

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC/SP**

Carla Trevisan Ranieri Mazarin

**A Concreção Eficacial do Fator Acidentário de Prevenção sob a
luz do artigo 10 da Lei nº 10.666/2003**

Mestrado em Direito

SÃO PAULO

2016

Carla Trevisan Ranieri Mazarin

**A Concreção Eficacial do Fator Acidentário de Prevenção sob a
luz do artigo 10 da Lei nº 10.666/2003**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito das Relações Sociais: Direito Previdenciário.

Orientação: Professor Doutor Miguel Horvath Júnior

SÃO PAULO

2016

MAZARIN, Carla Trevisan Ranieri (2016). *A Concreção Eficacial do Fator Acidentário de Prevenção sob a luz do artigo 10 da Lei nº 10.666/2003*. Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito das Relações Sociais: Direito Previdenciário, sob a orientação do Professor Doutor Miguel Horvath Júnior.

Aprovada em

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço ao Professor Miguel Horvath Júnior, por todos os ensinamentos compartilhados e pela zelosa orientação, bem como pela oportunidade de tê-lo acompanhado nas turmas de graduação, a qual me trouxe um aprendizado ímpar e a vontade por lecionar.

À minha mãe, Elza, exemplo de mulher, a qual dedicou sua vida investindo em minha educação familiar e profissional, tendo me ensinado que somente podemos realizar nossos sonhos com esforço, trabalho e dedicação. Mãe, agradeço por todo o seu empenho. Sem você em minha vida, não estaria a realizar este sonho.

Ao meu marido, Rafael, por toda a compreensão durante a realização deste curso, considerando a minha ausência para que eu pudesse dedicar-me à concretização deste objetivo e por todos os incentivos para que nunca desistisse.

Por fim, agradeço aos meus amigos de caminhada, Roberta, Daniele, Juliana, Sérgio, Cristine e Amilson. Como já dito, este curso, mais do que conhecimento, proporcionou-me a oportunidade de conhecê-los e eu tenho a plena certeza de que a amizade aqui construída será levada para o resto de nossas vidas. Obrigada pelo companheirismo, pelo auxílio nos momentos em que mais precisei e pela troca de experiência.

RESUMO

MAZARIN, Carla Trevisan Ranieri (2016). *A Concreção Eficacial do Fator Acidentário de Prevenção sob a luz do artigo 10 da Lei nº 10.666/2003*. Dissertação de mestrado apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

A presente dissertação tem o objetivo de analisar se a instituição do Fator Acidentário de Prevenção – FAP atingiu a sua função eficaz, qual seja, a redução dos índices de acidentalidade laboral. Contudo, para se chegar a essa discussão, faz-se necessária a análise da evolução legislativa da proteção acidentária, oportunidade em que será visto o fundamento dessa proteção, a configuração dos riscos que demandam essa tutela, bem como o conceito de acidente de trabalho e a reformulação pela qual esse conceito passou por meio das mudanças ocasionadas pela sociedade. Em seguida, serão analisados os conceitos de sistema, eficácia, além de princípios e regras, por meio dos quais serão fornecidos os subsídios necessários para a inserção da proteção acidentária no rol dos direitos fundamentais e a sua relação com os direitos sociais. Serão analisados a proteção do meio ambiente laboral e os impactos que a ausência de medidas de segurança pode ocasionar para o Sistema de Seguridade Social. A partir de então, serão introduzidos o conceito do Fator Acidentário de Prevenção e toda a sua metodologia de cálculo, assim como as irregularidades apontadas no momento da implementação dessa ferramenta. Ao final, serão verificados como o FAP é enquadrado como uma ferramenta de prevenção social, os motivos pelos quais a sua aferição se configura por setor econômico e os resultados de sua implementação por meio dos dados estatísticos acidentários disponibilizados pela Previdência Social.

Palavras-chave: Proteção Acidentária. Direitos Fundamentais. meio ambiente do trabalho. prevenção acidentária. Fator Acidentário de Prevenção – FAP. eficácia.

ABSTRACT

MAZARIN, Carla Trevisan Ranieri (2016). *The effectiveness concretion of the Accident Prevention Factor in the light of Article 10 of Law N° 10.666/2003*. Dissertation in Social Relations Law, Social Security Law, Catholic University of São Paulo-PUC-SP, São Paulo.

The purpose of this paper aims to analyze if the Accident Prevention Factor (APF) institution has reached its effectiveness, which is the reduction of the labor accidents rates. However, to have this discussion is necessary to analyze the evolution of the legislation that protect the employee, who is a victim of a labor accident, and we will see the foundation of this protection, as well as the configuration of the risks that require such protection, and the concept of a labor accident and the reformulation that this concept has gone through, considering the changes caused by society. Then, we will look up the concepts of system, effectiveness, as well as principles and rules that will provide for us the necessary support for the inclusion of the labor accident protection in the list of the fundamental rights, and their relation to the social rights. We will analyze the protection of the working environment and the impact that the lack of security measures can lead to the Social Security System. From then on, we will introduce the concept of the Accident Prevention Factor and the respective calculation methodology, and the questionings that the implementation of this tool caused. Finally, we will check why the Accident Prevention Factor is framed as a social prevention tool, and the reason why its measurement was set by economic sector, and the results of its implementation through the labor accident statistics provided by the Social Security Ministry.

Keywords: Labor Accident Protection. Fundamental Rights. labor environment. labor accident prevention. Accident Prevention Factor – APF. effectiveness.

LISTA DE ABREVIATURAS

B91 – Auxílio doença acidentário

B92 – Aposentadoria por invalidez acidentária

B93 – Pensão por morte acidentária

B94 – Auxílio acidente

CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CAT – Comunicação de Acidente de Trabalho

CID – Classificação Internacional de Doenças

CIPA – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes

CF – Constituição Federal

CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CNPS – Conselho Nacional da Previdência Social

CTN – Código Tributário Nacional

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

DPSSO – Departamento de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional

EPC – Equipamento de Proteção Coletiva

EPI – Equipamento de Proteção Individual

FAP – Fator Acidentário de Prevenção

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

GFIP – Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social

GIIL-RAT- Grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IC – Índice Composto

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

MPS – Ministério da Previdência Social

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

Nordem – Representa a posição do índice no ordenamento da empresa na Subclasse CNAE

NR – Norma Regulamentadora

NTEP – Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário

NTI – Nexo Técnico Individual ou Doença Equiparada a Acidente do Trabalho

NTP – Nexo Técnico Profissional

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PCMSO - Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional

PIS – Programa de Integração Social

PNSST – Plano Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador

PPP – Perfil Profissiográfico Previdenciário

PPRA – Programa de Prevenção de Riscos Ambientais

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RAT – Risco Ambiental do Trabalho

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

SAT – Seguro de Acidentes de Trabalho

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

SESMT – Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho

SUB – Sistema Único de Benefícios

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
CAPÍTULO 1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO ACIDENTÁRIA.....	13
1.1 Fundamentos da proteção acidentária.....	13
1.2 A configuração do Risco Social.....	22
1.3 A proteção constitucional acidentária.....	28
1.4 Reformulação do conceito de acidente do trabalho <i>versus</i> doença ocupacional.....	33
1.5 Custeio das prestações acidentárias.....	40
CAPÍTULO 2 A PROTEÇÃO ACIDENTÁRIA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL.....	48
2.1 Conceito de Sistema.....	48
2.2 Conceito de Eficácia.....	52
2.3 Notas propedêuticas – Princípios e Regras.....	56
2.4 Evolução histórica dos direitos fundamentais.....	61
2.5 Concepção dos direitos fundamentais e sua relação com os direitos sociais.....	63
2.6 Proteção normativa acerca do meio ambiente laboral e a saúde do trabalhador.....	67
CAPÍTULO 3 A INTRODUÇÃO DO FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	71
3.1 Histórico e Evolução Legislativa.....	71
3.2 Fundamentos e finalidade jurídicos da aplicação do FAP.....	75
3.3 A Metodologia do Cálculo.....	78
3.3.1 Índices de Frequência.....	79
3.3.2 Índices de Gravidade.....	81
3.3.3 Índices de Custo.....	82
3.3.4 Fontes de informações.....	83
3.3.5 Geração do FAP.....	85
3.4 Âmbito da acidentalidade.....	90
3.5 Mecanismos de trava: rotatividade, mortalidade e invalidez.....	92

3.6	Irregularidades na aplicação do FAP.....	95
CAPÍTULO 4 A CONCREÇÃO EFICACIAL DO FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO.....		103
4.1	O FAP como condição de prevenção social.....	103
4.2	Aplicabilidade do princípio da isonomia tributária e as contribuições diferenciadas em razão da atividade econômica.....	107
4.3	A tarifação coletiva acidentária.....	110
4.4	Os acidentes e doenças profissionais por setor econômico.....	113
4.5	O panorama dos acidentes de trabalho antes e após a implementação do Fator Acidentário de Prevenção.....	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....		137
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		140

INTRODUÇÃO

Os acidentes de trabalho impactam fortemente o sistema de proteção social, pois sua ocorrência influencia no nível de satisfação que o trabalhador possui para com o seu trabalho e no bem-estar da população de um modo geral.

A vida humana certamente possui valor econômico e, consoante lições de Alexandre Marcondes Filho¹, Ministro do Trabalho em 1944:

(...) possui também valor espiritual inestimável, que não se pode pagar com todo o dinheiro do mundo. Nisso consiste, sobretudo, o valor da prevenção, em que se evita a perda irreparável do pai, do marido e do filho; enfim, daquele que sustenta o lar proletário e preside os destinos de sua família. Por mais que se despenda com a prevenção racional, ela sempre será menos onerosa do que o sistema de indenizações, além de evitar oportunidade de discórdia entre elementos essenciais da produção, capital e trabalho.

A ocorrência desses acidentes influi diretamente no financiamento do Regime Geral da Previdência Social – RGPS, vez que a Previdência Social despende milhões de reais para o pagamento de benefícios aos segurados acidentados. Além disso, a ocorrência de acidentes também impacta o aumento dos valores desembolsados pelo Sistema Único de Saúde – SUS para o custeio dos respectivos tratamentos médicos necessários.

Diante desse cenário, verifica-se o aumento das despesas públicas, reduzindo a disponibilidade desses recursos para outras áreas de interesse da coletividade.

Nos termos da legislação vigente, os benefícios concedidos em razão do Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa decorrente dos Riscos Ambientais do Trabalho – GIIL-RAT são financiados pelas alíquotas de 1% (um por cento), 2% (dois por cento) ou 3% (três por cento)², incidentes sobre a folha de pagamentos da empresa.

¹Apud SAAD, Teresinha, L. P. *Responsabilidade civil da empresa nos acidentes de trabalho*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 1999, p. 34.

²Veja o que disciplina o **inciso II, do art. 22, da Lei n. 8.212/91**, *in verbis*:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:
(...)

II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos: (Redação dada pela Lei nº 9.732, de 1998).

Veja-se que o enquadramento nas alíquotas acima, para o pagamento da contribuição do GIL-RAT, depende unicamente da respectiva atividade econômica desenvolvida pelas empresas. Ou seja, se uma empresa investe em saúde e segurança do trabalho visando à diminuição do índice de acidentalidade, a ela pagará contribuição de outra empresa que exerça a mesma atividade econômica, mas que não efetua qualquer tipo de investimento na melhoria das condições ambientais do trabalho.

Diante de tal situação, foi editada a Medida Provisória nº 83, de 12/12/2002, posteriormente convertida na Lei nº 10.666/2003.

Referida lei, em seu art. 10, preceitua que:

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 da Previdência Social. (grifos e destaques do elaborador)

Assim, foi criado o chamado Fator Acidentário de Prevenção – FAP, que tem como objetivo estimular as empresas a desenvolverem programas visando à diminuição do risco de ocorrência de acidentes de trabalho.

Essa medida coaduna-se com o artigo 195, §9º³, da Constituição Federal, vez que esse dispositivo autoriza o estabelecimento de critérios diferenciados para as pessoas jurídicas, em razão da atividade econômica para o financiamento da Seguridade Social.

-
- a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;
 - b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;
 - c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.

³**Art. 195.** A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Por sua vez, a Lei de Custeio da Previdência Social (Lei nº 8.212/91) possibilita ao Ministério da Previdência Social alterar o enquadramento da empresa, com base nas estatísticas de acidentes de trabalho, para fins de contribuição em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, a fim de estimular investimentos em prevenção de acidentes de trabalho⁴.

Contudo, **a grande problemática verificada neste caso é se o artigo 10 da Lei nº 10.666/2003, que instituiu o FAP, alcançou a sua finalidade.** Faz-se necessário verificar se, de fato houve diminuição no nível de acidentalidade das empresas ou se a instituição desse fator tem consistido em verdadeira majoração da tributação da pessoa jurídica, vez que esse índice multiplica a alíquota do GIIL-RAT, a qual tem por base de cálculo a folha de pagamento mensal das empresas.

É importante mencionar que este tema tem tido ampla repercussão nos sindicatos patronais, considerando que as empresas têm discutido acerca dos métodos que podem ser implementados para a redução dos acidentes de trabalho em sua categoria econômica, considerando que o desempenho das demais empresas do mesmo segmento também influencia na geração do FAP.

Wagner Balera⁵ menciona, em sua obra *Sistema de Seguridade Social*, que:

A contribuição dos empregadores, para respeitar a equidade no custeio, deve guardar intimidade com o risco social inerente à atividade econômica do contribuinte. Incidindo com maior intensidade sobre aqueles setores de atividades que provocam maior situação de risco, a contribuição definiria melhor as responsabilidades sociais pelo financiamento do sistema.

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
(...)

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005).

⁴Veja o que estabelece o §3º, do art. 22, da Lei nº 8.212/91:

Art. 22. (...)

§ 3º 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.

⁵BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 43.

Em suma, pode-se dizer que, quanto maior o risco que determinada atividade econômica apresenta, maior deverá ser a alíquota de recolhimento da contribuição previdenciária.

No tocante ao artigo 10 da Lei nº 10.666/2003, o presente trabalho objetivará o estudo dessa norma sob o enfoque de sua eficácia, ou seja, em relação à produção de seus efeitos no ordenamento jurídico.

É importante ressaltar que, para Hans Kelsen, a eficácia jurídica relaciona-se com a validade da norma, vez que *“eficácia é condição no sentido de que uma ordem jurídica como um todo e uma norma jurídica singular já não são consideradas como válidas quando cessam de ser eficazes”*⁶.

Partindo da eficácia da norma que instituiu o Fator Acidentário de Prevenção, em conjunto com o estudo das normas previdenciárias vigentes e com os dados disponibilizados pelo Ministério da Previdência Social, por intermédio de seus Anuários Estatísticos, o presente trabalho procurará identificar se houve, de fato, a diminuição do índice de acidentalidade nas empresas.

Isso porque a redução dos índices de acidentalidade foi o objetivo do legislador ordinário ao instituir referido fator, razão pela qual será verificado se houve a materialização/concretização desse objetivo, que beneficia a sociedade como um todo.

A redução dos acidentes de trabalho não impacta apenas as pessoas jurídicas de direito privado, que poderão ser beneficiadas com um fator que poderá reduzir o percentual de sua contribuição previdenciária. Há também um forte impacto para o Poder Público, considerando a redução das despesas com saúde e com os benefícios previdenciários e, na própria sociedade, pois um ambiente de trabalho seguro proporciona bem-estar aos trabalhadores.

Vê-se, portanto, que a repercussão política, social e econômica torna o tema em tela de total importância para o Direito Social.

⁶ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 148.

CAPÍTULO 1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO ACIDENTÁRIA

1.1 Fundamentos da proteção acidentária

Segurança é um dos termos que, juntamente com a liberdade, forma a base da felicidade humana e o homem, ao integrar-se numa sociedade, abre mão de determinada parcela de sua liberdade, em troca da quantidade de segurança que almeja.

Jean Jacques Rousseau⁷ buscou encontrar, por meio do *Contrato Social*, uma forma de manter o equilíbrio entre a liberdade natural do homem e, ao mesmo tempo, garantir a segurança e o bem-estar da vida em sociedade.

Para ele, o bem-estar da sociedade seria a forma pela qual poderia ocorrer o equilíbrio entre as necessidades individuais das pessoas e o interesse da coletividade, mediante a definição do papel de cada indivíduo na sociedade e a sua respectiva parcela de liberdade.

Considerando o estabelecimento num *Contrato Social*, verifica-se que a noção de seguridade social está atrelada aos pilares em que se assenta a definição do termo sociedade, os quais, segundo Ilídio das Neves⁸, nada mais são do que o respeito pelos direitos humanos, a organização democrática do Estado, a economia de mercado e a proteção social.

Essa sociedade sempre presenciou a ocorrência dos infortúnios decorrentes do exercício de atividades profissionais, eis que todo aquele que executa qualquer tipo de atividade laboral está sujeito a sofrer algum tipo de acidente, considerando o risco envolvido.

Em que pese o trabalho ter sido sempre uma parte fundamental da vida do homem, medidas objetivando a proteção acidentária dos trabalhadores somente passaram a tomar maior relevo a partir do século XIX, com o advento da Revolução Industrial, momento em que o

⁷ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. Tradução de Tiago Rodrigues da Gama. 1ª ed. São Paulo: Russel, 2006.

⁸ *Direito da Segurança Social: Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva*. Coimbra: Editora Coimbra, 1996, p. 17.

trabalho manual começou a ser substituído pelo uso de máquinas, tornando-se, portanto, mais complexo e culminando na ocorrência de acidentes, que passaram a ser cada vez mais corriqueiros.

Os trabalhadores, vítimas de acidentes, eram marginalizados, pois não conseguiam recolocação profissional no mercado de trabalho então existente, como também não recebiam qualquer proteção por parte do Estado ou algum tipo de reparo pela empresa responsável pelo dano ocasionado.

Miguel Horvath Júnior, ao abordar esse tema, ensina que, *“na evolução da matéria, interferiram todos os fatores socioeconômicos que advieram das guerras mundiais e a necessidade presente do Estado de intervir diretamente como meio de propiciar a reconstrução, bem como assegurar a paz social”*⁹.

Essa problemática influenciou no advento de normas de proteção ao trabalhador acidentado, conforme as manifestações reivindicatórias da sociedade foram intensificando-se, tendo sido criados mecanismos de proteção não somente ao trabalhador, mas também a seus dependentes, objetivando remediar essa contingência social.

Diversos movimentos impulsionaram a ocorrência de mudanças nesta área, entre elas, as Convenções n°s 12¹⁰ e 17¹¹ da Organização Internacional do Trabalho – OIT, publicadas em 25 de outubro de 1921 e em 19 de maio de 1925, respectivamente. Tais convenções foram propulsoras das alterações legislativas que ampliaram a proteção dos trabalhadores, assegurando o pagamento de indenizações decorrentes de acidentes de trabalho.

Durante muitos anos não houve no Brasil o estabelecimento de qualquer medida que visasse à proteção do trabalhador, vez que o ambiente no qual o país estava inserido não era propício ao desenvolvimento de qualquer tutela laboral, considerando que, até o final do século XIX, havia a utilização de mão-de-obra escrava.

⁹ NEVES, Ilídio das. *Direito Previdenciário*. 9ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 398.

¹⁰ Trata acerca da indenização por acidente de trabalho na agricultura.

¹¹ Trata acerca do pagamento de indenizações de acidentes de trabalho a todos os trabalhadores e respectivos dependentes.

A mudança nesse cenário somente ocorreu em 1850, com a promulgação do Código Comercial por Dom Pedro II. Foi o primeiro regramento que tratou acerca da proteção ao trabalhador acidentado, tendo estabelecido, em seu artigo 79¹², o pagamento de 03 (três) meses de salário ao trabalhador que fosse vítima de acidente de trabalho, devendo tal indenização ser paga pelo respectivo contratante.

Contudo, essa matéria somente foi regulamentada com a edição do Decreto-Legislativo nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, sendo esse diploma considerado o pioneiro no tocante à proteção acidentária brasileira, a qual estava baseada na teoria do risco profissional, nos termos do artigo 2º, responsabilizando o empregador pelo pagamento das indenizações acidentárias ao acidentado ou a seus herdeiros, de forma única e tarifada.

Esse decreto estabeleceu, na realidade, um sistema de autosseguro, em que o empregador era o responsável pelo pagamento das respectivas indenizações, como corolário da responsabilidade empresarial, tendo em vista que o acidente era visto como consequência do trabalho e como parte integrante do exercício profissional.

De acordo com Marco Fridolim Sommer Santos¹³, no processo legislativo desse decreto, foram debatidas a implantação de dois modelos de indenização tarifada. Um deles, denominado como “reparação-capital”, consistia num valor calculado sobre o salário da vítima e as respectivas consequências desse acidente, o qual seria pago à vítima ou a seus familiares em uma única parcela. O outro modelo, denominado “reparação pensão”, teria os mesmos critérios de cálculo do modelo de “reparação-capital”, diferindo na forma de pagamento, vez que neste sistema o pagamento seria efetuado mensalmente.

Antes da edição de referido decreto, as questões relativas à reparação dos infortúnios laborais eram solucionadas pelo direito comum. Com esse decreto, tornou-se obrigatória a reparação dos danos decorrentes de eventos acidentários. Isso porque a teoria do risco profissional adotada por essa norma é fundamentada no princípio de que aquele que lucra com

¹²Veja a redação do **art. 79 da Lei nº 556, de 25 de junho de 1850**:

Art. 79 - Os acidentes imprevistos e inculcados, que impedirem aos prepostos o exercício de suas funções, não interromperão o vencimento do seu salário, contanto que a inabilitação não exceda a 3 (três) meses contínuos.

¹³ SANTOS, Marco Fridolim Sommer. *Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil*. São Paulo: LTr, 2005, p. 51.

uma situação deve responder pelos riscos e pelas desvantagens dele decorrentes (*ubiemolumentum, ibionus*¹⁴).

Assim, o empregador passa a ser o responsável pelas consequências derivadas do acidente produzido por uma causa súbita, violenta, externa e involuntária no exercício do trabalho ou, ainda, pela moléstia contraída exclusivamente pelo exercício do trabalho, nos termos do artigo 1º.

Em que pese referido decreto prever a responsabilidade objetiva do empregador, ele não instituiu meios que garantissem o pagamento de eventuais indenizações por lesões provenientes de acidentes de trabalho, por força de um seguro compulsório previamente contratado.

A instituição de um seguro obrigatório somente ocorreu com o Decreto-lei nº 24.637 de 10 de julho de 1934¹⁵, que estabeleceu a obrigatoriedade da contratação de um seguro privado para garantir o pagamento das indenizações por acidentes de trabalho.

Caso os empregadores não contratassem um seguro específico, estariam obrigados a efetuar depósito em dinheiro junto ao Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, para garantia do pagamento das indenizações decorrentes de acidentes do trabalho¹⁶.

A teoria do risco profissional continuou a ser adotada, conforme pode ser observado no artigo 2º, §2º, de tal Decreto-lei. Além disso, houve a ampliação do conceito de infortúnio laboral, equiparando a doença profissional a essa modalidade de acidente, como também passou a considerar os acidentes *in itinere* como acidentes do trabalho, desde que o meio de transporte para o trabalho fosse fornecido pelo empregador.

Posteriormente, o Decreto-lei nº 7.036 de 10 de novembro de 1944 deu continuidade à adoção da teoria do risco profissional e alterou o sistema de reparação ao trabalhador

¹⁴ A tradução desta expressão pode ser entendida como “*onde está o ganho, aí reside o encargo*”.

¹⁵ É importante ressaltar que referido decreto estava fundamentado na teoria do risco profissional.

¹⁶ Referida obrigatoriedade foi expressa no **artigo 1º de referido decreto**, *in verbis*:

Artigo 1º O seguro de acidentes do trabalho é obrigatório, para todos os empregadores sujeitos ao regime do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, em favor dos respectivos empregados, associados do mesmo Instituto.

acidentado, garantindo o pagamento de indenização ao empregado que sofresse de um infortúnio laboral por meio da transferência de valores das caixas de acidente do trabalho dos empregadores para os Institutos das respectivas entidades aos quais eles eram filiados¹⁷.

A diferença entre esse decreto e o Decreto nº 24.637/1934 é que este último determinava a cobertura por meio de contrato de seguro ou depósito bancário como garantia. Já o Decreto-lei nº 7.036 atinge o seguro compulsório e específico, aperfeiçoando, segundo Anníbal Fernandes¹⁸, um sistema que confere segurança ao acidentado, no sentido de se ter de quem cobrar a indenização, por determinar a obrigatoriedade de se realizar contrato de seguro com companhias seguradoras autorizadas.

Esse pagamento exonerava, em tese, o pagamento de qualquer outra indenização de direito comum. Entretanto, ele poderia ser cumulado com outra indenização se ficasse comprovada a ocorrência de dolo ou culpa grave do empregador ou de seu preposto¹⁹.

Com esse decreto, passou-se a ser adotada a teoria da concausalidade²⁰ para fins de caracterização do acidente, ainda quando o acidente em si não fosse a causa única e exclusiva da morte ou da perda ou redução da capacidade do empregado, bastando que entre o evento e a incapacidade existisse uma relação de causa e efeito.

Em que pese a legislação daquele período prever a responsabilidade do empregador pelos danos acidentários, Terezinha Lorena Pohlmann Saad²¹ esclarece que foram poucas as condenações judiciais por responsabilidade civil naquele período, tendo em vista a dificuldade

¹⁷ **Art. 4º (...)**

§ 2º As atuais Caixas de Acidentes do Trabalho das classes cujos participantes sejam associados do Instituto serão incorporadas a este, que assumirá o ativo e passivo dessas Caixas, na forma das instruções que expedir o ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

¹⁸ Comentários à CLPS, p. 178.

¹⁹ Trata-se do entendimento consubstanciado no **artigo 31 do Decreto-Lei nº 7.036**:

Artigo 31. O pagamento da indenização estabelecida pela presente lei exonera o empregador de qualquer outra indenização de direito comum, relativa ao mesmo acidente, a menos que este resulte de dolo seu ou de seus prepostos.

²⁰ Trata-se da teoria que introduz uma exceção à regra da causa e efeito, ao equiparar ao acidente do trabalho o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a morte do segurado, para a redução ou perda da sua capacidade para o trabalho, ou produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação.

²¹ SAAD, Terezinha Lorena Pohlmann. *Responsabilidade civil da empresa nos acidentes de trabalho*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 1999, p. 28.

de provar a culpa grave e estabelecer o respectivo nexo de causalidade entre o trabalho e a lesão/agravo.

Isso porque a culpa grave era ilidida pelo empregador quando este demonstrava ter adotado todas as medidas legais necessárias a evitar a ocorrência do dano.

Com esse decreto, portanto, foi iniciado o processo de estatização do Seguro de Acidentes de Trabalho – SAT, o qual passou a ser de responsabilidade exclusiva do empregador, surgindo, assim, a obrigação de todos os empregados serem segurados contra os riscos de acidentes do trabalho nas respectivas instituições de previdência social às quais estavam filiados.

Para atingir esse objetivo, o artigo 112 determinou a criação de órgãos destinados ao seguro de acidentes do trabalho para as instituições de previdência sociais, então existentes, que não possuísem carteiras de acidentes do trabalho, aos quais passariam, paulatinamente, o seguro das responsabilidades atribuídas aos empregadores, de forma que cessassem definitivamente as operações de seguros contra o risco de acidentes do trabalho pelas sociedades de seguro e pelas cooperativas de seguro de sindicatos.

Foram conferidos inúmeros prazos pela legislação para a monopolização estatal do seguro de acidentes de trabalho. Segundo Sergio Pardal Freudenthal²², o período de transição foi prorrogado por diversas vezes, eis que as 22 (vinte e duas) seguradoras privadas que existiam no país continuavam a operar no seguro de acidentes do trabalho.

É importante destacar que esse decreto foi regulamentado pelo Decreto nº 18.809, de 05 de maio de 1945, tratando do assunto, segundo Jayme Aparecido Tortorello, “*com mais amplitude e clareza, cuidando da assistência, indenização, readaptação e prevenção de acidentes*”²³.

Posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1946, passou-se a ser obrigatória a instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho, nos termos

²² FREUDENTHAL, S. H. P. B. P. *A Evolução da Indenização por Acidente do Trabalho*. 2006. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 47.

²³ *Acidentes do trabalho: teoria e prática*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 6.

do artigo 157, XVII. A obrigatoriedade deste seguro foi mantida pela Constituição de 1967, no artigo 158, XVII.

Ocorre que, em 28 de fevereiro de 1967, foi editado o Decreto-lei nº 293, por força do Ato Institucional nº 04, de 07 de dezembro de 1966, baixado em regime de exceção. Por força dessa norma, houve um retrocesso na legislação, considerando a revogação do Decreto-lei nº 7.036/1944, bem como toda a legislação de qualquer natureza relativa a acidente do trabalho.

Esse decreto conferiu caráter exclusivamente privado ao seguro acidente, permitindo ao Instituto Nacional da Previdência Social - INPS concorrer com as sociedades seguradoras, inclusive as que ainda não tinham autorização.

Para Terezinha Saad, esse decreto *“foi um dos diplomas legais mais impróprios, retrocedendo a tudo quanto de bom havia sido conquistado na legislação sobre infortunistica”*²⁴.

Em que pese ter vigorado pelo período de apenas 06 (seis) meses, ele colocou a termo os prazos previstos no Decreto nº 7.036/44, mantendo a responsabilidade civil imputada ao empregador em caso de dolo ou culpa grave.

Considerando as críticas relativas ao teor dessa norma, houve a publicação da Lei nº 5.316, em 14 de setembro de 1967, que integrou o seguro de acidente do trabalho na Previdência Social, revogando todas as disposições constantes no Decreto-Lei nº 293/1967.

Foi, então, adotada a teoria do risco social como fundamento do dever de reparação, em substituição à teoria do risco profissional, momento em que a responsabilidade pelos danos advindos dos acidentes do trabalho passou a ser assumida pela coletividade, considerando a função social da empresa.

A teoria do risco social tem como objetivo a reparação do dano à vítima do acidente. O foco não é o autor do dano, mas o trabalhador que sofreu o acidente, razão pela qual os riscos do acidente devem ser analisados de maneira que seja conferida a todos os membros da

²⁴ SAAD, Terezinha Lorena Pohlmann. *Responsabilidade civil da empresa*, p. 101.

sociedade a mesma proteção, sendo responsabilidade do Estado, por meio do seguro social, a respectiva prestação acidentária.

Veja-se que a Lei nº 5.316/1967 transferiu ao Instituto Nacional da Previdência Social – INPS o monopólio do seguro acidentário, tendo criado plano específico de benefícios previdenciários de caráter acidentário, como o auxílio-doença, auxílio-acidente, pecúlio, serviços de assistência médica e reabilitação profissional, pensão por morte e aposentadoria por invalidez.

Esse decreto previu, em seu artigo 12²⁵, o custeio das prestações de acidentes do trabalho a cargo exclusivo da empresa, mediante a contribuição de 0,4% (quatro décimos por cento) ou de 0,8% (oito décimos por cento) da folha de salários de contribuição ou, dependendo do caso, de uma contribuição adicional incidente sobre a mesma folha e variável, conforme a atividade econômica da empresa.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve a separação definitiva da infortunistica do regime da responsabilidade civil, pois houve a previsão de um sistema de seguro para o acidente de trabalho, com o estabelecimento da responsabilidade do empregador pelos danos ocasionados ao trabalhador, em caso de dolo ou culpa, nos termos do artigo 7º, inciso XXVIII.

Além disso, a Carta Magna, no artigo 201, inciso I, estabeleceu, em sua redação original, a cobertura de eventos decorrentes de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes de trabalho.

²⁵**Art. 12 da Lei nº 5.316/1967:** O custeio das prestações por acidentes do trabalho, a cargo exclusivo da empresa, será atendido, conforme estabelecer o regulamento, mediante:

I - uma contribuição de 0,4% (quatro décimos por cento) ou de 0,8% (oito décimos por cento) da folha de salários de contribuição, conforme a natureza da atividade da empresa;

II - quando for o caso, uma contribuição adicional incidente sobre a mesma folha e variável, conforme a natureza da atividade da empresa.

§ 1º A contribuição adicional de que trata o item II será objeto de fixação individual para as empresas cuja experiência ou condições de risco assim aconselharem.

§ 2º Na hipótese do art. 10, a contribuição de que trata o item I será de 0,5% (cinco décimos por cento) ou de 1% (um por cento).

§ 3º As contribuições estabelecidas neste artigo serão pagas juntamente com as contribuições de que tratam os itens I e III do art. 69 da Lei Orgânica da Previdência Social, na redação dada pelo Decreto-lei nº 66, de 21 de novembro de 1966.

Atualmente, vigora a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, promulgada consoante as diretrizes da Constituição Federal de 1988. Referida lei, regulamentada pelo Decreto nº 3.048/1999, trata do acidente do trabalho a partir do artigo 19 até o artigo 23.

No tocante à tutela dos segurados vítimas de acidentes de trabalho, considerando as alterações que a Lei de Benefícios sofreu com as Leis nºs 9.032/1995 e 9.528/1997, foram equiparados os valores dos benefícios previdenciários e os acidentários, sendo adotada plenamente a teoria do risco social.

Essas alterações, segundo Sergio Pardal Freudenthal²⁶, praticamente extinguiu “o seguro compulsório de acidentes do trabalho em relação à indenização, visto que os sinistros laborais estariam devidamente cobertos pelo sistema previdenciário”.

Outra alteração que essa lei sofreu e que merece a menção se refere ao conceito do Nexo Técnico Epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade, nos termos do artigo 21-A, incluído pela Lei nº 11.430/2006.

É importante esclarecer que a responsabilidade civil do empregador não se confunde com o benefício prestado pela Previdência Social. Tratam-se de obrigações distintas, sendo que a eventual indenização devida pelo empregador possui natureza de restituição, enquanto que os benefícios devidos pela Previdência possuem natureza alimentar.

Pode-se observar que o sistema de proteção acidentária não foi um processo retilíneo, considerando os avanços e retrocessos ocorridos na legislação brasileira. Segundo Cláudio Brandão²⁷,

Os sistemas de proteção à saúde do trabalhador, adotadas pelo legislador brasileiro, sofreram um processo de marchas e contramarchas, refletindo o conflito entre as forças sociais ao longo da história. A legislação infraconstitucional brasileira, mesmo hoje, ainda não revela

²⁶ FREUDENTHAL, S. H. P. B. P. A *Evolução da Indenização por Acidente do Trabalho*. 2006. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 35.

²⁷ BRANDÃO, Cláudio. *Acidente do trabalho e responsabilidade civil do empregador*. São Paulo: LTr, 2007, p. 196.

os efeitos oriundos dos novos conceitos firmados no âmbito do Direito Internacional para a proteção à saúde, na perspectiva de um direito fundamental da pessoa humana, ainda que haja referência, como visto, no texto constitucional.

Por meio desse breve panorama legislativo, é possível observar que inúmeras transformações ocorreram no âmbito internacional e nacional no tocante à proteção do trabalhador acidentado. No Brasil, a proteção ao trabalhador acidentado é uma garantia fundamental, prevista na Carta Magna, vez que é assegurado a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio das normas de saúde, higiene e segurança.

1.2 A configuração do Risco Social

Ao se analisar a evolução legislativa referente à proteção acidentária, é possível verificar que grande parte das teorias analisadas fundamentaram-se na responsabilidade individual da empresa.

Contudo, esse conceito evoluiu, passando a sociedade, como um todo, a ser responsável pelas vítimas de acidente de trabalho, e não apenas o empregador, visto que a própria sociedade beneficia-se com o produto do trabalho obtido pelos trabalhadores.

Nesse sentido é o ensinamento de Hertz Jacinto Costa, ao entender que, na teoria do risco social, há o (...)

(...) compartilhamento da culpa entre os diferentes seguimentos sociais e produtivos. Assim, não se deve individualizar-se a responsabilidade do autor da lesão, que é o titular guardião da coisa, como é dever observar a existência de uma sociedade que aproveita os bens produzidos e, por tal motivo, razoavelmente, há de suportar um sistema que assegure amparo aos que sofrem danos na saúde.

Há, portanto, a superação do caráter individual do risco para o contingente social, sendo que essa teoria conduz à cobertura dos riscos laborais por intermédio do seguro social.

O risco social pode ser qualificado, inicialmente, com a possibilidade de um acontecimento, futuro e incerto, causador de um dano, que independe da vontade do segurado.

A incerteza de que o risco provoca pode ser revestida de diversas formas, como pelo acontecimento de um evento ou, em alguns casos, pode limitar-se a uma data na qual determinado evento ocorrerá.

No século XVIII, por exemplo, esses riscos eram evitados por força da propriedade privada, que, para John Locke, consistia em garantir aos indivíduos os meios necessários para viverem de forma digna e protegida, gozando de liberdade e independência, por meio da proteção da propriedade pelo Estado.

Contudo, à medida que a sociedade foi se modernizando, por força do processo da industrialização, é possível constatar as contradições existentes no sistema capitalista, vez que, de um lado, têm-se os indivíduos que dispõem da propriedade privada e, de outro, quem dispõe de seu trabalho para sua subsistência.

De acordo com Jean-Jacques Rousseau, ao analisar a origem da desigualdade entre os homens²⁸, essa seria a etapa que originou todas as demais desigualdades na sociedade, pois surge o estado de guerra de todos contra todos, momento em que os homens passaram a dividir a terra e a reivindicar sua posse como um direito legítimo, passando a agir conforme seus próprios interesses.

Armando de Oliveira Assis²⁹ conceitua como risco social a ideia de uma obrigação que a sociedade tem de assegurar o bem-estar presente e futuro de seus membros, abolindo a miséria e garantindo a conquista digna e suficiente dos meios de vida. Trata-se, portanto, da ameaça que expõe a coletividade diante da possibilidade de qualquer de seus membros diante de alguma ocorrência, ficar privado dos meios essenciais à vida.

Para esse autor, a sociedade encontra-se diante de uma nova acepção de risco social, vez que os perigos que ameaçam os indivíduos transferem-se a ela, asseverando que,

²⁸ *Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade Entre os Homens*. Tradução: Maria Ermantina Galvão; cronologia e introdução Jacques Roger. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

²⁹ ASSIS, Armando de Oliveira. *Em busca de uma Concepção Moderna de Risco Social*. In Revista de Direito Social nº 14, Abr-Jun de 2004, Editora NOTADEZ, p. 154.

Hoje em dia, como assinalamos linhas atrás, quando se refere ao “risco social”, mesmo dentro das novas fórmulas da “seguridade social”, o que se faz é individualizar o risco e, sobretudo, considerá-lo como tópico, apenas, do indivíduo que trabalha e possui como únicos bens os proventos de suas atividades, isto é, encarar-se tão somente o homem de escassos recursos: o risco é dado como um fenômeno intrínseco do trabalho assalariado. Na concepção que defendemos, o risco se torna socializado, ameaça igualmente o indivíduo e a sociedade ou, quiçá, mais a esta do que àquele. O homem deve ser protegido não porque seja um trabalhador, um produtor de riquezas, mas pelo simples fato de ser um cidadão, de conviver em sociedade. O “risco social”, conforme pretendemos modelar, é o perigo, é a ameaça, a que fica exposta a coletividade diante da possibilidade, de qualquer de seus membros, por esta ou aquela ocorrência, ficar privado dos meios essenciais à vida, transformando-se, destarte, num nódulo de infecção no organismo social, que cumpre extirpar³⁰.

Nesse sentido, pode-se compreender que os sistemas de proteção social desenvolvem-se a partir das necessidades sociais que as sociedades devem tutelar, bem como por meio da forma em que são alocados os respectivos recursos que suprirão tais necessidades, que poderiam agravar a situação de um determinado indivíduo.

Com a definição de risco em mente, consegue-se analisar o segundo elemento que compõe o conceito de risco social, qual seja, o risco inerente à vida social.

Referido risco, segundo Paul Durand³¹, pode advir do meio físico, os quais, por sua vez, dependem de fenômenos geológicos (terremotos, inundações) ou meteorológicos (inundações, avalanches). Esses riscos também podem vir do meio social que, por ordem internacional, são classificados em: (i) risco de guerra; (ii) risco político; (iii) risco legislativo; (iv) risco monetário; (v) risco administrativo; e (vi) risco de desigualdade das condições sociais.

Segundo Lawrence Thompson³², a população, de um modo geral, não toma as medidas para se autoprotegerem contra as consequências geradas pelo acometimento dos riscos sociais, não conferindo atenção, por exemplo, às eventuais necessidades de consumo que terão ao se aposentarem, não realizando qualquer tipo de reserva financeira.

Essa postura é conceituada por Ilídio das Neves como *incapacidade previdencial dos cidadãos*, em razão de fatores subjetivos, inerentes às pessoas, razão pela qual cabe ao Poder Público supri-la, eis que “*tende a dispor de informação mais completa sobre os riscos e a sua*

³⁰ Ibid, p. 157-158.

³¹ Durand, Paul. *La Política Contemporánea de Seguridad Social*. Madrid: Ministério de Trabajo y Seguridad Social. 1991, p. 55.

³² *Mais Velha e Mais Sábia: a economia dos sistemas previdenciários*. Brasília, PARSEP/ MPAS / SPS 2000. Coleção Previdência Social. Série Debates, p. 37.

incidência e pode estabelecer de modo coactivo organizações susceptíveis de garantirem formas amplas de cobertura”³³.

Por sua vez, para Ulrich Beck³⁴, riscos são formas de se lidar com os perigos e com as próprias inseguranças desencadeadas pelo próprio processo de modernização e que acarreta em novas formas de risco, completamente diversas daquelas que existiam antigamente. Antigamente, os riscos tinham causas conhecidas e eram pessoais, contudo, com a globalização, os riscos passaram a ser incalculáveis e passaram a ser globais³⁵.

Já para Anthony Giddens³⁶, vive-se num mundo de riscos artificiais criados pela própria sociedade e pelo fato de ela ser seus criadores, é preciso assumir a sua administração. *O risco conecta a autonomia individual de um lado com a influência avassaladora da mudança científica e tecnológica em outro*³⁷.

Para configuração do risco, é importante se ter em mente que o risco somente pode ser entendido como “*um processo associado a diferentes contextos historicossociais e a diferentes áreas científicas que as desenvolveram para tratar seus objetos*”³⁸.

Assim, os sistemas de proteção social, ao incluírem todos esses possíveis elementos em seu bojo, materializam a dimensão da cobertura aos diferentes riscos que podem acometer os indivíduos.

Importante notar que a noção de risco social foi se ampliando ao longo do tempo, sendo que, atualmente, não compreende apenas os riscos inerentes ao trabalho industrial,

³³ NEVES, Ilídio das. *Direito da Segurança Social: Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva*. Coimbra: Editora Coimbra, 1996, p. 20.

³⁴ *Foi um sociólogo alemão que lecionou na Universidade de Munique e na London School of Economics*, sendo que seu trabalho concentrou-se na exploração dos seguintes temas: globalização, individualização, modernização, problemas ambientais, sociedade do risco, transformações no mundo do trabalho e desigualdades sociais. Informação disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Ulrich_Beck, acesso em 05/06/2015.

³⁵ *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998, p. 30.

³⁶ *É um sociólogo britânico, conhecido pela publicação da Teoria da estruturação*. Seus estudos buscam reformular a teoria social e reexaminar a compreensão do desenvolvimento e da modernidade. Mais recentemente tem estado na vanguarda do desenvolvimento de ideias políticas de centroesquerda, tendo ajudado a popularizar a ideia de Terceira via, com que pretende contribuir para a renovação da [socialdemocracia](http://pt.wikipedia.org/wiki/socialdemocracia). Informação disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Anthony_Giddens, acesso em 05/06/2015.

³⁷ GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da socialdemocracia*. Tradução de Maria Luíza X. de A. Borges. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 72.

³⁸ JANCZURA, Rosane. *Risco ou vulnerabilidade social? Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 11, n° 2, ago/dez 2012, pp. 301-308.

estendendo-se a todas as classes profissionais, ou seja, a todas as pessoas que se encontram em situação de dependência econômica.

Referida proteção possui diferentes níveis de institucionalização, de acordo com o contexto econômico de cada país em que essa tutela é assumida, em maior ou menor grau pelo Estado.

Ao se analisar os sistemas de proteção social desenvolvidos em âmbito internacional, verifica-se que, até a Revolução Industrial, a sociedade viveu sem qualquer tipo de tutela, a ponto de deixar os indivíduos à mercê de sua própria sorte, caso se vissem diante de uma situação de risco.

Com o surgimento da seguridade social, o direito à proteção social foi ampliado, pois, além de conferir proteção aos indivíduos diante da ocorrência de determinados riscos, abrangeu, também, a tutela das necessidades básicas dos indivíduos, as quais passam a ter cunho social, uma vez que, caso não sejam atendidas, repercutirão na própria sociedade como um todo.

Nesse passo, pode-se entender que o objeto da proteção social irá além desses limites, abarcando a luta incessante pela superação de toda e qualquer situação de necessidade, razão pela qual o risco social pode ser conceituado como a ameaça que expõe a coletividade diante da possibilidade de quaisquer de seus membros, diante de alguma ocorrência, ficarem privados dos meios essenciais à vida.

Importa esclarecer que, não obstante a sociedade estar exposta a inúmeros riscos, a Previdência Social somente irá conferir proteção aos segurados após a materialização de um desses riscos, desde que considerado como contingência social legalmente definida e mediante o cumprimento dos demais requisitos necessários para a concessão de um determinado benefício.

Contudo, é possível identificar a existência de lacunas nesse sistema, visto que há sempre aqueles que recebem benefícios que estão aquém das necessidades mínimas da vida, ou porque os salários que recebem são baixos ou porque as prestações, com o transcurso do tempo, são insuficientes para manter o mínimo de bem-estar social.

A partir desse ponto, verifica-se que a Seguridade Social, como bem salientou Olea e Plaza, nada mais é que a (...)

*[...] prevención y remedio de siniestros que afectan al individuo en cuanto miembro de la sociedad y que ésta es incapaz de evitar en su fase primera de riesgo, aunque puede remediar y, en alguna medida, prevenir su actualización en siniestro [...]*³⁹.

Assim, verifica-se que a seguridade social é um sistema de proteção social destinado a proteger os indivíduos que se encontram diante de determinadas contingências sociais, garantindo um valor mínimo para a sua subsistência, por meio da concessão de benefícios.

Referido sistema possui como objetivo abolir os estados de necessidade elencados na norma jurídica, decorrentes de eventos infortunisticos e verificados ante a materialização dos riscos sociais.

Encontra-se alicerçado de tal forma que, ao ocorrer uma das contingências sociais previstas na legislação, ela deflagrará o sistema de proteção descrito na norma.

Dessa forma, se pode asseverar que ser protegido socialmente implica ter acesso a um conjunto de medidas protetivas capazes de minimizar os efeitos dos riscos que ameaçam o indivíduo, razão pela qual deve ser estabelecido um mínimo de subsistência que garanta os meios essenciais à vida, a toda parcela da população, sem distinção, para que a sociedade viva em paz e segurança, tanto na fase da vida produtiva, quanto na fase inativa.

Entretanto, para que esta proteção ocorra, se faz necessário o recolhimento de contribuições para esse sistema, nos termos do artigo 195 da Constituição Federal.

Por força do princípio da equidade, na forma de participação do custeio, cada um contribuirá para a seguridade social na proporção de sua capacidade contributiva, não sendo admitido tratamento diferenciado para segurados enquadrados na mesma situação fática.

³⁹ “prevenção e remediação de incidentes envolvendo o indivíduo como um membro da sociedade e que é incapaz de evitar o risco na primeira fase, mas podem ser corrigidas e, em certa medida, evitar a ocorrência do sinistro” (OLEA, Manuel Alonso; PLAZA, José Luis Tortuero. *Instituciones de Seguridad Social*. 18ª ed. Madrid: Civitas, 2002, p. 19, tradução nossa).

A compulsoriedade das contribuições para o sistema da Seguridade Social justifica-se pela aplicação do princípio da solidariedade, previsto no inciso I, do artigo 3º, da Constituição Federal, vez que os trabalhadores são “*coagidos a contribuir em razão da cotização individual ser necessária para a manutenção de toda a rede protetiva, e não para a tutela do próprio indivíduo, isoladamente considerado*”⁴⁰.

As fontes para o custeio do sistema não decorrem apenas das contribuições dos segurados nele inseridos, mas de recursos provenientes da sociedade, de forma direta, por meio das contribuições dos trabalhadores e dos empregadores, e de forma indireta, por intermédio dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do artigo 195 da Magna Carta.

Desse modo, por força da teoria do risco social, a sociedade deverá responder pelos infortúnios que recaiam sobre os membros da sociedade, assegurando o sustento mínimo ao indivíduo vítima de um acidente do trabalho, por força do princípio da solidariedade, o qual será abordado adiante.

1.3 A proteção constitucional acidentária

A Constituição Federal de 1988 possui, em sua estrutura, direitos relacionados à proteção dos trabalhadores denominados direitos sociais, os quais devem ser concretizados pelo Estado, bem como pelos operadores do direito, mediante a adoção de prestações positivas, objetivando, de modo simplista, melhores condições de vida.

O Brasil, como Estado Democrático de Direito, possui como fundamento o valor social do trabalho e da livre iniciativa, devendo buscar a redução das desigualdades mediante uma posição de equilíbrio nas relações sociais, para fins de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, nos termos do artigo 1º, incisos III e IV, da Constituição Federal.

⁴⁰ IBRAHIM, Fabio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p. 70.

Observa-se que a nossa Constituição prioriza o valor do trabalho humano sobre todos os demais valores, embasando os direitos da Seguridade Social, de acordo com o inciso IV, do artigo 1º. Nesse sentido, é importante que se analise a lição de Eros Grau, que assevera:

(...) a Constituição é capitalista, mas a liberdade apenas é admitida enquanto exercício no interesse da justiça social e confere prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado (José Afonso da Silva); (...) particularmente, o que define como fim da ordem econômica (mundo do ser) assegurar a todos existência digna - *resulta que valorizar o trabalho humano e tomar como fundamental o valor social do trabalho importa em conferir ao trabalho e seus agentes (trabalhadores) tratamento peculiar*⁴¹.

O trabalho, portanto, é a base da sociedade, fonte de dignidade e bem-estar social, sendo considerando um direito fundamental. O homem, por conseguinte, precisa do trabalho, mas esse trabalho precisa ser executado com dignidade, ou seja, deve existir, entre outras coisas, condições mínimas de saúde e segurança.

Considerando esse pilar, pode-se observar que, entre os diversos direitos sociais elencados em nossa Constituição, encontra-se proteção especial ao trabalhador acidentado, mediante a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, assim como a instituição de seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem exclusão da indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa, consoante dicção do artigo 7º, incisos XXII e XXVIII.

Referidos direitos guardam correlação com o direito à vida, sendo que a redução dos riscos inerentes ao trabalho é importante porque objetiva garantir saúde e dignidade aos trabalhadores, mediante a adoção de todos os meios necessários à eliminação dos riscos que possam incorrer em acidentes do trabalho.

A não observância às normas de higiene e segurança do trabalho por parte dos empregadores implica, conseqüentemente, a ocorrência de acidentes do trabalho, bem como de doenças profissionais, culminando num dano irreparável, razão pela qual o empregador pode ser eventualmente condenado caso seja constatada a prática de conduta culposa ou dolosa.

⁴¹ GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, pp. 157, 175 e 182.

Vê-se que, a partir do reconhecimento da existência de determinada incapacidade laborativa, nasce, para o Estado, o dever de fornecer ao segurado uma prestação, desde que atendidos os requisitos legais.

Desse modo, para fins de financiamento das eventuais prestações previdenciárias que o Estado deverá prestar em decorrência desses acidentes, a Constituição Federal determinou, ainda, a obrigação das empresas efetuarem o pagamento de seguro contra acidentes do trabalho.

Referido seguro foi instituído como uma forma de garantir aos trabalhadores acidentados um mínimo existencial durante o período em que perdurar a incapacidade laborativa, bem como assegurar a justiça e o bem-estar social, valores que demarcam a nossa época.

Importa esclarecer que esse seguro está enquadrado na fórmula trazida pelo artigo 195, inciso I, alínea a da Constituição Federal, ou seja, contribuição social de seguridade social a cargo do empregador, da empresa ou da entidade a ela equiparada, na forma da lei, incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício.

Veja-se que o artigo 201, §10, da Constituição Federal⁴², incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, assevera que lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho a ser atendida concorrentemente pelo Regime Geral de Previdência Social e pelo setor privado.

Por força desse dispositivo, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS não seria mais o detentor do monopólio da proteção contra os acidentes de trabalho, cabendo tal responsabilidade, também, à iniciativa privada.

No entanto, essa possibilidade somente ficou adstrita no âmbito teórico, pois, até o presente momento, não foi regulamentada tal concorrência, razão pela qual somente o INSS atua nesse segmento.

⁴² **Art. 201.** (...)

§10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.

Dessa maneira, o INSS atua como a entidade seguradora, sendo que o prêmio a ser pago ao segurado, em caso de ocorrência de redução da capacidade laborativa, é constituído pelas contribuições decorrentes do pagamento do RAT pelas pessoas jurídicas.

Considerando o tema em tela, pode-se verificar que a proteção prevista na Constituição Federal é concretizada pela dinâmica do seguro, sendo que a Previdência Social, de acordo com ensinamento de Wagner Balera⁴³, é,

(...) antes de tudo, certa técnica de proteção que depende de articulação entre o Poder Público e os demais atores sociais. Estabelece diversas formas de seguro, para o qual, ordinariamente, contribuem os trabalhadores, o patronato e o Estado, e mediante o qual se intenta reduzir os riscos sociais, notadamente os mais graves: doença, velhice, invalidez, acidentes no trabalho e desemprego.

Considerando essa dinâmica, verifica-se a aplicabilidade da súmula 188 do Supremo Tribunal Federal – STF aos acidentes de trabalho. Essa súmula, aprovada em sessão plenária de 13 de dezembro de 1963, determina que o segurador tem ação regressiva contra o causador do dano pelo que efetivamente pagou até ao limite previsto no contrato de seguro.

Esse entendimento da Suprema Corte foi incorporado pela Lei nº 8.213 de 1991, ao prever a possibilidade de serem ajuizadas ações regressivas pela Previdência Social, nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho, indicados para a proteção individual e coletiva, nos termos do artigo 120.

Miguel Horvath Júnior define a ação regressiva acidentária da seguinte forma: “A *ação regressiva tem natureza indenizatória, visando a reparar o dano causado pelo empregador ou por terceiro. A ação é de direito comum*”⁴⁴.

Outra importante definição é a constante no art. 2º da Portaria Conjunta PGF/PFE-INSS nº 06/2013, segundo o qual ação regressiva acidentária é “a *ação que tenha por objeto o ressarcimento ao INSS de despesas previdenciárias determinadas pela ocorrência de atos ilícitos*”.

⁴³ BALERA, Wagner. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 67.

⁴⁴ HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário* – 9ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 609.

Esse mecanismo constitui um importante instrumento processual de prevenção e redução de riscos inerentes ao trabalho que visa a sancionar o empregador negligente ao ressarcimento do dano provocado aos cofres do INSS.

É importante ressaltar que, para que um determinado evento infortunistico seja considerado como acidente do trabalho, faz-se necessária a configuração do nexo técnico entre o agravo à saúde do segurado e o trabalho por ele executado, devendo esse nexo ser caracterizado pela perícia médica do INSS, como condição *sine qua non* para que o segurado faça jus às prestações sociais de natureza acidentária, nos termos do art. 337 do Decreto nº 3.048/99.

Por força desse dispositivo, vê-se que o acidente do trabalho não é apenas caracterizado quando há a emissão de uma Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT. O acidente do trabalho será caracterizado quando for configurado o nexo entre o agravo e o trabalho desenvolvido pelo segurado, de acordo com a análise a ser realizada pelo INSS.

A ocorrência desses acidentes não onera apenas os contribuintes, que terão as alíquotas de suas contribuições previdenciárias majoradas em razão do índice de acidentalidade que cada uma ocasiona e que poderão ser demandados judicialmente pela Previdência Social para reparar os infortúnios pelos acidentes de trabalho.

Contudo, não basta fixar o percentual de um adicional ou, ainda, o pagamento de uma indenização. É necessário garantir, de fato, um meio ambiente seguro, para que não ocorram casos de mortes, doenças e incapacidade.

As empresas poderão, ainda, ser impactadas na esfera trabalhista, pois poderão ser demandadas pelo trabalhador acidentado para que sejam responsabilizadas civilmente pelo dano moral e/ou material ocasionado, independentemente de seguro contra acidente feito por ele.

Além disso, os acidentes de trabalho impactam negativamente nos cofres da Previdência Social, responsável pelo custeio dos benefícios acidentários, bem como ao Sistema Único de Saúde, considerando o tratamento médico que esse evento ocasiona.

Em que pese estar constitucionalmente garantido o pagamento de eventuais prestações em decorrência desses eventos, não existe quantia financeira que possa minimizar o sofrimento ocasionado pelos acidentes de trabalho, razão pela qual os empregadores devem efetuar em investimentos no ambiente laboral.

Desse modo, os direitos constitucionais aqui apresentados devem ser efetivamente aplicados. É necessário que tais direitos deixem apenas de ser um texto e passem a fazer parte da realidade dos trabalhadores do nosso país.

Vale considerar que os trabalhadores, por passarem grande parte do seu dia no ambiente de trabalho, acabam se sujeitando a uma série de riscos que incluem, entre outros, agentes químicos e biológicos, condições ergonômicas adversas, além de uma diversidade de fatores psicológicos, os quais produzem resultados indesejáveis à sua saúde.

Verifica-se que apenas a imputação de medidas que onerem os empregadores que causem acidentes de trabalho não deve ser o objetivo principal das normas que conferem proteção aos trabalhadores. Medida mais importante é a implementação de procedimentos que busquem analisar as causas dos acidentes de maneira a desenvolver medidas preventivas, considerando os altos custos envolvidos, tanto em termos monetários para as pessoas jurídicas empregadoras, quanto em termos de sofrimento humano para as vítimas de acidentes ou doenças ocupacionais.

1.4 Reformulação do conceito de acidente do trabalho *versus* doença ocupacional

De acordo com o artigo 3º, IV, da Constituição Federal, um dos objetivos da República Federativa do Brasil é promover o bem-estar de todos, razão pela qual, no artigo 6º, é garantido o direito à saúde, sendo este um dever a ser cumprido pelo Estado.

Trata-se, portanto, de um direito fundamental, sendo que, de acordo com Alice Monteiro de Barros, *quando se reconhece constitucionalmente o direito à saúde e ao*

ressarcimento de danos físicos, o que imediatamente se protege é a saúde como integridade psicofísica (art. 7º, XXVIII)⁴⁵.

Por sua vez, o artigo 7º, inciso XXII, da Magna Carta, estabelece, como direito dos trabalhadores, a redução de riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. Vê-se que a inaplicabilidade desse dispositivo decorre da configuração de um acidente ou doença no meio ambiente laboral.

A prevenção é o princípio que deve inspirar todas as práticas no ambiente de trabalho, sendo que as medidas de proteção constituem o guia da realização e a gestão prática dessa prevenção⁴⁶.

Entre as medidas preventivas estabelecidas pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, pode-se citar a proibição do início de qualquer atividade profissional sem a prévia aprovação das instalações pela autoridade competente em matéria de segurança e medicina do trabalho, nos termos do artigo 160.

Outra medida preventiva, de acordo com o artigo 168, refere-se à realização de exames médicos na admissão e demissão, como também, periodicamente, para avaliar a saúde do trabalhador.

Além disso, o empregador deve manter, em seu estabelecimento, os materiais necessários para a realização de procedimentos de primeiros socorros, como também deverá fornecer os equipamentos de proteção individuais e coletivos (EPI e EPC), visando à proteção de seus trabalhadores.

Em que pese a proteção à integridade física do trabalhador no âmbito constitucional e infraconstitucional, os dispositivos legais não possuem o condão de impedir a ocorrência de acidentes de trabalho.

O acidente de trabalho está conceituado no artigo 19 da Lei nº 8.213/91 como aquele que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa ou pelo exercício do trabalho dos

⁴⁵ *Curso de Direito do Trabalho*. 7ª ed. São Paulo: LTr, 2011, p. 839.

⁴⁶ *Ibid*, p. 845.

segurados especiais, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Além dessa conceituação, que se pode classificar como acidente de trabalho típico, a legislação também equipara a acidente de trabalho as doenças profissionais e/ou ocupacionais.

Os incisos I e II, do artigo 20, da Lei nº 8.213/1991, conceitua como doença profissional aquela produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade. Por sua vez, a doença do trabalho é entendida como a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente.

Ambas podem ser verificadas na respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social, que deve ser atualizada periodicamente.

Entretanto, considerando a inviabilidade de serem listadas todas as hipóteses das doenças que podem ser consideradas ocupacionais, o §5º, do artigo 20, da Lei nº 8.213/1991, estabelece que, *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.*

Isso ocorrerá por meio da avaliação a ser realizada pela perícia médica do INSS, que poderá configurar a lesão ou agravo como acidente do trabalho.

Além disso, o artigo 21 da Lei nº 8.213/1991 também equipara a acidente de trabalho as seguintes hipóteses:

- 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;
- 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.

O §1º desse dispositivo também equipara a acidente de trabalho os períodos destinados a refeição ou descanso, ou por ocasião da satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local do trabalho ou durante este, vez que empregado está no exercício de seu trabalho.

Nota-se que o legislador não formulou um conceito que englobe todas as modalidades de acidentes decorrentes da atividade laboral, razão pela qual foram acrescentadas outras hipóteses, considerando que existem outros fatores que acarretam a incapacidade do trabalhador e que não se encaixam no conceito previsto no artigo 19.

Em relação às hipóteses enumeradas no artigo 21, a sua ocorrência não deveria onerar o empregador, considerando que as situações indicadas são alheias à sua vontade, razão pela qual aquelas situações não deveriam ser computadas no cálculo do FAP.

Para que um acidente seja considerado de origem laboral, faz-se necessário a configuração de uma relação de causa e efeito entre a atividade desenvolvida pelo empregado e o acidente propriamente dito, bem como a ocorrência de uma lesão ao trabalhador.

O nexo de causalidade do acidente com o trabalho do empregado é pressuposto indispensável tanto para fins previdenciários, visto que é necessária sua configuração para a concessão dos benefícios acidentários, quanto para a condenação do empregador por responsabilidade civil em eventual demanda trabalhista ou ação regressiva a ser movida pela Previdência Social.

Nos termos dos artigos acima explanados, verifica-se que **a legislação previdenciária contempla o nexo causal do acidente com o trabalho em três modalidades: (i) causalidade direta, (ii) causalidade indireta e (iii) concausalidade.**

A **causalidade direta** é caracterizada quando o acidente ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa. Há, portanto, uma vinculação imediata entre a execução das atividades profissionais e o acidente ou doença que afetou o trabalhador. Nessa modalidade de nexo causal, estão inseridos o acidente típico e a doença ocupacional ou doença do trabalho.

Por sua vez, na **causalidade indireta**, o fato gerador do acidente não está relacionado à execução das atividades profissionais propriamente ditas. Nessa modalidade, objetivando maior proteção ao trabalhador, a lei acidentária estendeu a cobertura do seguro aos infortúnios que somente possuem relação com o contrato de trabalho de forma oblíqua.

Por fim, no nexo **concausal**, o acidente, em que pese estar ligado ao trabalho, ocorre por múltiplos fatores, conjugando causas relacionadas ao trabalho com causas extralaborais. De acordo com o ensinamento de Cavalieri Filho, a concausa é "*outra causa que, juntando-se a*

*principal, concorre para o resultado. Ela não inicia nem interrompe o processo causal, apenas o reforça, tal como um rio menor que desagua em outro maior, aumentando-lhe o caudal*⁴⁷.

Para a constatação do nexo concausal, basta que o trabalho tenha contribuído diretamente para o acidente ou doença. Nessa hipótese, o trabalho não é a causa principal, mas um agravamento. Ele também pode ser considerado como causa concomitante da lesão ou da doença, unindo-se à causa principal da doença e concorrendo para o resultado, reforçando-o.

Veja-se que a concausa não dispensa a ocorrência de uma causa originária ocupacional, razão pela qual deve ser analisado se o trabalho atuou como fator contributivo do acidente ou doença ocupacional.

Todavia, o conceito de acidente de trabalho também envolve uma acepção mais ampla, a qual se dá mediante a caracterização técnica pela perícia médica do INSS do nexo causal entre o trabalho e o agravo. Trata-se da hipótese da aplicação do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário - NTEP.

Consoante dicção do artigo 21-A da Lei nº 8.213/91, a perícia médica do INSS considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexo 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.

Referida técnica consiste em captar e analisar os dados da empresa, por meio de seu CNPJ e o código de sua atividade econômica (CNAE), cruzando-os com o número identificador do trabalhador (NIT) e a patologia diagnosticada pelo médico do trabalho (CID-10).

Quando ocorre a ligação entre esses dados, tem-se estabelecido o Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário - NTEP.

⁴⁷ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 7ª ed. rev. e ampl. São Paulo. São Paulo: Atlas, 2007, p. 59.

Trata-se de mecanismo criado como uma forma de minimizar os impactos decorrentes da omissão por parte dos empregadores ao não informar a ocorrência dos acidentes mediante a emissão das respectivas Comunicações de Acidentes de Trabalho – CATs.

De acordo com o Ministério da Previdência Social⁴⁸, a indicação de NTEP está embasada em estudos científicos alinhados com os fundamentos da estatística e epidemiologia. A partir dessa referência, a medicina pericial do INSS passa a ter uma importante ferramenta que auxiliará em suas análises para conclusão sobre a natureza da incapacidade ao trabalho apresentada, se de natureza previdenciária ou acidentária.

Por meio desse mecanismo, é possível o reconhecimento do benefício como acidentário pelo perito médico do INSS mesmo sem a emissão de CAT pelo empregador. Caso o empregador não o emita, esse documento poderá ser elaborado pelo próprio acidentado ou seus dependentes, pela entidade sindical competente, o médico que o assistiu ou, ainda, qualquer autoridade pública, nos termos do artigo 22 da Lei nº 8.213/1991.

Essa sistemática visa à identificação dos casos em que houve acidente de trabalho, considerando que muitos acidentes não são devidamente notificados pelos empregadores.

Tendo em vista a subnotificação dos acidentes, com a aplicação do NTEP, houve uma extensão do conceito de acidente do trabalho, vez que a equiparação das modalidades acima apresentadas a esse conceito justifica-se pelo fato de o empregador ser o causador da ocorrência, ainda que indiretamente.

Pode-se concluir, portanto, que a legislação conferiu maior amplitude ao nexo causal para os efeitos do seguro acidentário, incluindo situações não relacionadas diretamente ao exercício do trabalho.

Essa diversidade de tratamento decorre da diferença do bem jurídico protegido: de um lado, os benefícios da infortunistica e, de outra parte, as reparações da responsabilidade civil.

⁴⁸ *Informação obtida no sítio eletrônico da Previdência Social:* <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/saude-e-seguranca-do-trabalhador/politicas-de-prevencao/nexo-tecnico-epidemiologico-previdenciario-ntep/>, acesso em 27.12.2015.

Nesse ínterim, pode-se verificar que o seguro acidentário possui caráter social, sendo baseado na teoria da responsabilidade civil objetiva.

Dessa forma, a sociedade, por ser beneficiária do resultado do trabalho desenvolvido pela classe trabalhadora, possui o dever de protegê-los em caso de infortúnios sociais, por meio da autarquia previdenciária, que deve amparar a vítima ou seus dependentes, concedendo-lhes prestações alimentares para garantir uma sobrevivência digna.

1.5 Custeio das prestações acidentárias

Conforme pode ser visto nos capítulos anteriores, a noção de seguridade traz a ideia do dever que a sociedade possui de assegurar o bem-estar presente e futuro de seus membros, abolindo a miséria e garantindo a conquista digna e suficiente dos meios de subsistência.

Desse modo, foi estruturado um sistema de caráter contributivo, o qual é financiado por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, mediante recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como por contribuições sociais obrigatórias provenientes das empresas e dos trabalhadores, nos termos do artigo 195 da Carta Magna.

Todos os indivíduos colaboram justamente pelo fato de conviverem em sociedade, contribuindo, assim, para o bem-estar social de forma geral, em regime de repartição simples, originando uma solidariedade compulsória e um pacto intergeracional.

Esse sistema permite que a geração de trabalhadores que se encontram em plena atividade sustente, com suas contribuições, a geração que, por força da idade ou de incapacidade laborativa, encontra-se a usufruir os benefícios concedidos pela Previdência Social.

Nesse sentido, Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari esclarecem que, *“no sistema de repartição, as contribuições sociais vertem para um fundo único, do qual saem*

os recursos para a concessão de benefícios a qualquer beneficiário que atenda os requisitos da norma previdenciária”⁴⁹.

Essa relação é uma via de mão dupla, pois tanto o Estado quanto os membros que o compõe possuem direitos e deveres, posto que a sociedade exerce o papel de ente garantidor das necessidades básicas dos indivíduos que estão nela inseridos. Em contrapartida, os membros dessa sociedade deverão participar com uma fração de seus interesses, para que suas necessidades sejam supridas.

Consoante a legislação infraconstitucional, a Seguridade Social é alimentada por meio de diversas fontes de custeio, nos moldes do art. 10 da Lei 8.212/91, *in verbis*:

Art. 10. A Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

Ao discorrerem sobre o sistema contributivo, no qual se baseia o modelo de financiamento da Seguridade Social, Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari enfatizam que,

Na relação de custeio da Seguridade Social, aplica-se o princípio de que todos que compõem a sociedade devem colaborar para a cobertura dos riscos provenientes da perda ou redução da capacidade de trabalho ou dos meios de subsistência.⁵⁰

Por sua vez, ao analisar referido sistema de financiamento, Wagner Balera assevera que,

Diferentemente dos demais programas e projetos de atuação do Estado, os planos de seguridade dependem de prévia definição sobre o regime financeiro de todo o arcabouço de proteção; de fixação precedente das contribuições por meio das quais o segurado e a empresa a ele aderem e, finalmente, de disciplina de aplicação de reservas a serem auferidas em cada exercício⁵¹.

⁴⁹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, p. 47.

⁵⁰ Ibid, p. 254.

⁵¹ BALERA, Wagner. *Contribuições Previdenciárias*. Revista de Direito Tributário, São Paulo, v. 60, Malheiros Editores, 1993, p. 109.

A responsabilidade pela manutenção financeira do sistema é compartilhada entre o Estado e toda a sociedade, sendo que as respectivas contribuições devem respeitar o princípio da equidade na forma de participação no custeio, o qual deve ser entendido como justiça e igualdade na forma de financiamento do sistema.

Deve ser buscada a justiça social, ou seja, aquela que é capaz de conferir a cada na medida das suas necessidades. Segundo Fernando Aurélio Zilveti⁵², o termo “necessidades” denota os direitos sociais do cidadão, obrigando o Estado a executar tais direitos.

Esse princípio encontra-se consubstanciado nos artigos 150, II, e 194, § único, V, da Constituição Federal⁵³, e revela a capacidade contributiva daqueles que irão contribuir para o sistema, como também o aspecto da justiça social. Para Wagner Balera, a capacidade contributiva é explicitada da seguinte maneira:

Deveras, conforme previsão expressa, estampada no art. 145, §1º, da Constituição de 1988, os impostos serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, o que significa dizer que a lei tratará de modo equânime os fatos econômicos dotados da mesma envergadura. [...] Para expressar a capacidade contributiva, no tocante à seguridade social, a lei deve estabelecer a justa proporção entre as quotas que cada um dos atores sociais verterá para o fundo de proteção social⁵⁴.

Considerando que toda a coletividade deve contribuir para o sistema de Seguridade Social, essa contribuição deverá ser realizada de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, prevista no art. 145, §1º da Constituição Federal.

A equidade na forma de participação no custeio é decorrência do princípio geral da isonomia. Não significa que todos os contribuintes do sistema de seguridade social contribuirão

⁵² **Princípios de Direito Tributário e a Capacidade Contributiva**. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 122.

⁵³ **Art. 150**. *Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; (...)

Art. 194. *A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.*

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

(...)

V - equidade na forma de participação no custeio.

⁵⁴ **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 118.

da mesma maneira, mas se requer que exista igualdade de cobrança quando os financiadores (pessoas físicas) não possuem a mesma capacidade de pagamento que as empresas (pessoas jurídicas), as quais devem ser oneradas de forma mais grave.

Entretanto, é importante se esclarecer que a legislação, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello⁵⁵, *deve ser instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos.*

Segundo esse jurista, as discriminações devem ser aceitas em nosso ordenamento jurídico desde que lhe guardem relação. Tais discriminações consistem em atos legitimados pelo legislador, a fim de suprir uma desigualdade já existente. Nas palavras de Aristóteles, a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

Para que o *discrímen* legal seja compatível com a isonomia, é necessário que concorram quatro elementos⁵⁶:

- a) que a desequiparação não atinja, de modo atual e absoluto, um só indivíduo;
- b) que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si, vale dizer, possuam características, traços, nelas residentes, diferenciados;
- c) que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, estabelecida pela norma jurídica;
- d) e que, *in concreto*, o vínculo de correlação suprarreferido seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa – *ao lume do texto constitucional* – para o bem público.

Sendo assim, em caso de desigualdades, deverá ser reequilibrada a situação com atos imediatos e mediatos.

Trata-se de princípio que constitui expressão da igualdade na concorrência com os gastos públicos, pois considerar a capacidade de prestar solidariedade (superioridade ou

⁵⁵ *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 10.

⁵⁶ *Ibid*, p. 41.

inferioridade econômica) e, também, a probabilidade de a atividade produzida gera riscos de subsistência⁵⁷.

No campo acidentário, o princípio da equidade na forma de participação e custeio é aplicado na quantificação da contribuição social ao RAT, o qual é fixado consoante o grau do risco do acidente de trabalho da atividade preponderante.

Esse princípio também encontra aplicação por meio do Fator Acidentário de Prevenção – FAP, uma vez que as empresas que implementarem políticas efetivas de prevenção de acidentes de trabalho serão premiadas com a diminuição das alíquotas referentes ao RAT, ou com a sua majoração nos casos em que tais políticas forem ineficazes.

A possibilidade de gradação das alíquotas, conforme critérios individuais de cada empresa, se coaduna com a aplicação do §9º, do artigo 195, da Constituição Federal, que prevê a possibilidade de alíquotas diferenciadas de acordo com as atividades econômicas desenvolvidas, cumprindo, nesse sentido, o idealizado pelo princípio da equidade na forma de participação do custeio.

O FAP, além do seu caráter pedagógico, possui ligação direta com a arrecadação do sistema previdenciário, uma vez que as empresas que apresentarem maior índice de acidentalidade dentro de uma mesma subclasse CNAE serão oneradas, considerando que a alíquota do GIL-RAT poderá ser majorada em até 100% (cem por cento).

Trata-se da aplicabilidade do princípio da diversidade da base de financiamento, que propicia elevada segurança e estabilidade à Seguridade Social, resguardando o regime das oscilações econômicas, de modo que o comprometimento de uma contribuição específica não é capaz de provocar o desequilíbrio sistêmico.

Tal princípio é evidenciado pela redação do art. 195, incisos I a IV, da Constituição Federal de 1988⁵⁸, que proporciona à sociedade a exata noção das fontes e de onde surgem os

⁵⁷ SAVARIS, José Antonio. *Curso de Especialização em Direito Previdenciário*, v. 1, *Direito Previdenciário Constitucional. Traços Elementares do Sistema Constitucional de Seguridade Social*. Curitiba: Juruá, 2008, pp. 146/147.

⁵⁸ **Art. 195.** A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,

recursos financeiros para o financiamento do sistema de Seguridade Social.

Segundo Fábio Zambitte Ibrahim, *diversas fontes propiciam maior segurança ao sistema, o qual não estaria sujeito a grandes flutuações de arrecadação, em virtude de algum problema em contribuição específica*⁵⁹. Diante disso, esse princípio impede que a origem dos recursos financeiros que hão de prover a Seguridade Social seja única, permitindo a ampliação do financiamento.

Conforme ensinamento de Ionas Deda Gonçalves⁶⁰,

O art. 195 da CF [...] estabelece essa multiplicidade de base, estipulando várias formas de financiamento, principalmente atribuindo à União a competência para criação de contribuições sociais incidentes sobre diferentes bases imponíveis (lucro, faturamento, folha de salários etc.).

A ampliação da diversidade da base de financiamento não alcança o custeio dos acidentes de trabalho, que possuem vinculação específica, nos termos do artigo 167, XI, da Constituição Federal, que determina a vinculação dos recursos provenientes das contribuições sociais previstas no artigo 195, I, a, e II (do empregador sobre a folha de salários e do trabalhador), às despesas referentes aos pagamentos de benefícios do regime geral de previdência social.

O legislador ordinário poderá criar novas fontes de receita e possui como dever otimizar os recursos da Seguridade Social, desde que tais fontes sejam instituídas mediante lei complementar, sejam não cumulativas e não tenham como fato gerador ou base de cálculo próprio dos tributos já existentes, consoante previsão do §4º, do art. 195, da Carta Magna.

e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

⁵⁹ *Curso de Direito Previdenciário*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p. 77.

⁶⁰ *Direito Previdenciário*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 19.

A discussão acerca da necessidade de lei complementar ou lei ordinária para a instituição de uma nova contribuição social foi levada ao Supremo Tribunal Federal – STF, nos autos do Recurso Extraordinário - RE nº 145.506/DF⁶¹, o qual decidiu que, mesmo tendo natureza tributária, não há necessidade de lei complementar para a instituição de contribuição social. Porém, ressalva-se a exceção do §4º, do art. 195, da Constituição, que expressamente permite a instituição de outras fontes de custeio da seguridade social somente por meio de lei complementar.

De acordo com o professor Wagner Balera, a possibilidade de criação de outras fontes de custeio assim se justifica:

Com prudência, o Constituinte imaginou que o sistema de seguridade social deveria merecer, com o tempo, expansão compatível com o crescimento do País e com o progresso econômico. A vida social há de caminhar no rumo da proteção integral (ideal da universalidade).

As fontes de custeio existentes não podem sofrer expansão, por naturais limitações econômicas.

Antevendo a necessidade de campo futuro de incidência de contribuições previdenciárias, o Constituinte estabeleceu, no art. 195, que ‘A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção e expansão da seguridade social [...]’.⁶²

Quanto maior a diversificação das fontes de custeio e, respectivamente, os fatos geradores das contribuições, maior será a estabilidade do sistema de Seguridade Social.

A diversificação pode se dar de forma objetiva, quando houver diversidade de fatos geradores das contribuições sociais e, de forma subjetiva, considerando-se o maior número possível de contribuintes para a Seguridade Social.

É dever, portanto, do legislador ordinário estabelecer o maior número possível de fatos geradores de contribuição social e deve, também, distribuir o ônus do financiamento da Seguridade Social pelo maior número possível de pessoas.

Diante das exposições aqui trazidas, insta esclarecer que o FAP não se trata de nova

⁶¹ RE 145506/DF, 1ª Turma, rel. Min. Celso de Mello, j. 11/10/1994, *DJ* 16/06/1995, p. 18222.

⁶² “*O custeio da previdência social na zona rural*”. Revista de Previdência Social nº 163. São Paulo: LTr, 1994, p. 437.

fonte de custeio. O FAP é um mecanismo de calibração da contribuição relativa ao GIIL-RAT, pois essa contribuição poderá ser reduzida ou majorada de acordo com o índice de acidentalidade que as pessoas jurídicas dentro de uma mesma *SubClasse* CNAE apresentarem. Quanto maior for o índice de acidentes, maior será o FAP atribuído, o qual calibrará o percentual do GIIL-RAT.

CAPÍTULO 2 A PROTEÇÃO ACIDENTÁRIA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

2.1 Conceito de Sistema

O ordenamento jurídico é um organismo complexo e possui unidade, conforme a teoria da construção escalonada proposta por Hans Kelsen, a qual pressupõe que nem todas as normas de um ordenamento estão inseridas num mesmo plano.

Isso porque, na estrutura do ordenamento, existem normas superiores e inferiores, sendo que as inferiores dependem das superiores, as quais, por sua vez, dependem de uma norma suprema, que não depende de nenhuma outra norma superior e sobre a qual repousa a unidade do ordenamento jurídico⁶³.

Essa norma fundamental é que confere unidade a todas as demais normas dentro de um ordenamento, organizando e mantendo o conjunto de forma homogênea, a qual se justifica em razão da possibilidade de todas as normas sempre remontarem a essa norma fundamental.

O sistema de normas encontra base na norma fundamental, que é fonte comum de validade de todas as normas pertencentes a uma mesma ordem normativa. A norma fundamental constitui à unidade de uma pluralidade de normas por representar o fundamento de validade de todas as normas pertencentes a essa ordem normativa.

Contudo, o ordenamento jurídico, além de ser uma unidade, é também um sistema, o qual pode ser entendido como uma totalidade ordenada, ou seja, um conjunto de entes entre os quais existe certa ordem⁶⁴.

⁶³ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 6ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 49.

⁶⁴ Ibid, p. 71.

O sistema é o responsável pela formação da unidade entre os elementos de um ordenamento jurídico e proporciona a simplificação e o controle desses elementos, esclarecendo as relações de integração.

Considerando essa ideia, a existência de coerência entre as normas se faz necessária dentro de um ordenamento, tendo em vista que podem apresentar contradições entre si por emergirem de variadas fontes.

Debatia-se se tais contradições somente poderiam ser avaliadas se fosse considerado o conteúdo das normas, eis que não bastaria verificar a autoridade pela qual foi emanada referida norma.

Diante disso, verifica-se a existência de dois pontos de vista. O primeiro é o de Hans Kelsen, para quem o sistema jurídico é fundamentalmente dinâmico, puramente formal e se refere tão somente à forma pela qual as normas foram postas. Para ele, a existência de duas normas contraditórias entre si não invalida ou o torna ilegítimo⁶⁵.

Já para Norberto Bobbio, a ideia de Kelsen violaria a ideia de sistema como totalidade ordenada, considerando que o conceito de sistema possui três vertentes⁶⁶.

A primeira, típica do jusnaturalismo, é a que confere ao sistema caráter dedutivo, por força do qual todas as normas de um ordenamento jurídico são derivadas de determinados princípios gerais, sendo considerados da mesma forma que os postulados de um sistema científico.

A segunda concepção confere ao sistema um ordenamento da matéria, o qual é realizado por intermédio de um processo indutivo, partindo de conteúdos simples das normas, objetivando a construção de conceitos gerais e ocasionando um procedimento de classificação.

Por fim, a terceira vertente é a que define o ordenamento como um sistema, pois nele não podem coexistir normas incompatíveis, razão pela qual, se houver uma antinomia, uma ou

⁶⁵ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 137.

⁶⁶ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 6ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 75.

ambas as normas deverão ser eliminadas do sistema, mediante critérios preestabelecidos para solução do conflito.

Nesse sentido, o sistema jurídico para Bobbio, quando confrontado com o sistema dinâmico de Kelsen, é “*algo de mais: de fato, se se admitir o princípio de compatibilidade, para se considerar o enquadramento de uma norma no sistema não bastará mostrar que ela não é incompatível com outras normas*”⁶⁷.

Esse conceito surgiu com o Estado Moderno e o desenvolvimento do capitalismo⁶⁸, sendo de extrema importância por ter elementos normativos (as normas) – *de caráter principal* - e não normativos (definições, critérios classificatórios, preâmbulos)⁶⁹.

Trata-se de uma forma técnica de conceber os ordenamentos, considerando que as normas que os compõem são substituídas por outras ou, ainda, perdem a sua validade em decorrência de determinadas alterações ocorridas na sociedade.

Para Claus Wilhelm Canaris, é determinante a definição clássica de Immanuel Kant sobre sistema, vez que esse autor o caracterizou como a unidade sob uma ideia de conhecimentos variados ou, também, como um conjunto de conhecimentos ordenados segundo princípios⁷⁰.

Sua aceção de sistema também se baseou nos ensinamentos de Savigny, segundo o qual “*sistema é a concatenação interior que liga todos os institutos jurídicos e as regras de direito numa grande unidade*”⁷¹.

Canaris considera que a noção de sistema possui duas características precípuas: (i) ordenação, que busca exprimir um estado de coisas intrínseco racionalmente apreensível, isto

⁶⁷ Ibid, pp. 80 e 81.

⁶⁸ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 179.

⁶⁹ Ibid, p. 178.

⁷⁰ CANARIS, Claus Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, pp. 9-10.

⁷¹ Ibid, pp.10-11.

é, fundado na realidade e (ii) unidade, fator que modifica o que resulta já da ordenação, por não permitir uma dispersão em uma multitude de singularidades desconexas⁷².

Referidos elementos são indispensáveis como fundamentos de coesão do sistema jurídico, cujo método adequado de interpretação é o pensamento sistemático. Para esse autor, *“o papel do conceito de sistema é, no entanto, como se volta a frisar, o de traduzir e realizar a adequação valorativa e a unidade interior da ordem jurídica”*⁷³.

Considerando tais características, é necessário distinguir o sistema de conhecimentos de um objeto (ou científico) e o sistema do objeto do conhecimento (ou da realidade ou objetivo), devendo o primeiro ser o correspondente mais fiel possível do último, de modo que a elaboração científica de um objeto não o desvirtue, falseando, com isso, a sua finalidade. A formação jurídica do sistema somente será possível quando o seu objeto, isto é, o Direito, aparente tal sistema objetivo.

O sistema de proteção social forma-se pela contribuição e interação das políticas públicas de diferentes órgãos do Poder Público. As questões sociais interligam-se às questões econômicas, por meio das quais se combinam elementos como, por exemplo, a progressividade da tributação e das tarifas públicas, garantia de emprego e poder de compra dos salários frente às necessidades sociais, bem como a cobertura dos benefícios do sistema previdenciário.

A Constituição Federal de 1988 é a norma fundamental que alterou a atuação social do Estado, ressaltando a centralidade da responsabilidade do Estado na realização dos direitos sociais.

Nesse sentido, o bem-estar e a justiça social, princípios norteadores da ordem social insculpidos no artigo 3º da Carta Magna, somente foram atingidos por intermédio da universalização dos planos de proteção social, que compreende todo um sistema de segurança contra riscos, perdas e danos pessoais e sociais, que afetam a vida dos cidadãos.

Nos termos do artigo 201, esse sistema foi estruturado em três vertentes: saúde, previdência e assistência social.

⁷² Ibid, pp. 12-13.

⁷³ Ibid, p. 23.

Portanto, pode-se dizer que o sistema de seguridade social é instrumento de realização de justiça social, protegendo, assim, os trabalhadores, seus primitivos destinatários, bem como todos os necessitados.

2.2 Conceito de Eficácia

Considerando que as normas do ordenamento jurídico estão inseridas dentro de um sistema, é necessário verificar se referidas normas são válidas e eficazes. Faz-se necessário mostrá-las e, até mesmo, demonstrá-las sob o ponto de vista dogmático e zetético.

De acordo com Tércio Sampaio Ferraz Jr, zetética advém de *zetein*, que significa perquirir. Por sua vez, dogmática decorre de *dokein*, que significa ensinar, doutrinar. Segundo o autor,

(...) o enfoque dogmático releva o ato de opinar e ressalva algumas das opiniões. O zetético, ao contrário, desintegra, dissolve as opiniões, pondo-as em dúvida. Questões zetéticas têm uma função especulativa, explícita e são infinitas. Questões dogmáticas têm uma função diretiva, explícita e são finitas. Nas primeiras, o problema tematizado é configurado como um *ser* (que é algo?). Nas segundas, a situação nelas captada configura-se como um *dever-ser* (como deve ser algo?). Por isso, o enfoque zetético visa a saber o que é uma coisa. Já o enfoque dogmático preocupa-se em possibilitar uma decisão e orientar a ação⁷⁴.

Por sua vez, validade pode ser definida, segundo Tércio Sampaio Ferraz Junior, como uma qualidade da norma que designa a sua pertinência ao ordenamento jurídico, em razão da obediência aos critérios formais e materiais de sua produção e consequente integração ao sistema⁷⁵.

Por outro lado, referido autor define eficácia como uma qualidade da norma que se refere à possibilidade de produção concreta de efeitos, considerando a presença das condições

⁷⁴ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 41.

⁷⁵ Ibid, p. 203.

fáticas necessárias para sua observância, o atingimento dos objetivos pré-estabelecidos, ou em razão dos requisitos técnicos necessários para sua aplicação⁷⁶.

Para Hans Kelsen, a determinação correta da relação entre validade e eficácia é um dos problemas mais importantes e, ao mesmo tempo, mais difíceis de uma teoria jurídica positivista⁷⁷.

No campo zetético, faz-se necessária apenas a distinção entre validade e existência, entre a validade de normas jurídicas e de outras normas, como as morais.

Já no campo dogmático, é necessária a análise no tocante ao momento que uma norma é reconhecida como válida para o ordenamento, os efeitos que dela emanam e o momento em que deixa de ter validade. Para tanto, a norma precisa estar inserida no ordenamento jurídico, em observância aos procedimentos previstos pela norma fundamental para sua criação.

Com a publicação da norma, ela passa a ter vigência, ou seja, determinado comportamento passa a ser exigível até que possa ser revogado. Conforme Tércio Sampaio Ferraz Junior ensina, validade e vigência não se confundem, pois “*uma norma pode ser válida sem ser vigente, embora a norma vigente seja sempre válida*”⁷⁸.

Vê-se que uma norma válida pode ser vigente, mas não ter eficácia, visto que vigência e eficácia são institutos distintos. Tércio Sampaio assevera que a vigência refere-se ao tempo de validade e a eficácia à produção de efeitos, a qual depende de determinados requisitos de natureza fática e de natureza técnico-normativa⁷⁹.

A existência de requisitos de natureza fática torna a norma efetiva ou socialmente eficaz, ou seja, a norma encontra, na realidade, as condições necessárias para produzir efeito. Um dos exemplos trazidos pelo autor é: se uma determinada norma prescreve o uso obrigatório de determinado aparelho para a proteção do trabalhador, mas esse aparelho não existe no mercado e não há previsão para que seja produzido. Nesse caso, a norma é válida, mas ineficaz.

⁷⁶ Ibid, p. 203.

⁷⁷ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 148.

⁷⁸ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 200, p. 198.

⁷⁹ Ibid, p. 199.

Considerando tal possibilidade, discute-se se a ineficácia da norma pode torná-la inválida. Para Hans Kelsen, *eficácia é condição uma vez que uma norma jurídica singular já não pode ser considerada como válida quando deixa de ser eficaz. A eficácia de uma ordem jurídica não seria fundamento de validade*⁸⁰.

Entretanto, a fixação positiva e a eficácia são consideradas pela norma fundamental condição da validade. Segundo Kelsen, “*a eficácia é-o no sentido de que deve acrescer ao ato de fixação para que a ordem jurídica como um todo, e bem assim a norma jurídica singular, não percam a sua validade*”⁸¹.

Para ele, uma ordem jurídica é considerada válida quando as suas normas são, *numa consideração global*, eficazes, ou seja, referidas normas são, de fato, observadas e aplicadas.

Insta ressaltar que a obediência é outro critério que torna uma norma eficaz, contudo, não é o único, tendo em vista que existem normas que não são obedecidas, mas que nem por isso deixam de ser socialmente eficazes.

Uma norma pode, ainda, ser eficaz quando considera a existência de determinados requisitos técnicos, ou seja, a norma, para ser eficaz, se recorre a outras normas, sem as quais não conseguiria produzir seus efeitos.

Segundo Tércio Sampaio, a eficácia, no sentido técnico, refere-se à “*aplicabilidade das normas como uma aptidão mais ou menos extensa para produzir efeitos*”⁸². Essa aptidão admitiria uma gradação, tornando a norma mais ou menos eficaz, sendo necessário verificar as funções eficácias para aferir o grau de eficácia de uma determinada norma.

As funções eficientes teriam o condão de efetuar o bloqueio de condutas indesejáveis (função de bloqueio), concretizar determinado objetivo (função de programa) ou, ainda, assegurar a realização de um determinado comportamento (função de resguardo). É importante

⁸⁰ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 148.

⁸¹ Ibid, p. 149.

⁸² FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, pp. 200-201.

ressaltar que nem todas as normas exercem, concomitantemente, todas essas funções, com o mesmo grau de intensidade⁸³.

Quando a função eficaz da norma é concretizada imediatamente, se está diante de uma norma de eficácia plena. Por outro lado, quando uma norma depende de outra para que realize a sua função eficaz, esta possui eficácia limitada ou reduzida. Entretanto, quando a norma pode ser restringida, sendo de eficácia plena enquanto não ocorrer alguma restrição, ela é considerada de eficácia contida⁸⁴.

Em todas essas classificações, é possível verificar dois grupos de normas: aquelas que dependem, para a geração de seus efeitos, da intervenção do legislador infraconstitucional e aquelas que produzem seus efeitos imediatamente, por possuírem suficiente normatividade.

É importante, ainda, esclarecer o que vem a ser eficácia social da norma, eis que tal difere da função eficaz ora em questão.

Segundo Miguel Reale, *a eficácia social da norma refere-se ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade*⁸⁵. Trata-se da concretização do comando normativo, traduzindo a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simbolizando a aproximação entre o *dever-ser* normativo e *o ser* da realidade social.

A eficácia social, ou a efetividade, está intimamente ligada à função social da norma e à realização do Direito, consoante ensinamento de Ingo Wolfgang Sarlet⁸⁶.

É importante, também, ao presente trabalho, a lição de José Afonso da Silva acerca da eficácia da norma, ao asseverar que:

A lei é tanto mais eficaz quanto mais se projeta no meio social em que deve atuar; quanto mais seus termos abstratos se enriquecem de conteúdo social, do Direito. Cultural, mais eficaz ela é. Sem um mínimo de eficácia, a lei não passará de mera construção teórica⁸⁷.

⁸³ Ibid, p. 201.

⁸⁴ Ibid, pp. 201-202.

⁸⁵ REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 135.

⁸⁶ *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 245.

⁸⁷ *Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 236.

As noções de aplicabilidade e eficácia jurídica podem ser consideradas em dois aspectos, na medida em que uma norma somente será eficaz juridicamente por ser aplicável e na medida de sua aplicabilidade.

Considerando as noções acima expostas, sob o ponto de vista dogmático, a norma que prescreve a aplicação do Fator Acidentário de Prevenção, consubstanciada no artigo 10 da Lei nº 10.666/2003 é válida. Entretanto, para ter eficácia plena depende de outras normas, eis que a metodologia de cálculo desta exaço é calculada de acordo com as regras estabelecidas pelo Conselho Nacional da Previdência Social.

2.3 Notas propedêuticas – Princípios e Regras

Longe de traçar uma análise minuciosa acerca do valoroso campo de estudos dos princípios, é preciso estabelecer para esta dissertação, a definição e a amplitude que os vocábulos “*princípio*” e “*regra*” implicam.

O termo “*princípio*” possui diversas acepções em nosso vocabulário ortográfico, traduzindo diversos sentidos, tal como dita Paulo de Barros Carvalho que “*o vocábulo ‘princípio’ porta, em si, uma infinidade de acepções, que podem variar segundo os valores da sociedade num dado intervalo de sua história*”. De uma definição simplista e geral, têm-se do Dicionário Aurélio⁸⁸:

princípio

[Do lat. *principiu*.]

S. m.

1. Momento ou local ou trecho em que algo tem origem; começo
2. Causa primária.
3. Elemento predominante na constituição de um corpo orgânico.
4. Preceito, regra, lei.
5. P. ext. Base; germe:
6. E. Ling. Restrição geneticamente imposta a uma gramática
7. Filos. Origem de algo, de uma ação ou de um conhecimento.
8. Lóg. Na dedução, a proposição que lhe serve de base, ainda que de modo provisório, e cuja verdade não é questionada.

⁸⁸ *Dicionário Aurélio Buarque de Holanda*. Versão Eletrônica 3.0.

Segundo, ainda, o Dicionário de Filosofia de Nicola Abbagnano⁸⁹, princípio pode ser entendido como o “*ponto de partida e fundamento de um processo qualquer*”.

Veja-se que referida expressão foi utilizada na primeira vez em Filosofia por Anaximandro, que introduziu seu sentido, o qual foi posteriormente utilizado por Platão no sentido de “*causa de movimento*” ou de “*fundamento da demonstração*”. Contudo, foi Aristóteles o primeiro a enumerar seus significados, podendo o termo *princípio* denotar:

- (i) ponto de partida de um movimento;
- (ii) o melhor ponto de partida;
- (iii) ponto de partida efetivo de uma produção;
- (iv) causa externa de um processo ou de um movimento;
- (v) o que, com a sua decisão, determina movimentos ou mudanças;
- (vi) aquilo de que parte um processo de conhecimento.

Segundo Robert Alexy, para se analisar a estrutura da norma de direito fundamental, é necessário efetuar uma distinção entre *regras* e *princípios*, sendo essa diferenciação “*a base da teoria da fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais e uma chave para a solução de problemas centrais da dogmática dos direitos fundamentais*”⁹⁰.

Referida distinção constitui a estrutura normativo-material dos direitos fundamentais, sendo necessária, portanto, de acordo com o autor, uma diferenciação precisa e sistemática entre *princípios* e *normas*.

Alexy trata *regras* e *princípios* sob o conceito de *norma*, pois ambos dizem o que deve ser. Para ele, *princípios* e *regras* são razões para juízos concretos de *dever-ser*, sendo que sua distinção é entre duas espécies de *normas*, sendo o mais comum utilizado para distingui-los o da generalidade, segundo o qual “*princípios são normas com grau de generalidade relativamente alto, enquanto o grau de generalidade das regras é relativamente baixo*”⁹¹.

⁸⁹ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. Tradução de Alfredo Bosi. 21ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

⁹⁰ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 85.

⁹¹ Ibid, p. 87.

Para referido autor, *princípios* são “*normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes*”⁹², sendo mandamentos de otimização, por poderem ser satisfeitos em graus variados, por não depender somente das possibilidades fáticas, mas das jurídicas também, sendo estas últimas determinadas pelos *princípios e regras* colidentes.

Por sua vez, *regras* são “*normas que são sempre satisfeitas ou não satisfeitas, contendo determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível*”⁹³. Dessa forma, a distinção entre *regras* e *princípios* seria qualitativa, e não uma distinção de grau.

Contudo, quando há uma relação de tensão entre *princípios constitucionais*, o conflito deverá ser resolvido por meio de um sopesamento entre os interesses conflitantes. O objetivo será definir qual dos interesses terá maior peso no caso concreto, vez que ambos deverão ser aplicados na medida das possibilidades fáticas e jurídicas de sua realização. Assim, se isoladamente considerados, ambos os princípios conduzirão a uma contradição, por restringir as possibilidades jurídicas de realização do outro.

A solução para essa colisão “*consiste no estabelecimento de uma relação de precedência condicionada entre os princípios, com base nas circunstâncias do caso concreto*”⁹⁴. Deverão ser fixadas, ainda, as condições sob as quais um princípio terá precedência em face do outro.

Portanto, para Alexy, a *lei de colisão* é um dos fundamentos da *teoria dos princípios* por refletir a sua natureza como mandamento de otimização, por inexistir uma relação de precedência absoluta e pelo fato de que sua referência a ações e situações não são quantificáveis, constituindo, desse modo, “*a base para a resposta a objeções que se apoiam na proximidade da teoria dos princípios com a teoria dos valores*”⁹⁵.

Todas essas definições são úteis para se estabelecer qual a versão utilizada pelo Direito, em especial, pelo atual sistema jurídico brasileiro, traçando, como no exemplo

⁹² Ibid, p. 90.

⁹³ Ibid, p. 91.

⁹⁴ Ibid, p. 96.

⁹⁵ Ibid, p. 99.

analogico utilizado por Geraldo Ataliba e Celso Antônio Bandeira de Mello, que os princípios seriam os alicerces de um portentoso edifício, pilares de sustentação de uma sólida construção. Ou, ainda, pelo Professor Roque Antônio Carrazza, comparada com a *pedra de fecho* de magnífica abóbada do Convento da Batalha (ou Santa Maria da Vitória), construída no século XIV e existente até os presentes dias⁹⁶.

Afora as exortações e definições quase que poéticas dos eminentes juristas, buscando uma definição de linguagem mais rigorosa, assim define Roque Carrazza como *princípio*:

Princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam⁹⁷.

A priori e seguindo a linha kelseniana, poderia haver um conflito na existência de proposições carregadas de valores, tais como os *princípios* dentro de uma ordem jurídica positiva. Tal conflito, segundo Paulo de Barros, o jurista argentino Genaro Carrió⁹⁸ tratou de solucionar, denominando-os como compatíveis, admitindo não apenas a “*existência de princípios dentro da ordem jurídica positiva, como reconhecendo que não há qualquer desencontro entre o esquema lógico das normas e o daqueles primados*”⁹⁹.

Paulo Bonavides¹⁰⁰ ensina que a **aplicação do princípio, no plano jurídico**, passou por três fases. Na **fase jusnaturalista**, a juridicidade do *princípio* é tida como nula e duvidosa, sendo reconhecida apenas como conotação “ético-valorativa” de inspiração dos postulados de justiça.

Na **fase juspositivista**, os *princípios* iniciam o processo de normatização e são considerados como fonte subsidiária à lei. Por fim, na terceira fase, denominada de **pós-positivista**, os *princípios* passam a ter caráter de norma constitucional, sendo tratados como base normativa sobre a qual se fundamenta toda a estrutura jurídica do sistema constitucional.

⁹⁶ CARRAZZA, Roque A. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 37-38.

⁹⁷ Ibid, p. 39.

⁹⁸ CARRIÓ, Genaro. *Principios jurídicos y positivismo jurídico*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1970 *apud* CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 259/260.

⁹⁹ Ibid. p. 260.

¹⁰⁰ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 24ª ed., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 259.

Segundo Luís Roberto Barroso¹⁰¹, na fase pós-positivista, “*a Constituição passa a ser encarada como um sistema aberto de princípios e regras, permeável a valores jurídicos suprapositivos, no qual as ideias de justiça e de realização dos direitos fundamentais desempenham um papel central*”.

Contudo, a concepção trazida por J.J. Canotilho¹⁰² é a que contempla a essência desse vocábulo ao asseverar que “*princípios são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas*”.

Considerando o que foi exposto, infere-se que *princípios* são proposições gerais que informam a um determinado sistema jurídico ou ramo do direito, fixando as diretrizes que o conformarão. Por sua vez, *regras* são *normas* que prescrevem uma exigência, podendo permitir ou proibir determinada conduta.

Caso o ordenamento jurídico fosse formado somente por *princípios* ou somente por *regras*, existiriam diversos problemas, pois

Um sistema somente de regras geraria um ordenamento rígido e fechado, exigindo uma quantidade absurda de comandos para atender as necessidades naturalmente dinâmicas da sociedade - *problema que não passou despercebido a Canotilho*. Por sua vez - *assevera o mencionado constitucionalista* -, um ordenamento jurídico exclusivamente principiológico produziria insegurança, haja vista o elevado grau de abstração dos princípios, voltados de modo secundário à prescrição de comportamentos¹⁰³.

Verifica-se, portanto, que toda *regra* deve contemplar um *princípio* e, por sua vez, todo *princípio* deve conter um certo grau de *regramento* e força *normativa*, considerando que o objeto do Direito é único e indivisível.

¹⁰¹ BARROSO, Luís Roberto. *Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro* (Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo) In Revista Diálogo Jurídico, Ano I, vol. 1, nº 6, setembro de 2001, Salvador/BA, Brasil, disponível em http://www.direitopublico.com.br/pdf_6/dialogo-juridico-06-setembro-2001-luis-roberto-barroso.pdf, acesso em 12/04/2015.

¹⁰² CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 273.

¹⁰³ BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro*. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 78.

2.4 Evolução histórica dos direitos fundamentais

Os direitos fundamentais consistem em instrumentos de proteção do indivíduo frente à atuação do Estado, sendo frutos da evolução histórica e social, eis que não surgiram de uma única vez, mas foram declarados conforme as transformações da civilização humana, tendo a luta pela limitação do poder político como um dos principais fatores para o acolhimento de tais direitos.

Pode-se dizer que os direitos fundamentais são conceituados como:

(...) a categoria jurídica instituída com a finalidade de proteger a dignidade humana em todas as dimensões. Por isso, tal qual o ser humano tem natureza polifacética, buscando resguardar o homem na sua liberdade (direitos individuais), nas suas necessidades (direitos sociais, econômicos e culturais) e na sua preservação (direitos relacionados à fraternidade e à solidariedade).¹⁰⁴

Eles possuem três níveis, os quais são denominados de primeira, segunda e terceira dimensões, sendo que muitos doutrinadores utilizam o termo “geração” para caracterizá-los. Trata-se de conceituação equivocada, pois a ideia de geração remete à noção de sucessão, e os direitos fundamentais não se sobrepõem, mas se complementam. O termo “geração” somente pode ser utilizado no sentido de demonstrar que a necessidade de proteção desses direitos surgiu em diferentes momentos, como reivindicações acolhidas pela ordem jurídica.

Os direitos de **primeira dimensão** buscam proteger o indivíduo perante o Estado e dizem respeito aos direitos civis e políticos, como o direito à vida e liberdade, entre outros. A proteção a esses direitos decorreu das revoluções liberais francesas e inglesas, nas quais a burguesia reivindicava o respeito às liberdades individuais, com a consequente limitação do poder absolutista do Estado.

Tratam-se de direitos que demarcam a zona de não-intervenção do Estado na esfera individual, por serem independentes ao indivíduo.

¹⁰⁴ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005, pp. 109-110.

Já os direitos de **segunda dimensão** são aqueles que exigem uma atuação por parte do Estado, para que possa proporcionar condições mínimas de vida com dignidade, objetivando a redução das desigualdades sociais. Esses direitos marcam um novo modelo de Estado, o chamado Estado Social de Direito, e podem ser conceituados como direitos sociais, econômicos e culturais.

Por fim, os direitos de **terceira dimensão** podem ser considerados como o direito dos povos, voltados à essência do ser humano, objetivando alargar a noção de sujeito de direitos e do conceito de dignidade da pessoa humana.

Tais direitos também são conhecidos como direitos de solidariedade e fraternidade e englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, direito ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos¹⁰⁵.

Considerando todas as dimensões acima destacadas, pode-se entender que os direitos fundamentais devem ser vistos como os direitos que possuem como objetivo a proteção à dignidade, à liberdade, à propriedade e à igualdade de todos os seres humanos, sendo, portanto, imprescindíveis à condição humana e ao convívio em sociedade, conforme entendimento de Ingo Wolfgang Sarlet¹⁰⁶:

Os direitos fundamentais, como resultado da personalização e positivação constitucional de determinados valores básicos (daí seu conteúdo axiológico), integram, ao lado dos princípios estruturais e organizacionais (a assim denominada parte orgânica ou organizatória da Constituição), a substância propriamente dita, o núcleo substancial, formado pelas decisões fundamentais, da ordem normativa, revelando que, mesmo num Estado constitucional democrático tornam-se necessárias (necessidade que se fez sentir da forma mais contundente no período que sucedeu a Segunda Grande Guerra) certas vinculações de cunho material para fazer frente aos espectros da ditadura e do totalitarismo.

Uma das principais conquistas da sociedade foi a garantia dos direitos fundamentais a todas as pessoas, sem qualquer distinção. Nesse sentido, a Constituição Cidadã projetou a construção de um Estado Democrático de Direito destinado a assegurar a proteção às três dimensões dos direitos fundamentais, mediante o exercício dos direitos sociais e individuais, a

¹⁰⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 60.

¹⁰⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 70.

liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

O ambiente de trabalho pode apresentar condições insalubres, perigosas ou penosas, razão pela qual a Constituição possui como objetivo a redução ou, quando possível, a neutralização dos riscos laborais, nos termos do inciso XXII, do artigo 7º.

Trata-se, portanto, de um direito de segunda dimensão, não envolvendo apenas aspectos econômicos, mas também a saúde e a integridade física do trabalhador. Desse modo, deve-se buscar a efetivação desse comando constitucional, por meio de medidas que, de fato, minimizem os riscos inerentes ao trabalho, vez que é a única forma de garantia da saúde, da integridade física e da dignidade dos trabalhadores¹⁰⁷.

2.5 Concepção dos direitos fundamentais e sua relação com os direitos sociais

Os direitos fundamentais objetivam a consagração e o respeito da dignidade da pessoa humana, por meio da limitação do poder do Estado, bem como conferindo medidas que visam ao pleno desenvolvimento da personalidade humana.

O marco desses direitos foi a promulgação da Declaração Universal de Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948, pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas - ONU.

Essa declaração introduz a concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos. Universalidade, porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade.

¹⁰⁷ ROSSAGNESI, Reinaldo César. *O meio ambiente de trabalho e a garantia constitucional da redução dos riscos de acidentes*. São Paulo: LTr, 2004, p. 33.

Indivisibilidade, porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais – *e vice-versa*. Quando um deles é violado, os demais também o são.

Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. Consagra-se, desse modo, a visão integral dos direitos humanos.

Considerando a necessidade de implementação dos direitos consubstanciados nessa declaração, foram publicados o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1963.

A elaboração de dois tratados, e não de apenas um, compreendendo o conjunto dos direitos humanos segundo o modelo da Declaração Universal de 1948, foi o resultado de um compromisso diplomático.

As potências ocidentais insistiam no reconhecimento, tão-só, das liberdades individuais clássicas, protetoras da pessoa humana contra os abusos e interferências dos órgãos estatais na vida privada. Já os países do bloco comunista e os jovens países africanos preferiam colocar em destaque os direitos sociais e econômicos, que têm por objeto as políticas públicas de apoio aos grupos ou classes desfavorecidas, deixando na sombra as liberdades individuais.

Ao se confrontar com o conteúdo da Declaração Universal dos Direitos Humanos e de referidos pactos com a Constituição Federal de 1988, verifica-se que a Magna Carta contempla tais direitos, reconhecendo-os como direitos fundamentais inerentes à garantia da dignidade humana.

O ordenamento jurídico pátrio reconhece a dignidade como qualidade intrínseca da pessoa humana em sua realização existencial, sendo um direito irrenunciável e inalienável, nos termos do artigo 1º, III, da Constituição Federal, implicando uma reciprocidade indissociável com o princípio da solidariedade social no Estado Democrático de Direito, na medida em que referidos princípios constituem os elementos nucleares dos direitos fundamentais.

O direito fundamental à dignidade da pessoa humana compreende uma série de direitos derivados, como o direito à vida, segurança, propriedade, liberdade e igualdade. Baseado nesse princípio, é possível compreender todos os direitos e garantias fundamentais estabelecidos nas Constituições dos Estados Democráticos.

As garantias direcionadas à efetividade desse princípio vinculam o Estado, os indivíduos e a sociedade em geral. A sua proteção está intimamente atrelada à promoção da justiça social, justamente por incorporar a proteção não apenas do indivíduo, mas da sociedade como um todo, implicando a *“ampliação não apenas de uma concepção de ser humano, mas dos vínculos intersubjetivos de solidariedade que devem constituir a humanidade enquanto uma comunidade planetária*¹⁰⁸”.

A solidariedade, de acordo com Fábio Konder Comparato, *“prende-se à ideia de responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social”*¹⁰⁹. O fundamento ético desse princípio encontra-se na ideia de justiça distributiva, entendida como a necessária compensação de bens e vantagens entre as classes sociais, com a socialização dos riscos normais da existência humana.

Com base ainda nesse princípio, passaram a ser reconhecidos como direitos humanos os chamados direitos sociais, que se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social àqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente.

Assim, os direitos sociais englobam, de um lado, o direito ao trabalho e os diferentes direitos do trabalhador assalariado; de outro lado, o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o direito à educação; e, de modo geral, como se diz no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no artigo 11, *“o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”*.

¹⁰⁸ GARCIA, Bianca Zalmora. GODOY, Edvania Fátima Fontes de. *“Multiculturalismo e a Indissociabilidade entre os Princípios da Dignidade da Pessoa Humana e da Solidariedade Social no Estado Democrático de Direito”*. In Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, disponível em <http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/bianco.pdf>, acesso em 09.07.2015, p. 58.

¹⁰⁹ *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 78.

Miguel Horvath Júnior assevera que a solidariedade social é o princípio “*no qual o Estado, como emanção da vontade de seus integrantes, tem o dever de garantir a todos os cidadãos os meios necessários para o efetivo gozo dos direitos civis e políticos*”¹¹⁰.

É necessário, portanto, que o Estado implemente medidas que visem à redistribuição da renda, evitando que qualquer cidadão viva abaixo de um nível social minimamente satisfatório. Nesse cenário, surge o sistema de Seguridade Social, que consiste no conjunto de ações voltadas para a efetivação de instrumentos voltados para a área da saúde, previdência e assistencial social.

Para Jediael Galvão Miranda¹¹¹, existe uma correlação entre a dignidade da pessoa humana e a Seguridade Social, vez que:

(...) a dignidade da pessoa humana é valor fundamental que dá suporte à interpretação de norma e princípios da seguridade social, de molde a situar o homem com o fim de seus preceitos, e não como objeto ou instrumento. Em tema de seguridade social, garantir o mínimo existencial (um dos núcleos do princípio da dignidade humana) significa proporcionar condições materiais mínimas (prestações e serviços) para assegurar subsistência digna e vida saudável ao indivíduo atingido por determinadas contingências sociais.

Podemos concluir, portanto, que o Estado Democrático de Direito Brasileiro possui como finalidade a solidariedade e a justiça social, tendo como elemento norteador o princípio da dignidade da pessoa humana.

Um dos sistemas criados para a consecução desta finalidade é a Seguridade Social, que pretende alcançar uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos, de acordo com os preceitos estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal.

¹¹⁰ ***Direito Previdenciário***, 9ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 397.

¹¹¹ MIRANDA, Jediael Galvão. ***Direito da Seguridade Social***. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 24.

2.6 Proteção normativa acerca do meio ambiente laboral e a saúde do trabalhador

Conforme visto, após a Segunda Guerra Mundial, surgiu a necessidade de proteção de direitos que objetivassem as necessidades coletivas (direitos da terceira geração).

No Brasil, a primeira iniciativa de proteção desses direitos foi decorrente da edição da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente. O artigo 3º, inciso I, dessa norma estabeleceu como meio ambiente o *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*.

Essa proteção somente foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que consignou, em seu artigo 225, que *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*.

Trata-se, portanto, de um direito de caráter difuso, por ser indivisível e que privilegia a dignidade da pessoa humana, pois é a pessoa humana a destinatária da norma. Nota-se que *todos* têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, a norma é aplicada a brasileiros e estrangeiros residentes no país, nos termos do artigo 5º da Carta Magna.

O bem protegido é de uso comum do povo, o qual é insuscetível de apropriação privada, por pertencer a toda coletividade. A finalidade dessa proteção é garantir vida com qualidade, a qual está atrelada não apenas ao princípio da dignidade da pessoa humana, mas também às diretrizes estabelecidas no artigo 6º da Constituição, que prevê os valores mínimos para que o ser humano desfrute de uma vida digna.

Busca-se a proteção preventiva do meio ambiente, o que demonstra uma preocupação com as futuras gerações, mediante a implementação de medidas mitigatórias de danos passíveis de precisa prevenção, considerando a possibilidade de antever os nexos de causalidade suficientes para identificação de impactos futuros.

A definição de **meio ambiente** é ampla, a qual abrange, segundo Adilson Sanches¹¹²:

- (i) o meio ambiente natural, o qual é constituído pela flora e fauna;
- (ii) o meio ambiente artificial, o qual consiste no conjunto de edificações e equipamentos públicos;
- (iii) o meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, cultural e artístico;
- (iv) o patrimônio genético, o qual compreende a preservação da vida em todas as suas formas; e, por fim,
- (v) o meio ambiente do trabalho, o qual é objeto do presente estudo.

O **meio ambiente do trabalho** compreende o local em que o homem desenvolve suas atividades laborais e onde passa grande parte de sua vida, *“cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores”*¹¹³.

A preocupação com o meio ambiente do trabalho surgiu com o desenvolvimento da sociedade, principalmente após a Revolução Industrial, momento em que houve a degradação do meio ambiente, considerando a adoção de práticas que visavam à expansão do capitalismo, visto que se buscava a máxima eficiência da produção em larga escala, sem qualquer preocupação com os consequentes problemas à saúde do trabalhador que essa prática ocasionava.

O inciso VIII, do artigo 200, da Constituição Federal, atribui ao Sistema Único de Saúde - SUS a colaboração na proteção do meio ambiente do trabalho e confere como direito dos trabalhadores a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, bem como o adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, nos termos dos incisos XXII e XIII, do artigo 5º, da Magna Carta.

Esses dispositivos preveem, segundo Celso Antonio Pacheco Fiorillo, a tutela imediata do meio ambiente do trabalho, sendo que a tutela mediata está prevista no artigo 225

¹¹² In *A contribuição social ambiental – Direito ambiental do trabalho*, São Paulo: Atlas, 2009, pp. 13-14.

¹¹³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14ª ed. rev. ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 53.

da Constituição. Busca-se a proteção da saúde da pessoa humana, vez que toda pessoa tem direito a uma vida digna¹¹⁴.

O meio ambiente do trabalho é regulado pela Consolidação das Leis do Trabalho e pela Portaria MTE nº 3.274/78, que aprova diversas Normas Regulamentadoras – NR's relativas à segurança e medicina do trabalho, as quais preveem formas de conservação do meio ambiente e prevenção de acidentes e doenças do trabalho.

Segundo Alice Monteiro de Barros¹¹⁵,

No meio ambiente do trabalho, o meio jurídico tutelado é a saúde e a segurança do trabalhador, o qual deve ser salvaguardado das formas de poluição do meio ambiente laboral, a fim de que desfrute de qualidade de vida saldável, vida com dignidade.

Ressalta-se que a proteção ao meio ambiente laboral difere da tutela ao direito do trabalho, porque aquela objetiva a saúde e a segurança do trabalhador, para que o ele possa desfrutar de qualidade de vida, valorizando o trabalho humano, enquanto que a última possui como fim a tutela das relações de trabalho, ou seja, aquela em que há prestação de serviços, podendo ser ou não subordinado.

Assim, pode-se inferir que não importa o local em que trabalho é realizado. Existindo trabalho humano prestado, o ambiente em que ele é exercido deve ser protegido, vez que seu propósito é assegurar a tutela constitucional da saúde, que é direito de todos e dever do Estado, mediante a implementação de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, consoante determinação do artigo 196 da Constituição Federal.

Trata-se de uma definição geral, visto que as regras concernentes à prevenção de acidentes e proteção à saúde do trabalhador, prevista na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, não são somente aplicadas às relações de trabalho. De acordo com Celso Antonio Pacheco Fiorillo,

(...) toda vez que existir qualquer trabalho, ofício ou profissão relacionada à ordem econômica capitalista, haverá a incidência das normas destinadas a garantir um meio

¹¹⁴ Ibid. p. 616.

¹¹⁵ *Curso de Direito do Trabalho*, p. 850.

ambiente do trabalho saudável e, por consequência, a incolumidade física e psíquica do trabalhador¹¹⁶.

Diante do exposto, percebe-se que a legislação concernente à proteção ao meio ambiente laboral prescinde do princípio da prevenção, sustentáculo do direito ambiental.

A abordagem preventiva é a mais adequada, pois sempre que ocorre o dano há, consequentemente, um custo a ele atrelado. E é justamente isso que a concepção do Fator Acidentário de Prevenção objetivou: a prevenção dos acidentes de trabalho mediante a adoção de medidas que visem à segurança e à saúde no meio ambiente de trabalho.

¹¹⁶ Ibid, p. 618.

CAPÍTULO III A INTRODUÇÃO DO FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

3.1 Histórico e Evolução Legislativa

O Fator Acidentário de Prevenção foi incluído em nosso ordenamento por força da Medida Provisória nº 83/2002, posteriormente convertida na Lei nº 10.666/2003. Os indicadores de frequência, gravidade e custo, que compõe referido fator, foram propostos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), por força da Resolução da 16ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho, realizada em Genebra em 15 de outubro de 1998¹¹⁷.

De acordo com essa resolução, as estatísticas de lesões profissionais deveriam fazer parte de um vasto programa de estatísticas de segurança e saúde no trabalho, sendo que tais indicadores foram considerados indispensáveis para a elaboração de programas eficazes de prevenção de acidentes de trabalho, bem como para o respectivo controle.

Assim, cada país, nos termos da resolução, deveria procurar desenvolver um programa completo de estatísticas da segurança e da saúde no trabalho, incluindo as doenças e as lesões profissionais. O objetivo desse programa seria a criação de uma base estatística adequada respondendo às necessidades dos diferentes utilizadores, considerando as condições e necessidades nacionais específicas. Um dos principais elementos do programa deveria consistir nas estatísticas das lesões profissionais, as quais deveriam basear-se em fontes de informação diversificadas e serem susceptíveis de utilização conjunta com outros indicadores econômicos e sociais adequados.

Esses indicadores foram analisados em diversos estudos da organização e foram criados como forma de harmonizar e tornar mais efetivo os registros dos acidentes de trabalho e das doenças ocupacionais, como uma ferramenta de prevenção.

Por outro lado, a NBR nº 14.280/99 sugere, como forma de aferir a acidentalidade a

¹¹⁷ <http://www.ilo.org/public/portugue/bureau/stat/res/accinj.htm>, acesso em 19.07.2015.

partir de taxas de frequência, taxa de gravidade e medidas de avaliação da gravidade, que consiste no número médio de dias perdidos em consequência de incapacidade temporária total ou permanente.

Contudo, referida medida não foi uma novidade legislativa, vez que a Lei nº 7.787, de 30 de junho de 1989, consignou, em seu artigo 4º, que a empresa cujo índice de acidente de trabalho fosse superior à média do respectivo setor sujeitar-se-ia a uma contribuição adicional de 0,9% a 1,8%, para financiamento do respectivo seguro.

Posteriormente, a Lei nº 8.212/1991 conferia, no §3º, do artigo 22, ao Ministério da Previdência Social, a possibilidade de alterar o enquadramento das empresas, para fins de contribuição previdenciária, com a finalidade de estimular investimentos em prevenção de acidentes.

Ressalta-se que essas disposições nunca chegaram a ser implementadas por falta de ferramentas, razão pela qual, em 1998, houve uma tentativa, por parte do Conselho Nacional da Previdência Social – CNPS, por força da Resolução nº 1.101, por meio da qual foi por ela apresentada a sistemática proposta para elaboração dos Indicadores de Acidente de Trabalho, consubstanciada no documento “*Metodologia para Avaliação e Controle dos Acidentes de Trabalho*”.

O objetivo do referido trabalho foi identificar as atividades econômicas que apresentavam maior índice de acidentalidade, tendo em vista os riscos laborais inerentes ao âmbito de atuação de cada segmento e aperfeiçoar o enquadramento dos ramos de atividade econômica por grau de risco, para fins de incidência de contribuição previdenciária.

A justificativa para o seu desenvolvimento foi a grave comoção social provocada pela atual situação dos riscos nos ambientes de trabalho no Brasil, expresso pelo número de acidentes do trabalho verificados ano a ano, considerando os prejuízos causados à qualidade de vida dos trabalhadores brasileiros e os custos em que incorrem as políticas públicas na área social.

Esse documento trazia, ainda, alguns esclarecimentos sobre os indicadores de frequência, gravidade e custo, e estipulava que:

A metodologia ideal é aquela que permite o estabelecimento de valores limite para o enquadramento das atividades econômicas em cada grau de risco. Dessa forma, cada atividade econômica será avaliada, segundo os indicadores calculados, chegando-se a um diagnóstico final de enquadramento. No primeiro momento, os resultados obtidos permitirão a correta classificação das atividades econômicas por risco e, a partir de então, servirão como controle e rotina para identificação de mudanças de comportamento, incluindo possíveis mudanças de enquadramento. Como metodologia proposta, tem como objetivo controlar o auto enquadramento das empresas nos graus de risco, será utilizado todo o universo de dados coletados.

Embora fosse uma excelente ideia, referida regulamentação não cumpriu o seu objetivo, pois se baseava apenas nos acidentes notificados, de forma que aquelas empresas que omitiam a informação seriam beneficiadas pela proposta.

Ocorre que, no ano de 2003, houve um resgate de parte desse trabalho com a edição da Medida Provisória nº 83, de 12 de dezembro de 2002, posteriormente convertida na Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, que estabeleceu, em seu artigo 10, a hipótese de redução ou majoração da contribuição previdenciária destinada ao custeio de acidentes do trabalho.

Esse dispositivo possibilitou a flexibilização das alíquotas de GIL-RAT, mediante o 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 a serem calculados consoante metodologia aprovada pelo Conselho Nacional da Previdência Social – CNPS.

Contudo, a regulamentação mencionada nesse dispositivo somente ocorreu por meio da Resolução CNPS nº 1.236/04. Essa resolução sugeriu que os acidentes de trabalho não fossem apenas considerados pelo INSS em razão das CAT's emitidas, mas que fosse utilizada uma metodologia que efetuassem um estudo epidemiológico entre os Códigos Internacional de Doenças – CID's mais frequentes na Classificação Nacional das Atividades Econômicas – CNAE's existentes.

Essa metodologia baseou-se no fato da existência de acidentes que não eram notificados pelos empregadores, razão pela qual se entendeu que a CAT não poderia ser o único meio confiável para fins de aferição do índice de frequência.

Essa resolução sugeriu a revisão do enquadramento das empresas nas alíquotas do GIIL-RAT (1%, 2% e 3%) estabelecidas no Anexo X, do Decreto nº 3.048/99. Referida revisão somente ocorreu em 2007, com a edição do Decreto nº 6.042.

Posteriormente, foi publicada a Resolução CNPS nº 1.269, em 21.02.2006, que alterou o Anexo disponibilizado na resolução anterior, considerando os avanços dos estudos efetuados até então.

Ocorre que o FAP propriamente dito carecia de regulamentação, motivo pelo qual foi publicado o Decreto nº 6.042/2007, que alterou o Regulamento da Previdência Social, incluindo o artigo 202-A.

Esse Decreto regulamentou a nova caracterização dos acidentes de trabalho pelo INSS por meio da aplicação do NTEP, trazendo, em seu Anexo II, a relação entre os CID's de maior ocorrência nas respectivas subclasses CNAE's e, no Anexo V, o reenquadramento das alíquotas básicas do GIIL-RAT.

Foi então fixado prazo até 31.12.2006 para divulgação da avaliação de desempenho das empresas de acordo com a subclasse CNAE e, até 31.05.2007, o FAP individualizado por empresa, o qual poderia ser contestado em até 30 (trinta) dias da data de sua divulgação¹¹⁸.

Ocorre que o Ministério da Previdência Social não conseguiu efetuar todos os cálculos necessários para a disponibilização do FAP na data estabelecida, razão pela qual o FAP não pode ser aplicado a partir de 2007.

Considerando esse fato, foi publicado o Decreto nº 6.257/07, que determinou a

¹¹⁸ Era o que determinava o art. 4º do **Decreto nº 6.042/2007**:

Art. 4º A aplicação inicial do disposto no **art. 202-A** fica condicionada à avaliação do desempenho das empresas até 31 de dezembro de 2006.

§ 1º Para os fins do disposto no *caput*, o Ministério da Previdência Social disponibilizará na Internet, até 31 de maio de 2007, o rol das ocorrências relativas ao período de 1º de maio de 2004 a 31 de dezembro de 2006 que serão consideradas, por empresa, para o cálculo do respectivo FAP.

§ 2º A empresa será cientificada da disponibilização dos dados a que se refere o § 1º por meio de ato ministerial publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º A empresa poderá, no prazo de trinta dias contados da publicação do ato a que se refere o § 2º, impugnar, junto ao INSS, a inclusão de eventos que tenham sido relacionados, demonstrando as eventuais impertinências.

divulgação dos dados em setembro de 2008, sendo que o FAP passaria, então, a ser aplicado a partir de janeiro de 2009. Contudo, mais uma vez, o Ministério da Previdência Social não pode cumprir os prazos estabelecidos, motivo pelo qual o Decreto nº 6.577 foi publicado em 26.09.2008.

Esse Decreto conferiu à Previdência o prazo de mais 01 (um) ano de trabalho para a divulgação dos dados relativos ao FAP, que passariam a ser disponibilizados em setembro de 2009, para aplicação a partir de janeiro de 2010.

E foi exatamente isso o que ocorreu. O primeiro ano de divulgação dos dados dos índices de frequência, gravidade e custo, por atividade econômica, considerados para o cálculo do FAP, ocorreu em 2009, consoante a publicação da Portaria Interministerial MPS/MF nº 254, de 24 de setembro.

O FAP foi, então, disponibilizado pela primeira vez, na página eletrônica do Ministério da Previdência Social, no dia 30.09.2009.

Nesse primeiro ano, alguns problemas relacionados à divulgação de todos os dados ocorreram, os quais foram solucionados pela Previdência. Contudo, o que importa para o presente estudo é saber que referida metodologia tem sido aplicada desde 2010.

3.2 Fundamentos e finalidade jurídicos da aplicação do FAP

O FAP consiste em um multiplicador a ser aplicado sobre as alíquotas do GIIL-RAT, que correspondem aos percentuais de 1%, 2% ou 3%, dependendo do grau de risco da atividade econômica, incidente sobre a folha de salários das empresas.

Referido índice foi criado com o objetivo de custear as aposentadorias especiais e os benefícios decorrentes de acidentes de trabalho e encontra-se previsto no art. 202-A do Decreto nº 3.048/99, *in verbis*:

Art. 202-A. As alíquotas constantes nos incisos I a III do art. 202 serão reduzidas em

até cinquenta por cento ou aumentadas em até cem por cento, em razão do desempenho da empresa em relação à sua respectiva atividade, aferido pelo Fator Acidentário de Prevenção - FAP. (Incluído pelo Decreto nº 6.042, de 2007).

§ 1º O FAP consiste num multiplicador variável num intervalo contínuo de cinco décimos (0,5000) a dois inteiros (2,0000), aplicado com quatro casas decimais, considerado o critério de arredondamento na quarta casa decimal, a ser aplicado à respectiva alíquota.

Buscou-se, com a criação do FAP, incentivar a melhoria das condições de trabalho e da saúde do trabalhador, estimulando as empresas a implementarem políticas mais efetivas de saúde e segurança no trabalho para reduzir os índices de acidentalidade.

Com a sua aplicação, as empresas que possuem maior nível de acidentalidade em uma subclasse CNAE, contribuem mais, enquanto as empresas com índices de acidentalidade inferiores, terão uma diminuição no valor de sua respectiva contribuição.

O FAP será aplicado sobre os respectivos percentuais de contribuição de cada atividade econômica, segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, que sofreu a sua última revisão com o Decreto nº 6.957/2009.

Com essa metodologia, a aplicação do FAP poderá reduzir a alíquota relativa ao GIL-RAT para as empresas que registrarem queda no índice de acidentalidade e doenças ocupacionais.

Por sua vez, as que apresentarem maior número de acidentes e ocorrências mais graves terão aumento no valor da respectiva contribuição.

O aumento ou a redução do valor da alíquota dependerá do cálculo dos índices de frequência, gravidade e do custo dos acidentes ocorridos em cada empresa.

Vê-se que a aplicação de referido fator se coaduna com a redação final do inciso XXII, do artigo 7º, da Constituição Federal, considerando a necessidade de se proteger o trabalhador contra os riscos inerentes ao trabalho. Desse modo, devem ser estabelecidas políticas que objetivem condições de trabalho dignas e saudáveis, que garantam constantemente a saúde e a dignidade do trabalhador.

Tal preocupação foi consignada na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº

83/2002, justamente pelo fato de ser um dos temas de mais elevado poder aglutinador. O legislador entendeu¹¹⁹ que é responsabilidade da empresa não somente o risco ocasionado pela atividade econômica que exerce, mas as consequências das enfermidades contraídas e dos acidentes de trabalho sofridos pelos empregados.

Contudo, na prática, é o Poder Executivo, por meio do Ministério da Saúde, quem suporta as despesas médicas e hospitalares, e do INSS, em relação às incapacidades laborativas, temporárias ou permanentes e às mortes.

Desse modo, a proposta buscou introduzir mecanismos que estimulasse os empresários a investirem em prevenção e melhoria das condições do ambiente de trabalho, mediante a redução, em até 50%, ou acréscimo, em até 100%, da alíquota de contribuição destinada ao financiamento das aposentadorias especiais ou dos benefícios concedidos em razão de acidentes ou de doenças ocupacionais, conforme a sua posição da empresa na classificação geral apurada em conformidade com os índices de frequência, gravidade e custo das ocorrências de acidentes, medidas segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS.

Os índices de frequência e gravidade relacionados aos acidentes e doenças profissionais serão maiores ou menores em função do comprometimento das empresas com as normas de segurança, higiene e medicina do trabalho.

Essas normas certamente influenciarão nos índices de sinistralidade e, conseqüentemente, na despesa suportada com pagamentos de benefícios custeados pela Previdência Social ou, ainda, pela configuração de atividade especial em função do *agente de risco*, o que configurará um dos requisitos da aposentadoria especial, concedida precocemente em função dessa peculiaridade.

Pode-se, assim, asseverar que a finalidade da instituição do FAP, ao reduzir ou majorar as alíquotas do GIIL-RAT, foi a redução dos índices de acidentalidade no meio ambiente do trabalho.

¹¹⁹ Trata-se da justificativa apresentada no item 31 da Exposição de Motivos à Medida Provisória nº 83/2002:

Por via de consequência, a instituição desse fator impacta no financiamento da aposentadoria especial, por ser um multiplicador da alíquota relativa ao GIL-RAT, instituída para o financiamento desse benefício, que é devido ao segurado que tiver trabalhado, sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, conforme previsão constante no artigo 57 da Lei nº 8.213/1991.

3.3 A Metodologia do Cálculo

As diretrizes utilizadas pelo Ministério da Previdência Social para o cálculo do FAP, de acordo com o §4º, do artigo 202-A, do Decreto 3.048/99, seguem a metodologia aprovada pelo Conselho Nacional da Previdência Social, por meio da Resolução MPS/CNPS nº 1.316, de 31 de maio de 2010. A compreensão dessa metodologia é de suma importância para se analisar posteriormente as irregularidades nela identificadas.

Como será visto a seguir, o FAP é composto por três categorias de elementos:

- (i) indicadores parciais (frequência, gravidade e custo);
- (ii) os percentis de cada indicador; e
- (iii) os pesos de cada percentil.

Os indicadores parciais analisados pela metodologia de cálculo do FAP buscam retratar, da forma mais fidedigna possível, a realidade de cada empresa, razão pela qual são propriedades desejáveis a eles a relevância social, a validade e a sua confiabilidade.

Cumprir frisar que esses indicadores apenas consideram os trabalhadores com cobertura contra os riscos decorrentes de acidente do trabalho. Não são considerados nas estatísticas os contribuintes individuais (trabalhadores autônomos e empregados domésticos, entre outros), os militares e os servidores públicos estatutários.

3.3.1 Índices de Frequência

A metodologia para cálculo do FAP deverá levar em consideração para o índice de frequência os registros de acidentes e doenças do trabalho informados ao INSS por meio de Comunicação de Acidente do Trabalho - CAT e de benefícios acidentários estabelecidos por nexos técnicos pela perícia médica do INSS, ainda que sem CAT a eles vinculados, de acordo com o inciso I, do §4º, do artigo 202-A, do Decreto nº 3.048/99.

Referido indicador baseia-se no número de registros, diretos e indiretos, de acidentes e doenças do trabalho, conferindo a dimensão probabilística do acidente, equivalente ao número de eventos previdenciários, em determinado tempo, refletindo a dimensão social do acidente.

Para o cálculo desse índice, são consideradas todas as Comunicações de Acidente de Trabalho - CAT emitidas, bem como os benefícios concedidos pelo INSS nas modalidades B91 - auxílio doença acidentário, B92 - aposentadoria por invalidez acidentária, B93 - pensão por morte acidentária e B94 - auxílio acidente.

Os benefícios de natureza acidentária serão contabilizados no CNPJ ao qual o trabalhador estava vinculado no momento do acidente ou ao qual o agravo esteve diretamente relacionado.

É importante ressaltar que podem ocorrer casos de concessão de B92 e B94 sem a precedência de um B91 e sem a existência de CAT, sendo que esses casos serão contabilizados como registros de acidentes ou doenças do trabalho.

Dessa forma, para a verificação do índice de frequência a ser aplicado para determinada empresa, deverá ser aplicada a seguinte fórmula:

$$\text{Frequência} = \frac{(\text{Número de CAT}) + (B91 + B92 + B93 + B94 \text{ sem CAT}) \times 1000}{\text{Número médio de vínculos}}$$

O número médio de vínculos refere-se à 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 base considerado para o cálculo do FAP.

Além de serem utilizados na determinação de níveis de risco por atividade profissional, os indicadores de acidentes de trabalho são importantes para a identificação da ocorrência de doenças profissionais e para o direcionamento dos programas de prevenção de acidentes nas empresas, vez que a sua ocorrência leva à averiguação dos procedimentos executados com o consequente investimento para que tais fatos não ocorram novamente.

Esse indicador é também importante para o estabelecimento de ações por parte do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, sintetizando as consequências que um acidente de trabalho pode ocasionar. A partir do momento que o evento acidentário ocorre, o trabalhador pode necessitar apenas de um simples atendimento médico, retornando em seguida para o exercício de suas atividades profissionais.

Por outro lado, o evento acidentário pode ocasionar uma incapacidade temporária, situação em que o trabalhador é afastado de suas atividades profissionais por um determinado período, até que seja considerado apto para o retorno ao trabalho. Considerando essa incapacidade, a Previdência Social o divide em dois momentos: o primeiro, inferior a 15 dias, é custeado pelos empregadores, sendo que o segundo momento, a partir do 16º dia, confere ao trabalhador a tutela previdenciária, pois ocasiona o benefício de auxílio-doença.

Contudo, a incapacidade gerada pelo acidente de trabalho pode ser permanente, visto que é constatado que o empregado está incapacitado para a atividade profissional que exercia à época do acidente.

A incapacidade permanente pode ser total, uma vez que o trabalhador fica impossibilitado de exercer qualquer tipo de atividade profissional, passando a receber o benefício de aposentadoria por invalidez.

Por outro lado, caso a incapacidade seja parcial, o segurado recebe uma indenização decorrente da incapacidade ocasionada pelo acidente, sendo concedido pelo INSS o benefício de auxílio-acidente, o qual é pago mensalmente e incorporado à aposentadoria futura, embora, nesse caso, o trabalhador seja considerado apto para o desenvolvimento de outra atividade profissional.

Por fim, o último elemento computado pelo índice de frequência são os óbitos ocasionados pelos acidentes de trabalho, sendo devido aos dependentes da vítima o pagamento de benefício de pensão por morte.

3.3.2 Índices de Gravidade

O índice de gravidade busca aferir a intensidade de cada acidente ocorrido, a partir da duração do afastamento do trabalho.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho – OIT, a taxa de gravidade refere-se aos dias de trabalho perdidos. Já para o Ministério da Previdência Social – MPS, representa o tempo de duração do benefício incapacitante, considerando a expectativa de vida do beneficiário¹²⁰.

Para a apuração desse índice, de acordo com o inciso II, do §4º, do artigo 202-A, do Decreto nº 3.048/99, são considerados todos os casos de benefícios de auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez e pensão por morte que tenham sido concedidos em caráter acidentário, aos quais são atribuídos pesos diferentes em razão da gravidade da ocorrência.

Esse indicador é estabelecido a partir da multiplicação do número de ocorrências de cada espécie de benefício acidentário por um valor fixo que representa os diferentes níveis de gravidade: 0,50 para pensão por morte; 0,30 para aposentadoria por invalidez; 0,1 para afastamento temporário e 0,1 para auxílio-acidente.

Diante dessas ponderações, chega-se a este indicador, segundo a Resolução MPS/CNPS nº 1.316/2010, por meio da aplicação da seguinte fórmula:

¹²⁰ CHAGAS, Ana Maria de Resende. SALIM, Celso Antonio. SERVO, Luciana Mendes Santos. *Saúde e Segurança no Trabalho: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores*. 2ª ed. São Paulo: IPEA, Fundacentro, 2012, p. 313.

$$\text{Gravidade} = \frac{(B91 \times 0,10) + (B94 \times 0,10) + (B92 \times 0,30) + (B93 \times 0,50)}{\text{Número médio de vínculos}} \times 1000$$

A atribuição de pesos diferenciados para os eventos morte e invalidez segue indicação da NBR 14.280 - Cadastro de Acidentes do Trabalho Procedimento e Classificação.

3.3.3 Índices de Custo

Em relação ao índice de custo, serão apurados os valores dos benefícios de natureza acidentária pagos ou devidos pela Previdência Social.

Para os casos relativos aos benefícios de auxílio-doença, os valores serão verificados com base no tempo de afastamento do trabalhador, em meses e fração de mês. Já nos casos de morte ou de invalidez, parcial ou total, a análise será efetuada mediante projeção da expectativa de sobrevivência do segurado, na data de início do benefício, a partir da tábua de mortalidade construída pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE para toda a população brasileira, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos.

Trata-se da dimensão monetária do acidente que expressa os gastos da Previdência Social com pagamento de benefícios de natureza acidentária e sua relação com as contribuições das empresas.

Esse índice representa o custo dos benefícios por afastamento cobertos pela Previdência Social, razão pela qual são computados os valores pagos pelo INSS em rendas mensais de benefícios e o tempo de afastamento em meses ou fração, sendo que, para os benefícios sem data final, será atribuída a data de fim de ano como base de cálculo.

Referido índice encontra-se normatizado no inciso III, do artigo 202-A, do Decreto nº 3.048/99, e suas alíneas trazem diversas premissas para a realização do cálculo. Veja-se abaixo:

- a) B91 (Auxílio doença) – o custo é calculado pelo tempo de afastamento do trabalhador, em meses e fração de mês;

- b) B92 (Invalidez parcial ou total) e B93 (Pensão por morte) – o custo é calculado projetando-se a da expectativa de sobrevida a partir da tábua completa de mortalidade construída pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, para toda a população brasileira, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos.

Assim, o índice de custo deverá ser calculado utilizando-se a seguinte fórmula:

$$\text{Custo} = \frac{\text{Valor total de benefícios} \times 1000}{\text{Valor total de remuneração paga}}$$

O valor total dos benefícios pagos pelo INSS corresponde à soma das rendas mensais dos benefícios e considera, em seu cálculo, a duração do benefício concedido ao segurado.

Esse componente do cálculo é algo que deve ser analisado criteriosamente pelos contribuintes no momento da disponibilização do FAP. Isso porque o valor apresentado pelo Ministério da Previdência Social poderá ser posteriormente requerido judicialmente por esse órgão, mediante a propositura de ações regressivas, caso seja constatada a ocorrência de dolo por parte das empresas nos acidentes de trabalho que culminaram na concessão de benefícios em caráter acidentário.

3.3.4 Fontes de informações

O cálculo dos indicadores de frequência, gravidade e custo depende da existência de informações fidedignas para que espelhem a realidade individual de cada empresa. Referidas informações são extraídas de diversos bancos de dados, entre eles, os registros administrativos e os sistemas administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Previdência Social e Ministério da Saúde.

No âmbito do Ministério do Trabalho, tem-se como fontes de dados a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, que são considerados os pilares essenciais do sistema estatístico do país.

O objetivo de criação da RAIS foi, inicialmente, o monitoramento da entrada da mão-de-obra estrangeira no Brasil, subsidiar o controle dos registros relativos ao FGTS e a arrecadação e concessão de benefícios pelo Ministério da Previdência Social, bem como para servir de base de cálculo do PIS/PASEP.

Trata-se de uma ferramenta importante para fornecer dados para o desenvolvimento de políticas de formação de mão-de-obra, além de compor o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). É um instrumento hábil a diagnosticar os desafios enfrentados no mercado de trabalho, sendo que as informações por ele obtidas são utilizadas como indicadores de eficácia de alguns programas desenvolvidos pelo Estado.

Contempla as informações relacionadas a vínculos empregatícios celetistas e estatutários, como também de trabalhadores regidos por contratos temporários, por prazo determinado e dos empregados avulsos empregados por meio de órgãos gestores de mão-de-obra.

Por sua vez, o CAGED reúne as informações relativas ao registro permanente de admissões e demissões de empregados celetistas. É também utilizada a elaboração de estudos, pesquisas e programas ligados ao mercado de trabalho, auxiliando, na tomada de decisões, por parte do Poder Executivo, para a implantação de programas sociais.

As informações geradas por essa ferramenta são utilizadas na metodologia do FAP para fins do cálculo da taxa de rotatividade, que analisa o *turn over* de cada empresa no período base utilizado para a geração do fator.

Além dessas fontes, são importantes, também, os resultados das pesquisas censitárias realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, vez que esses dados são utilizados na composição de diversos outros indicadores, não apenas pelo fato de terem informações específicas, mas também por trazerem informações mais generalizadas.

É importante ressaltar que os resultados obtidos por meio do Censo Demográfico auxiliam na construção das tábuas de mortalidade para a estimativa da expectativa de vida da população brasileira, considerando a média nacional para ambos os sexos. Referidas tábuas

impactam nos indicadores utilizados para o cálculo do FAP, pois o Ministério da Previdência Social as utiliza para estimar a sobrevivência do segurado para determinação do tempo que determinado benefício deverá ser pago.

Nas pesquisas realizadas, são capturadas diversas informações que, se fossem utilizadas na área de saúde e segurança do trabalhador, trariam inúmeros benefícios, principalmente no mapeamento detalhado das atividades profissionais que apresentam maior índice de acidentalidade, visto que, com essas informações, poderiam ser implementadas medidas objetivando a sua redução.

3.3.5 Geração do FAP

Conforme foi visto, a implementação da metodologia do FAP busca ampliar a cultura da prevenção dos acidentes e doenças do trabalho e auxiliar na estruturação do Plano Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador – PNSST, que vem sendo conduzido mediante a atuação do Ministério da Previdência Social, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Saúde.

Esses órgãos têm buscado o fortalecimento das políticas públicas neste campo, reforçando o diálogo social entre empregadores e trabalhadores, com o objetivo de efetuar melhorias ambientais no trabalho, bem como proporcionar maior qualidade de vida para todos os trabalhadores no Brasil.

Atualmente, a Resolução MPS/CNPS nº 1.316, de 14 de junho de 2010, determina o procedimento para o cálculo desse fator. Desse modo, feita a análise de todos os coeficientes de frequência, gravidade e custo, o §2º, do artigo 202-A, do Decreto nº 3.048/99, trata da criação de um índice composto:

Art.202-A - As alíquotas constantes nos incisos I a III do art. 202 serão reduzidas em até cinquenta por cento ou aumentadas em até cem por cento, em razão do desempenho da empresa em relação à sua respectiva atividade, aferido pelo Fator Acidentário de Prevenção - FAP.

(...)

§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.

Vê-se, portanto, que a criação de um índice composto não depende apenas dos índices de frequência, gravidade e custo individualizados por empresa. Para cada um desses índices, serão atribuídos percentis de ordem para as empresas por segmento econômico, ao ser efetuada a comparação de todas as empresas dentro de uma determinada subclasse da CNAE.

Os percentis são calculados com os dados ordenados de todas as empresas dentro de uma determinada subclasse CNAE de forma ascendente e será calculado mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$$\text{Percentil} = 100 \times (\text{Nordem} - 1) / (n - 1)$$

Onde:

n: representa o número de estabelecimentos na Subclasse CNAE;

Nordem: representa a posição do índice no ordenamento da empresa na Subclasse CNAE

A partir, portanto, dos percentis de ordem, é possível obter o índice composto, mediante a atribuição de ponderações aos percentis de ordem de cada índice, por meio da aplicação da seguinte fórmula:

$$\text{FAP} = (0,5 \times \text{percentil da G}) + (0,35 \times \text{percentil da F}) + (0,15 \times \text{percentil do C}) \times 0,02^{121}$$

Um problema que pode ser identificado na geração do FAP é, se mais de uma empresa ocupar posição idêntica, ao serem ordenadas para formação dos róis (de frequência, gravidade ou custo) e cálculo dos percentis de ordem. Para solucioná-lo, o Nordem de cada empresa empatado será calculado como a posição média dentro desse grupo mediante a aplicação da fórmula:

$$\text{Nordem no empate} = \text{posição inicial do grupo de empate} + \{[(\text{número de empresas empatadas} + 1) / 2] - 1\}$$

¹²¹ Exemplo:

Suponha-se que uma empresa apresente percentil de ordem de gravidade de 30, percentil de ordem de frequência 80 e percentil de ordem de custo 44, dentro do respectivo CNAE-Subclasse, terá o índice composto calculado do seguinte modo: IC = (0,50 x 30 + 0,35 x 80 + 0,15 x 44) x 0,02 = 0,9920

Referido critério vincula-se à adequada distribuição do binômio *bonus x malus*¹²².

Quando ocorrer empate de empresas na primeira posição em um rol de qualquer um dos índices, a primeira empresa posicionada imediatamente após as posições ocupadas pelas empresas empatadas será reclassificada para a posição do Nordem no empate e as demais que estiverem em posições posteriores terão suas novas posições calculadas por processo matemático-geométrico dado pela expressão:

$$\text{Nordem Reposicionado} = (\text{Nordem Reposicionado anterior}) + \{(\text{n} - \text{Nordem no empate inicial}) / [\text{n} - (\text{número de empresas no empate inicial} + 1)]\}$$

É importante ressaltar que o Nordem Reposicionado da primeira empresa colocada imediatamente após o empate inicial equivalerá, por definição, à posição média no grupo de empate (Nordem no empate inicial). Além disso, caso ocorra empates na primeira posição (Nordem = 1) e um outro grupo de empate em posição posterior, o Nordem Reposicionado de cada empresa desse grupo equivalerá à média dos Nordem Reposicionados calculados como se não existisse o empate¹²³.

¹²² Por exemplo, se houver uma empresa na posição 199, 7 empresas empatadas na posição 200 e a próxima empresa na posição 207, o Nordem de cada uma das empresas no grupo de empate será:

$$\text{Posição no empate} + [((\text{"número de empresas empatadas"} + 1) / 2) - 1] = 200 + [((7 + 1) / 2) - 1] = 200 + [4 - 1] = 203.$$

¹²³ Exemplo: Suponha-se que, em uma SubClasse da CNAE, há 203 empresas e 196 dessas empresas não apresentam, dentro do período-base de cálculo, qualquer registro de CAT, benefício acidentário concedido sem CAT vinculada e concessão de benefício acidentário (B91, B92, B93 e B94). Então, a próxima empresa, na ordem ascendente, ocupará a posição 197 em um rol de um determinado índice. Para esse mesmo rol, foram observados que 3 empresas tiveram índices calculados iguais e ocupam as posições equivalentes às de 199 a 201.

Cálculo das posições finais no rol -

A posição média das 196 empresas empatadas equivale a Nordem no empate no início do rol = $(196 + 1) / 2 = 98,5$.

Como, por definição, as 196 empresas que têm insumos de cálculo zerados, por definição, terão FAP atribuído igual a 0,5000. Então, para redistribuir as empresas no espaço linear, será fixado como "Nordem Reposicionado (1º reposicionamento)" para a empresa que ocupa o Nordem 197 a posição equivalente à posição média do empate, ou seja, 98,5. As demais empresas, que ocupam posição entre a posição inicial de 197 a 203 (esta inclusive), serão reposicionadas segundo a fórmula de "Nordem Reposicionado". Assim, tem-se:

Posição inicial 197 => Nordem Reposicionado = 98,5 (por definição)

Posição inicial 198 => Nordem Reposicionado = $(98,5) + [(203 - 98,5) / (203 - (196 + 1))] = 115,9167$;

Grupo de empate (199 a 201)

Posição inicial 199 => Nordem Reposicionado = $(115,9167) + [(203 - 98,5) / (203 - (196 + 1))] = 133,3333$;

Posição inicial 200 => Nordem Reposicionado = $(133,3333) + [(203 - 98,5) / (203 - (196 + 1))] = 150,7500$;

Posição inicial 201 => Nordem Reposicionado = $(150,7500) + [(203 - 98,5) / (203 - (196 + 1))] = 168,1667$;

Posição inicial 202 => Nordem Reposicionado = $(168,1667) + [(203 - 98,5) / (203 - (196 + 1))] = 185,5833$;

Posição inicial 203 => Nordem Reposicionado = $(185,5833) + [(203 - 98,5) / (203 - (196 + 1))] = 203,0000$.

Nota-se que há aplicação do critério das ponderações para a criação do índice composto, o qual pondera o percentil de gravidade com 50% (*cinquenta por cento*) de importância, de modo que os eventos morte e invalidez tenham maior influência no índice composto.

O percentil de frequência recebe o segundo maior peso, 35% (*trinta e cinco por cento*) de importância, de modo que a frequência da acidentalidade também seja relevante para a definição do índice composto. Por último, é atribuído ao percentil de custo o percentual de 15% (*quinze por cento*) de importância.

As atribuições de pesos diferenciados seguem indicações das Normas Técnicas Brasileiras e, além disso, a experiência internacional mostra que os procedimentos adotados visam a prevenir ou a reduzir, prioritariamente, acidentes com morte e invalidez.

Entende-se que o elemento mais importante, preservado o equilíbrio atuarial, é dar peso ao custo social da acidentalidade. Desse modo, a morte ou a invalidez de um trabalhador que recebe um benefício menor não será tratada de forma diversa que a morte ou a invalidez de um trabalhador que recebe um salário de benefício maior.

Mediante a aplicação da fórmula para apuração do índice composto, obtém-se o valor do FAP atribuído para cada empresa, de acordo com os critérios individuais e coletivos, por Subclasse CNAE.

Com a aplicação da metodologia acima descrita, se o FAP for menor que 1,0, se estará diante do chamado FAP *bonus*, sendo que a faixa de bonificação deve ser ajustada para que o FAP esteja contido em intervalo compreendido entre 0,5 e 1,0. Esse ajuste foi possível mediante a aplicação da seguinte fórmula para interpolação:

$$\text{FAP} = 0,5 + 0,5 \times \text{IC}^{124}$$

Como houve empate de empresas na posição original de 199 até 201, o Nordem Reposicionado final de cada uma das empresas no empate equivalerá à média dos Nordem Reposicionados calculados: $(133,3333 + 150,7500 + 168,1667) / 3 = 150,7500$.

¹²⁴ Para o exemplo citado de cálculo de IC, o valor do FAP seria:

Como $\text{IC} = 0,9920$ ($\text{IC} < 1$), $\text{FAP} = 0,5 + 0,5 \times \text{IC} = 0,5 + 0,5 \times 0,9920 = 0,5 + 0,4960 = 0,9960$.

A partir do processamento do FAP 2010, vigência 2011, não foi mais aplicada a regra de interpolação para índice composto inferior a 1,0 (*bonus*).

Por outro lado, caso o FAP apurado seja superior a 1,0, este deverá ser ajustado para a faixa *malus* mediante aplicação da fórmula para interpolação. A aplicação dessa fórmula implica o cálculo do FAP em função de uma redução de 25% no valor do IC calculado:

$$\text{FAP} = \text{IC} - (\text{IC} - 1) \times 0.25$$

Caso a empresa apresente casos de morte ou invalidez permanente e seu índice composto seja superior a 1 (faixa *malus*), o valor do FAP será igual ao índice composto calculado. Esse procedimento equivale a não aplicação da redução de 25% do valor do índice composto com objetivo de provocar mobilização nas empresas, para que não ocorram casos de invalidez ou morte.

Se os casos de morte ou invalidez permanente forem decorrentes de acidente do trabalho tipificados como acidentes de trajeto, fica mantida a aplicação da redução de 25% ao valor do índice composto calculado equivalente à faixa *malus*.

É importante ressaltar que o índice composto *malus* somente passou a ser aplicado em sua totalidade (intervalo de 1 a 2) a partir do processamento ocorrido em setembro de 2010, aplicável a partir de janeiro de 2011.

Outro ponto contido na metodologia para aferição do FAP refere-se à impossibilidade de aplicação do princípio de distribuição de *bonus* e *malus* para empresas contidas em uma SubClasse CNAE que apresente quantidade de empresas igual ou inferior a 5.

A Resolução MPS/CNPS nº 1.316/2010 é clara ao determinar que, nos casos de empresas enquadradas em SubClasse CNAE contendo número igual ou inferior a 5 empresas, o FAP será por definição igual a 1,0000, ou seja, um FAP neutro.

Outra exceção contida em referida metodologia refere-se a empresas optantes pelo SIMPLES e entidades filantrópicas, as quais terão, por definição, FAP equivalente a 1,0000, ou seja, um FAP neutro.

3.4 Âmbito da acidentalidade

Inicialmente, para o cálculo do FAP, foram utilizados os dados de estudos ocorridos entre os anos de 2000 e 2004, com base em registros do Sistema Único de Benefícios (SUB), Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e da tabela de expectativa de vida do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme mencionava a Resolução MPS/CNPS nº 1.269/06.

Posteriormente, o Decreto nº 6.042/07 estipulou que a efetiva aplicação do artigo relativo ao FAP estaria condicionada à avaliação de desempenho das empresas até 31.12.2006 e disponibilizaria, na rede mundial de computadores, até 31.05.2007, o rol das ocorrências relativas ao período de 01.05.2004 a 31.12.2006, consideradas, por empresa, para o cálculo do respectivo FAP.

Contudo, em setembro de 2009, foi publicado o Decreto nº 6.957 que modificou novamente o Decreto nº 3.048/99, precisamente o §7º, do art. 202-A, abaixo transcrito:

§7º 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.

Para o cálculo anual do FAP, serão utilizados os dados dos dois anos imediatamente anteriores ao ano de processamento. Ou seja, o FAP a ser publicado em 2015, com aplicação em janeiro de 2016, levará em consideração todos os dados acidentários relativos a 2013 e 2014¹²⁵.

¹²⁵ É importante frisar que a única exceção a essa regra ocorreu no primeiro ano do processamento do FAP, divulgado em 2009 e aplicável em 2010, oportunidade em que foram utilizadas as informações de abril de 2007 a dezembro de 2008.

De acordo com o costume dos últimos anos, sua divulgação tem sido ao final do mês de setembro de cada ano, em observância à regra da anterioridade nonagesimal, passando a ser aplicado no exercício subsequente, consoante determinação do §5º, do art. 202-A, do Decreto nº 3.048/99:

Art. 202-A. (...)

§5º. O Ministério da Previdência Social publicará 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 e divulgará na rede mundial de computadores o FAP de cada empresa, com as respectivas ordens de frequência, gravidade, custo e demais elementos que possibilitem a esta verificar o respectivo desempenho dentro da sua CNAE-Subclasse.

Nota-se que os dados utilizados como fonte para a geração do FAP possuem caráter temporário. Como o universo dos dados utilizados para apuração dos índices de frequência, gravidade e custo referem-se a dados individualizados por empresa, essa temporariedade estimula o investimento em saúde e segurança no meio ambiente laboral.

Isso porque, se a um determinado empregador for atribuído o índice FAP em sua tarifação máxima (2,0000), o que impacta na majoração da alíquota relativa ao GIIL-RAT em 100%, este poderá ter essa situação modificada nos processamentos seguintes do FAP, desde que realize investimentos que contribuam para a diminuição dos acidentes de trabalho.

Esse é um dos motivos pelos quais os dados individualizados por empresa são tão importantes para a metodologia desenvolvida. Por força desse índice, o empregador sabe que tem em suas mãos, num primeiro momento, a possibilidade de ser beneficiado com a redução da alíquota do GIIL-RAT.

O acompanhamento da evolução dos indicadores de acidentes e doenças do trabalho é uma medida importante, uma vez que possibilita a implementação de políticas de prevenção mais eficientes.

Essas políticas impactarão não apenas no FAP, mas também na minimização dos riscos de eventuais ações regressivas por parte do INSS, que objetivam o ressarcimento aos cofres públicos das despesas previdenciárias decorrentes de acidentes do trabalho causados por ato ilícito.

Pode-se, portanto, inferir que referida temporariedade é necessária para que a finalidade desse instituto seja alcançada. Não haveria investimentos por parte dos empregadores em saúde e segurança no meio ambiente laboral caso a base de dados para a aferição do FAP não fosse alterada periodicamente.

3.5 Mecanismos de trava: rotatividade, mortalidade e invalidez

A taxa de rotatividade, prevista na Resolução MPS/CNPS nº 1.316/2010 do Conselho Nacional de Previdência Social, foi incluída na metodologia de cálculo para aplicação do Fator Acidentário de Prevenção.

Essa taxa consiste numa forma de evitar que as empresas que mantêm por mais tempo os seus trabalhadores sejam prejudicados por assumirem todo o risco de sua acidentalidade.

Desse modo, após a obtenção do índice do FAP, caso a empresa possua taxa média de rotatividade superior a 75% (*setenta e cinco por cento*), não terá direito à bonificação, ou seja, não terá sua alíquota de contribuição ao GIIL-RAT reduzida.

A taxa de rotatividade será definida e calculada conforme item 3.3 da Resolução MPS/CNPS nº 1.316/10, que determina:

3.3. A taxa média de rotatividade do CNPJ consiste na média aritmética resultante das taxas de rotatividade verificadas anualmente na empresa, considerando o período total de dois anos, sendo que a taxa de rotatividade anual é a razão entre o número de admissões ou de rescisões (considerando-se sempre o menor), sobre o número de vínculos na empresa no início de cada ano de apuração, excluídas as admissões que representarem apenas crescimento e as rescisões que representarem diminuição do número de trabalhadores do respectivo CNPJ.

Sendo assim, deverão ser aplicadas as seguintes fórmulas para o cálculo da rotatividade anual e média das empresas, respectivamente:

$$\text{Anual} = \frac{\text{mínimo (número de rescisões ou demissões do ano)}}{\text{Número de vínculos no início do ano}} \times 100$$

Média = média das taxas de rotatividade anuais dos últimos dois anos

As empresas que apresentarem taxa média de rotatividade acima de 75% (*setenta e cinco por cento*) somente poderão receber a redução da alíquota do FAP caso comprovem que tenham sido observadas as normas de saúde e segurança do trabalho em caso de demissões voluntárias ou término de obra.

Por outro lado, referida resolução determina também o bloqueio do FAP em casos de morte ou invalidez permanente, decorrentes de acidentes ou doenças do trabalho. Nessa situação, o valor do FAP não pode ser inferior a 1,0000 para que a alíquota da empresa não seja inferior à alíquota de contribuição da sua área econômica, prevista no Anexo V do Regulamento da Previdência Social.

Desse modo, quando ocorre o citado “bloqueio” da bonificação, o FAP a ser aplicado será equivalente a 1,0000 (FAP Neutro).

Insta ressaltar que tanto a trava de mortalidade quanto de mortalidade ou invalidez não são incluídas na fórmula de cálculo do FAP, razão pela qual não interferem no aumento ou na diminuição do índice composto.

Contudo, referidas travas prejudicam as maiores empresas, com um maior número de funcionários, pois a probabilidade de que um desses funcionários apresente uma doença relacionada ao trabalho é alta. Assim, caso ocorra um caso de morte ou invalidez acidentária no período-base de cálculo, será anulado o *bonus* e a empresa perderá o benefício que teria direito, passando a pagar a integralidade da alíquota do GUIL-RAT.

As Portarias Interministeriais publicadas anualmente pelo Ministério da Previdência Social, quando da divulgação do FAP, apresentam a possibilidade de contestar a aplicação dessas travas.

Para tanto, as pessoas jurídicas deverão comprovar a realização de investimentos em recursos materiais, humanos e tecnológicos em melhoria na segurança do trabalho, com o acompanhamento dos sindicatos dos trabalhadores e dos empregadores.

Tal comprovação deverá ser feita mediante a apresentação de formulário eletrônico denominado "*Demonstrativo de Investimentos em Recursos Materiais, Humanos e Tecnológicos em Melhoria na Segurança do Trabalho*", devidamente preenchido e homologado pelo sindicato da categoria.

A apresentação desse formulário passou a ser utilizada, inicialmente, para os bloqueios da bonificação do FAP aplicado para o ano de 2011, sendo que seu preenchimento, desde então, tem sido efetuado por meio do sítio eletrônico do Ministério da Previdência Social.

Esse documento apresenta campos que permitem que a empresa informe, de forma breve, acerca da constituição e o funcionamento da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - CIPA ou a comprovação de designação de trabalhador, conforme previsto na Norma Regulamentadora - NR 05, do Ministério do Trabalho e Emprego.

Além disso, devem ser apresentados os indicativos quantitativos e qualitativos da capacitação e treinamento dos empregados, a composição de Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT), conforme disposto na Norma Regulamentadora - NR 04, do Ministério do Trabalho e Emprego, bem como a análise das informações contidas no Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) e Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), realizados no período que compõe a base de cálculo do FAP processado.

As pessoas jurídicas devem, também, informar os investimentos realizados em Equipamentos de Proteção Coletiva –EPCs e em Equipamentos de Proteção Individual – EPIs, demonstrando o impacto da utilização de referidos equipamentos na melhoria ambiental.

Por fim, outro requisito para efetuar o desbloqueio de referida “trava” é a demonstração de inexistência de multas decorrentes da inobservância das Normas Regulamentadoras junto às Superintendências Regionais do Trabalho - SRT, do Ministério do Trabalho e Emprego.

O cumprimento desse requisito é considerado determinante para a apresentação dessa medida administrativa, pois, caso existam autuações, a empresa estará automaticamente impedida de comprovar que efetuou investimentos na segurança do meio ambiente do trabalho.

3.6 Irregularidades na aplicação do FAP

Muito tem se discutido no tocante à legalidade do FAP. Isso porque, no sistema tributário, somente é válida a exigência que decorra de lei e que defina todos os elementos que compõe a obrigação tributária, que pode ser exigida do contribuinte, bem como a forma de cálculo do valor a ser recolhido, consoante disposição do inciso I, do artigo 150, da Constituição Federal.

A competência tributária não é ilimitada, ao contrário, encontra seus limites previstos na Carta Magna, nos artigos 5º, II, e 150 a 152, representando um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Além de estar previsto constitucionalmente, as suas limitações encontram-se dispostas no Código Tributário Nacional - CTN, nos artigos 9 a 11.

O constituinte previu expressamente o princípio da legalidade entre as limitações ao poder de tributar e enumerou as respectivas exceções, vez que, consoante esse princípio, nenhum tributo poderá ser instituído ou majorado sem que seja criado por lei pela pessoa política competente.

As limitações constitucionais ao poder de tributar devem ser reguladas por lei complementar, conforme determina o artigo 146, II, da Constituição.

Esse princípio garante ao contribuinte a existência de uma lei para criar e cobrar o respectivo tributo. Não poderá ser imputada uma obrigação tributária ao contribuinte, sem a observância dessas disposições legais, sob pena de inconstitucionalidade.

Trata-se de lei em sentido restrito, ou seja, norma geral e abstrata editada pelo ente político competente, devendo explicitar o fato tributável, a base de cálculo, a respectiva alíquota ou outro critério a ser utilizado para estabelecer o valor devido pelo contribuinte. Deve, também, estabelecer os critérios para a identificação do sujeito passivo da obrigação tributária e o sujeito ativo, se diverso da pessoa pública da qual emanou a lei, nos termos do art. 146, III, a, da Constituição.

Tanto é assim que o Código Tributário Nacional determinou, nos incisos II e IV, do artigo 97, que somente lei pode estabelecer a majoração de tributos, ou a sua redução, e a fixação de alíquota do tributo da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65.

O Código Tributário Nacional também restringiu a atuação dos Decretos, vez que estes somente podem se referir ao alcance e ao conteúdo das leis em função das quais sejam expedidos, nos termos do artigo 99.

Ao tratar da possibilidade de aumento de alíquotas das contribuições, o professor Wagner Balera leciona que:

Lei que cria ou aumenta contribuições deve ter por pressupostos estudos, elaborados na seara técnica, que cabalmente demonstrem as necessidades financeiras do sistema e o destino do incremento da receita decorrente¹²⁶.

Tendo estabelecido esses parâmetros iniciais, faz-se necessário trazer ao presente trabalho a discussão quanto à legalidade do estabelecimento das alíquotas da contribuição ao SAT (atual GIIL-RAT) por força de decreto, em razão de possível contrariedade ao princípio da legalidade.

Apreciando tal questionamento, por força do Recurso Extraordinário 343.446/SC, o STF considerou que referido tributo estaria satisfatoriamente estabelecido em lei em sentido formal e material, sendo lícito o mero enquadramento das atividades econômicas nas alíquotas previstas em lei por decreto.

Em relação a esse precedente, transcreve-se o artigo publicado por meio do Informativo nº 301 do STF:

Contribuição para o SAT

O Tribunal, confirmando acórdão do TRF da 4ª Região, julgou que é constitucional a contribuição social destinada ao custeio do Seguro de Acidente do Trabalho - SAT, incidente sobre o total da remuneração, bem como sua regulamentação. Sustentava-se, na espécie, a inconstitucionalidade do art. 3º, II, da Lei 7.787/89, bem como do art. 22, II, da Lei 8.212/91, os quais, ao adotarem como base de cálculo o total das

¹²⁶ BALERA, Wagner. *Contribuições Previdenciárias*. Revista de Direito Tributário, São Paulo, volume 60, Malheiros Editores, 1993, p. 110.

remunerações pagas aos empregados, teriam criado por lei ordinária uma nova contribuição, distinta daquela prevista no art. 195, I, da CF, o que ofenderia a reserva de lei complementar para o exercício da competência residual da União para instituir outras fontes destinadas à seguridade social (CF, art. 195, § 4º c/c art. 154, I). O Tribunal afastou o alegado vício formal tendo em conta que a Constituição exige que todos *"os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios"* (CF, art. 201, § 4º, antes da EC 20/98). Rejeitou-se, também, a tese no sentido de que o mencionado art. 3º, II, teria ofendido o princípio da isonomia - por ter fixado a alíquota única de 2% independentemente da atividade empresarial exercida -, uma vez que o art. 4º da Lei 7.787/89 previa que, havendo índice de acidentes de trabalho superior à média setorial, a empresa se sujeitaria a uma contribuição adicional, não havendo que se falar em tratamento igual entre contribuintes em situação desigual. Quanto ao Decreto 612/92 e posteriores alterações (Decretos 2.173/97 e 3.048/99), que, regulamentando a contribuição em causa, estabeleceram os conceitos de "atividade preponderante" e "grau de risco leve, médio ou grave", a Corte repeliu a arguição de contrariedade ao princípio da legalidade tributária (CF, art. 150, I), uma vez que a Lei fixou padrões e parâmetros, deixando para o regulamento a delimitação dos conceitos necessários à aplicação concreta da norma. RE 343.446-SC, rel. Min. Carlos Velloso, 20.3.2003. (RE-343446)

De fato, ainda que o assunto fosse controvertido, é inegável que as alíquotas de 1%, 2% e 3% estavam previstas em lei, nos termos do artigo 22, II, da Lei nº 8.212/91.

A discussão relativa ao GIIL-RAT repetiu-se no momento em que o FAP passou a ser aplicado. Isso porque, da mera leitura do artigo 10 da Lei nº 10.666/2003, infere-se que a lei tratou de estabelecer apenas o intervalo da alíquota da contribuição relativa ao GIIL-RAT, que é calculada pela multiplicação dos percentuais de 1%, 2% e 3% pelo coeficiente denominado FAP, que varia de 0,5000 a 2,0000.

Com isso, infere-se que a lei não previu propriamente a alíquota de contribuição do GIIL-RAT, mas apenas o intervalo de sua aplicação, que pode variar de 0,5% a 6,0%, contrariando o princípio da estrita legalidade tributária, nos termos do artigo 150, I, da Constituição Federal.

E ainda que se entenda que basta a mera definição de espectro de alíquotas tão largo para que se atenda o princípio da estrita legalidade tributária, foi, ainda, alegado que a exação em foco não resiste aos ditames do próprio princípio da legalidade (artigo 5º, II, da CF) e ao princípio da separação de poderes (artigo 2º da CF), considerando que a função típica do Poder Legislativo é editar normas gerais e abstratas, ao passo que a do Poder Executivo, é de cumpri-las.

Embora o artigo 10 tenha reproduzido os percentuais de referência da contribuição e

fixado os limites máximo e mínimo de aumento e redução da alíquota, não definiu os elementos essenciais da obrigação jurídico tributária, causando insegurança jurídica ao sujeito passivo, visto que o aumento e a redução das alíquotas do GIIL-RAT ficaram a critério discricionário do Poder Executivo, por meio da edição de decreto regulamentador, afrontando o disposto no artigo 99 do Código Tributário Nacional.

Além disso, ao se analisar o artigo 202-A e respectivos parágrafos do Decreto nº 3.048/99, verifica-se que o FAP será aferido mediante metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social, que indicará a sistemática do cálculo e a forma de aplicação dos índices de frequência, gravidade e custo, além dos critérios acessórios à composição do índice.

Com isso, verifica-se que a aferição da alíquota de GIIL-RAT a ser recolhida pelo contribuinte não está prevista em lei, tendo sido delegada à norma de hierarquia inferior, uma vez que os respectivos percentuais ainda poderão sofrer alteração, podendo ser reduzidos ou majorados de acordo com o FAP, divulgado anualmente, seguindo metodologia de cálculo aprovada por Resolução do Conselho Nacional de Previdência Social, em completa afronta ao princípio da legalidade tributária.

É importante destacar que essa discussão é objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral no *Leading Case* RE 677.725, o qual se encontra aguardando julgamento.

Outro ponto discutido em referida metodologia é a ausência de divulgação de dados para verificação do número de ordem do contribuinte no ‘ranking’ de empresas da mesma Subclasse CNAE.

Para saber se sua posição no ‘ranking’ está correta, o contribuinte necessita ter acesso às informações sobre o desempenho das demais empresas da mesma Subclasse da CNAE. Ocorre que tais informações não são divulgadas pela Previdência, o que torna inviável a verificação do número de ordem atribuído ao contribuinte, pois não são disponibilizados elementos para fins de comparação dentro da Subclasse.

Mediante a ausência dessas informações, o contribuinte não consegue aferir se o

número de empresas dentro da sua Subclasse CNAE considerado no cálculo do FAP está correto e se está correto o número de ordem a ele atribuído.

Além das questões acima, foram identificados outros equívocos nos eventos computados pela Previdência Social no cálculo do FAP.

Entre eles, pode-se elencar o cômputo das Comunicações de Acidentes de Trabalho que ocasionaram afastamento igual ou inferior a 15 dias ou sem afastamento.

Isso porque se deve notar que, nesse curto período, não há qualquer benefício a ser pago. E, se não há o pagamento do auxílio-doença acidentário, não há razão para computá-lo no cálculo do FAP, vez que um dos elementos que compõem o cálculo do FAP é o fator custo. Para chegar ao FAP, são considerados como “percentis” a frequência dos acidentes, a sua gravidade e o custo que eles acarretam para o INSS.

Nesses casos, é certo que não houve o pagamento de benefício, não houve aumento de custo e, como consequência, o órgão previdenciário não incorreu em qualquer despesa em relação a esses acidentes.

Entende-se, dessa forma, que esses registros não deveriam ser computados no cálculo do FAP, razão pela qual considerá-los como válidos para a formação desse fator implica desvirtuar a própria razão de existência do GIL-RAT, antigo Seguro Acidentes de Trabalho (SAT), e macula de vícios insanáveis toda a sistemática de cálculo do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) por dois motivos: **(i)** primeiro, pelo fato de aumentar os índices individuais de cada empresa; **(ii)** segundo, por, consequentemente, impactar nos números relacionados ao seu segmento econômico (SubClasse de CNAE), gerando evidente enriquecimento sem causa da Administração em detrimento dos administrados.

Além do equívoco acima, verifica-se que a metodologia do FAP considera indevidamente os acidentes de trajeto no cálculo. Verifica-se que esses acidentes não guardam qualquer relação com o meio ambiente de trabalho e suas condições.

Levar em consideração esses eventos para o cálculo do FAP significa desvirtuar a finalidade do instituto, que é a de estimular o aprimoramento e a melhoria contínua dos

ambientes a que estão expostos os trabalhadores e penalizar empresas que deixam de adotar medidas individuais e coletivas de proteção à saúde do trabalhador e de cumprir as normas de higiene e segurança do trabalho.

Para que não haja tal desvirtuamento da finalidade do FAP, todos os acidentes que não guardam nexos com os “riscos ambientais do trabalho” ou não foram provocados pelas condições de trabalho, quais sejam, os acidentes de trajeto, devem ser excluídos.

Por fim, verifica-se que são computadas, no cálculo do FAP, as conversões de benefícios comuns para acidentários em razão do Nexo Técnico Epidemiológico (NTEP) que tenham sido impugnados administrativamente pelas empresas.

O cômputo desses benefícios no cálculo do FAP é um equívoco na metodologia, vez que as empresas não são cientificadas da conversão para a natureza acidentária.

Referido procedimento, previsto pela Instrução Normativa nº 31/2008, estabelece que a ciência da decisão de conversão da natureza do benefício previdenciário se fará: **(i)** pela entrega do Comunicado de Decisão pelo Segurado à empresa; ou **(ii)** mediante consulta ao *site* do Ministério da Previdência Social pela *Internet*.

No entanto, há de se convir que esses meios não asseguram a certeza da ciência do interessado. Primeiro, não há garantias de que o segurado entregará o Comunicado de Decisão à empresa, até porque ele não é agente público, não está vinculado à lei e, conseqüentemente, não tem obrigação legal de fazer chegar a notificação à Requerente.

Segundo, com relação a divulgação pela *Internet*, é operacionalmente impossível que as empresas mantenham-se conectadas ao *site* do Ministério da Previdência Social 24 horas por dia, 7 dias por semana, para as concessões de benefícios acidentários. Some-se a isso a dificuldade em localizar as informações, considerando as empresas que possuem grande quantidade de empregados.

Da forma acima apresentada, o desempenho da empresa como um todo será avaliado e haverá o efetivo investimento na redução dos problemas de segurança e saúde do ambiente de trabalho. Como consequência, o número de benefícios acidentários vinculados à empresa

diminuirá e, dessa forma, o FAP poderá ser reduzido.

Dessa maneira, as empresas poderão contestar administrativamente o FAP a elas atribuído perante o Departamento de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional do Ministério da Previdência Social, no prazo de trinta dias da sua divulgação oficial, nos termos do artigo 202-B do Decreto nº 3.048/99.

Insta ressaltar que somente poderão ser objeto de defesa administrativa as razões relativas a divergências quanto aos elementos previdenciários que compõem o cálculo do FAP.

Em que pese todas as discussões em relação à aplicabilidade do FAP, trata-se de uma ferramenta constitucional e legal e, acima de tudo, um dispositivo eficaz, conforme será visto no próximo capítulo, considerando toda a mudança cultural que realizou nos ambientes corporativos, bem como a influência nos índices de acidentalidade registrados.

A Lei nº 10.666/2003 contém todos os elementos inerentes à instituição do tributo. A problemática concernente à sua aplicação refere-se à forma pela qual foi regulamentada, uma vez que esta lei não é autoaplicável, carecendo, portanto, de regulamentação pelo Poder Executivo, fundamentado no art. 84, IV, da Constituição Federal.

No tocante ao exercício do chamado Poder Regulamentar da Administração Pública, José dos Santos Carvalho Filho nos traz importante lição:

(...) Modernamente, contudo, em virtude da crescente complexidade das atividades técnicas da Administração, passou a aceitar-se nos sistemas normativos, originariamente na França, o fenômeno da deslegalização, pelo qual a competência para regular certas matérias se transfere da lei (ou ato análogo) para outras fontes normativas por autorização do próprio legislador: a normatização sai do domínio da lei (*domaine de la loi*) para o domínio de ato regulamentar (*domaine de l'ordonnance*). O fundamento não é difícil de conceber: incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de alta complexidade técnica, o próprio Legislativo delega ao órgão ou à pessoa administrativa a função específica de instituí-la, valendo-se dos especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos.

Não obstante, é importante ressaltar que referida delegação não é completa e integral. Ao contrário, sujeita-se a limites. Ao exercê-la, o legislador reserva para si a competência para o regramento básico, calcado nos critérios políticos e administrativos, transferindo tão-somente a competência para a regulamentação técnica mediante parâmetros previamente enunciados na lei. É o que no Direito americano se denomina delegação com parâmetros (*delegation with standards*). Daí poder afirmar-se que a delegação só pode conter a discricionariedade técnica.

Trata-se de modelo atual do exercício do poder regulamentar, cuja característica básica não é simplesmente a de complementar a lei através de normas de conteúdo organizacional, mas de criar normas técnicas não contidas na lei, proporcionando, em consequência, inovação no ordenamento jurídico. Por esse motivo, há estudiosos que o denominam de poder regulador para distingui-lo do poder regulamentar tradicional¹²⁷.

A legislação apenas definiu o seu objetivo e o intervalo de aplicação, e não a metodologia propriamente dita, que foi definida pelo Decreto nº 6.042/2007, que introduziu o art. 202-A ao Decreto nº 3.048/99, posteriormente alterado pelo Decreto nº 6.957/2009.

Contudo, a implementação desse dispositivo somente foi possível com a delegação conferida ao Ministério da Previdência Social, que, por intermédio do Conselho Nacional da Previdência Social - CNPS, editou portarias e resoluções, as quais definiram os parâmetros necessários para a aplicabilidade da metodologia de cálculo de aferição do FAP.

Em que pese ser plenamente possível esse tipo de regulamentação, questiona-se a forma como foi efetuado, considerando que os elementos essenciais para a geração dessa exação podem ser alterados discricionariamente pelo CNPS, bem como a ausência de divulgação de todos as informações que compõem o cálculo.

¹²⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, pp. 45/46.

CAPÍTULO 4 A CONCREÇÃO EFICACIAL DO FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO

4.1 O FAP como condição de prevenção social

O Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio do Departamento de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional, tem desenvolvido políticas públicas para a promoção de um ambiente de trabalho mais seguro para os brasileiros, que têm como objetivo incentivar o investimento em saúde e segurança no trabalho, prevenção de acidentes e doenças ocupacionais.

Entre essas medidas¹²⁸, é possível citar a criação do Perfil Profissiográfico Previdenciário – PPP, bem como o Nexó Técnico Epidemiológico Previdenciário, o Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – Plansat e o Fator Acidentário de Prevenção – FAP.

O FAP alterou substancialmente os conceitos até então utilizados pela Previdência Social, na medida em que privilegia o instituto da prevenção da saúde e segurança do trabalhador brasileiro, de acordo com o artigo 10 da Lei nº 10.666/2003.

Prevenir tem a conotação de “*atalhar, frustrar, impedir, obstar; dispor com antecedência; precaver, preparar; dizer ou fazer antecipadamente ou antes que outro diga ou faça; Dispor-se, precaver-se, preparar-se*”¹²⁹. No meio ambiente laboral, prevenção exige uma ação antecipada, baseada no conhecimento dos eventuais danos que determinada atividade pode produzir, a fim de tornar improvável a ocorrência do fato que poderá ocasioná-los.

As ações preventivas, no campo da segurança e saúde do trabalhador, podem ser definidas como intervenções orientadas a evitar a ocorrência de acidentes, mediante a

¹²⁸ Informações extraídas do endereço eletrônico: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/saude-e-seguranca-do-trabalhador/politicas-de-prevencao/>, acesso em 26/07/2015.

¹²⁹ <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portuguesportugues&palavra=prevenir>>, acesso em 26/07/2015.

implementação de medidas que reduzam a sua incidência.

A manutenção da saúde é essencial para a execução das atividades de trabalho e saúde, razão pela qual deve ser compreendida como elevado grau de bem-estar físico, mental e social dos trabalhadores em todas as suas atividades, devendo-se impedir a ocorrência de qualquer dano causado pelas condições de trabalho e proteger os trabalhadores contra riscos resultantes de agentes prejudiciais à saúde.

Analisando os dados disponibilizados frequentemente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, verifica-se que os indicadores apontam para uma maior expectativa de vida dos brasileiros. Nesse ínterim, a prevenção dos acidentes torna-se uma questão estratégica para a Previdência Social, vez que busca garantir aos trabalhadores melhor qualidade de vida e proteção dos riscos de origem laboral, passando a ser um de seus objetivos precípuos.

Nessa linha de raciocínio, a Previdência Social publicou em um de seus veículos de comunicação a seguinte nota:

A implementação da metodologia do FAP servirá para ampliar a cultura da prevenção dos acidentes e doenças do trabalho, auxiliar a estruturação do Plano Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador – PNSST que vem sendo estruturado mediante a condução do MPS, MTE e MS, fortalecendo as políticas públicas neste campo, reforçar o diálogo social entre empregadores e trabalhadores, tudo afim de avançarmos cada vez mais rumo às melhorias ambientais no trabalho e à maior qualidade de vida para todos os trabalhadores no Brasil¹³⁰.

Considerando esse panorama, buscou-se o fortalecimento da cultura de prevenção no ambiente laboral, por meio de um ambiente salutar para os trabalhadores. Ou seja, objetivou-se o afastamento do viés puramente indenizatório para a implantação de um novo sistema que priorize as medidas preventivas, a fim de minimizar os custos econômicos e sociais decorrentes dos acidentes e doenças do trabalho.

Com isso, as empresas deverão estabelecer políticas internas que fortaleçam a prevenção e a redução dos acidentes que eventualmente possam ocorrer no ambiente laboral.

¹³⁰ <http://www2.dataprev.gov.br/fap/fap.htm?debug=true>, acesso em 26/07/2015.

Desse modo, a observância das Normas Regulamentadoras – NRs de Segurança e Saúde do Trabalho, elaboradas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, torna-se medida obrigatória para as empresas que pretendem reduzir os riscos de acidentes de trabalho.

Essas normas visam a regulamentar e fornecer orientações no tocante aos procedimentos obrigatórios relativos à medicina e segurança no ambiente laboral, para que a saúde e a integridade física do trabalhador seja preservada no exercício das suas funções.

Além disso, é importante a realização de investimentos em equipamentos de proteção individuais e coletivos (EPI's e EPC's), considerando que a sua utilização minimiza consideravelmente os riscos ambientais laborais, prevenindo, dessa maneira, a ocorrência de eventuais agravos à saúde do trabalhador.

Veja-se que, no caso em que as empresas recebem FAP *bonus* (inferior a 1,0000), mas que não podem se utilizar da bonificação para redução do GIL-RAT em razão da existência de acidentes que ocasionaram morte ou invalidez permanente, para afastarem esse impedimento, deverão comprovar, por exemplo, a realização de investimentos em EPI's e EPC's.

Pode-se concluir que a melhoria no ambiente laboral depende da realização de investimentos em recursos materiais, humanos e tecnológicos, bem como se faz necessária a revisão de todos os procedimentos internos para a adoção de melhores práticas de saúde e segurança, que impactaram positivamente no FAP a ser calculado anualmente.

Em que pese seu caráter preventivo, com a plena vigência do FAP, as empresas devem ater-se para eventual aumento de custos que poderão suportar em razão dos afastamentos acidentários, bem como da eventual formação de passivos trabalhistas, de elevada imprevisibilidade.

Pode-se asseverar que o empresariado poderá utilizar o FAP a seu favor, para garantir a redução de sua contribuição previdenciária, desde que invista em segurança e saúde do trabalhador, mediante a implementação de programas que disseminem práticas de qualidade de vida entre seus empregados.

Com isso, poderá tornar-se mais competitivo dentro de seu segmento econômico,

considerando que será atribuído às empresas que não investirem em medidas de prevenção FAP superior a 1,0000, podendo esse índice chegar a 2,0000, implicando a majoração da alíquota do GIIIL-RAT em até 100% (cem por cento).

Devem, portanto, ser implementados mecanismos diligentes para que os males sejam reduzidos nos locais de trabalho, que consequentemente impactaram na redução dos índices de frequência de acidentes, bem como em sua gravidade. Contudo, é importante ressaltar que não basta apenas a implementação de medidas para a redução desses índices, pois eles, por si só, não são suficientes para conferir as condições de trabalho adequadas aos trabalhadores.

É preciso antecipar-se efetivamente aos riscos e eventuais contratemplos que determinada atividade econômica pode ocasionar, vez que, em muitos casos, eles não são percebidos, impactando na adoção de medidas por parte das empresas diante do desempenho negativo nos índices de acidentalidade, aumentando sobremaneira o FAP.

Corroborando esse raciocínio, é importante trazer lição de João Augusto Ribeiro:

Estamos habituados a apagar incêndios, administrar consequências e não acostumados a gerenciar e manter os riscos de fracassos das atividades de trabalho sob controle, por meio de planejamento, engajamento com as práticas de gestão da produção, manutenção, logística; a SST aparece, via de regra, dissonante dos objetivos da empresa, interferindo no que já está definido, ou até mesmo definitivo. Atender os objetivos do FAP dependerá de um bom gerenciamento de projetos, que buscam objetivos de otimizar o uso de recursos financeiros, tempo, pessoas e segurança e saúde no trabalho, com a participação efetiva dos profissionais do SESMT, cujo resultado servirá de argumento concreto, documentado, provando a real intenção da empresa em cumprir a legislação pertinente, garantir o compromisso de manter o ambiente de trabalho seguro e levar o colaborador à cultura de boas práticas de SST¹³¹.

O FAP, portanto, é um mecanismo de prevenção social, eis que se trata de um sistema que não busca simplesmente a reparação do dano, mas o conhecimento da causalidade do acidente, trazendo as informações necessárias para apoiar a elaboração de políticas públicas de prevenção de acidentes e promoção da saúde dos trabalhadores.

Esse mecanismo gerencia os riscos nas empresas em cada Subclasse CNAE, sendo importante fonte de informações relativas à saúde e segurança, demonstrando com bastante

¹³¹ SOUZA, João Augusto Ribeiro. *Fator acidentário de prevenção e gestão de SST*. Jornal Cana, Ano 5, nº 3, 2009, p. 80.

acuracidade a capacidade potencial de geração de eventos acidentários por segmento econômico.

4.2 Aplicabilidade do princípio da isonomia tributária e as contribuições diferenciadas em razão da atividade econômica

É inegável se discutir que o Estado necessita de recursos para a manutenção de sua estrutura, conferindo aos cidadãos os serviços essenciais para a consecução do bem-estar social. Para a realização desse objetivo, faz-se necessária a cobrança de tributos, que é a principal fonte de arrecadação de receitas públicas, por meio do qual o Estado retira parte das riquezas dos particulares, mediante a implementação de um sistema normatizado e coercitivo para o financiamento de suas atividades.

Dessa forma, ao se analisar as contribuições sociais previstas no artigo 195 da Constituição Federal, se verificará que elas constituem uma espécie de tributo vinculado, tendo como principal finalidade o custeio da Previdência Social.

Entretanto, a cobrança de referidas contribuições deve ser realizada dentro de determinados parâmetros e princípios, razão pela qual, inicialmente, deve ser observado o princípio da isonomia tributária.

Esse princípio determina que não poderá ocorrer a instituição e/ou a cobrança de tributos de forma desigual entre contribuintes que se encontrem em condições de igualdade jurídica, nos termos do artigo 150, II, da Constituição Federal.

Trata-se de corolário do princípio constitucional da igualdade jurídica, previsto no *caput*, do artigo 5º, da Carta Magna, e consiste na vedação ao arbítrio do Estado, sendo considerada uma garantia assegurada ao contribuinte, com caráter de cláusula pétrea, não podendo ser abolida nem mesmo por meio de Emenda à Constituição.

A observância ao princípio da igualdade jurídica requer que as normas jurídicas não contemplem distinções que não sejam autorizadas pela própria Constituição, vez que esse

princípio objetiva tratar igualitariamente os desiguais na medida de sua desigualdade, considerando o bem comum.

A igualdade, portanto, é o alicerce do sistema constitucional pátrio e princípio básico do regime democrático e do Estado Democrático de Direito.

Outro princípio necessário a essa análise é o da equidade na forma da participação no custeio, previsto no artigo 194, inciso V, da Constituição Federal, o qual está atrelado ao senso de justiça, impondo como obrigatoriedade que o custeio da seguridade social seja feito de forma proporcional à capacidade contributiva de todos os que estão obrigados a custeá-lo.

Por força desse princípio, “(...) a contribuição empresarial tende a ter maior importância em termos de valores e percentuais na receita da seguridade social, por ter a classe empregadora maior capacidade contributiva (...)”.¹³²

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 20/98 inseriu o §9º, no artigo 195, da Constituição Federal, passando a assegurar a possibilidade de tratamento diferenciado às empresas no que tange às contribuições devidas à Seguridade Social.

Esse dispositivo estabelece que as contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de pagamento, a receita, o faturamento ou o lucro, poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

Veja que são quatro os fatores de distinção autorizados por lei: (i) atividade econômica, (ii) utilização intensiva de mão-de-obra, (iii) porte da empresa ou (iv) condição estrutural do mercado de trabalho.

Trata-se da materialização do princípio da equidade na participação do custeio, sendo que o fundamento social da cobrança dessa contribuição é o recebimento de vantagens indiretas pelo empregador (contribuinte), pois seus empregados estarão protegidos socialmente pela

¹³² CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, p. 110.

Previdência Social na ocorrência de quaisquer riscos sociais protegidos pela Constituição, conferindo-lhes o recebimento de benefícios pelo INSS.

A possibilidade de aplicação de alíquotas diferenciadas não ofende o princípio da isonomia, pois os contribuintes encontram-se em situações diversas, sendo que participarão do custeio da Previdência Social conforme a sua capacidade contributiva.

Nessa linha, a contribuição relativa ao GIIIL-RAT mostra-se alinhada a tal preceito constitucional, na medida em que possui alíquotas diferenciadas, levando-se em conta a atividade econômica preponderante da empresa.

No caso do GIIIL-RAT, as alíquotas de 1%, 2% ou 3% são atribuídas em razão do risco que a atividade econômica preponderante do contribuinte oferece à parcela dos empregados que realizam suas atividades profissionais.

A construção de alíquotas de contribuição em razão da atividade econômica, considerando o histórico de acidentalidade e incapacidade para o trabalho, implementa um princípio já utilizado na área ambiental, segundo o qual aquele que causa o dano deve arcar com o respectivo dano ocasionado.

A problemática relacionada a essa forma de contribuição, considerando o segmento econômico, é se há ou não a violação aos princípios da isonomia tributária e da equidade na forma de participação no custeio.

O princípio da igualdade perante a lei exige que as normas jurídicas não contenham distinções que não sejam autorizadas pela própria Constituição Federal, buscando tratar igualitariamente os desiguais na medida em que se desigualam.

A igualdade é o alicerce de todo arcabouço constitucional, sendo o princípio básico do Estado Democrático de Direito. É importante mencionar que não são vedadas todas as diferenciações, mas somente aquelas que possam ser arbitrárias e/ou absurdas.

Nesse sentido, pode-se asseverar que o FAP, por ser um mecanismo de calibração da contribuição relativa ao GIIIL-RAT, ao ser sopesado pelo princípio da equidade, faz subentender

que as empresas que mais oneram a Seguridade Social devem contribuir de forma majorada em detrimento das demais empresas, nas quais o dispêndio desse tipo de custo é menor.

Referida diferenciação justifica-se justamente pelo dispêndio que o sistema da Seguridade Social tem ao efetuar os pagamentos relativos ao tratamento médico do trabalhador acidentado ou acometido por moléstia laboral e com o pagamento de benefícios em caso de incapacidade permanente ou, ainda, da manutenção de sua família em caso de morte.

Contudo, é importante esclarecer que as empresas, dentro de uma mesma SubClasse CNAE, ao serem *ranqueadas* para fins de atribuição do respectivo FAP, não se encontram em situação econômica equivalente. Na realidade, é simplesmente efetuado um comparativo entre os índices de frequência, gravidade e custo, os quais serão maiores ou menores dependendo do nível de comprometimento que cada empresa possui em relação ao cumprimento das Normas Regulamentadoras de Saúde e Segurança do Trabalho.

Assim, nos termos do artigo 150, II, da Constituição, é plenamente aceitável a ideia de tributação pelo sistema *bonus-malus* instituído pelo FAP, tendo em vista que determinadas empresas, embora pertençam a um mesmo ramo de atividade, possuindo capacidade econômica, índices de produtividade e efetivo funcional similares, podem, sim, ser tributadas de forma diferenciada.

4.3 A tarifação coletiva acidentária

A aplicação do FAP baseia-se na tarifação coletiva das empresas, às alíquotas de 1%, 2% e 3%, segundo o enquadramento das atividades econômicas preponderantes (CNAE), conforme disposição do artigo 22 da Lei nº 8.212/91.

A contribuição previdenciária destinada ao GIL-RAT possui natureza de tributo parafiscal, a qual, segundo Jean Guy Marigot¹³³, é (...)

¹³³ *Apud* MELO, José Eduardo Soares de. *Contribuições Sociais no Sistema Tributário*. 6ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 104.

(...) uma técnica que, em regime de intervencionismo econômico e social, visa a criar e utilizar receitas de aplicação específicas, extraordinárias, percebidas sob autoridade, à conta de órgãos de economia dirigida, de organização profissional ou de Previdência Social, seja pelos órgãos beneficiários diretamente, ou seja pelas repartições fiscais do Estado.

Diante desse conceito, pode-se entender que a parafiscalidade é a delegação da capacidade tributária ativa de um tributo a um ente com gestão própria. Frisa-se que capacidade tributária ativa não é "competência tributária" (poder de criar tributos), cuja exclusividade pertence somente à União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

Nesse sentido, verifica-se que o GIL-RAT é uma contribuição parafiscal, uma vez que é estabelecida por lei federal (União), cujo beneficiário é o INSS (autarquia federal).

A arrecadação dessa contribuição é destinada ao custeio de atividades exercidas por entidades privadas, mas com conotação social ou de interesse público, pois:

- (i) o empregado faz jus a um seguro para atender e cobrir riscos de acidentes e doenças do trabalho;
- (ii) o responsável tributário direto é o empregador que assume os riscos do empreendimento; e
- (iii) o objeto da arrecadação deve ser obrigatoriamente destinado e vinculado à finalidade proposta, qual seja, a manutenção do seguro.

O art. 149 da Constituição Federal determina que “*compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, §6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo*”, razão pela qual referida contribuição deverá obedecer ao regime jurídico tributário.

No âmbito infraconstitucional, o inciso II, do art. 22, da Lei nº 8.212/91, estabelece alíquotas para as contribuições previdenciárias relativas ao RAT, sendo que o produto de sua arrecadação possui como destino o financiamento da aposentadoria especial e dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho.

O GIL-RAT incide sobre o total das remunerações pagas ou creditadas pelo empregador, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos, e será de:

- a) 1% para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;
- b) 2% para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio; e
- c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.

Por força desse artigo, observa-se que a fonte de custeio para a cobertura de eventos advindos dos riscos ambientais do trabalho (acidentes e doenças do trabalho), assim como as aposentadorias especiais, é baseada na tarifação coletiva das empresas, segundo o enquadramento das atividades preponderantes estabelecido conforme a SubClasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE.

Referida cobrança possui natureza extrafiscal, visto que demonstra uma preocupação do Estado com a redução dos índices de acidentalidade de um modo geral, possibilitando a majoração ou a redução da contribuição relativa ao GIL-RAT ao contribuinte.

Caberá exclusivamente ao contribuinte a adoção de práticas que reduzam ou eliminem o risco de acidentes de trabalho. Contudo, referido esforço não é único, pois o FAP ainda dependerá do seu desempenho quando comparado com as demais empresas de seu segmento econômico, considerando que o índice composto a ele atribuído dependerá da sua posição dentro da sua SubClasse CNAE.

A Constituição Federal contempla, em seu artigo 225, o direito fundamental de todos ao meio ambiente saudável e equilibrado e o dever do Estado e da coletividade em criar condições ao desenvolvimento econômico sustentável. Como visto anteriormente, o meio ambiente laboral está compreendido em tal definição, o que confere ao Estado a possibilidade de intervir no exercício da atividade econômica, a fim de implementar o modelo econômico de bem-estar prescrito nas normas constitucionais, visando à preservação da saúde de todos os trabalhadores, conferindo-lhes meio ambiente de trabalho equilibrado e saudável.

Para o cumprimento desse dever, o Estado se utiliza de normas tributárias, por serem mecanismo de maior eficácia, uma vez que, em razão de seu poder arrecadatório, compelem os contribuintes a implementarem as medidas desejadas pelo Estado. Nesse diapasão, é importante se analisar a lição de Alfredo Augusto Becker:

A principal finalidade de muitos tributos (que continuarão a surgir em volume e variedade sempre maiores pela progressividade transfigurada dos tributos de finalismo clássico ou tradicional) não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada.¹³⁴

Nesse sentido, o FAP, por ser um mecanismo de calibração criado pelo Estado, objetiva a promoção da proteção ambiental laboral e tem atuado como um instrumento eficiente para a efetivação dessa proteção, justamente por promover a implementação de medidas de proteção contra a ocorrência de acidentes, atingindo não apenas uma empresa individualmente concebida, mas todas as empresas dentro de uma mesma SubClasse CNAE, vez que acaba fomentando uma certa competição, pois as empresas não querem estar no topo da lista de empresas que possui o maior nível de acidentalidade do grupo.

4.4 Os acidentes e doenças profissionais por setor econômico

O aumento dos acidentes de trabalho demonstra a deterioração das condições laborais e o aumento dos fatores de risco relativos a determinado segmento econômico, quando efetuada a análise dos respectivos índices da mesma SubClasse CNAE.

Desse modo, as estatísticas de acidentes de trabalho devem nortear as prioridades que o Estado deve determinar para adoção das respectivas medidas preventivas.

Os riscos de ocorrência de acidentes típicos e doenças ocupacionais divergem de acordo com cada segmento econômico, em função de tecnologias utilizadas, condições de trabalho, características da mão-de-obra empregada e medidas de segurança adotadas, entre outros fatores. A natureza do risco profissional compreende (...)

¹³⁴ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 3ª ed. São Paulo: Lejus, 2002, p. 587.

(...) agentes mecânicos que, em geral, produzem efeitos de forma súbita e lesões do tipo traumáticos - *acidentes do trabalho* - e agentes físicos, químicos e biológicos, causadores de doenças profissionais. Acrescentam-se os riscos ergonômicos e, com importância crescente, fatores psicossociais com repercussão em especial sobre a saúde mental dos trabalhadores. Mudanças nas tecnologias e nas formas de organização do trabalho, informatização, descaracterização da empresa como único local de trabalho e trabalho em domicílio criam novas formas de risco (...) ¹³⁵.

Retratar a integralidade dos acidentes ocorridos nas empresas é uma tarefa muito difícil, uma vez que, deliberadamente, muitas ocorrências não são notificadas. A maioria dos países não possui um sistema eficiente de notificação dos acidentes do trabalho que abranja a totalidade das ocorrências e o Brasil não é uma exceção.

Como visto anteriormente, os acidentes de trabalho podem estar relacionados a fatores físicos, químicos, biológicos, anti-ergonômicos, psicológicos e sociais. O marco de maior evidência no estudo desses fatores ocorreu por volta de 1700, quando foram descritas doenças ocupacionais relacionadas a mais de 60 (sessenta) profissões, bem como as medidas de prevenção e tratamento para cada uma delas ¹³⁶.

Considerando-se o número de acidentes do trabalho verificados ano a ano e considerando os prejuízos causados à qualidade de vida dos trabalhadores brasileiros e os custos que tais acidentes acarretam para os cofres públicos, o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS em conjunto com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE têm priorizado a adoção de políticas que permitam avaliar e controlar a atual situação, identificando os setores que devem receber maior atenção do governo para fins de prevenção e fiscalização.

A partir dessa necessidade, a Portaria Interministerial nº 23, de 04 de junho de 1997, criou um Grupo de Trabalho, composto por técnicos do Ministério da Previdência e Assistência Social e do Ministério do Trabalho e Emprego, com o objetivo de assessorar o ministro da Previdência na avaliação do enquadramento dos ramos de atividade econômica por grau de risco, conforme as atividades preponderantes e as condições ambientais.

¹³⁵ BEDRIKOW, Bernardo; BAUMECKER, Ivone C.; BUSCHINELLI, José Tarcísio P. *Grupo técnico para definição de critérios para enquadramento dos ramos de atividade em graus de risco*, 1996, p. 9.

¹³⁶ CAMPOAMOR, Marília Marcondes. *Estudo da ocorrência de acidentes entre trabalhadores de uma indústria frigorífica do Estado de São Paulo*. Ribeirão Preto, 2006, p. 18.

A primeira etapa de trabalho desse grupo foi avaliar a situação dos acidentes de trabalho no Brasil e, a partir dessa avaliação, propor uma metodologia de cálculo de indicadores, a partir dos quais seria possível estabelecer uma classificação das ocorrências de acidente de trabalho por setores de atividade econômica.

Essa classificação serviria como subsídio para o acompanhamento da qualidade do ambiente de trabalho e para a avaliação do reenquadramento das atividades por grau de risco.

Além disso, as estatísticas oficiais de acidentes de trabalho no Brasil são as disponibilizadas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, ou seja, envolvem os acidentes ocorridos com empregados sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Fica claro, portanto, que a estatística global de acidentes de trabalho é maior, porém, não há fontes para mensurá-la.

Vejase que a Conferência Geral da OIT adotou, em 1985, a Convenção nº 160, denominada Convenção de Estatísticas do Trabalho. Os Estados que a ratificassem comprometiam-se a organizar, produzir e publicar estatísticas de lesões ocupacionais, que deveriam cobrir todo o seu território e, na medida do possível, todos os ramos de atividade econômica.

Nessa mesma conferência, foi elaborada a Recomendação nº 170 sobre estatísticas do trabalho que, em seus incisos 12 e 13, indicava aos países a produção de estatísticas sobre doenças do trabalho e acidentes de trabalho pelo menos uma vez ao ano, segundo a atividade econômica e, se possível, de acordo com as características dos empregados (sexo, grupo etário, ocupação ou grupo ocupacional e grau de qualificação), além de informações sobre os estabelecimentos.

De acordo com o Anuário Estatístico da Previdência Social, é possível se verificar a prevalência dos casos de acidentes de trabalho por atividade econômica a partir de 2009. As atividades são divididas em três grupos: Agropecuária, Indústria e Serviços, conforme sintetizado no quadro abaixo:

	Acidentes registrados com CAT			
Atividade econômica	2009	2010	2011	2012
Agropecuária	4,40%	3,90%	4%	4%
Indústria	48,00%	43,90%	47,10%	46%
Serviços	47,60%	47,30%	48,30%	50%

Nos acidentes típicos, os subsetores com maior participação nos acidentes foram ‘Comércio e reparação de veículos automotores’ e ‘Produtos alimentícios e bebidas’, de acordo com as informações abaixo, no período de 2009 a 2012:

	Acidentes típicos			
Atividade econômica	2009	2010	2011	2012
Comércio e reparação de veículos automotores		12,2	12,4	12,1
	12,30%	0%	0%	0%
Produtos alimentícios e bebidas’	11,30%	-	-	-
Saúde e serviços sociais’		10,30%	10,90%	11,60%

No mesmo período, verifica-se que as maiores participações nos casos de acidentes de trajeto foram nas atividades de ‘Comércio e reparação de veículos automotores’ e de ‘Serviços prestados principalmente à empresa’. Veja-se abaixo:

	Acidentes de trajeto			
Atividade econômica	2009	2010	2011	2012
Comércio e reparação de veículos automotores	19,20%	18,80%	18,90%	18,40%
Serviços prestados principalmente à empresa	14,30%	13,90%	13,80%	14,00%

Em relação às doenças do trabalho, verifica-se uma alternância na prevalência entre determinadas atividades. Contudo, é possível verificarmos que as atividades econômicas relacionadas ao ‘Comércio e reparação de veículos automotores’ e de ‘Atividades financeiras’ são as que possuem maior incidência de doenças profissionais, conforme pode ser abaixo observado:

Atividade econômica	Doenças do trabalho			
	2009	2010	2011	2012
Atividades financeiras	11,60%		13,00%	17,90%
Comércio e reparação de veículos automotores	11,00%	12,50%	11,10%	-
Produtos alimentícios e bebidas	-	11,00%	-	-
Fabricação de veículos e equipamentos de transporte	-	-	-	12,60%

Conforme pode ser observado, a área de serviços é a que congrega o maior percentual de acidentes, eis que o maior número de trabalhadores encontra-se nesse segmento, de acordo com o IBGE¹³⁷, pois, com o avanço da tecnologia, houve a eliminação de diversos postos de trabalho na indústria, aumento das vagas nessa área de atuação.

Na área de serviços, estão englobadas as atividades que usualmente são contratadas por meio de empresas terceirizadas, que intermediam a prestação de serviços entre o tomador de serviço e a mão-de-obra que exercerá as atividades profissionais. A empresa intermediária efetuará a contratação da mão-de-obra e manterá o vínculo de emprego com esses profissionais.

De acordo com a análise realizada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP¹³⁸, do total, 24,9% da massa de trabalhadores do país são terceirizados, conforme dados abaixo indicados:

¹³⁷ Informação obtida no seguinte sítio eletrônico:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/suppme/analiseresultados2.shtm>, acesso em 29.12.2015.

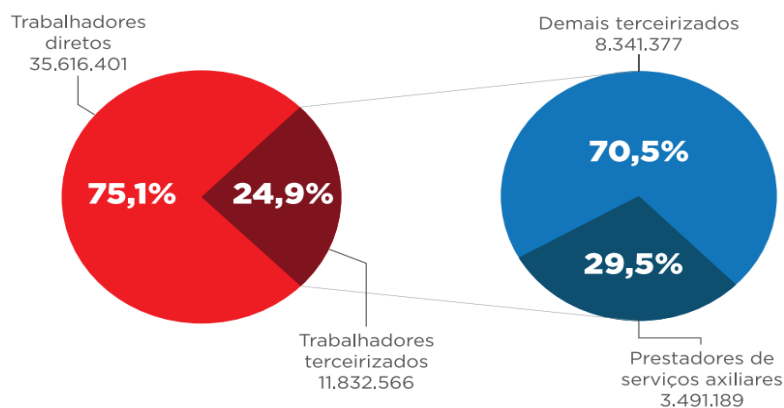
¹³⁸ Estudo disponível no sítio eletrônico

<http://www.terceirizacao.com.br/wp-content/uploads/2015/05/cartilha-nota-tecnica-regulamentacao-terceirizacao.pdf>, acesso em 29.12.2015.

RESULTADOS

A Figura 1 abaixo mostra que o Brasil tem 11,8 milhões de trabalhadores terceirizados, dos quais 29,5% são “Prestadores de Serviços Auxiliares”, como limpeza, segurança, portaria, etc.

Figura 1: Participação dos terceirizados no total de trabalhadores e Participação dos “Prestadores de Serviços Auxiliares” em relação ao total de terceirizados.



Fonte: RAIS 2013 - www.portal.mte.gov.br/caged/estatisticas/ / MTE. Elaboração: Fiesp

Os serviços de conservação patrimonial e de limpeza, serviço de segurança, serviços de manutenção geral predial e especializada, engenharias, arquitetura, serviços de telefonia, entre outros, são atividades que usualmente são objeto de terceirização.

É importante ressaltar que, atualmente, somente pode ser terceirizada a atividade meio, ou seja, aquela atividade que oferece suporte à operação principal da empresa tomadora de serviço, de acordo com as regras estabelecidas pela súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho - TST, face a ausência de legislação específica.

Com o Projeto de Lei – PL 4330 da Câmara dos Deputados, que se encontra em discussão no Senado como Projeto de Lei da Câmara - PLC 30/2015, busca-se a regulamentação dos serviços terceirizados. Uma das propostas contidas nesse projeto é a possibilidade de terceirização de todas as atividades, sejam elas inerentes, acessórias ou complementares à atividade econômica da contratante.

Caso seja aprovado, ocorrerá a majoração do número de trabalhadores nesse segmento, o que provavelmente acarretará num maior percentual de acidentes, considerando o aumento das atividades que serão passíveis de terceirização.

Tendo em vista tudo o que foi exposto até o momento, pode-se verificar que os dados estatísticos acima apresentados são de extrema importância para a Previdência Social, pois permitem o mapeamento das atividades que acarretam maior risco ocupacional a seus empregados e a consequente elaboração de políticas públicas voltadas à prevenção de acidentes nessas áreas.

Para a Organização Internacional do Trabalho – OIT¹³⁹, as estatísticas de acidentes de trabalho e doenças profissionais deveriam ser classificadas considerando não apenas o segmento econômico, mas também as características dos trabalhadores e da própria empresa, individualmente.

Esses indicadores permitem aprofundar a análise sobre o comportamento e características dos acidentes de trabalho e devem ser analisados de forma criteriosa.

4.5 O panorama dos acidentes de trabalho antes e após a implementação do Fator Acidentário de Prevenção

O objetivo precípua do FAP foi introduzir mecanismos que estimulem os empresários a investirem em prevenção e melhoria das condições do ambiente de trabalho, mediante a redução ou a majoração da alíquota da contribuição relativa ao GIL-RAT¹⁴⁰.

Considerando que a sistemática do FAP foi divulgada pela primeira vez em 2009, contemplando os dados de abril de 2007 a dezembro de 2008, o índice atribuído às empresas passou a ser aplicado em 2010.

Somente em 2010 é que as empresas passaram a sentir os impactos financeiros que a acidentalidade no ambiente laboral provocada a si mesmas ocasionou.

¹³⁹ ILO. *Recording and notification of occupational accidents and diseases. An ILO code of practice*. Geneva: International Labour Office, 1996, p. 24, disponível em http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/normativeinstrument/wcms_107800.pdf, acesso em 31/08/2015.

¹⁴⁰ Trata-se da justificativa contida no item 32 da Exposição de Motivos à Medida Provisória nº 83/2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.666/2003, que criou o FAP.

Nesse sentido, para se verificar se o FAP é ou não um mecanismo eficaz, ou seja, para, de fato, saber se a sua instituição e aplicação refletiu na redução dos acidentes de trabalho, será necessário analisar os dados estatísticos antes de sua implementação, para, então, se avaliar os impactos que essa medida trouxe para o meio ambiente laboral brasileiro.

Ao se analisar o Anuário Estatístico da Previdência Social, verifica-se que, no período de 1988 a 2006, somente eram computados para fins estatísticos os acidentes que eram registrados oficialmente, por meio da CAT – Comunicação de Acidente do Trabalho.

Até 2006, esse era o sistema de informações por meio do qual a Previdência mensurava a quantidade de acidentes em cada segmento econômico para a taxação dos graus de risco. Entretanto, esse sistema demonstrou a sua incapacidade de gerar conhecimentos epidemiológicos, pois não considerava as doenças profissionais que determinadas atividades econômicas ocasionavam e para as quais não eram emitidas as respectivas comunicações.

Além disso, a CAT somente abrangia o mercado formal de trabalho, ou seja, somente eram registradas as comunicações de acidentes para os trabalhadores devidamente registrados como empregados, o que não corresponde à realidade brasileira, uma vez que sempre houve uma grande quantidade de pessoas trabalhando informalmente.

Não se pode menosprezar o valor desse documento, por se tratar de uma importante fonte de informação do evento acidentário, mas seu valor sempre foi restrito, considerando a existência de subnotificações, pois nem todos os acidentes que ocorrem são devidamente notificados à Previdência Social.

Por outro lado, em que pese existir um grande número de acidentes não notificados, esse fato não exime a Previdência da sua responsabilidade em arcar com os custos decorrentes da concessão de benefícios aos trabalhadores acidentados/doentes, pois acabam sendo custeados pelo seguro não acidentário. É muito comum, inclusive, por parte de trabalhadores segurados, a solicitação de mudança da espécie de benefício concedido pelo INSS de regime comum para acidentário, em função desse fato.

Por fim, outra questão relativa à CAT, refere-se ao fato de ser mera fonte de informação do evento acidentário já ocorrido, gerando apenas um número estatístico, pois a sua emissão, até a implementação do FAP, nada contribuiu para a adoção de mecanismos suspensivos da causalidade acidentária.

Portanto, uma revisão do sistema CAT passa pela capacidade de ela tornar-se uma ferramenta fidedigna de informação, com ampliação de sua abrangência como instrumento de vigilância epidemiológica. Para isso, a mudança de enfoque da CAT precisaria passar por uma profunda revisão das relações institucionais entre o órgão previdenciário e o SUS, especialmente no nível municipal.

De acordo com as informações obtidas no Anuário Estatístico da Previdência Social, ocorreu no Brasil, no período de 1988 a 2013, cerca de 14.566.870 (quatorze milhões quinhentos e sessenta e seis mil oitocentos e setenta) acidentes de trabalho, conforme pode ser visto na planilha abaixo:

QUANTIDADE DE ACIDENTES DO TRABALHO

Anos	Com CAT Registrada				Sem CAT Registrada	TOTAL
	Típico	Trajetos	Doença Ocupacional	Total		
1988	926.354	60.202	5.025	991.581	-	991.581
1989	825.081	58.524	4.838	888.443	-	888.443
1990	632.012	56.343	5.217	693.572	-	693.572
1991	579.362	46.679	6.281	632.322	-	632.322
1992	490.916	33.299	8.299	532.514	-	532.514
1993	374.167	22.709	15.417	412.293	-	412.293
1994	350.210	22.824	15.270	388.304	-	388.304
1995	374.700	28.791	20.646	424.137	-	424.137
1996	325.870	34.696	34.889	395.455	-	395.455
1997	347.482	37.213	36.648	421.343	-	421.343
1998	347.738	36.114	30.489	414.341	-	414.341
1999	326.404	37.513	23.903	387.820	-	387.820
2000	304.963	39.300	19.605	363.868	-	363.868
2001	282.965	38.799	18.487	340.251	-	340.251
2002	323.879	46.881	22.311	393.071	-	393.071
2003	325.577	49.642	23.858	399.077	-	399.077

2004	375.171	60.335	30.194	465.700	-	465.700
2005	398.613	67.971	33.096	499.680	-	499.680
2006	407.426	74.636	30.170	512.232	-	512.232
2007	417.036	79.005	22.374	518.415	141.108	659.523
2008	441.925	88.742	20.356	551.023	204.957	755.980
2009	424.498	90.180	19.570	534.248	199.117	733.365
2010	417.295	95.321	17.177	529.793	179.681	709.474
2011	426.153	100.897	16.839	543.889	176.740	720.629
2012	426.284	103.040	16.898	546.222	167.762	713.984
2013	432.254	111.601	15.226	559.081	158.830	717.911

Fonte: Boletim Estatístico de Acidentes do Trabalho - BEAT, INSS, Divisão de Planejamento e Estudos Estratégicos, DATAPREV, CAT, SUB.

Trata-se de um número extremamente elevado e preocupante, vez que quase 15 (quinze) milhões de trabalhadores tiveram sua integridade física ou mental de alguma forma atingida em decorrência de um acidente ou doença do trabalho.

É importante esclarecer que os números apresentados, obtidos no Anuário Estatístico da Previdência Social, foram extraídos do Sistema Único de Benefícios – SUB e do Sistema de Comunicação de Acidente do Trabalho – CAT, desenvolvido pela DATAPREV, para processar e armazenar as informações da CAT, que são cadastradas nas Agências da Previdência Social ou pela *Internet*.

Em relação aos números concernentes ao campo “Doença Ocupacional”, ele engloba tanto as doenças profissionais quanto as doenças do trabalho, nos termos do artigo 20 da Lei nº 8.213/1991.

Outra ressalva que é importante mencionar refere-se às doenças psíquicas. Essas doenças podem tanto ser enquadradas como “Doença Ocupacional”, como também no campo “Sem CAT Registrada”, considerando a configuração da incapacidade decorrente dessas doenças como de ordem ocupacional, pela aplicação do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário pela perícia médica do INSS.

Veja-se que a Previdência Social detectou a prevalência dessas doenças em instituições bancárias e educacionais, razão pela qual, em 2009, ao efetuar a revisão do Anexo V do Decreto

nº 3.048/1999, por meio do Decreto nº 6.957/2009, majorou a alíquota do GIIL-RAT de algumas atividades econômicas ligadas a esses segmentos, conforme pode ser observado abaixo:

CNAE 2.0	Descrição	Alíquota - Decreto 6.042/2007	Alíquota - Decreto 6.957/2009
8511-2/00	Educação infantil - creche	1%	2%
8542-2/00	Educação profissional de nível tecnológico	1%	2%
6424-7/03	Cooperativas de crédito mútuo	1%	2%
6433-6/00	Bancos de desenvolvimento	1%	2%
6450-6/00	Sociedades de capitalização	1%	3%
6461-1/00	Holdings de instituições financeiras	1%	2%
6462-0/00	Holdings de instituições não-financeiras	1%	3%

Segundo a Nota Judicial nº 016/2012/DPSSO/SPPS, a Previdência Social buscou respaldo em estudos realizados em parceria entre a Secretaria de Previdência Social (SPS) e a Universidade de Brasília (UnB) para reequadramento das alíquotas do GIIL-RAT.

O estudo realizado por essas entidades recorreu ao Direito Comparado, para analisarem as alíquotas do equivalente à contribuição para o GIIL-RAT em oito países (França, Itália, Argentina, Colômbia, Espanha, México, Canadá/Alberta e Chile) entre os anos de 2004 e 2009. Observou-se que a média tarifária mínima era de 0,51% sobre a folha de salários e a máxima de 11,9%, demonstrando que, mesmo após a reclassificação do GIIL-RAT, a tarifação brasileira máxima ainda está quatro vezes inferior que a média¹⁴¹.

Esses segmentos têm impugnado administrativamente perante o INSS a concessão de benefícios acidentários a seus segurados em razão da incapacidade ocasionada por essas doenças, alegando que não são inerentes às atividades profissionais por elas desenvolvidas.

Feitas essas considerações, ao se analisar, ainda, as informações contidas no quadro acima, verifica-se que, nos anos de 1988 e 1989, foram os períodos em que houve o maior

¹⁴¹ TODESCHI, Remigio; CODO, Wanderly. *Novo Seguro de Acidente - Novo Fap*. São Paulo: LTr, 2009, pp. 100-176.

registro de acidentes de trabalho, sendo que, em 1988, foram notificados quase 01 (um) milhão de acidentes.

A partir de 1990, houve uma ligeira queda nesses números, que foram sendo reduzidos ano a ano. Um dos motivos para essa redução refere-se ao fato de que, em setembro de 1993, houve a implementação do Módulo da CAT no sistema PRISMA.

Nesse modelo, o empregador, segurado, dependente, sindicato ou o próprio Sistema Único de Saúde - SUS preenchia a CAT e a enviava ao posto do INSS para que fosse registrada. O preenchimento da CAT somente era realizado no sistema PRISMA para fundamentar a concessão de um benefício acidentário.

De acordo com esse modelo, apenas chegavam aos postos de benefícios as CAT's que, de fato, gerariam um benefício acidentário. Aquelas que não impactavam na concessão de benefícios não eram inseridas no sistema, razão pela qual não é possível ter um panorama fidedigno de todos os acidentes ocorridos nesse período, pois as CAT's que determinavam apenas assistência médica ou afastamentos de até 15 (quinze) dias não eram inseridos no sistema, por não acarretarem a concessão de benefícios por parte do INSS.

Além disso, não era possível extrair determinados indicadores para compor as demandas da Previdência Social, pois as informações eram armazenadas como texto livre.

Somente a partir de 1994 foi solicitado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social um controle maior das informações dos acidentes de trabalho que chegavam aos postos, mas que não eram inseridas no sistema.

Isso somente foi possível com a criação do Sistema Único de Benefícios – SUB, estrutura desenhada para armazenar as informações das CAT's, proporcionando ferramentas de trabalho à área de fiscalização da Previdência Social, bem como relatórios gerenciais para tomadas de decisão.

Houve, também, a reformulação no documento da CAT, o qual passou a ser disponibilizado na *Internet* em 24 de janeiro de 2000, possibilitando a sua emissão não apenas

às empresas, mas ao segurado, sindicatos e instituições de saúde, nos termos da legislação previdenciária.

Em que pese terem sido efetuadas essas mudanças no sistema para emissão da CAT, que tornaram possível uma maior acuracidade das informações dos acidentes notificados, foi, ainda, necessário solucionar o problema concernente à ausência de notificações, pois muitas empresas tinham conhecimento da ocorrência do acidente de trabalho, mas se recusavam a comunicá-lo formalmente aos órgãos públicos.

Considerando essa necessidade, o Conselho Nacional de Previdência Social aprovou nova metodologia para flexibilizar as alíquotas de contribuição do GIL-RAT, por força da Resolução nº 1.236/2004. Essa metodologia objetivou, entre outras questões, estimular o investimento dos empregadores em melhorias nos métodos produtivos e na qualificação dos trabalhadores visando a reduzir os riscos ambientais do trabalho.

A metodologia aprovada necessitava de uma nova sistemática para identificação dos acidentes de trabalho que, aliada à CAT, minimizasse a subnotificação dos acidentes e das doenças do trabalho e evitasse que a empresa fosse beneficiada por meio da sonegação de informações ao INSS.

Para tanto, foram realizados estudos aplicando fundamentos estatísticos e epidemiológicos, mediante o cruzamento dos dados da Classificação Internacional de Doenças – CID-10 e dos códigos da Classificação Nacional de Atividade Econômica – CNAE, o que possibilitou a identificação de uma forte associação entre determinados agravos com o exercício de determinadas atividades desenvolvidas pelo trabalhador.

A partir das associações entre agravo e atividade laboral, foi possível construir uma matriz, com pares de associação de códigos da CNAE e da CID-10, que subsidia a análise da incapacidade laborativa pela medicina pericial do INSS: o Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP.

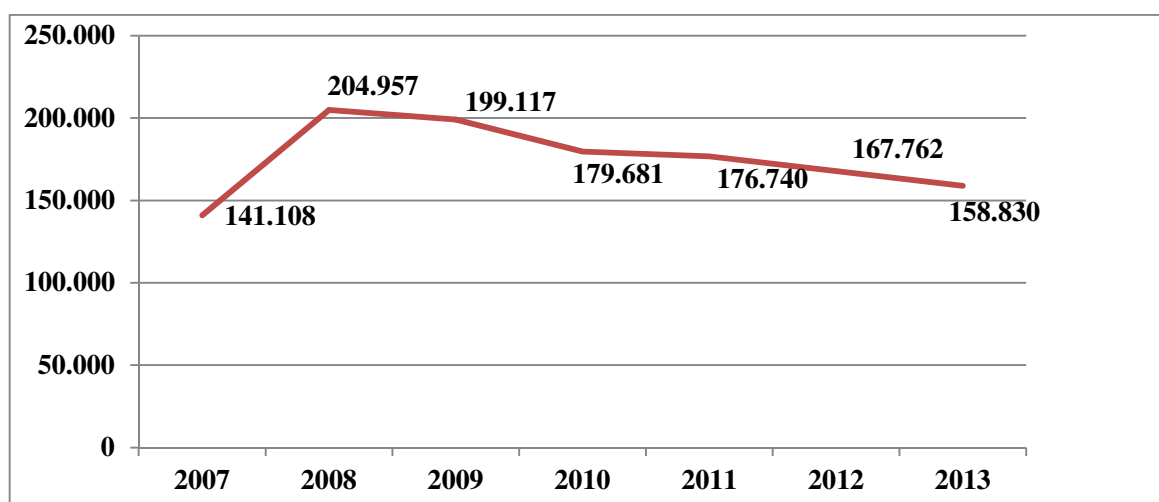
O NTEP surge como um instrumento adicional que auxilia na análise e conclusão acerca da origem da incapacidade laborativa pela perícia médica do INSS.

A aplicação desse dispositivo foi somente possível por força da Medida Provisória nº 316 de 2006, posteriormente convertida na Lei nº 11.430/2006, que possibilitou à perícia médica do INSS a caracterização de acidente de trabalho quando constatar a ocorrência do nexo técnico epidemiológico.

Desse modo, é possível a aplicação do nexo técnico quando constatada a relação entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças – CID, de acordo com a Lista “C”, do Anexo II, do Decreto nº 3.048/99.

Consoante os dados acima apresentados, é possível verificar que a aplicação dessa nova sistemática de concessão de benefícios acidentários impactou na forma em como são obtidas as estatísticas de acidentes do trabalho a partir do ano de 2007, pois o INSS passou a ter conhecimento dos acidentes/doenças profissionais não notificados formalmente pelas empresas.

Considerando a sua aplicabilidade a partir de 2007, é possível se verificar a evolução dos acidentes/doenças do trabalho subnotificados, conforme gráfico abaixo:



A partir da implementação do NTEP, a perícia médica passou a adotar três etapas sequenciais e hierarquizadas para a identificação e caracterização da natureza da incapacidade (acidentária ou não-acidentária), que podem ser caracterizadas da seguinte maneira:

1 – Identificação de ocorrência de Nexo Técnico Profissional ou do Trabalho (NTP), mediante a verificação da existência da relação “agravo – exposição” ou “exposição – agravo”, consoante consulta às Listas A e B, do Anexo II, do Decreto nº 3.048/1999;

2 – Identificação de ocorrência de Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP), mediante o cruzamento do código CNAE com o código da CID e a presença na matriz do NTEP, constante na Lista C, do Anexo II, do Decreto nº 3.048/1999;

3 – Identificação de ocorrência de Nexo Técnico Individual ou por Doença Equiparada a Acidente do Trabalho (NTI), a qual implica a análise individual do caso, mediante o cruzamento de todos os elementos levados ao conhecimento do médico-perito, da situação geradora da incapacidade e a anamnese.

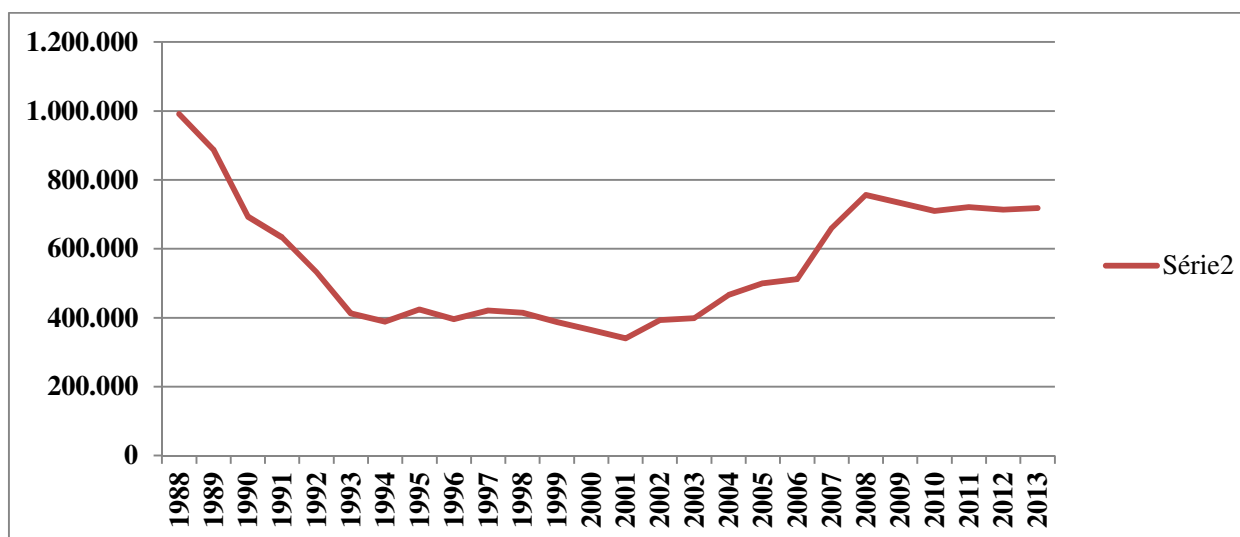
A ocorrência de qualquer um dos três nexos implicará a concessão de um benefício de natureza acidentária, o que impactará nos dados estatísticos da Previdência Social, pois este evento será considerado como acidente de trabalho.

É possível ver que a existência de uma CAT registrada deixou de ser uma condição fundamental para a caracterização do acidente de trabalho. Em que pese o INSS ter alterado seus procedimentos, é importante ressaltar que a entrega da CAT continua sendo uma obrigação legal.

Esse novo cenário implicou alterações nos dados estatísticos apresentados pela Previdência Social, que passaram a estar mais condizentes com a realidade social. Além disso, passou-se a ter um conjunto de benefícios classificados como acidentários pelo INSS, para os quais não há CAT registrada.

Com isso, o conjunto dos acidentes do trabalho passou a ser, então, a correspondência da soma dos acidentes e doenças do trabalho informados por meio da CAT com os acidentes e doenças que deram origem a benefícios de natureza acidentária para os quais não há CAT informada.

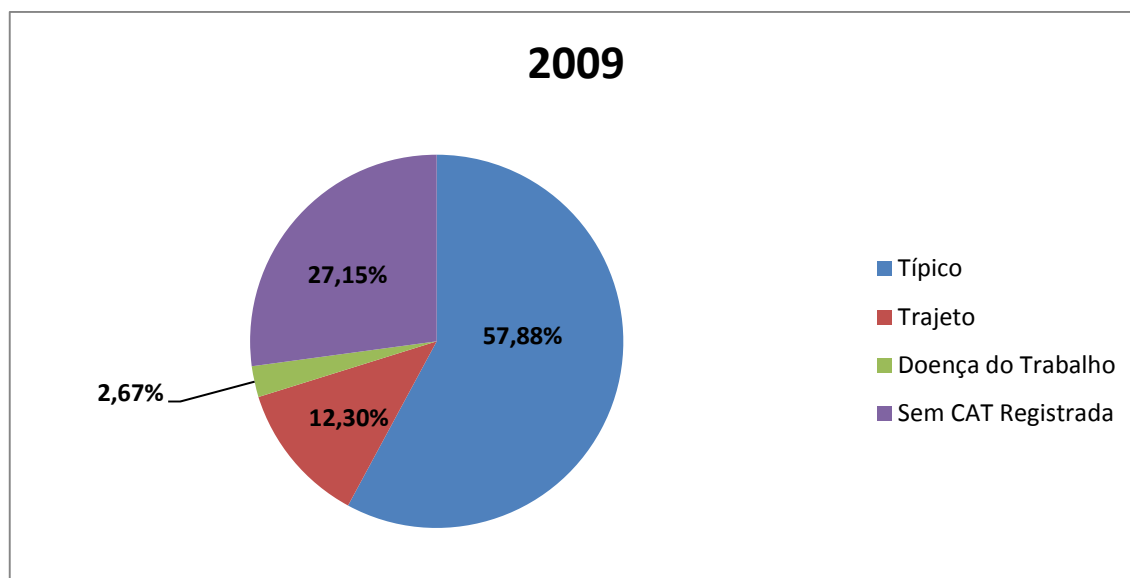
Ao se analisar os dados estatísticos relacionados à acidentalidade como um todo, no período de 1988 a 2013, verifica-se que os acidentes de trabalho foram sendo reduzidos ao longo dos anos. Veja-se a evolução ao longo desse período:



De acordo com o gráfico acima, a partir de 2007, houve um aumento no número de acidentes de trabalho, por força da aplicação do NTEP, vez que os acidentes subnotificados passaram a ser considerados para fins estatísticos.

Ao se comparar os dados inerentes a 2008 e 2009, verifica-se que, durante o ano de 2009, foram registrados no INSS cerca de 733 mil acidentes de trabalho. Comparado com 2008, o número de acidentes de trabalho teve queda de 4,3%, sendo que o total de acidentes registrados com CAT diminuiu em 4,1% de 2008 para 2009.

Do total de acidentes registrados com CAT, os acidentes típicos representaram 57,88%; os de trajeto, 12,30% e as doenças do trabalho, 2,67%. Por outro lado, o número de acidentes sem CAT registrada, mas que foram considerados por força da aplicação do NTEP pela perícia médica do INSS representou 27,15% do total de acidentes de trabalho no ano de 2009, conforme pode ser observado no gráfico abaixo:



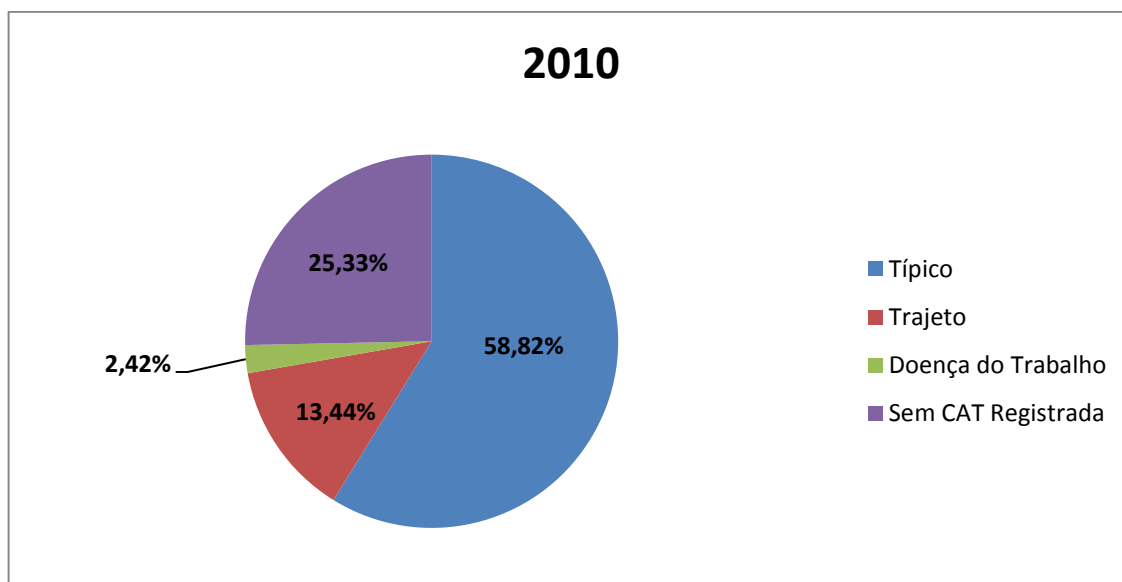
Considerando essas informações, verifica-se a prevalência de acidentes em pessoas do sexo masculino, que correspondeu a 77,1% dos acidentes, enquanto que as pessoas do sexo feminino representaram 22,9% nos acidentes típicos.

Em relação ao total de acidentes de trajeto, verificou-se que 65,3% desses acidentes ocorreu em pessoas do sexo masculino e 34,7%, com pessoas do sexo feminino. Referida diferença diminui nos casos de doenças do trabalho, na qual se vê que, do total de doenças do trabalho registradas, 58,4% atingiram o sexo masculino, enquanto que o impacto no sexo feminino representa o percentual de 41,6%.

No tocante à faixa etária, verificou-se, no ano de 2009, que, 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 34,7% e 37,8% do total de acidentes registrados, respectivamente. Nas doenças de trabalho, a faixa de maior incidência foi a de 30 a 39 anos, com 33,9% do total de acidentes registrados.

Contudo, a partir de 2010, com a aplicação do FAP, vê-se que houve uma redução no número de acidentes. Quando comparado com o ano de 2009, verifica-se que esse número teve queda de 4,3%, representando uma diminuição em 1,7% no total de acidentes típicos registrados.

Do total de acidentes registrados com CAT no ano de 2010, os acidentes típicos representaram 58,82%, os de trajeto, 13,44%, as doenças do trabalho, 2,42% e os acidentes sem registro, que foram considerados nas estatísticas mediante a aplicação do NTEP, representa o percentual de 25,33%, conforme pode ser verificado no gráfico abaixo:



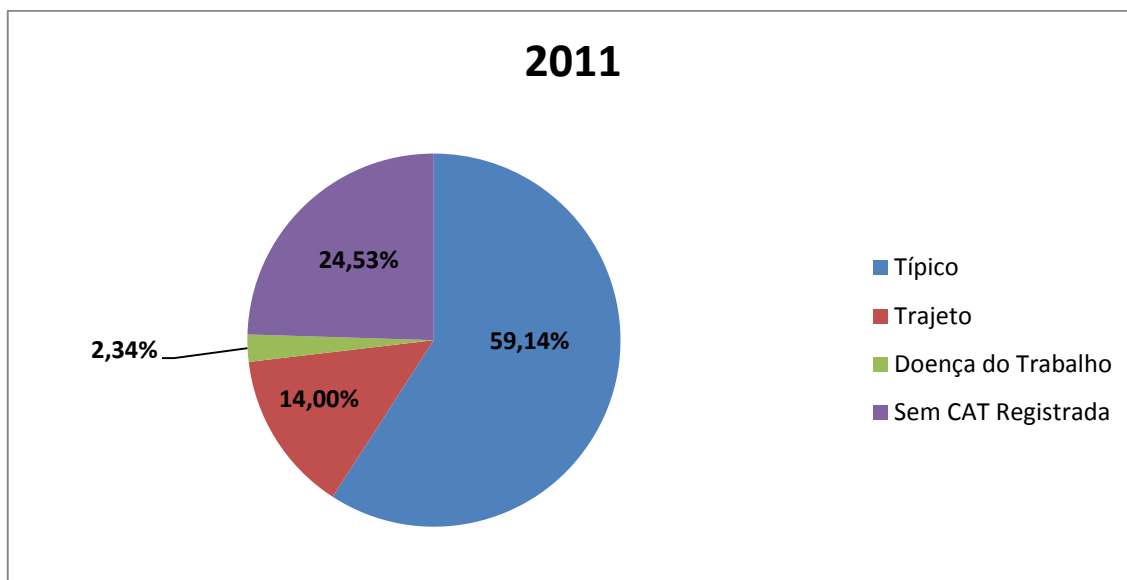
Em relação à população atingida por esses acidentes, verificou-se que as pessoas do sexo masculino participaram com 76,5% e as do sexo feminino, 23,5% nos acidentes típicos; 65% e 35%, respectivamente, nos acidentes de trajeto, e 57,8% e 42,2%, nas doenças do trabalho.

A faixa etária decenal com maior incidência nos acidentes típicos e de trajeto foi constituída por pessoas de 20 a 29 anos, respectivamente, 37,6% e 40,7% do total de acidentes registrados. Nas doenças do trabalho, a faixa de maior incidência foi a de 30 a 39 anos, com 32,3% do total de acidentes registrados.

Por sua vez, no ano de 2011, foram registrados cerca de 720 mil acidentes de trabalho. Referido número, quando comparado com os dados de 2010, representa um acréscimo de 0,2% no total de acidentes típicos registrados mediante CAT.

De acordo com o Anuário Estatístico da Previdência Social, o total de acidentes notificados, considerando a emissão de CAT e os casos de aplicação do NTEP, aumentou em 1,6% de 2010 para 2011. Do total de acidentes registrados com CAT, os acidentes típicos

representaram 59,14%; os de trajeto, 14% e as doenças do trabalho, 2,34%. Já o número de casos em que houve a aplicação do NTEP representou o percentual de 24,53% dos registros, conforme pode ser abaixo observado:



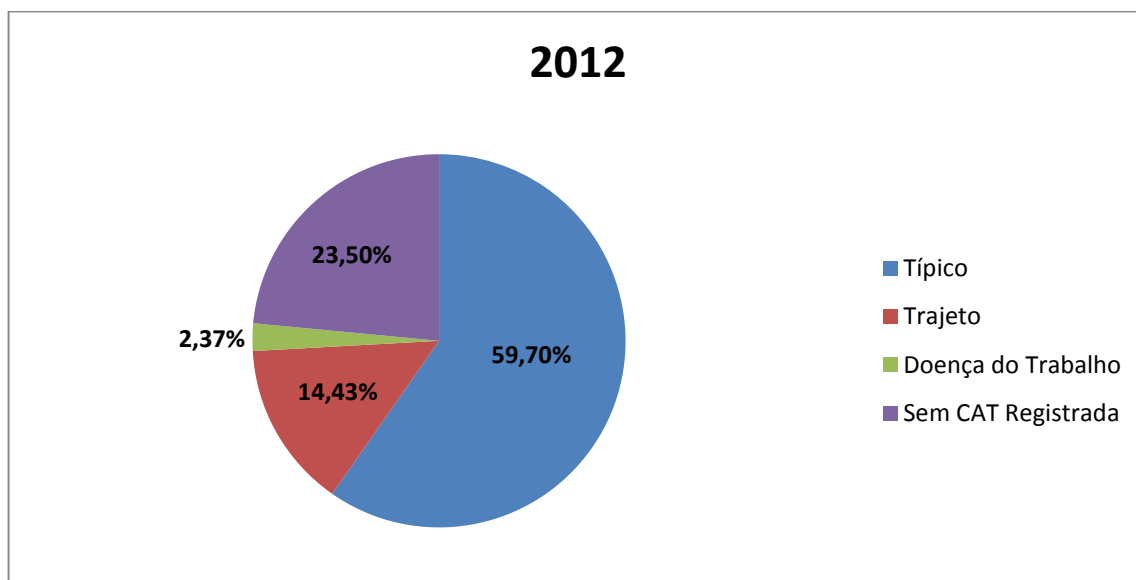
Considerando os números acima, verifica-se que a prevalência da ocorrência de acidentes com pessoas do sexo masculino. Do total de acidentes típicos, 75,3% ocorreram com pessoas do sexo masculino e 24,7%, com pessoas do sexo feminino. Em relação aos acidentes de trajeto, 63,9% ocorreram com a população masculina, enquanto que 36,1%, com a feminina. Em relação a doenças do trabalho, 61% dos casos registrados atingiram os homens, enquanto que as mulheres atingidas representaram 39% dos casos.

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, 36,5% e 39,9% do total de acidentes registrados. Nas doenças de trabalho a faixa de maior incidência foi a de 30 a 39 anos, com 32,8% do total de acidentes registrados.

Já no ano de 2012, foram registrados no INSS cerca de 713 mil acidentes do trabalho. Comparado com o ano de 2011, o número de acidentes de trabalho teve decréscimo de 2,14%.

O total de acidentes registrados com CAT diminuiu em 0,48% de 2011 para 2012. Do total de acidentes registrados com CAT, os acidentes típicos representaram 59,70%; os de trajeto, 14,43% e os casos de doenças do trabalho, 2,37%. Por sua vez, os casos em que não

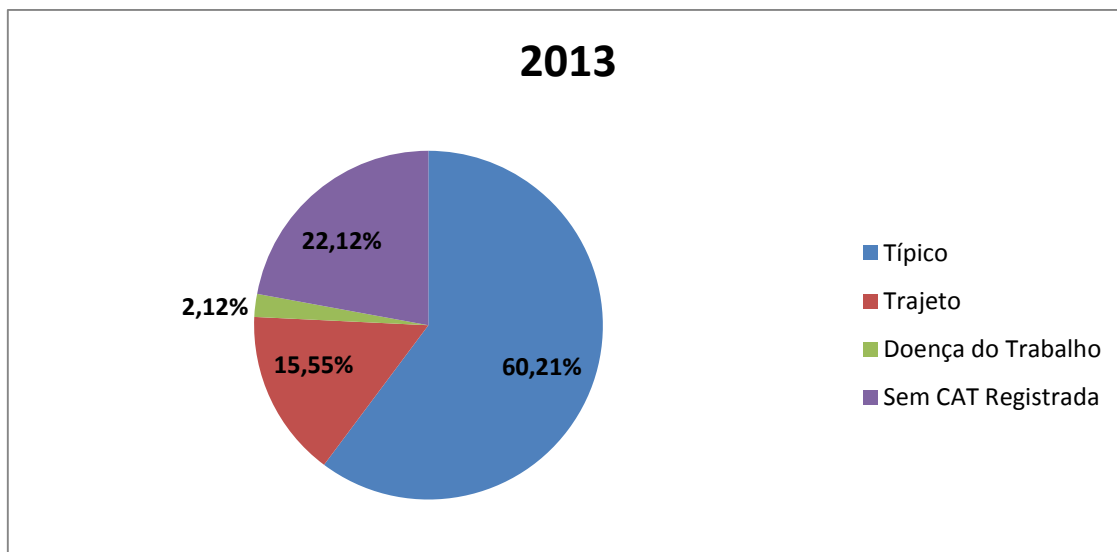
houve a emissão de CAT, mas que houve a aplicação do NTEP pela perícia médica representam 23,50% do total de acidentes. Veja-se abaixo:



Do total de acidentes típicos, 74,25% ocorreram com pessoas do sexo masculino e 25,74%, com pessoas do sexo feminino. Já em relação aos acidentes de trajeto, 62,82% ocorreram com a população masculina e 37,18%, com a feminina. No tocante às doenças do trabalho, a maior prevalência ocorreu com os homens, com 60,36% dos casos, sendo que as mulheres representam o percentual de 39,64%.

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, 35,1% e 38,2% do total de acidentes registrados. Nas doenças de trabalho, a faixa de maior incidência foi a de 40 a 49 anos, com 32,5% do total de acidentes registrados.

Durante o ano de 2013, foram registrados no INSS cerca de 711,2 mil acidentes do trabalho. Comparado com 2012, o número de acidentes de trabalho teve acréscimo de 0,2%. O total de acidentes registrados com CAT aumentou em 1,6% de 2012 para 2013. Do total de acidentes registrados com CAT, os acidentes típicos representaram 60,21%; os de trajeto, 15,55%; as doenças do trabalho, 2,12% e os casos de aplicação de NTEP, 22,12%, conforme gráfico abaixo:



As pessoas do sexo masculino participaram com 75,3% e as pessoas do sexo feminino 24,7% nos acidentes típicos; 63,9% e 36,1% nos de trajeto; e 61,0% e 39,0% nas doenças do trabalho, respectivamente.

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, 36,5% e 39,9% do total de acidentes registrados. Nas doenças de trabalho, a faixa de maior incidência foi a de 30 a 39 anos, com 32,8% do total de acidentes registrados.

Diante do panorama acima apresentado, pode-se concluir que houve uma estabilização no número de acidentes, o que demonstra uma maior preocupação por parte das empresas. Se está longe do cenário ideal, que seria alcançado com a não ocorrência de acidente, mas, com a implementação do FAP, é possível se vislumbrar uma redução nos números apresentados.

Entretanto, é importante ressaltar que os números apresentados impactaram em consequências gravíssimas à saúde do trabalhador, vez que esses acidentes implicaram medidas de assistência médica, além de terem causado incapacidade temporária (inferior ou superior a 15 dias) ou permanente e, em determinadas situações, o óbito de pessoas. Considerando os números acima, verifica-se que os acidentes, no período de 1988 a 2013, ocasionaram as seguintes consequências:

CONSEQUÊNCIA						
ANOS	Assistência Médica	Incapacidade Temporária		Incapacidade Permanente	Óbito	TOTAL
		Menos de 15 dias	Mais de 15 dias			
1988	147.415	502.444	336.926	20.775	4.616	1.012.176
1989	145.547	459.532	303.678	19.821	4.554	933.132
1990	61.235	399.595	260.512	18.878	5.355	745.575
1991	114.152	334.107	204.781	19.972	4.527	677.539
1992	90.602	255.277	168.609	16.706	3.516	534.710
1993	50.329	214.682	117.816	16.895	3.110	402.832
1994	41.259	190.525	117.414	5.962	3.129	358.289
1995	51.825	222.340	120.758	15.156	3.967	414.046
1996	50.682	218.326	157.169	18.233	4.488	448.898
1997	56.431	206.608	156.104	17.669	3.469	440.281
1998	55.686	188.221	145.013	15.923	3.793	408.636
1999	54.905	204.832	140.202	16.757	3.896	420.592
2000	51.474	172.077	146.621	15.317	3.094	388.583
2001	51.686	151.048	143.943	12.038	2.753	361.468
2002	62.153	179.212	162.008	15.259	2.968	421.600
2003	61.351	194.415	155.888	13.416	2.674	427.744
2004	70.412	194.415	168.908	12.913	2.839	449.487
2005	83.157	282.357	163.052	14.371	2.766	545.703
2006	87.483	309.681	149.944	9.203	2.798	559.109
2007	97.301	302.685	269.752	9.389	2.845	681.972
2008	105.249	317.702	335.609	13.096	2.817	774.473
2009	103.029	306.900	325.027	14.605	2.560	752.121
2010	97.698	303.193	309.827	15.942	2.753	729.413
2011	102.149	312.957	306.503	16.658	2.938	741.205
2012	109.085	317.471	288.063	17.047	2.768	734.434
2013	108.940	339.490	271.314	14.837	2.797	737.378

Fonte: Boletim Estatístico de Acidentes do Trabalho - BEAT, INSS. Em 1996, os dados foram extraídos do SINAP, DATAPREV, SUB, CAT.

(1) No ano de 1994, os dados de incapacidade permanente referem-se ao período de janeiro a junho e, no ano de 1995, foram extraídos do SÍNTESE.

Os dados relacionados à assistência médica ferem-se apenas aos segurados que receberam apenas atendimentos médicos para sua recuperação para o exercício da atividade laborativa.

Para os acidentes cuja consequência foi simples, assistência médica e incapacidade temporária, a Previdência Social utilizou a data do acidente como referência temporal na contabilização dos acidentes liquidados a cada ano. Já para mensurar o número de acidentes cuja consequência ocasionou ao trabalhador incapacidade permanente, foi utilizada a data de início do benefício.

Por outro lado, a mensuração dos óbitos possui determinadas particularidades. A correta mensuração deveria considerar os óbitos de segurados que possuíam dependentes e, portanto, geraram pensão por morte, como também daqueles que faleceram e não deixaram dependentes, não ocasionando o pagamento de qualquer tipo de benefício.

No primeiro caso, os dados completos do óbito estão disponíveis no SUB, já no segundo caso, somente podem ser obtidos dados parciais, considerando que a rotina de captação do dado indicativo de morte decorrente de acidente do trabalho depende da comunicação do óbito por meio da CAT.

Outro dado que merece consideração é o fato de que, em um período de 10 anos, considerando os dados de 2003 a 2013, houve um aumento de 42,80% do número total de contribuintes pessoas físicas, passando de 39.850.452 contribuintes em 2003, para 69.669.481 em 2013. Referidos números contemplam não apenas os segurados empregados, mas os demais contribuintes que mensalmente recolhem suas contribuições ao sistema.

Esses números destacam que houve uma maior parcela da população inserida no sistema e que estão sujeitas à ocorrência de acidentes no meio ambiente laboral.

A tendência é que esses números reduzam, considerando a mudança cultural pela qual as organizações tiveram nos últimos anos, uma vez que passaram a ter maior enfoque no bem-estar de seus trabalhadores, adotando procedimentos que priorizam a sua segurança e a sua saúde.

Dessa forma, se pode verificar que o FAP é uma medida eficaz, tendo em vista que, desde a sua implementação, houve a manutenção do número dos acidentes de trabalho. Em relação ao seu objetivo precípua, que é a redução desses números, pode-se asseverar que a

sistemática encontra-se no caminho para o cumprimento desse quesito, considerando todos os investimentos que as pessoas jurídicas têm realizado.

Não se trata apenas de investimento financeiro, embora pareça tratar-se de mecanismo meramente fiscal-tributário, mas implica também investimento de tempo, posto que as empresas passaram a ter uma maior preocupação quanto aos índices de acidentalidade por ela gerados, revendo, inclusive, os seus procedimentos internos.

O FAP ocasiona reflexos imediatos na organização empresarial relativa à segurança e saúde do trabalhador, pois o investimento nessa área implicará maior ou menor alíquota de contribuição relativa ao GIL-RAT das empresas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho foi desenvolvido considerando o impacto que os acidentes do trabalho ocasionam para a sociedade e, conseqüentemente, para o sistema de proteção social, o qual se desenvolve a partir das necessidades sociais, para, então, materializar os riscos que serão tutelados por esse sistema.

Foi visto que a proteção acidentária evoluiu ao longo do tempo, conforme as manifestações reivindicatórias da sociedade foram se intensificando, buscando-se, com isso, a proteção dos trabalhadores.

Foram implementadas medidas que objetivaram a implementação de um seguro para tutelar os trabalhadores vitimados por acidentes de trabalho, imputando ao empregador a responsabilidade pela reparação dos danos acidentários, por meio da aplicação da teoria do risco profissional.

Contudo, com a evolução legislativa, a responsabilidade pelos danos advindos do trabalho passou a ser da coletividade, considerando que o produto do trabalho exercido pelos trabalhadores beneficia não apenas os empregadores, mas a sociedade como um todo. Desse modo, a proteção contra os acidentes de trabalho deveria ser oferecida a todos os membros da sociedade indistintamente.

A consolidação da proteção acidentária do trabalhador ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu, em seus dispositivos, como preceitos fundamentais, a proteção ao trabalhador e a obrigatoriedade de seguro contra os infortúnios decorrentes dos acidentes laborais, direitos correlatos à vida e à dignidade da pessoa humana.

Além disso, a norma constitucional estabelece, ainda, como direito a redução de riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. Com isso, verifica-se que a prevenção é o princípio que deve nortear o trabalho a ser desenvolvido.

Para isso, as empresas devem implementar políticas de prevenção aos acidentes efetivas, que objetivem a não ocorrência de acidentes ou doenças do trabalho, considerando que a redução do número de acidentes é um objetivo constitucional.

Para se alcançar esse objetivo, foi criada a metodologia do FAP, que objetiva privilegiar as pessoas jurídicas que possuem baixo índice de acidentalidade e penalizar aquelas que possuem os maiores índices de acidente.

Isso porque a ocorrência desses acidentes não onera apenas os contribuintes, que terão as alíquotas de suas contribuições previdenciárias majoradas. A ocorrência de um acidente de trabalho repercute na esfera previdenciária, considerando a concessão de benefício de caráter acidentário, bem como no Sistema Único de Saúde, pois o trabalhador acidentado necessitará de tratamento médico.

É preciso que as empresas se conscientizem que está mais do que na hora de efetuar investimentos em saúde e segurança ocupacional, o que impactará na redução da incidência de acidentes e doenças ocupacionais, identificando os perigos existentes no processo produtivo e implementando medidas de correção que diminuam os riscos de acidentes e doenças do trabalho.

Além disso, a gestão das informações relativas à saúde e segurança do trabalho é imprescindível para que as empresas conheçam a real situação na qual se encontram, para que atuem preventivamente nos acidentes e doenças que possam estar relacionados ao FAP.

Referidas ações propiciarão uma indústria mais segura e saudável e contribuirão para a redução de custos com saúde e segurança do trabalho.

Da forma acima apresentada, o desempenho da empresa como um todo será avaliado e haverá o efetivo investimento na redução dos problemas de segurança e saúde do ambiente de trabalho. Como consequência, o número de benefícios acidentários vinculadas à empresa diminuirão e, dessa forma, o FAP poderá ser reduzido.

Considerando as estatísticas acidentárias analisadas, vê-se que a implementação do FAP, em que pese não ter atingido o seu objetivo plenamente, atingiu a sua função eficaz,

uma vez que é possível se verificar que as medidas de prevenção adotadas pelos empregadores, desde a aplicabilidade dessa exação, têm repercutido na manutenção dos números, e não no aumento dos acidentes de trabalho.

Com esse resultado, entretanto, pode-se asseverar que essa ferramenta trará resultados positivos nos próximos anos, visto que a implementação de medidas efetivas, que objetivam a segurança do trabalhador, necessita de tempo para ser concretizada e, conseqüentemente, impactar na redução de acidentes.

Além disso, é possível constatar que a instituição do FAP não teve efeito meramente arrecadatário, considerando que o objetivo dessa medida é a redução ou, até mesmo, a eliminação dos acidentes, o que acarretaria na ausência de cobrança da receita proveniente do FAP.

Inclusive, é importante se destacar que o Poder Público tem incentivado a adoção de práticas de melhorias contínuas para a redução de acidentes, pois isso impactará num ambiente de trabalho salutar e, conseqüentemente, em redução das despesas públicas relativas à proteção acidentária.

Caso seja possível o alcance dessa meta, os maiores beneficiários serão os trabalhadores, na medida em que o FAP se torne, de fato, um instrumento efetivo no fortalecimento da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. Tradução Alfredo Bosi. 21ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

Anuário Estatístico da Previdência Social/Ministério da Previdência Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Ano 1 (1988/1992) – Brasília: MPS/DATAPREV, 1993.

Anuário Estatístico da Previdência Social: Suplemento Histórico (1980 a 2011) / Ministério da Previdência Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – V.1 (1980/1996) – Brasília: MPS/DATAPREV, 1997.

Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho: AEAT 2011 / Ministério do Trabalho e Emprego ... [et al.]. – vol. 1 (2009) – Brasília: MTE: MPS, 2012.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ASSIS, Armando de Oliveira. *Em busca de uma Concepção Moderna de “Risco Social”*. In Revista de Direito Social nº 14, Abr-Jun de 2004, Editora NOTADEZ.

AVILA, Josefa Barros Cardoso. CASTRO, Márcia Caldas de. *Ranking das Atividades Econômicas Segundo a Frequência, Gravidade e Custo*. Brasília: MPAS, 2002. Disponível em: <www.segurancaetrabalho.com.br/.../indicadores-de-acidentes-marciacastro.doc>. Acesso em 19/05/2015.

BALERA, Wagner. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

_____. *Contribuições Previdenciárias*. Revista de Direito Tributário, São Paulo, volume 60, Malheiros Editores, pp. 109-120, 1993.

_____. *O custeio da previdência social na zona rural*. Revista de Previdência Social nº 163. São Paulo: LTr, 1994;

_____. *Sistema de seguridade social*. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARROS. Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. 7ª ed. São Paulo: LTr, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. *Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro (Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo)* In Revista Diálogo Jurídico, Ano I, vol. 1, nº 6, setembro de 2001, Salvador/BA, Brasil, disponível em http://www.direitopublico.com.br/pdf_6/dialogo-juridico-06-setembro-2001-luis-roberto-barroso.pdf, <acesso em 12/04/2015>.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 3ª ed. São Paulo: Lejus, 2002.

BEDRIKOW, Bernardo; BAUMECKER, Ivone C.; BUSCHINELLI, José Tarcísio P. *Grupo técnico para definição de critérios para enquadramento dos ramos de atividade em graus de risco*, 1996.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro*. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BIANCO, Danae Dal. *Princípios Constitucionais da Previdência Social*. São Paulo: LTr, 2011.

BOBBIO, Norberto. *Da Estrutura à Função. Novos Estudos da Teoria do Direito*. [Trad.: Daniela Beccaccia Versiani]. Barueri: Manole, 2007.

_____. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 6ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BOCCHI JUNIOR, Hilário. *A igualdade (uniformidade e equivalência) dos trabalhadores urbanos e rurais no acesso aos benefícios previdenciários*. São Paulo: LTr, 2006.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 24^a ed., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

CAMPOAMOR, Marília Marcondes. *Estudo da ocorrência de acidentes entre trabalhadores de uma indústria frigorífica do Estado de São Paulo*. Ribeirão Preto, 2006.

CANARIS, Claus Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7^a ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARRAZZA, Roque A. *Contribuição Denominada Seguro de Acidente do Trabalho (SAT)*, Revista de Direito Tributário - RDT nº 70, São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 29^a ed. São Paulo: Malheiros, 2013;

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 25^a ed. – São Paulo: Saraiva, 2013;

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 16^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 16^a ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

CHAGAS, Ana Maria de Resende. SALIM, Celso Antonio. SERVO, Luciana Mendes Santos. *Saúde e Segurança no Trabalho: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores*. 2^a ed. São Paulo: IPEA, Fundacentro, 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação história dos direitos humanos*. 3^a ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

COSTA, Hertz Jacinto. *Manual de Acidente do Trabalho*. 2^a ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 4^a ed. São Paulo: LTr, 2005;

DURAND, Paul. *La Política Contemporánea de Seguridad Social*. Colección Seguridad Social nº 04. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1991.

FEIJÓ COIMBRA, J. R. *Direito Previdenciário Brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Trabalhistas, 1990.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14ª ed. rev. ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREUDENTHAL, S. H. P. B. P. *A Evolução da Indenização por Acidente do Trabalho*. 2006. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

GARCIA, Bianca Zalmora. GODOY, Edvania Fátima Fontes de. “*Multiculturalismo e a Indissociabilidade entre os Princípios da Dignidade da Pessoa Humana e da Solidariedade Social no Estado Democrático de Direito*”. In Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, disponível em <http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/bianco.pdf>, acesso em 09.07.2015.

GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da socialdemocracia*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GONÇALVES, Ionas Deda. *Direito Previdenciário*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2004.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 9ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

ILO. *Recording and notification of occupational accidents and diseases. An ILO code of practice*. Geneva: International Labour Office, 1996.

ILO. *Occupational health and safety*. Geneva: ILO, International Labour Office, 1971. Vol.1., disponível em <http://www.ilo.org/public/portugue/bureau/stat/res/accinj.htm>, <acesso em 19.07.2015>.

JANCZURA, Rosane. *Risco ou vulnerabilidade social? Textos & Contextos* (Porto Alegre), volume 11, nº 2, ago/dez 2012.

KANT, Immanuel. *Crítica da Razão Pura*. 5ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios de Direito Previdenciário*. São Paulo: LTr.

_____. *Prova e contraprova do nexu epidemiológico*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2009.

MELO, José Eduardo Soares de. *Contribuições Sociais no Sistema Tributário*. 6ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MIRANDA, Jediael Galvão. *Direito da Seguridade Social*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MONTEIRO, Antonio Lopes. BERTAGNI, Roberto Fleury de Souza. *Acidentes do trabalho e doenças ocupacionais: conceito, processos de conhecimento e de execução e suas questões polêmicas*. 2ª ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006

NEGRINI, Daniela Aparecida Flausino. *Acidente do trabalho e suas consequências sociais*. São Paulo: LTr, 2010.

NEVES, Ilídio das. *Direito da Segurança Social: Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva*. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

OLEA, Manuel Alonso; PLAZA, José Luis Tortuero. *Instituciones de Seguridad Social*. 18ª ed. Madrid: Civitas, 2002.

OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. *Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário NTEP, Fator Acidentário de Prevenção FAP: um novo olhar sobre a saúde do trabalhador*. São Paulo: LTr, 2010.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente de trabalho ou doença ocupacional*. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: LTr, 2013.

PAULSEN, Leandro. *Contribuições: custeio da Seguridade Social*. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2007.

PERSIANI, Mattia. *Direito da Previdência Social*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

PFFAFFENSELLER, Michelli. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Artigo disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_85/artigos/MichelliPfaffenseller_rev85.htm>, acesso em 07/06/2015.

PIERDONA, Zélia Luiza. *Contribuições para a Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2003.

REALE, Miguel. *O Direito como experiência - Introdução à epistemologia jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Lições Preliminares de Direito*. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

RIBEIRO, Juliana de Oliveira Xavier. *Auxílio-Doença Acidentário Como Ficam o Empregado e o Empregador com o NTEP e o FAP*. 1ª ed. Curitiba: Editora Juruá, 2008;

ROSSAGNESI, Reinaldo César. *O meio ambiente de trabalho e a garantia constitucional da redução dos riscos de acidentes*. São Paulo: LTr, 2004.

ROUSSEAU. Jean-Jacques. *Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade Entre os Homens*. Tradução: Maria Ermantina Galvão; cronologia e introdução Jacques Roger. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. *O Contrato Social*. Tradução de Tiago Rodrigues da Gama. 1ª ed. São Paulo: Russel, 2006.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de Previdência Social*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

SAAD, Teresinha, L. P. *Responsabilidade civil da empresa nos acidentes de trabalho*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 1999.

SALEM NETO, José. *Prática de acidentes do trabalho*. São Paulo: Edipro, 1992.

SANCHES, Adilson. *Contribuição Social Ambiental - Direito Ambiental do Trabalho*. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTOS, Marco Fridolim Sommer. *Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social*. São Paulo: LTr, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SAVARIS, José Antonio. *Curso de Especialização em Direito Previdenciário, Volume 1, Direito Previdenciário Constitucional. Traços Elementares do Sistema Constitucional de Seguridade Social*. Curitiba: Editora Juruá, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

SOUZA, João Augusto Ribeiro. *Fator acidentário de prevenção e gestão de SST*. Jornal Cana, Ano 5, nº 3, 2009.

THOMPSON, Lawrence. *Mais Velha e Mais Sábia: a economia dos sistemas previdenciários*. Brasília, PARSEP/ MPAS / SPS 2000. Coleção Previdência Social. Série Debates.

TOMÉ, Fabiana Del Padre. *Contribuições para a Seguridade Social: à luz da Constituição Federal*. Curitiba: Editora Juruá, 2006.

TODESCHI, Remigio; CODO, Wanderly. *Novo Seguro de Acidente - Novo Fap*. São Paulo: LTr, 2009.

TORTORELLO, Jayme Aparecido. *Acidentes do trabalho: teoria e prática*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

UGATTI, Uendel Domingues. *O princípio constitucional da contrapartida na Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2003;

VENDRAME, Antonio Carlos. *FAP/NTEP: aspectos jurídicos e técnicos: impacto nas finanças das empresas e reflexos na contratação de empregados e terceiros*. São Paulo: LTr, 2009.

VENTURI, Augusto. *Los Fundamentos Científicos de la Seguridad Social. Colección Seguridad Social nº 12*. Madrid: Ministerio do Trabajo y Seguridad Social, 1994.

VIANNA, Cláudia Salles Vilela; FOLMANN, Melissa. *Fator Acidentário de Prevenção (FAP) - Inconstitucionalidades, Ilegalidades e Irregularidades*. Curitiba: Juruá, 2012.

VIANNA, Cláudia Sales Vilela. *Previdência social: custeio e benefícios*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2014;

ZILVETTI, Fernando Aurélio. *Princípios de Direito Tributário e a Capacidade Contributiva*. São Paulo: Quartier Latin, 2004.