

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.931 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF
ADV.(A/S)	: MARCOS JOAQUIM GONCALVES ALVES E OUTRO(A/S)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 21-A DA LEI N. 8.213/1991 E §§ 3º E 5º A 13 DO ART. 337 DO REGULAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. ACIDENTE DE TRABALHO. ESTABELECIMENTO DE NEXO ENTRE O TRABALHO E O AGRAVO PELA CONSTATAÇÃO DE RELEVÂNCIA ESTATÍSTICA ENTRE A ATIVIDADE DA EMPRESA E A DOENÇA. PRESUNÇÃO DA NATUREZA ACIDENTÁRIA DA INCAPACIDADE. AUSÊNCIA DE OFENSA AO INC. XIII DO ART. 5º, AO INC. XXVIII DO ART. 7º, AO INC. I E AO § 1º DO ART. 201 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. É constitucional a previsão legal de presunção de vínculo entre a incapacidade do segurado e suas atividades profissionais quando constatada pela Previdência Social a presença do nexo técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, podendo ser elidida pela perícia médica do Instituto Nacional do Seguro

ADI 3931 / DF

Social se demonstrada a inexistência.

2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por maioria, **em julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade**, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio. Falaram: pelo amicus curiae Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho - ANPT, o Dr. Mauro de Azevedo Menezes; e, pelo amicus curiae Confederação Nacional do Sistema Financeiro - CONSIF, a Dra. Isabel Bueno. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Sessão de 10.4.2020 a 17.4.2020.

Brasília, 20 de abril de 2020.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**

Relatora

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.931 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI**
ADV.(A/S) : **CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**
ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : **MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E**
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES**
DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S) : **ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA**
FINANCEIRO - CONSIF
ADV.(A/S) : **MARCOS JOAQUIM GONCALVES ALVES E**
OUTRO(A/S)

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada em 26.7.2007, pela Confederação Nacional da Indústria - CNI contra o art. 21-A da Lei n. 8.213/1991, acrescentado pela Lei n. 11.430/2006, e o art. 337, § 3º e § 5º ao § 13, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048/1999, nos termos do Decreto n. 6.042/2007.

2. Esses dispositivos estabelecem regras a serem adotadas pela perícia em caso de acidente do trabalho, nos seguintes termos:

- Lei n. 8.213/1991:

“Art. 21-A. A perícia médica do INSS considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência

ADI 3931 / DF

de nexos técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças - CID, em conformidade com o que dispuser o regulamento.

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

- Decreto n. 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social):

“Art.337.(...)

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

(...)

§ 5º—Reconhecidos pela perícia médica do INSS a incapacidade para o trabalho e o nexo entre o trabalho e o agravo, na forma do § 3º, serão devidas as prestações acidentárias a que o beneficiário tenha direito.

§ 6º A perícia médica do INSS deixará de aplicar o disposto no § 3º quando demonstrada a inexistência de nexo causal entre o trabalho e o agravo, sem prejuízo do disposto nos §§ 7º e 12.

§ 7º A empresa poderá requerer ao INSS a não aplicação do nexo técnico epidemiológico ao caso concreto mediante a demonstração de inexistência de correspondente nexo causal entre o trabalho e o agravo.

§ 8º O requerimento de que trata o § 7º poderá ser apresentado no prazo de quinze dias da data para a entrega, na forma do inciso IV

ADI 3931 / DF

do art. 225, da GFIP que registre a movimentação do trabalhador, sob pena de não conhecimento da alegação em instância administrativa.

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

§ 10. Juntamente com o requerimento de que tratam os §§ 8º e 9º, a empresa formulará as alegações que entender necessárias e apresentará as provas que possuir demonstrando a inexistência de nexo causal entre o trabalho e o agravo.

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

§ 12. O INSS informará ao segurado sobre a contestação da empresa, para, querendo, impugná-la, obedecendo quanto à produção de provas o disposto no § 10, sempre que a instrução do pedido evidenciar a possibilidade de reconhecimento de inexistência do nexo causal entre o trabalho e o agravo.

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

3. A Autora defende que as empresas que representa têm interesse na declaração de inconstitucionalidade dos atos impugnados, porque a caracterização de acidente do trabalho pela simples constatação do nexo técnico epidemiológico entre a atividade desenvolvida na empresa e o agravo sofrido pelo trabalhador resultaria no enquadramento de todos os empregados no grau mais elevado de risco, “*independentemente da sua efetiva exposição a esses agravos*”, impondo a elevação da contribuição para

ADI 3931 / DF

o custeio do seguro de acidentes do trabalho.

Argumenta que *“a lei não pode extrair do fato de que em determinada empresa exista um setor ou um estabelecimento em que os trabalhadores estão sujeitos à exposição a algum agente nocivo à saúde ou à segurança, mesmo que essa seja a atividade preponderante da maioria dos seus empregados, a conclusão de que todos os trabalhadores dessa empresa que venham a contrair enfermidade que possa ter sido causada por tal agente nocivo sejam beneficiários da aposentadoria especial ou do adicional de insalubridade, simplesmente porque isso implicaria em conceder a trabalhadores que não exerceram atividades em condições prejudiciais à sua saúde ou à sua integridade física o direito a aposentadoria especial que a Constituição Federal reserva apenas àqueles que tenham efetivamente trabalhado, em caráter permanente, submetidos a essas condições menos favoráveis”* (fls. 7-8).

Suscita vício material de inconstitucionalidade nos dispositivos impugnados, apontando ofensa ao § 1º, do art. 201, e ao inc. XXVIII, do art. 7º, da Constituição da República, os quais exigiriam que os benefícios relativos a acidentes do trabalho *“devem sempre resultar da mais rigorosa verificação de terem eles decorrido do exercício do trabalho”* (fl. 7), sendo assim, desarrazoado *“extrair de estudos epidemiológicos conclusões a respeito do nexo de causalidade entre a exposição ao agente nocivo e a incapacidade de um determinado trabalhador, o que constituiria grave erro científico”* (fl. 9).

Afirma que *“estudos epidemiológicos e as máximas da experiência comum nada provam a respeito do caso concreto”* (fl. 11), pois fundados apenas em dados empíricos e estatísticos, sem comprovação científica de que *“o trabalhador tenha ficado sujeito à exposição [de agentes causadores da enfermidade], nem que a doença nel[es] tenha tido causa”* (fl. 14).

Considera desobedecido o princípio do livre exercício profissional, previsto no inc. XIII do art. 5º da Constituição da República, por se ter compelido o perito médico a adotar a conclusão do exame

ADI 3931 / DF

epidemiológico, mesmo se entender inexistente o nexo de causalidade entre o trabalho desenvolvido e a enfermidade contraída.

Assevera que a possibilidade de desconsideração do nexo técnico epidemiológico, nas situações previstas nos §§ 1º e 2º do art. 21-A da Lei n. 8.213/1991, não afasta da perícia a consideração do vínculo entre a atividade da empresa e a entidade mórbida potencialmente causadora de doença, prevalecendo, portanto, a definição do caráter acidentário da doença, *“mesmo sem prova de ter ela efetivamente resultado do exercício do trabalho na empresa, o que viola[ria] também o princípio da moralidade, inscrito no caput do art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual todos os atos da Administração Pública, como a perícia médica do INSS, devem revestir-se de fundamentos fáticos e jurídicos consistentes, justificadores do seu conteúdo e dos seus efeitos”* (fls. 16-17).

Defende a extensão das inconstitucionalidades apontadas ao Regulamento da Previdência Social (Decreto n. 3.048/1999), nos pontos alterados pelo Decreto n. 6.042/2007 por serem reprodução ou detalhamento do art. 21-A da Lei n. 8.213/1991, explicitando a Autora que *“os §§ 3º e 5º do artigo 337 do Regulamento são reprodução do caput do art. 21-A da Lei 8.213/91, [... o]s §§ 6º e 7º são reprodução dos §§ 1º e 2º do artigo 21-A da Lei, [... e] os §§ 8º a 13 desdobram o procedimento do requerimento da empresa previsto no § 7º, não podendo subsistir caso seja declarada a inconstitucionalidade desse parágrafo”* (fl. 12).

Afirma que a preservação dos dispositivos impugnados geram efeitos nocivos ao sistema previdenciário e às relações trabalhistas, por alterarem o critério de aferição para aposentadoria especial sem edição de lei complementar, como exigido pelo § 1º do art. 201 da Constituição da República e por facilitar a reivindicação de adicionais de periculosidade e de insalubridade e atingir a sistemática sobre o custeio do próprio seguro acidentário, fazendo incidir o grau mais elevado da contribuição para o benefício, previsto no inc. II do art. 22 da lei n. 8.212/1991.

ADI 3931 / DF

4. Requer medida cautelar para suspender a eficácia dos dispositivos atacados e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade “do artigo 21-A da Lei 8.213/1991, acrescentado pela Lei 11.430 de 2006, resultante da conversão em lei da Medida Provisória 316/06, e dos §§ 3º e 5º a 13 do artigo 337 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999, com a redação que lhes deu o Decreto n. 6.042 de 2007” (fl. 20).

5. Em 30.7.2007, a Relatora originária, Ministra Ellen Gracie, aplicou o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999 (fl. 66).

6. Nas informações prestadas o Presidente da República (fls. 77-134) e o Presidente do Senado Federal (fls. 137-143) suscitaram preliminar de ilegitimidade *ad causam* da Autora, pela falta de correlação entre suas finalidades institucionais e a disciplina dos textos normativos impugnados.

7. Para o Presidente da República, a petição inicial seria inepta por deficiência de fundamentação, pois desconexas as matérias tratadas nos dispositivos impugnados (perícia para reconhecimento da condição e concessão de benefício por incapacidade) e nas normas constitucionais de parâmetro de controle (aposentadoria especial).

No mérito, defende a constitucionalidade dos dispositivos atacados.

8. Na mesma linha, a manifestação do Advogado-Geral da União (fls. 145-171), na qual se ressalta buscar a legislação impugnada corrigir, pela adoção do nexo técnico epidemiológico, a subnotificação de acidentes de trabalho, causada pela baixa emissão da Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT pelo empregador e pela hipossuficiência do empregado, “abalado fisicamente e muitas vezes sem recursos ou orientação médica e jurídica adequada” (fl. 155) para comprovar a natureza acidentária da lesão sofrida e obter os benefícios legais correspondentes.

ADI 3931 / DF

Explica que, “[p]ela nova metodologia de apreciação, a verificação do nexo causal entre o ambiente de trabalho e o acidente redutor da capacidade laboral poderá ser determinada a partir de estatísticas verificadas em cada segmento da atividade produtiva e as correspondentes lesões profissionais. Com efeito, segundo o dispositivo recém acrescido à Lei n. 8.213/91, o deferimento de auxílio-doença acidentário poderá advir tão somente da compatibilidade entre a incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças – CID e o respectivo ramo econômico da empresa. Dessa forma, modifica-se a lógica da investigação individual de lesões acidentárias para a ideia de doenças epidêmicas, isto é, comumente ligadas a determinadas profissões ou ambientes de trabalho” (fls. 158-159).

Argumenta que os §§ 1º e 2º do art. 21-A da Lei n. 8.213/1991 evidenciam o estabelecimento de presunção relativa da natureza acidentária da lesão pelo nexo epidemiológico, por possibilitarem sua impugnação pelo empregador e a discordância dos peritos técnicos na análise de um caso concreto.

Assevera não ter havido oneração dos custos operacionais das empresas, ficando inalteradas as alíquotas incidentes sobre a remuneração do empregado para custeio do Seguro de Acidente do Trabalho – SAT, previstas no inc. II do art. 22 da Lei n. 8.212/1991, nem ampliação das hipóteses de deferimento de benefícios acidentários, pelo que descabida a alegada vulneração do sistema previdenciário.

Para o Advogado-Geral da União, a sistemática atacada contribui para a realização do texto constitucional, homenageando os princípios da dignidade da pessoa humana, da valorização do trabalho e da universalização e acesso à previdência social.

9. O parecer do Procurador-Geral da República apresenta a seguinte ementa:

“Previdenciário. Lei n. 11.430/2006. Concessão de benefícios acidentários. Nexo técnico epidemiológico. Preliminar. Não

ADI 3931 / DF

conhecimento. Ausência de pertinência temática. No mérito, inexistência de ofensa a normas constitucionais (arts. 5º, XIII; 7º, XXVIII; 201, § 1º). Realidade do trabalhador brasileiro. Conveniência e adequação da nova metodologia para deferimento de benefícios. Manutenção do seguro-acidente. Distinção entre aposentadoria por invalidez e aposentadoria especial. Liberdade profissional do médico assegurada. Manifestação pela improcedência do pedido” (fls. 173-182).

10. Admiti o ingresso no feito, como *amicus curiae*, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (fls. 222-223), a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT (fls. 247-304) e a Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF (fls. 360-363), tendo inadmitido o ingresso da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA (fls. 215-218 e 234-235).

11. Na manifestação apresentada, a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT suscita a ilegitimidade da Autora, por falta de pertinência temática, e defende a constitucionalidade dos dispositivos impugnados (Petição n. 166.776/2008).

12. A Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF defende a inconstitucionalidade do nexo técnico epidemiológico (NTEP) advindo da Lei n. 11.430/2006, cuja metodologia “*não contribui para a defesa do trabalhador, mas, ao contrário, pode implicar em tratamento mais brando pelo Estado quanto ao empregador que contribui para o acidente, a depender do setor em que se encontra, e, de outro lado, impor o suporte de ônus desproporcional ao empregador que forneça condições reais para a redução de acidentes*” (fl. 317 – Petição n. 53.192/2014).

13. Alguns dos dispositivos impugnados foram alterados pela Lei Complementar n. 150, de 1º.6.2015, e pelos Decretos ns. 6.939 e 6.957, ambos de 2009, resultando em ajustames de redação e no acréscimo do empregado doméstico no regime de caracterização da natureza

ADI 3931 / DF

acidentária impugnado, sem prejuízo, entretanto, do objeto da presente ação.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.931 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Este Supremo Tribunal consolidou jurisprudência no sentido da legitimidade ativa da Confederação Nacional da Indústria – CNI para propor ação de controle abstrato de constitucionalidade: ADI n. 1.055, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 1º.8.2017; ADI n. 2.588, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Redator para o acórdão Ministro Joaquim Barbosa, Plenário, DJe 10.2.2014; e ADI n. 2.325-MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJ 6.10.2006.

Por se tratar de confederação sindical, a legitimidade ativa para inaugurar o controle abstrato de constitucionalidade pressupõe existência de pertinência temática entre as finalidades institucionais e as normas impugnadas. Na espécie vertente, esse requisito foi preenchido.

Dispõe-se no art. 3º do Estatuto da CNI que a Confederação tem por objetivos, entre outros, a defesa e a coordenação dos interesses gerais da indústria e sua representação perante o Poder Público, o desenvolvimento de ações e a adoção de medidas que atendam aos interesses da indústria em tudo quanto possa concorrer para o seu desenvolvimento e fortalecimento e a propositura de medidas judiciais na defesa desses interesses.

Evidencia-se, assim, o interesse da CNI em questionar a constitucionalidade das normas objeto da presente ação, instituidoras de procedimento direcionado a averiguar a natureza acidentária da incapacidade do segurado. Primeiro, porque as normas impugnadas preveem expressamente a participação das empresas nesse processo, conferindo a elas a possibilidade de requerer administrativamente a não

ADI 3931 / DF

aplicação do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP. Segundo, pois a constatação do caráter acidentário da incapacidade acarreta diretamente consequências trabalhistas e tributárias para as empresas, como será demonstrado.

Assim, **rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva da Confederação Nacional da Indústria – CNI** e passo ao exame do mérito da ação.

2. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto o art. 21-A da Lei n. 8.213/1991, nela incluído pela Lei n. 11.430/2006, oriunda de conversão da Medida Provisória n. 316/2006, que instituiu o chamado Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP e os §§ 3º e 5º a 13 do art. 337 do Regulamento da Previdência Social (Decreto n. 3.048/1999, com as alterações do Decreto n. 6.957/2007), os quais, a partir daquela norma legal, detalharam o procedimento de caracterização da natureza acidentária da incapacidade dos segurados.

Desde a promulgação da Constituição da República de 1988, foi assegurado aos trabalhadores patamar mínimo de proteção contra acidentes de trabalho. No inc. XXII do art. 7º se veicula norma preventiva de eventos acidentários, impondo-se a *“redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”*. No inc. XXVIII do art. 7º se previu, entre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, o seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, que não exclui, como disposto na norma, *“a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa”*.

O constituinte originário ainda determinou à Previdência Social, pelo inc. I do art. 201, a cobertura dos eventos doença, invalidez e morte, incluídos os resultantes de acidente de trabalho. Com o advento da Emenda Constitucional n. 20/1998, foram retiradas desse inciso as referências aos eventos resultantes de acidente de trabalho, sendo

ADI 3931 / DF

incluído no art. 201 o § 10, no qual se atribui à lei a disciplina da “cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado”.

3. No art. 19 da Lei n. 8.213/1991 se define acidente de trabalho como o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho do segurado especial, “*provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho*”.

Também são consideradas acidentes de trabalho, nos termos dos incs. I e II do art. 20 da Lei n. 8.213/1991, as doenças ocupacionais, divididas pela legislação em: a) 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*”; e b) doença do trabalho, “*assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I*”.

No art. 21 da Lei n. 8.213/1991, são equiparados ao acidente de trabalho a) os acidentes de trabalho co-causadores da incapacidade ou da morte do segurado; b) os acidentes ocorridos no local e no horário de trabalho, embora sem conexão direta com as atividades profissionais do segurado; c) as doenças decorrentes de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade; e d) os acidentes ocorridos fora do horário e local de trabalho em situações especiais legalmente enumeradas:

“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

ADI 3931 / DF

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”.

4. A constatação da ocorrência do acidente de trabalho acarreta consequências jurídicas em diversas áreas do direito, em especial nos direitos previdenciário, trabalhista e tributário. No campo previdenciário, o acidente de trabalho pode dar o direito ao auxílio-acidente, ao auxílio-doença, à aposentadoria por invalidez ou à pensão por morte.

Nos termos do inc. I do art. 26 da Lei n. 8.213/1991, a concessão do auxílio-acidente e da pensão por morte independe de carência, não

ADI 3931 / DF

importando a natureza acidentária ou não. Entretanto, quanto ao auxílio-doença e à aposentadoria por invalidez, a dispensa de carência de doze contribuições mensais para a concessão depende da caracterização do benefício como acidentário (inc. II do art. 26 da Lei n. 8.213/1991). Ainda no direito previdenciário, ressalta-se a possibilidade de propositura de ação regressiva pela Previdência Social contra os responsáveis pelo acidente em caso de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva (art. 120 da Lei n. 8.213/1991). O ajuizamento de ações regressivas contra os empregadores considerados responsáveis por acidentes de trabalho foi recomendado ao INSS pelo Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, pela Resolução n. 1.291/2007.

No direito trabalhista, na Lei n. 8.213/1991, ao veicular norma de direito do trabalho, prevê-se ao segurado acidentado estabilidade no emprego pelo prazo mínimo doze meses após a cessação do auxílio-doença acidentário:

“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”.

No § 5º do art. 15 da Lei n. 8.036/1990 foram assegurados ao trabalhador afastado por licença por acidente de trabalho os depósitos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Tem-se ainda a possibilidade de responsabilização civil do empregador em caso de dolo ou culpa (inc. XXVIII do art. 7º da Constituição da República e Súmula n. 229 do Supremo Tribunal Federal).

5. Os efeitos tributários da caracterização da natureza acidentária da incapacidade são complexos e demandam análise mais aprofundada, relacionando-se à flexibilização da alíquota da contribuição referente ao Seguro de Acidentes de Trabalho, prevista no inc. II do art. 22 da Lei n. 8.212/1991.

ADI 3931 / DF

Embora nesse diploma legal a exação seja estabelecida com as alíquotas de 1% (um por cento), 2% (dois por cento) ou 3% (três por cento), o art. 10 da Lei n. 10.666/2003 prevê a flexibilização desses percentuais, redução em até cinquenta por cento ou aumento em até cem por cento, *“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”*.

Cada um desses índices é fixado com base nos índices de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais verificados na empresa e nos benefícios acidentários concedidos, nos termos do § 4º do art. 202-A do Regulamento da Previdência Social.

O índice de frequência é calculado, como disposto no inc. I do § 4º do art. 202-A do Regulamento da Previdência Social, levando-se em conta os registros *a)* de acidentes e doenças do trabalhos informados ao INSS por meio da Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT; *b)* de benefícios acidentários estabelecidos por nexos técnicos pela perícia médica do INSS, ainda que sem Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT a eles vinculados.

Para a fixação do índice de gravidade, são computados *“todos os casos de auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez e pensão por morte, todos de natureza acidentária, aos quais são atribuídos pesos diferentes em razão da gravidade da ocorrência”* (inc. II do § 4º do art. 202-A do Regulamento da Previdência Social).

O índice de custo é apurado a partir dos *“valores dos benefícios de natureza acidentária pagos ou devidos pela Previdência Social”* (inc. III do § 4º do art. 202-A do Regulamento da Previdência Social).

Os índices de frequência, gravidade e custo são então confrontados

ADI 3931 / DF

com os índices das demais empresas da Subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE para ser fixado o Fator Previdenciário de Prevenção – FAP, que terá valor variável entre cinco décimos (0,5) e dois inteiros, nos termos do § 1º do art. 202-A do Regulamento da Previdência Social.

O Fator Acidentário de Prevenção – FAP incide diretamente na alíquota da contribuição ao Seguro de Acidente do Trabalho – SAT, diminuindo-a em até cinquenta por cento ou majorando-a em até cem por cento, como previsto no art. 10 da Lei n. 10.666/2003.

Wladimir Novaes Martinez esclarece que *“toda vez que for estabelecida a relação de causalidade epidemiológica entre o ambiente de trabalho (CNAE do CNPJ) e o agravo do segurado requerente da prestação acidentária (CID), esse acontecimento onerará as estatísticas do critério de frequência, gravidade e custo, fixados pela Lei n. 10.666/03, para fins da flexibilização do SAT”* (MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Prova e contraprova do nexa epidemiológico*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 100).

6. Antes do advento da Lei n. 11.430/2006, a principal forma de informação à Previdência Social da ocorrência de acidente de trabalho era pela emissão, pelo empregador, da Comunicação de Acidentes do Trabalho – CAT, prevista no *caput* do art. 22 da Lei n. 8.213/1991. Na falta dela, o acidentado, seus dependentes, a entidade sindical competente, o médico que o assistiu ou qualquer autoridade pública poderiam fazê-lo (§ 2º do art. 22 da Lei n. 8.213/1991).

A caracterização da incapacidade ou da morte do segurado como acidentária decorria da verificação, pela perícia médica do INSS, do nexa causal entre o acidente e a lesão ou a causa da morte ou entre a doença e o trabalho, como se dispunha originariamente no art. 337 do Regulamento da Previdência Social:

“Art. 337. O acidente de que trata o artigo anterior será caracterizado tecnicamente pela perícia médica do Instituto Nacional

ADI 3931 / DF

do Seguro Social, que fará o reconhecimento técnico do nexo causal entre:

I - o acidente e a lesão;

II - a doença e o trabalho; e

III - a causa mortis e o acidente”.

Castro e Lazzari ensinam que nexo causal é “o vínculo fático que liga o efeito (incapacidade para o trabalho ou morte) à causa (acidente de trabalho ou doença ocupacional)”, decorrente “de uma análise técnica, a ser realizada, obrigatoriamente, por médico perito ou junta médica formada por peritos nessa matéria” (CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 20. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 662).

Embora a falta da Comunicação de Acidentes do Trabalho – CAT, em teoria, não impedisse a constatação da natureza acidentária da incapacidade, na prática a perícia médica conferia peso à sua emissão pelo empregador. Na sua ausência ou quando era emitida pelo segurado ou terceiros, era comum a imposição do ônus probatório do acidente de trabalho sobre o trabalhador, o que acarretava a não caracterização do benefício como acidentário.

Relevante anotar a crítica de Paulo Rogério Albuquerque de Oliveira ao regime que vigorava antes do advento da Lei n. 11.430/2006, em tese apresentada na Universidade de Brasília:

“A Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT constitui fonte primária do sistema Brasileiro de compensação acidentária, dito esgotado, cuja emissão depende essencialmente da decisão política do empregados, em função da análise de risco empresarial e suas consequências quanto ao trade-off, sobre o que se perde e o que se ganha ao emitir a CAT e cumprir a lei.

Emitir CAT tornou-se ato discricionário do empregador que despreza prescrições dos profissionais de saúde, agride estatutos sanitários, previdenciários, trabalhistas e ambientais e ultraja direitos

ADI 3931 / DF

*dos trabalhadores com aquiescência tácita do Estado, uma vez que o INSS vincula a concessão de benefício acidentário à apresentação da CAT, ao tempo que desdenha da legitimidade da CAT quando a empresa empregadora do incapacitado não a emite, notadamente quando este, ainda segurado, se encontra em situação de desemprego” (OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque. *Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP e o Fator Acidentário de Prevenção – FAP: um novo olhar sobre a saúde do trabalhador*. 2008. 220 f. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. p. 27).*

Cláudia Salles Vilela Vianna também assevera que, na sistemática anterior à Lei n. 11.430/2006, os benefícios previdenciários eram muitas vezes erroneamente caracterizados pela inviabilidade de a autarquia previdenciária proceder de fato ao exame do nexa causal em cada caso:

“Nas situações em que a CAT não houvesse sido emitida pela empresa empregadora, o perito médico do INSS deveria investigar a existência de nexa causal, sendo indispensável, nesses casos, sua visita ao ambiente de trabalho para verificação das reais condições laborativas, sem acreditar, num primeiro momento, nas alegações do trabalhador ou nos argumentos de defesa apresentados pela empresa na Carta de Infortunistica. Se existente o nexa causal, deveria o perito reconhecer tecnicamente a doença ocupacional (doença do trabalho ou doença profissional, conforme o caso), sendo então concedido o benefício de auxílio-doença acidentário, espécie 91. Se não reconhecido, o benefício seria de espécie 31, auxílio-doença previdenciário.

Infelizmente, esse não era o procedimento adotado pela perícia médica do INSS na maior parte das ocorrências. O perito médico da autarquia raramente efetuava visitas ao ambiente de trabalho para investigação de nexa e sua conclusão se limitava às rápidas conversas com o trabalhador (no momento da perícia) e das informações prestadas pela empresa na resposta à Carta de Infortunistica, gerando, muitas vezes, a caracterização incorreta de um benefício e trazendo graves e irreversíveis implicações não somente à própria Previdência

ADI 3931 / DF

Social, mas também, e principalmente, às partes interessadas (trabalhador e empresa)” (VIANNA, Cláudia Salles Vilela. “Auxílio-doença acidentário: como ficam a empresa e o empregado com o FAP e o NTEP.” In Previdência nos 60 anos da Declaração de direitos humanos e nos 20 da Constituição brasileira. Curitiba: Juruá, 2008, p. 41-61).

7. Pelas consequências gravosas que o elevado número de acidentes de trabalho pode importar ao empregador, não há interesse em comunicar à Previdência Social a ocorrência de acidente de trabalho com um dos seus empregados, o que acarretava a subnotificação dos eventos acidentários e, conseqüentemente, a concessão de benefícios previdenciários acidentários em número inferior ao devido.

Fábio Zambitte Ibrahim tece críticas quanto a esse ponto:

“(…) há uma natural resistência dos empregadores em emitir a comunicação de acidente do trabalho – CAT em matéria de doenças ocupacionais, reconhecendo a natureza acidentária de determinada incapacidade. Tal fato defoe-se não somente à eventual elisão das obrigações legais neste caso (depósitos do FGTS, estabilidade de 12 meses e eventual responsabilidade civil), mas também à notória complexidade da matéria, pois nem sempre se poderá afirmar, com certeza, que determinada doença do trabalho ou profissional tem o liame direto com o trabalho.

Nestas situações, a CAT acaba por não ser emitida e, muito embora a lei preveja que outros possam preenchê-la (art. 22, Lei nº 8.213/1991), não haveria parâmetro para outrem elaborá-la estabelecendo um liame da doença com o ambiente de trabalho, especialmente sem os laudos e vistoria no local de trabalho. Como a perícia do INSS, na prática, frequentemente condiciona a concessão de benefício acidentário à CAT (sem previsão legal), acaba o segurado por receber um benefício comum, quando deveria ter sido amparado pela prestação acidentária” (IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012. p. 648).

ADI 3931 / DF

Essa preocupação também foi aventada pelo Chefe do Poder Executivo na exposição de motivos da Medida Provisória n. 316/2006, posteriormente convertida na Lei n. 11.430/2006:

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

8. A previsão do art. 21-A da Lei n. 8.213/1991, introduzido pela Lei n. 11.430/2006, visa a corrigir essa distorção, estabelecendo **presunção relativa** de nexos entre a incapacidade do segurado e suas atividades profissionais quando constatado pela Previdência Social o nexo técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo:

“Art. 2º (...)

Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, considera-se agravo: a lesão, a doença, o transtorno de saúde, o distúrbio, a disfunção ou a síndrome de evolução aguda, subaguda ou crônica, de natureza clínica ou subclínica, inclusive morte, independentemente do tempo de latência” (Instrução Normativa INSS/PRESS n. 31/2008).

O nexo técnico epidemiológico decorre, nos termos do art. 21-A da Lei n. 8.213/1991, *“da relação entre a atividade da empresa ou do empregado doméstico e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças (CID), em conformidade com o que dispuser o regulamento”.*

Na definição de Wladimir Novaes Martinez, trata-se de *“uma relação legalmente presumida entre uma série continuada e insidiosa de anomalias*

ADI 3931 / DF

*nitidamente laborais, contidas no âmbito do contrato de trabalho, agravos alegados pelo segurado e comprovados pela perícia médica do INSS, que possam efetivamente ser atribuídos ao exercício da atividade laboral, inferidos estatisticamente e epidemiologicamente” (MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Prova e contraprova do nexu epidemiológico*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 28).*

Na prática, o Nexu Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP faz-se presente quando constatada significância estatística na associação entre determinado código da Classificação Internacional de Doenças – CID e determinado código da Classificação Nacional de Atividade Econômica – CNAE, como disposto no inc. III do art. 3º da Instrução Normativa INSS/PRES n. 31/2008:

“Art. 3º O nexu técnico previdenciário poderá ser de natureza causal ou não, havendo três espécies: (...)

III - nexu técnico epidemiológico previdenciário, aplicável quando houver significância estatística da associação entre o código da Classificação Internacional de Doenças-CID, e o da Classificação Nacional de Atividade Econômica-CNAE, na parte inserida pelo Decreto nº 6.042/07, na lista B do anexo II do Decreto nº 3.048, de 1999”.

Consta da exposição de motivos da Medida Provisória n. 316/2006:

“(...) denomina-se Nexu Técnico Epidemiológico a relação entre Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE e o agrupamento CID-10. É, na verdade, uma medida de associação estatística, que serve como um dos requisitos de causalidade entre um fator (nesse caso, pertencer a um determinado CNAE-classe) e um desfecho de saúde, mediante um agrupamento CID, como diagnóstico clínico. Por meio desse nexu, chega-se à conclusão de que pertencer a um determinado segmento econômico (CNAE-classe) constitui fator de risco para o trabalhador apresentar uma determinada patologia (agrupamento CID-10)”.

ADI 3931 / DF

A presunção de nexa entre o trabalho e o agrava é relativa, não se aplicando se demonstrada sua inexistência. Ademais, pode a empresa ou o empregador doméstico requerer a não aplicação do nexa técnico epidemiológico, em procedimento administrativo estabelecido pelo art. 337 do Regulamento da Previdência Social, comprovando a ausência de nexa entre o trabalho e o agrava.

9. Não procede a alegação do autor de que o Nexa Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP configuraria ofensa ao § 1º do art. 201 da Constituição da República, pelo qual vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ressalvando apenas *“os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência”*.

A previsão da aposentadoria especial nos casos de atividades insalubres e de segurados com deficiência não elide a previsão de cobertura dos eventos de doença, invalidez e morte pelo inc. I do art. 201 da Constituição, nem a determinação, no § 10 desse dispositivo, de que a lei discipline sobre a cobertura do risco de acidente de trabalho.

Ao estabelecer o Nexa Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP como forma de caracterização da incapacidade do segurado como acidentária, na Lei n. 11.430/2006 não se estabeleceu espécie de aposentadoria especial não prevista na Constituição, mas sim parâmetro para a concessão dos benefícios previdenciários por acidentes de trabalho, no exercício de competência expressa atribuída ao legislador ordinário pelo § 10 do art. 201 da Constituição da República.

No § 1º do art. 201 se refere apenas aos casos de aposentadoria especial, sem relação com os benefícios previdenciários por acidente de trabalho. Por isso, não há sentido em ser utilizado como parâmetro de controle de constitucionalidade dos dispositivos impugnados nesta ação.

ADI 3931 / DF

Confira-se o pronunciamento da Advocacia-Geral da União, elaborado pelo Ministro Dias Toffoli:

“(...) a sistemática oriunda da Lei nº 11.430/2006 em nada repercute na concessão de aposentadorias especiais. Dedicar-se, na verdade, aos benefícios de natureza acidentária, como o são o auxílio-doença, auxílio-acidente e aposentadoria por invalidez. Portanto, nada justifica a utilização do § 1º do art. 201 como parâmetro de controle, porquanto não cuida de nenhuma dessas providências, e sim da aposentadoria especial”.

Veja-se também o parecer da Procuradoria-Geral da República:

“(...) os dispositivos questionados tratam da caracterização da natureza acidentária da incapacidade que venha a acometer o trabalhador. Ora, no que tange aos benefícios previdenciários, o caráter acidentário da incapacidade possui ligação apenas com o auxílio-doença acidentário, o auxílio-acidente, a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte. É que são justamente essas prestações previdenciárias cuja concessão pode ter origem na ocorrência de acidente de trabalho.

21. Já a aposentadoria especial não depende da verificação de nenhum acidente de trabalho, sendo o principal requisito para a sua concessão, isto sim, a exigência de que o segurado tenha trabalhado sob condições especiais que prejudiquem a sua saúde ou a sua integridade física.

22. Vê-se, pois, que é evidentemente descabido concluir-se pela violação ao disposto no § 1º do art. 201 da Constituição da República, que, por tratar especificamente de aposentadoria especial, nenhuma relação tem com as normas questionadas”.

10. Não vislumbro contrariedade ao inc. XIII do art. 5º da Constituição da República, no qual se preconiza o direito à liberdade profissional, assegurando-se, como observa José Afonso da Silva, a

ADI 3931 / DF

“liberdade de escolha de trabalho, de ofício e de profissão” e “a liberdade de exercer o que fora escolhido, no sentido apenas de que o Poder Público não pode constranger a escolher e a exercer outro” (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional positivo. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 260).

O inc. XIII do art. 5º da Constituição constitui-se em exemplo de norma constitucional de eficácia contida ou restringível, já que no dispositivo se admite a restrição pelo legislador ordinário. Assim, por exemplo:

“AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. REGULAMENTAÇÃO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL: ART. 5º, INC. XIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Ausência de dispositivo constitucional que imponha aos Agravados o dever de regulamentar a atividade exercida pelos substituídos do Agravante.

2. O art. 5º, inc. XIII, da Constituição da República é norma de aplicação imediata e eficácia contida que pode ser restringida pela legislação infraconstitucional. Inexistindo lei regulamentando o exercício da atividade profissional dos substituídos, é livre o seu exercício.

3. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (MI n. 6.113-AgR, de minha relatoria, Plenário, DJe 13.6.2014).

Na espécie vertente, todavia, nos dispositivos impugnados sequer foram estabelecidas restrições para o exercício da profissão de médico. Há na lei a previsão de determinados parâmetros a serem observados pelos ocupantes do cargo público de perito no INSS na caracterização da incapacidade dos segurados como acidentária para fins de concessão do benefício previdenciário por acidente de trabalho.

Essas disposições, entretanto, não afetam a liberdade profissional dos médicos que desempenhem essas funções, até porque no § 1º do art. 21-A se dispõe que a perícia médica do INSS deixará de aplicar o

ADI 3931 / DF

dispositivo “quando demonstrada a inexistência do nexo de que trata o caput deste artigo”.

11. Quanto à alegada infringência ao inc. XXVIII do art. 7º e ao inc. I do art. 201 da Constituição da República, as normas impugnadas, longe de ofendê-los, harmonizam-se com esses dispositivos, tornando mais efetiva a proteção do trabalhador contra acidentes de trabalho prevista na Constituição.

Como afirmado, antes da vigência da Lei n. 11.430/2006, na ausência da expedição da Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT pelo empregador, era comum atribuir-se ao segurado, a parte hipossuficiente da relação trabalhista, a responsabilidade por demonstrar que a doença que o acometia tinha nexo causal com a atividade desempenhada. Com o advento da nova legislação, esse nexo passou a ser presumido quando constatada relevância estatística no confronto entre a doença e a atividade econômica da empresa.

Após a instituição do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP, verificou-se o aumento médio de 225% no total de benefícios previdenciários acidentários, como observa Airton Kwitko, a partir de dados de 2006 a 2008 (KWITKO, Airton. “FAP e NTEP: atualizando.” In *Revista de previdência social*, v. 32, n. 336, p. 854-862, nov. 2008. p. 856).

É de se anotar que, verificado o nexo epidemiológico entre o trabalho e o agravo, a presunção da natureza acidentária da incapacidade é relativa, podendo ser elidida pela perícia médica do INSS se demonstrada a inexistência (§ 1º do art. 21-A da Lei n. 8.213/1991) e em procedimento administrativo iniciado pela empresa ou pelo empregador doméstico com a finalidade de comprovar o caráter não ocupacional da incapacidade (§ 2º do art. 21-A da Lei n. 8.213/1991).

12. Pelo exposto, **julgo improcedente a presente ação direta de**

ADI 3931 / DF

inconstitucionalidade.

É o meu voto.

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.931 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF
ADV.(A/S)	: MARCOS JOAQUIM GONCALVES ALVES E OUTRO(A/S)

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade movida pela Confederação Nacional da Indústria, CNI, contra o art. 21-A da Lei 8.213/1991, com a redação dada pela Lei 11.430/2006 e de diversos parágrafos do art. 337 do Decreto 3.048/1999, Regulamento da Previdência Social, com a redação dada pelo Decreto 6.042/2007. Essa legislação trata da caracterização da natureza acidentária de determinada incapacidade pela verificação de nexos técnico epidemiológico entre a atividade desenvolvida pela empresa e o agravo à saúde do trabalhador, exame a ser realizado pela perícia médica do INSS.

A redação originariamente impugnada tinha o seguinte teor:

ADI 3931 / DF

Art. 21-A. A perícia médica do INSS considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexó 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 nexó de que trata o caput deste artigo.

§ 2º A empresa poderá requerer a não aplicação do nexó técnico epidemiológico, de cuja decisão caberá recurso com efeito suspensivo, da empresa ou do segurado, ao Conselho de Recursos da Previdência Social.

O dispositivo foi alterado pela Lei Complementar 150/2015, apenas para incluir o trabalho doméstico na mesma sistemática. Essa alteração, portanto, não implica qualquer óbice ao conhecimento da tese de inconstitucionalidade formulada pela requerente. Nesse sentido, confiram-se o teor da norma impugnada, com a redação da LC 150/2015:

Art. 21-A. A perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexó técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa ou do empregado doméstico 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 nexó de que trata o caput deste artigo.

§ 2º A empresa ou o empregador doméstico poderão requerer a não aplicação do nexó técnico epidemiológico, de cuja decisão caberá recurso, com efeito suspensivo, da empresa,

ADI 3931 / DF

do empregador doméstico ou do segurado ao Conselho de Recursos da Previdência Social.

A requerente alega que a natureza acidentária da incapacidade dependeria da demonstração de nexos estrito de causalidade entre o agravo à saúde do trabalhador e a atividade desempenhada por ele, sendo indevida a correlação entre o agravo e a atividade da empresa. Alega que os estudos epidemiológicos seriam *“dados empíricos da incidência de determinadas enfermidades em determinados locais”* e, portanto, *“absolutamente impróprios para o diagnóstico a respeito da causa da doença contraída por determinado indivíduo”*.

Sustenta violação ao art. 201, inciso I e § 1º, e ao art. 7º, XXVIII, ambos da CF, pois tais dispositivos, que dão fundamento constitucional à cobertura previdenciária contra acidentes de trabalho, teriam sido desvirtuados pela adoção do critério técnico epidemiológico. Argumenta ainda que o dispositivo também atentaria contra a liberdade profissional dos médicos peritos do INSS (art. 5º, XIII, CF).

É o relato do essencial.

De início, rejeito a preliminar de ilegitimidade ativa levantada pelo Advogado-Geral da União. Mesmo considerando que as normas impugnadas tratam do vínculo previdenciário entre trabalhadores e o INSS, entendo que há inegável impacto sobre a esfera dos empregadores, que sofrem os reflexos decorrente da caracterização de uma maior número de situações como acidentes de trabalho, o que caracteriza a pertinência temática entre a questão constitucional em discussão e o âmbito de representatividade da CNI.

Portanto, conheço da ação.

No mérito, anoto que a legislação impugnada visou modificar a dinâmica pela qual certos benefícios previdenciários são submetidos à análise da autarquia previdenciária. Antes das alterações promovidas pela Lei 11.430/2006, a comprovação do nexo de causalidade entre a incapacidade e a atividade laborativa dependia da emissão, pelo empregador, da Comunicação de Acidente de Trabalho, CAT, que permitia ao empregado requerer, perante o INSS, a concessão do auxílio-

ADI 3931 / DF

doença acidentário.

Nesse quadro, o empregado incapacitado dependia de providência do empregador para o gozo dos benefícios correspondentes. Na prática, não havia interesse do empregador na documentação da ocorrência do acidente de trabalho, em vista de consequências desfavoráveis como a estabilidade provisória do empregado (art. 118 da Lei 8.213/1991) e a obrigatoriedade do recolhimento das parcelas de FGTS correspondentes ao período de afastamento. Essa realidade é referida na própria exposição de motivos da Medida Provisória 316/2006, posteriormente convertida na Lei 11.430/2006, ora questionada, conforme se depreende do trecho transcrito abaixo (grifos aditados):

6. Atualmente, a caracterização de um benefício como acidentário decorre da emissão da Comunicação de Acidentes do Trabalho – CAT por parte da empresa. Se a empresa comunica o acidente e este gera o afastamento do segurado por mais de 15 dias, o benefício concedido pela Previdência Social é tido como acidentário. Não sendo a CAT emitida, mas havendo a necessidade de afastamento do trabalho, normalmente o benefício é tido como previdenciário (ou comum). Tal classificação é crucial para o trabalhador, tendo em vista os correspondentes efeitos. Sendo o benefício caracterizado como acidentário, durante o afastamento do trabalho o segurado faz jus ao depósito do FGTS e goza de estabilidade de 12 meses após a cessação do auxílio-doença. Sendo o benefício caracterizado como comum, tais direitos não lhe são assegurados.

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

ADI 3931 / DF

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

9. Essa metodologia está embasada na CID, que se encontra atualmente na 10ª Revisão. Em cada processo de solicitação de benefício por incapacidade junto à Previdência Social, consta obrigatoriamente o registro do diagnóstico (CID-10) identificador do problema de saúde que motivou a solicitação. Esse dado, que é exigido para a concessão de benefício por incapacidade laborativa, independentemente de sua natureza acidentária ou previdenciária, e cujo registro é de responsabilidade do médico que prestou o atendimento ao segurado, estabelece a relação intrínseca entre a incapacidade laboral e à entidade mórbida que a provocou.

10. Assim, **denomina-se Nexos Técnico Epidemiológico a relação entre Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE e o agrupamento CID-10. É, na verdade, uma medida de associação estatística, que serve como um dos requisitos de causalidade entre um fator (nesse caso, pertencer a um determinado CNAE-classe) e um desfecho de saúde, mediante um agrupamento CID, como diagnóstico clínico.** Por meio desse nexos, chega-se à conclusão de que pertencer a um determinado segmento econômico (CNAE-classe) constitui fator de risco para o trabalhador apresentar uma determinada patologia (agrupamento CID-10).

Observo que o procedimento e critérios adotados pelo legislador preservam a possibilidade de que o empregador questione a natureza acidentária de determinada incapacidade apresentada por um de seus empregados, infirmando o nexos epidemiológico pela demonstração de

ADI 3931 / DF

que a atividade concretamente desempenhada por ele não ocasionou o agravo à sua saúde. Nesse sentido, a regulamentação constante do Decreto 3.048/1999, com a redação do Decreto 6.042/2007, descreve o procedimento a ser seguido para a discussão desse mérito, conforme transcrito a seguir (grifos aditados):

Art. 337. O acidente do trabalho será caracterizado tecnicamente pela perícia médica do INSS, mediante a identificação do nexo entre o trabalho e o agravo.

I - o acidente e a lesão;

II - a doença e o trabalho; e

III - a **causa mortis** e o acidente.

(...)

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

(...)

§ 5º. Reconhecidos pela perícia médica do INSS a incapacidade para o trabalho e o nexo entre o trabalho e o agravo, na forma do § 3º, serão devidas as prestações acidentárias a que o beneficiário tenha direito.

§ 6º. A perícia médica do INSS deixará de aplicar o disposto no § 3º quando demonstrada a inexistência de nexo entre o trabalho e o agravo, sem prejuízo do disposto nos §§ 7º e 12.

§ 7º. **A empresa poderá requerer ao INSS a não aplicação do nexo técnico epidemiológico ao caso concreto mediante a demonstração de inexistência de correspondente nexo entre o trabalho e o agravo.**

§ 8º. O requerimento de que trata o § 7º poderá ser apresentado no prazo de quinze dias da data para a entrega, na forma do inciso IV do art. 225, da GFIP que registre a movimentação do trabalhador, sob pena de não conhecimento

ADI 3931 / DF

da alegação em instância administrativa.

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

§ 10. Juntamente com o requerimento de que tratam os §§ 8º e 9º, a empresa formulará as alegações que entender necessárias e apresentará as provas que possuir demonstrando a inexistência denexo entre o trabalho e o agravo.

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

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

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

Assim delimitado o quadro normativo em questionamento, não tenho como acolher a tese de inconstitucionalidade em razão de alegado desvirtuamento do sistema previdenciário e do seguro contra acidentes de trabalho.

Os dispositivos constitucionais apontados como violados têm a seguinte redação:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

ADI 3931 / DF

(...)

XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;

(...)

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada

(...)

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

A norma impugnada não guarda relação com a aposentadoria especial disposta no art. 201, § 1º, CF, benefício que não é fundado na ocorrência do evento acidente de trabalho, mas sim no exercício de atividades em condições especiais reguladas em lei. O argumento declinado pela requerente parece sustentar a existência de proibição no texto constitucional de adoção, pelo legislador, de requisitos diferenciados para a concessão de benefícios previdenciários decorrentes de acidentes de trabalho.

O dispositivo, de qualquer forma, não trará de eleição de requisitos diferenciados para a concessão de auxílio-doença acidentário, auxílio-acidente ou aposentadoria por invalidez, quando originados em acidentes de trabalho ou figuras equiparadas, como as doenças ocupacionais.

O art. 21-A da Lei 8.213/1991, com a redação dada pela Lei 11.430/2006, regulamentado pelo art. 337 do Decreto 3.048/1999, trata de critérios e procedimentos administrativos para a concessão de benefício

ADI 3931 / DF

previdenciário em caso de acidente de trabalho, em nada alterando os requisitos legais e constitucionais para o gozo desses benefícios. Apenas inverte o ônus probatório para a caracterização da natureza acidentária, permitindo a imediata associação entre a incapacidade do trabalhador e a atividade da empresa, quando fundada em base estatística, facultando-se ao empregador a demonstração de quaisquer circunstância que elidam essa correlação.

Ao assim proceder, o legislador adotou critério razoável, pois fundado em evidências científicas da correlação entre atividade econômica e agravo à saúde, conforme aferido previamente pelo próprio INSS, e verificado concretamente em cada perícia médica. E essa correlação, ainda que se admita não ser indício suficiente do nexo de causalidade estrita entre atividade laborativa e incapacidade, gozará de presunção meramente relativa da natureza acidentária do agravo à saúde do trabalhador, admitida prova em contrário (art. 337 do Decreto 3.048/1999).

Portanto, tenho que a norma questionada, longe de desvirtuar as previsões constitucionais que fundamentam o pagamento de benefícios previdenciários em razão da ocorrência de acidentes de trabalho, objetiva proporcionar melhor atendimento ao princípio da universalidade de acesso à previdência social (art. 6º c/c art. 194, parágrafo único, I, CF), na medida em que prestigia o interesse do trabalhador incapacitado, já afligido pela limitação física e econômica decorrente do agravo à sua saúde, sem, de outro lado, constranger os interesses do empregador de forma desproporcional ou arbitrária.

Também afastado a alegada afronta à liberdade profissional dos médicos encarregados da realização das perícias no âmbito do INSS (art. 5º, XIII, CF). Como se sabe, os peritos médicos do INSS são servidores públicos efetivos daquela autarquia, submetidos ao regime jurídico administrativo. Apesar de ser exigida a formação profissional em medicina para ingresso no cargo e para o exercício da função de perito médico do INSS, a perícia é ato regulado por legislação própria. Por isso, o perito médico do INSS está obrigado, por força de seu vínculo

ADI 3931 / DF

funcional, a executar a perícia médica em conformidade com as normas previdenciárias que, como no caso, apontam critérios normativos para o enquadramento de determinadas situações concretas. Em todo caso, o próprio art. 21-A, § 1º, da Lei 8.213/1991, expressamente admite que a perícia médica deixe de afirmar a natureza acidentária da incapacidade quando constatada a ausência de nexo de causalidade. Assim, o perito médico tem autonomia para abandonar o critério do nexo técnico epidemiológico quando convencido, em determinada perícia, da existência de circunstâncias que o recomendam.

Pelo exposto, CONHEÇO e julgo IMPROCEDENTE a presente ação direta, para afirmar a constitucionalidade do art. 21-A da Lei 8.213/1991, com a redação dada pela Lei 11.430/2006.

É o voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.931 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA**
ADV.(A/S) : **CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**
ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : **MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E**
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES**
DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S) : **ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA**
FINANCEIRO - CONSIF
ADV.(A/S) : **MARCOS JOAQUIM GONCALVES ALVES E**
OUTRO(A/S)

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Observem as balizas da controvérsia. Incumbe definir a compatibilidade, com a Constituição Federal, dos artigos 21-A da Lei nº 8.213/1991 e 337, parágrafos 3º e 5º ao 13, do Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, nos termos do Decreto nº 6.042/2007.

Em síntese, há imposição de ônus, presumida a natureza acidentária da incapacidade, sem mesmo estabelecer-se nexos de causalidade entre a atividade da empresa e o dano causado. As normas atacadas desprezam os fatos geradores da obrigação a ser imposta.

Faço a observação reiterando, por dever de coerência, os fins não justificam os meios. A louvável preocupação com a proteção da saúde do trabalhador não legitima atropelos, atalhos à margem do figurino legal.

Surge impróprio conceber, considerada a clareza do artigo 225, parágrafos 2º e 3º, da Carta da República, jungindo a obrigação de

ADI 3931 / DF

indenizar aos danos causados e verificados, disciplina mediante presunção. O passo mostra-se muito largo, atropelando-se a própria Lei Maior.

Divirjo da Relatora, para julgar procedente o pedido.

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.931 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF
ADV.(A/S)	: MARCOS JOAQUIM GONCALVES ALVES E OUTRO(A/S)

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Saúdo o bem lançado relatório proferido pela e. Ministra Cármen Lúcia. Apenas para rememorar a controvérsia, consigno que se trata de ação direta de inconstitucionalidade aforada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em face do art. 21-A da Lei n. 8.213/1991, acrescentado pela Lei n. 11.430/2006, e do art. 337, § 3º e § 5º ao § 13, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048/1999, nos termos do Decreto n. 6.042/2007.

Os dispositivos impugnados estabelecem as diretrizes a serem seguidas na perícia em caso de acidente do trabalho. Reproduzo seu teor:

ADI 3931 / DF

Lei n. 8.213/1991:

“Art. 21-A. A perícia médica do INSS considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexos técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças - CID, em conformidade com o que dispuser o regulamento.

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

Decreto n. 3.048/1999

“Art.337.(...)

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

(...)

§ 5º Reconhecidos pela perícia médica do INSS a incapacidade para o trabalho e o nexo entre o trabalho e o agravo, na forma do § 3º, serão devidas as prestações acidentárias a que o beneficiário tenha direito.

§ 6º A perícia médica do INSS deixará de aplicar o disposto no § 3º quando demonstrada a inexistência de nexo causal entre o trabalho e o agravo, sem prejuízo do disposto nos §§ 7º e 12.

§ 7º A empresa poderá requerer ao INSS a não aplicação do nexo técnico epidemiológico ao caso concreto mediante a demonstração de inexistência de correspondente nexo causal

ADI 3931 / DF

entre o trabalho e o agravo.

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

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

§ 10. Juntamente com o requerimento de que tratam os §§ 8º e 9º, a empresa formulará as alegações que entender necessárias e apresentará as provas que possuir demonstrando a inexistência de nexo causal entre o trabalho e o agravo.

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

§ 12. O INSS informará ao segurado sobre a contestação da empresa, para, querendo, impugná-la, obedecendo quanto à produção de provas o disposto no § 10, sempre que a instrução do pedido evidenciar a possibilidade de reconhecimento de inexistência do nexo causal entre o trabalho e o agravo.

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

A autora aponta vício material de inconstitucionalidade nos dispositivos impugnados, por violação do § 1º, do art. 201, e ao inc. XXVIII, do art. 7º, da Constituição da República, os quais exigiriam que os benefícios relativos a acidentes do trabalho “*devem sempre resultar da*

ADI 3931 / DF

mais rigorosa verificação de terem eles decorrido do exercício do trabalho”, de modo que não seria possível, em seu entender, “extrair de estudos epidemiológicos conclusões a respeito do nexa de causalidade entre a exposição ao agente nocivo e a incapacidade de um determinado trabalhador, o que constituiria grave erro científico”.

A questão constitucional debatida nos presentes autos diz com o procedimento inaugurado pelo art. 21-A da Lei n. 8.213/1991, a partir da redação da Lei n. 11.430/2006. Ou seja, para o deslinde da controvérsia, necessário saber se a instituição do chamado Nexa Técnico Epidemiológico (NTEP) e a consequente caracterização da natureza acidentária da incapacidade dos segurados são consentâneos com as normas constitucionais.

Acompanho a e. Relatora para rejeitar a preliminar de ilegitimidade passiva da Confederação Nacional da Indústria e, no mérito, também me manifesto pela improcedência do pedido.

A compreensão hermenêutica dos direitos fundamentais sociais, notadamente aqueles relacionados ao trabalho humano, tem como vetor a máxima proteção do trabalhador, especialmente quando as suas condições de trabalho sejam adversas, em circunstâncias nas quais o risco de acidentes relacionados ao trabalho sejam maximizadas.

A Constituição prevê, expressamente, no artigo 7º, XXII, entre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, o seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, que não exclui, como disposto na norma, *“a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa”*.

Ademais, o acidente do trabalho é risco social cuja proteção foi assegurada pela Constituição por meio do Regime Geral de Previdência Social, nos termos do artigo 201. Com efeito, comprovada a ocorrência de acidente do trabalho, o segurado pode vir a receber prestações previdenciárias, nomeadamente, auxílio-acidente, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez ou pensão por morte.

Para além das consequências previdenciárias, a verificação da ocorrência de acidente do trabalho também gera repercussões para o

ADI 3931 / DF

empregador: o empregado tem direito à estabilidade, nos termos do art. 118, da Lei n. 8.213/1991 e a alíquota da contribuição social referente ao Seguro de Acidentes de Trabalho torna-se mais gravosa para as empresas conforme aumenta a frequência de acidentes do trabalho, nos termos do art. 22, II, da Lei n. 8.212/1991.

Essas consequências que a verificação da ocorrência de acidente do trabalho geram para a empresa evidenciam a falta de interesse em comunicar à Previdência Social a ocorrência de acidente de trabalho com um dos seus empregados, aumentando os riscos de subnotificação dos eventos acidentários e, conseqüentemente, a concessão de benefícios previdenciários acidentários em número mais baixo do que o devido.

Essas razões levaram ao aperfeiçoamento da legislação de regência, com o advento da Medida Provisória n. 316/2006, posteriormente convertida na Lei 11.430/2006, objeto da presente ação direta. Na exposição de motivos da referida medida provisória, lê-se que:

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

A previsão legislativa inaugurada pelo art. 21-A, da Lei n. 8213/1991 estabelece presunção relativa denexo causal entre a incapacidade do segurado e suas atividades profissionais quando constatado pela Previdência Social o nexotécnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo.

Trata-se de medida protetiva do trabalhador em face de moléstias nitidamente laborais, cujas consequências para a saúde do segurado podem ser comprovadas pela perícia médica a cargo do INSS, mediante critérios médicos, estatísticos e epidemiológicos.

ADI 3931 / DF

Nos termos da exposição de motivos da MP 316/2016, o nexo técnico epidemiológico é *“a relação entre a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE e o agrupamento CID-10. É, na verdade, uma medida de associação estatística, que serve como um dos requisitos de causalidade entre um fator (nesse caso, pertencer a um determinado CNAE-classe) e um desfecho de saúde, mediante um agrupamento CID, como diagnóstico clínico. Por meio desse nexo, chega-se à conclusão de que pertencer a um determinado segmento econômico (CNAE-classe) constitui fator de risco para o trabalhador apresentar uma determinada patologia (agrupamento CID-10)”*.

A presunção, nos termos do § 1º do art. 21-A é relativa e pode ser elidida por elementos de prova que excluam o nexo causal, na hipótese. Ademais, os direitos das empresas estão salvaguardados inclusive por previsão no art. 337 do Decreto 3048/1999, que permite o requerimento para não aplicação do NTEP, uma vez comprovada a ausência de relação entre a moléstia e a atividade exercida.

Sublinho, ainda, que, conforme dados do Ministério da Previdência (atualmente Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda), ao ser implantado nos sistemas informatizados do INSS, o NTEP gerou, de imediato, um incremento da ordem de 148% nas concessões de auxílios-doença de natureza acidentária.

O princípio da máxima efetividade e da não-taxatividade dos direitos fundamentais sociais tem como principal consequência o reconhecimento de outros direitos decorrentes do próprio regime da Constituição em busca de eficaz proteção da dignidade e saúde do trabalhador, o que, certamente, conduz ao reconhecimento da constitucionalidade da previsão do art. 21-A, da Lei n. 8.213/1991, transferindo ao empregador o ônus da prova a cerca da ausência de nexo entre a o agravo sofrido pelo trabalhador e a atividade laboral exercida.

Ademais, não se sustenta o argumento de violação do art. 201, § 1º da CRFB, eis que não há criação de nova modalidade de aposentadoria especial pelo art. 21-A ora impugnado. Também não merece guarida o argumento referente ao ferimento do art. 5º, XII, da CFRB, que dispõe acerca da liberdade de profissão. Não há vedação ao exercício da

ADI 3931 / DF

liberdade de profissão do médico perito pelo estabelecimento do nexo técnico epidemiológico, já que a presunção estabelecida é relativa e pode ser elidida.

Assim sendo, pedindo vênia para aqueles que tem compreensão diversa, acompanho a e. Relatora e julgo improcedente a presente ação direta, na medida em que a norma do art. 21-A da Lei n. 8.213/1991 revela-se harmônica com as diretrizes constitucionais de proteção do trabalhador, dispostas no art. 7º.

É como voto.

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.931 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF
ADV.(A/S)	: MARCOS JOAQUIM GONCALVES ALVES E OUTRO(A/S)

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber: 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI em face do art. 21-A da Lei nº 8.213/1991, acrescentado pela Lei nº 11.430/2006 (resultante da conversão da MP nº 316/2006) e dos art. 337, §§ 3º e 5º a 13 do Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, com a redação conferida pelo Decreto nº 6.042/2007.

A requerente aponta violação dos arts. 7º, XXVIII, e 201, § 1º, da Constituição Federal ao argumento de haver “*imposição*” à perícia médica do “*dever*” de reconhecer o nexo causal do acidente do trabalho com base no estudo epidemiológico; aponta violação do art. 5º, XIII, da Constituição Federal ao argumento de ofensa à liberdade profissional do

ADI 3931 / DF

médico.

Aduz que os arts. 7º, XXVIII e 201, § 1º, da Constituição Federal asseguram a rigorosa verificação do nexo de causalidade entre o agravo e a atividade laboral como requisito aos benefícios relativos a acidente do trabalho e “*aposentadoria especial*”. Entende que “*probabilidades associadas a verificações estatísticas são irrelevantes para a explicação causal dos fatos*”. Não obstante o seu uso como linha investigatória, não são suficientes para comprovar “*que o fato subsequente tenha sido determinado pelo fato antecedente*”. Argumenta que os estudos epidemiológicos são “*dados empíricos da incidência de certas enfermidades em determinados locais e em casos de exposições a determinados agentes nocivos, de que fazem uso os serviços de saúde para adotar políticas preventivas, a fim de evitar a ocorrência da enfermidade*”. No que se refere ao acidente de trabalho, entretanto, são insuficientes para comprovar o nexo causal. Restringem-se a provar o trabalho em empresa que possui locais sujeitos a exposição de agentes causadores da doença, sem abranger a efetiva exposição do trabalhador a esses agentes. Quanto à ofensa ao art. 5º, XIII, da Constituição Federal, alega que a lei não pode obrigar o médico a reconhecer que determinada doença vincula-se ao trabalho sem evidências cientificamente fundamentadas sobre o nexo de causalidade entre a atividade e o agravo. Entende que o vício reside na definição da incapacidade com base na correlação entre o agravo e a atividade na empresa.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido.

Também a Procuradoria Geral da República se manifesta pela improcedência do pedido.

Indeferido o pedido da ANAMATRA de intervenção como *amica curiae*.

Deferido o pedido da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT e da Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF de ingresso como *amici curiae*.

É o relatório.

Voto

ADI 3931 / DF

O Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP, instituído pela Lei nº 11.430 de 26 de dezembro de 2006, que alterou a Lei nº 8.123/1991 para acrescentar-lhe o art. 21-A impugnado, originou-se de estudos realizados pelo Ministério da Previdência Social com o intuito de corrigir problemas identificados no sistema de proteção da saúde e segurança do trabalhador com impacto substancial não somente na política de financiamento dos benefícios previdenciários, mas também na competitividade das empresas.

Na gestação da Lei nº 11.430/2006, a Resolução MPS/CNPS nº 1.269 de 15 de fevereiro de 2006, identificou o descredenciamento da Comunicação do Acidente de Trabalho – CAT como elemento primário epidemiológico, ante a sua notória subnotificação. Embora reconheça a complexidade da questão relacionada ao subdimensionamento da notificação dos acidentes de trabalho por meio da CAT, o Ministério da Previdência social destaca as seguintes causas da sonegação da CAT pelo empregador:

- “I) evitar que o dano apareça nas estatísticas oficiais;
- II) evitar o reconhecimento da estabilidade no emprego de um ano de duração a partir do retorno do trabalhador;
- III) manter a liberdade de poder despedir o trabalhador a qualquer tempo;
- IV) evitar o depósito da contribuição devida de 8% do salário, em conta do FGTS, correspondente ao período de afastamento;
- V) evitar o reconhecimento da presença de agente nocivo causador da doença do trabalho ou profissional e, para não se recolher a contribuição específica correspondente ao custeio da aposentadoria especial para os trabalhadores expostos aos mesmos agentes.

Somem-se a essas causas, as elencadas por Paulo Rogério Albuquerque de Oliveira em tese sobre o nexo técnico epidemiológico apresentada na Universidade de Brasília para a obtenção do Título de

ADI 3931 / DF

Doutor em Ciências da Saúde¹:

a) considerar a CAT como palavra final e inquestionável sobre o Nexo Técnico Previdenciário, embora seja ato administrativo sujeito a verificação, investigação e julgamento a partir de outras evidências;

b) visão do empregador de que a CAT acarretaria confissão de culpa com consequências penais, cíveis, previdenciárias e trabalhistas;

c) maior facilidade para a medicina do trabalho em afastar o caráter ocupacional do afastamento e não emitir a CAT atribuindo a causalidade da doença a outros fatores;

d) impossibilidade de flexibilização da tributação do SAT ao se considerar a CAT como fonte primária de estatística, acarretando o incremento da subnotificação²;

e) proliferação das empresas de Medicina e Engenharia de Segurança do Trabalho para emitir atestados de saúde ocupacional – ASO e elaboração de laudos de acordo com a conveniência do cliente.

Ainda em seu estudo, Paulo Rogério Albuquerque alerta para as nefastas consequências do sistema anterior para todos os envolvidos. No tocante às empresas, não havia benefícios mercadológicos ou tributários para as que se preocupam com a saúde e a segurança de seus empregados, ante a rigidez da alíquota de contribuição ao SAT³, além da

1 OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. Nexo técnico epidemiológico previdenciário – NTEP e o fator acidentário de prevenção – FAP: um novo olhar sobre a saúde do trabalhador. 2008. 220 f. Tese (Doutorado em Ciências da Saúde)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 6-8. Disponível em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5303/1/2008_PauloRogeroAdeOliveira_orig.pdf

2 Nos termos da Resolução MPS/CNPS nº 1.269/2006, “As contribuições ao SAT observam os percentuais de 1, 2 ou 3% conforme o ramo de atividade econômica, independentemente da qualidade do ambiente de trabalho. Vale dizer: se uma empresa da indústria de transformação investe na melhoria do ambiente de trabalho, eliminando ou reduzindo os riscos existentes, esta mesma empresa pagará a mesma contribuição que outra empresa que não faz nenhum investimento.”.

3 A Medida Provisória nº 83, de 12 de dezembro de 2002, posteriormente convertida

ADI 3931 / DF

inexistência de créditos especiais para implantação de sistemas de gestão do meio ambiente de trabalho. Quanto aos trabalhadores, a subnotificação da CAT dificulta o direito à estabilidade no emprego, e contribui para o desemprego, ante a notória dificuldade de reposicionamento no mercado de trabalho quando doente o empregado. A Seguridade Social, por sua vez, arca com as consequências da falta de investimento em saúde e segurança do trabalho pelas empresas, notadamente com a alta demanda da Previdência Social e do Sistema Único de Saúde – SUS⁴.

O Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP nasce nesse contexto de falência do sistema anterior, com a finalidade de promover o equacionamento entre a saúde do trabalhador, a livre iniciativa e o meio ambiente do trabalho. Aplica-se no caso em que há “*significância estatística da associação entre o código da Classificação Internacional de Doenças-CID e o da Classificação Nacional de Atividade Econômica-CNAE*”, na redação da Instrução Normativa do INSS/PRES nº 31/2008⁵. Portanto, visa à desvinculação da iniciativa do empregador e da emissão da CAT a fonte primária para o nexo técnico, prestigiando a relação entre o código de diagnóstico do agravo CID e o segmento econômico da empresa de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE.

A Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde é publicada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e visa à padronização e codificação das doenças. Encontra-se em sua 10ª Revisão (CID-10). Ao médico, portanto, cabe realizar o diagnóstico clínico do agravo, enquadrando-o na respectiva CID-10, revelando-se esse o dado

na Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, possibilita às empresas reduzir a contribuição destinada ao financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, mais conhecido como Seguro contra Acidentes do Trabalho, ou impondo-lhes uma majoração. O dispositivo prevê que as alíquotas de 1, 2 ou 3% poderão ser reduzidas à metade ou duplicadas, em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica. (Fonte: MPS/CNPS nº 1.269/2006)

4 Idem p. 8-10

5 Idem p. 8-10

ADI 3931 / DF

primário para a fixação do nexó epidemiológico, embora a emissão da CAT continue sendo obrigatória.

A Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, por outro lado, conforme explica o Dr. Paulo Rogério de Oliveira em sua tese de Doutorado, fornece a base populacional de referência para o estudo epidemiológico de acordo com as características próprias da sua atividade econômica. Trata-se de classificação definida pela Comissão Nacional de Classificação de Atividades Econômicas – Concla a partir da recomendação das Nações Unidas na classificação ISIC (*International Standard Industrial Classification*) de agrupamento das empresas acordo com informações estatísticas sobre produção, emprego, produtos e outras atividades econômicas. Para além da sua existência individualmente considerada, de acordo com o seu registro no CNPJ, a empresa também assume uma *“vocação socioeconômica” segundo as práticas sociais próprias do seu setor econômico*. Mais do que um somatório de CNPJ, a CNAE representa, nos dizeres do Dr. Paulo Rogério de Oliveira, *“uma expressão viva de vontades políticas colimadas aos interesses privados (lucro) e classista (sobrevivência) que participam do pólo ativo das relações socioeconômicas ao se utilizar de mecanismos hegemônicos para individualmente acumular riquezas e coletivamente por salvaguardas...”*.

Nos termos da Resolução MPS/CNPS nº 1.269/2006, precursora da Lei nº 11.430/2006, o NTEP utiliza-se do método de Razão de Chances (RC) ou *Odds Ratio* (OR) como medida de associação estatística para definir a causalidade entre um fator de risco e um desfecho de saúde mediante o agrupamento CID como diagnóstico clínico:

Denomina-se Nexó Técnico Epidemiológico Previdenciário - NTEP a relação entre CNAE-classe e Agrupamento CID-10, conforme o teste de hipótese neste método demonstrado. O NTEP é a componente frequencista do FAP, a partir da qual se dimensiona, para os benefícios B31, 32, 91 e 92, a gravidade e o custo.

Testa-se a hipótese por intermédio da Razão de Chances (RC), medida de associação estatística, que também serve como

ADI 3931 / DF

um dos requisitos de causalidade entre um fator (nesse caso, pertencer a um determinado CNAE-classe) e um desfecho de saúde, mediante um agrupamento CID, como diagnóstico clínico. **Essa medida por si só não determina a causalidade, até porque as doenças são eventos multicausais complexos, todavia, é reconhecida como fundamental para a inferência causal.**

Os Professores Doutores Mário Wagner e Sidia Callegari-Jacques, em artigo intitulado *“Medidas de associação em estudos epidemiológicos: risco relativo e odds ratio”*, explicam que os conceitos “desfecho” e “fator de risco” são essenciais nos estudos epidemiológicos. Por “desfecho” entende-se o *“surgimento de uma doença, de um determinado sintoma, o óbito ou outro evento qualquer que acontece no processo de saúde-doença”*. Fator de risco *“é a denominação usada em Epidemiologia para designar uma variável que se supõe possa estar associada ao desfecho”*. Considera-se risco *“como sendo a probabilidade de um indivíduo apresentar o desfecho (...) em um determinado período de tempo”*, usualmente avaliado por meio da incidência cumulativa.

As medidas associativas nos estudos estatísticos permitem formular um juízo sobre a relação de causalidade ou sobre os possíveis determinantes das doenças, porque fornecem dados sobre a força de aproximação ou de conexão entre o fator de risco examinado e o desfecho. A *Odds Ratio* ou Razão de Chances, medida associativa utilizada pelo NTEP, é aplicada em estudos de caso-controle, em que a análise é realizada a partir de casos de determinada doença com o objetivo de saber quantas vezes a prevalência do fator de risco nesses casos é maior do que a prevalência do fator de risco nos controles (não doentes). Ou seja: a razão de chances permite identificar a força de uma associação causal. No caso da NTEP, conforme expõe a RESOLUÇÃO MPS/CNPS Nº 1.269/2006, o grupo em teste é formado por todos os empregados registrados no CNIS pertencentes à classe do CNAE, o “desfecho clínico” é conferido pelo número de casos diagnosticados com o CID-10 em teste, enquanto o grupo controle é formado por todos os empregados

ADI 3931 / DF

registrados no CNIS que não pertencem à classe do CNAE em teste, enquanto o desfecho clínico ausente é composto por todos os desfechos clínicos não submetidos ao teste ou de ausência da doença incapacitante⁶.

Considerando-se, portanto, a força de atração estatística entre a CID do agravo e a CNAE da empresa, o NTEP estabelece presunção *juris tantum* do nexu epidemiológico e, conseqüentemente, inversão do ônus da prova. Anteriormente, para ver reconhecido o benefício previdenciário, o empregado sujeitava-se às vicissitudes da litigância contra o empregador e do ônus de comprovar o nexu causal. Agora, estabelecido o NTEP, ao empregador cabe litigar com o INSS. Explica Wladimir Novaes Martines que:

“Do ponto de vista legal, o nexu epidemiológico beneficia-se de uma presunção relativa legal quanto à sua decantação fática. O mesmo não sucedia antes com o nexu causal vigente até 31.3.07. Presente o NTEP, a empresa que antes tinha de litigar com o empregado, se não concordar com a sua afirmação, precisará opor-se ao INSS. Constatados o CNAE vinculado à função do trabalhador e o CID correspondente a essa ocupação, admite-se que tenha ocorrido naquela empresa.”.⁷

Ressalte-se, portanto, tratar-se de presunção relativa do nexu de causalidade entre o agravo e a atividade exercida na empresa. O Decreto nº 6.042/2007, que alterou o Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, quanto à disciplina e à aplicação do nexu técnico epidemiológico previdenciário, mantém a atribuição da perícia

6 Nos exatos termos da Resolução MPS/CNPS 1.269/2006: “Na tabela de contingência 2 x 2 entre CNAE-classe e desfecho clínico, o grupo em teste é formado por todos os empregados registrados no CNIS pertencentes ao CNAE classe. A variável “desfecho clínico” é composta pelo numero de casos com o agrupamento CID-10 sob teste. O grupo controle é formado por todos os empregados registrados no CNIS não pertencentes ao CNAE-classe sob teste. A variável “desfecho clínico ausente” é composta de todos os desfechos clínicos não submetidos ao teste ou de ausência de doença incapacitante.”.

7 MARTINEZ, Wladimir Novaes. Prova e Contraprova do Nexu Epidemiológico, 3ª ed. São Paulo: LTr, 201, p. 29).

ADI 3931 / DF

médica do INSS de caracterizar tecnicamente o acidente de trabalho mediante a identificação do nexo entre o trabalho e o agravo, bem como possibilita à empresa a oportunidade de comprovar a inexistência do nexo causal no caso concreto perante o INSS.

A nova sistemática de verificação do caráter ocupacional do agravo com base em medidas associativas em estudos epidemiológicos não impõe a alegada limitação ao exercício da profissão pelo médico do INSS. Conforme explicitado:

a) o nexo técnico epidemiológico previdenciário não é o único meio para a identificação do nexo entre o trabalho e o agravo, ao contrário, a Instrução Normativa do INSS nº 16/2008 dispõe sobre a adoção de parâmetros epidemiológicos *“como um dos critérios para o estabelecimento do nexo de causalidade entre o agravo à saúde do segurado e o trabalho por ele exercido”*;

b) à perícia médica do INSS, responsável pela identificação técnica, cabe verificar a própria aplicação do nexo técnico epidemiológico previdenciário no caso concreto, pois nos termos do § 1º do art. 21-A da Lei nº 8.213/91, deixará de aplicá-lo caso demonstrada a sua inexistência;

c) a própria empresa pode impugnar a aplicação do nexo técnico epidemiológico no caso concreto, conforme prevê o § 7º do art. 21-A da Lei nº 8.212/91, resguardada, por óbvio, a possibilidade de discussão da controvérsia no âmbito judicial tendo em vista as garantias do direito constitucional de ação e da inafastabilidade do controle jurisdicional previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal;

d) a empresa pode impugnar junto ao INSS a inclusão de benefício decorrente de vinculação indevida.

Aliás, a Resolução do Conselho Federal de Medicina nº 1.488, desde 1988, elenca os dados epidemiológicos entre os que devem ser considerados pelo médico para a fixação do nexo causal entre os transtornos de saúde e as atividades do trabalhador:

Art. 2º - Para o estabelecimento do nexo causal entre os transtornos de saúde e as atividades do trabalhador, além do

ADI 3931 / DF

exame clínico (físico e mental) e os exames complementares, quando necessários, deve o médico considerar:

- I - a história clínica e ocupacional, decisiva em qualquer diagnóstico e/ou investigação denexo causal;
- II - o estudo do local de trabalho;
- III - o estudo da organização do trabalho;
- IV - os dados epidemiológicos;
- V - a literatura atualizada;
- VI - a ocorrência de quadro clínico ou sub-clínico em trabalhador exposto a condições agressivas;
- VII - a identificação de riscos físicos, químicos, biológicos, mecânicos, estressantes e outros;
- VIII - o depoimento e a experiência dos trabalhadores;
- IX - os conhecimentos e as práticas de outras disciplinas e de seus profissionais, sejam ou não da área da saúde.

A aposentadoria especial é devida ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física durante 15, 20 ou 25 anos (art. 57 da Lei nº 8.213/91). Para fazer jus ao benefício, o segurado deve comprovar perante o INSS o tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente em condições especiais: exposição aos agentes nocivos, químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física. A relação dos agentes nocivos é definida pelo Poder Executivo, devendo a empresa elaborar e manter atualizado o perfil profissiográfico abrangendo as atividades desenvolvidas pelo trabalhador.

O NTEP consiste em critério para estabelecer onexo de causalidade entre o agravo à saúde do segurado e a atividade por ele exercida. Não regulamenta o exercício de atividades insalubres ou perigosas. Não há, portanto, a alegada vinculação entre o NTEP e a aposentadoria especial.

Conforme ensinamento do Prof. Doutor Gustavo Filipe Barbosa Garcia em sua obra *Acidentes do Trabalho: doenças ocupacionais e nexotécnico epidemiológico*:

“(...) um outro aspecto positivo do nexotécnico epidemiológico encontra-se em fomentar e propiciar que as

ADI 3931 / DF

empresas tenham cada vez mais interesse em cuidar de seu meio ambiente de trabalho e das condições de labor, sendo cada vez mais diligentes no que se refere ao rigoroso cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho. Isso aliás, resulta na maior eficácia da determinação constitucional de “redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, XXII, da CF/1988).⁸

Diante do exposto, a partir desse estudo diacrônico da implantação do NTEP, verifico que se trata de importante critério instituído pelo legislador com a finalidade de viabilizar o acesso do segurado ao direito aos benefícios por incapacidade, a partir de análises técnicas do Ministério da Previdência Social, que identificaram falhas concretas no sistema anterior. Trata-se de medida concretizadora do direito subjetivo do trabalhador à saúde e segurança no trabalho, além de promotora de investimentos do empregador na melhoria do meio ambiente do trabalho. Revela importante iniciativa em direção ao equilíbrio entre a saúde do trabalhador, a livre iniciativa e o meio ambiente do trabalho.

Com esses fundamentos, **ACOMPANHO** a Ministra Relatora no juízo de improcedência da ação.

É o voto.

⁸ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Acidentes do Trabalho: doenças ocupacionais e nexos técnico epidemiológico. 6ª ed. Salvador, Jus PODIVM, 2017, p. 121.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.931

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (91152/RJ)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO (002525/PI) E

OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO - ANPT

ADV.(A/S) : ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS (5939/DF) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF

ADV.(A/S) : MARCOS JOAQUIM GONCALVES ALVES (DF020389/) E

OUTRO(A/S)

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho - ANPT, o Dr. Mauro de Azevedo Menezes; e, pelo *amicus curiae* Confederação Nacional do Sistema Financeiro - CONSIF, a Dra. Isabel Bueno. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 10.4.2020 a 17.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário