



## **O FINANCIAMENTO DO SEGURO DE ACIDENTES DO TRABALHO COMO INSTRUMENTO DE APRIMORAMENTO DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO**

**Fábio Zambitte Ibrahim\***

### **SUMÁRIO**

1. Introdução. 2. Previdência Social e o Meio Ambiente do Trabalho. 3. A Contribuição para o Seguro de Acidentes do Trabalho – O SAT Básico. 3.1. Controvérsias Atuais – O Dever de Fundamentar as Alterações de Enquadramento. 3.2. Da Delegação Válida ao Abuso de Confiança. 4. O Fator Acidentário de Prevenção – Problemas e Soluções. 5. Conclusão.

\* Advogado. Doutor em Direito Público pela UERJ. Mestre em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Ex-Auditor Fiscal da Secretaria de Receita Federal do Brasil. Professor Visitante da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Coordenador e Professor de Direito Previdenciário da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ, Professor da FGV Direito Rio.

## **1. Introdução**

Desde o advento da Constituição de 1988, com seu emblemático preceito estampado no art. 225, ao estabelecer que todas as pessoas têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não resta dúvidas sobre a jusfundamentalidade desta importante garantia, assecuratória da máxima efetividade dos direitos clássicos de liberdade e igualdade.

Sem embargo da importante previsão na Lei Maior, sua concretização sempre sofreu dificuldades. Seja pelas razões conhecidas que já enfrentam os direitos sociais, ou também, por aspectos mais particulares dos direitos difusos, o fato é que somente mais recentemente, de forma visível, nota-se um incremento da preocupação nacional com o tema do meio-ambiente.

No caso particular do meio ambiente do trabalho, a questão ainda é extremamente deficiente, haja vista a dominância, no âmbito empresarial e mesmo estatal, de uma precificação dos riscos a que o trabalhador é exposto, como que monetizando a saúde da pessoa humana em nome da produção. E tudo isso com aval dos órgãos de controle e mesmo entidades de representação profissional.

Uma importante mudança no marasmo estatal, no contexto laborativo, foi a adequação do financiamento de determinadas prestações previdenciárias, decorrentes de riscos ambientais do trabalho, o qual, no regramento vigente, busca uma tarifação dimensionada de acordo com o risco produzido, em uma forma adaptada da regra poluidor *versus* pagador. Todavia, como se verá, a regulamentação da matéria foi precária, permitindo exclusões variadas, mais grave, impedindo, no limite, o atendimento do objetivo a que se propõe, que é dimensionar a imposição fiscal de acordo com a sinistralidade existente.

## **2. Previdência Social e o Meio Ambiente do Trabalho**

Previdência social e saúde fazem parte do mesmo sistema, de seguridade social, com o objetivo central de alcançar a liberdade do querer. Como preceitua a

Constituição, no art. 194 e seguintes, a seguridade social consolida o ideário da proteção plena, capaz de, na melhor medida, patrocinar a cobertura de todas as pessoas frente às adversidades da vida.

Apesar de a previdência social configurar subsistema autônomo de proteção, com características próprias, é evidente, até por formarem um sistema único de seguridade, que haja interações necessárias, como, por exemplo, a adequação do meio ambiente do trabalho. Como didaticamente esclarece a Constituição, no art. 200, VIII, ao sistema único de saúde, compete, além de outras atribuições, *colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho*.

Sabe-se, de antemão, que o meio ambiente é uno, e sua segmentação visa, unicamente, permitir identificar as demandas específicas de cada setor e direcionar ações e controle necessários a sua adequação constitucional. No caso específico do meio ambiente do trabalho, ao contrário do que possa parecer – até por inexistir qualquer limitação constitucional – não está a se falar unicamente do empregado, trabalhador subordinado, mas sim todo e qualquer obreiro, submetido àquele conjunto de elementos tangíveis e intangíveis que compõe o espaço de convivência obrigatório da pessoa que, naquela localidade, busca o seu mister.

Ou seja, o meio ambiente do trabalho, dentro de suas particularidades, comporta uma de grande relevância, que a convivência forçada com aquele espaço, por pior que seja, tendo em vista a necessária permanência como forma de obter a retribuição pecuniária devida por lei. Em regra, o obreiro passará mais tempo de sua vida em tais ambientes do que junto a sua família ou residência, sendo, portanto, aspecto de elevada importância.

Mais recentemente, a previdência social tem produzido avanços no controle, ainda que indireto, do meio ambiente do trabalho, estabelecendo nexos de causalidade entre diversas patologias e os contextos laborais, que, muito frequentemente, as propiciam. Tal cobertura, em geral, propicia atendimento mais adequado ao trabalhador e, também, propicia um incremento de contribuição social, com o objetivo duplo de impor o tributo, de forma mais onerosa, a quem produz o sinistro e, também, de gerar o necessário estímulo à gestão do meio ambiente do trabalho.

Como aponta o Anuário Estatístico da Previdência Social, os benefícios acidentários têm gasto bem superior à receita, com déficit de mais de R\$ 4 bilhões e tendência de alta. O Brasil produz mais de quatro acidentes por minuto; dez mortes por dia no trabalho, estando entre os piores índices do mundo na matéria.

Nesse contexto, a Lei nº 10.666/03 trouxe importante inovação ao criar o fator acidentário de prevenção - FAP, permitindo, no financiamento das prestações previdenciárias derivadas de acidentes de trabalho, a tarifação individual, por empresa, da contribuição devida, como forma de quantificar o encargo social de acordo com a sinistralidade aferida. Ou seja, além da tarifação em três níveis da Lei n 8.212/91, de acordo com o segmento econômico, torna-se possível a quantificação do risco por empresa, como forma de ajuste fino.

Apesar da inovadora e ousada iniciativa, a regulamentação administrativa do tema, oriunda da tentativa de adensamento normativo do preceito geral estampado no art. 10 da Lei nº 10.666/03, trouxe perplexidades variadas, especialmente pela patente falta de adequação aos fins propostos, em especial, a tarifação de acordo com a sinistralidade e o incentivo à gestão do meio ambiente do trabalho.

### **3. A Contribuição para o Seguro de Acidentes do Trabalho – O SAT Básico**

A contribuição ao seguro de acidentes do trabalho não possui qualquer definição constitucional de seu fato gerador ou base-de-cálculo (art. 7º, XXVIII, CRFB/88), sendo que o legislador continuou adotando a sistemática tradicional – incidência sobre a remuneração dos principais beneficiários, ou seja, empregados e avulsos, a cargo das empresas (art. 22, II, Lei n. 8.212/91). Não existe qualquer vício nesta configuração exacional construída pelo legislador ordinário, pois há razoabilidade tanto no aspecto material da incidência como na respectiva base-de-cálculo, que, além de retratar a contraprestação pelo labor do segurado, reproduz base impositiva que já é de competência da União (art. 195, I, “a” da Constituição).

A contribuição, na forma atualmente prevista, incide sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos, com as seguintes alíquotas (art. 22, II da Lei nº 8.212/91)<sup>1</sup>:

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

Não há, na Lei nº 8.212/91, uma definição das classes leve, média e grave, cabendo o tema ao Regulamento da Previdência Social, o qual disciplina a matéria no art. 202. Nisso reside parte da discussão sobre o SAT. Como se verá, apesar da manifestação favorável do STF, o tema está longe de ser superado.

### **3.1. Controvérsias Atuais – O Dever de Fundamentar as Alterações de Enquadramento**

Em geral, pode-se afirmar que havendo insuficiência normativa quanto à delimitação da hipótese de incidência de determinado tributo, em quaisquer dos aspectos definidores, há a consequente vulneração do preceito da legalidade estrita, expressamente estabelecido no art. 150, I da Constituição. Sem lei fixando todos os componentes do fato gerador, não há tributo, salvo, naturalmente, as exceções admitidas, taxativamente, pela própria Carta de 1988.

No entanto, por outro lado, a legalidade é somente um dos princípios fixados na Constituição, podendo, em tese, ser ponderado em situações de conflito com os demais interesses existentes. Esse aspecto, longe de ser revolucionário, tem ganhado corpo a partir da complexidade crescente das relações sociais, aliada à inaptidão do legislador

---

<sup>1</sup> Já a cotização dos segurados especiais, assim como a contribuição básica, incide sobre a receita bruta da comercialização da produção rural, na alíquota de 0,1%. Para estes segurados, a base de contribuição é diferenciada, a alíquota é única, e é o próprio segurado que arca com a contribuição (ainda que outro possa ser o responsável pelo recolhimento). Na regra geral, a contribuição ao SAT referente a empregados e avulsos tem como base a remuneração destes segurados, a alíquota é variável, e é a empresa que figura no pólo passivo da relação obrigacional (para empresas rurais, o SAT também é em regra calculado com alíquota única e incidindo sobre a receita da produção).

para regulamentá-las. Nesse contexto, abre-se caminho para a chamada *crise da legalidade*<sup>2</sup>.

Ainda que a fixação de tributos tenha uma forte ligação com a legalidade, já que a Constituição expressamente determina a necessidade de lei para sua instituição (art. 150, I) – mesmo quando já havia previsto, genericamente, a necessidade de lei para a imposição de qualquer limitação à liberdade individual (art. 5º, II) – é importante concluir que ainda está a se falar de um princípio, que pode ser ponderado em casos difíceis.

Também em matéria tributária, a Constituição prevê a necessidade de atendimento de outras diretrizes, como a isonomia. Traz a Carta de 1988 a regra geral de igualdade (art. 5º, *caput*) que é repetida no art. 150, II, para fins tributários. Interessante observar que aqui, ao contrário da legalidade, não se ouvem vozes louvando a criação, pelo Constituinte de 1988, de uma *isonomia estrita*, ou mais rigorosa, quando confrontada com as demais hipóteses fora do âmbito tributário. Já com relação à legalidade, não faltam autores a apontar, na afirmativa constitucional específica da legalidade tributária, uma explicitação do maior rigor necessário à criação de tributos<sup>3</sup>.

A parcialidade das análises freqüentemente empreendidas pela doutrina pátria, em matéria tributária, é ainda guiada pelo fetichismo da legalidade, olvidando outras diretrizes constitucionais, mesmo quando reproduzidas no Sistema Tributário Nacional.

O Estado social, com sua ampla rede de ações, aponta o anacronismo das concepções doutrinárias exageradamente legalistas. Ao pretender o legislador alcançar todas as situações possíveis, especialmente na tributação, cria verdadeiro emaranhado que acaba por ser desconhecido mesmo por especialistas da matéria. Em razão da tecnicidade cada vez maior da tributação, é comum o legislador aprovar projetos nos termos apresentados pelo Executivo, o qual, por sua vez, vê, na maioria das vezes, situações pontuais a serem resolvidas em detrimento do ordenamento global.

Em aparente observância à legalidade estrita, tentou o Estado contemporâneo fixar todas as suas incumbências nestes veículos normativos, gerando o caos atual. Melhor seria a Administração Tributária reconhecer que não é somente à lei, mas todo o ordenamento e, em especial, à Constituição. A vinculação administrativa é ao direito

---

<sup>2</sup> Cf. Gustavo Binenbojm. *Uma Teoria do Direito Administrativo – Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. Rio: Renovar, 2006, p. 125.

<sup>3</sup> Por todos, ver Valdir de Oliveira Rocha. *Determinação do Montante do Tributo*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 1995, p. 43.

como um todo, ao *bloco de legalidade*, na concepção evoluída da *juridicidade administrativa*<sup>4</sup>.

A juridicidade administrativa interage com a legalidade, permitindo que haja uma regulamentação razoável pela Administração, mesmo em matéria tributária, de forma razoável, dentro de um consenso livremente obtido, a partir da admissão da racionalidade prática voltada ao diálogo jurídico.

Certamente não se pretende com isso que a legalidade seja deixada de lado (ainda é fundamento de qualquer Estado de direito), mas sim a importante (e evidente) conclusão de que a mesma é somente mais um princípio do Estado moderno, ao lado, por exemplo, da isonomia, que não é somente atingida por meio da previsibilidade formal do direito. Embora o direito tributário submeta-se, é certo, com maior rigor aos ditames da lei, não está o tributo dispensado de obediência às demais normas constitucionais.

Enfim, a legalidade, isoladamente, não atende aos ditames constitucionais no sentido de alcançar-se a segurança social, em um ambiente de bem-estar e justiça social. Há que se reconhecer suas limitações, sem, contudo, desconhecer a garantia dos direitos fundamentais e a necessidade de ponderação da legalidade, em casos difíceis, com outros princípios constitucionais.

É certo que se deve adotar o *standard* de que o tributo somente pode ser cobrado nos estritos limites da lei. Todavia, isso não exclui a possibilidade de limitação desta premissa, em casos de maior complexidade, especialmente visando a máxima eficiência de outros princípios, como a isonomia. Esta é a concepção da juridicidade administrativa em matéria tributária. Ainda que se reconheça a necessidade de maior ônus argumentativo para a superação em concreto deste *standard*, isto é certamente possível<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, ver Gustavo Binenbojm, *op. cit.*, p. 142. Por isso ainda afirma que “Tal idéia, de vinculação ao direito não plasmado na lei, marca a superação do positivismo legalista e abre caminho para a um modelo jurídico baseado em princípios e regras, e não apenas nestas últimas”. Ou seja, “A idéia de *juridicidade administrativa*, elaborada a partir da interpretação dos princípios e regras constitucionais, passa, destarte, a englobar o campo da *legalidade administrativa*, como um de seus princípios internos, mas não mais altaneiro e soberano como outrora. Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade *secundum legem*), (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade *praeter legem*), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade *contra legem*, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição)” (p. 143). Grifos no original.

<sup>5</sup> Sobre o tema da ponderação e a fixação de *standards* como meio de redução do voluntarismo judicial, ver Ana Paula de Barcellos, *in Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional*. Rio: Renovar, 2005.

Isso não significa, novamente, superar a legalidade por um pretense ideal de justiça, mas é inevitável que se leve em consideração, na composição da hipótese de incidência, valores expressos em princípios constitucionais. Por isso seria perfeitamente aceitável, neste contexto, que uma exação de complexa materialidade possa ser melhor regulamentada em âmbito administrativo, como o seguro de acidentes de trabalho - SAT<sup>6</sup>.

A regulamentação técnica da matéria, adicionalmente, permite a participação de vários profissionais da sociedade, em um debate aberto e franco, buscando a melhor opção para o financiamento do sistema acidentário, em correspondência com os melhores meios de proteção à saúde do trabalhador.

Uma atenuação da legalidade, com a adoção, *e.g.*, de conceitos indeterminados ou cláusulas gerais, há de ser situação excepcional, a ser justificada na exação específica. A atual consagração da mal-chamada *tipicidade fechada* no direito tributário brasileiro evidencia uma supremacia absoluta da segurança jurídica formal frente aos demais princípios constitucionais.

A ponderação não é a saída para todos os males, devendo o aplicador da lei cotejar os interesses envolvidos em todas as questões postas a sua frente. Como já apontado *supra*, esta é restrita aos casos mais difíceis, sendo a subsunção (ainda que não em uma perspectiva exclusivamente lógica), o meio mais comum de aplicação do direito.

Ao contrário do que possa parecer, tal procedimento não é contrário à segurança jurídica, em uma perspectiva material, pois a previsibilidade da decisão, para gerar a segurança desejada, deve consistir em uma decisão razoável e justa. Não há segurança em saber de antemão que o resultado de lide será contrário aos valores defendidos pela Constituição.

Ademais, para reduzir o possível voluntarismo derivado da ponderação, deve a dogmática jurídica fixar *standards* de resolução, ou seja, soluções *a priori* para determinadas situações conflituosas, gerando a segurança jurídica que é realmente é desejada pela sociedade, aliando previsibilidade com razoabilidade. É certo que, em determinados casos concretos, o *standard* pode se mostrar inadequado, podendo então o julgador decidir em contrário, mas terá a seu desfavor um maior ônus argumentativo.

---

<sup>6</sup> O STF, no RE 343.446-SC, Rel. Min. Carlos Velloso, definiu que “Em certos casos (...) a aplicação da lei, no caso concreto, exige aferição de dados e padrões. Nesses casos, comete ao regulamento essa aferição”, e por isso admitiu-se, no caso, o regulamento *intra legem*, ou delegado, especialmente em razão da complexidade técnica da matéria.

A abertura ao Executivo, enfim, é natural e até desejável naqueles campos em que, por sua alta complexidade, demandam um corpo técnico bem formado e aparelhado. Nestes casos, o Judiciário deve limitar sua atuação, deixando maior margem de manobra à *expertise* e a experiência dos órgãos e entidades da Administração.<sup>7</sup> No entanto, esse é somente parte do problema em torno do SAT.

### 3.2 Da Delegação Válida ao Abuso de Confiança

Pelo exposto, e com o aval do Supremo Tribunal Federal, pode-se dizer, com alguma certeza, que a hipotética possibilidade de delegação legal ao Executivo, mesmo em temas tributários, é perfeitamente possível e, eventualmente, necessária. Todavia, no caso particular do SAT, muito embora a complexidade técnica exista e, corretamente, tenha o STF admitido a delegação, é fato que, desde o advento do Decreto nº 6.957, de 09 de setembro de 2009, houve um abuso de confiança por parte do Executivo.

Como se observa, com toda a clareza, o art. 22, § 3º da Lei nº 8.212/91<sup>8</sup>, exige, para fins de readequação da alíquota SAT, a necessária mensuração estatística e acompanhamento epidemiológico, para fins de realização do ideal da isonomia tributária. A delegação legal, ao contrário do que parece imaginar a Administração, não revela carta branca para impor qualquer regramento que julgar conveniente, mas, ao revés, um dever de fundamentar com robustez as previsões vigentes e eventuais inovações, em respeito e deferência à confiança depositada pelo legislador ordinário. Qualquer pessoa de boa índole sabe que, ao ter a confiança de outrem depositada em suas ações, assume, com isso, maior responsabilidade pelos atos praticados.

Infelizmente, a realidade é exatamente oposta ao que o senso comum e a Constituição exigem. Além de inexistir qualquer fundamento na edição do Decreto nº 6.957/09, o que se observa é a majoração de mais da metade dos diversos segmentos de atividade econômica, com incrementos desprovidos de qualquer base científica ou estatística, mas fundados, unicamente, no intuito de majorar a arrecadação da aludida contribuição.

---

<sup>7</sup> Cf. Gustavo Binenbojm. *Op. cit.*, p. 41. De modo até mais claro, o aludido Autor afirma que “(...) há inúmeras situações em que os princípios da moralidade, da proteção da confiança legítima e da vedação do enriquecimento sem causa operarão, mediante juízos de ponderação racional, no sentido da relativização do princípio da legalidade, *validando* atos originariamente ilegais ou pelo menos os seus efeitos pretéritos”. (p. 71). Grifos no original.

<sup>8</sup> “O Ministério do Trabalho e da Previdência Social poderá alterar, com base nas estatísticas de acidentes do trabalho, apuradas em inspeção, o enquadramento de empresas para efeito da contribuição a que se refere o inciso II deste artigo, a fim de estimular investimentos em prevenção de acidentes”.

É certo que, na atualidade, a receita do SAT pode ser inadequada para os gastos realizados pela previdência social. No entanto, em tal situação, o eventual incremento de alíquota deve se submeter ao rito estabelecido na Constituição, que requer a majoração por lei. O aumento de receita pela simples elevação generalizada de alíquotas, a pretexto de readequação de graus de risco, nada mais camufla que uma violação à legalidade.

Nesse sentido, o Decreto nº 6.957/09 não incorre, somente, em ilegalidade, mas também em inconstitucionalidade direta, por violar o princípio da legalidade e, ao mesmo tempo, a isonomia tributária, permitindo tratamento diverso para contribuintes em mesma situação. É um claro abuso de confiança por parte do Executivo, que pretende adotar a delegação legislativa e o aval do STF como prerrogativa para vulnerar garantias fundamentais dos contribuintes.

O novo anexo V do RPS (previsão do SAT básico), com a redação dada pelo Decreto nº. 6.957/09, não teve qualquer fundamento ou justificativa, expondo arbitrariedade com finalidade unicamente arrecadatória; usando-se das liberdades legais na regulamentação para – sob pretexto de complexidade técnica – impor majoração pura e simples de alíquotas. Com isso, também se perde parte do estímulo à prevenção de acidentes<sup>9</sup>.

No entanto, as irregularidades não se limitaram ao SAT básico, mas alcançaram, também, o FAP, com previsões que, de modo algum, permitem alcançar as finalidades justificadoras desse importante instrumento de justiça fiscal e estímulo a condições adequadas de trabalho.

#### **4. O Fator Acidentário de Prevenção – Problemas e Soluções**

O FAP, resumidamente, consiste num multiplicador variável num intervalo contínuo de cinco décimos (0,5000) a dois inteiros (2,0000), aplicado com quatro casas decimais, considerado o critério de arredondamento na quarta casa decimal, a ser aplicado à respectiva alíquota do seguro de acidentes (1, 2 ou 3%). A variação é feita de acordo com índices de frequência, gravidade e custo. Ou seja, é possível ao FAP

---

<sup>9</sup> A experiência internacional demonstra, empiricamente, que a ausência de reajustes periódicos, bem dimensionados e fundamentados, compromete a finalidade preventiva do custeio acidentário. Sobre o tema, ver José Antonio Fernández Avilés. *El Accidente de Trabajo em El sistema de Seguridad Social (su contradictorio proceso de institucionalización jurídica)*. Barcelona: Atelier, 2007, pp. 193-4.

aumentar ou reduzir o SAT básico, de acordo com as condições efetivas de cada empresa<sup>10</sup>.

Ou seja, o modelo atual comporta, além do enquadramento genérico por atividade econômica, de acordo com a classificação CNAE, que impõe alíquotas idênticas para todas as empresas de mesma atividade predominante, o dimensionamento da sinistralidade por empresa, em análise comparativa, estabelecendo os encargos previdenciários de maneira mais equânime. Essa última tarefa é cumprida pelo fator acidentário de prevenção – FAP.

A possibilidade de adequação de alíquota de acordo com variáveis concretas já era prevista na Lei nº. 7.787/89, no art. 4º. A Lei nº. 8.212/91, desde sua publicação, prevê, no art. 22, § 3º, a possibilidade de adequação das alíquotas de financiamento do seguro de acidentes do trabalho como forma de estimular investimentos em prevenção de acidentes. Nesse sentido, além de uma alteração de alíquota do SAT básico, a Lei nº. 8.212/91, ainda que implicitamente, já permitia a adequação por empresa. Além da prevenção, o FAP vivifica o *princípio da equivalência*, fixando o financiamento de acordo com a sinistralidade de cada empresa<sup>11</sup>.

Com isso, dificilmente seria admissível apontar o art. 10 da Lei nº. 10.666/03 – fundamento normativo do fator acidentário de prevenção – como algo inédito e inovador no direito previdenciário. A inovação, em verdade, surgiu na regulamentação do dispositivo, o qual, desde 1989, sempre fora mera previsão abstrata desprovida de concretude.

Apesar do Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS ter editado a Resolução nº. 1.101/98, com vistas à Metodologia para Avaliação e Controle dos Acidentes de Trabalho, somente houve uma disciplina efetiva com a Resolução nº. 1.236/06 e o Decreto nº. 6.042/07. Com o pretexto de aprimorar o mecanismo, as

---

<sup>10</sup> Não é proposta do tem traçar o detalhamento do FAP e seu funcionamento. Para tanto, ver o meu *Curso de Direito Previdenciário*, 17 ed. Niterói: Impetus, 2012. Na mesma obra, justifico a referência ao SAT, ao invés de RAT ou GILDRAT, não obstante o novo escopo de atuação do antigo seguro de acidentes do trabalho, revisto pela Lei nº. 9.732/98.

<sup>11</sup> Sobre o princípio da equivalência, ver Paul Durand. *La Política Contemporânea de Seguridad Social*. Madrid: MTSS, 1991, p. 272. No Brasil, ver Wagner Balera. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

Resoluções nº. 1.308/09 e 1.309/09, combinadas com o Decreto nº. 6.957/09, adulteraram as premissas iniciais, produzindo, juntamente com o SAT básico, incremento generalizado de alíquotas. Em seguida, a metodologia foi novamente alterada pela Resolução CNPS nº 1.316, de 31 de maio de 2010.

A delegação da Lei nº. 10.666/03 ao Poder Executivo para disciplinar o funcionamento do mecanismo – razoável pelas complexidades técnicas da matéria e a necessária avaliação estatística, de forma continuada – serviram, novamente, para prejudicar a ferramenta e atender interesses alheios à saúde e segurança do trabalhador<sup>12</sup>.

Não se deve, com toda a certeza, ignorar o FAP como um dos melhores instrumentos de incentivo à melhoria do meio ambiente do trabalho o qual, portanto, deve ser robustecido e aprimorado<sup>13</sup>. Sem embargo, a disciplina atual, aliada à base de dados frágil, demanda revisões urgentes, sob pena de inviabilizar sua utilização de forma continuada.

Pessoalmente, mesmo antes do STF decidir o RE 343.446-SC, já havia me manifestado pela possibilidade e mesmo necessidade de delegação, ao Poder Executivo, da disciplina específica do custeio das prestações acidentárias, haja vista a complexidade técnica do tema e a *expertise* do Executivo na matéria. No entanto, o problema aqui é outro. Trata-se do abuso de confiança por parte da Administração, que derroga as regras vigentes sem qualquer justificativa. Em situações como essa, o dever de fundamentação é ainda maior, expondo à sociedade os motivos de tamanha modificação. Nada disso ocorreu.

---

<sup>12</sup> Nesse sentido, é emblemática a forte crítica do criador do FAP, ao comentar a nova sistemática: “*Diga-se de passagem, essa nova versão não recebeu absolutamente nenhuma contribuição da minha parte, pois foi elaborada e conduzida pelo Departamento de Saúde Ocupacional do MPS, ao longo de 2009, em parceria com o Instituto de Psicologia da UnB, mediante convênio para, exatamente, “aprimorar” o método. Coloco aspas no “aprimorar”, pois em verdade, como à frente discuto, houve uma deterioração técnica e científica desses instrumentos, uma vez que muitas de suas definições metodológicas simplesmente não são explicadas, foram, por assim dizer, sacadas do nada, com aquiescência dos trabalhadores e empresários que deliberaram na sessão plenária do CNPS, que votou as Resoluções nº. 1.308/09 e 1.309/09*” (Paulo Rogério Albuquerque de Oliveira. *Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP, Fator Acidentário de Prevenção – FAP: um novo olhar sobre a saúde do trabalhador*. 2ª Ed. São Paulo: LTr, 2010, p. 125).

<sup>13</sup> No mesmo sentido, Paulo Rogério Albuquerque de Oliveira. *Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP, Fator Acidentário de Prevenção – FAP, op. cit.*, p. 127.

Outro grave problema na atual sistemática de cálculo do FAP é a adoção, como parâmetro de quantificação, da divisão do grupo econômico em *percentis*, o que ignora as variadas situações das empresas, com características muito diversificadas, além de grande parte das situações concretas, no período avaliado, não haver acidente algum, impondo, não raramente, incremento indevido de alíquota<sup>14</sup>.

A categorização por *percentis*, conceitualmente, parte da premissa da divisão em determinado universo em partes iguais, que é exatamente o que não ocorre no aglomerado de empresas em determinada atividade econômica, em especial pelo porte dos mais variados, aliado a uma dominância, em determinados setores, por pequenas empresas. A identificação das distâncias relativas é justamente o que se busca no FAP. Mas, com o critério de *percentis*, é exatamente o que não se consegue<sup>15</sup>. A estrutura básica do fator foi desnaturada.

Para piorar, há, ainda, as dificuldades específicas da base de dados, com informações conflitantes e mesmo equivocadas. Não raramente, os elementos do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS padecem de vícios e equívocos, muitos dos quais gerados por erros de informação ou processamento.

Por natural, nenhuma base de dados é imune a erros, e o CNIS não seria exceção. O problema ocorre quando tais erros geram incremento de sinistralidade da empresa, com conseqüente majoração de contribuição, e a reavaliação demanda esforço elevado das empresas envolvidas, as quais, em regra, devem comparar empregado a empregado, acidente por acidente, de forma a identificar os vícios de informação porventura existentes.

É importante que a Receita Federal do Brasil, em conjunto com os demais órgãos envolvidos, traga as fontes de cálculo do FAP da maneira mais acessível

---

<sup>14</sup> Um reflexo do mecanismo de *percentis*, em prejuízo das empresas, foi a negativa de redução de alíquota – FAP 0,5 – para empresas sem qualquer acidente. Obviamente, não havendo qualquer infortúnio, as variáveis de frequência, gravidade e custo são nulas e, por conseguinte, o FAP deveria ser o menor possível. Com a divisão em *percentis*, isso não ocorre. O erro era tão flagrante que, nesse caso, foi corrigido pela Resolução CNPS nº. 1.316/10.

<sup>15</sup> Cf. Paulo Rogério Albuquerque de Oliveira. *Uma Sistematização sobre a Saúde do Trabalhador. Do Exótico ao Esotérico*. São Paulo: LTr, 2011, p. 283.

possível, com possibilidade de recursos efetivos e com rápida avaliação, de forma a não macular esse importante instrumento de estímulo ao meio ambiente de trabalho salubre.

Além das questões citadas, há outros problemas na atual metodologia do FAP. Primeiramente, não é correta a contagem, na frequência de acidentes, das comunicações de acidente do trabalho – CAT sem benefício previdenciário, o qual, em regra, exige mais de 15 dias de afastamento. O acidente do trabalho é aquele que, além do nexo causal, traz a necessária incapacidade, temporária ou permanente, além do óbito. Nada impede, portanto, que haja um acidente com curto período de afastamento – sendo inclusive correta a comunicação – mas tal evento, por não gerar benefício, não deveria ser computado.

No mesmo contexto, erra o sistema ao inserir, na quantificação de acidentes, as prestações previdenciárias oriundas de sinistros *in itinere*, ou seja, nos trajetos da residência para o trabalho e vice-versa. O empregador não possui, em regra, qualquer responsabilidade ou mesmo condição de interferir em tais eventos e, portanto, submetê-lo a sanções indiretas por sinistros provocados além muros – nessa hipótese – é absurdo.

A inclusão de tais situações acaba, em verdade, por criar efeito reverso no estímulo à prevenção acidentária, pois contabiliza evento fora do alcance dos empregadores. Para fins de comparação, a disciplina da União Européia sobre acidentes do trabalho explicitamente exclui os acidentes *in itinere* da quantificação<sup>16</sup>.

Também os índices compostos do novo FAP, com variação de peso de 35, 50 e 15%, para fins de frequência, gravidade e custo do fator, não foram justificados, sendo, simplesmente, apresentados na nova regulamentação, demonstrando total falta de comprometimento com uma motivação mínima à sociedade do que ocorreu.

Outro ponto obscuro diz respeito ao cálculo em si do FAP. Sabe-se que para apurar o fator, há uma avaliação comparativa com as demais empresas do segmento econômico. Como tais informações não são prestadas, sob alegação de sigilo fiscal, qualquer reavaliação do FAP calculado, por parte da empresa interessada, é inviável. Na

---

<sup>16</sup> Cf. < [http://www.hsa.ie/eng/Statistics/ESAW\\_Methodology.pdf](http://www.hsa.ie/eng/Statistics/ESAW_Methodology.pdf)>, p. 12. Consulta em 30/03/2012. Sobre o tema, ver também Fernández Avilés, José Antonio. *Op. cit*, p. 199.

verdade, a defesa, hoje, limita-se a identificar erros na base de dados, mas sem enfrentar o âmago da questão, que é a fixação da empresa dentro do grupamento econômico.

A alegação de sigilo é descabida, pois não se está expondo o quanto determinada empresa deve ou pagou de contribuição social, mas somente exibindo o grau de sinistralidade daquele empreendimento. Tais informações, em geral, já são de conhecimento dos sindicatos, por exemplo, além dos segurados que, no trabalho diário, têm notícia dos acidentes e doenças provocados no dia-a-dia.

A questão do sigilo fiscal existe, desde sempre, como forma de proteger o sujeito passivo frente a exposições invasivas e mesmo vexatórias de sua condição fiscal, o que poderia prejudicar investimentos futuros, afastar clientes ou mesmo levar o negócio à bancarrota. Nunca será finalidade de o sigilo fiscal omitir os números acidentários de determinada empresa, especialmente pelo potencial moralizador e incentivador na adequação do meio ambiente do trabalho.

## 5. Conclusão

Historicamente, os infortúnios laborais, tanto pelas vítimas como por seus algozes, foram rotulados como algo oriundo da *vontade divina*<sup>17</sup>, sobre a qual nada se podia fazer. Essa época, felizmente, se foi. A normatização vigente, em gradual e importante evolução, trouxe nova luz ao tema, escapando às premissas clássicas da matéria, passando a observar, também, o meio ambiente do trabalho como um todo, identificando patologias não somente no trabalhador, mas na própria empresa.

A disciplina vigente é capaz de produzir, desde já, forte estímulo à construção de ambiente salubre e adequado de trabalho, perpetuando a dignidade do trabalhador e reduzindo as pressões financeiras do sistema previdenciário, em interesse das gerações atual e futuras. Sem embargo, é importante que os mecanismos existentes, frutos da desejada evolução protetiva brasileira, amadureçam por meio de aprimoramentos necessários, com a razoabilidade inerente a instrumentos desejosos de equidade, os

---

<sup>17</sup> Cf. Anníbal Fernandez. *Os Acidentes do trabalho: do sacrifício do trabalho à prevenção e à reparação: evolução legislativa: atualidades e perspectivas: lei, doutrina e jurisprudência*. 2ª ed. rev. com participação de Sérgio Pardal Freudenthal. São Paulo: LTr, 2003, p. 20.

quais, na busca da medida igual de consideração e respeito, podem suscitar dúvidas na sua aplicação, mas nunca injustiças e arbitrariedades.

As prerrogativas estatais na construção de um ambiente adequado de trabalho não podem, em hipótese alguma, descambar em imposições desproporcionais e injustificadas aos empregadores, especialmente quando comprovado o comprometimento com o bem-estar de seus empregados. A regulação atual da matéria, tanto no SAT como no FAT, por qualquer perspectiva, é insubsistente, não permitindo alcançar os resultados referidos.

Importa notar que não se trata, somente, de ilegalidade dos atos administrativos referidos, mas sim verdadeira inconstitucionalidade, pela possibilidade de efeitos autônomos, especialmente quanto aos encargos tributários, e pela forte violação a preceitos relevantes da Constituição de 1988, em especial, a isonomia tributária e a equidade no custeio.