ao financiamento do benefício de aposentadoria especial ou daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, poderá ser reduzida, em até cinquenta por cento, ou aumentada, em até cem por cento, conforme dispuser o regulamento, em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, apurado em conformidade com os resultados obtidos a partir dos índices de frequência, gravidade e custo, calculados segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social.

Importa destacar aqui que, além das legislações retro mencionadas, em especial Itália e Alemanha, já utilizarem a sinistralidade para a fixação da contribuição devida ao seguro social, a OIT baseia-se em índices de frequência, de gravidade e de custo dos benefícios de forma conjugada para a elaboração de fórmulas para o ranqueamento de setores de atividade econômica de um país pelo menos desde 1971.<sup>195</sup>

O FAP é, portanto, um dosador do SAT, um individualizador conforme o risco atual, um método de aprimoramento do financiamento dos benefícios acidentários, que encontra paralelos no mundo e tem fundamento na lógica dos contratos de seguros, em que “riscos predeterminados” garantem o “interesse legítimo do segurado”, “mediante o

---

<sup>194</sup> Vide os argumentos e números de subnotificação no Capítulo 4, item 4.5., do presente trabalho.

<sup>195</sup> *Ranking* das atividades econômicas segundo a frequência, gravidade e custo dos acidentes do trabalho. Brasília: MPAS, 2002, p. 6. Disponível em: <[www.segurancaetrabalho.com.br/download/indicadores-de-acidentes-marciaacastro.doc](http://www.segurancaetrabalho.com.br/download/indicadores-de-acidentes-marciaacastro.doc)>. Acesso em 20 fev. 2016.

pagamento do prêmio”,<sup>196</sup> sendo que o agravamento ou a sua redução considerável, influenciam na fixação e na revisão do prêmio.<sup>197</sup>

Como pontos positivos, vale destacar que confere aos empregadores uma redução tributária como vantagem competitiva, ganhos de imagem mercadológica quanto ao item segurança e saúde do trabalho e, fundamentalmente, a certeza da honradez da responsabilidade social.<sup>198</sup>

Mesmo no Brasil, em verdade, a medida não é propriamente novidade na legislação previdenciária, pois, como visto, desde a Lei n. 7.789/89 já havia base legal para incentivar o empregador a implementar e executar medidas preventivas de acidentes do trabalho e doenças ocupacionais. Essas ideias serão retomadas no próximo capítulo, quando se terá oportunidade não apenas de se tratar especificamente do FAP, mas também de como ele tornou necessário o advento do NTEP para o aprimoramento das estatísticas acidentárias.

---

<sup>196</sup> CC: “Art. 757. Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados.”

<sup>197</sup> CC: Art. 759. “A emissão da apólice deverá ser precedida de proposta escrita com a declaração dos elementos essenciais do interesse a ser garantido e do risco.

(...)

Art. 769. O segurado é obrigado a comunicar ao segurador, logo que saiba, todo incidente suscetível de agravar consideravelmente o risco coberto, sob pena de perder o direito à garantia, se provar que silenciou de má-fé.

(...)

Art. 770. Salvo disposição em contrário, a diminuição do risco no curso do contrato não acarreta a redução do prêmio estipulado; mas, se a redução do risco for considerável, o segurado poderá exigir a revisão do prêmio, ou a resolução do contrato.”

<sup>198</sup> Essas considerações constaram da Resolução MPS n. 1.236, de 28/04/2004 (DOU de 10/05/2004), que estabeleceu a primeira proposta metodológica de apuração do FAP.



### **3. O FAP E A ADOÇÃO DO NTEP COMO FORMA DE SUA IMPLANTAÇÃO**

Visto o histórico sobre a proteção acidentária e o seu panorama atual no Brasil e em outros ordenamentos, será possível iniciar propriamente o estudo do FAP e também do NTEP, compreendendo as razões pelas quais eles foram instituídos, como instrumentos integrantes desse sistema de proteção, além de ser possível traçar paralelos com seus antecedentes históricos e com soluções semelhantes adotadas em outros sistemas como formas de incrementação da proteção acidentária.

Embora com finalidades e regulamentações próprias, o FAP e o NTEP são oriundos de uma mesma concepção histórica e lógica, com diversos pontos de intersecção. Além de integrarem o sistema de proteção acidentária, já se fez menção que a criação do NTEP teve como finalidade precípua servir como mecanismo de aprimoramento da apuração dos dados acidentários utilizados no cálculo do FAP.

Por essa razão, no presente capítulo, tratar-se-á, em conjunto, da concepção de ambos e de seus regramentos atuais. Nos dois capítulos seguintes, serão apontadas particularidades do NTEP (Capítulo 4) e, em sequência, serão feitas considerações sobre a técnica legislativa utilizada no FAP e a sua natureza jurídica (Capítulo 5). Passo seguinte, será retomado o tratamento conjunto dos institutos para se investigar suas repercussões quanto à responsabilidade acidentária (Capítulo 6), sendo que o último capítulo constituirá uma análise crítica de ambos os institutos, seja quanto à função no sistema de proteção social (equidade), seja quanto ao seu aprimoramento (transparência, publicidade e de contrapartidas).

#### **3.1. Acepção conceitual dos sistemas FAP e NTEP**

O FAP e o NTEP têm como finalidade incentivar a melhoria das condições de trabalho e da saúde do trabalhador, com incentivo indireto à implementação de políticas que colaborem na redução da acidentalidade, além de aperfeiçoar a metodologia arrecadatória, ampliando a justiça fiscal e o equilíbrio atuarial no financiamento da Previdência Social.

Com a instituição de tais mecanismos, ao empregador que não adotar as posturas que a própria legislação protetiva e ambiental lhes direciona, por critérios



objetivos e, espera-se, públicos, além de arcar com o ônus financeiro agravado pelo incremento da tributação, estará associado um estigma de contumaz desrespeitador da dignidade humana.<sup>199</sup>

O FAP busca, assim, inserir o conceito de justiça fiscal na cobrança do seguro contra acidentes do trabalho, estando fundado no princípio da equidade na forma de participação do custeio da Seguridade Social.<sup>200</sup> Sem embargo dessa finalidade, configura instrumento de efetivação dos direitos sociais, na medida em que incentiva a prevenção da ocorrência de acidentes do trabalho e pune as empresas que descuidam da saúde do trabalhador. É nesse sentido que ganha maior destaque o cumprimento, pelo empregador, das normas de saúde e segurança do trabalho. Agora, adequa-se a questão relativa à saúde do trabalhador e à promoção de um meio ambiente do trabalho saudável à lógica empresarial: promover a saúde e a segurança no trabalho pode incrementar lucro e levar a ganhos concorrenciais.

No item seguinte, o estudo se encaminhará para a análise da instituição da metodologia do FAP e, conseqüentemente, será explicitado como se tornou necessária a instituição do NTEP para a própria aplicação do FAP.

### **3.2. A metodologia do FAP e a necessidade de instituição do NTEP**

Como visto no capítulo anterior, quando se tratou da síntese evolutiva da legislação relativa à proteção social, o artigo 10 da Lei n.º 10.666/2003 estabeleceu que a metodologia de apuração do FAP deveria ser aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência, segundo as premissas estabelecidas no próprio Regulamento da Previdência Social.<sup>201</sup>

A primeira proposta metodológica do FAP advém da Resolução MPS/CNPS n. 1.236/2004, de 28/04/2004.<sup>202</sup> Não apenas foram indicadas fórmulas de cálculo do FAP, como também sugeriu-se a adoção de um critério estatístico/epidemiológico, a

---

<sup>199</sup> Por razões metodológicas, os questionamentos mais relevantes sobre a constitucionalidade e a legalidade dos referidos mecanismos serão apontados no desenvolvimento do trabalho e não concentrados num único tópico. Para acesso a uma compilação bastante completa e sistematizada desse olhar crítico, conferir FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 94 a 199.

<sup>200</sup> Este ponto será aprofundado no capítulo 5.

<sup>201</sup> Conforme Vianna e Folmann, a metodologia não foi definida pela lei, embora já fosse certo que a acidentalidade zero ou o menor índice de acidentalidade na atividade econômica deveria ter redução de 50%. (FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. Op. cit., p. 35).

<sup>202</sup> DOU de 10/05/2004.

partir da relação CID/CNAE, para a definição dos benefícios como acidentários,<sup>203</sup> o que se mostrava necessário, na medida em que a apuração das ocorrências acidentárias com base exclusivamente nas CAT's seria inviável, em razão do alto índice de subnotificação.<sup>204</sup>

Retornando um pouco no tempo, pode-se afirmar que não era novidade a questão relativa à subnotificação acidentária. Em 1998, o Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS, mediante a Resolução n. 1.101, de 16 de julho,<sup>205</sup> já havia aprovado uma sistemática para elaboração de indicadores de acidente de trabalho denominada de *Metodologia para Avaliação e Controle dos Acidentes de Trabalho*, com o objetivo de identificar os ramos de atividade econômica em que se verificava um nível mais elevado de riscos no ambiente de trabalho, bem como o de aperfeiçoar o enquadramento dos ramos de atividade econômica por grau de risco para fins de incidência de contribuição previdenciária. Essa metodologia, que era um presságio do FAP, não chegou a ser implementada, sobretudo por se basear nos acidentes notificados pela CAT. Se fosse adotada naquela época, acabaria penalizando as empresas cumpridoras da obrigação legal de emissão do documento e beneficiando aquelas renitentes descumpridoras dessa obrigação.<sup>206</sup>

Nos anos seguintes, foram elaborados novos estudos para o aprimoramento da apuração das estatísticas, que esbarravam em dificuldades semelhantes.<sup>207</sup>

Após o advento da Lei n. 10.666/2003, que previu o FAP, novamente deparou-se com a necessidade de maior efetividade na apuração dos dados oficiais de ocorrências acidentárias, o que encontra uma solução concreta a partir da referida Resolução MPS/ CNPS n. 1.236/2004, de 28/04/2004, que, pela primeira vez, propõe que a

---

<sup>203</sup> Resolução n. 1.236/2004: “Adotou-se (...) o argumento estatístico de 99% de confiança, para assegurar baixíssimo peso ao acaso (...) eliminaram-se da computação da gravidade, custo e frequência todos aqueles benefícios cuja RC (razão de chances), para um determinado CID, tenha ficado abaixo de 1. Ao revés, todos os benefícios cuja RC, para um determinado CID, tenha ficado acima de 1, foram computados para a correspondente atividade econômica.” Disponível em <<http://www.usp.br/drh/novo/legislacao/dou2004/mpasres1236.html>>. Acesso em 08 fev. 2014.

<sup>204</sup> Alguns estudos estimaram a subnotificação pelo sistema CAT em até 80%. Conforme PIGNATI, Wanderlei Antonio; MACHADO, Jorge Mesquita Huet. Risco e agravos à saúde e a vida dos trabalhadores das indústrias madeireiras de Mato Grosso. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 961-973, 2005. No mesmo sentido, PASTORE, José. O custo da doença do trabalho. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 22 jul 2008. Disponível em: <[http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt\\_262.htm](http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_262.htm)>. Acesso em 08 fev. 2014.

<sup>205</sup> Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/72/MPAS-CNPS/1998/1101.htm>>. Acesso em 08 fev. 2014.

<sup>206</sup> Informação extraída da Resolução MPS/ CNPS n. 1.236/2004, de 28/04/2004 (DOU de 10/05/2004).

<sup>207</sup> FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades*. 2ª reimpressão, Curitiba: Juruá, 2015, p. 25-33.

apuração partisse de uma associação entre CID e CNAE.

Todavia, antes mesmo que tivesse aplicação efetiva, a metodologia da Resolução MPS/ CNPS n. 1.236/2004 foi alterada pela Resolução MPS/CNPS n. 1.269/2006, de 15/02/2006.<sup>208</sup> A justificativa para as modificações, constante no próprio corpo da Resolução, foi que o resultado dos estudos desenvolvidos pelo Ministério da Previdência Social, por intermédio da Secretaria de Previdência Social desde a edição da Resolução n. 1.236, de 28 de abril de 2004, indicavam a necessidade de aperfeiçoamento da metodologia para potencializar a acurácia do método e suprimir redundâncias, ou seja, de novo aparece o obstáculo da necessidade de aprimoramento da apuração das ocorrências acidentárias.

Apontam as referidas resoluções que, na busca de outro elemento primário que pudesse embasar uma nova metodologia, após a análise de dados sobre acidentes e doenças ocupacionais e dos seus problemas, identificou-se que, em cada processo de solicitação de benefício junto à Previdência Social, existe um dado requerido obrigatoriamente, que é o registro do diagnóstico do problema de saúde que motivou a solicitação, indicado por intermédio do enquadramento do diagnóstico na CID.

Seria então possível, a partir dos dados relativos à concessão de benefícios acidentários e não mais exclusivamente com base nos dados decorrentes das CAT's emitidas, saber se pertencer a um determinado segmento econômico, por meio do código CNAE da empresa, constituiria fator de risco para o trabalhador apresentar uma determinada doença, por meio de um delineamento essencialmente epidemiológico/estatístico.<sup>209</sup>

Mas havia um outro óbice. A conclusão baseada em delineamento epidemiológico, a partir de uma presunção que vinculasse a atividade da empresa a determinado agravo, para a apuração do FAP, carecia de amparo legal. Ou seja, a despeito da previsão infralegal da metodologia, não havia supedâneo jurídico para a sua aplicação.

Nesse contexto é que foi legalmente criado o NTEP, fruto da edição da Medida Provisória n. 316, de 11 de agosto de 2006, posteriormente convertida na Lei n. 11.430, de 26 de dezembro de 2006, tornando, assim, possível à perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS considerar:

---

<sup>208</sup> DOU de 21/02/2006.

<sup>209</sup> Importate destacar, no entanto, que a utilização da estatística e da epidemiologia no bojo das políticas de proteção acidentária já ocorria antes e que o art. 336 do RPS, ao tratar da CAT, previa que ela serviria “para fins estatísticos e epidemiológicos”.

(...) caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexos técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças – CID, em conformidade com o que dispuser o regulamento.

Na Exposição de Motivos da referida Medida Provisória, constou que:

(...) diante do descumprimento sistemático das regras que determinam a emissão da CAT, e da dificuldade de fiscalização por se tratar de fato individualizado, os trabalhadores acabam prejudicados nos seus direitos, em face da incorreta caracterização de seu benefício. Necessário, pois, que a Previdência Social adote um novo mecanismo que segregue os benefícios acidentários dos comuns, de forma a neutralizar os efeitos da sonegação da CAT.

(...)

para atender a tal mister, e por se tratar de presunção, matéria regulada por lei e não por meio de regulamento, está-se presumindo o estabelecimento do nexo entre o trabalho e o agravo, e conseqüentemente o evento será considerado como acidentário, sempre que se verificar nexo técnico epidemiológico entre o ramo de atividade da empresa e a entidade mórbida relacionada na CID motivadora da incapacidade.

Importante observar que, originalmente, na redação da aludida Medida Provisória, assim dispunha o artigo 21-A da Lei n. 8.213/91:

Art. 21-A. Presume-se caracterizada incapacidade acidentária quando o estabelecido o nexo técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade, em conformidade com o que dispuser o regulamento.

No entanto, quando da conversão da Medida Provisória na Lei n. 11.430, de 26 de dezembro de 2006, houve modificação importante no texto, estabelecendo-se que a perícia médica do INSS é que considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade que constatar o NTEP, ou seja, não se trata mais de presunção direta e automática, como no texto original, mas sim de presunção decorrente do resultado da perícia médica que reconheça a relação causal a partir do NTEP.

Como se verá adiante, os parágrafos incluídos no artigo 21-A permitem ao médico perito excluir o NTEP, quando demonstrada a sua inexistência, e possibilitem à empresa – e agora ao empregador doméstico, conforme alteração advinda da Lei Complementar n. 150/2015<sup>210</sup> – requerer a não aplicação do NTEP, de cuja decisão caberá recurso, com efeito suspensivo, ao Conselho de Recursos da Previdência Social.

---

<sup>210</sup> Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico, regulamentando a ampliação dos direitos dos trabalhadores domésticos em decorrência da Emenda Constitucional n. 72, de 02 de abril de 2013.

Assim, diferentemente da previsão inicial que permitia a conclusão de que se presumiria diretamente a natureza acidentária pela correlação ditada pela metodologia do NTEP, passou-se a exigir a análise pericial para que a presunção da natureza acidentária fosse aplicada perante o INSS.

Sobre esse ponto, assim manifestou-se Sebastião Geraldo de Oliveira<sup>211</sup>:

A redação original constante da Medida Provisória n. 316, de 11 de agosto de 2006, era mais incisiva quanto à inversão do ônus da prova em favor do acidentado.

(...)

Todavia, diante da forte reação empresarial e da polêmica instaurada (foram apresentadas 33 emendas) a bancada governista, quando da votação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei de Conversão, negociou um texto intermediário que resultou na redação da Lei n. 11.430/2006, ou seja, consagrou o nexos causal epidemiológico, mas com diversas atenuantes.

Afora o aspecto político da questão, entende-se que não é demasiado exigir que haja perícia médica para se definir a natureza do afastamento, mesmo nos casos de aplicação do NTEP. Não se nega a importância e a força probatória da epidemiologia quanto ao estabelecimento do nexos causal, e, conseqüentemente, da natureza acidentária do agravo, mas é, no mínimo desejável, que o diagnóstico do agravo e, conseqüentemente, o estabelecimento do NTEP, seja feito por profissional médico, que avaliará as condições individuais, os fatores externos ao ambiente laboral e outras excepcionalidades que possam ter incidência no caso particular, sem embargo da obrigatoriedade de aplicação do NTEP na ausência dessas situações extraordinárias.

Nos termos do artigo 21-A da Lei n. 8.213/91, o NTEP é estabelecido entre o trabalho e o agravo, sendo o agravo definido no § 4º do art. 337 do RPS/99 como “a lesão, doença, transtorno de saúde, distúrbio, disfunção ou síndrome de evolução aguda, subaguda ou crônica, de natureza clínica ou subclínica, inclusive morte, independentemente do tempo de latência”. Ou seja, o agravo decorre da constatação de um dano à saúde, independentemente da subclasse que lhe poderia ser atribuída na nomenclatura própria da ciência médica. A Portaria do Ministério da Saúde n. 104, de 25 de janeiro de 2011, que “define as terminologias adotadas em legislação nacional”, também conceitua agravo como “qualquer dano à integridade física, mental e social dos indivíduos provocado por circunstâncias nocivas, como acidentes, intoxicações, abuso de drogas, e lesões auto ou heteroinfligidas”.

---

<sup>211</sup> OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 159, nota 16.

Do exposto até aqui, conclui-se que o NTEP surge das investigações sobre a metodologia de aplicação do FAP,<sup>212</sup> como instrumento de aperfeiçoamento dos dados estatísticos de acidentes do trabalho para fins de apuração do FAP. No entanto, somente ganha status legal com o advento da Medida Provisória n. 316, de 11 de agosto de 2006, posteriormente convertida na Lei n. 11.430, de 26 de dezembro de 2006. Esse fato é importantíssimo na justificação do estudo que, por essa e outras razões expostas no decorrer do trabalho, demonstram a sintonia lógico-legislativa entre FAP e NTEP.

### **3.3. A regulamentação do FAP e do NTEP**

Resolvida a questão relativa ao embasamento legal do NTEP e, conseqüentemente, juridicamente instituída a metodologia de aplicação do FAP, foi publicado o Decreto n. 6.042/2007, que tratou do Fator Acidentário de Prevenção e criou as regras para o Nexo Técnico Epidemiológico no nível regulamentar.

No referido Decreto, complementado pelos Decretos n. 6.957/2009 e n. 7.126/2010, efetuou-se a regulamentação do FAP no art. 202-A, com a definição dos principais parâmetros das fórmulas, a obrigatoriedade de publicação anual pelo Ministério da Previdência Social dos percentis de frequência, gravidade e custo por atividade econômica, bem como a disponibilização na rede mundial de computadores do FAP de cada empresa, com as respectivas ordens de frequência, gravidade, custo e demais elementos que possibilitem a estas verificar o respectivo desempenho dentro da sua CNAE-Subclasse.<sup>213</sup>

Definiu-se que o FAP produziria efeitos tributários a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua divulgação e que, para o cálculo anual do FAP, seriam utilizados os dados de janeiro a dezembro de cada ano, até completar o período de dois anos, a partir do qual os dados do ano inicial seriam substituídos pelos novos dados anuais incorporados. No caso de empresas recentemente criadas, o FAP somente seria calculado a partir de 1º de janeiro do ano seguinte ao que completar dois anos de constituição. Se a lei determinou que o NTEP seria caracterizado conforme disposições do

---

<sup>212</sup> Resolução MPS/CNPS n. 1.269/2006, de 15/02/2006. DOU de 21/02/2006.

<sup>213</sup> No caso de prestação de serviços por empresas terceirizadas, a CNAE referente ao ambiente de trabalho acaba não sendo aplicado, razão pela qual deve-se pensar em um aprimoramento, para que, para fins do NTEP, seja considerado também a CNAE da empresa contratante dos seus serviços. Assim, na hipótese de trabalhadores terceirizados, seriam considerados dois CNAE's, até porque a exposição *a priori* é a ambos os riscos.

regulamento, art. 21-A da Lei n. 8213/91, este relegou o detalhamento de suas disposições à metodologia estabelecida pelo Conselho Nacional de Previdência Social.

No próprio regulamento, tratou-se da defesa das empresas quanto ao FAP – art. 202-B<sup>214</sup> –, sendo que esta deveria ser apresentada no prazo de trinta dias da divulgação oficial do FAP perante o Departamento de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social.<sup>215</sup>

Adverte o regulamento que a contestação, no entanto, restringe-se a divergências quanto aos elementos previdenciários que compõem o cálculo do FAP, até porque, a princípio, a contestação individualizada da natureza acidentária de cada um dos eventos que compõe o FAP é feita no INSS e em momento anterior, como se verá ao se tratar da defesa relativa ao reconhecimento do NTEP e dos demais nexos técnicos.<sup>216</sup>

Da decisão do Departamento de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social cabe recurso, também no prazo de trinta dias, à Secretaria de Políticas de Previdência Social do mesmo Ministério, que examina a matéria em caráter terminativo no âmbito administrativo.

Durante o trâmite do processo administrativo, a aplicação do FAP está suspensa. Ou seja, a empresa não tem a sua alíquota SAT afetada enquanto discute o FAP divulgado.

Em síntese, essa foi a regulamentação dada ao FAP. Entretanto, como mencionado de início, o Decreto n. 6.042/2007, complementado pelos Decretos n.

---

<sup>214</sup> RPS/99: “Art. 202-B. O FAP atribuído às empresas pelo Ministério da Previdência Social poderá ser contestado perante o Departamento de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, no prazo de trinta dias da sua divulgação oficial. (Incluído pelo Decreto n. 7.126, de 2010)

§ 1º A contestação de que trata o **caput** deverá versar, exclusivamente, sobre razões relativas a divergências quanto aos elementos previdenciários que compõem o cálculo do FAP. (Incluído pelo Decreto n. 7.126, de 2010)

§ 2º Da decisão proferida pelo Departamento de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional, caberá recurso, no prazo de trinta dias da intimação da decisão, para a Secretaria de Políticas de Previdência Social, que examinará a matéria em caráter terminativo. (Incluído pelo Decreto n. 7.126, de 2010)

§ 3º O processo administrativo de que trata este artigo tem efeito suspensivo. (Incluído pelo Decreto n. 7.126, de 2010)”

<sup>215</sup> A contestação do FAP é elaborada em formulário eletrônico, sendo o prazo estipulado por ocasião de sua divulgação, mas nunca inferior ao que estipula o regulamento.

<sup>216</sup> Todavia, caso não tenha tido oportunidade de contestar o evento acidentário individualmente, caberá fazê-lo quando tiver notícia, podendo: i) negar a existência do agravo à saúde; ii) contestar que no ambiente de trabalho não haja agentes patogênicos, etiológicos ou fatores de risco listados no Anexo II do RPS/99; iii) indicar que o código CID não se relaciona à atividade econômica desenvolvida pela empresa (código CNAE) conforme lista C do Anexo II do RPS/99; iv) apontar que os acidentes estão pendentes de decisão administrativa (efeito suspensivo no caso de NTEP) ou que se negou o nexo por decisão anterior; etc.



6.939/2009, n; 6.957/2009 e n. 7.126/2010, estabeleceu ainda a normatização da caracterização técnica do acidente do trabalho pela perícia médica mediante a identificação donexo entre o trabalho e o agravo, sendo que, a partir do novo sistema em estudo, uma das possibilidades passa a ser o NTEP, conforme o parágrafo terceiro do aludido dispositivo, que remete à relação CID/CNAE contida na Lista C do Anexo II do Regulamento.<sup>217</sup> Aliás, necessidade de regulamento para a aplicação NTEP foi prevista no artigo 21-A da Lei n. 8.213/91.

---

<sup>217</sup> RPS/99: “Art. 337. O acidente do trabalho será caracterizado tecnicamente pela perícia médica do INSS, mediante a identificação do nexo entre o trabalho e o agravo. (Redação dada pelo Decreto n. 6.042, de 2007).

I - o acidente e a lesão;

II - a doença e o trabalho; e

III - a *causa mortis* e o acidente.

§ 1º O setor de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social reconhecerá o direito do segurado à habilitação do benefício acidentário.

§ 2º Será considerado agravamento do acidente aquele sofrido pelo acidentado quanto estiver sob a responsabilidade da reabilitação profissional.

§ 3º Considera-se estabelecido o nexo entre o trabalho e o agravo quando se verificar nexo técnico epidemiológico entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade, elencada na Classificação Internacional de Doenças - CID em conformidade com o disposto na Lista C do Anexo II deste Regulamento. (Redação dada pelo Decreto n. 6.957, de 2009).

§ 4º Para os fins deste artigo, considera-se agravo a lesão, doença, transtorno de saúde, distúrbio, disfunção ou síndrome de evolução aguda, subaguda ou crônica, de natureza clínica ou subclínica, inclusive morte, independentemente do tempo de latência. (Incluído pelo Decreto n. 6.042, de 2007).

§ 5º Reconhecidos pela perícia médica do INSS a incapacidade para o trabalho e o nexo entre o trabalho e o agravo, na forma do § 3º, serão devidas as prestações acidentárias a que o beneficiário tenha direito. (Incluído pelo Decreto n. 6.042, de 2007).

§ 6º A perícia médica do INSS deixará de aplicar o disposto no § 3º quando demonstrada a inexistência de nexo entre o trabalho e o agravo, sem prejuízo do disposto nos §§ 7º e 12. (Redação dada pelo Decreto n. 6.939, de 2009).

§ 7º A empresa poderá requerer ao INSS a não aplicação do nexo técnico epidemiológico ao caso concreto mediante a demonstração de inexistência de correspondente nexo entre o trabalho e o agravo. (Redação dada pelo Decreto n. 6.939, de 2009).

§ 8º O requerimento de que trata o § 7º poderá ser apresentado no prazo de quinze dias da data para a entrega, na forma do inciso IV do art. 225, da GFIP que registre a movimentação do trabalhador, sob pena de não conhecimento da alegação em instância administrativa. (Incluído pelo Decreto n. 6.042, de 2007).

§ 9º Caracterizada a impossibilidade de atendimento ao disposto no § 8º, motivada pelo não conhecimento tempestivo do diagnóstico do agravo, o requerimento de que trata o § 7º poderá ser apresentado no prazo de quinze dias da data em que a empresa tomar ciência da decisão da perícia médica do INSS referida no § 5º. (Incluído pelo Decreto n. 6.042, de 2007).

§ 10. Juntamente com o requerimento de que tratam os §§ 8º e 9º, a empresa formulará as alegações que entender necessárias e apresentará as provas que possuir demonstrando a inexistência de nexo entre o trabalho e o agravo. (Redação dada pelo Decreto n. 6.939, de 2009).

§ 11. A documentação probatória poderá trazer, entre outros meios de prova, evidências técnicas circunstanciadas e tempestivas à exposição do segurado, podendo ser produzidas no âmbito de programas de gestão de risco, a cargo da empresa, que possuam responsável técnico legalmente habilitado. (Incluído pelo Decreto n. 6.042, de 2007).

§ 12. O INSS informará ao segurado sobre a contestação da empresa para que este, querendo, possa impugná-la, obedecendo, quanto à produção de provas, ao disposto no § 10, sempre que a instrução do pedido evidenciar a possibilidade de reconhecimento de inexistência do nexo entre o trabalho e o agravo. (Redação dada pelo Decreto n. 6.939, de 2009).

§ 13. Da decisão do requerimento de que trata o § 7º cabe recurso, com efeito suspensivo, por parte da empresa ou, conforme o caso, do segurado ao Conselho de Recursos da Previdência Social, nos termos dos arts. 305 a 310. (Incluído pelo Decreto n. 6.042, de 2007).”



Como afirmado, o NTEP, no entanto, poderá deixar de ser aplicado se demonstrada a inexistência de nexo entre o trabalho e o agravo, inclusive mediante requerimento da empresa perante o INSS no prazo de quinze dias da data da entrega da GFIP com a informação relativa ao afastamento do trabalhador – “movimentação” –, salvo impossibilidade decorrente do não conhecimento do diagnóstico do agravo, principalmente na hipótese de não comunicação à empresa, quando poderá ser apresentado o requerimento de não aplicação do NTEP no prazo de quinze dias da data da ciência quanto ao resultado da perícia.<sup>218</sup> Aliás, a prática demonstra que a não comunicação é a regra, sendo que para ter ciência a empresa deve acessar a página eletrônica do Ministério da Previdência Social e, com identificação própria, consultar a informação.<sup>219</sup>

O Regulamento da Previdência Social deixa claro ainda que a empresa poderá trazer evidências técnicas circunstanciadas e tempestivas à exposição do segurado, especialmente aquelas tratadas nos seus programas de gestão de risco. Ou seja, embora reconheça que a estatística/epidemiologia aponte para a presença do nexo, o caso particular poderá ser discutido de forma ampla, com base em elementos não apenas teóricos, mas também concretos ou casuísticos. O segurado deverá ser informado da contestação e poderá, inclusive, impugná-la. Da decisão caberá recurso, com efeito suspensivo, ao Conselho de Recursos da Previdência Social, conforme art. 303, § 1º, art. 305 e art. 337, § 13, do RPS/99.

Por fim, o Decreto n. 6.402/2007, como asseverado no item 3.2, introduziu o § 4º no art. 337 do RPS, para estabelecer a conceituação de agravo como “a lesão, doença, transtorno de saúde, distúrbio, disfunção ou síndrome de evolução aguda, subaguda ou crônica, de natureza clínica ou subclínica, inclusive morte, independentemente do tempo de latência”.

### **3.4. O aprimoramento da metodologia e o adiamento da vigência**

Após a regulamentação do FAP e do NTEP pelo Decreto n. 6.042, de 12 de

---

<sup>218</sup> O art. 7º, § 2º, da Instrução Normativa n. 31/2008 prevê que se caracterizado que a empresa não pôde requer em até 15 dias da data da entrega da GFIP, pelo não conhecimento tempestivo da informação do diagnóstico do agravo, o pleito de não aplicação do NTEP poderá ser apresentado no prazo de quinze dias da data para entrega da GFIP do mês de competência da realização da perícia que estabeleceu o nexo entre o trabalho e o agravo, sendo que a informação sobre o resultado da perícia será disponibilizada para consulta pela empresa, por meio do endereço eletrônico [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br) ou, subsidiariamente, pela Comunicação de Decisão do requerimento de benefício por incapacidade, entregue ao segurado.

<sup>219</sup> FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 40.

fevereiro de 2007, o Ministério da Previdência Social, por intermédio da Portaria MPS n. 232, publicada em 01/06/2007, liberou os dados relativos às primeiras ocorrências de acidente de trabalho, por empresas, referentes ao período de 05/2004 a 12/2006.

As informações poderiam ser acessadas mediante identificação da empresa e da respectiva senha de acesso em página administrada pelo Ministério da Previdência Social. Ressalvou-se a possibilidade de impugnação de eventos que tenham sido relacionados no prazo de trinta dias a partir da data de publicação da Portaria, embora as Portarias n. 269, publicada em 07/07/2007, e n. 457, publicada em 12/07/2007, tenham complementado ou modificado os dados anteriormente disponibilizados.

Essa experiência inicial, com sucessivas complementações, modificações e retificações criou grande insegurança às empresas, que ainda constataram ilegalidades ou pelo menos inconsistências como a inclusão de acidentes de trajeto<sup>220</sup>, de doenças de natureza não acidentária, de pessoas já falecidas antes do período de apuração, de segurados que não tiveram afastamento, de ocorrências em duplicidade ou até triplicidade, além do acréscimo de acidentes informados por CAT's que não implicaram em afastamento do trabalho ou que foram emitidas por terceiros e que, portanto, até então, não eram de conhecimento da empresa.

Além disso, aponta-se que tanto empresas como o INSS, aqui incluídos os médicos peritos e demais servidores, não se mostraram preparados operacionalmente ou estruturalmente para tratar adequadamente das questões advindas do FAP. As dúvidas iniciais buscaram ser dirimidas pela Instrução Normativa n. 16/2007 (DOU de 28/03/2007), que trouxe maiores explicações sobre o tema, sendo substituída pela Instrução Normativa n. 31/2008, que complementou as informações especialmente quanto aos tipos de nexos que o perito poderia reconhecer.<sup>221</sup>

Em razão da impossibilidade de solução de todas as questões que envolviam a formulação do FAP e também do NTEP e nesse contexto de constantes modificações, ocorrido após a regulamentação do FAP e do NTEP pelo Decreto n. 6.042/2007, houve o adiamento da vigência do FAP por duas vezes. Primeiro pelo Decreto n. 6.257/2007, que passou a data inicial de primeiro de janeiro de 2008 (01/01/2008) para primeiro de janeiro

---

<sup>220</sup> Conforme deliberação recente do CNPS, a partir de 2018, o acidente de trajeto não influenciará mais no cálculo do FAP.

Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2016/11/cnps-conselho-aprova-alteracoes-no-calculo-do-fator-acidentario-de-prevencao/>>. Acesso em 24 nov. 2016.

<sup>221</sup> FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 40-41 e p. 130.

de 2009 (01/01/2009) e, posteriormente, pelo Decreto n. 6.577/08, que repassou de primeiro de janeiro de 2009 (01/01/2009) para primeiro de janeiro de 2010 (01/01/2010).

O FAP somente foi efetivamente aplicado a partir de janeiro de 2010 e tomou por base os dados relativos ao período de abril de 2007 a dezembro de 2008. As informações utilizadas no primeiro período de apuração foram publicadas em 30/09/2009, embora se tenha notícia de que houve uma sequência de correções durante todo o mês seguinte.<sup>222</sup>

Nesse ínterim, a forma de cálculo do FAP foi aperfeiçoada. Assim, a Resolução MPS/CNPS n. 1.269/2006, foi substituída pela Resolução MPS/CNPS n. 1.308, de 27/05/2009 (DOU de 05/06/2009), que identificou uma metodologia aprimorada, sendo logo a seguir alterada pela Resolução MPS/CNPS n. 1.309, de 24/06/2009 (DOU de 07/07/2009) e, posteriormente, já para períodos subsequentes, pela Resolução n. 1.316, de 31/05/2010 (DOU de 14/06/2010).

### **3.5. Elementos que compõem o FAP**

Seguindo o texto legal, o FAP baseia-se na frequência, na gravidade e no custo dos benefícios previdenciários decorrentes de acidentes do trabalho. Portanto, com o FAP, as empresas com mais acidentes, ou acidentes mais graves ou ainda de custo maior, em uma mesma subclasse-CNAE, passarão a contribuir com um valor superior, enquanto as empresas com menor acidentalidade, relativamente às demais empresas da mesma subclasse-CNAE, terão uma redução no valor de contribuição.

Nos termos do § 7º do art. 202-A do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048/99, para o cálculo anual do FAP serão utilizados os dados de janeiro a dezembro de cada ano, até completar o período de dois anos, a partir do qual os dados do ano inicial serão substituídos pelos novos dados anuais incorporados.

---

<sup>222</sup> O extrato informou o resultado do FAP e os principais elementos de cálculo (valor da massa salarial média; registros de acidente do trabalho; registros de doenças do trabalho; auxílio-doença por acidente do trabalho; aposentadoria por invalidez em acidente do trabalho; pensão por morte por acidente do trabalho; auxílio-acidente por acidente do trabalho; valor total de benefícios pagos; número médio de vínculos; total de empresas na subclasse CNAE; frequência; gravidade; custo; taxa média de rotatividade; percentil de ordem de frequência; percentil de ordem de gravidade e percentil de ordem de custo). De início, não houve informação específica sobre dados deste ou daquele benefício, apenas o número considerado. No entanto, posteriormente, foram disponibilizadas informações como o número de PIS dos trabalhadores, a data do acidente e da emissão da CAT, o número do benefício e, quanto ao auxílio-doença, a data de início e término, além do valor mensal pago ao trabalhador. (FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 50-66).

Excepcionalmente, o primeiro processamento do FAP utilizou os dados de abril de 2007 a dezembro de 2008, nos termos do § 9º do art. 202-A do RPS/99.<sup>223</sup>

Para a apuração de tais informações, são utilizados os registros de concessão de benefícios acidentários que constam nos sistemas informatizados do INSS<sup>224</sup>. O critério para contabilização de benefícios acidentários concedidos é a observação de data de despacho do benefício<sup>225</sup> dentro do período-base de cálculo.<sup>226</sup>

No cálculo do FAP são relevantes os registros de benefício das espécies de natureza acidentária identificados pelos seguintes códigos: B91 - Auxílio-Doença Acidentário, B92 - Aposentadoria por Invalidez Acidentária, B93 - Pensão por Morte Acidentária e B94 - Auxílio-Acidente Acidentário, além das Comunicações de Acidente de Trabalho - CAT's.<sup>227</sup>

Os benefícios de natureza acidentária serão contabilizados no CNPJ ao qual o trabalhador estava vinculado no momento do acidente,<sup>228</sup> ou ao qual o agravo esteja diretamente relacionado. Para o trabalhador avulso não há configuração de vínculo empregatício, mas o benefício será vinculado à empresa onde presta o serviço.<sup>229</sup>

O índice de frequência representa a quantidade de benefícios acidentários apurados. Baseia-se no número de registros, diretos e indiretos, de acidentes e doenças

---

<sup>223</sup> Para as empresas constituídas após janeiro de 2007, o FAP será calculado no ano seguinte ao que completar dois anos de constituição (§ 8º do art. 202-A do RPS/99).

<sup>224</sup> As empresas empregadoras informam, mensalmente, entre outros dados, os respectivos segmentos econômicos aos quais pertencem segundo a CNAE, o número de empregados, a massa salarial, os afastamentos, as alíquotas de 1%, 2% ou 3%, bem como os valores devidos à Previdência Social.

<sup>225</sup> É a data (dia/mês/ano) em que é processado a concessão do benefício junto à Dataprev.

<sup>226</sup> Há crítica da doutrina no sentido de que a data do despacho não corresponde, necessariamente, com a data de início do benefício, como é o caso de benefícios concedidos inicialmente como comuns e posteriormente convertidos em acidentários apenas anos depois. O INSS considera a data do despacho do último benefício. (FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 67).

<sup>227</sup> O papel das CAT's a partir do sistema FAP – NTEP será tratado no item 4.5. do próximo capítulo.

<sup>228</sup> Vínculo Empregatício: é identificado por um Número de Identificação do Trabalhador - NIT, um número no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ e uma data de admissão.

<sup>229</sup> Trabalhador avulso é aquele que presta serviços a diversas empresas, sem vínculo empregatício, com intermediação do sindicato ou do órgão gestor de mão de obra (art. 12, VI, da Lei n. 8.212/91; art. 11, VI, da Lei n. 8.213/91; art. 9º, VI, do RPS/99). Importante destacar a arguta crítica da doutrina no sentido de que os trabalhadores avulsos executam tarefas para diversas empresas, inclusive durante um mesmo mês, de sorte que poderá haver injustiça na consideração de um benefício acidentário à empresa que prestou serviço. Ademais, o referido trabalhador não será considerado para apuração do número de vínculos empregatícios, que é elemento da fórmula, de sorte que entrará no numerador (frequência, gravidade e custo), mas não no denominador (número de vínculos), prejudicando a empresa. (FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. Op. cit., p. 67-68). Quanto à primeira crítica, deve-se considerar que a defesa das empresas existe exatamente para contestações dessa natureza, que busquem afastar o nexo entre a atividade desenvolvida e o agravo diagnosticado. Talvez a solução seja considerar apenas os acidentes e não as doenças ocupacionais, pois estas tem, normalmente, um desencadeamento lento e silencioso. Quanto à segunda crítica, é imperioso solucionar por algum tipo de ponderação ou revisão da fórmula de cálculo no caso de inclusão de trabalhadores avulsos.

ocupacionais no período de apuração. Quando um acidente gera benefícios em sequência, somente o primeiro é considerado. Assim, por exemplo, se houver a concessão de um auxílio-doença ao segurado e este benefício for convertido em aposentadoria por invalidez, conta na frequência apenas um único benefício.<sup>230</sup>

O índice de gravidade consiste no arbitramento de um peso, conforme a intensidade de cada ocorrência acidentária, definido pela natureza do benefício concedido. Para esse índice são computados todos os casos de afastamento acidentário por mais de 15 dias, ou seja, de auxílio-doença acidentário (B91), de auxílio-acidente (B94), de aposentadoria por invalidez (B92) e de pensão por morte acidentária (B93). É atribuído peso diferente para cada tipo de afastamento em função da gravidade da ocorrência. Para pensão por morte o peso atribuído é de 0,50, para aposentadoria por invalidez é 0,30, para auxílio-doença o peso é de 0,10 e para auxílio-acidente o peso também é 0,10.<sup>231</sup>

O índice de custo refere-se ao valor dos benefícios por afastamento cobertos pela Previdência Social. Para este índice são computados os valores pagos em rendas mensais de benefícios. No caso do auxílio-doença (B91), o custo é calculado pelo tempo de afastamento, em meses e fração de mês,<sup>232</sup> do trabalhador dentro do Período-Base (PB) de cálculo do FAP. Nos casos de benefícios por invalidez, parcial ou total (B92 e B94), e morte (B93), os custos são calculados fazendo uma projeção da expectativa de sobrevivência a partir da tábua completa de mortalidade construída pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE,<sup>233</sup> para toda a população brasileira, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos.<sup>234</sup>

Após o cálculo dos índices de frequência, de gravidade e de custo, são atribuídos os percentis de ordem para os estabelecimentos empresariais por setor para cada um desses índices (frequência, gravidade e custo). Ou seja, os estabelecimentos

---

<sup>230</sup> Índice de frequência = número de acidentes registrados em cada empresa, mais os benefícios que entraram sem CAT vinculada, por nexos técnico / número médio de vínculos x 1.000 (mil). Vínculos Empregatícios - média: é a soma do número de vínculos mensal em cada empresa com registro junto ao CNIS informados pela empresa, via SEFIP/GFIP dividido pelo número de meses do período.

<sup>231</sup> Índice de gravidade = (número de benefícios auxílio doença por acidente (B91) x 0,1 + número de benefícios por invalidez (B92) x 0,3 + número de benefícios por morte (B93) x 0,5 + número de benefícios auxílio-acidente (B94) x 0,1) / número médio de vínculos x 1.000 (mil).

<sup>232</sup> No sistema há as seguintes informações: Data Início do Benefício - DIB: é a data (dia/mês/ano) a partir da qual se inicia o direito ao benefício; e Data Cessação do Benefício - DCB: é a data (dia/mês/ano), a partir da qual se encerra o direito ao recebimento do benefício.

<sup>233</sup> Baseia-se na idade do segurado, expressa em anos, na data do início do benefício, que, por sua vez, é a data (dia/mês/ano) a partir da qual se inicia o direito ao benefício.

<sup>234</sup> Índice de custo = valor total de benefícios / valor total de remuneração paga pelo estabelecimento aos segurados x 1.000 (mil). Aqui utiliza-se a Massa Salarial - MS, anual: soma, em reais, dos valores salariais, incluindo 13º salário, informados pela empresa junto ao CNIS.

empresariais são comparados e ordenados em uma fila.

Assim, o percentil constitui a posição relativa na fila, considerando que o 1º da fila tem percentil 0 (zero) e o último da fila tem percentil 100 (cem). Há divulgação da quantidade de estabelecimentos de uma mesma subclasse CNAE no Extrato do FAP, mas sem divulgação de suas denominações sociais ou localidades.<sup>235</sup>

Esses percentis de ordem são importantes porque criam um ranking das empresas do segmento e, conseqüentemente, incentivam uma competitividade sadia no sentido de buscarem ostentar as melhores colocações quanto à acidentalidade.<sup>236</sup>

Conforme § 5º do art. 202-A do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048/99, o Ministério da Previdência Social deve publicar anualmente, sempre no mesmo mês, no Diário Oficial da União, os róis dos percentis de frequência, gravidade e custo por Subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE.

A partir dos percentis de ordem é criado um índice composto<sup>237</sup>, que decorre de ponderações aos percentis de ordem de cada índice. O critério das ponderações dá maior peso para a gravidade (0,50), de modo que os eventos morte e invalidez tenham maior influência. A frequência recebe o segundo maior peso (0,35), garantindo que a constância da acidentalidade tenha relevância na definição do índice composto. Importância menor se dá ao custo (0,15), pois, ainda que o aspecto financeiro seja relevante no sistema de Previdência Social – princípio do equilíbrio financeiro e atuarial –, os valores vilipendiados quando da ocorrência do acidente de trabalho são ainda muito mais importantes, principalmente quando se trata de morte ou de incapacidade permanente e mesmo quando nos referimos à recorrência da sinistralidade. O resultado desse cálculo é

---

<sup>235</sup> FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – Inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 44.

<sup>236</sup> O MPS informa os percentis (de frequência, custo e gravidade), mas não o número de ordem (de frequência, custo e gravidade). Pode-se extraí-lo, no entanto, por aplicação fórmula matemática, a partir da informação do percentil de ordem. (FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. Op. cit., p. 55-56).

<sup>237</sup> Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048/99: Art. 202-A (...)

(...)

§ 2º Para fins da redução ou majoração a que se refere o **caput**, proceder-se-á à discriminação do desempenho da empresa, dentro da respectiva atividade econômica, a partir da criação de um índice composto pelos índices de gravidade, de frequência e de custo que pondera os respectivos percentis com pesos de cinquenta por cento, de trinta cinco por cento e de quinze por cento, respectivamente. (Redação dada pelo Decreto nº 6.957, de 2009).

A partir de 2018, será considerada a posição inicial do empate, sem alterar o número total de estabelecimentos com o cálculo válido. Disponível em:

<<http://www.previdencia.gov.br/2016/11/cnps-conselho-aprova-alteracoes-no-calculo-do-fator-acidentario-de-prevencao/>>. Acesso em 24 nov. 2016.



exatamente o valor do FAP.

Quando o estabelecimento empresarial não apresentar, no período-base de cálculo do FAP, registro de acidente ou de doença do trabalho ou benefício com data de despacho do benefício no período-base de cálculo, seus índices de frequência, gravidade e custo serão nulos e assim o FAP será igual a 0,5000, por definição.<sup>238</sup>

Importante destacar que não será concedida a bonificação para as empresas cuja taxa média de rotatividade for superior a setenta e cinco por cento, salvo se comprovarem que tenham sido observadas as normas de saúde e de segurança do trabalho.<sup>239</sup> A justificativa é óbvia: evitar que as empresas que mantêm por mais tempo os seus trabalhadores sejam prejudicadas por assumirem toda a acidentalidade.

Da mesma forma, caso a empresa apresente ocorrências de morte ou de invalidez permanente, decorrentes de acidentes ou doenças do trabalho, seu FAP também não pode ser inferior a um, salvo se comprovar o investimento em recursos materiais, humanos e tecnológicos em melhoria na segurança do trabalho, além do acompanhamento dos sindicatos dos trabalhadores e dos empregadores.<sup>240</sup> Embora a Lei n. 10.666/03 tenha possibilitado que o aumento ou a redução de alíquotas fossem dispostos em regulamento e que os cálculos seguissem metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social (art. 10), parte da doutrina critica as referidas travas nas situações de morte e de

---

<sup>238</sup> No entanto, nesses casos, ficando comprovado a partir de fiscalização que a empresa não apresentou notificação de acidente ou doença do trabalho, nos termos do artigo 22 da Lei nº 8.213/1991, mediante protocolo de CAT, o FAP da empresa será, por definição, igual a 2,0000 (agora com base nas informações do estabelecimento empresarial – FAP 2015 com vigência em 2016).

<sup>239</sup> A taxa média de rotatividade é igual à média das taxas de rotatividade anuais dos últimos dois anos. Para 2017, conforme art. 4º, parágrafo único da Portaria n. 390/2016, a comprovação quanto à observação das normas de saúde e de segurança do trabalho “será efetuada mediante formulário eletrônico *Demonstrativo de Investimentos em Recursos Materiais, Humanos e Tecnológicos em Melhoria na Segurança do Trabalho* devidamente preenchido e homologado” eletronicamente pelo sindicato dos trabalhadores da categoria vinculada à atividade econômica do estabelecimento (CNPJ completo). Deliberação recente do CNPS indica que, a partir de 2018, serão utilizadas somente a rescisão sem justa causa, inclusive a rescisão antecipada de contrato a termo; e a rescisão por término de contrato a termo. Os sindicatos também não terão mais autonomia para promover o desbloqueio da bonificação. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2016/11/cnps-conselho-aprova-alteracoes-no-calculo-do-fator-acidentario-de-prevencao/>>. Acesso em 24 nov. 2016.

<sup>240</sup> Conforme art. 3º, parágrafo único da Portaria n. 390/2016 (DOU de 30/09/2016), para 2017, a comprovação do investimento em recursos materiais, humanos e tecnológicos em melhoria na segurança do trabalho “será feita mediante formulário eletrônico *Demonstrativo de Investimentos em Recursos Materiais, Humanos e Tecnológicos em Melhoria na Segurança do Trabalho* devidamente preenchido e homologado” eletronicamente pelo sindicato dos trabalhadores da categoria vinculada à atividade econômica do estabelecimento (CNPJ completo). Diretriz recente do CNPS aponta que, a partir de 2018, o bloqueio de bonificação por morte ou invalidez continuará valendo, mas apenas para o ano em que ocorreu o acidente e os sindicatos não terão mais a prerrogativa de desbloquear a bonificação. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/2016/11/cnps-conselho-aprova-alteracoes-no-calculo-do-fator-acidentario-de-prevencao/>>. Acesso em 24 nov. 2016.



invalidez, em razão da ausência de previsão legal expressa.<sup>241</sup>

Tanto na hipótese de bloqueio por taxa de rotatividade como nas ocorrências de morte ou de invalidez permanente, se não forem efetuadas as demonstrações exigidas, no prazo legal, o FAP não poderá implicar na redução de alíquota, sendo adotado o índice 1,0000 para o estabelecimento.

Após o ajustamento do índice composto por fórmulas de interpolação, obtém-se o FAP,<sup>242</sup> que é publicado com quatro casas decimais, desprezando-se as excedentes.

Com efeito, conforme § 5º do art. 202-A do RPS/99, o Ministério da Previdência Social deve publicar anualmente, sempre no mesmo mês, no Diário Oficial da União, não só os róis dos percentis de frequência, gravidade e custo por Subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, mas também divulgar na rede mundial de computadores o FAP de cada empresa, com as respectivas ordens de frequência, gravidade, custo e demais elementos que possibilitem a estas o desempenho dentro da sua subclasse na CNAE.<sup>243</sup>

Ao final, importante destacar que, recentemente, por decisão do Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, válidas para o cálculo do FAP de 2017, aplicável a partir de 2018, os acidentes de trajeto serão retirados do cálculo do FAP. Ainda que se considere que a lei, objetivamente, equipara tal situação ao acidente de trabalho (art. 21, IV, *d*, da Lei n. 8.213/91), a medida evita a imputação de um ônus que pode se mostrar injustificado, pois, em grande parte das vezes,<sup>244</sup> não se poderia exigir qualquer conduta da empresa que pudesse colaborar para prevenir ou reduzir tais acidentes, decorrendo o

---

<sup>241</sup> FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – ilegalidades, irregularidades e irregularidades*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 45.

<sup>242</sup> O FAP é calculado anualmente a partir das informações e cadastros lidos em data específica. Todos os acertos de informações e cadastro ocorridos após o processamento serão considerados, exclusivamente, no processamento seguinte. Ocorrendo problemas de informações e cadastro que impossibilitem o cálculo do FAP para uma empresa, o valor FAP atribuído será igual a 1,0000. Se no processamento anual seguinte do FAP for averiguado problema que impossibilite, novamente, o cálculo do FAP será atribuído valor igual a 1,5000. A partir do terceiro processamento consecutivo com impossibilidade de cálculo do FAP por problemas de informações e cadastro a empresa terá valor FAP atribuído igual a 2,0000. Ao efetuar a correção que impedia o processamento, a empresa terá o seu FAP calculado normalmente no ano seguinte à correção.

<sup>243</sup> Para vigência em 2017 foi publicada a Portaria Interministerial n. 390/2016 (DOU de 30/09/2016). Para vigência em 2016 foi publicada a Portaria Interministerial nº 432/2015 (DOU de 29/09/2015). Para vigência em 2015 foi publicada a Portaria Interministerial n. 438/2014 (DOU de 24/09/2014). Para vigência em 2014 foi publicada a Portaria Interministerial nº 413/2013 (DOU de 25/09/2013, retificado em 26/09/2013 e republicado em 01/11/2013).

<sup>244</sup> É preciso considerar, no entanto, que empresas em locais de acesso com risco acentuado, como, por exemplo, em rodovias, não podem simplesmente se eximir da responsabilidade decorrente da atração de trabalhadores para tais locais, podendo ser responsabilizadas pelo acidente de percurso, a depender, das circunstâncias particulares.

evento do mero acaso.

Com efeito, o FAP, em si, centra-se na ideia de estímulo à prevenção e de equidade na fixação da alíquota do SAT, de sorte que, na medida do possível, em seu cálculo, somente devem ser considerados fatos que poderiam ser evitados pela empresa.

Para se ter uma ideia, o registro de acidentes de trabalho, a cada 100 mil trabalhadores, caiu de 1.378 casos para 1.127, entre 2007 e 2014<sup>245</sup>, uma redução de 18,2%, em parte, como efeito do FAP. Todavia, a taxa de acidentes de trajeto subiu de 210 para 233 ocorrências a cada 100 mil trabalhadores, alta de 10,9% no período. Isso significou que, em números absolutos, os acidentes de trajeto, que correspondiam a 15,2% do total, passaram a constituir 20,6% dos casos registrados.<sup>246</sup>

Outra novidade recente foi que os acidentes de trabalho com afastamento de até quinze dias e que, portanto, também não dão ensejo a benefício acidentário, não serão contabilizados nos cálculos do FAP, salvo se resultarem em óbito.<sup>247</sup> Tal medida apresenta como vantagem a diminuição da repulsa à comunicação do acidente na hipótese em que não se gera benefício acidentário.

Todavia, será preciso combater medidas e posturas empresariais de induzimento dos trabalhadores a não se afastarem ou não formalizarem o afastamento por período superior a quinze dias, exatamente para evitar a repercussão no cálculo do FAP da empresa.

Importante destacar ainda que a nova contribuição social sobre a receita bruta, instituída pela Lei n. 12.546, de 14 de dezembro de 2011, não alterou a forma de

---

<sup>245</sup> Em outra apuração, os dados de apresentavam 2007 números distintos, representando 1.754 acidentes para cada 100 mil trabalhadores, enquanto que para 2014 eram 1.420 acidentes a cada 100 mil trabalhadores, mas a redução relativa ficou em patamar semelhante: 19%. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2016/05/1,88368/artigo-a-necessaria-exclusao-dos-acidentes-de-trajeto-do-calculo-do-fap.html>>. Acesso em 24 nov. 2016. Essa tendência também pode ser observada no Anuário da Saúde do Trabalhador, 2015, do Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, que traz comparativo de 2004 a 2014, período em que o número absoluto de acidentes de trajeto mais que dobra, enquanto que o número de acidentes típicos cresce cerca de 25% e o de doenças ocupacionais não chega a aumentar 10% (tabela 56). Disponível em: <<http://escola.dieese.org.br/escola/pdfs/anuario-saude-trabalhador>>. Acesso em 24 nov. 2016. Mesma tendência em: <http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/dados-nacionais> Acesso em 24 nov. 2016.

<sup>246</sup> Dados da CNI, com base em informações do MTE-RAIS e da Previdência Social. Disponível em <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2016/11/1,102692/exclusao-dos-acidentes-de-trajeto-do-calculo-do-fap-elimina-distorcao-na-legislacao-que-incentiva-programas-de-prevencao-de-acidentes.html> . Acesso em 24 nov. 2016. O fenômeno dos acidentes de trabalho merecem um estudo à parte. É impactante a informação de que, em 2013, do total de óbitos registrados no Brasil como acidentes de trabalho, 43,4% deles se deram no trajeto (na indústria, essa proporção foi de 39,4%). Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2016/01/1,70277/acidentes-de-trajeto-crescem-e-representam-20-dos-acidentes-de-trabalho-no-brasil.html>>. Acesso em 24 nov. 2016.

<sup>247</sup> Conforme diretriz recente do CNPS. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2016/11/cnps-conselho-aprova-alteracoes-no-calculo-do-fator-acidentario-de-prevencao/> Acesso em 24 nov 2016.

recolhimento da contribuição ao SAT, nem tampouco a aplicação do FAP.

Pelo referido regime, as empresas de determinados segmentos econômicos poderão contribuir sobre “o valor da receita bruta, excluídos as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991”. Estas contribuições correspondem à contribuição da empresa sobre a remuneração de segurados empregados e trabalhadores avulsos; e sobre a remuneração de contribuintes individuais, ambas para o financiamento dos benefícios previdenciários em geral, excluído, portanto, o seguro contra acidentes de trabalho e sua eventual complementação para o financiamento da aposentadoria especial, que têm fundamento no art. 22, II, da Lei n. 8.212/91.

## 4. O NTEP E SUAS PARTICULARIDADES

### 4.1. O reconhecimento dos nexos técnicos e a sua relação com o conceito legal de acidente de trabalho

O estabelecimento da causa dos agravos à saúde é desafio cotidiano da ciência médica. Na medicina, a etiologia tem interesse na medida em que auxilia na prevenção e no próprio diagnóstico.

No direito, a etiologia ou, num conceito jurídico, o nexo causal, determina uma série de consequências, principalmente na definição da natureza jurídica do evento e, conseqüentemente, na responsabilidade de cada agente.

Uma das hipóteses em que medicina e direito têm semelhante interesse na investigação da causa são os agravos à saúde do trabalhador, em especial em matéria de doenças ocupacionais. Embora constituam ciências autônomas, nesse caso, o desafio é compartilhado entre medicina e direito.

A busca pela identificação da relação entre doenças e trabalho, vai além da própria ideia de proteção acidentária, nos termos que a conhecemos hoje. Há mais de trezentos anos, o médico italiano Bernardino Ramazzini, que viveu entre 1633 e 1714, publicou a clássica obra *De Morbis Artificum Diatriba*, que, em tradução livre, significa a obra das doenças de artesãos, na qual relacionou os riscos à saúde ocasionados por produtos químicos, poeira, metais e outros agentes encontrados por trabalhadores em 52 ocupações. Representou um trabalho de vanguarda e serviu como base para desenvolvimento da medicina ocupacional.<sup>248</sup>

No entanto, como visto no Capítulo 1, até o advento da legislação social, de forma geral, a proteção acidentária resumia-se ao campo da responsabilidade civil do empregador.

Hodiernamente, nas diferentes questões referentes aos acidentes do trabalho, um dos aspectos mais dificultosos é a caracterização do nexo causal entre o agravo sofrido e o trabalho desempenhado.<sup>249</sup> A princípio, sem tal caracterização a natureza ocupacional do acidente ou doença resta prejudicada, não tendo ensejo todas as consequências legais referidas a partir do Capítulo 2.

---

<sup>248</sup> RAMAZZINI, Bernardino. *De morbis artificum diatriba*. Chicago: University of Chicago Press, 1940.

<sup>249</sup> GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Acidentes do trabalho: doenças ocupacionais e nexo técnico epidemiológico*. 5. ed. São Paulo: Método, 2013, p. 7.

Já se aludiu no presente estudo que a necessidade de um instrumental como o NTEP não tem como razão de ser apenas a subnotificação de acidentes de trabalho, decorrendo ainda da dificuldade fática em se estabelecer onexo causal do agravo pelos métodos tradicionais, em especial quando se refere às doenças ocupacionais, que, normalmente, podem decorrer de múltiplas causas, inclusive conjugando fatores laborais com extralaborais. Não por acaso, observou-se que praticamente todas as legislações, cumprindo orientação contida em Convenção da OIT,<sup>250</sup> estabelecem lista de doenças ocupacionais, cujo efeito principal é a presunção do nexo causal.<sup>251</sup>

Ou seja, embora tenhamos evoluído muito desde *De Morbis Artificum Diatriba*, a própria medicina e as partes – empregador e empregado – podem desconhecer ou ter dúvidas a respeito das específicas causas do agravo.

No campo administrativo-previdenciário, a caracterização dos acidentes de trabalho se dá a partir do reconhecimento da natureza de seus nexos causais, denominados perante o INSS de nexos técnicos. A Instrução Normativa INSS/PRES n. 31/2008, classifica os nexos técnicos em três tipos diferentes, os quais serão tratados, separadamente, nos próximos itens do presente capítulo, quando se terá oportunidade de relacioná-los ao conceito de acidente de trabalho contido na Lei n. 8.213/91 (arts. 19 a 21).

#### **4.1.1. Nexo técnico profissional ou do trabalho**

Especificamente quanto às doenças ocupacionais, o artigo 20 da Lei n. 8.213/91, além de estabelecer uma confusa e pouco importante distinção entre doenças do trabalho e doenças profissionais,<sup>252</sup> espécies do gênero doença ocupacional, remete ao

---

<sup>250</sup> Convenção n. 121 da OIT. Disponível em:

<[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312266](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312266)>.

Acesso em 20 out. 2016

<sup>251</sup> Como visto no capítulo I, em alguns países como na Espanha e na Itália há ainda listas de provável origem ocupacional, as quais implicam não apenas na notificação obrigatória para fins de aprimoramento dos dados e, eventualmente, futura inclusão na lista de doenças ocupacionais, mas também têm como efeito a facilitação da prova do nexo (sem inversão do ônus). Outrossim, importante notar que algumas legislações, como da própria Itália, estabelecem um prazo de manifestação da doença dentro do qual se presume a origem ocupacional.

<sup>252</sup> No reconhecimento da doença profissional (tecnopatía, ergopatía ou doença profissional típica), a etiogenia é considerada específica, ou seja, há uma associação importante e direta entre a exposição ao agente etiológico e o desfecho / agravo. Diz-se importante porque o agente é necessário, embora nem sempre suficiente para agravo. É o caso de exposição importante e consistente à sílica ou poeira de quartzo e silicose. Já no caso do nexo por doença do trabalho (mesopatía ou doença profissional atípica), a etiogenia é inespecífica, havendo associação indireta entre a exposição ao agente e o agravo. Aqui a exposição, embora não seja necessária, para o desenvolvimento do agravo incapacitante, é suficiente para causar o agravo. É o caso da hipertensão arterial sistêmica, doença coronariana, distúrbio osteomuscular, transtorno mental,

Ministério da Previdência Social, a elaboração de uma lista de doenças de origem ocupacional, na qual devem ser indicadas as atividades ou as condições especiais que, em tese, produzem, desencadeiam ou fazem adquiri-las.<sup>253</sup>

Aliás, a pré-instituição de uma lista de doenças profissionais e do trabalho é, como afirmado acima, recomendada pela Convenção 121, da Organização Internacional do Trabalho. Deveras, em 1964, a OIT adotou a Convenção sobre os benefícios em caso acidente de trabalho, estabelecendo os padrões mínimos de cobertura em relação aos benefícios para os empregados e os tipos de lesões para as quais devem ser fornecidas compensações. No entanto, apenas alguns países ratificaram a Convenção, dentre os quais não se inclui o Brasil.<sup>254</sup>

Antes do sistema atual, na vigência do Decreto n. 2.172/97, no Anexo II do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, embora constasse uma lista de “doenças profissionais ou do trabalho”, eram indicados apenas os agentes patogênicos, sem as doenças decorrentes dos efeitos da exposição ocupacional aos referidos agentes.

Com o advento do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048/99, seu “Anexo II” manteve uma relação dos agentes patogênicos, mas, ao lado, foi inserida uma coluna com a relação de “doenças profissionais ou do trabalho”.

---

câncer, varizes dos membros inferiores e diabetes: não é necessário trabalhar para desenvolvê-las, porém, alguns processos produtivos são suficientes a tais desfechos. (OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. *Uma sistematização sobre a saúde o trabalhador: do exótico ao esotérico*. São Paulo: LTr, 2011, p. 85).

<sup>253</sup> Lei n. 8.213/91:

“Art. 20. Consideram-se acidente do trabalho, nos termos do artigo anterior, as seguintes entidades mórbidas: I - doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social;

II - doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I.

§ 1º Não são consideradas como doença do trabalho:

a) a doença degenerativa;

b) a inerente a grupo etário;

c) a que não produza incapacidade laborativa;

d) a doença endêmica adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho.

§ 2º Em caso excepcional, constatando-se que a doença não incluída na relação prevista nos incisos I e II deste artigo resultou das condições especiais em que o trabalho é executado e com ele se relaciona diretamente, a Previdência Social deve considerá-la acidente do trabalho.”

<sup>254</sup> Interessante notar que a referida Convenção traz diretrizes importantes como a necessidade de inclusão do acidente de trajeto no conceito de acidente de trabalho, salvo se for coberto por outro sistema de proteção social; impedimento de condicionamento da proteção a tempo de emprego, de afiliação ao seguro ou mesmo ao pagamento das contribuições, embora se possa estabelecer um período de exposição ao risco previsto; necessidade da proteção incluir amplo tratamento médico; se a instituição que administra as prestações não for entidade estatal, deve haver representantes das pessoas protegidas na administração ou estes devem estar associados a ela, a título consultivo. Disponível em:

<[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312266](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312266)>.

Acesso em 20 out. 2016.

Evolui-se, portanto, para uma lista com maior grau de objetividade e clareza, diminuindo a subjetividade das decisões administrativas e técnicas.

Em verdade, hoje há duas listas no Anexo II. Na “Lista A”, são indicados os “agentes etiológicos ou fatores de risco de natureza ocupacional” e as correspondentes “doenças causalmente relacionadas” (denominadas e codificadas seguindo a CID-10)”. Na “Lista B”, apenas inverte-se a ordem, indicando-se as “doenças” com o respectivos “agentes etiológicos ou fatores de risco de natureza ocupacional”. Assim, adotou-se uma lista de “dupla entrada”, isto é, por “agente” e por “doença”.

#### **4.1.2. Nexo técnico por doença equiparada a acidente do trabalho ou nexos técnicos individuais**

Na nomenclatura adotada pela Instrução Normativa INSS/PRES n. 31/2008, que dispõe sobre os procedimentos e rotinas referentes ao Nexo Técnico Previdenciário, há ainda uma outra classe de nexos técnicos, além do NTEP e do nexos técnicos profissional ou do trabalho. Essa segunda classe é denominada de “nexo técnico por doença equiparada a acidente do trabalho ou nexos técnicos individuais”, incluindo situações muito diversas como os acidentes de trabalhos típicos (artigo 19 da Lei n. 8.213/91);<sup>255</sup> o de trajeto (artigo 21, IV, da Lei n. 8.213/91);<sup>256</sup> aquele reconhecido em razão das condições especiais em que o

---

<sup>255</sup> Lei n. 8.213/91:

“Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho. (Redação dada pela Lei Complementar n. 150, de 2015)”

<sup>256</sup> Lei n. 8.213/91:

“Art. 21. Equiparam-se também ao acidente do trabalho, para efeitos desta Lei:

I - o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a morte do segurado, para redução ou perda da sua capacidade para o trabalho, ou produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação;

II - o acidente sofrido pelo segurado no local e no horário do trabalho, em consequência de:

a) ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de trabalho;  
b) ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada ao trabalho;  
c) ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro ou de companheiro de trabalho;  
d) ato de pessoa privada do uso da razão;

e) desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos ou decorrentes de força maior;

III - a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade;

IV - o acidente sofrido pelo segurado ainda que fora do local e horário de trabalho:

a) na execução de ordem ou na realização de serviço sob a autoridade da empresa;  
b) na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito;  
c) em viagem a serviço da empresa, inclusive para estudo quando financiada por esta dentro de seus planos para melhor capacitação da mão-de-obra, independentemente do meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de propriedade do segurado;



trabalho é realizado e com ele relacionado diretamente, nos termos do § 2º do art. 20 da Lei n. 8.213/91,<sup>257</sup> bem como as demais situações de equiparação listadas no artigo 21 da Lei n. 8.213/91.<sup>258</sup>

#### **4.1.3. Nexo técnico epidemiológico**

Por fim, a terceira classe nexos técnicos, na classificação adotada pela Instrução Normativa INSS/PRES n. 31/2008, é o NTEP, que decorre da relação contida na Lista C do RPS/99, que indica ao lado esquerdo os códigos CID-10, correlacionando-os com os CNAE's.

Portanto, como se vê, todos os nexos reconhecidos pela perícia médica do INSS, nos termos da Instrução Normativa INSS/PRES n. 31/2008, são de natureza técnica e têm fundamento no conceito legal de acidente de trabalho típico, de doenças ocupacionais e de situações equiparadas (art. 19 a 21 da Lei n. 8.213/91).

O que diferencia o NTEP (artigo 21-A da Lei n. 8.213/91) dos demais nexos técnicos é que a sua justificativa técnica parte de estudos epidemiológicos decorrentes da concessão de benefícios previdenciários do próprio INSS, ou seja, a sua base é muito mais empírica (e não necessariamente médico-científica, como no caso das Listas A e B do Anexo I do RPS/99). Assim, embora o NTEP dependa da perícia médica do INSS para ser reconhecido e constitua apenas mais um dos nexos técnicos, há um caráter inovador na sua concepção, fundamentada nos dados históricos do próprio sistema que alimenta.

#### **4.2. A concepção epidemiológica do NTEP**

Como já visto no presente trabalho, não é nova a ideia de que as formas de apuração do acidente de trabalho precisam ser melhoradas. Aliás, tampouco é exclusividade da ciência jurídica ou ocupação única do legislador o aperfeiçoamento da técnica de caracterização da natureza acidentária. As demais ciências, em especial a engenharia e a medicina, também se preocupam com a previsibilidade, com o risco, com as consequências do desenvolvimento de determinadas atividades laborais e com a exposição

---

d) no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado.”

<sup>257</sup> Texto em nota em página anterior do presente capítulo.

<sup>258</sup> Texto do dispositivo acima transcrito.

a agentes nocivos ou a condições perigosas. E, para tanto, também se utilizam de métodos quantitativos, que, como se verá, é um dos instrumentais da epidemiologia.

No caso do NTEP, além de nexos técnico, visto no item anterior, importa destacar novamente esse qualificativo “epidemiológico”, que significa que se baseia em critérios próprios da ciência das epidemias<sup>259</sup>.

É sabido que a medicina é o conjunto de conhecimentos que visa à manutenção da saúde, bem como a prevenção, tratamento e cura das doenças e demais agravos à saúde. Uma de suas preocupações principais é prevenir.<sup>260</sup> Para atingir tal mister, utiliza-se da ciência da epidemiologia,<sup>261</sup> hoje não mais reconhecida apenas como um método, mas como uma verdadeira ciência autônoma ou, ao menos, como ramo da ciência médica que, com o objetivo de estudar o processo saúde-enfermidade, busca “explicação dos determinantes e da distribuição das doenças”, com base no raciocínio causal.<sup>262</sup> Essa investigação dos fatores determinantes das doenças e de outros agravos, inclui um projeto investigativo próprio, mas que dialoga com o conhecimento disponível,<sup>263</sup> daí sua conotação de ciência autônoma.

Embora as raízes da epidemiologia estejam em passado remoto, com referências nos próprios escritos hipocráticos,<sup>264</sup> é no século XIX, no contexto da Revolução Industrial, que teve por efeitos, como visto no início do trabalho, o crescimento das cidades e o agravamento das condições de vida, que os estudos sobre as condições de saúde intensificaram-se como em nenhum outro momento anterior.<sup>265</sup>

Deveras, do ponto de vista científico, desde a já mencionada clássica obra de Bernardino Ramazzini, *De Morbis Artificum Diatriba*, que traçou “perfis epidemiológicos” de adoecimentos ligados às atividades profissionais, adota-se a premissa de que o estabelecimento do nexo causal por via da demonstração do curso normal das

---

<sup>259</sup> A nomenclatura nexo técnico não distingue nada, pois, “a rigor, técnica todas essas relações são” técnicas. (MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Prova e contraprova do nexo epidemiológico*. São Paulo: LTr, 2008, p. 23).

<sup>260</sup> Como se costuma dizer, é “melhor prevenir que remediar”.

<sup>261</sup> Considera-se que o pai da epidemiologia foi John Snow, um médico inglês que viveu no século XIX e que correlacionou a epidemia de cólera ao consumo de águas contaminadas com materiais fecais, contrariando as demais explicações até então defendidas. (COSTA, Dina Czeresni; COSTA, Nilson do Rosário. Teoria do conhecimento e epidemiologia: um convite à leitura de John Snow. In: COSTA, Dina Czeresni (Org.) *Epidemiologia: teoria e objeto*. São Paulo: Hucitec/Abrasco, 1990, p. 167 e seguintes).

<sup>262</sup> COSTA, Dina Czeresni (Org.). Op. cit., p. 7. Prefácio de Paulo Chagastelles Sabroza.

<sup>263</sup> BARRETO, Mauricio Lima. Epidemiologia, sua história e crises: notas para pensar o futuro. In: COSTA, Dina Czeresni (Org.). Op. cit., p. 19-20.

<sup>264</sup> Hipócrates foi o maior filósofo-cientista da área médica, tendo vivido na ilha grega de Cos. Seus estudos foram reunidos na grande biblioteca de Alexandria, no séc. IV a. C., sendo mais aceita a versão de que a compilação decorreu da coleta de textos de diversos professores e praticantes da medicina da escola de Cos. (LOPES, Antonio Carlos (editor). *Tratado de clínica médica*. São Paulo: Roca, 2006, p. 4. v.1).

<sup>265</sup> BARRETO, Mauricio Lima. Op. cit., p. 20-21.

coisas, por dados estatísticos e epidemiológicos, ao invés da comprovação particular da causa, é realmente o modo mais adequado ao modelo multicausal e às dificuldades de comprovação da relação de causa e efeito – nexos causal no sentido naturalístico –, principalmente quando se trata das denominadas doenças ocupacionais.

Desde então, da teoria miasmática, que defendia que o acúmulo de dejetos era a causa das doenças, passou-se à aceitação de que agentes vivos microscópicos estavam na gênese da doença. Assim, para cada agravo, haveria um agente etiológico específico, ou seja, haveria sempre um elemento predecessor e um conseqüente. Esses conceitos unicausais, ligados ao desenvolvimento da microbiologia, já nas primeiras décadas do século XX, diante de sua inadequação para explicar boa parte dos agravos, foi evoluindo para um modelo multicausal, com conexão indireta, intrincada e plural entre diversos elementos. A partir de então foram desenvolvidos modelos de estudo adequados para o enfrentamento da etiologia multicausal e de boa parte das complexidades da vida atual como fatores de causalidade.

Baseado na epidemiologia, o NTEP decorre de amplos estudos científicos, de mapeamentos e de profundas análises de ordem empírica, mas seu escopo era extrair elevadas ou significativas incidências estatísticas e é exatamente nisso que se distingue e se diferencia, em termos concepcionais, dos demais nexos técnicos.<sup>266</sup>

Afora desse caráter inovador, como afirmado, a epidemiologia é hoje o instrumental mais adequado para a investigação da etiologia causal dos agravos à saúde, razão pela qual pode-se afirmar que a concepção epidemiológica do NTEP, além de complementar os demais nexos técnicos, possibilita um incremento de efetividade na proteção acidentária.<sup>267</sup>

O estudo original para a elaboração do NTEP teve esteio no histórico dos benefícios por incapacidade concedidos pelo INSS ao longo de nove anos – período de 1º

---

<sup>266</sup> Como sempre, há o que se melhorar. Um questionamento interessante, feito por um dos idealizadores do sistema FAP-NTEP, é que ao invés de se adotar o CID como referência, futuramente, poderia ser adotada a CIF, Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde, ainda em fase incipiente de desenvolvimento, mas que apresenta como vantagem a diferenciação que faz entre os aspectos biológico (*disease*), o psicológico (*illness*) e o sociológico (*sickness*) da incapacidade. (OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. *Uma sistematização sobre a saúde o trabalhador: do exótico ao esotérico*. São Paulo: LTr, 2011, p. 109 e 110).

<sup>267</sup> No caso das doenças ocupacionais, cujo desenvolvimento marca-se pela multicausalidade e pelo não imediatismo entre a exposição aos fatores de risco ocupacionais e a doença esse aspecto é ainda mais relevante. (OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. *Nota Técnica n. 12/2005/MPS/SPS/CGEP. Nexos Técnico Epidemiológico Previdenciário*. Disponível em: <[www.spbancarios.com.br/download/17/Nexo\\_Epid2.doc](http://www.spbancarios.com.br/download/17/Nexo_Epid2.doc)>. Acesso em 17 ago. 2015).

de janeiro de 2000 a 31 de dezembro de 2008.<sup>268</sup> Tomou-se os códigos da CID desses benefícios e a população de empregados registrados nos sistemas informatizados do INSS<sup>269</sup> e tais números foram relacionados com a respectiva CNAE do empregador.

Assim, comparou-se a relação de incidência em não expostos – demais CNAE's – e expostos – CNAE específico –, identificando-se onde havia risco em excesso. Das 105.270 (cento e cinco mil, duzentos e setenta) relações possíveis entre CNAE e CID, em apenas 2,4% foi reconhecida associação relevante a ponto de se estabelecer o nexo técnico epidemiológico.<sup>270</sup>

Conforme Paulo Rogério Albuquerque de Oliveira, um dos idealizadores do NTEP, o estudo buscou:

(...) estabelecer uma relação (Nexo), ao se considerar o conhecimento científico acumulado (Técnico) entre as população de incapacitados (acidentados-adoecidos) com a respectiva população trabalhadora (Epidemiológico) vinculada ao INSS (Previdenciário), de modo a definir uma matriz que correlacione a atividade econômica (grupo homogêneo de exposição) com as entidades mórbidas de seus trabalhadores.

Pode-se, afirmar, portanto, que a concepção epidemiológica do NTEP consiste na utilização de um metodologia baseada em estudo interdisciplinar dos fatores que influenciam na proliferação de doenças e de sua distribuição sobre determinada população,<sup>271</sup> permitindo identificar a correlação entre atividade profissional e enfermidade.

Ademais, o NTEP apresenta duas vantagens práticas bastante importantes. Primeiro, que os seus dados servirão para confirmar ou infirmar as relações estabelecidas, conforme estudos de aderência sejam realizados pelo próprio INSS ou pela sociedade com base nos dados publicizados. Ademais, dando maior efetividade à proteção acidentária, a partir dos dados estatísticos, adianta-se no reconhecimento do nexo causal, antes mesmo de uma explicação propriamente médico-científica. Embora inverta ou crie um ônus ao

---

<sup>268</sup> De acordo com a Resolução n. 1.269, de 15 de fevereiro de 2006, do Conselho Nacional da Previdência Social. Acesso em 05 mai. 2015.

<sup>269</sup> Sistema Único de Benefícios – SUB e Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, respectivamente.

<sup>270</sup> Como são 1.182 (mil, cento e oitenta e dois) CNAE's e 12.423 (doze mil, quatrocentos e vinte e três) CID's, os estudos redundaram em 2.572 (duas mil, quinhentos e setenta e duas) hipóteses de associação relevante. Curioso notar que, conforme Paulo Rogério Albuquerque de Oliveira, 52% dos acidentes de trabalho estão concentrados em apenas 12 agravos (CID) traumáticos ou crônicos, conforme dados de 2007 (dores, luxações, entorses, tendinites, fraturas e traumas). (OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. *Uma sistematização sobre a saúde o trabalhador: do exótico ao esotérico*. São Paulo: LTr, 2011, p. 104).

<sup>271</sup> DALLEGRAVE NETO, José Affonso. Nexo epidemiológico e seus efeitos sobre a ação trabalhista indenizatória. *Rev. Trib. Reg. Trab. 3a Reg.*, Belo Horizonte, v. 46, n° 76, p. 143-153, jul./dez.2007, p. 144.

empregador e até um risco de reconhecimento de um falso-positivo, há uma enorme praticabilidade e incentivo à efetividade dos direitos sociais.

Esse mapeamento poderá também ser utilizado para a própria evolução da medicina que, a partir de tais dados, certamente buscará explicações sobre a etiologia para confirmar, refutar ou dar explicações mais consistentes sobre as conclusões extraídas pelo NTEP.<sup>272</sup>

#### **4.3. A concepção jurídica e a possibilidade de não aplicação do NTEP no caso concreto por iniciativa do médico perito ou pela defesa apresentada**

Como visto, foi a Medida Provisória n. 316, de 11 de agosto de 2006, convertida na Lei n. 11.430/2006, que modificou e introduziu dispositivos na lei do plano de benefícios da Previdência Social (artigo 21-A e §§, da Lei n. 8.213/91), criando a possibilidade de caracterização do acidente de trabalho pelo nexos técnico epidemiológico. A regulamentação do instituto se deu pelo Decreto n. 6.042/2007, que alterou RPS/99 (artigos 336 e 337), no que foi complementado e revisto pelo pelos Decretos n. 6.939/2009 e n. 6.957/2009.<sup>273</sup>

Importante destacar ainda a Instrução Normativa INSS/PRES n. 16, de 27/03/2007 (DOU de 28/03/2007), que normatizou a questão no âmbito do INSS, tendo sido revogada pela Instrução Normativa INSS/PRES n. 31, de 10/09/2008 (DOU de 11/09/2008), que passou a tratar do assunto. As referidas instruções normativas utilizaram-se da expressão Nexos Técnico Epidemiológico Previdenciário, estabelecendo a sigla NTEP, que restou consagrada na referência ao tema.

Além de servir como instrumental para a implantação do FAP, é preciso destacar ainda que o NTEP alinha-se, por si só, com a busca de maior efetividade da proteção acidentária. Ao trazer uma “evolução do conceito individualista dos nexos técnicos para o coletivo, incorpora a dimensão epidemiológica ao aparato teórico de

---

<sup>272</sup> Destaca-se que a utilização pelo direito de métodos quantitativos, um dos instrumentais da epidemiologia, é parte de um “fenômeno” bastante amplo e de definição ainda imprecisa que alguns estudiosos denominam de jurimetria (*jurimetrics*), termo cunhado por Loevinger em 1948 e que pode ser definido como a aplicação de métodos quantitativos no direito, seja na elaboração legislativa, na instrução probatória, na decisão judicial, ou no estudo da efetividade das normas ou da eficiência dos órgãos judiciais. (LOEVINGER, Lee. *Jurimetrics: the next step forward*. *Minnesota Law Review*, v. 33, n. 5, p. 455-493, 1948 *apud* ZABALA, Filipe Jaeger; SILVEIRA, Fabiano Feijó. *Jurimetria: estatística aplicada ao direito*. *Revista Direito e Liberdade*, Natal, v. 16, n. 1, p. 87-103, jan./abr. 2014. Quadrimestral. NUNES, Marcelo Guedes. *Como a estatística pode revolucionar o Direito*. Disponível em: <http://jota.info/colunas/jurimetria/jurimetria-como-a-estatistica-pode-revolucionar-o-direito-18032015> Acesso em 05 mai. 2015).

<sup>273</sup> O Decreto n. 7.126, de 3 de março de 2010, trouxe alterações quanto ao FAP, mas não quanto ao NTEP.

investigação”<sup>274</sup>, aproximando o direito da realidade e, conseqüentemente, incrementando as possibilidades de efetivação dos direitos sociais dos trabalhadores.

No caso específico das ocorrências acidentárias, as dificuldades de demonstração do nexo causal levavam ao alijamento do direito do trabalhador à estabilidade e ao depósito do FGTS durante o período de afastamento e, para a sociedade, ficava o ônus referente aos gastos públicos, às dificuldades de gerenciamento de riscos sociais e à inadequação de eventuais medidas repressivas de índole coletiva. Na Justiça, esse quadro, invariavelmente, levava a duas lides, uma na Justiça Estadual que tratava da conversão do benefício comum em acidentário; e aquela que buscava a estabilidade, os depósitos fundiários e a indenização por danos materiais e morais perante a Justiça do Trabalho. Assim, tornava-se premente a utilização de uma nova metodologia de apuração da natureza acidentária dos eventos.<sup>275</sup>

Portanto, ao facilitar a comprovação da natureza acidentária por intermédio do nexo técnico epidemiológico, incrementa-se a efetividade dos direitos sociais decorrentes dos acidentes de trabalho e amplia-se o leque de opções para a prevenção contra acidentes de trabalho.

Wladimir Novaes Martinez define o NTEP como uma relação legal presumida entre uma série continuada e insidiosa de ocorrências contidas no contrato de trabalho e um agravo alegado pelo segurado e comprovado pela perícia médica do INSS, que possa efetivamente ser atribuído ao exercício da atividade laboral, inferido estatisticamente e epidemiologicamente.<sup>276</sup>

Como se demonstrará no Capítulo 6, o NTEP reconhecido pela perícia médica do INSS tem efeito de inversão do ônus da prova, embora a presunção *iuris tantum* possa ser afastada a partir da prova em contrário pelo empregador, seja em processo administrativo, cujo trâmite, também já foi objeto de estudo no item do capítulo anterior referente à regulamentação do FAP e do NTEP, seja judicialmente.

Note-se ainda que, além do NTEP estar calcado em estudos técnicos e, portanto, ser dotado de cientificidade, essa inversão de ônus justifica-se pela maior

---

<sup>274</sup> COLUCCI, Viviane. A prova pericial relativa aos danos decorrentes de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais no cenário pós Emenda Constitucional n. 45/2004 – A importância da atividade do magistrado em face do interesse público que permeia a prestação jurisdicional afeta aos direitos fundamentais. *Revista LTr*. São Paulo, (77-10) ano 77, outubro, 2013, p. 1170-1179, 2013, p. 1177.

<sup>275</sup> DALLEGRAVE NETO, José Affonso. Nexo epidemiológico e seus efeitos sobre a ação trabalhista indenizatória. *Rev. Trib. Reg. Trab. 3. Reg.*, Belo Horizonte, v. 46, n. 76, p.143-153, jul./dez.2007, p. 144.

<sup>276</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Prova e contraprova do nexo epidemiológico*. São Paulo: LTr, 2008, p. 24.



facilidade de comprovação por parte do empregador, que é o responsável pelo ambiente de trabalho e pela condução da prestação de serviços, podendo utilizar-se dos programas e dos laudos ambientais, além de outros meios de prova, para desconstituir o nexos causal estabelecido a priori.

Essa presunção estabelecida a partir do reconhecimento do NTEP pela perícia médica do INSS segrega os benefícios acidentários dos comuns, “de forma a neutralizar os efeitos da sonegação da CAT”,<sup>277</sup> ajustando as estatísticas de acidente de trabalho para algo mais próximo da realidade e, conseqüentemente, possibilitando a legítima implantação do Fator Acidentário de Prevenção. Por essa razão, pode-se afirmar que ampliou a proteção do trabalhador e estabeleceu importante incentivo para que o empregador invista na saúde e na segurança do trabalho.

Importante destacar ainda que a possibilidade de não aplicação do NTEP por parte da perícia médica do INSS está circunscrita aos comandos contidos no *caput* e no parágrafo 1º do art. 21-A da Lei n. 8.213/91, ou seja, deixará de aplicar apenas quando “demonstrada a inexistência do nexos”. Este dever funcional não parece ofender “a liberdade própria da profissão do médico perito”<sup>278</sup>, pois permite-se decisão em contrário, de forma fundamentada, especialmente quando dispuser de informações ou elementos circunstanciados e contemporâneos ao exercício da atividade que evidenciem a inexistência do nexos técnico entre o agravo e o trabalho.<sup>279</sup>

Vale dizer, para o não reconhecimento do NTEP, se presente a correlação CID-CNAE, deve haver embasamento médico-administrativo expreso.<sup>280</sup>

---

<sup>277</sup> Exposição de Motivos da Medida Provisória n 316/2006.

<sup>278</sup> O Código de Ética Médica, aprovado pela Resolução CFM n. 1.931, de 17 de setembro de 2009, estabelece como princípio fundamental da medicina que o médico “exercerá sua profissão com autonomia”, não podendo, “em nenhuma circunstância, ou sob nenhum pretexto, renunciar à sua liberdade profissional, nem permitir quaisquer restrições ou imposições que possam prejudicar a eficiência e a correção de seu trabalho” e que “nenhuma disposição estatutária ou regimental de hospital ou de instituição, pública ou privada, limitará a escolha, pelo médico, dos meios cientificamente reconhecidos a serem praticados para o estabelecimento do diagnóstico e da execução do tratamento, salvo quando em benefício do paciente”. Cap. I – VII, VIII e XVI.

<sup>279</sup> Artigo 337, § 6º, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048/99; artigo 321, § 1º, da Instrução Normativa INSS/PRES n. 77, de 21 de janeiro de 2015; art. 6º, § 3º da Instrução Normativa INSS/PRES n. 31, de 10 de setembro de 2008.

<sup>280</sup> Importante destacar que o Conselho Federal de Medicina editou a Resolução 1.488/98 recomendando em seu artigo 2º os procedimentos e os critérios mais adequados para determinar ou não o nexos causal nas perícias médicas a respeito das doenças ocupacionais. Dentre eles estão a realização de exames complementares, a história clínica e ocupacional, o estudo do local de trabalho e de sua organização, dados epidemiológicos, literatura atualizada, verificação de quadro clínico ou subclínico em trabalhador exposto a condições agressivas, identificação de riscos físicos, químicos, biológicos, mecânicos, estressantes e outros, depoimento e experiência dos trabalhadores e os conhecimentos e as práticas de outras disciplinas e de seus profissionais, sejam ou não da área de saúde. (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. *Resolução 1.488*, de 6 de março de 1998. Disponível em:



Além de se reconhecer que a instituição do NTEP implica no pré-estabelecimento da valoração jurídica de determinada prova (relação CID-CNAE), tendo como efeito a presunção relativa acima referida e a consequente inversão do ônus da prova, a perícia médica, se não dispuser de elementos relativos à inexistência do nexo, está vinculada à prática do ato administrativo de aplicação do NTEP.<sup>281</sup>

Em respeito ao conteúdo do princípio da legalidade para Administração Pública<sup>282</sup>, todo ato administrativo exige expressa previsão legal para ser praticado. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, somente sendo permitido fazer o que a lei autoriza. Se a lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o agente público significa “deve fazer assim”.

Nesse sentido, ao praticar o ato administrativo, embora este seja de natureza técnica, o médico somente tem duas opções se presente a relação CID-CNAE: i) reconhece o NTEP (art. 21-A, *caput*, da Lei n. 8.213/91); ii) decide de forma contrária, a partir descrição de todas as evidências que levou em conta para concluir pela inexistência do nexo técnico entre o agravo e o trabalho, nos termos do parágrafo 1º do artigo 21-A da Lei n. 8.213/91.

Contemplando-se essa regra jurídica, própria de atos vinculados, com a liberdade própria da profissão do médico perito, na prática, a partir do NTEP, sempre que houver a solicitação do benefício por incapacidade perante a Previdência Social, o médico que realiza a perícia fará o diagnóstico enquadrando o problema de saúde que motivou a

---

<[http://www.portalmédico.org.br/resolucoes/CFM/1998/1488\\_1998.htm](http://www.portalmédico.org.br/resolucoes/CFM/1998/1488_1998.htm)>. Acesso em 20 abr. 2012). Ao tratar da referida Resolução, Sebastião Geraldo de Oliveira afirma que os procedimentos recomendados “representam uma diretriz de segurança importante. Além de indicar todos os fatos que contribuem para o adoecimento, apontando todos os dados que deverão ser considerados, privilegia o conhecimento científico multidisciplinar, como roteiro mais seguro para encontrar a verdade”. (OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 167). Além da referida Resolução, nos casos de LER/DORT, tem importância ainda: a) Resolução n. 10, de 23/02/1999 do INSS, que aprovou os protocolos Médicos sobre 14 grupos de doenças, “com detalhamento sobre o diagnóstico, o procedimento médico para o estabelecimento do nexo causal, os fatores etiológicos, a mensuração da incapacidade laborativa, além de outras importantes recomendações” em conjunto com os Protocolos Médicos do Ministério da Saúde; e b) NR7 (sobre o PCMSO).

<sup>281</sup> Cumpre ponderar novamente que, para que seja caracterizado o acidente do trabalho, não se exige que o trabalho seja causa única para o infortúnio, podendo contribuir causas ligadas à atividade profissional do trabalhador com outras extralaborais, sem qualquer vínculo com a função exercida pelo empregado. Ou seja, fatores externos, ou concausas, podem colaborar para a ocorrência das lesões. As denominadas concausas podem ser antecedentes, concomitantes ou conseqüentes. Sobre concausas, vide: CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 83 e seguintes. A própria epidemiologia, aludida no item anterior, reconhece que há fatores predisponentes (qualidades do indivíduo), facilitadores (hábitos do indivíduo), desencadeantes (situação do indivíduo) e potencializadores (repetição da situação ou repetição que acentuam agravo já estabelecido) do agravo. (OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. *Uma sistematização sobre a saúde o trabalhador: do exótico ao esotérico*. São Paulo: LTr, 2011, p. 79/80).

<sup>282</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 88.

solicitação na CID. Se o código da CID estiver associado com a CNAE do empregador pelo NTEP e não restar demonstrada a inexistência donexo causal, há o dever jurídico do médico perito de presumir a relação de causalidade, qualificando o benefício como de natureza acidentária.

Se antes, especialmente quanto às doenças ocupacionais, no exame pericial, em caso de dúvida, negava-se a natureza acidentária, assumindo-se o risco do falso-negativo,<sup>283</sup> com o NTEP, apoiando-se em dados epidemiológicos, estabelece-se uma associação entre a atividade econômica e o agravo que, se caracterizada no caso concreto, levará a uma presunção relativa da natureza acidentária do evento, ainda que isso possa representar um falso-positivo, o qual pode ser combatido por requerimento da empresa ou do empregador doméstico.

Dispõe o parágrafo 2º do artigo 21-A da Lei n. 8.213/91 que a própria empresa ou o empregador doméstico poderão requerer ao INSS a não aplicação do nexotécnico epidemiológico, de cuja decisão caberá recurso, com efeito suspensivo, ao Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS, o qual não prejudicará o pagamento regular do benefício, desde que atendidos os requisitos de carência que permitam a manutenção do reconhecimento do direito ao benefício comum.<sup>284</sup>

Aqui cabe advertir que, se for caso de reconhecimento de outro nexotécnico que não o epidemiológico – nexotécnico profissional; do trabalho; individual ou por doença equiparada a acidente de trabalho –, o recurso interposto contra o estabelecimento de nexotécnico não terá efeito suspensivo e o prazo é de até trinta dias após a data em que tomar conhecimento da concessão do benefício em espécie acidentária.<sup>285</sup> A regulamentação desse direito de defesa no RPS/99 já foi descrita no item 3.3 do presente estudo, embora alguns outros detalhes sejam apontados abaixo.

O procedimento de tal requerimento e do respectivo recurso encontra-se descrito no RPS/99.<sup>286</sup> O requerimento deve ser apresentado até quinze dias após a data para a entrega da GFIP que registrar a movimentação do trabalhador, devendo estar

---

<sup>283</sup> Note-se a gravidade das possíveis consequências do falso-negativo: segundo o OIT, as doenças profissionais são as principais causas das mortes relacionadas com o trabalho em todo o mundo. De um total de 2,34 milhões de acidentes de trabalho mortais a cada ano, somente 321.000 se devem a acidentes. Os restantes 2,02 milhões de mortes seriam causadas por diversos tipos de enfermidades relacionadas com o trabalho. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/content/doencas-profissionais-sao-principais-causas-de-mortes-no-trabalho>>. Acesso em 09 jul. 2015.

<sup>284</sup> O recurso também poderá ser interposto pelo segurado.

<sup>285</sup> Artigos 4º e 5º da Instrução Normativa INSS/PRES nº 31, de 10 de setembro de 2008, que “dispõe sobre procedimentos e rotinas referentes ao Nexo Técnico Previdenciário, e dá outras providências”.

<sup>286</sup> Vide ainda Instrução Normativa INSS/PRES n. 77, de 21 de janeiro de 2015; e Instrução Normativa INSS/PRES n. 31, de 10 de setembro de 2008.

acompanhado de dados e informações que demonstrem que o agravo não possui nexo técnico com o trabalho exercido pelo trabalhador.

Se restar caracterizada a impossibilidade de atendimento no referido prazo, em razão do não conhecimento tempestivo da informação do diagnóstico do agravo, o requerimento poderá ser apresentado no prazo de quinze dias da data para entrega da GFIP do mês de competência da realização da perícia que estabeleceu o nexo entre o trabalho e o agravo.

A informação sobre o diagnóstico do agravo será disponibilizada para consulta pela empresa, por meio do endereço eletrônico [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br), mas a ciência também pode decorrer de Comunicação de Decisão do requerimento de benefício por incapacidade, entregue ao segurado. Na referida comunicação, deverá constar, se for o caso: (i) a espécie de nexo técnico aplicada ao benefício; (ii) a possibilidade de recurso pelo empregador; (iii) a associação entre CNAE e CID; e (iv) a conclusão pericial sobre o nexo, na hipótese de não aplicação do NTEP pela perícia médica.<sup>287</sup>

Caso o segurado não se conforme com a conclusão médica da primeira perícia, faculta-se o requerimento de reconsideração do pedido perante o próprio INSS, hipótese em que um outro perito fará análise clínica sobre a incapacidade do segurado. Se na segunda perícia não for constatada a incapacidade, pode ainda o segurado interpor recurso administrativo perante a Junta de Recurso da Previdência Social no prazo de 30 dias.

Outros detalhes com relação ao processo administrativo relativo à definição da natureza do benefício constam na Instrução Normativa INSS/PRES n. 31/2008, que trata especificamente do NTEP, deixando claro que o perito pode deixar de aplicar o nexo técnico epidemiológico a partir de informações fundamentadas ou elementos circunstanciados e contemporâneos ao exercício da atividade que evidenciem a inexistência do nexo causal entre a doença e o agravo (art. 6º, § 3º).

A Instrução Normativa INSS/PRES n. 77, de 21 de janeiro de 2015, que cuida das rotinas gerais a serem adotadas em matéria de benefícios no INSS, também estabelece alguns parâmetros, sendo que seu art. 322 estipula que a perícia médica do INSS, se necessário, poderá ouvir testemunhas, efetuar pesquisa ou realizar vistoria do local de trabalho ou solicitar o PPP diretamente ao empregador para o esclarecimento dos

---

<sup>287</sup> Em sede de Pedido de Prorrogação ou Pedido de Reconsideração não se discute o nexo técnico apenas prorrogação, conforme artigo 11 da Instrução Normativa INSS/PRES n. 31, de 10 de setembro de 2008.

fatos.<sup>288</sup>

Vale destacar ainda a importância da Instrução Normativa MTE n. 88/2010, que estabelece roteiro sobre a apuração das causas de acidentes de trabalho e de doenças ocupacionais, em especial quanto às irregularidades e infrações às Normas Regulamentadoras do MTE, além da insuficiência da capacitação dos trabalhadores e de falhas na gestão da segurança e da saúde que tenham relação ou tenham provocado o evento, contrariando a visão simplista de que os acidentes de trabalho decorrem de ato inseguro ou erro humano por parte do trabalhador.<sup>289</sup>

Por fim, note-se ainda, que a inexistência de nexos técnico epidemiológico não elide o reconhecimento do nexo entre o trabalho e o agravo, cabendo à perícia médica a caracterização técnica do acidente do trabalho, a partir de outros fundamentos, sendo obrigatório o registro e a análise do relatório do médico assistente, além dos exames complementares que eventualmente o acompanhem.<sup>290</sup>

Após o delineamento procedimental quanto à definição da natureza do NTEP, serão analisadas abaixo as possibilidades de defesa da empresa ou do empregador doméstico quanto à definição da natureza do benefício a partir do NTEP.

Como visto, a análise do requerimento de não aplicação do NTEP e das correspondentes provas produzidas será realizada pela perícia médica, cabendo ao setor administrativo da Agência do INSS comunicar o resultado à empresa e ao segurado.

Importante destacar que essa oportunidade de demonstração da inexistência do nexo causal, além de constituir garantia do direito de defesa das empresas e do empregador doméstico, é factualmente justa e necessária, diante da imposição legal de uma presunção que, como afirmado, pode incorrer num falso-positivo que somente a empresa ou o empregador doméstico poderão elidir.<sup>291</sup>

---

<sup>288</sup> Artigo 322 da Instrução Normativa INSS/PRES n. 77, de 21 de janeiro de 2015, que “estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal”.

<sup>289</sup> Nesse sentido: COLUCCI, Viviane. A prova pericial relativa aos danos decorrentes de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais no cenário pós Emenda Constitucional n. 45/2004 – A importância da atividade do magistrado em face do interesse público que permeia a prestação jurisdicional afeta aos direitos fundamentais. *Revista LTr*. São Paulo, (77-10) ano 77, outubro, p. 1170-1179, 2013, p. 1174.

<sup>290</sup> Artigo 6º da Instrução Normativa INSS/PRES n. 31, de 10 de setembro de 2008, que “dispõe sobre procedimentos e rotinas referentes ao Nexo Técnico Previdenciário, e dá outras providências”.

<sup>291</sup> Uma das críticas ao NTEP trazidas pela doutrina é que as empresas têm sido subnotificadas quanto à caracterização do nexo para apresentarem defesa, sendo necessário entrar no sítio da Previdência para buscar a informação. Ainda assim, após o acesso identificado, não eram disponibilizadas informações relevantíssimas como o tipo de nexo, o CID específico, o agente nocivo ou o risco reconhecido pelo perito. (FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP)* –

A documentação probatória poderá em prova de qualquer natureza, inclusive técnica, sendo que todos os elementos devem ser circunstanciados e tempestivos à exposição do segurado, podendo ser produzidos no âmbito de programas de gestão de risco, a cargo da empresa, que possuam responsável técnico legalmente habilitado. Portanto, há possibilidade de debate técnico e fático a respeito donexo causal presumido, garantindo-se, assim, no processo administrativo, a ampla defesa e o contraditório (artigo 5º, LV, da Constituição Federal) e em respeito à Lei nº 9.784/99, que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Referido debate poderá ainda ser ampliado caso a instrução do pedido evidencie a possibilidade de reconhecimento de inexistência do nexoe entre o trabalho e o agravo, pois, nessa hipótese, o INSS informará ao segurado sobre a contestação da empresa para que este, querendo, apresente as suas contrarrazões, acompanhada das provas que possuir. Cumpre ressaltar que, se o empregado normalmente irá dispor poucos elementos para demonstrar a existência do nexoe, para o empregador tal comprovação, como afirmado no parágrafo anterior, poderá ser feita por diversas formas, principalmente por laudos e por programas ambientais, além de exames médicos, mas também por outros elementos que possuir a respeito do caso concreto e que, de alguma forma, demonstrem a dissociação entre o agravo e o desempenho da atividade do trabalhador.<sup>292</sup>

Essas demonstrações também podem ser feitas pela prestação de informações sobre o histórico médico do trabalhador, o que poderá demandar uma nova perícia, demonstrando-se, por exemplo, que o agravo decorre de trabalho desenvolvido em outro emprego; que inexistee indício de que tenha decorrido do desenvolvimento de atividade na empresa (exames anteriores do trabalhador); além de demonstrações cabais como de que a doença é própria da faixa etária, é endêmica ou degenerativa.

O empregador poderá ainda fazer prova da existência de elementos externos determinantes do agravo ou que a atividade efetivamente desenvolvida pelo indivíduo, muitas vezes alheia à CNAE empresarial, não tem relação com o agravo, como na hipótese de trabalhadores de empresas industriais que ocupam cargos administrativos, sem exposição aos riscos inerentes à CNAE empresarial.

---

*inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 131). Vide ainda item 7.2. do Capítulo 7.

<sup>292</sup> Seria interessante que as Normas Regulamentadoras do MTE, por trabalho multidisciplinar, fossem revistas, periodicamente, com bases nesses dados do NTEP, que atestam os riscos a que estão expostos os trabalhadores. É claro que as ocorrências podem decorrer do não cumprimento das NR's, mas é necessário investigar se nelas não há situações em que se mostra necessário alterar a regulamentação para intensificar certas proteções.

Também será um indicio da inexistência donexo a comprovação de rigorosa administração de seu meio ambiente do trabalho, sem ocorrências típicas de seu segmento econômico. Assim, a defesa pode centrar-se em evidenciar a possibilidade de falso-positivo, diante de uma adequada gestão e controle de risco.

Uma das maneiras de fazê-lo seria a apresentação de FAP baixo nos últimos anos, de maneira que o risco de se acidentar ou de adoecer apresenta-se até menor relativamente às demais empresas do setor. Ou seja, o NTEP, que se baseia no risco da atividade deste mesmo setor, será colocado, ao menos, em dúvida, pois a empresa demonstrará que evitou boa parte dos riscos.

Esse argumento será ainda mais forte se comprovado, por laudos ambientais ou por estudos técnicos, que o seu risco para aquele específico agravo (CID) é menor relativamente às demais empresas do setor ou mesmo em relação à população em geral. Obviamente, essas estratégias de defesa poderão exigir grande esforço probatório por parte do empregador, mas é somente a partir de argumento de tal jaez que a presunção estabelecida pela perícia médica que reconhece o NTEP poderá ser revertida.

Mesmo na hipótese de caracterização da natureza acidentária, os elementos mencionados nos parágrafos anteriores certamente funcionarão como fatores a serem considerados para a exclusão ou diminuição da responsabilidade da empresa ou do empregador doméstico pelo acidente de trabalho.<sup>293</sup>

Cumpre salientar que, se o rigor na aplicação do NTEP for muito alto, um problema possível será que as empresas evitarão contratar quem tem maior possibilidade de adoecer, no que sofrerão indivíduos com antecedentes ou com idade avançada<sup>294</sup>, daí o cuidado que se deve tomar em manter um sistema de defesa por parte do empregador que não seja extremamente custoso e complexo. Hoje, como visto, seja no âmbito administrativo, seja no âmbito judicial, as possibilidades de defesa por parte do empregador, que é o detentor da documentação comprobatória e de maiores conhecimentos técnicos quanto à sua atividade e seu meio ambiente laboral, são bastante amplas, de sorte que, de forma geral, o NTEP não representa uma ameaça de reconhecimentos ilegítimos de responsabilidades, mas sim um instrumento de maior efetividade da proteção acidentária.

---

<sup>293</sup> Os aspectos da responsabilidade do empregador a partir do FAP e do NTEP serão tratados no Capítulo 6.

<sup>294</sup> Nesse sentido MORAIS, Leonardo Bianchini. O fator acidentário previdenciário (FAP) e o nexotécnico epidemiológico (NTEP). *Revista de Previdência Social*, São Paulo: Ltr, n. 328, p. 223/226, 2008, p. 224.



#### 4.4. As críticas ao NTEP e a ADI 3931/07

Como se afirmou no item 3.2. do Capítulo 3, houve forte reação e, conseqüentemente, grande polêmica quando da criação do NTEP. Ao contestar o texto da Medida Provisória n. 316/2006, o Relator do Projeto de Lei de Conversão, ex-Deputado Armando Monteiro, hoje Senador, afirmou que:<sup>295</sup>

Se hoje prevalece uma subnotificação da CAT (Comunicação de Acidentes de Trabalho), como alega a Exposição de Motivos, com a inversão do ônus da prova decorrente da presunção estabelecida pela Medida Provisória, ocorrerá o inverso. Ou seja, uma supernotificação de acidentes e de doenças ocupacionais inexistentes.

E destacou como risco:

(...) vale lembrar que a presunção do nexa causal pode, ainda, produzir efeitos na caracterização da culpa do empregador, ficando este obrigado a indenizar o dano causado. Destacam-se as moléstias endêmicas, como a malária, que poderiam ser consideradas como resultadas da atividade profissional pelo mero fato da empresa estar localizada em área de alta incidência da patologia.

Assim, para minimizar tais efeitos é que propôs a redação que acabou sendo aprovada. Na versão original, permitia-se a conclusão de que a natureza acidentária se presumiria pela correlação ditada pela metodologia do NTEP e não a partir da análise pericial, como na redação aprovada. Importante destacar, no entanto, que a caracterização pelo NTEP não discute culpa e, nesse sentido, não implica diretamente em ações regressivas, que pressupõem culpa, ou mesmo para a responsabilidade subjetiva da empresa ou do empregador doméstico, tão somente com base na correção CID-CNAE.<sup>296</sup> Todavia, importante salientar que a perícia médica do INSS, quando constatar indícios de culpa ou dolo por parte do empregador, em relação aos benefícios por incapacidade concedidos, mesmo aqueles enquadrados no NTEP, deverá oficiar à Procuradoria Federal Especializada-INSS, subsidiando-a com evidências e demais meios de prova colhidos, notadamente quanto aos programas de gerenciamento de riscos ocupacionais, para as providências cabíveis, inclusive para ajuizamento de ação regressiva contra os responsáveis, conforme previsto nos artigos 120 e 121 da Lei n. 8.213/91, de modo a possibilitar o ressarcimento à Previdência Social do pagamento de benefícios por morte ou

<sup>295</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/423739.pdf>>. Acesso em 10 de out. de 2014.

<sup>296</sup> Quanto à responsabilidade objetiva, a questão será apreciada no capítulo 6, especialmente nos itens 6.1.1. e 6.2.



por incapacidade, permanente ou temporária.<sup>297</sup>

Críticas ao NTEP também foram veiculadas pela Confederação Nacional da Indústria – CNI na ADI 3931/07. A ação foi proposta com a pretensão de que o Supremo Tribunal Federal declare de inconstitucionalidade do NTEP, tendo sido distribuída para relatoria da Ministra Carmen Lúcia, que ainda não a incluiu em pauta para julgamento.<sup>298</sup>

Na ação, defende-se que haveria afronta os artigos 201, § 7º, inciso XXVIII, e § 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, pois, ao impor à perícia médica o dever de reconhecer a relação entre a doença adquirida e o trabalho realizado, com base em estudo epidemiológico, o dispositivo questionado afrontaria a liberdade profissional do médico, assegurada pelo artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal.<sup>299</sup>

Os dispositivos impugnados foram o artigo 21-A da Lei n. 8.213/1991, bem como o art. 337, § 3º e § 5º ao § 13, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048/1999. Segundo a Confederação Nacional da Indústria – CNI, o NTEP violaria frontalmente o § 1º do artigo 201, o inciso XXVIII do artigo 7º, além do já mencionado inciso XIII do artigo 5º, todos da Constituição Federal.

Da leitura da petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade,<sup>300</sup> são constatadas diversas imprecisões jurídicas, principalmente a respeito dos aspectos trabalhistas e previdenciários, como se verá a seguir.

Ao se tratar da legitimidade ativa da autora, afirma que as empresas:

(...) em decorrência dos dispositivos impugnados, sofrerão a elevação da sua contribuição para o custeio do seguro de acidentes de trabalho, em razão da classificação de todos os trabalhadores da empresa no mais elevado grau de risco, independentemente da sua efetiva exposição a esses agravos,

---

<sup>297</sup> Outrossim, quando a perícia médica do INSS, no exercício das atribuições que lhe confere a Lei n. 10.876/04, constatar desrespeito às normas de segurança e saúde do trabalhador, fraude ou simulação na emissão de documentos de interesse da Previdência Social, por parte do empregador ou de seus prepostos, deverá produzir relatório circunstanciado da ocorrência e encaminhá-lo, junto com as evidências e demais meios de prova colhidos, à Procuradoria Federal Especializada-INSS para conhecimento e providências pertinentes, inclusive, quando cabíveis, representações ao Ministério Público e/ou a outros órgãos da Administração Pública encarregados da fiscalização ou controle da atividade (art. 7º Instrução Normativa INSS/PRES n. 16, de 27 de março de 2007; art. 12, parágrafo único, da Instrução Normativa n. 31, de 10 de setembro de 2008).

<sup>298</sup> Petição inicial disponibilizada no sítio da própria Confederação Nacional da Indústria – CNI. Disponível em:

<[http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_18/2012/08/06/1316/20120906142256639306o.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2012/08/06/1316/20120906142256639306o.pdf)>. Acesso em 05 mai. 2015.

<sup>299</sup> A este tipo de argumento já se fez enfrentamento no Capítulo 4, item 4.3, ao tratar da perícia médica como ato administrativo vinculado, embora a discussão na ADI 3931/07 deva ser feita sob o prisma estritamente constitucional.

<sup>300</sup> Petição inicial. ADI 3931/07. Disponível em <[http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_18/2012/08/06/1316/20120906142256639306o.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2012/08/06/1316/20120906142256639306o.pdf)>. Acesso em 28 out. 2016.

simplesmente porque a perícia médica do INSS constatou a ocorrência de algum caso de trabalhador acometido de moléstia que pode ter sido causada pela exposição ao agente nocivo encontrado em algum setor de algum estabelecimento da empresa.

Em primeiro lugar, como visto ao se tratar do FAP, o grau de risco da empresa e, conseqüentemente, a alíquota básica de contribuição ao seguro contra acidentes de trabalho, é fixada conforme a atividade preponderante da empresa seja considerada de risco leve, médio ou grave (artigo 22, II, da Lei n. 8.212/91) e não porque a perícia médica do INSS constatou a ocorrência de algum agravo ou agente nocivo.

Ademais, em que pese a referida alíquota básica possa ser reduzida até a metade ou aumentada até o dobro conforme o desempenho da empresa em relação às demais empresas de sua atividade econômica – artigo 10 da Lei n. 10.666/03, que estabelece o FAP – e, nesse aspecto, como a natureza acidentária de determinado afastamento pode ser estabelecida por nexos técnico epidemiológico, o NTEP acabe por influenciar na variação da alíquota devida, é no mínimo imprecisa a afirmação de que todos os trabalhadores da empresa serão enquadrados no mais elevado grau de risco “porque a perícia médica do INSS constatou a ocorrência de algum caso de trabalhador acometido de moléstia que pode ter sido causada pela exposição ao agente nocivo encontrado em algum setor de algum estabelecimento da empresa”. Da forma como colocado, parece que um único agravo acabaria por exasperar a alíquota ao máximo e, como analisado oportunamente no presente estudo, não é isso que ocorre.

Aduz ainda a autora, com fulcro no § 1º do artigo 201, bem como no inciso XXVIII do artigo 7º da Constituição Federal, que “os benefícios da aposentadoria especial e os relativos a acidentes do trabalho devem sempre resultar da mais rigorosa verificação de terem eles decorrido do exercício do trabalho”. O rigor aludido não encontra fundamento nem nos dispositivos constitucionais mencionados e nem no restante do ordenamento jurídico.

Com efeito, o direito à aposentadoria especial decorre da comprovação pelo segurado de que o trabalho era exercido em condições especiais que prejudiquem a sua saúde ou sua integridade física, o que se faz por meio da demonstração da exposição a agentes nocivos (artigo 57, §§ 3º e 4º, da Lei n. 8.213/91), sem qualquer preciosismo legal, podendo ser feita essa demonstração por qualquer meio de prova admitido pelo direito.

O mesmo vale para os benefícios decorrentes de acidentes de trabalho. Aliás, em capítulo anterior, já se teve oportunidade de aludir que o nexos técnico não é

novidade na legislação previdenciária, sendo que a Lei n. 8.213/91, desde sua redação original, estabelece que compete ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social definir a relação das doenças produzidas ou desencadeadas pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade (artigo 20, I). Portanto, quanto às doenças ocupacionais, a associação do agravo com o trabalho sempre foi caracterizada por meio de nexos técnico, não havendo, nesse aspecto, qualquer novidade pelo advento do nexo técnico epidemiológico.

A autora entra em contradição ao afirmar que o nexo técnico epidemiológico implica em “grave erro científico”, sendo que, ao mesmo tempo, reconhece a epidemiologia como “campo da ciência médica”. Ora, se o NTEP baseia-se em dados da ciência médica, da epidemiologia, não pode, por simples definição, ser considerado “grave erro científico”, mormente quando se estabelece apenas uma presunção de nexo, facultando-se ao médico perito afastar a presunção e à empresa<sup>301</sup> requerer a sua não aplicação (artigo 21-A, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.213/91). Portanto, o NTEP não afasta a possibilidade de uma prova personalizada ou particularística, apenas inverte o ônus da prova nos casos de associação histórica entre o agravo e a atividade da empresa, caso o próprio perito não conclua, de imediato, pela inexistência do nexo.

Assim, havendo ampla possibilidade de debate técnico e fático a respeito do nexo causal presumido, garantida a ampla defesa e o contraditório (artigo 5º, LV, da Constituição Federal), não há como reconhecer qualquer pecha de inconstitucionalidade no nexo técnico epidemiológico.

Assevera também a autora que “as máximas da experiência comum nada provam a respeito do caso concreto”, olvidando-se que a própria legislação processual permite ao juiz, em matéria de provas, aplicar “as regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece e ainda as regras da experiência técnica”, conforme artigo 335 do Código de Processo Civil de 1973 e artigo 375 do Novo Código de Processo Civil, Lei n. 13.105/2015.

Por fim, a autora defende que, ao impor à perícia médica o dever de reconhecer o nexo causal do acidente do trabalho com base em estudo epidemiológico, os dispositivos afrontariam a liberdade profissional do médico, assegurada pelo artigo 5º, XIII, da Constituição Federal. Como visto, a legislação previdenciária é clara no sentido de se permitir ao médico perito deixar de aplicar o NTEP quando demonstrada a inexistência

---

<sup>301</sup> A partir da Lei Complementar n. 150/2015, também o empregador doméstico.

de nexos, nos termos do artigo 21-A, § 1º, da Lei n. 8.213/91, de sorte que a tese levantada não merece prosperar.

Assim, não parece que o argumentos contidos na ação direta de inconstitucionalidade n. 3931, proposta pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, ostentem embasamento jurídico suficiente para que o Supremo Tribunal Federal reconheça vício de inconstitucionalidade nos dispositivos legais impugnados.

Quanto mais se aprofunda no estudo do NTEP, mais se conclui que se trata de um mecanismo legal que prestigia valores constitucionais como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), concretizando a justiça e a solidariedade social (art. 3º, I e 170, *caput*). Ademais, há clara preservação da autonomia médica, na medida em que sua regulamentação prevê a possibilidade da decisão em contrário, mediante justificativa. E, por fim, quanto à defesa do empregador, o processo administrativo e judicial permitem, de forma ampla, a defesa e o contraditório em face de eventual presunção legal.

#### **4.5. A CAT e os efeitos práticos do NTEP**

Estabelece o artigo 22 da Lei n. 8.213/91 que a empresa ou o empregador doméstico deverão comunicar o acidente do trabalho à Previdência Social até o primeiro dia útil seguinte ao da ocorrência e, em caso de morte, de imediato, à autoridade competente. Do mesmo modo, a obrigatoriedade da comunicação encontra supedâneo legal no artigo 169 da Consolidação das Leis do Trabalho.<sup>302</sup>

A Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT deverá ser emitida em todos os casos em que ocorrer acidente ou doença ocupacional,<sup>303</sup> mesmo naqueles em que haja dúvida quanto ao diagnóstico,<sup>304</sup> e ainda que não haja afastamento ou incapacidade,

---

<sup>302</sup> CLT: “Art. 169. Será obrigatória a notificação das doenças profissionais e das produzidas em virtude de condições especiais de trabalho, comprovadas ou objeto de suspeita, de conformidade com as instruções expedidas pelo Ministério do Trabalho.”

<sup>303</sup> A Instrução Normativa INSS n. 98/2003 estabelece que “todos os casos com suspeita diagnóstica de LER/DORT devem ser objeto de emissão de CAT pelo empregador, com o devido preenchimento do Atestado Médico da CAT ou relatório médico equivalente pelo médico do trabalho da empresa, médico assistente (Serviço de Saúde Público ou Privado) ou médico responsável pelo Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional-PCMSO, com descrição da atividade e posto de trabalho para fundamentar o nexo causal.”

<sup>304</sup> Nesse sentido, artigo 169 da CLT; item 7.4.8 da NR-7; e IN n. 98/2003 do INSS sobre as LER/DORT.

Pela sua importância, transcreve-se o item 7.4.8 da NR-7:

“7.4.8 Sendo constatada a ocorrência ou agravamento de doenças profissionais, através de exames médicos que incluam os definidos nesta NR; ou sendo verificadas alterações que revelem qualquer tipo de disfunção de órgão ou sistema biológico, através dos exames constantes dos Quadros I (apenas aqueles com

até porque a emissão da Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT não significa automaticamente a confissão da empresa quanto à ocorrência do acidente do trabalho, uma vez que a caracterização oficial do infortúnio é feita pela Previdência Social, depois de comprovar o liame causal entre o acidente e o trabalho exercido.<sup>305</sup>

Por essa razão, a Instrução Normativa INSS n. 98 determina que nenhuma CAT poderá ser recusada, devendo ser registrada independentemente da existência de incapacidade para o trabalho, para fins estatísticos e epidemiológicos.<sup>306</sup> Caso haja recomendação de afastamento do trabalho por um período superior a quinze dias, a área de benefícios do INSS encaminhará o segurado à perícia médica, para realização de exame pericial, a partir do 16º dia de afastamento.<sup>307</sup>

Embora negada por rara parcela da doutrina,<sup>308</sup> pode-se afirmar que a subnotificação pela CAT era substancial, chegando alguns estudos a estimá-la em até 80% dos casos.<sup>309</sup>

---

interpretação SC) e II, e do item 7.4.2.3 da presente NR, mesmo sem sintomatologia, caberá ao médico-coordenador ou encarregado:

- a) solicitar à empresa a emissão da Comunicação de Acidente do Trabalho - CAT;
- b) indicar, quando necessário, o afastamento do trabalhador da exposição ao risco, ou do trabalho;
- c) encaminhar o trabalhador à Previdência Social para estabelecimento de nexos causais, avaliação de incapacidade e definição da conduta previdenciária em relação ao trabalho;
- d) orientar o empregador quanto à necessidade de adoção de medidas de controle no ambiente de trabalho.”

<sup>305</sup> OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 68.

<sup>306</sup> Embora, nos termos da Súmula 378 do TST, sejam pressupostos para a concessão da estabilidade o afastamento superior a 15 dias e a consequente percepção do auxílio-doença acidentário, salvo se constatada, após a despedida, doença profissional que guarde relação de causalidade com a execução do contrato de emprego. O Manual da GFIP também determina que seja informado acidente do trabalho igual ou inferior a 15 dias (item 4.9) – versão 8.4, atualizado em 10/2008. Disponível em <[https://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/gfip-sefip-guia-do-fgts-e-informacoes-a-previdencia-social-1/orientacoes-gerais/manualgfipsefip-kit-sefip\\_versao\\_84.pdf](https://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/gfip-sefip-guia-do-fgts-e-informacoes-a-previdencia-social-1/orientacoes-gerais/manualgfipsefip-kit-sefip_versao_84.pdf)>. Acesso em 10 de set. de 2016.

<sup>307</sup> O RPS/99, em seu artigo 336 estabelece que, na falta de comunicação por parte da empresa, podem formalizar o próprio acidentado, seus dependentes, a entidade sindical competente, o médico que o assistiu ou qualquer autoridade pública. A Instrução Normativa INSS n. 77, de 21/01/2015, em seu artigo 331, repete tais termos e estipula como autoridades públicas os magistrados em geral, os membros do Ministério Público e dos Serviços Jurídicos da União e dos estados, os comandantes de unidades militares do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e das Forças Auxiliares (Corpo de Bombeiros e Polícia Militar), prefeitos, delegados de polícia, diretores de hospitais e de asilos oficiais e servidores da Administração Direta e Indireta Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal, quando investidos de função.

<sup>308</sup> Pequena parcela da doutrina, na ânsia de criticar o sistema FAP e NTEP, afirma o contrário, ao defender que nunca teria havido subnotificação pelo fato de que as CAT's “jamais dependeram exclusivamente dos empregadores; elas podiam e podem ser emitidas pelo empregado, pelo sindicato, pelo médico ou por qualquer autoridade pública”. Aduz-se que o problema maior seria que o INSS não aceitava CAT's emitidas por quem não fosse empregador. (FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades*. 2ª reimpressão, Curitiba: Juruá, 2015, p. 131).

<sup>309</sup> Conforme PIGNATI, Wanderlei Antonio; MACHADO, Jorge Mesquita Huet. Risco e agravos à saúde e a vida dos trabalhadores das indústrias madeireiras de Mato Grosso. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 961-973, 2005. No mesmo sentido, PASTORE, José. O custo da doença do trabalho. *O Estado*

Dentre as razões da subnotificação da CAT, são apontados os seguintes fatores políticos, econômicos, jurídicos e sociais: i) caráter pejorativo do evento acidentário para a imagem das empresas; ii) intuito de evitar o reconhecimento da estabilidade garantida no art. 118 da Lei n. 8.213/91; iii) eximir-se da responsabilidade de depósito do FGTS durante o afastamento; iv) desnecessidade de reconhecimento dos fatores de risco, com as consequências legais como o recolhimento da contribuição devida para o financiamento da aposentadoria especial; v) a compreensão de que a CAT seria considerada palavra final e inquestionável sobre o NTEP; vi) receio de que a CAT implique em confissão de culpa; vii) preocupação com possíveis consequências penais, cíveis previdenciárias e trabalhistas. Assim, com dúvidas, e muitas vezes sem, opta-se por não emití-la.<sup>310</sup>

A omissão no envio da CAT implica em multa, cujo valor aumenta sucessivamente nas reincidências, sendo aplicada e cobrada pela Previdência Social. Todavia, conforme previsão do parágrafo 5º do referido artigo 22 da Lei n. 8.213/91, não tem cabimento na hipótese do reconhecimento apenas pelo nexó técnico epidemiológico.<sup>311</sup>

Isso significa que a associação decorrente do NTEP, por si só, não pode fundamentar uma penalidade administrativa, tendo a multa cabimento somente se houver a confirmação da natureza acidentária pela caracterização do nexó técnico de outra natureza pelo médico perito.

Cumprе ressaltar a importância que a CAT continua a ter, em especial nas situações em que não for possível o estabelecimento do NTEP, como no caso de acidente típico (artigo 19 da Lei n. 8.213/91), pois nela são inseridas informações essenciais sobre a saúde do trabalhador.<sup>312</sup>

Dada a amplitude de sujeitos habilitados ao seu envio, e tendo em conta que a CAT é emitida em situações de mera suspeita, é preciso considerar que a existência de

---

de São Paulo. São Paulo, 22 jul 2008. Disponível em: <[http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt\\_262.htm](http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_262.htm)>. Acesso em 08 fev. 2014.

<sup>310</sup> OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. *Uma sistematização sobre a saúde o trabalhador: do exótico ao esotérico*. São Paulo: LTr, 2011, p. 75/76.

<sup>311</sup> Gustavo Filipe Barbosa Garcia menciona precedente importante de condenação de dano moral coletivo em razão da reiterada omissão na emissão de CAT. TRT 9ª Região, 5ª Turma, RO 98905-2004-007-09-00-9-ACO-07300-2008, Rel. Rubens Edgard Tiemann, DJPR 11.03.2008. (GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Acidentes do trabalho: doenças ocupacionais e nexó técnico epidemiológico*. 5. ed. São Paulo: Método, 2013, p. 53). Em consulta ao sítio do TST, verificou-se em 28 novembro de 2016 que a decisão do TRT, no entanto, ainda não transitou em julgado. O Recurso de Revista não foi conhecido, mas pendem de julgamento os embargos à SDI. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/processos-do-tst>>. Acesso em 28 nov. 2016.

<sup>312</sup> Vide formulário:

Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/forms/formularios/form001.html>>. Acesso em 20 set. 2016.



CAT, principalmente na hipótese em que não houver afastamento do trabalhador superior a quinze dias e, portanto, sem perícia médica do INSS, não é prova irrefutável da natureza acidentária e muito menos da responsabilidade do empregador, podendo ser contestada a própria existência de uma enfermidade ou de um acidente ou que tenha havido a efetiva redução ou perturbação da capacidade profissional do trabalhador em razão da suposta enfermidade ou acidente.

Em certas hipóteses, ocorrerá sobreposição da comunicação pela empresa com a caracterização do NTEP em perícia médica, ou seja, a empresa emitirá a CAT e ainda assim o NTEP será reconhecido em perícia médica, mas nem por isso o mesmo acidente de trabalho repercutirá duplamente para fins de apuração do FAP da empresa, pois, como visto no Capítulo 3, a metodologia e os sistemas informatizados do INSS devem evitar que a ocorrência seja considerada em duplicidade.

O Anuário Estatístico da Previdência Social de 2007, que pela primeira vez contou com os dados apurados a partir do NTEP, apontou que o número de acidentes de trabalho registrados em 2007 cresceu 27,5%, o que representa 140.858 acidentes registrados a mais do que 2006.<sup>313</sup>

O percentual de benefícios comuns, que era de 95%, passou para 85% e, conseqüentemente, os benefícios acidentários saltaram de 5% para 15%. Tais relações ficaram relativamente estabilizadas com o passar do tempo.<sup>314</sup>

Portanto, embora ainda a maioria dos acidentes do trabalho seja comunicada por CAT, o NTEP teve por efeito incrementar a apuração do número de acidentes de trabalho e não se encontrou elemento que aponte estar havendo supernotificação acidentária, até porque há o controle da perícia médica para os desvios, além de haver a possibilidade de defesa por parte do empregador.

Assim, a CAT e a previsão legal para o reconhecimento do nexó técnico

---

<sup>313</sup> “Do total de acidentes registrados os acidentes típicos representaram 80,7% do total de acidentes registrados, os de trajeto 15,3% e as doenças do trabalho 4%. As pessoas do sexo masculino participaram com 79,3% e as pessoas do sexo feminino 20,7% nos acidentes típicos; 66,7% e 33,3% nos de trajeto; e 56,1% e 43,9% nas doenças do trabalho. Nos acidentes típicos e nos de trajeto, a faixa etária decenal com maior incidência de acidentes foi a constituída por pessoas de 20 a 29 anos com, respectivamente, 39,8% e 41,5% do total de acidentes registrados. Nas doenças de trabalho a faixa de maior incidência foi a de 30 a 39 anos, com 31,9% do total de acidentes registrados.” (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 2007 – AEPS. Disponível em: <<http://programamineracao.org.br/wp-content/uploads/2011/08/Anu%C3%A1rio-Estat%C3%ADstico-da-Previd%C3%A2ncia-Social-2007.pdf>>. Acesso em 16 dez. 2016).

<sup>314</sup> ARAÚJO JUNIOR, Francisco Milton. *Doença ocupacional e acidente de trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2013, p. 77; e NOVA regra faz explodir afastamento por acidente. *Folha de São Paulo*, Dinheiro, publicado em 26.07.2007



epidemiológico são instrumentos legais que se complementam, não tendo sido superada a necessidade do referido documento.

## 5. O FAP E O NTEP: DA TÉCNICA LEGISLATIVA ÀS SUAS APLICAÇÕES

### 5.1. A função promocional do direito

Classicamente, prevalecia a função repressiva do ordenamento jurídico, de sorte que os atos socialmente indesejáveis, assim considerados aqueles que contrariassem os interesses essenciais que a lei visava a proteger, resultavam em penas, multas, indenizações, reparações, restituições, ressarcimentos, etc.<sup>315</sup>

O exercício dessa função repressiva demandava não só o reconhecimento da coercibilidade das normas jurídicas, vale dizer, de seu caráter impositivo ou obrigatório, mas também a formulação de normas jurídicas coativas, pois a repressão se faz com o exercício da força, pela imposição de uma sanção negativa pelo Estado.<sup>316 317</sup>

Essa concepção de direito adequou-se plenamente à ideologia liberal, própria do direito do século XIX. O direito era tido como um conjunto de comandos que apenas obrigavam ou proibiam condutas, buscando interferir o mínimo possível na vida alheia. Não deveria haver regulação das relações, salvo se a liberdade decorrente da ausência de normatização pudesse prejudicar a liberdade do outro.

No entanto, as transformações sociais, principalmente aquelas vistas no Capítulo 1, tornaram a tarefa a interferência estatal necessária e, com isso, o papel de fazer valer o direito pela força passou a ser, cada vez mais, uma missão complexa e custosa.

Assim, na busca de novas soluções para a efetividade do direito, abandonou-se a ideia de um Estado exclusivamente garantista, sancionador e repressor e, cuja ordem jurídica centrava-se na noção de punição das ações indesejadas, para se apegar a um modelo de Estado “dirigista” ou bonificador, que estimula a cultura de obediência

---

<sup>315</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. São Paulo: Manole, 2007, Prefácio, XII.

<sup>316</sup> Nesse sentido, Ihering já afirmava que o direito “não é uma pura teoria, mas uma força viva”, sem a qual seria simplesmente impotente. O autor, lembrando dos símbolos do direito, ponderava que “a espada sem a balança é a força brutal; a balança sem a espada é a impotência do Direito”. (IHERING, Rudolf Von. *A Luta pelo Direito*. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011). Bobbio ressalta que Ihering não desconhecia, “em absoluto, a importância das recompensas como alavancas do movimento social” e que Ihering desejava “que o direito futuro novamente” concedesse “um espaço maior” às sanções positivas, mas que suas conclusões contrapunham o direito romano ao direito vigente na sociedade liberal. (BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 8-9).

<sup>317</sup> Tércio Sampaio Ferraz Júnior ensina que, embora nem toda norma jurídica seja coativa, como no caso das normas de direito internacional, o caráter coercitivo somente tem sentido numa ordem jurídica em que a relação de autoridade institucionalizada decorra da “susceptibilidade de aplicação da coação” (imposição pelo poder), para que seja reconhecida uma relação de autoridade institucionalizada. (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 1988, p. 115-116).

espontânea da lei.

Em outras palavras, a ordem jurídica passa de instrumento de “controle social”, no sentido estrito da palavra, para uma ordem de “direção social”, razão pela qual assume-se que o direito tem também uma “função promocional”.<sup>318</sup> Embora continue sendo um elemento importante, a sanção enquanto pena deixa de ser um componente necessário da estrutura da norma.<sup>319</sup>

Não é que no modelo anterior o direito não contemplasse a sanção na condição prêmio, mas um Estado e um direito “mínimo” não eram compatíveis com direcionamentos de conduta. Assim, a escassa importância prática, fez com que o tema das sanções premiaias ou positivas fosse negligenciado pelos juristas, sendo que muitos autores apontavam que, em seu sentido próprio, sanção significava uma consequência necessariamente negativa.<sup>320</sup>

Isso pode ser observado a partir da Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen, que, ainda na primeira metade do século passado, admitia tanto o “prêmio” como o “castigo” no “conceito de sanção”, mas advertia que, usualmente, designava-se “por sanção somente a pena, isto é, um mal”, como a privação de certos bens como a vida, a saúde, a liberdade, a honra, valores econômicos.<sup>321</sup> Dando peso a essas sanções que impingem penas, o autor reconhece que as normas jurídicas teriam caráter coativo, ou seja, “reagem contra situações consideradas indesejadas, por serem socialmente perniciosas”, aplicando-lhes “um mal ao destinatário”.<sup>322</sup>

O Estado contemporâneo, todavia, tornou demasiadamente estreitas essas concepções que atribuem essencialidade da sanção enquanto ato de coação, um mal, ou uma pena, na medida em que não contempla, com a importância devida, as sanções

---

<sup>318</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. São Paulo: Manole, 2007, Prefácio, XII.

<sup>319</sup> Bobbio ressalta ser ainda dominante a concepção repressiva do direito, seja porque a força é considerada um meio para obter o máximo de respeito às normas (primárias) do sistema, seja porque é considerada como conteúdo mesmo das normas (secundárias), prevalendo um vínculo necessário e indissolúvel entre direito e coação. (BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 7).

<sup>320</sup> Ibidem, p. 23-24.

<sup>321</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução e nota prévia de José Manuel M. Cardoso da Costa. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 26.

<sup>322</sup> Kelsen pondera a possibilidade de o destinatário receber a sanção como um bem, seja porque sente remorso de sua conduta, seja porque a pena pode lhe ser benéfica, como no caso do preso que recebe teto e alimento. Referido autor, mesmo quando faz menção às normas que prevêm recompensas para determinados serviços, como títulos e condecorações, afirma que “estas não constituem característica comum a todas as ordens sociais a que chamamos Direito nem nota distintiva da função essencial destas ordens sociais”, desempenhando papel inteiramente subalterno dentro desses sistemas que funcionam como ordens de coação. (KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução e nota prévia de José Manuel M. Cardoso da Costa. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 35-37).

premiais.

Quem bem tratou da questão relativa às sanções premiais foi Norberto Bobbio, afirmando que a introdução da sanção premial nos ordenamentos “reflete uma verdadeira transformação na função do sistema normativo em seu todo e no modo de realizar o controle social”.<sup>323</sup> Para o referido autor, a sanção negativa representa uma técnica legislativa de desencorajamento, enquanto a sanção-premial adota a estratégia do encorajamento. A adoção da sanção premial, então, conduziria à passagem de um controle passivo – “mais preocupado em desfavorecer as ações nocivas do que em favorecer as vantajosas – para um controle ativo – preocupado em favorecer as ações vantajosas mais do que em desfavorecer as nocivas”.<sup>324</sup> Ao passo que o ordenamento repressivo, para atingir o próprio fim, torna as ações não desejadas impossíveis, difíceis ou desvantajosas, um ordenamento promocional busca atingir tal fim por operações contrárias, ou seja, tornando as ações desejadas necessárias, fáceis e vantajosas.<sup>325</sup>

Miguel Reale<sup>326</sup> também atentou para o fato de que:

(...) atualmente, excogitam-se técnicas mais aperfeiçoadas para obter-se o cumprimento das normas jurídicas, através não de sanções intimidatórias, mas sim através de processo que possam influir no sentido da adesão espontânea dos obrigados, como os que propiciam incentivos e vantagens.

José Eduardo Soares de Melo complementa o raciocínio explicando que o Estado “contemporâneo, caracterizado por sua extensiva intervenção no domínio econômico, tornou a tese da essencialidade da sanção, no sentido de um ato de coação enquanto um mal, demasiadamente estreita”.<sup>327</sup>

Portanto, o reconhecimento de um direito que ostente função promocional, ao invés de provocar o receio de punição, desenvolve-se pelo instrumento das sanções positivas, que nada mais são senão incentivos à realização de atos socialmente desejáveis. Bobbio não nega a importância da abordagem kelsiana do direito como estrutura, mas propõe o cabimento de uma análise funcionalista do direito, a partir da premissa de que o que distingue o direito dos demais subsistemas sociais (econômico, cultural, político, etc.) é a sua função, daí a importância de se promover “a passagem de uma teoria formal (ou

---

<sup>323</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função. Novos estudos de teoria geral do direito*. Trad. Daniela Beccaccia Vesiani. Rio de Janeiro: Manole, 2007, p. 15.

<sup>324</sup> Idem.

<sup>325</sup> Ibidem, Prefácio, XIII.

<sup>326</sup> REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 75.

<sup>327</sup> MELO, José Eduardo Soares de. *ICMS: teoria e prática*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 268.

pura!) para uma teoria sociológica (impura?)”.<sup>328</sup>

Até mesmo Kelsen, em seu apego ao recorte metodológico estabelecido, admitia que, embora não seja função do direito exercer uma coação psíquica, “vistos de um ângulo sócio-psicológico, o prêmio e a pena são estabelecidos a fim de transformar o desejo do prêmio e o receio da pena em motivo da conduta socialmente desejada”. O indivíduo quer evitar a imposição de uma sanção, ainda que “as motivações da conduta lícita não sejam, de modo algum, apenas o medo das sanções legais ou mesmo a crença na força de obrigatoriedade das regras jurídicas”.<sup>329</sup>

Cumprе salientar novamente que a defesa das sanções premiaіs não significa, de forma alguma, retirar o caráter coativo do direito e tampouco desprezar o papel das sanções negativas, que, conforme o próprio Bobbio, cumprem bem a função até predominante de proteger os atos conformes e de repremir os atos desviantes.<sup>330</sup>

É verdade que, quanto à proteção acidentária, parte-se da ideia de que, não fosse a coatividade da ordem jurídica, principalmente pelas sanções negativas, as empresas não seriam responsabilizadas por suas condutas, o que quebraria “a relação de autoridade institucionalizada”, inerente à ordem jurídica, razão pela qual não se poderia esperar que o empregador se preocupasse em investir na saúde e na segurança do trabalhador. No entanto, como se verá em sequência, às sanções negativas, podem ser associadas fórmulas premiaіs que incentivem as ações desejadas, tal como se fez na criação do FAP, que prevê uma bonificação às empresas com menor grau de sinistralidade quanto aos acidentes de trabalho.

## 5.2. O FAP na busca da ação desejada: prêmio e castigo

A finalidade maior das empresas é obter lucro, razão pela qual suas decisões são tomadas levando em conta os efeitos financeiros, diretos ou indiretos. Enquanto isso, os direitos dos trabalhadores, inclusive aqueles decorrentes dos deveres do empregador em

---

<sup>328</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. São Paulo: Manole, 2007, Prefácio, XIII.

<sup>329</sup> Complementa o autor esclarecendo que “um ordenamento que estabelece um prêmio ou uma pena só é ‘eficaz’, no sentido próprio da palavra, quando a conduta que condiciona a sanção (no sentido amplo de prêmio ou de pena) é causalmente determinada pelo desejo do prêmio ou – a conduta oposta – pelo receio da pena. Mas fala-se ainda de um ordenamento ‘eficaz’ quando a conduta das pessoas corresponde em geral e grosso modo a esse ordenamento, sem ter em conta os motivos pelos quais ela é determinada”. (KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução e nota prévia de José Manuel M. Cardoso da Costa. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 28 e 34).

<sup>330</sup> BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 14-15.

garantir a segurança e em diminuir o risco da atividade econômica, podem ser frustrados por falta de instrumentos legais ou por falha dos Poderes Estatais em coibir transgressões.

Muito embora se reconheça que a garantia em saúde e segurança possa retornar em produtividade e ganho de imagem<sup>331</sup> e, assim, a empresa teria um natural estímulo a investir em saúde e segurança do trabalho, é certo que o nível de impunidade também colabora para tornar eventuais condenações ou sanções menos prejudiciais do que investir em prevenção. Assim, não é de se esperar uma postura pró-ativa no sentido de buscar a incolumidade da saúde do trabalhador. Nesse sentido, é significativo destacar a necessidade de diminuição das falhas dos Poderes Estatais.

No entanto, como se afirmou no item anterior, fazer valer o direito apenas pela força é tarefa complexa e custosa. A sanção negativa ou o “castigo”, embora importante e imprescindível, torna mais necessária a eficiência dos órgãos fiscalizatórios e a presença de um sistema processual sofisticado para a possível aplicação e execução da pena.

No plano teórico, pode-se pensar ainda em melhorias dos instrumentos legais, mas se essas alterações legislativas significarem incremento direto de despesas para as empresas, sempre haverá forte resistência, como se observou do histórico da evolução da proteção acidentária, quanto à imposição de seguros.

Em verdade, como “a alavanca que move a sociedade econômica é a recompensa”<sup>332</sup>, uma tendência legislativa mais adequada seria associar uma maior efetividade da punição ao desvio à premiação daquele que adota a conduta desejável, por meio de incentivos legais.

No caso do FAP, como se viu, as duas dimensões sancionatórias estão presentes: i) a negativa, no sentido econômico, aos que não investem em prevenção, pois o tributo a ser recolhido é majorado; e ii) a positiva ou premiação, pois as empresas que apresentam bom desempenho na diminuição das ocorrências acidentárias têm o custo do SAT diminuído até a metade.<sup>333</sup> Com essa associação, motiva-se um comportamento espontâneo, que seria considerado um indiferente por uma norma meramente

---

<sup>331</sup> Exemplo interessante é o das certificações ambientais, de gestão, de respeito a direitos trabalhistas, etc. E muitas promovidas por organizações não governamentais, como o SA8000 e o ISO26000, ambas de responsabilidade social. Busca-se com isso adequar a questão relativa a saúde do trabalhador à promoção de um meio ambiente do trabalho saudável: promover a saúde e segurança no trabalho pode incrementar lucro e levar a ganhos concorrenciais.

<sup>332</sup> BOOBIO, Norberto. *Da estrutura à função. Novos estudos de teoria geral do direito*. Trad. Daniela Beccaccia Vesiani. Rio de Janeiro: Manole, 2007, p. 9.

<sup>333</sup> O que equivale até quatro vezes menos, se comparada com a empresa de sua atividade econômica que está na alíquota dobrada pelo alto número, gravidade e custo dos benefícios decorrentes de acidentes do trabalho.

permissiva.<sup>334</sup>

Embora a sanção premial também demande a presença estatal, se a política legislativa é bem formulada, apenas homologa-se a conduta desejável,<sup>335</sup> diferentemente do que ocorre com a sanção negativa, normalmente dependente de uma iniciativa estatal para a apuração da contrariedade ao preceito primário e para a aplicação do preceito secundário.

É claro que em qualquer tipo de sanção, pode haver interesse das partes no cumprimento espontâneo do preceito primário. Nem todo indivíduo tem a pretensão pensar ser interessante transgredir a norma. Da mesma forma, tanto na hipótese de sanção premial como na de sanção negativa, a aplicação da norma pode sofrer resistência ou ser objeto de divergência entre as partes (indivíduo não acata a sanção negativa ou o Estado deixa de aplicar ou não reconhece o direito à sanção premial).

No entanto, a vantagem ofertada pela sanção premial é que, havendo promessa de uma bonificação e, ausente a resistência injustificada por parte do Estado<sup>336</sup>, os efeitos da norma consagram-se sem movimentação do aparato estatal, diminuindo o papel do Estado, que pode se restringir, como afirmado, a homologar a conduta.

Importante destacar que a percepção de resistência injustificada por parte do Estado na concessão do prêmio pode se dar por via oblíqua, pelo simples descrédito na norma. Assim, não apenas no caso do FAP, mas também do NTEP, como visto no Capítulo 3 e 4, ganha importância a disponibilização dos dados relativos aos cálculos das apurações acidentárias. Transparência e publicidade são essenciais para que seja mantido o incentivo às ações desejadas.<sup>337</sup>

Ademais, para se alcançar os fins pretendidos é preciso ainda estabelecer um relação adequada entre o sacrifício para o cometimento da ação desejada e o prêmio ofertado. No caso do FAP, a redução da alíquota até a metade parece ser um estímulo bastante atrativo ao investimento em saúde e segurança do trabalhador.

Pode o FAP, portanto, colaborar para a formação de um sistema de proteção social não somente eficientemente repressivo, como também servir como via de

---

<sup>334</sup> FERRAZ JÚNIOR Tércio Sampaio. *Teoria da norma jurídica: ensaio de pragmática da comunicação normativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 71.

<sup>335</sup> Nesse sentido: PASCHOAL, Bruno Vinicius Luchi. *Punição, recompensa, persuasão e ajuda: estratégias regulatórias a partir do caso nota fiscal paulista*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2012, p. 165. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10380>>. Acesso em 15 mai. 2016.

<sup>336</sup> Se o Estado, por exemplo, dificulta o gozo do benefício, a efetividade da norma cujo preceito secundário é uma sanção premial, também perde efetividade, mantendo-se um sistema complexo e custoso, tal como aquele classicamente concebido (sanção negativa ou castigo).

<sup>337</sup> A este ponto se retornará no Capítulo 7.



disseminação de uma cultura do cumprimento espontâneo da legislação por ações incentivadas, especialmente a redução efetiva dos índices de acidentes de trabalho.<sup>338</sup>

Com efeito, a associação de sanções negativas com a imposição de sanções premiaias mostra-se uma estratégia interessante para o estímulo à realização voluntária da atividade encorajada, no caso, a prevenção de acidentes de trabalho pelo cuidado com o meio ambiente laboral, pois o empresário terá duplo estímulo de repercussões financeiras: evitar a pena e buscar o prêmio. É essa a ideia por trás do FAP, que pode tanto dobrar a alíquota do SAT quanto reduzi-lá pela metade.

A filosofia do FAP implanta, portanto, essa ideia de sanção premial como via de incentivo a investimentos na saúde e na segurança do trabalho.<sup>339</sup> A estratégia até então vigente no sentido de se prever exclusivamente sanções administrativas, civis ou penais para as hipóteses de descumprimento, diante da baixa efetividade da proteção acidentária, fazia com que empresas contassem com a ineficiência dos poderes estatais na aplicação da lei.<sup>340</sup>

Outro aspecto importante é que a adoção dessa técnica legislativa cria um mercado de concorrência entre empresas na busca de maior eficácia dos meios de proteção,<sup>341</sup> o que gera repercussões sociais benéficas, tanto para o Estado, que arca com parte das consequências sociais do acidente de trabalho, como para o trabalhador.

Associando o FAP ao NTEP, pode-se afirmar ainda que, com a automatização da apuração dos dados acidentários, o sistema tornou-se mais eficiente

---

<sup>338</sup> Não concordamos com a conclusão de Vianna e Folmann, no sentido de que o empregador não teria estímulo para investir em meio ambiente do trabalho e para zelar pela saúde laboral, pois os acidentes poderiam ocorrer por azar e igualar aquele que investiu com o que “não investiu nada, mas teve a sorte de não ter lançado contra si acidente de trabalho”. A hipótese aventada constitui situação pontual e excepcional e, no conjunto de empregadores e ao longo do tempo, as vicissitudes não devem se repetir com aqueles que investem em prevenção acidentária. (FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 112).

<sup>339</sup> Há diversas previsões de sanção premial no ordenamento. Um exemplo recente foi o Decreto n. 6.945/09, que regulamentando os §§ 7º a 9º do art. 14 da Lei n. 11.774, de 17 de setembro de 2008, inseriu o art. 201-D no RPS/99, estabelecendo que as empresas que prestam serviços de tecnologia da informação - TI e de tecnologia da informação e comunicação – TIC teriam redução de parte das contribuições devidas a terceiros, denominados outras entidades ou fundos, se implementassem programa de prevenção de riscos ambientais e de doenças ocupacionais e demonstrassem a eficácia no atendimento da meta de redução de sinistralidade.

<sup>340</sup> Como já aludidos no presente trabalho, alguns estudos estimaram a subnotificação pelo sistema CAT em até 80%. Conforme PIGNATI, Wanderlei Antonio; MACHADO, Jorge Mesquita Huet. Risco e agravos à saúde e a vida dos trabalhadores das indústrias madeireiras de Mato Grosso. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 961-973, 2005. No mesmo sentido, PASTORE, José. O custo da doença do trabalho. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 22 jul 2008. Disponível em: <[http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt\\_262.htm](http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_262.htm)>. Acesso em 08 fev. 2014.

<sup>341</sup> OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. *Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2010, p. 115.

quanto à apuração acidentária e, conseqüentemente, maior é a repercussão das ações empresariais no recolhimento do tributo.

Com efeito, com o sistema FAP/NTEP,<sup>342</sup> o investimento da empresa em prevenção, tende a retornar em economia com o SAT. O FAP deve, portanto, ser reconhecido como importante política pública previdenciária de conotação premial.<sup>343 344</sup>

Assim, com esse pensar estratégico, vencendo o direito pelo convencimento e não pela força, espera-se uma maior efetividade do ordenamento, com o mesmo ou até menor dispêndio público. Embora na busca de um interesse particular, pretende-se que sejam as empresas, e não o Estado em sua atividade repressiva, os verdadeiros protagonistas da proteção acidentária.<sup>345</sup>

### 5.3. O conceito de tributo e o FAP

Uma das críticas ao FAP é que o incremento de tributo decorrente da

---

<sup>342</sup> Como afirmado diversas vezes no trabalho, sem o NTEP, o FAP não retrataria, adequadamente, a realidade das ocorrências acidentárias.

<sup>343</sup> Sobre o FAP como política pública vide: DIAS NETO, Pedro Miron de Vasconcelos; FURTADO, Emmanuel Teófilo Furtado. Políticas públicas da Seguridade Social e a busca de concretização do direito fundamental ao meio ambiente do trabalho no Brasil. In: ALVIM, Joaquim Leonal de Rezende (org.) et. al. *Direitos sociais e políticas públicas II*. [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 451-481.

<sup>344</sup> Sob perspectiva semelhante, Alberto Levi explica, na União Européia, a partir do Livro Verde de 18/06/2001, o tema da responsabilidade social das empresas vem sendo debatido de forma recorrente. Essa responsabilidade relaciona-se aos impactos da atividade econômica sobre a sociedade, sejam esses impactos sociais ou ecológicos, implicando num *going beyond compliance*; no que pertine à área social. Informa que a partir de então, foi definida uma agenda de ações compreendendo um programa articulado de compromissos e propostas que implicam no aumento da visibilidade e a difusão de boas práticas, além da instituição de um prêmio europeu, com o aumento da transparência e da relevância da adoção de políticas nacionais e regionais relativas à responsabilidade social. Tal orientação estaria caminhando para a implementação de sistemas normativos denominados de *soft law*, que se baseiam em comportamentos voluntários, técnica legislativa de grande interesse na União Européia, a exemplo da distinção entre regulamento e diretiva. Entende o autor que esse tema parece ter a capacidade de impor a observância de um *standard* de tutela que a lei imperativa não se encontra apta a assegurar. (LEVI, Alberto. Meio ambiente de trabalho e desenvolvimento sustentável: a responsabilidade socioambiental na legislação italiana e na União Europeia. In MANNRICH, Nelson et. al. *Responsabilidade socioambiental. Novos desafios no Direito do trabalho*. Porto Alegre: Lex Magister, 2016, p. 33- 46).

<sup>345</sup> Um exemplo de política que institui sanções premiais ao lado de sanções negativas com esse intuito de estimular o comportamento desejável, com grandes benefícios para o Estado, além da pretensa efetividade do ordenamento foi o “Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal”, apelidado de “Nota Fiscal Paulista”, que foi implantado em 2007 no Estado de São Paulo e assumiu formas parecidas em outros Estados e municípios. Sobre o referido programa e seus efeitos, vide: PASCHOAL, Bruno Vinicius Luchi. *Punição, recompensa, persuasão e ajuda: estratégias regulatórias a partir do caso nota fiscal paulista*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2012, p. 165. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10380>>. Acesso em 15 mai. 2016. Quanto aos direitos sociais constitucionais, como ação incentivada, pode-se fazer menção ao art. 239, § 4º, da CF, que prevê que “o financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.”

variação da alíquota poderia ser superior ao próprio custo dos benefícios previdenciários que implicaram na própria variação, gerando numa espécie de efeito sancionatório do tributo, o que seria contrário ao conceito de tributo, que não constitui sanção por ato ilícito, nos termos do artigo 3º do CTN.<sup>346</sup>

Como cediço, o SAT tem natureza jurídica tributária, constituindo contribuição social para a seguridade social.<sup>347</sup> Como contribuição social, mantém uma afetação de sua arrecadação<sup>348</sup>, mas não há necessidade de uma atividade estatal específica relativamente ao seu contribuinte e tampouco é necessário que haja correlação entre o tributo e o custo aproximado de eventual atividade estatal.<sup>349</sup>

Nessa medida, o fato de eventualmente o FAP alternar em patamares distintos dos gastos do INSS com benefícios acidentários, não implica em qualquer inadequação ou mesmo dessaranojo da compreensão que se tem a respeito das contribuições sociais.

Especificamente quanto ao conceito de tributo, que é prestação pecuniária compulsória “que não constitua sanção de ato ilícito” (art. 3º do CTN), no caso do incremento do FAP, ainda que se admita que os eventos acidentários envolvam, ocasionalmente, ilícitos e embora estes influam na apuração da alíquota devida (critério quantitativo da obrigação tributária),<sup>350</sup> a consecução do critério material da hipótese de incidência<sup>351</sup> (núcleo da descrição fática) continuará sendo o pagamento ou o crédito

---

<sup>346</sup> FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 117 e seguintes.

<sup>347</sup> Conforme Luís Eduardo Schoueri, “podem-se identificar, conforme o critério, apenas duas espécies de tributos (vinculados ou não vinculados); três (impostos, taxas e contribuições); quatro (acrescentando os empréstimos compulsórios); cinco (identificando-se as contribuições de melhoria)” ou até “seis espécies: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios, contribuições sociais e contribuições especiais”. O autor distingue as contribuições sociais das contribuições especiais, pois, a partir da Constituição Federal, “uma e outra categoria ganham regime próprio”. Dentre as contribuições sociais, há as contribuições para a seguridade social. (SCHOUERI, Luís Eduardo. *Curso de direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 157 e 218).

<sup>348</sup> *Ibidem*, p. 210-211 e 218.

<sup>349</sup> Diferentemente das taxas, não há referibilidade direta entre a atividade estatal e o sujeito passivo, devendo o produto da arrecadação atender ao interesse geral. Há uma referibilidade indireta, ou seja, uma atuação estatal obliquamente vinculada ao contribuinte. (SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 517). Luís Eduardo Schoueri aponta que a referibilidade não é característica das contribuições sociais, diferentemente do que ocorreria com as demais contribuições (especiais e de melhoria). Aponta ainda que tanto as contribuições especiais como as taxas, tem como o limite o custo da atividade estatal, o que não ocorre com as contribuições sociais. (SCHOUERI, Luís Eduardo. *Op. cit.*, p. 209, p. 221 e 507).

<sup>350</sup> Sobre os critérios material e quantitativo da regra matriz de incidência, vide: CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 377-378.

<sup>351</sup> Aqui utiliza-se a expressão ‘hipótese de incidência’ para designar o conceito legal (descrição legal, hipotética, de um fato, estado de fato ou conjunto de circunstâncias de fato) e ‘fato imponible’ ou ‘fato gerador’ para se referir ao acontecimento do mundo fenomênico, num determinado tempo e lugar,

jurídico da remuneração do trabalhador<sup>352</sup> e não os eventuais ilícitos.

Em outras palavras, ainda que possa haver atos ilícitos envolvidos e que estes tenham o condão de alterar a alíquota efetiva, o tributo não se transmuda para sanção por ato ilícito, não havendo qualquer ofensa ao art. 3º do CTN. Pode-se dizer, portanto, que o efeito do FAP é tão somente implicar na variação da alíquota do tributo e não dar ensejo à sua incidência.

Embora em termos de política legislativa afirme-se que o preceito secundário do FAP institui uma sanção negativa, no sentido que se explicitou, ou seja, de que o legislador optou por atribuir uma consequência maléfica àquele que não foi efetivo na garantia da saúde e da segurança do trabalhador, tal não significa pressupor ou reconhecer, necessariamente, a ilicitude no evento que deu ensejo ao benefício acidentário<sup>353</sup>.

Assim, não importa se, no caso particular, a origem ou a fonte do tributo envolve um ilícito. O que veda o art. 3º do CTN é que o fato típico, a hipótese de incidência prevista na legislação tributária, em uma análise objetiva sobre seus elementos essenciais, pressuponha uma ilicitude.

Esse raciocínio é reforçado pelo art. 118 do CTN que estabelece que:

Art. 118. A definição legal do fato gerador é interpretada abstraindo-se:  
I – da validade jurídica os atos efetivamente praticados pelos contribuintes, responsáveis, ou terceiros, bem como da natureza do seu objeto ou dos seus efeitos;  
II – dos efeitos dos fatos efetivamente ocorridos.

Mesmo que, no caso concreto, cogite-se da presença de algum elemento de ilicitude, que acabe, por conta do FAP, influenciado na apuração do *quantum debeatur*, ainda assim, tem-se admitido que é possível a tributação sobre rendimentos auferidos de atividade ilícita, seja de natureza civil ou penal,<sup>354</sup> adotando-se, portanto, o princípio do

---

configurando rigorosamente a hipótese de incidência. (ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 54).

<sup>352</sup> Sobre o fato gerador das contribuições previdenciárias, vide: LOMBARDI, André Luís Mársico. *A importância da execução de ofício das contribuições previdenciárias no processo do trabalho*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito), USP, São Paulo, p. 54. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-05122012-162954/pt-br.php>>. Acesso em 23 jul. 2016.

<sup>353</sup> Embora se corra o risco da redundância, repete-se: a aplicação do FAP, que parte de uma visão macro e prevencionista, não inclui nem mesmo a discussão sobre a ilicitude da conduta do empregador.

<sup>354</sup> STJ, HC 7.444/RS, 5ª. T., Rel. Min. Edson Vidigal, DJ 03.08.1998; APn 300/ES, Corte Especial, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, j. 21.09.2016, DJe 07/10.2016; HC 351.413/DF, 6ª. T., Rel. Min. Maria

*pecunia non olet*, ou seja, o dinheiro não tem cheiro.<sup>355</sup>

Por todas essas razões, o que se demonstra é que, na condição de técnica legislativa, no caso do FAP, embora se tenha optado também por uma sanção negativa, isso não implica reconhecer que o tributo, em si, constitua sanção por ato ilícito. Fosse de outra forma, qualquer preceito secundário da hipótese de incidência tributária seria considerado sanção por ato ilícito, pois a consequência da prática do fato gerador será sempre o surgimento da obrigação tributária, ou seja, uma sanção negativa decorrente de um ato, em teoria, lícito.

Outrossim, nada impede que, eventualmente, o FAP varie em patamares distintos dos gastos estatais, pois, como visto, não há referibilidade necessária quanto às contribuições sociais, de sorte que é consentâneo com o ordenamento pátrio que aquele que incrementa os gastos acabe pagando contribuição previdenciária em patamar superior, embora não necessariamente correspondente ao custo direto.

#### **5.4. Equidade na forma de participação do custeio - O FAP como manifestação da justiça fiscal**

Como constou da própria exposição de motivos à Medida Provisória n. 83/2002, que criou o FAP, a empresa, que assume o risco da atividade econômica, “deve responsabilizar-se pelas consequências das enfermidades contraídas e acidentes do trabalho sofridos pelos empregados”, sendo que, na prática, há grande custo para o Governo que, por meio do Ministério da Saúde, arca com as despesas médicas e hospitalares decorrentes dos acidentes do trabalho.

No item anterior, concluiu-se que a incidência do FAP não implica contrariedade ao conceito de tributo e tampouco desfigura o seguro contra acidentes de trabalho enquanto contribuição social. Mas, além de não haver irregularidade na aplicação do FAP, ao revés, pode-se afirmar que incrementou a efetividade a um dos princípios da seguridade social, que é o princípio da equidade na forma de participação do custeio,

---

Thereza de Assis Moura, j. 19.04.2016; REsp 1493162/DF, 2ª. T., Rel. Min. Herman Benajmin, j. 25.11.2014, DJe 19.12.2014; REsp 1208583/ES, 5ª T., Rel. Min. Laurita Vaz, j. 04.12.2012, DJe 11.12.2012. STF: HC 77.530/RS, 1ª T., Rel. Min. Dias Toffoli, j. 23/08/2011, DJe-196 Divulg. 11-10-2011 Public. 13.10.2011.

<sup>355</sup> Aliomar Baleeiro ensina que este princípio decorreria de uma conversa entre o Imperador Vespasiano e seu filho Tito, quando este questionou ao pai o motivo da tributação dos usuários de banheiros públicos na Roma Antiga, sendo que a resposta foi que o dinheiro não tem cheiro, não sendo relevante para o Estado a fonte da qual provenha. (BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. Atualizado por Misabel Abreu Machado Derzi. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 714).

previsto no art. 194, parágrafo único, V, da CF.

Embora tal princípio tenha um sentido próximo do princípio da capacidade contributiva do direito tributário,<sup>356</sup> ostenta um sentido mais particular, implicando na adoção de métodos que implementem a justiça fiscal.

Vicente Ráo, já definia a equidade “como atributo do direito, quer lhe seja conferido pelo legislador, ao formular a norma jurídica, quer pelo juiz ao aplicá-la”.<sup>357</sup> No caso do princípio constitucional em destaque, embora admita-se que possa influenciar na interpretação do texto legal, como o custeio da seguridade social envolve, precipuamente, a matéria tributária e, conseqüentemente, o princípio da estrita legalidade.<sup>358</sup>

Assim, tomada a equidade como a busca da justiça do caso concreto,<sup>359</sup> pode-se afirmar que nada é mais equitativo do que atribuir uma alíquota de seguro contra acidentes de trabalho superior aos que oferecem maior risco, seja pela natureza da atividade, seja pelo desempenho específico do contribuinte em termos de custos para o sistema da Seguridade Social, relativamente ao seu segmento econômico. Nessa medida, a aplicação do FAP representa a aplicação de tal princípio.

Com repercussão geral reconhecida, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela constitucionalidade do FAP, mas a análise restringiu-se ao aspecto da “fixação de alíquota da contribuição ao SAT a partir de parâmetros estabelecidos por regulamentação do Conselho Nacional de Previdência Social”.<sup>360</sup> No entanto, o parecer do Procurador Geral da República no Recurso Extraordinário examinado<sup>361</sup> destacou que os

---

<sup>356</sup> Regina Helena Costa afirma que a noção de capacidade contributiva é extraída do princípio da isonomia (art. 5º, *caput*) e, com base em Heinz Paulick, aduz que justiça e igualdade têm entre si relação íntima, sendo que o princípio da igualdade se tem desenvolvido a partir da ideia de justiça. (PAULICK, Heinz. *La ordenanza tributaria de la República Federal Alemana - Su función y significado para el derecho tributario. Ordenanza Tributaria Alemana*. Trad. para o Castelhana de Carlos Palao Taobada. Madri: Instituto de Estudos Fiscales, 180 (p. 32-53) *apud* COSTA, Regina Helena. *Princípio da capacidade contributiva*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 42-44, rodapé, nota 15).

<sup>357</sup> RÁO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. 6. ed. São Paulo: RT, 2004, p. 92, v. 1. Quanto à função da equidade, Serpa Lopes ensina que esta tem propósito tanto na elaboração das leis, como na aplicação e na interpretação do direito. (LOPES, M. M. de Serpa. *Comentários à Lei de Introdução ao Código Civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1959, p. 161, v. 1).

<sup>358</sup> O art. 108 do CTN embora reconheça a possibilidade de que “na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a legislação tributária” possa utilizar a equidade, ressalva no seu § 2º que “a equidade não poderá resultar na dispensa do pagamento de tributo devido”.

<sup>359</sup> Não é tarefa fácil conceituar equidade. Para Maria Helena Diniz “o termo ‘equidade’ não é unívoco, pois não se aplica a uma só realidade, nem tampouco equívoco, já que não designa duas ou mais realidades desconexas, mas sim análogo, pois refere-se a realidades conexas ou relacionadas entre si”. (DINIZ, Maria Helena. *As lacunas no direito*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 242).

<sup>360</sup> Tema 554. Paradigma inicial foi o RE 684.261/PR (ainda não definitivamente julgado), posteriormente substituído pelo RE 677.725/RS. Ambos questionam a constitucionalidade do FAP. Outras discussões sobre a constitucionalidade do FAP são objeto das ADI’s 4660 e 4397.

<sup>361</sup> Disponível no sítio do STF. Acesso em 01 jul .2016.



parâmetros do FAP iam ao encontro do disposto no art. 194, parágrafo único, V, do texto constitucional, na medida em que homenageavam a equidade, “privilegiando as empresas que investem em prevenção e redução de acidentes do trabalho”.

Portanto, é consentâneo com o ordenamento pátrio que aquele que incrementa os gastos estatais acabe pagando contribuição previdenciária em patamar superior, embora não necessariamente correspondente ao custo direto, como se aduziu no item anterior.

Outra ideia importante é a de que o FAP estabelece uma neutralidade concorrencial entre as empresas, na medida em que encarece o custo das empresas que, em tese, deixam de investir em prevenção. Ao estabelecer uma repercussão fiscal equânime entre os agentes econômicos, colabora para que haja liberdade de iniciativa e de concorrência,<sup>362</sup> promovendo a justiça fiscal.

A doutrina liberal acreditava no funcionamento espontâneo do mercado, sendo desnecessária e até maléfica a intervenção estatal na economia, razão pela qual a tributação deveria ser mínima e absolutamente neutra.<sup>363</sup> Todavia, com a passagem para o “Estado de bem-estar social” (Welfare State), legitima-se uma tributação que interfira nas condições naturais de mercado para a promoção de valores constitucionais. Reconhece-se, assim, a finalidade extrafiscal da tributação.

Autoriza-se, portanto, ao Estado, “conceder favorecimentos fiscais ou mesmo impor tratamentos onerosos a determinados membros ou grupos da comunidade”. A atividade tributária deixa de ter fins “meramente arrecadatários (abastecimento dos cofres públicos)”, para passar a ter ainda “função de cunho interventivo, de objetivos ordinatórios relativos ao estímulo ou desestímulo de certos comportamentos perante

---

<sup>362</sup> Celso Ribeiro Bastos adverte que a livre concorrência tem muito que ver com a livre iniciativa, sendo que só pode existir a livre concorrência onde há livre iniciativa. A livre concorrência é algo que se agrega à livre iniciativa, e que consiste na situação em que se encontram os diversos agentes produtores de estarem dispostos à concorrência de seus rivais. (BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito econômico*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2004, p. 144). Eros Grau, unindo as ideias de livre iniciativa e livre concorrência, propõe que o princípio da livre iniciativa pode ser compreendido tanto como liberdade de comércio e indústria, como também liberdade de concorrência. O primeiro pode traduzir-se tanto na faculdade de criação e exploração de atividade econômica a título privado, como também na não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei. Em relação à liberdade de concorrência, o mesmo autor relaciona à faculdade de conquistar clientela, vedado o uso de concorrência desleal, à proibição de formas de atuação que deteriam a concorrência e à neutralidade do Estado diante do fenômeno concorrencial, em igualdades de condições dos concorrentes. (GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 230).

<sup>363</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. Tributação e liberdade. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (Orgs.). *Princípios de direito financeiro e tributário – estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 452.



setores estratégicos do contexto sócio-econômico”.<sup>364</sup> A esse tipo de regramento atribui-se o nome de normas tributárias indutoras.<sup>365</sup>

Com efeito, é a Constituição Federal que define as linhas do sistema jurídico condutor da “ordem econômica”, intermediando interesses econômicos e valores sociais. Eros Roberto Grau ensina que a ordem econômica não é produto de imposições circunstanciais ou apenas capricho do Poder Constituinte, tendo havido a construção de um eixo ideológico particular e, portanto, coerente e não contraditório.<sup>366</sup> Assim, hoje somente faz sentido falar em uma neutralidade fiscal se esta promover a liberdade de concorrência, tanto que se fala em princípio da neutralidade concorrencial ou princípio da neutralidade fiscal concorrencial.

Portanto, não são apenas os tributos destinados à seguridade social que, por força do princípio da equidade na forma de participação do custeio, são utilizados para conduzir as ações da sociedade. Em razão da pretensão de neutralidade fiscal concorrencial, as normas tributárias em geral podem ser utilizadas com fins extrafiscais, de maneira a estimular ações socialmente desejáveis, tal qual se faz com o FAP, que reduz ou majora as alíquotas da contribuição ao SAT.

Assim, o FAP promove os princípios da equidade do custeio na forma de participação do custeio e da neutralidade fiscal concorrencial, aproximando o SAT do ideal de justiça fiscal.

---

<sup>364</sup> CONTIPELLI, Ernani de Paula. *Solidariedade social tributária*. Coimbra: Almedina, 2010, p. 230-231.

<sup>365</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 15.

<sup>366</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 194.

## 6. A RESPONSABILIDADE ACIDENTÁRIA A PARTIR DO FAP E DO NTEP

### 6.1. A evolução do conceito de responsabilidade e o papel do FAP e do NTEP

Da análise do desenvolvimento da proteção acidentária, verifica-se que esta ocorre paralelamente à evolução do conceito responsabilidade. Aliás, “foi no campo dos acidentes de trabalho que a noção de culpa, como fundamento da responsabilidade, revelou-se primeiramente insuficiente”.<sup>367</sup> O aperfeiçoamento do conceito de responsabilidade e, conseqüentemente, da proteção acidentária, dá ensejo às teorias aludidas no Capítulo 1, sendo que todas identificam-se por perseguirem bases para a efetiva reparação do dano à vítima e não mais apenas infligir uma pena ao autor do prejuízo causado,<sup>368</sup> superando ou tornando menos relevante, nas atividades de risco, a questão relativa ao elemento subjetivo.

Portanto, na busca pela garantia da indenização da vítima, passa-se a uma ideia de responsabilidade, inclusive no campo acidentário, que reconheça o dever de reparação àquele que desenvolve atividade de risco, com a dispensa da prova do elemento subjetivo e, em certas situações, com uma obrigação independente de culpa.

Mesmo com a sucessiva adoção da teoria do risco ou do seguro social pelos ordenamentos jurídicos, discutir a responsabilidade pelo acidente do trabalho continuou relevante, seja porque i) o seguro oferta uma cobertura limitada, insuficiente para cobrir os danos suportados pelo acidentado e pelos seus dependentes<sup>369</sup> e, conseqüentemente, o causador do infortúnio, em certas situações, continuou a responder civilmente pela complementação da indenização às vítimas; seja porque ii) este responde, também atendido determinados pressupostos, pelo ressarcimento à seguradora ou ao ente estatal, em ação regressiva<sup>370</sup>; seja porque iii) a identificação do causador do acidente de trabalho continuou

---

<sup>367</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 214.

<sup>368</sup> LIMA, Alvino. *Culpa e risco*. 2. ed. São Paulo: RT, 1998, p. 116.

<sup>369</sup> OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 21.

<sup>370</sup> Como visto no Capítulo 2, no caso do Brasil, partir do Decreto-lei n. 7.036/44, terceira lei acidentária, previu-se, expressamente, a possibilidade de acumulação dos direitos acidentários com as reparações por responsabilidade civil se decorrente de “dolo seu ou de seus prepostos” (parte final do art. 31). Com o tempo, a jurisprudência avançou para incluir a culpa grave do empregador, sendo que em 1963 o STF editou a Súmula 229, estabelecendo que “a indenização acidentária não exclui a do direito comum, em caso de dolo ou culpa grave do empregado”. Hoje, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 7º, XXVIII, garante o direito social de todo trabalhador ao seguro a cargo de seu empregador, sem excluir a responsabilidade deste

a ser juridicamente relevante, pois gerava responsabilidades de outras ordens, como a penal.

Pode-se concluir, portanto, que a adoção da teoria do risco ou do seguro social não encerrou os debates sobre os fundamentos da responsabilidade pelo acidente do trabalho, não tendo sequer sido excluída, em toda e qualquer hipótese, a responsabilidade do causador do acidente. Destarte, continuam fazendo sentido as demais modalidades de responsabilidade, tanto a subjetiva como a objetiva e, como bases destas, as teorias mencionadas no Capítulo 1.

Ocorre que, embora as teorias desenvolvidas releguem a um segundo plano a questão relativa à culpa como elemento da responsabilidade civil, há outro elemento da responsabilidade que continua a implicar dificuldades à prova do evento acidentário, seja perante o seguro social ou privado, seja em ações que demandam responsabilidades remanescentes do causador do infortúnio. Trata-se do nexu causal.

De “noção aparentemente fácil”, o nexu causal enseja perplexidades e constitui, a rigor, “a primeira questão a ser enfrentada” na solução de qualquer caso envolvendo responsabilidade”.<sup>371</sup>

Como se viu, principalmente quanto às doenças ocupacionais, há séculos a

---

em caso de dolo ou culpa. Quanto à indenização a cargo do empregador, chega-se a afirmar que esta não teria caráter complementar, pois as indenizações do seguro e do empregador teriam origem em causas próprias e independentes. Ora, as causas não são próprias e tampouco independentes, pois há um único fato jurídico: o acidente, podendo haver ou não responsabilidade do empregador. Esse raciocínio da dupla indenização contraria toda a teoria geral da responsabilidade civil, pois, além de se tratar do mesmo fato, trata-se do mesmo dano (dever original), que acaba sendo indenizado duplamente (dever jurídico sucessivo). Confunde-se o dever jurídico original (do empregador) com as regras de responsabilidade (estas sim subdivididas entre empregador e INSS). Nesse mesmo sentido, o art. 944 do Código Civil estabelece que a indenização mede-se pela extensão do dano, do que se extrai que um mesmo dano (descumprimento do dever jurídico original) não pode ser indenizado mais de uma vez (regras de responsabilidade coexistentes, mas interdependentes). A obrigação é um dever jurídico originário e a responsabilidade um dever jurídico sucessivo, que decorre da violação da obrigação. Daí Karl Larentz afirmar que “a responsabilidade é a sombra da obrigação” (*Derecho de Obligaciones. Revista de Derecho Privado*, Madrid: Editorial, t. 1, p. 34, 1958), ou seja, não há responsabilidade sem obrigação, ainda que de terceiro (contratualmente, como no caso da fiança ou do aval; ou *ex lege*, como no caso da responsabilidade de tutores). No caso de indenização do empregado, quando a obrigação foi cumprida por um dos responsáveis (cada um com um dever de origem distinta – o seguro com fundamento no contrato de seguro e o empregador pelo dever de indenidade decorrente do contrato de trabalho) desaparece o corpo físico (obrigação/débito) e com ela a sombra (responsabilidade).

<sup>371</sup> Sergio Cavalieri Filho ressalta que o nexu causal é o segundo pressuposto da responsabilidade civil clássica, aquiliana, extracontratual subjetiva. O primeiro é a culpa e o terceiro e último o dano. Esclarece que “a noção de nexu causal não é puramente naturalista, nem exclusivamente jurídica” e como “o Direito não é regido pelas leis físicas (...) além do elo naturalístico de causa e efeito, é também preciso um elo jurídico, normativo, principalmente quando tivermos várias causas concorrendo para determinado resultado, como também no caso de omissão” e que se trata de “um processo técnico de probabilidade”, devendo o juiz “eliminar os fatos que foram irrelevantes para a efetivação do dano”, sendo assim considerados aqueles que, se ausentes, “o dano ocorreria” da mesma forma. O nexu causal, portanto, constitui “um conceito jurídico-normativo através do qual poderemos concluir quem foi o causador do dano”. (CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 65-67).

ciência médica investiga a causalidade com as atividades profissionais. A Revolução Industrial somente incrementou a necessidade de solução para a questão sob o ponto de vista jurídico. Assim como ocorreu com a relativização da culpa, o direito caminhou para uma flexibilização quanto à demonstração do nexo causal, fato que ainda é uma tendência atual.<sup>372</sup>

Sérgio Cavalieri Filho pondera que as teorias sobre causalidade foram desenvolvidas nos séculos XVIII e XIX e que a sociedade mudou, tendo o direito evoluído da culpa provada ao risco integral, em alguns casos; do dano individual ao dano coletivo e difuso; da repressão à precaução.<sup>373</sup> Assim, reconhece que tanto a doutrina como a jurisprudência flexibilizaram a noção de nexo causal para dar resposta aos grandes problemas que surgiram em sede de responsabilidade civil e garantir, na prática, reparação às vítimas dos novos danos.<sup>374</sup>

Nesse contexto, faz todo sentido a facilitação da prova do nexo por elementos como o FAP e, especialmente, o NTEP. Sem mencionar o NTEP, Sérgio Cavalieri Filho aponta que

(...) para se estabelecer a causa de um dano é preciso fazer um juízo de probabilidades. Portanto, se se responde afirmativamente, de acordo com a experiência da vida, se se declara que a ação ou omissão era adequada a produzir o dano, então, este é objetivamente imputável ao agente.<sup>375</sup>

Oferta o NTEP uma solução bastante adequada às necessidades atuais de comprovação do nexo para garantia dos direitos das vítimas dos infortúnios laborais, pois presume a natureza acidentária e, assim, tem como efeito inverter o ônus da prova. Além

---

<sup>372</sup> Ana Frazão, em interessante artigo sobre os pressupostos da responsabilidade civil subjetiva na atualidade, em países como França, Alemanha e Inglaterra, aponta que “os modelos acabam convergindo em relação aos resultados obtidos, na medida em que concebem o nexo causal cada vez mais como uma questão valorativa e não propriamente fática. Tal postura se reflete igualmente na questão da prova, para a qual se utilizam recursos como a regra do *res ipsa loquitur* (quando os fatos falam por si) e as presunções, que são vastamente invocadas para distribuir o ônus da prova de forma mais equitativa, especialmente se houver grande desigualdade entre as partes. Isso é facilmente perceptível na Itália, onde as presunções são formas de se dispensar a prova do nexo causal diante da regularidade estatística de determinados eventos.” (FRAZÃO, Ana. Pressupostos e funções da responsabilidade civil subjetiva na atualidade: um exame a partir do direito comparado. *Revista do TST*, Brasília, vol. 77, n. 4, p. 16-43, out-dez, 2011, p. 34).

<sup>373</sup> Exatamente na linha que se apontará no Capítulo 6, item 6.2, com a correlação entre a prevenção e proteção acidentária e a compreensão que se tem de responsabilidade civil e ambiental.

<sup>374</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 78. No mesmo sentido, Gisela Sampaio da Cruz aduz que a responsabilidade civil pós Constituição Federal preocupa-se mais em proteger a vítima do dano do que impor castigo aos comportamentos negligentes e que a reparação integral é o que se tem em vista quando se flexibiliza “o conceito de nexo causal”. (CRUZ, Gisela Sampaio da. *O problema do nexo causal na responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 16-17, p. 347).

<sup>375</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. Op. cit., p. 71.

de estimular a sua prevenção, a implantação do NTEP implica na facilitação da caracterização do acidente do trabalho, independentemente do âmbito que se discuta o fato.<sup>376</sup>

Alinha-se, nessa medida, aos novos fundamentos da responsabilidade que buscam garantir a indenização da vítima, facilitando a prova do nexo nas situações de desenvolvimento de atividade de risco. Ademais, como visto no Capítulo 4, a concepção estatística e epidemiológica do NTEP adequa-se plenamente à ideia de um juízo de probabilidades na análise do nexo causal.

Por isso que Paulo Rogério Albuquerque de Oliveira afirma que na abordagem coletiva do NTEP a tendência é que se erre menos, pois ao invés de um, toma-se em conta “todos os casos registrados no INSS de milhões de trabalhadores e empresa e milhares de médicos”, anulando-se os vieses.<sup>377</sup> A proposta é que, diante da inviabilidade de se comprovar individualmente, que se utilize outro olhar (coletivo), a partir da epidemiologia, para a investigação da causalidade. Nesse sentido, o NTEP seria uma forma de prova, que precisa ser contrariada.

Ademais, a inversão de ônus tem sentido também porque o empregador é detentor de todos laudos ambientais e dos exames médicos do trabalhador.

O nexo técnico reconhecido pela perícia do INSS sempre foi relevante, mas, agora, com o NTEP, ganha ainda mais importância. Embora o nexo técnico epidemiológico tenha sido previsto para definir a natureza jurídica do benefício previdenciário, a caracterização do acidente de trabalho pelo critério da presunção deve mesmo repercutir na prova do acidente de trabalho para fins de reparação de dano pelo regime da reparação civil. Assim, os elementos de convicção produzidos perante a Previdência Social, inclusive na discussão do FAP e do NTEP, poderão servir como prova da efetiva ocorrência do acidente de trabalho (nexo causal) e, em algumas situações, da culpa do empregador.

Na condição de legislação social, há forte intimidade entre a lei trabalhista e a previdenciária e exemplo disso é o fato de ser na lei básica dos benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91) que são encontrados o conceito de acidente do trabalho (arts. 19 a 21) e a previsão da estabilidade acidentária (art. 118). Portanto, não é novidade que a

---

<sup>376</sup> Claro que não se está defendendo a aplicação irrestrita. Em matéria penal, por exemplo, não é possível a presunção do nexo ou a inversão do ônus da prova.

<sup>377</sup> OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário - NTEP. In: Nota Técnica n. 12/2005/MPS/SPS/CGEP. Brasília, 29.04.05.

legislação previdenciária relaciona-se com as obrigações decorrentes da relação de trabalho.

Importante destacar que intimidade aqui, de longe, não significa identidade. Embora o direito seja uno, como cediço, cada ramo autônomo do direito ostenta um conjunto de princípios e regras próprios. O que se pretende deixar claro é que, sem olvidar a principiologia estruturante de cada disciplina, em alguns assuntos, pode-se identificar uma convergência legislativa para dar um tratamento lógico, racional e coerente para determinada questão, como, no caso, ao acidente do trabalho. Ou, ao menos, deve-se prestigiar uma interpretação que contemple essa confluência.

No avaliação do tema da responsabilidade civil, também se propõe a busca por essa correlação. Se é a legislação civil que determina os elementos da responsabilidade civil, ainda que seja o direito do trabalho que estabeleça a proteção à saúde do trabalhador, qualquer alteração na legislação quanto à responsabilidade civil, poderá repercutir nos deveres decorrentes da relação de emprego. Por tais razões, o FAP e o NTEP, em que pese criados como instrumentos da proteção previdenciária, têm o condão de repercutir no contrato de trabalho e no tema da responsabilidade do empregador.

Especificamente quanto ao NTEP, como visto, o reconhecimento legislativo da inversão do ônus da prova da natureza acidentária do evento ocorre a partir do pressuposto de que há relação estatística entre o agravo e o setor de atividade econômica da empresa. Em eventual apuração judicial da responsabilidade civil do empregador pelo acidente do trabalho, a esse raciocínio leva-se em conta ainda que a coerência legislativa acima proposta deve contemplar também o prestígio às regras processuais. Nesse sentido, partindo-se do pressuposto de que o meio ambiente do trabalho é gerenciado e de responsabilidade do empregador, a demonstração da natureza do agravo (acidentária ou comum), deve ser exigida deste. Nem o trabalhador e nem o Estado possuem as informações adequadas à comprovação circunstancial da natureza jurídica da ocorrência.

Assim, além do fundamento na própria lei previdenciária, a possibilidade de aplicação da presunção se faz, inclusive, em consonância com o disposto na legislação processual, em especial no art. 374, IV, do NCPC (art. 334, inciso IV, do CPC/1973) c.c. art. 769 da CLT.<sup>378 379</sup>

---

<sup>378</sup> NCPC:

“Art. 374. Não dependem de prova os fatos:

(...)

IV - em cujo favor milita presunção legal de existência ou de veracidade.”

CLT:

A doutrina também tem admitido a utilização do NTEP para fins de caracterização do nexo causal em ações em que se discute a responsabilidade civil do empregador.<sup>380</sup>

Francisco Milton Araújo Júnior sobre o NTEP, afirma que este

(...) institui a inversão do ônus da prova na caracterização do agravo ocupacional, ou seja, passou-se a considerar a presunção relativa da ocorrência da doença ocupacional mediante o enquadramento epidemiológico do CNAE da empresa, cabendo ao empregador o ônus de desconstituir o NTEP mediante a produção da prova.<sup>381</sup>

Gustavo Garcia lembra que a presunção estabelecida pelo NTEP é relativa *iuris tantum*,<sup>382</sup> até porque, como aduz Sérgio Cavalieri Filho, “pode haver responsabilidade sem culpa (...) mas não pode haver responsabilidade sem nexo causal”,<sup>383</sup> sendo, portanto, indispensável admitir, em todas hipóteses, a prova da inexistência do nexo causal presumido.<sup>384</sup>

---

“Art. 769: Nos casos omissos, o direito processual comum será fonte subsidiária do direito processual do trabalho, exceto naquilo em que for incompatível com as normas deste Título.”

<sup>379</sup> Ademais, a inversão de ônus decorrente do NTEP encontra-se em sintonia com a moderna doutrina e lei processual civil, sendo de se ressaltar que o novo Código de Processo Civil estabelece expressamente no § 1º do artigo 373 que o juiz, diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo ou diante da maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá atribuir o ônus da prova de modo distinto da regra geral, definida no caput do referido dispositivo.

<sup>380</sup> José Affonso Dallegrave Neto chama de efeito transcendente o fato de ter sido criado para o direito previdenciário e ser utilizado na ação trabalhista indenizatória. (DALLEGRAVE NETO, José Affonso. Nexo epidemiológico e seus efeitos sobre a ação trabalhista indenizatória. *Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.*, Belo Horizonte, v. 46, n. 76, p.143-153, jul./dez.2007, p. 145.

<sup>381</sup> ARAÚJO JÚNIOR, Francisco Milton. Nexo Técnico Epidemiológico (NTEP) e Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – Objetivo apenas prevencionista, apenas arrecadatório, ou prevencionista e arrecadatório? *Revista LTr*. São Paulo, (74-07) ano 74, p. 804-810, julho, 2010, p. 805. Em outra obra, o mesmo autor afirma que o NTEP representa “possibilidade de aplicação judicial da inversão do ônus da prova na caracterização do agravo ocupacional ou mesmo na seara multidisciplinar da saúde e segurança do trabalho, ao permitir a visualização das reais deficiências na prevenção dos infortúnios laborais e possibilitar o desenvolvimento de técnicas adequadas na prevenção das ocorrências ocupacionais”. (ARAÚJO JUNIOR, Francisco Milton. *Doença ocupacional e acidente de trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2013, p. 80).

<sup>382</sup> GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. *Acidentes do Trabalho: doenças ocupacionais e nexos técnico epidemiológico*. São Paulo: Método, 2007, p. 89. No mesmo sentido, Guilherme José Purvin de Figueiredo: “com a inversão do ônus da prova, a partir de agora os empregadores passam a ter de demonstrar que a doença contraída pelo trabalhador não teria sido causada pela atividade laboral que a provoca”. (FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores*. 2. ed. São Paulo: LTr 2007, p. 84).

<sup>383</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 67. Adverte o mesmo autor que, mesmo na responsabilidade objetiva, “a relação causal é indispensável” (p. 218).

<sup>384</sup> Quanto às excludentes do nexo causal, a doutrina mais abalizada enquadra-as em i) caso fortuito, cuja nota marcante é a imprevisibilidade, embora se o fortuito for considerado inerente à atividade, poderá ser considerado fortuito interno, o que não excluirá o dever de indenizar em alguns tipos de responsabilidade (transporte, por exemplo); ii) força maior, que constitui sempre fato inevitável, sendo que tanto no caso fortuito como na força maior a responsabilidade pode ser contratada (artigo 393 do Código Civil) e que o § 1º do artigo 501 da CLT estabelece que a imprevidência do empregador exclui o motivo da força maior; iii) fato ou culpa de terceiro; e iv) culpa exclusiva da vítima ou fato do lesado. Ressalte-se que a adoção da teoria



Viviane Colucci lembra que a aplicação do NTEP em ações de apuração da responsabilidade civil do empregador “guarda consonância com a teoria dinâmica da prova, porquanto conduz à inversão do ônus da prova, medida processual relevante para o aperfeiçoamento da tutela jurisdicional”.<sup>385</sup>

José Affonso Dallegrave Neto defende que com tal compreensão reconhece a hipossuficiência do trabalhador e a aptidão do empregador em produzir a prova da inexistência do nexo causal.<sup>386</sup> Para Dallegrave Neto, tal significa que o critério utilizado pelo INSS, com fundamento no art. 21-A, da Lei n. 8.212/91, pode ser empregado, também, nas ações de responsabilidade civil. O NTEP, índice de uso exclusivo do INSS, poderia ser invocado nas ações de indenização com base em doenças profissionais:

Não se negue que o NTEP não restringe seus efeitos à órbita previdenciária, mas os repercute também na esfera da responsabilidade civil. Destarte, aludido critério legal (NTEP), pautado em estatísticas epidemiológicas, constitui eficaz critério de enquadramento da atividade como sendo “normal de risco” para efeitos de caracterização de doenças ocupacionais em ações trabalhistas indenizatórias.<sup>387</sup>

---

do risco integral justifica o dever de indenizar mesmo nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou de força maior. (CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 79, 100, 224, 405). Todavia, a teoria do risco integral é adotada apenas em casos excepcionais e o primeiro caso, no entender de Sérgio Cavilieri Filho foi o acidente do trabalho a cargo da previdência. (CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Responsabilidade Civil nos Acidentes de Trabalho – Culpa, Risco Criado e Risco Integral*. In: GOULART, Rodrigo Fortunato; VILLATORE, Marco Antônio (coords). *Responsabilidade Civil no Direito do Trabalho – Reflexões atuais*. São Paulo, LTr, 2015, p. 395). Quanto à responsabilidade objetiva, as excludentes somente afastarão a responsabilidade do agente quando exógenas à sua atividade. Daí que não cabe falar em fortuito interno ou fato de terceiro ou do lesado quando estiverem englobados pela noção de risco da atividade. (PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016, p. 200-201). Tratando especificamente do caso das doenças ocupacionais, José Affonso Dallegrave Neto afirma que “uma vez caracterizado o NTEP a doença é declarada ocupacional; vale dizer: há nexo causal entre a moléstia e a execução do trabalho na empregadora. Assim, perante a Justiça do Trabalho a doença ocupacional decorrente de NTEP se equipara ao acidente do trabalho. Para o empregador se alijar da indenização terá que demonstrar a culpa exclusiva do empregado, fato de terceiro ou força maior, uma vez que a presunção relativa favorecerá sempre a vítima.” Pondera o autor seu entendimento de que “a força maior não elide a indenização, mas apenas enseja a sua fixação pela metade, consoante dispõe o art. 501 da CLT, aplicado analogicamente ao caso”. (DALLEGRAVE NETO, José Affonso. *Nexo epidemiológico e seus efeitos sobre a ação trabalhista indenizatória*. *Rev. Trib. Reg. Trab. 3. Reg.*, Belo Horizonte, v. 46, n. 76, p. 143-153, jul./dez.2007, p. 145).

<sup>385</sup> COLUCCI, Viviane. A prova pericial relativa aos danos decorrentes de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais no cenário pós Emenda Constitucional n. 45/2004 – A importância da atividade do magistrado em face do interesse público que permeia a prestação jurisdicional afeta aos direitos fundamentais, *Revista LTr*. São Paulo, (77-10), ano 77, p. 1170-1179, outubro, 2013, p. 1177.

<sup>386</sup> DALLEGRAVE NETO, José Affonso. *Op. cit.*, p. 145.

<sup>387</sup> DALLEGRAVE NETO, José Affonso. *Acidente do trabalho em atividade normal de risco*. Direito e Justiça. *O Estado do Paraná*. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/canal/direito-e-justica/news/302552>>. Acesso em 07 jul. 2016.

Importante aqui destacar o art. 375 do novo CPC, que repetindo art. 335 do CPC/1973: autoriza juiz a aplicar as “regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece e ainda as regras da experiência técnica”. O art. 852-D da CLT ainda autoriza o juiz a “dar especial valor às regras de experiência comum ou técnica”.

A aplicação do NTEP no âmbito a responsabilidade civil foi ainda chancelada pelo Enunciado 42, aprovado na 1ª Jornada de Direito Material e Processual na Justiça do Trabalho, ocorrida no TST (Brasília, 23.11.2007):

42. ACIDENTE DO TRABALHO. NEXO TÉCNICO EPIDEMIOLÓGICO. Presume-se a ocorrência de acidente do trabalho, mesmo sem a emissão da CAT – Comunicação de Acidente de Trabalho, quando houver nexo técnico epidemiológico conforme art. 21-A da Lei 8.213/1991

Diferentemente do NTEP, o FAP, na discussão de evento particular, será signo coadjuvante, sem efeito de inversão de ônus da prova. É verdade que constituirá elemento de convicção, mas não tem o condão de comprovar a culpa ou o nexo em particular. Apenas indicará, de forma geral, se a empresa cuida ou não da saúde e da segurança dos trabalhadores.

Sebastião Geraldo de Oliveira pondera que:

Como se trata de informações técnicas que exigem conhecimentos especializados, o mais recomendável é deixar essa apuração ao encargo do Perito Oficial, mediante a formulação de quesito pela parte interessada ou mesmo pelo Juízo, especialmente porque o percentual do FAP de cada empresa é de conhecimento restrito do contribuinte, mediante acesso por senha pessoal. Vale lembrar que a metodologia do FAP não se aplica às pequenas e microempresas visto que elas recolhem o seguro de acidente do trabalho pelo sistema simplificado, o Simples Nacional.<sup>388 389</sup>

Todavia, tendo em vista que o FAP considera o desempenho da empresa relativamente às demais empresas do mesmo segmento econômico, representado pela CNAE, deve-se levar em consideração que, se houver a informação de que há um FAP repetidamente alto, presente estará um indício veemente de que a empresa não gerencia bem os riscos ocupacionais. O contrário também deve ser tido como verdade, colocando em dúvida eventual responsabilidade da empresa por danos à saúde do trabalhador. Nesse sentido, pode-se concluir que, quando se discutir a responsabilidade do empregador, o FAP

---

<sup>388</sup> OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 138.

<sup>389</sup> Importante destacar que, as EPP's e as ME's podem estar fora do Simples Nacional. O FAP também não se aplica às empresas com menos de dois anos de funcionamento, às agroindústrias dispensadas do pagamento de contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento; aos clubes de futebol profissional; às entidades beneficentes imunes às contribuições previdenciárias; às empresas sem mão de obra assalariada e a outras dispensadas de recolhimento de contribuição sobre a folha de pagamento. (FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 66).

referente a empresa constituirá “dado importante” a ser analisado.<sup>390</sup>

Por todo o exposto no presente item, conclui-se que o FAP e o NTEP relacionam-se diretamente à análise da questão relativa à culpa empresarial e ao nexo causal entre a atividade desenvolvida pelo trabalhador e os agravos à sua saúde, repercutindo na apuração das responsabilidades da empresa pelo acidente de trabalho.

### **6.1.1. O FAP e o NTEP na aplicação da regra de responsabilidade civil objetiva (art. 927, parágrafo único, do CC)**

O parágrafo único do art. 927 do Código Civil estabelece uma cláusula geral de risco, segundo a qual sempre que “a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”, haverá responsabilidade, independentemente de culpa. É verdade que essa responsabilidade, por ser objetiva, dispensa a prova da culpa e não do nexo, sendo certo que, para configurá-la “será indispensável a relação de causalidade entre o risco da atividade e o acidente do trabalho”.<sup>391</sup>

Para estabelecer o alcance da disposição contida no art. 927, parágrafo único, do Código Civil, Sérgio Cavalieri Filho faz a distinção entre risco inerente e risco adquirido. Risco inerente seria aquele “intrinsecamente atado à própria natureza da atividade, à sua qualidade ou modo de realização, de tal forma que não se pode exercer essa atividade sem arrostar certos riscos”;<sup>392</sup> enquanto que o risco adquirido decorreria de uma atividade que “normalmente não oferece perigo a alguém, mas pode se tornar perigosa (eventualmente) em razão da falta de cuidado de quem a exerce”. Estas, seriam atividades que, “sem defeito, não são perigosas, não apresentam riscos superiores àqueles

---

<sup>390</sup> COLUCCI, Viviane. A prova pericial relativa aos danos decorrentes de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais no cenário pós Emenda Constitucional n. 45/2004 – A importância da atividade do magistrado em face do interesse público que permeia a prestação jurisdicional afeta aos direitos fundamentais. *Revista LTr*, São Paulo, (77-10), ano 77, p. 1170-1179, outubro, 2013, p. 1177.

<sup>391</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. Responsabilidade Civil nos Acidentes de Trabalho – Culpa, Risco Criado e Risco Integral. In: GOULART, Rodrigo Fortunato; VILLATORE, Marco Antônio (coords). *Responsabilidade Civil no Direito do Trabalho – Reflexões atuais*. São Paulo, LTr, 2015, p. 397.

<sup>392</sup> Conforme Enunciado 38, da 1ª Jornada de Direito Civil, promovida pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, em 2002: “A responsabilidade fundada no risco da atividade, como prevista na segunda parte do parágrafo único do art. 927 do novo Código Civil, configura-se quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano causar a pessoa determinada um ônus maior do que aos demais membros da coletividade.”

Importante destacar ainda o Enunciado 446:

A responsabilidade civil prevista na segunda parte do parágrafo único do art. 927 do Código Civil deve levar em consideração não apenas a proteção da vítima e a atividade do ofensor, mas também a prevenção e o interesse da sociedade.

legitimamente esperados”. O parágrafo único do art. 927 do CC envolveria todas as atividades com “risco inerente”.<sup>393</sup>

A partir de fortes argumentos favoráveis à sua aplicação às relações de trabalho, o dispositivo tem sido considerado na responsabilização do empregador que desenvolve atividade de risco inerente. Aliás, como muito bem pondera Amaury Rodrigues Pinto Júnior, “foge à lógica do razoável compreender que a expressão *qualquer cidadão*, subentendida na expressão ‘outrem’ descrita no parágrafo único o art. 927 do Código Civil, não inclua o próprio empregado que desenvolve, por conta alheia, a atividade de risco”.<sup>394</sup> Nesse sentido, aponta o autor que, além das insalubres e perigosas, são atividades de “risco específico” aquelas que “apresentam nexos técnico epidemiológico – NTEP com determinada patologia”.<sup>395</sup>

Entende-se que, com o advento do NTEP, houve uma ampliação das possibilidades de aplicação do parágrafo único do artigo 927 do Código Civil às relações de trabalho.<sup>396</sup> Isto porque, nas situações em que uma determinada atividade empresarial está estatisticamente vinculada àquela doença ou acidente, efetivamente, há atividade de risco para aquela sinistralidade específica, atraindo, assim, a aplicação da norma decorrente do artigo 927, parágrafo único, do Código Civil.

Essa compreensão está de acordo com o Enunciado 448, da *1ª Jornada de Direito Civil*, promovida pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, em 2002:

---

<sup>393</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 257.

<sup>394</sup> PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016, p. 75.

<sup>395</sup> *Ibidem*, p. 200-201.

<sup>396</sup> Enunciado n. 37, aprovado na 1ª Jornada de Direito Material e Processual na Justiça do Trabalho, ocorrida no TST (Brasília, 23.11.2007): “Responsabilidade civil objetiva no acidente do trabalho. Atividade de risco. Aplica-se o art. 927, parágrafo único, do Código Civil, nos acidentes do trabalho. O art. 7º, XXVIII, da Constituição da República, não constitui óbice à aplicação desse dispositivo legal, visto que seu *caput* garante a inclusão de outros direitos que visem à melhoria da condição social dos trabalhadores”. (SALOMÃO, Karina, Novah. *A responsabilidade do empregador nas atividades de risco: incidência do parágrafo único do art. 927 do Código Civil nas relações de trabalho*. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2011, p. 226). Há precedentes do TST quanto à responsabilidade objetiva com base no aludido dispositivo: AIRR-151285-54.2008.5.16.0013 – 4ª Turma, Rel. João Oreste Dalazen, julgamento de 16/12/2015. Trecho da ementa: “ (...) não se aquilata necessariamente à luz da atividade empresarial em si, conforme o respectivo objeto estatutário: apura-se tendo os olhos fitos também no ofício executado em condições excepcionalmente perigosas, expondo o empregado a risco acima do normal à incolumidade física”. Recentemente, o STF reconheceu a repercussão geral da questão relativa à responsabilidade objetiva do empregador em caso de acidente de trabalho (RE 828040, Tema 932 da Tabela de Temas de Repercussão Geral do STF). Disponível em: <[www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/temasrg.xls](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/temasrg.xls)>. Acesso em 15 dez. 2016.

A regra do art. 927, parágrafo único, segunda parte, do CC aplica-se sempre que a atividade normalmente desenvolvida, mesmo sem defeito e não essencialmente perigosa, induza, por sua natureza, risco especial e diferenciado aos direitos de outrem. São critérios de avaliação desse risco, entre outros, a estatística, a prova técnica e as máximas de experiência.

Pelo entendimento citado, a estatística passa a ser um dos elementos para se concluir se há um risco inerente à atividade desenvolvida pela empresa, de sorte que se for reconhecido o NTEP entre o agravo e a atividade normalmente desenvolvida pela empresa, além da presunção do nexo, poderá ser reconhecida a responsabilidade independentemente de culpa, com base no parágrafo único do art. 927 do Código Civil. Em cada caso, poderá a empresa contestar a relação de causalidade reconhecida (CID-CNAE), seja pelo fato dos dados epidemiológicos não serem representativos da realidade do segmento econômico (falhas na amostragem), seja pela presença de elementos externos (excludentes do nexo causal).<sup>397</sup>

No entanto, não se concorda com a utilização do FAP para a caracterização da responsabilidade objetiva. Sebastião Geraldo de Oliveira aduz que, o “FAP específico da empresa (...) em conjunto com as demais provas dos autos”, poderia ser utilizado para se concluir “se a atividade onde atuava o acidentado pode ser enquadrada num grau de risco que seja suficiente para fundamentar a condenação com apoio na responsabilidade civil de natureza objetiva”<sup>398</sup>.

Não parece haver razão em tal argumentação, pois o FAP é um índice que aponta não o risco inerente, próprio da regra de responsabilidade em comento, mas exatamente o contrário, ou seja, o risco criado, que não dá ensejo à responsabilidade objetiva, embora possa representar indício fortíssimo do cuidado ou não com a saúde e segurança do trabalhador e, nesta medida, comprove a culpa ou a ausência dela.

Portanto, apenas o NTEP pode dar ensejo à responsabilidade objetiva pelo risco inerente.

---

<sup>397</sup> Como se afirmou em nota do item anterior, na responsabilidade objetiva, as excludentes somente afastarão a responsabilidade do agente quando exógenas à sua atividade. Daí que não cabe falar em fortuito interno ou fato de terceiro ou do lesado quando estiverem englobados pela noção de risco da atividade. (PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016, p. 200-201).

<sup>398</sup> OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 138.

## 6.2. A responsabilidade pelo meio ambiente do trabalho e o papel do FAP e do NTEP

Nos itens anteriores, retomou-se a ideia de que a proteção acidentária desenvolve-se a partir da concepção de risco, embora a indenização, ao menos a básica, passe da responsabilidade do empregador à sua securitização, normalmente social, mas também privada, como visto em alguns ordenamentos já no Capítulo 1. Esse processo, numa visão mais ampla do desenvolvimento do conceito de responsabilidade, está inserido no contexto em que a preocupação do direito transfere-se da punição ao autor do fator para a indenização da vítima.<sup>399</sup>

Essa tendência de socialização dos riscos tem, entre suas preocupações mais atuais, a questão ambiental,<sup>400</sup> que envolve os denominados direitos ou interesses difusos ou coletivos, os quais inovam a dicotomia público/privado, pois, “pertencem, ao mesmo tempo, a todos e a ninguém; dizem respeito a valores da comunidade como um todo, valores que não se confundem com os de cada pessoa”.<sup>401</sup> Assume-se, assim, que o padrão ético não se verifica apenas em cada indivíduo, mas também nas coletividades, que passa a titularizar direitos.

Nesse contexto, surge a necessidade de proteção face aos danos coletivos e, para tanto, foram desenvolvidos os princípios básicos de direito ambiental como o da prevenção (risco certo ou conhecido) e o da precaução (risco ainda incerto, mas

---

<sup>399</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 234-236.

<sup>400</sup> O direito ambiental também se desenvolve a partir da inquietação com o ressarcimento efetivo do dano (quando possível), além de sua preocupação coletividade enquanto vítima (princípios da precaução, da prevenção e da informação). Claro que a proteção do meio ambiente é mais ampla que a questão acidentária, devendo ser uma preocupação de todos os povos, pois dela depende a própria preservação da humanidade. Como ensina Celso Antonio Pacheco Fiorillo, os direitos metaindividuais, dentre os quais está o direito ambiental, ganham maior destaque somente após a Segunda Guerra Mundial, sendo que tais interesses, no Brasil, são tratados primeiramente em seus aspectos instrumentais, a partir da Lei da Ação Popular, Lei nº 4.717/1965. Embora com evolução doutrinária anterior, o direito propriamente ambiental somente se estabelece em 1981, com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81, estrutura essa que vem a se consolidar com o supedâneo da Lei nº 7.347/1981, Lei da Ação Civil Pública, que dá grande impulso no aspecto processual. O artigo 3º, inciso I, da Lei de 6938/81, define meio ambiente nos seguintes termos: conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. A Constituição Federal de 1988 tratou da tutela dos direitos individuais e coletivos, além de reconhecer o bem ambiental, a par do público e privado (art. 225), mencionando, pela primeira vez, o meio ambiente laboral. Outrossim, destacado o papel do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/1990, que definiu as espécies de direitos metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos). (FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 53-57).

<sup>401</sup> Sergio Cavalieri Filho pontifica que os direitos ou interesses difusos e coletivos, considerados de 3ª geração ou dimensão, caracterizam-se por: i) titularidade coletiva; ii) natureza indisponível (transindividuais ou metaindividuais); iii) objeto indivisível; iv) sujeitos indeterminados; e v) fundamento no princípio da solidariedade universal. (CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 11).



suspeito).<sup>402</sup> Sem as ideias decorrentes desses princípios, a continuidade do desenvolvimento econômico e a possibilidade de indenização às vítimas estaria sob ameaça, pois é com base neles que se direciona a ação dos agentes econômicos para uma prevenção quanto aos riscos conhecidos e uma cautela quanto às possibilidades de danos. Tais princípios, então, acabam por reforçar as ideias desenvolvidas no Capítulo 5 quanto à “passagem de um sistema repressivo para um sistema proativo, preventivo, que se antecede à ocorrência dos danos”,<sup>403</sup> atribuindo-se, ao direito, uma função promocional; e às políticas públicas um papel relevantíssimo.<sup>404</sup>

Com efeito, a proteção acidentária necessita ser pensada dentro do meio ambiente do trabalho,<sup>405</sup> em especial no seu aspecto mais expressivo, que é o da prevenção.<sup>406</sup> Essa correlação decorre da própria CF que trata da redução dos riscos inerentes ao trabalho como direito social de todos os trabalhadores (art. 7º, XXII), e, ao disciplinar a proteção ambiental, inclui expressamente o meio ambiente do trabalho (art. 200, VIII).<sup>407</sup> Os riscos aos quais estão expostos os que vivem nos arredores dos estabelecimentos produtivos, coincidem, muitas vezes, com alguns dos riscos específicos aos quais estão expostos, em primeiro plano, os trabalhadores, razão pela qual reconhece-se uma ligação estreita entre os referidos princípios de direito ambiental e a saúde e a

---

<sup>402</sup> Representa mais que um “dever de cuidado”, constituindo uma proteção *ex ante*. O perigo, sem provas científicas conclusivas, já autoriza medidas jurídicas para impedir o dano. Pelo princípio da precaução, os causadores de danos são impedidos de se utilizarem da incerteza científica como causa exonerativa ou justificativa dos danos provocados por suas decisões. Para Teresa Ancona Lopez, o princípio da precaução é aquele referente aos rumos e aos valores do sistema de previsão de riscos hipotéticos, coletivos ou individuais, que assustam a comunidade ou os indivíduos isoladamente com danos graves e irreversíveis e sobre os quais não há certeza científica. O princípio da precaução requer a adoção de medidas drásticas e eficazes com o fim de antecipar o risco suposto e possível, mesmo em face da incerteza. (LOPEZ, Teresa Ancona. *Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 103).

<sup>403</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 12.

<sup>404</sup> Note-se que o RPS/99 deixa claro o papel dos princípios de meio ambiente do trabalho ao estabelecer que “a empresa é responsável pela adoção e uso de medidas coletivas e individuais de proteção à segurança e saúde do trabalhador sujeito aos riscos ocupacionais por ela gerados (art. 338)” e que deve prestar informações pormenorizadas sobre os riscos da operação a executar e do produto a manipular (§ 1º do art. 338). Outrossim, estabelece que as demonstrações ambientais devem incluir o monitoramento biológico e manter controles internos da empresa relativos ao gerenciamento dos riscos ocupacionais (§ 3º do art. 338).

<sup>405</sup> Sobre o conceito de meio ambiente do trabalho, vide MARANHÃO, Ney. Meio ambiente do trabalho: descrição jurídico-conceitual. *Revista LTr*, São Paulo, (80-04) ano 80, p. 421-430, abril, 2010.

<sup>406</sup> Gustavo Barbosa Garcia ensina que “a regra de ouro nos temas pertinentes aos acidentes do trabalho é a prevenção”. (GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Acidentes do trabalho: doenças ocupacionais e nexos técnico epidemiológico*. 5. ed. São Paulo: Método, 2013, p. 25).

<sup>407</sup> Afora os tratados e convenções internacionais, reconhecidos pela Constituição em seu art. 5º, §2º: “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Destaque-se a Convenção n. 155 da OIT, sobre segurança e saúde dos trabalhadores, ratificada pelo Brasil em 1992, pelo Decreto Legislativo n. 2, de 17 de março de 1992, publicado no Diário Oficial da União n. 53, de 18 de março de 1992.



segurança dos trabalhadores.<sup>408 409</sup>

O dano ambiental é tão insidioso quanto o dano à saúde do trabalhador, embora aquele seja ainda potencialmente permanente e extenso, com uma perspectiva inter-geracional.

Essas ideias são importantes no presente estudo, pois o FAP e o NTEP, assim como o direito ambiental do trabalho, preferem a visão coletiva à individual, a macro ao invés da particular, a preventcionista em oposição à repressiva.

O FAP, além de seus efeitos fiscais, nada mais é senão um mapeamento de dados que permite identificar a ocorrência de agravos sistemáticos ou não à saúde do trabalhador. Assim, o FAP alto demonstrará a recorrência das incidências e, portanto, pode indicar um meio ambiente pouco saudável ou seguro,<sup>410</sup> enquanto o FAP recorrentemente baixo insinua que o empregador deve ter méritos pelos resultados quanto aos níveis de sinistralidade, podendo fazer prova de que há um profícuo gerenciamento dos riscos por parte dos empregadores. Se o FAP aponta que há incidência acidentária maior relativamente aos demais estabelecimentos do segmento econômico do empregador, deve-

---

<sup>408</sup> LEVI, Alberto. Meio ambiente de trabalho e desenvolvimento sustentável: a responsabilidade socioambiental na legislação italiana e na União Europeia. In: MANNRICH, Nelson et al. *Responsabilidade socioambiental*. Novos desafios no Direito do trabalho. Porto Alegre: Lex Magister, 2016, p. 44-45.

<sup>409</sup> Aliás, o direito ambiental não se conecta apenas com o direito do trabalho, pois como afirma Paulo Affonso Leme Machado, o direito ambiental tem por característica buscar interligar diversos temas, “com a argamassa da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação”, daí afirmar-se ter a transversalidade por característica. (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 50-51).

<sup>410</sup> Importante destacar que, no caso do FAP, com a comprovação da nocividade ambiental, além da aludida responsabilidade objetiva com base no parágrafo único do artigo 927 do CC, pode-se cogitar de responsabilidades decorrentes das normas de direito ambiental, que também tem natureza objetiva: Art. 225, § 3º, da CF; c.c. art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81.

CF:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e (...)

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

Lei n. 6.938/81:

“Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.”

Nesse sentido: Enunciado n. 38, aprovado na 1ª Jornada de Direito Material e Processual na Justiça do Trabalho, ocorrida no TST (Brasília, 23.11.2007): “Responsabilidade civil. Doenças ocupacionais decorrentes dos danos ao meio ambiente do trabalho. Nas doenças ocupacionais decorrentes dos danos ao meio ambiente do trabalho, a responsabilidade do empregador é objetiva. Interpretação sistemática dos artigos 7º, XXVII, 200, VIII, 225, § 3º, da Constituição Federal e do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981.”

se questionar a postura adotada pela empresa, sendo necessário que sejam tomadas medidas até minorar ou resolver a questão referente aos métodos adotados em seu ambiente laboral.

Quanto aos dados nos quais se baseia a própria formulação do NTEP – relação CID-CNAE –, estes permitem visualizar a anormalidade dos eventos desencadeados nos ambientes de trabalho em cada atividade econômica, razão pela qual, se publicizados e difundidos, como se criticará no capítulo seguinte – em obediência ao princípio ambiental da informação –, implicarão num dever de agir preventivamente ou até mesmo por mera precaução. Há, portanto, nítida relação do NTEP com o direito ambiental do trabalho. Como visto no Capítulo 4, como NTEP, o acidente do trabalho não é mais desvelado apenas a partir de seu aspecto individual, mas numa abordagem coletiva, com base no histórico de doenças e acidentes comuns a determinada atividade econômica. Ao implicar na inversão do ônus da prova, dá efetividade aos comandos decorrentes dos princípios da prevenção e da precaução, compartilhando com o empregador o encargo de investigar o porquê da maior incidência de determinados agravos na sua atividade econômica.

Assim, a análise panorâmica – estatística e epidemiológica – do meio ambiente do trabalho, apesar de imperfeita, em razão da constante possibilidade da presença de elementos externos ao ambiente e ao controle dos empregadores, é bastante útil e até mesmo uma necessidade para a efetividade da prevenção e da proteção acidentárias.

Nesse sentido, a partir de visão coletiva, macro e prevencionista, tanto o FAP como o NTEP são referenciais importantíssimos no tratamento e na própria evolução da questão ambiental do trabalho.

## 7. ANÁLISE CRÍTICA DO FAP E DO NTEP - DA EQUIDADE À OPACIDADE

### 7.1. A necessidade de financiamento equitativo do sistema de proteção acidentária

Como visto no presente estudo, a instituição do seguro social para acidentes de trabalho, infelizmente, não teve o efeito pretendido de encerrar os problemas advindos da questão acidentária, seja porque a soma segurada mostrava-se insuficiente para cobrir os danos suportados pelo acidentado e seus dependentes,<sup>411</sup> seja porque a identificação do responsável pelo acidente de trabalho é, de qualquer forma, juridicamente relevante, daí a previsão das ações regressivas em caso de culpa do empregador.

Verificou-se que a adoção irrestrita da teoria do risco ou do seguro social impacta diretamente nas contas do Estado e, conseqüentemente, na oneração das atividades econômicas.

Quando analisados os modelos de seguros sociais, observa-se a tendência de se mesclar o financiamento individualizado ou capitalizado (modelo bismarckiano) com o financiamento coletivo ou modelo de repartição simples (conforme Plano Beveridge). Assim se faz pois, embora o sistema de repartição simples, próprio do modelo de Beveridge, represente uma garantia maior à cobertura dos riscos sociais, os Estados, de forma geral, têm se mostrado maus aplicadores de recursos, comprometendo o presente ou futuro equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.<sup>412</sup>

Ademais, como afirmado quando se tratou da função promocional do direito,<sup>413</sup> a ausência de equidade no financiamento dos riscos sociais<sup>414</sup> desincentiva a prevenção e a precaução, o que contraria tendências atuais de proteção dos interesses públicos, em especial quanto ao direito ambiental do trabalho.<sup>415</sup> Nesse ponto, o FAP atua de forma bastante interessante, pois se antes dele a contribuição ao seguro contra acidentes

---

<sup>411</sup> OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 21.

<sup>412</sup> Nesse sentido, IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 17. ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 52.

<sup>413</sup> Capítulo 5, item 5.1.

<sup>414</sup> Capítulo 5, item 5.4.

<sup>415</sup> Capítulo 6, item 6.2.

de trabalho levava em conta o risco potencial, hoje o risco consumado impacta diretamente na alíquota devida pela empresa.<sup>416</sup>

Assim, se o direito parasse nas teorias aludidas no início do trabalho,<sup>417</sup> haveria suporte teórico para se enfrentar a questão acidentária a partir de mecanismos legais que facilitassem a comprovação da culpa ou do nexó (presunções e inversões do ônus da prova) ou mesmo que dispensassem a presença da culpa (responsabilidade objetiva), ampliando a proteção, mas era também preciso progredir na questão do financiamento do seguro contra acidentes de trabalho.

Não bastou socializar os riscos, pois, embora a atividade econômica seja fonte geradora de riqueza, a competitividade impõe constante busca pelo estímulo econômico, sendo que onerar as empresas pelos riscos sociais independentemente do comportamento em concreto acaba por igualar as boas e as más políticas prevencionistas, desestimulando o investimento em saúde e segurança, que é bastante caro.<sup>418</sup>

A partir de tais ideias é que se observa a tendência de implementação de medidas mais justas de custeio do seguro contra o risco acidentário.

O FAP e o NTEP alinham-se a essa pretensão. Por trás destes instrumentos, não está apenas a facilitação e, portanto, a possibilidade de efetivação dos direitos dos trabalhadores decorrentes do evento acidentário, mas também uma tentativa de aperfeiçoamento do suporte ao risco social, pela tributação mais justa e, conseqüentemente, pelo efeito indireto de estímulo ao investimento em prevenção.

## **7.2. Reflexões sobre a transparência e as contrapartidas estatais no sistema FAP-NTEP**

As virtudes reconhecidas no presente estudo quanto ao sistema de proteção e de prevenção acidentária, principalmente após a introdução do FAP e do NTEP, devem

---

<sup>416</sup> Como visto no Capítulo 1, deve a equidade ser a base da fixação da contribuição das empresas. Na Alemanha, além do risco teórico, a contribuição leva em consideração os sinistros ocorridos. Na Itália, onde o pagamento do prêmio é antecipado, afora o ajuste futuro levar em conta as ocorrências concretas, as medidas de prevenção adotadas pelas empresas podem ser financiadas com recursos do próprio prêmio.

<sup>417</sup> Capítulo 1, item 1.1.1.

<sup>418</sup> Ao tratar da já referida tendência de socialização dos riscos, Sergio Cavalieri Filho aponta a controvertida questão de quem deve suportar os riscos do desenvolvimento. Afirma o autor que a tendência de se atribuir ao fornecedor a responsabilidade “pelos riscos do desenvolvimento pode tornar-se insuportável para o setor produtivo da sociedade, a ponto de inviabilizar a pesquisa e o progresso científico-tecnológico”, pois “sem conhecer esses riscos o fabricante não teria como incluí-los nos seus custos e, assim, reparti-los, com os seus consumidores”. Ao mesmo tempo, seria injusto retroceder para qualquer ideia de que o usuário individual deveria arcar com os riscos do desenvolvimento, que se faz em benefício de todos. Daí a tendência do setor produtivo de estabelecer “mecanismos de preços e seguros”, com vistas aos riscos envolvidos. (CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 269, p. 611).

ser contrapostas à necessidade de aperfeiçoamento do papel estatal, seja na assunção de novas atribuições, com base nos dados colhidos pelo sistema FAP-NTEP, seja nas falhas de transparência e de publicidade quanto às informações obtidas ou utilizadas nos referidos instrumentos.

Num diálogo social justo e democrático, não são apenas impostos deveres aos particulares, devendo o Estado, além de publicizar os dados, encarregar-se de papel ativo na prevenção e na proteção a partir do quanto apurado pelo sistema FAP-NTEP .

Há outros *deficits* relativamente ao desempenho ou previsão das atribuições estatais, como a melhoria da estrutura da fiscalização do trabalho,<sup>419</sup> e nem se pretende aqui sugerir um sistema de proteção social tão amplo e completo como de países como a Alemanha, onde a cobertura pelo evento acidentário inclui desde tratamentos médicos até auxílios para reintegração em vida social ou para a prática de um desporto de reeducação do acidentado, como visto no Capítulo 1, item 1.2.<sup>420</sup> Em verdade, o que interessa ao final do estudo é apontar a necessidade de melhorias do papel estatal, inclusive pelo incremento da transparência e da publicidade dos dados e de todas as demais políticas públicas de prevenção e de proteção acidentárias.

Ainda que se tenha criado um incentivo de fundo econômico ao investimento na saúde do trabalhador, pois a empresa que causar acidentes do trabalho, além de se sujeitar à toda a gama de responsabilidades já normalmente decorrentes, passou a ter prejuízo econômico direto por meio do aumento da tributação, o Estado não pode se limitar a instituir uma espécie de contrato de seguro e intermediar o financiamento e pagamento. Deve atuar para promover não apenas a sustentação do sistema numa relação arrecadação/pagamento, mas, antes, deve agir na promoção de práticas e ambientes seguros.

Assim, se sob a perspectiva da técnica legislativa, o FAP e o NTEP

---

<sup>419</sup> Hoje, no Brasil, há menos de 3.000 auditores fiscais do trabalho em atividade, sendo que, segundo parâmetros da OIT, seriam necessários cerca de 5.000 “inspetores de trabalho”. Com efeito, a Convenção n. 81 da OIT, ratificada em 11/10/1989, que trata da “Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio”, estabelece que “o número de inspetores de trabalho será o suficiente para permitir o exercício eficaz das funções de serviço de inspeção” (art. 10) e que “os estabelecimentos deverão ser inspecionados com a frequência e o cuidado necessários a assegurar a aplicação efetiva das disposições legais” (art. 16). Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/node/457> Acesso em 22 nov. 2016. De acordo com o Relatório III – 1B, da 95ª Conferência, 2006, p. 66, nota 19, a recomendação seria de pelo menos 1 “inspetor do trabalho” para cada 20.000 trabalhadores, no caso de países em processo de transição de “menos desenvolvido para industrializado”, sendo que no Brasil, a população economicamente ativa é superior a 100 milhões de pessoas, conforme dados do IPEA. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>>. Acesso em 22 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=486696855>>. Acesso em 22 nov. 2016.

<sup>420</sup> Destaque-se aqui ainda a amplitude da cobertura do evento acidentário em Portugal (Capítulo 1, item 1.6).

mostram-se bastante sofisticados, mesmo comparados ao que se encontrou nos apontamentos feitos no Capítulo 1 quanto a outros ordenamentos, conclui-se que, na prática, ainda há muito a avançar.

Interessante notar que as organizações que administram os sistemas de seguro de acidentes também realizam atividades preventivas, sendo de se destacar o que ocorre na Itália, onde o *INAIL* utiliza parte do seguro para financiar projetos voltados à experimentação em matéria de segurança, na busca por soluções inovadoras e instrumentos de natureza organizacional e de gestão inspirados nos princípios de responsabilidade social das empresas.<sup>421</sup>

Assim, embora o FAP e o NTEP tenham sido desenvolvidos com a participação do INSS, deve-se criticar o fato dele ou mesmo do Ministério da Previdência Social ostentarem ainda uma função coadjuvante<sup>422</sup> quanto à promoção das políticas de prevenção e de proteção acidentária.<sup>423</sup>

Como aponta Francisco Milton Araújo Júnior, devem ser estabelecidas:

(...) novas prioridades ao Ministério da Previdência, haja vista que os interesses e as necessidades sociais não comportam mais a visão limitada do órgão previdenciário como instituição arrecadadora de contribuições e pagadora de benefícios, como também não comporta mais que a vida do trabalhador seja

---

<sup>421</sup> Vide Capítulo 1, item 1.5.

Art. 11, § 5, do Dec. Leg. n. 81/2008 (*attività promozionali*). (LEVI, Alberto. Meio ambiente de trabalho e desenvolvimento sustentável: a responsabilidade socioambiental na legislação italiana e na União Europeia. In: MANNRICH, Nelson et al. . *Responsabilidade socioambiental*. Novos desafios no Direito do trabalho. Porto Alegre: Lex Magister, 2016, p. 43).

<sup>422</sup> No âmbito da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST, aprovada pelo Decreto n. 7.602, de 7 de novembro de 2011, prevê-se um papel demasiadamente passivo e contemplativo por parte do MPS e do INSS, em matéria de prevenção acidentária:

“VIII - Compete ao Ministério da Previdência Social:

- a) subsidiar a formulação e a proposição de diretrizes e normas relativas à interseção entre as ações de segurança e saúde no trabalho e as ações de fiscalização e reconhecimento dos benefícios previdenciários decorrentes dos riscos ambientais do trabalho;
- b) coordenar, acompanhar, avaliar e supervisionar as ações do Regime Geral de Previdência Social, bem como a política direcionada aos Regimes Próprios de Previdência Social, nas áreas que guardem inter-relação com a segurança e saúde dos trabalhadores;
- c) coordenar, acompanhar e supervisionar a atualização e a revisão dos Planos de Custeio e de Benefícios, relativamente a temas de sua área de competência;
- d) realizar estudos, pesquisas e propor ações formativas visando ao aprimoramento da legislação e das ações do Regime Geral de Previdência Social e dos Regimes Próprios de Previdência Social, no âmbito de sua competência; e
- e) por intermédio do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS:

1. realizar ações de reabilitação profissional; e

2. avaliar a incapacidade laborativa para fins de concessão de benefícios previdenciários.”

Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7602.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7602.htm) Acesso em 22 nov. 2016.

<sup>423</sup> Além dos apontamentos feitos anteriormente quanto à Itália, como se afirmou no Capítulo 1, item 1.2., na Alemanha, também é relevante o papel dos institutos de seguros de acidentes na prevenção acidentária.

apenas um número dentro da sistemática de monetização dos riscos ocupacionais.<sup>424</sup>

É verdade que a Procuradoria do INSS venha cumprindo relevante papel na propositura de ações regressivas, que buscam responsabilizar as empresas pelo ressarcimento dos gastos com benefícios acidentários, principalmente nas hipóteses de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho,<sup>425</sup> são necessárias novas iniciativas.

Salvo exceções pontuais, atualmente, há uma postura demasiadamente contemplativa dos entes estatais. Por exemplo, como visto no Capítulo 3, item 3.5, a empresa não poderá ter redução da alíquota SAT pela aplicação do FAP, em caso de alta taxa de rotatividade ou na ocorrência de morte ou de invalidez. Em tese, ideia bastante interessante, mas, na prática, o desbloqueio da referida redução ocorre pelo simples preenchimento de formulário eletrônico no qual a empresa declara a “observação das normas de saúde e de segurança do trabalho” e o “investimento em recursos materiais, humanos e tecnológicos em melhoria na segurança do trabalho”.<sup>426</sup>

Não é por previsões indolentes como esta que se implantará uma cultura de zelo ou se estimulará as empresas a investir em saúde e segurança do trabalho. Embora se tenha defendido o FAP enquanto sanção premial que, potencialmente, diminui a necessidade de atuação estatal,<sup>427</sup> não se apóia a postura de simples contemplação da realidade a partir de bancos de dados ou de formulários.

Além da postura omissiva, devem ser criticadas iniciativas que posam romper a relação de confiança entre Estado e sociedade, como ocorreu na implantação do FAP, quando, antes mesmo da possibilidade de redução das alíquotas, procedeu-se a uma revisão dos graus de risco que, na prática, ampliou a alíquota da maior parte das empresas, tornando nula ou menos benéfica eventual e futura redução do SAT pela aplicação do FAP.

Com efeito, por ocasião da publicação do Decreto n. 6.957/2007, o Anexo V do RPS/99 foi alterado, com reclassificação dos graus de risco. Em resumo, os CNAE's enquadrados na alíquota *a priori* de 1% e 2% diminuiriam consideravelmente, aumentando

---

<sup>424</sup> ARAÚJO JÚNIOR, Francisco Milton. Nexo Técnico Epidemiológico (NTEP) e Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – Objetivo apenas prevencionista, apenas arrecadatório, ou prevencionista e arrecadatório? *Revista LTr*, São Paulo, (74-07) ano 74, p. 804-810, julho.2010, p. 809.

<sup>425</sup> Lei n. 8.213/91:

“Art. 120. Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.”

<sup>426</sup> “Demonstrativo de Investimentos em Recursos Materiais, Humanos e Tecnológicos em Melhoria na Segurança do Trabalho”.

<sup>427</sup> Capítulo 5, item 5.2.



o número de atividades enquadradas na alíquota de 3%.<sup>428</sup> Embora a União afirme que a revisão baseou-se em dados estatísticos legítimos, a falta de transparência e o oportunismo da modificação passaram a mensagem de uma revisão aleatória e discricionária, apenas para compensar eventuais reduções de arrecadação decorrentes da aplicação do FAP.

É provável que a intenção tenha sido de tentar corrigir o *deficit* decorrente da concessão de benefícios acidentários, pois em 2009 houve arrecadação pelo SAT de 8,1 bilhões de reais, enquanto as despesas com os benefícios acidentários totalizavam 12,3 bilhões de reais.<sup>429</sup> Aliás, quanto à necessidade de incremento de alíquotas, a princípio, seria legítimo, pois a alíquota máxima então vigente (3%) mostrava-se até baixa, se considerarmos o seguro cobrado em outros países.<sup>430</sup> Todavia, ao se proceder a tal revisão por ocasião da implantação de um sistema que, em teoria, objetivava incrementar a prevenção do infortúnio laboral mediante a concessão de bônus, passa-se desconfiança quanto às reais intenções do Estado.

Além da carência de contrapartidas, da omissão por parte do Estado em questões que não poderiam ser renunciadas e da falta de transparência de algumas políticas públicas, mais uma crítica que deve ser feita é quanto à comunicação dos dados relativos ao cálculo do FAP à própria empresa e à sua intimação quando do reconhecimento da natureza acidentária de determinado benefício previdenciário, inclusive por meio do NTEP.

Além dos princípios da administração pública<sup>431</sup>, o exercício da ampla defesa e do contraditório por parte das empresas interessadas nos processos administrativos<sup>432</sup> e judiciais,<sup>433</sup> como visto quando se tratou da defesa do FAP e do NTEP,

---

<sup>428</sup> Conforme Francisco Milton Araújo Júnior, das 1.301 atividades econômicas, 866 tiveram sua alíquota majorada. (ARAÚJO JÚNIOR, Francisco Milton. *Nexo Técnico Epidemiológico (NTEP) e Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – Objetivo apenas prevencionista, apenas arrecadatório, ou prevencionista e arrecadatório? Revista LTr*, São Paulo, (74-07) ano 74, p. 804-810, julho.2010, p. 807. Sobre o aludido reenquadramento, vide ainda: FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 83-91.

<sup>429</sup> ARAÚJO JÚNIOR, Francisco Milton. *Op. cit.*, p. 808.

<sup>430</sup> Estudo do Ministério da Previdência Social indicou que a alíquota média máxima, dentre os países pesquisados, era de 11,9%. Em referida pesquisa, indica o Ministério da Previdência Social que a alíquota média mínima é de 0,51%. Alíquotas mínima e máxima, respectivamente: França 0,30% e 35%; Itália 0,40% e 13%; Argentina 0,33% e 12,9%; Colômbia 0,52% e 8,7%; Espanha 0,90% e 7,7% e México 0,54% e 7,5%; Canadá (Alberta) 0,21% e 6,4%; Chile 0,95% e 4,35%. Disponível em <<http://docplayer.com.br/10263183-Ministerio-da-previdencia-social-mps-novo-fap-setor-financeiro.html>>. Acesso em 12 set. 2016.

<sup>431</sup> CF. “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).”

<sup>432</sup> Lei n 9.784/99:

dependem da abrangência, da efetividade e da tempestividade de tal comunicação.

Com efeito, os registros de benefícios considerados de natureza acidentária não são adequadamente comunicados aos empregadores, ocorrendo tardiamente e com a omissão de informações relevantes, como a natureza do nexa técnico ou o CID diagnosticado na perícia.<sup>434</sup>

Se o Estado estabeleceu mecanismos pelos quais tais fatos são utilizados para responsabilizar a empresa e para incrementar ou evitar a redução dos tributos por esta devidos, deve-se passar a prever a sua notificação expressa e imediata, não deixando apenas para o acesso espontâneo ao sistema, como ocorre hoje<sup>435</sup>, ou para o tratamento da questão somente quando for divulgado o FAP do estabelecimento empresarial.<sup>436</sup>

Ademais, ainda que, espontaneamente busque o acesso identificado quanto ao extrato do FAP,<sup>437</sup> muitas vezes não são disponibilizadas informações relevantíssimas

---

“Art. 2º - A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;”

(...)

Art. 26 O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

(...)

§ 3º - A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.”

(...)

Art. 28 Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse.

(...)

Art. 46. Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.”

<sup>433</sup> CF: “Art. 5 (...) LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”

<sup>434</sup> Capítulo 4, item 4.3.

<sup>435</sup> Como já mencionado, o art. 7º, § 2º, da Instrução Normativa n. 31/2008 prevê que se caracterizado que a empresa não pôde requer em até 15 dias da data da entrega da GFIP, pelo não conhecimento tempestivo da informação do diagnóstico do agravo, o pleito de não aplicação do NTEP poderá ser apresentado no prazo de quinze dias da data para entrega da GFIP do mês de competência da realização da perícia que estabeleceu o nexa entre o trabalho e o agravo, sendo que a informação sobre o resultado da perícia será disponibilizada para consulta pela empresa, por meio do endereço eletrônico [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br) ou, subsidiariamente, pela Comunicação de Decisão do requerimento de benefício por incapacidade, entregue ao segurado.

<sup>436</sup> Capítulo 3, item 3.3.

<sup>437</sup> Quanto ao extrato do FAP, este informa o resultado e os principais elementos de cálculo, inclusive dos benefícios acidentários reconhecidos, mas para a sua completa compreensão e discussão, seria necessário o acesso aos dados de tais benefícios. (FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator*

como o tipo denexo, o CID específico, o agente nocivo ou o risco reconhecido pelo perito em cada benefício acidentário atribuído ao estabelecimento empresarial.

Embora isso implique no compartilhamento de informações íntimas do segurado, deve ser feito um cotejamento das garantias à privacidade e à intimidade com os direitos acima aludidos. Assim, ainda que sejam mantidas em acesso restrito algumas informações, em especial o CID (agravo), é imperiosa a comunicação expressa e imediata<sup>438</sup> da empresa, pois todos os registros são de seu interesse direto.

Por fim, deve-se ainda ponderar a utilidade pública dos dados do sistema FAP-NTEP.

Quanto ao FAP, como obtempera Sebastião Geraldo de Oliveira, o acesso restrito ao FAP de cada empresa não é legítimo e “a sociedade, por uma questão de transparência, deveria ter acesso às informações para saber quais as empresas causam mais acidentes do trabalho”, não havendo “interesse público ou privado relevante para justificar o sigilo desses dados”<sup>439</sup>.

Não há dúvidas de que o FAP envolve repercussão tributária, mas argumentos baseados no sigilo fiscal, previsto no art. 198 do CTN<sup>440</sup> e calcados na preservação da intimidade garantida pelo art. 5º, X, da CF, devem ser contemplados com os princípios de direito do trabalho e mesmo de direito ambiental, aludidos no decorrer do presente estudo. Assim, deve o Estado possibilitar o acesso e promover a divulgação dos

---

*Acidentário de Prevenção (FAP) – inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades.* Curitiba: Juruá, 2015, p. 50-66).

<sup>438</sup> Tão logo, em cada benefício concedido, seja reconhecida a natureza acidentária pelo INSS.

<sup>439</sup> OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015, p.138, nota 55.

<sup>440</sup> CTN:

“Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp n. 104, de 2001)

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp n. 104, de 2001)

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; (Incluído pela Lcp n. 104, de 2001)

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela Lcp n. 104, de 2001)

§ 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo. (Incluído pela Lcp n. 104, de 2001)

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a: (Incluído pela Lcp n. 104, de 2001)

I – representações fiscais para fins penais; (Incluído pela Lcp n. 104, de 2001)

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; (Incluído pela Lcp n. 104, de 2001)

III – parcelamento ou moratória. (Incluído pela Lcp n. 104, de 2001).”

dados contidos no FAP.

Mesmo quanto às presunções definidas a partir do NTEP, há forte interesse na compilação e na publicização de seus dados. Primeiro porque estes servirão para confirmar ou infirmar as relações pré-estabelecidas (CID-CNAE), conforme estudos de aderência sejam realizados pelo próprio INSS ou pela sociedade. Segundo porque, dando maior efetividade à proteção acidentária, a partir dos dados estatísticos, adianta-se no reconhecimento do nexos causal, antes mesmo de uma explicação propriamente médico-científica.<sup>441</sup> Assim, o mapeamento poderá também ser utilizado para a evolução da medicina que buscará explicações para confirmar, refutar ou dar explicações mais consistentes sobre as conclusões extraídas pelo NTEP.<sup>442</sup>

Portanto, embora se tenha reconhecido que o sistema FAP-NTEP aprimora o financiamento do seguro social e incrementa a proteção acidentária, no cenário atual, deve-se avançar no debate sobre o papel dos entes responsáveis pelo seguro contra acidentes do trabalho e na questão referente ao aperfeiçoamento da comunicação dos eventos acidentários atribuídos aos empregadores, a partir de premissas de publicidade e de transparência, que possibilitem não só a amplitude do direito de defesa das partes afetadas, mas também um domínio coletivo das informações apuradas e/ou utilizadas no sistema FAP/NTEP.

---

<sup>441</sup> Como visto no Capítulo 1, itens 1.5. e 1.6., tanto na Itália como na Espanha há listas de doenças de possível ou de provável origem ocupacional que não têm como efeito a inversão do ônus da prova, mas que funcionam como uma espécie de antecipação para futuras revisões das doenças de origem ocupacional. Listas dessa natureza poderiam ser criadas no Brasil, pois, na linha do que se aduz quanto às possibilidades de estudos relativos aos dados apurados a partir do NTEP, permitem ainda uma atuação das empresas dentro das ideias decorrentes dos princípios da precaução e da prevenção ambiental.

<sup>442</sup> Destaca-se que a utilização pelo direito de métodos quantitativos, um dos instrumentais da epidemiologia, é parte de um “fenômeno” bastante amplo e de definição ainda imprecisa que alguns estudiosos denominam de jurimetria (*jurimetrics*), termo cunhado por Loevinger em 1948 e que pode ser definido como a aplicação de métodos quantitativos no direito, seja na elaboração legislativa, na instrução probatória, na decisão judicial, ou no estudo da efetividade das normas ou da eficiência dos órgãos judiciais. (LOEVINGER, Lee. *Jurimetrics: the next step forward*. *Minnesota Law Review*, v. 33, n. 5, p. 455-493, 1948 *apud* ZABALA, Filipe Jaeger; SILVEIRA, Fabiano Feijó. *Jurimetria: estatística aplicada ao direito*. *Revista Direito e Liberdade*, Natal, v. 16, n. 1, p. 87-103, jan./abr. 2014. Quadrimestral. NUNES, Marcelo Guedes. *Como a estatística pode revolucionar o Direito*. Disponível em: <<http://jota.info/colunas/jurimetria/jurimetria-como-a-estatistica-pode-revolucionar-o-direito-18032015>>. Acesso em 05 mai. 2015).

## CONCLUSÕES

Como afirmado na introdução, a tese se propôs a investigar qual o papel do FAP e do NTEP no contexto da proteção e da prevenção acidentárias. A partir de um estudo histórico e da análise do panorama atual, ficou clara a ideia de que as regras sobre a proteção e a prevenção acidentárias partem do pressuposto de que quem explora uma atividade econômica deve assumir os riscos a que sujeita os trabalhadores.

No entanto, foi apenas a partir da teoria do risco ou do seguro social que se implementou maior praticabilidade e efetividade à solução da questão acidentária. Deveras, com o seguro garante-se o rápido recebimento de uma indenização básica pelas vítimas, independentemente da solvibilidade do empregador e de discussões aprofundadas sobre os elementos da responsabilidade pelo acidente do trabalho.

No estudo, a securitização foi, então, contextualizada não só no desenvolvimento das leis acidentárias, mas também no surgimento dos sistemas de seguridade social. Foram vistos os dois modelos de securitização básicos: aquele baseado na primeira lei acidentária alemã, sistema que restou conhecido como bismarckiano; e aquele idealizado na Inglaterra, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, modelo beveridgiano. No primeiro, a proteção social, embora garantida pelo Estado, financia-se por contribuições compulsórias das empresas e dos cidadãos, sem custeio estatal e com técnicas de capitalização dos valores recolhidos. O segundo destaca-se pela importância e pela amplitude que atribui aos seguros sociais, a partir de um pacto de solidariedade que estabelece uma ampla proteção contra os riscos sociais e, quanto ao financiamento, sugere a tríplice fonte de custeio, com participação do Estado, dos trabalhadores e das empresas, num sistema de repartição simples.

Apontou-se que as legislações, hoje, seguem uma tendência de mescla de características próprias do modelo bismarckiano conjuntamente o modelo beveridgiano, pois embora o sistema de repartição simples, próprio beveridgiano, represente uma garantia maior à cobertura dos riscos sociais, os Estados, de forma geral, têm se mostrado maus aplicadores de recursos, comprometendo o presente ou futuro equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Mas, além disso, especificamente quanto aos acidentes de trabalho, demonstrou-se que a adoção de um seguro com financiamento uniforme, por meio de

contribuição correspondente a percentual sobre a remuneração dos trabalhadores, cuja alíquota seja fixada apenas a partir do risco teórico das atividades, acaba por partilhar os custos sociais de forma iníqua, pois, embora sejam reconhecidos os méritos do pacto de solidariedade, a partir do qual se aprimora o sistema de seguros sociais, por princípio de justiça fiscal e de equidade, em sua acepção ampla, devem os benefícios decorrentes dos infortúnios laborais ser suportados proporcionalmente à efetividade da prevenção acidentária, tratando de forma distinta os que oneram menos o sistema de seguro social em relação àqueles que são indiferentes às medidas que garantam saúde e segurança no trabalho.

Nesse sentido, o FAP mostra-se um instrumental de reversão de um sistema que não estimulava o investimento em saúde e segurança no trabalho a partir do financiamento do seguro contra acidentes de trabalho, para um modelo em que o esforço do empregador poderá gerar não apenas ganhos de imagem e de produtividade, mas até mesmo econômicos. Assim, o FAP implementa a equidade no financiamento do seguro social e a justiça fiscal, além de ter como efeito indireto o estímulo à prevenção, seguindo modelos já vigentes em outros países, como na Alemanha e na Itália. Ainda quanto ao tema da securitização, viu-se que o NTEP tem importância, na medida em que atua como mecanismo facilitador da demonstração da natureza acidentária do evento, aprimorando, assim, os dados nos quais se baseia-se o próprio FAP. Assim, como técnicas legislativas e, a partir do reconhecimento da função promocional do direito, o sistema FAP-NTEP estabelece incentivo a uma ação desejada, instituindo não apenas uma sanção negativa ou um castigo, mas também a possibilidade de aplicação de um prêmio, que seria a redução do seguro contra acidentes de trabalho, ou seja, uma sanção premial.

Esse caráter de sanção do FAP, no entanto, não implica reconhecer qualquer contrariedade do SAT ao conceito de tributo, pois a consecução do critério material da hipótese de incidência não passa a constituir sanção por ato ilícito pelo fato de que eventual ilícito seja levado em consideração na fixação do critério quantitativo da regra matriz de incidência. Outrossim, o SAT, embora tenha sua arrecadação afetada, isto é, tenha que ser destinado ao financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, não tem sua tributação necessariamente associada aos gastos efetivos com benefícios acidentários.

Viu-se, ainda, que a evolução do conceito de responsabilidade, a par do

desenvolvimento da proteção e da prevenção acidentária, implicou em maiores garantias à indenização das vítimas, não apenas pelo seguro social, mas também por novos fundamentos da responsabilidade, que tornam o dano o objeto de reprovação e não mais a conduta culposa do autor do fato.

Todavia, nem as teorias sobre a responsabilidade pelo acidente do trabalho e nem as teorias sobre a causalidade foram suficientes para resolver as questões impostas por eventos decorrentes de múltiplas causas, com conexões muitas vezes indiretas, intrincadas e plurais entre os diversos fatores. O tratamento jurídico dado ao nexo causal sofreu evoluções com base no mesmo pressuposto da superação do dogma da culpa, ou seja, de que o dano é o objeto da reprovação, devendo ser facilitada a sua demonstração para garantir a indenização das vítimas. Embora não se prescindia da presença do nexo causal, passa-se a permitir, então, a partir da ideia de risco, associada à de probabilidade, a facilitação de sua comprovação ou ainda a sua presunção.

Nesse diapasão, o NTEP, ao inverter o ônus da prova, com base em uma associação epidemiológica, auxilia a caracterização do infortúnio. O NTEP, essencialmente, representa um dos riscos inerentes àquela determinada atividade econômica. Portanto, vai ao encontro da filosofia da responsabilidade independente de culpa por aquele que desenvolve atividade econômica de risco inerente. Assim, no caso do infortúnio laboral, se admitida a aplicação do art. 927, parágrafo único, do CC, que é um cláusula geral de risco segundo a qual haverá responsabilidade, independentemente de culpa, sempre que “a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”, o NTEP, além da presunção do nexo causal, implicará em responsabilidade objetiva. No entanto, mesmo se admitida a aplicação do referido dispositivo, em cada caso, poderá a empresa contestar a relação de causalidade reconhecida (CID-CNAE), seja pelo fato de os dados epidemiológicos não serem representativos da realidade do segmento econômico (falhas na amostragem), seja pela presença de elementos externos (excludentes do nexo causal).

Ainda quanto à ideia de risco à saúde e à segurança do trabalhador, o FAP também tem relevante utilidade, na medida em que, em teoria, representa o risco criado pelo empregador, pois apurado a partir da gravidade, do custo e da recorrência dos eventos acidentários de determinado estabelecimento empresarial. Vale dizer, do histórico recente, perante a Previdência Social, dos acidentes de trabalho que deram origem a benefícios acidentários.



Também se teve oportunidade de observar que o direito ambiental do trabalho e o sistema FAP-NTEP alinham-se na proteção e na prevenção acidentárias na medida em que preferem a visão coletiva à individual, a macro ao invés da particular, a prevencionista em oposição à repressiva. Nesse sentido, o FAP, além de seus efeitos fiscais, nada mais é senão um mapeamento de dados que permite identificar a ocorrência de agravos sistemáticos ou não à saúde do trabalhador, funcionando como indício de um meio ambiente pouco saudável ou seguro ou de um profícuo gerenciamento dos riscos por parte dos empregadores. Quanto aos dados nos quais se baseia a própria formulação do NTEP – relação CID-CNAE –, estes permitem visualizar a anormalidade dos eventos desencadeados por seu meio ambiente do trabalho, implicando em possibilidades ou deveres de um agir a partir dos princípios de direito ambiental do trabalho da prevenção e da precaução.

Assim, a análise panorâmica – estatística e epidemiológica – do meio ambiente do trabalho, apesar de imperfeita, em razão da constante possibilidade da presença de elementos externos ao ambiente e ao controle dos empregadores, é bastante útil e até mesmo uma necessidade para a efetividade da prevenção e da proteção acidentárias. Nesse sentido, a visão coletiva, macro e prevencionista, tanto o FAP como o NTEP são referenciais importantíssimos no tratamento e na própria evolução da questão ambiental do trabalho.

Apontou-se ainda a necessidade de aperfeiçoamento do papel estatal, seja na assunção de novas atribuições, a partir dos dados colhidos pelo sistema FAP-NTEP, seja nas falhas de transparência e de publicidade quanto às informações obtidas ou utilizadas para a formulação da proteção acidentária. Num diálogo social justo e democrático, não são apenas impostos deveres aos particulares, devendo o Estado assumir papel ativo e incrementar a transparência relativamente aos dados para o cálculo do FAP e também para a formulação e atualização do NTEP. Este é o caminho para que o Estado crie uma cultura de cumprimento espontâneo da legislação, baseada na confiança e no estímulo econômico decorrentes dos instrumentos legais instituídos. Outrossim, com transparência e publicidade, será possível avançar no estudo do monitoramento da saúde do trabalhador. Em matéria de doenças ocupacionais, por exemplo, além dos nexos técnicos presumidos, poderiam ser elaboradas listas de provável ou possível origem laboral, tal como também ocorre na Itália, facilitando a demonstração da causalidade e aprofundando a sua discussão no campo médico-científico.

Essa compilação de dados, portanto, traz para o mundo do direito não só um mapeamento da saúde e da segurança de cada atividade econômica, mas também representará um instrumental valiosíssimo para que, ao longo do tempo, sejam feitos estudos a respeito da saúde e da vida do trabalhador, que possam subsidiar novos capítulos na evolução da proteção acidentária.

Portanto, embora com tais ponderações, o trabalho apresenta o FAP e o NTEP como referenciais teóricos e práticos relevantes na solução das questões acidentárias, sendo que suas utilidades não se encontram restritas ao âmbito da concessão de benefícios previdenciários pelo INSS e à fixação da alíquota do seguro contra acidentes de trabalho, alinhando-se aos dois caminhos invariavelmente observados no estudo da proteção acidentária: a ampliação e o aprimoramento do sistema de seguro social e a dispensa ou a facilitação da demonstração dos elementos da responsabilidade quanto aos danos causados às vítimas dos infortúnios laborais.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Fernando Figueiredo de. *Do seguro mercantilista de acidentes do trabalho ao seguro social*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1974.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 2007 – AEPS. Disponível em: <<http://programamineracao.org.br/wp-content/uploads/2011/08/Anu%C3%A1rio-Estat%C3%ADstico-da-Previd%C3%A2ncia-Social-2007.pdf>>. Acesso em 16 dez. 2016.

ARAÚJO JÚNIOR, Francisco Milton. Nexo Técnico Epidemiológico (NTEP) e Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – Objetivo apenas prevencionista, apenas arrecadatório, ou prevencionista e arrecadatório? *Revista LTr*, São Paulo, (74-07) ano 74, julho, 2010.

\_\_\_\_\_. *Doença ocupacional e acidente de trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2013.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da Igualdade Tributária*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BALEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. Atualizado por Misabel Abreu Machado Derzi. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BARRETO, Mauricio Lima. Epidemiologia, sua história e crises: notas para pensar o futuro. In: Dina Czeresni (Org.) *Epidemiologia: teoria e objeto*. São Paulo: Hucitec/Abrasco, 1990.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito econômico*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2004.

BELTRAN, Ari Possidonio. *Direito do trabalho e direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2002.

BEVERIDGE, William. *Social insurance and allied services: report by Sr. William Beveridge*. New York: The Macmillan Company, 1942.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. São Paulo: Manole, 2007.

BOLLMANN, Vilian. *Previdência e justiça*. Curitiba: Juruá, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2007.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade Civil nos Acidentes de Trabalho – Culpa, Risco Criado e Risco Integral. In: GOULART, Rodrigo Fortunato; VILLATORE, Marco Antônio (coords). *Responsabilidade Civil no Direito do Trabalho – Reflexões atuais*. São Paulo: LTr, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAZZETTA, Giovanni. *Per la storia del pensiero moderno*. Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Itália tra otto e novecento. Milano: Giuffrè, 2007.

COIMBRA JÚNIOR, Feijó *apud* OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2014.

COLUCCI, Viviente. A prova pericial relativa aos danos decorrentes de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais no cenário pós Emenda Constitucional n. 45/2004 – A importância da atividade do magistrado em face do interesse público que permeia a prestação jurisdicional afeta aos direitos fundamentais. *Revista LTr*, São Paulo, (77-10) ano 77, outubro, p. 1170-1179, 2013, p. 1177.

COMTE-SPONVILLE, André. *O capitalismo é moral?* Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CONTIPELLI, Ernani de Paula. *Solidariedade social tributária*. Coimbra: Almedina, 2010.

COSTA, Dina Czeresni; COSTA, Nilson do Rosário. Teoria do conhecimento e epidemiologia: um convite à leitura de John Snow. In: COSTA, Dina Czeresni (Org.) *Epidemiologia: teoria e objeto*. São Paulo: Hucitec/Abrasco, 1990.

COSTA, Hertz Jacinto. *Manual de acidente do trabalho*. 8. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

COSTA, Newton C. A. da. *O conhecimento científico*. São Paulo: Discurso Editorial, 1997.

CRUZ, Gisela Sampaio da. *O problema do nexo causal na responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DALLEGRAVE NETO, José Affonso. Nexo epidemiológico e seus efeitos sobre a ação trabalhista indenizatória. *Rev. Trib. Reg. Trab. 3a Reg.*, Belo Horizonte, v. 46, nº 76, p.143-153, jul./dez.2007.

DEL GIUDICE, Federico; MARIANI, Federico; SOLOMBRINO, Mariarosaria. *Legislazione e previdenza sociale*. 21 ed. Napoli: Simone Edizione Giuridiche, 2008.

DIAS NETO, Pedro Miron de Vasconcelos; FURTADO, Emmanuel Teófilo Furtado. Políticas públicas da Seguridade Social e a busca de concretização do direito fundamental ao meio ambiente do trabalho no Brasil. In: ALVIM, Joaquim Leonal de Rezende (org.) et.

al. *Direitos sociais e políticas públicas II*. [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

FERNÁNDEZ DOMINGUEZ, Juan José. *Responsabilidad de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*. Madrid: CDN, 1995.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *A ciência do direito*. São Paulo: Atlas, 1980.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores*. 2. ed. São Paulo: LTr 2007.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 1988.

\_\_\_\_\_. *Teoria da norma jurídica: ensaio de pragmática da comunicação normativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

FOLMANN, Melissa; VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) – inconstitucionalidades, ilegalidades e irregularidades*. Curitiba: Juruá, 2015.

FRAZÃO, Ana. Pressupostos e funções da responsabilidade civil subjetiva na atualidade: um exame a partir do direito comparado. *Revista do TST*, Brasília, vol. 77, n. 4, out-dez, 2011.

FREITAS, Vladimir Passos de. *No direito, solidariedade não pode ser confundir com sentimentalismo irracional*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-out-02/segunda-leitura-direito-solidariedade-nao-confundir-sentimentalismo>>. Acesso em 10 out. 2016.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Acidentes do trabalho: doenças ocupacionais e nexos técnico epidemiológico*. 5. ed. São Paulo: Método, 2013.

GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Curso de direito do trabalho*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

GONÇALVES, Nair Lemos. *Contribuição para o estudo do direito comparado do trabalho alemão-brasileiro na parte relativa aos acidentes do trabalho*. Aula proferida no dia 1.º/10/59, no Curso de Extensão Universitária sobre "Aspectos do Direito Comparado do Trabalho Alemão-Brasileiro". Disponível em: <[www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66332/68942](http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66332/68942)>. Acesso em 20 out. 2016.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

HIRONAKA, Giselda Maria F. Novaes. *Responsabilidade pressuposta*. São Paulo: Del Rey, 2005.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 17. ed. Niterói: Impetus, 2012.

IHERING, Rudolf Von. *A Luta pelo Direito*. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

JOSSERAND, Louis. *De la responsabilité du fait des choses inanimées*. Paris: A. Rosseau, 1897, p. 105-106. *Apud* ROUAST, André; GIVORD, Maurice. *Traité du Droit des accidents du travail et des maladies professionnelles*. Paris: Dalloz, 1934.

\_\_\_\_\_. De la responsabilité du fait des choses inanimées. Da responsabilidade pelo fato das coisas inanimadas (extratos). Tradução de Jaime Meira do Nascimento. *Revista Direito GV*, v. 1, n. 1, p. 109/119, maio de 2005.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução e nota prévia de José Manuel M. Cardoso da Costa. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LARENTZ, Karl. Derecho de Obligaciones. *Revista de Derecho Privado*, Madrid: Editorial, 1958. T. 1.

LEVI, Alberto. Meio ambiente de trabalho e desenvolvimento sustentável: a responsabilidade socioambiental na legislação italiana e na União Europeia. In MANNRICH, Nelson et al. *Responsabilidade socioambiental*. Novos desafios no Direito do trabalho. Porto Alegre: Lex Magister, 2016.

LIMA, Alvino. *Da culpa ao risco*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1938.

\_\_\_\_\_. *Culpa e risco*. 2. ed. São Paulo: RT, 1998.

LOEVINGER, Lee. Jurimetrics: the next step forward. *Minnesota Law Review*, v. 33, n. 5, p. 455-493, 1948 *apud* ZABALA, Filipe Jaeger; SILVEIRA, Fabiano Feijó. Jurimetria: estatística aplicada ao direito. *Revista Direito e Liberdade*, Natal, v. 16, n. 1, p. 87-103, jan./abr. 2014. Quadrimestral.

LOMBARDI, André Luís Mársico. *A importância da execução de ofício das contribuições previdenciárias no processo do trabalho*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito), USP, São Paulo, p. 54. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-05122012-162954/pt-br.php>>. Acesso em 23 jul. 2016.

LOPES, Antonio Carlos (editor). *Tratado de clínica médica*. São Paulo: Roca, 2006. V. 1.

LOPES, Helvécio Xavier. Evolução histórica do seguro social. *Revista do Serviço Público*. Artigo originalmente publicado no vol. 3, n. 1, de junho de 1943. Republicação no n. 60 (3): 291-305, Jul/Set, 2009.

LOPES, M. M. de Serpa. *Comentários à Lei de Introdução ao Código Civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1959. V. 1.

MAGALHÃES, J. M. Vilhena Barbosa de. *Seguro contra Acidentes de Trabalho – da responsabilidade civil pelos acidentes de trabalho e da sua efetivação pelo seguro*. Lisboa, 1913.

MAGANO, Octávio Bueno. *Lineamentos de infortunistica*. São Paulo: Bushatsky, 1976.

\_\_\_\_\_; MALLETT, Estevão. *O direito do trabalho na Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

MARANHÃO, Ney. Meio ambiente do trabalho: descrição jurídico-conceitual. *Revista LTr*, São Paulo, (80-04) ano 80, abril, 2010.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Prova e contraprova do nexa epidemiológico*. São Paulo: LTr, 2008.

\_\_\_\_\_. *Prova e contraprova do nexa epidemiológico*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, José Eduardo Soares de. *ICMS: teoria e prática*. São Paulo: Dialética, 2002.

MORAIS, Leonardo Bianchini. O fator acidentário previdenciário (FAP) e o nexa técnico epidemiológico (NTEP). *Revista de Previdência Social*, São Paulo: LTr, n. 328, p. 223/226, 2008.

NUNES, Marcelo Guedes. *Como a estatística pode revolucionar o Direito*. Disponível em: <<http://jota.info/colunas/jurimetria/jurimetria-como-a-estatistica-pode-revolucionar-o-direito-18032015>>. Acesso em 05 mai. 2015.

OLIVEIRA, Luciana Estevan Cruz de. *A integração da culpa e do risco na responsabilidade civil dos acidentes do trabalho*. Dissertação de Mestrado. Universidade São Paulo, USP, 2013.

OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. Nexa Técnico Epidemiológico Previdenciário - NTEP. In: Nota Técnica n. 12/2005/MPS/SPS/CGEP. Brasília 29.04.05.

\_\_\_\_\_. *Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2010.

\_\_\_\_\_. *Nota Técnica n. 12/2005/MPS/SPS/CGEP. Nexa Técnico Epidemiológico Previdenciário*. Disponível em: [www.spbancarios.com.br/download/17/Nexo\\_Epid2.doc](http://www.spbancarios.com.br/download/17/Nexo_Epid2.doc)

\_\_\_\_\_. *Uma sistematização sobre a saúde o trabalhador: do exótico ao esotérico*. São Paulo: LTr, 2011.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2015.



PAULICK, Heinz. La ordenanza tributaria de la República Federal Alemana - Su función y significado para el derecho tributário. Ordenanza Tributaria Alemana. Trad. para o Castelhana de Carlos Palao Taobada. Madri: Instituto de Estudos Fiscales, 180 (p. 32-53), *apud*. COSTA, Regina Helena. *Princípio da capacidade contributiva*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

PASCHOAL, Bruno Vinicius Luchi. *Punição, recompensa, persuasão e ajuda: estratégias regulatórias a partir do caso nota fiscal paulista*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2012, p. 165. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10380>>. Acesso em 15 mai. 2016.

PASTORE, José. O custo da doença do trabalho. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 22 jul. 2008. Disponível em: <[http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt\\_262.htm](http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_262.htm)>. Acesso em 08 fev. 2014

PEREIRA, David Teles. *Breve síntese histórica da tutela dos acidentes do trabalho no ordenamento jurídico português: o seguro de acidentes de trabalho em especial (1913-2000)*. Disponível em: <[http://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/A360FE54-74E9-43C0-963E-AD5AE3F96194/0/F34\\_Art1.pdf](http://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/A360FE54-74E9-43C0-963E-AD5AE3F96194/0/F34_Art1.pdf)>. Acesso em 27 set. 2016.

PICELI, Eros. *Direito previdenciário e infortunística*. São Paulo: CPC, 2000.

PIGNATI, Wanderlei Antonio; MACHADO, Jorge Mesquita Huet. Risco e agravos à saúde e a vida dos trabalhadores das indústrias madeireiras de Mato Grosso. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 961-973, 2005.

PINTO JUNIOR, Amaury Rodrigues. *A quantificação do dano: acidente do trabalho e doenças ocupacionais*. São Paulo: LTr, 2016.

RAMAZZINI, Bernardino. *De morbis artificum diatriba*. Chicago: University of Chicago Press, 1940.

RÁO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. 6. ed. São Paulo: RT, 2004. V. 1.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

RUPRECHT, Alfredo J. *Direito da seguridade social*. Revisão Técnica de Wladimir Novaes Martinez. São Paulo: LTr, 1996.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Comentários à lei de acidentes de trabalho*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. V.1.

SAAD, Teresinha Lorena Pohlmann. *Responsabilidade civil da empresa – acidentes do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 1999.

SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SALOMÃO, Karina, Novah. *A responsabilidade do empregador nas atividades de risco: incidência do parágrafo único do art. 927 do Código Civil nas relações de trabalho*. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2011.

SANTAELLA, Lucia. *Comunicação e pesquisa*. São Paulo: Hacker Editores, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

\_\_\_\_\_. Tributação e liberdade. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (Orgs.). *Princípios de direito financeiro e tributário – estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da; LOUREIRO, Alexandre Pinto. Evolu o e perspectivas atuais dos sindicatos patronais. *Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 185-230, jan./jun. 2006.

SUSSEKIND, Arnaldo. *Direito constitucional do trabalho*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TABOADA, Carlos Palao. Isonomia e capacidade contributiva. *RDtribut rio* 4/126, *apud*. COSTA, Regina Helena. *Princípio da capacidade contributiva*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.