

# SISTEMÁTICA DE CARACTERIZAÇÃO DA INCAPACIDADE ACIDENTÁRIA, PRESUMIDA PELO NEXO TÉCNICO EPIDEMIOLÓGICO — QUESTÕES RELACIONADAS AO SEGURADO

Matusalém dos Santos (\*)

### Introdução

As questões relacionadas ao acidente do trabalho assumem aspecto multidisciplinar, estando afeto às áreas econômica, da saúde, da segurança, penal, cível, social, moral etc. A sociedade brasileira há muito se debate com a falta de políticas capazes de solucionar o problema, figurando o País como um dos primeiros no *ranking* mundial em número de acidentes nesta área. Neste contexto a Lei n. 11.430/2006, resultante da transformação da Medida Provisória n. 316/2006, ao mudar a metodologia de caracterização do acidentário de trabalho introduzindo o critério da presunção pelo nexo técnico epidemiológico, constitui significativa inovação.

As repercussões na esfera de interesse das empresas, do segurado e do INSS são substanciais e inevitáveis. Este trabalho pretende ser uma abordagem sob o ponto de vista especialmente dos segurados.

### Nexo técnico previdenciário x nexo técnico epidemiológico

As estatísticas relacionadas ao acidente do trabalho em nosso País, de longe, assumem proporções alarmantes, razão pela qual sempre mereceram tratamento diferenciado através de legislações específicas em matéria cível, penal,

tributária, trabalhista, segurança e saúde do trabalhador e previdenciária. Por vezes, este conjunto de regramentos legais não era suficiente para assegurar prioritariamente a incolumidade do trabalhador e, mesmo no caso do infortúnio, o direito aos benefícios previstos em lei.

Desta forma, na esteira do aperfeiçoamento da legislação, a Medida Provisória n. 316, de 11 de agosto de 2006, posteriormente convertida na Lei n. 11.430/2006, trouxe nova sistemática de caracterização da incapacidade acidentária ao prever como critério a presunção pelo nexo técnico epidemiológico — relação doença *versus* ramo de atividade econômica —, em substituição ao nexo técnico previdenciário — enquadramento pela Comunicação de Acidente de Trabalho. O resultado final foi o acréscimo do art. 21-A, na Lei n. 8.213/91 — Lei de Benefícios, cuja redação é a seguinte:

“Art. 21-A. 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.

§ 1º A perícia médica do INSS deixará de aplicar o disposto neste artigo quando demonstrada a inexistência do nexo de que trata o *caput* deste artigo.

§ 2º A empresa poderá requerer a não aplicação do nexo técnico epidemiológico, de cuja

(\*) Advogado, especialista em previdenciária. Assessor jurídico da Federação dos Trabalhadores nas Indústrias do Estado de Santa Catarina — FETIESC.

decisão caberá recurso com efeito suspensivo, da empresa ou do segurado, ao Conselho de Recursos da Previdência Social.”

A medida em si não é propriamente uma novidade, pois a matéria já fora objeto de resolução pelo Conselho Nacional de Previdência Social, em 28.4.04, sob o número 1.236.

Em que pese o objeto direto da norma esteja no campo da segurança e saúde do trabalho, na medida em visa permitir a aplicação de políticas de redução do número de acidentes, não é possível deixar de reconhecer sua significativa importância para os segurados nos aspectos trabalhistas e previdenciários, ao passo que reduz obstáculos e amplia as chances de o mesmo ter reconhecido seu direito ao benefício acidentário.

Como sabido os benefícios acidentários constituem-se em auxílio-doença acidentário (espécie 91), aposentadoria por invalidez acidentária (espécie 92), pensão por morte decorrente de acidente do trabalho (espécie 21, antiga espécie 93) e auxílio-acidente (espécie 94), os quais estão previstos na Lei n. 8.213/91, em seu art. 18, inciso I, alíneas *a*, *e* e *h* e inciso II, alínea *a*. Já os benefícios por incapacidade não decorrentes de acidente de trabalho são o auxílio-doença (espécie 31), aposentadoria por invalidez (espécie 32) e pensão por morte (espécie 21). Por sua vez, está contido na expressão acidente de trabalho, em matéria previdenciária, um leque bastante amplo de situações as quais a Lei n. 8.213/91 equipara como acidente de trabalho, as quais estão elencadas nos arts. 19, 20 e 21.

“Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Art. 20. Consideram-se acidente do trabalho, nos termos do artigo anterior, as seguintes entidades mórbidas:

I — doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social;

II — doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de con-

dições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I.

§ 1º Não são consideradas como doença do trabalho:

- a) a doença degenerativa;
- b) a inerente a grupo etário;
- c) a que não produza incapacidade laborativa;
- d) a doença endêmica adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho.

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

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

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

II — o acidente sofrido pelo segurado no local e no horário do trabalho, em conseqüência 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.

§ 1º Nos períodos destinados a refeição ou descanso, ou por ocasião da satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local do trabalho ou durante este, o empregado é considerado no exercício do trabalho.

§ 2º Não é considerada agravação ou complicação de acidente do trabalho a lesão que, resultante de acidente de outra origem, se associe ou se superponha às conseqüências do anterior.”

Portanto, não resta dúvida que as situações legais passíveis de caracterizar o acidente ou doença como sendo do trabalho, para fins previdenciários, são bastante amplas, incluindo situações que muito embora não guardem relação direta com o trabalho, a lei assim os equipara. De outro lado, sendo este trabalho dirigido para a análise da nova metodologia de caracterização do benefício acidentário, para se visualizar o seu alcance na garantia dos direitos dos segurados é de suma importância compreender a multiplicidade de situações que a lei atribui como acidente do trabalho.

Igualmente importante é conhecer as metodologias adotadas pela previdência social para a caracterização do benefício acidentário. Antes da inovação trazida pela MP n. 316/06 e Lei n. 11.430/2006, a caracterização da invalidez ou morte acidentária era condicionada à emissão da Comunicação de Acidente de Trabalho — CAT, a qual pode ser emitida pela empresa, pelo próprio acidentado, seus dependentes, a entidade sindical competente, o médico que o assistiu ou qualquer autoridade pública, conforme dispõe o art. 22 e seu § 2º da Lei n. 8.213/91. Porém, fato notório, é que mesmo com o amplo rol de pessoas habilitadas a emitir a CAT, isto não vinha sendo suficiente para assegurar ao trabalhador e/ou seus dependentes o direito ao benefício aciden-

tário nas hipóteses em que lhe era devido. Com isso, se está a invocar o velho e famigerado problema da subnotificação, leia-se, não emissão da CAT, nos casos envolvendo acidente do trabalho.

O problema para a caracterização do benefício acidentário surgia, então, exatamente quando a empresa deixava de emitir a CAT, situação em que entram em cena diversos fatores obstaculizando o direito do trabalhador, iniciando pela questão da desinformação, já que em regra os segurados desconhecem que a CAT pode ser emitida por outrem que não a empresa, mas sem sombra de dúvida, o maior obstáculo enfrentado pelo trabalhador em obter a CAT por outros meios, quando a empresa se negava em emití-la, passava a ser o receio do próprio trabalhador em contrariar o desejo da empresa de que o benefício não fosse caracterizado como acidentário.

Por vezes, quando o trabalhador conseguia a CAT por outros meios, isto era quase como ‘nadar e morrer na praia’, pois que o próprio INSS tinha, por regra, nos casos em que a CAT não era emitida pela empresa, deixar de conceder o benefício em sua modalidade acidentária, concedendo-o apenas como auxílio-doença dito comum, o qual recebe a classificação de espécie 31.

A questão da sonegação da CAT pelas empresas está relacionada ao ônus que esta suporta quando os benefícios são caracterizados como acidentários, já que estes possuem diferenciações em relação aos benefícios cuja incapacidade não decorre de acidente do trabalho.

No aspecto eminentemente previdenciário, ressalvado o debate em torno da expressão ‘acidente de qualquer natureza’, é possível destacar, atualmente, duas diferenças básicas entre os benefícios acidentários e os não acidentários, sendo elas: a) não exigência de carência (art. 26, da Lei n. 8.213/91); b) possibilidade de conversão do auxílio-doença, em auxílio-acidente (art. 86 da Lei n. 8.213/91).

Mas, sem dúvida, os principais fatores motivadores da não emissão da CAT pelas empresas são os reflexos nas áreas do direito do trabalho, tributário e na responsabilidade civil, decorrentes da caracterização do benefício como de espécie acidentária.

Na área trabalhista os benefícios de auxílio-doença acidentário dão ao trabalhador direito aos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de

Serviço — FGTS (art. 15 e seu § 5º da Lei n. 8.036/90), durante o período de manutenção do benefício, e, ainda, dão-lhe o direito à garantia de emprego por um ano após o término do benefício (art. 118, da Lei n. 8.213/91):

“Lei n. 8.036/90

Art. 15. Para os fins previstos nesta lei, todos os empregadores ficam obrigados a depositar, até o dia 7 (sete) de cada mês, em conta bancária vinculada, a importância correspondente a 8 (oito) por cento da remuneração paga ou devida, no mês anterior, a cada trabalhador, incluídas na remuneração as parcelas de que tratam os *arts. 457 e 458 da CLT* e a gratificação de Natal a que se refere a *Lei n. 4.090, de 13 de julho de 1962*, com as modificações da *Lei n. 4.749, de 12 de agosto de 1965*.

§ 5º O depósito de que trata o *caput* deste artigo é obrigatório nos casos de afastamento para prestação do serviço militar obrigatório e licença por acidente do trabalho.”

“Lei n. 8.213/91

Art. 118. O segurado que sofreu acidente do trabalho tem garantida, pelo prazo mínimo de doze meses, a manutenção do seu contrato de trabalho na empresa, após a cessação do auxílio-doença acidentário, independentemente de percepção de auxílio-acidente.”

Não sendo o benefício deferido na espécie acidentária, haveria economia e maior liberdade de demissão por parte de empresa. Aliás, não são raros os casos em que o INSS não classifica o benefício como acidentário e o trabalhador é demitido, quando do retorno à atividade, situações que, em regra, acabam gerando duas lides, sendo uma na Justiça Estadual para converter o benefício comum em acidentário e outra na Justiça do Trabalho, pela garantia do emprego. Portanto, adotar como metodologia de caracterização do benefício acidentário a presunção pelo nexó técnico epidemiológico representa mitigação dos casos de classificação indevida dos benefícios acidentários em não acidentários.

Na área tributária, as empresas contribuem com alíquotas de 1%, 2% ou 3%, conforme o grau de risco da empresa (alíneas *a*, *b* e *c* do inciso II do art. 22 da Lei n. 8.112/91); porém, poderá a empresa ser beneficiada com a diminuição em até 50%, ou sofrer punição com o aumento em até 100% da alíquota correspondente ao seu grau de risco, o

que será medido conforme os índices de frequência, gravidade e custo dos acidentes sob sua responsabilidade (art. 10, da Lei n. 10.666/2003):

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

Sonegando a emissão da CAT a empresa forja sua estatística em relação aos acidentes sob sua responsabilidade e com isso evita ser penalizada com o aumento da contribuição referente ao seu grau de risco e, ainda, poderia obter o benefício da diminuição da contribuição.

Esta situação, associada a outros fatores, pode permitir ainda que a empresa obtenha o re-enquadramento de seu grau de risco e assim, a diminuição da respectiva alíquota. Além do evidente aspecto econômico que envolve a questão, talvez neste ponto, o aspecto mais importante seja o político, na medida em que a melhoria na base de dados dos benefícios acidentários, tornando-a mais confiável e fidedigna, permitirá a adoção de políticas de incentivo e/ou penalização na questão contributiva própria.

Caso contrário, com uma base de dados incorreta, poderá ocorrer privilégio a maus empregadores em detrimento daqueles que não sonegam a emissão da CAT.

Na área cível, a empresa poderá responder pelos danos sofridos pelo empregado quando concorrer com culpa para o acidente do trabalho, ainda que o segurado venha a receber alguma prestação da previdência social (art. 121, da Lei n. 8.213/91), situação que poderá, também, ser objeto de ação regressiva pelo INSS contra a empresa para ressarcir aos cofres públicos os gastos com o segurado por conta dos benefícios acidentários (art. 120, da Lei n. 8.213/91).

Portanto, motivos é que não faltam para que algumas empresas resistam em emitir a Comunicação de Acidente de Trabalho — CAT.

A MP n. 316/2006 e a Lei n. 11.430/2006 vêm exatamente interferir na liberalidade das empresas e do próprio INSS na medida em que a classificação do benefício como acidentário passa a ter um critério de presunção pelo nexó técnico epidemiológico relacionado com a atividade econômica da empresa e a doença.

Desta feita, pelo entendimento constante nos diplomas legais supramencionados, a caracterização da espécie do benefício independe da emissão da CAT, podendo ser definida, inclusive, de forma automática através de um cruzamento entre o diagnóstico da enfermidade pela CID — Classificação Internacional de Doenças e o Código da Empresa pela Classificação Nacional da Atividade Econômica — CNAE.

Não custa registrar que, nesta forma de tratamento, o próprio perito do INSS sequer terá controle absoluto sobre a classificação da espécie do benefício, isto porque enquanto ele é responsável pela identificação do código da doença, os lançamentos quanto ao código da atividade econômica da empresa são feitos pela área administrativa.

A classificação com base na aplicação do nexó técnico epidemiológico não é absoluta, podendo a perícia do INSS não classificar o benefício como acidentário quando isso ficar constatado; porém, tanto num caso como noutro, sempre será admitido recurso por parte da empresa ou do segurado, o que está previsto no § 2º do art. 21-A, da Lei n. 8.213/91.

O enquadramento pela presunção com base no nexó técnico epidemiológico entre a doença e o ramo de atividade da empresa não esgotará o rol de situações legalmente enquadradas como acidente de trabalho.

Escapa ao critério do nexó técnico epidemiológico os casos em que a lei apenas equipara ao acidente de trabalho, como, por exemplo, o acidente de trajeto, e aqueles acidentes cujos motivos do trauma não são inerentes a certas profissões ou trabalho, como por exemplo, a fratura de uma perna, já que esta pode ocorrer no trabalho ou mesmo em um jogo de futebol. Nestas hipóteses, a caracterização do benefício como acidentário dependerá, então, da emissão da CAT; entretanto, não sendo estes casos a regra em termos de benefício acidentário, esta será uma questão residual, porém não menos importante aos segurados.

## Conclusão

A nova metodologia de caracterização do benefício acidentário, presumida pelo nexó técnico epidemiológico, introduzida pela MP n. 316/2006 e pela Lei n. 11.430/2006, independentemente da emissão da CAT pelo empregador, representa um avanço em matéria de legislação acidentária.

No campo próprio da segurança e saúde do trabalhador, objetivo principal a ser perseguido, a medida dará mais confiabilidade à base de dados da previdência social sobre benefícios decorrentes de acidente do trabalho, permitindo com isso a adoção de políticas concretas para mitigar a ocorrência dos acidentes.

A medida terá reflexos significativos no sentido de assegurar o cumprimento dos direitos do segurado acidentado perante as empresas e o próprio INSS.

De forma residual, porém não menos importante, a nova sistemática refletirá no campo da economia processual em termos de lides previdenciárias para transformar benefícios de auxílios-doença comuns em acidentários e, conseqüentemente, em lides trabalhistas pela estabilidade, já que são menos comuns demissões de trabalhador após o retorno de um benefício acidentário.

## Referências bibliográficas

- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. 5 ed. rev. atual. São Paulo: LTr, 2004.
- BRASIL. Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 22 nov. 2008.
- BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 22 nov. 2008.
- BRASIL. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 22 nov. 2008.

**RPS 339/116**

BRASIL. Lei n. 10.666, de 8 de maio de 2003. Dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 22 nov. 2008.

REVISTA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. São Paulo: LTr, ano 28, v. 283, jun. 2004.

REVISTA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. São Paulo: LTr, ano 30, v. 302, ago. 2006.

**RPS — Ano XXXIII — Nº 339 — Fevereiro 2009**

BRASIL. Lei n. 11.430, de 26 de dezembro de 2006. Altera as Leis ns. 8.213, de 24 de julho de 1991 e 9.796, de 5 de maio de 1999, aumenta o valor dos benefícios da previdência social; e revoga a Medida Provisória n. 316, de 11 de agosto de 2006; dispositivos das Leis ns. 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.444, de 20 de julho de 1992, e da Medida Provisória n. 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e a Lei n. 10.699, de 9 de julho de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 22 nov. 2008.