



Confederação Nacional da Indústria  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

## PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2022

**Versão preliminar**

# 11 SST E PREVIDÊNCIA: SEGURANÇA NO PRESENTE E NO FUTURO

Fator-chave do Mapa Estratégico da Indústria:

**Relações de Trabalho**

Brasília

2022



## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| RESUMO EXECUTIVO .....   | 04 |
| 1 MODERNIZAÇÃO DE SST E PREVIDÊNCIA: PREVENÇÃO COMO PREMIS<br>SA FUNDAMENTAL.....  | 06 |
| 2 O QUADRO A SER SUPERADO .....  | 08 |
| 3 MODERNIZANDO REGRAS E PRÁTICAS DE PREVIDÊNCIA E SST: CAMINHOS PARA<br>AVANÇAR .....                                      | 16 |
| 4 RECOMENDAÇÕES PARA PREVENÇÃO, HARMONIZAÇÃO E EFICIÊNCIA, COM FOCO<br>EM SST E PREVIDÊNCIA NAS RELAÇÕES DE TRABALHO ..... | 22 |
| 5 PROPOSTAS.. .....  | 92 |
| REFERÊNCIAS .....  | 94 |
| LISTA DOS DOCUMENTOS COM AS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES<br>2022.....   | 96 |



## RESUMO EXECUTIVO

O mundo do trabalho evoluiu e se diversificou. Nesse processo, **algumas regras foram modernizadas, enquanto outras ainda precisam ser ajustadas às necessidades atuais e aos desafios futuros. As regras de segurança e saúde no trabalho (SST) e de previdência ainda estão desconexas, apesar de sua importância e necessária sinergia.**

Um resultado desse quadro é menor prioridade à **premissa de prevenção de acidentes e de retorno dos trabalhadores afastados** à ocupação formal, o que acarreta **consequências negativas para empresas, trabalhadores e Estado**. Por exemplo, **mesmo com a redução da taxa de acidentes do trabalho (por mil vínculos) no país de 2007 a 2019 em cerca de 40%, ainda há excessivo número de trabalhadores com afastamentos de longa duração.**

Ocorre também **desarmonia entre as principais regras de SST e previdência**. Por exemplo, há diferenças quanto a critérios de caracterização de insalubridade, e quanto à definição das responsabilidades de empresas e empregados. Esse **desalinhamento é inadequado, pois são legislações de perspectivas complementares, e vinculadas aos programas de gestão de riscos ocupacionais das empresas**, que têm como finalidade a prevenção de riscos.

Além disso, **tem-se um quadro de baixa disponibilidade de informações, especialmente previdenciárias, para as empresas**. Com isso, elas têm dificuldades em articular as estratégias de prevenção de acidentes e gerir as obrigações de recuperação de trabalhadores para as atividades profissionais.

Este documento apresenta propostas para mudar esse quadro, por meio da modernização das regras de SST e previdência a partir de três elementos fundamentais: **prioridade na prevenção de acidentes; harmonia e clareza em suas regras; e disponibilidade de informações relativas à situação dos empregados frente à Previdência Social.**

São também apresentadas propostas que **estimulam as práticas de gestão das empresas para eliminação ou neutralização de riscos, conferindo-lhes segurança jurídica.**



# 1 MODERNIZAÇÃO DE SST E PREVIDÊNCIA: PREVENÇÃO COMO PREMISA FUNDAMENTAL

**O mundo do trabalho evoluiu e se diversificou.** O trabalho do século XXI é cada vez mais dinâmico e tecnológico, cada vez mais integrado e digital, de tal forma que modelos adequados ao trabalho do século XX vão se tornando antiquados, à medida que surgem disrupções e ocorrem mudanças.

**Para fazer frente às mudanças, algumas de suas regras foram alteradas, enquanto outras ainda precisam ser modernizadas, para se ajustarem às necessidades atuais e aos desafios do futuro.** Entre as regras que precisam ser atualizadas, destacam-se aquelas essenciais de segurança e saúde no trabalho (SST) e de previdência vinculadas ao ambiente de trabalho, de suma importância para o trabalho produtivo e sustentável.

**É urgente a realização de uma efetiva modernização de SST e previdência, para que a premissa fundamental de suas regulamentações e de suas práticas seja a prevenção de acidentes e doenças do trabalho,** com regras harmônicas e eficientes, capazes de estabelecer, de forma precisa, as obrigações de empregadores, de trabalhadores e do Estado.



## 2 O QUADRO A SER SUPERADO

A legislação e a prática em SST e em previdência no Brasil atuam sobre questões interligadas do ambiente de trabalho: riscos ocupacionais e suas consequências para empresas e empregados.

**Nesse sentido, há problemas interrelacionados de SST e previdência que geram consequências negativas para as empresas, para os trabalhadores e para o Estado. Entre elas, se destacam a estrutura obsoleta de monetização de riscos ocupacionais, a falta de harmonia entre as regras de ambas as áreas e a pouca disponibilidade de informações, no âmbito da Previdência Social, para os empregadores.**

Esses problemas devem ser superados, sendo direcionados para a criação de um ambiente de trabalho e de negócios de estímulos a práticas de maior cuidado com a saúde e a higidez. Vale destacar que a compreensão sobre esses problemas auxilia na decisão de avançar na modernização necessária.

### Uma estrutura obsoleta: monetização de riscos

Hoje, no Brasil, existe uma cultura de monetização de riscos no cenário legal e judicial, que estabelece a compensação monetária pelo trabalho em condições adversas, ao invés do necessário foco em prevenção.

Há décadas, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) prevê a compensação monetária do trabalho em condições de risco, por meio das figuras dos adicionais de insalubridade ou de periculosidade ao salário do trabalhador exposto a tais condições (artigos 192 e 193 da CLT). Essa regra se baseia na antiga premissa de que o trabalho em condições de risco era inevitável e deveria, portanto, gerar pagamento de compensações monetárias por isso.

Outra forma de monetização, prevista também há muito tempo na legislação previdenciária, são as alíquotas de aposentadoria especial, em decorrência do trabalho em condições potencialmente danosas à saúde do trabalhador<sup>1</sup>.

O foco dessas alíquotas é financiar a retirada precoce do trabalhador do mercado de trabalho, independentemente de terem ocorrido, de fato, impactos na higidez do

---

<sup>1</sup> Atualmente, as principais regras relativas à aposentadoria especial estão no artigo 201, §1º, II, da Constituição Federal, no artigo 57 e parágrafos da Lei 8.213/91 - inclusive quanto à sua fonte de custeio -, no Decreto 3.048/99 – com alterações trazidas pelo Decreto 10.410/2020 -, e na Instrução Normativa 128/2022 do INSS.

trabalhador. Ou seja, financia-se uma aposentadoria antecipada<sup>2</sup>. Oneram-se, assim, os empregadores –, cujas atividades produtivas envolvem o contato com algum agente nocivo – com a cobrança da contribuição adicional de 6%, 9% ou 12% (artigo 57, §6º, da Lei 8.213/91) à alíquota do RAT - Riscos Ambientais do Trabalho (art. 22, II, Lei 8.212/91), calculada sobre a remuneração do empregado.

Nas últimas décadas, contudo, o mundo da Segurança e Medicina do Trabalho evoluiu. Gradativa, mas rapidamente, tornou-se prioridade o trabalho seguro. Diversos países passaram a adotar práticas e políticas centradas na prevenção dos riscos, afastando-se de premissas de compensações monetárias (vide quadro 1, a seguir).

#### QUADRO 1 – POLÍTICAS DE PREVENÇÃO ADOTADAS EM ALGUNS PAÍSES

As políticas em saúde e segurança do trabalho no mundo evoluíram. Na maioria dos países, o foco é na prevenção, por meio da eliminação ou redução dos riscos. Abandonou-se, assim, a perspectiva de concessão de meras recompensas monetárias, como forma de compensação à existência de possível risco.

**África do Sul.** A legislação tem como objetivo a prevenção e a proteção de riscos do ambiente de trabalho. Em termos financeiros, é concedida apenas a compensação às eventuais vítimas de acidentes e doenças.

**Austrália.** Adota-se o conceito de “razoavelmente praticável”, ou seja, o possível a ser feito para assegurar a segurança e a saúde no trabalho, considerando os seguintes fatores: a) probabilidade dos riscos; b) grau de prejuízo potencial; c) o que o trabalhador sabe ou deveria saber.

**Inglaterra.** Não há previsão legal de adicionais compensatórios de risco. Embora a matéria possa constar em instrumentos coletivos, geralmente há oposição dos sindicatos, que estabelecem como prioridade a eliminação ou a neutralização dos riscos.

**Canadá.** Perspectiva prevencionista, constando da legislação, desde a década de 1970, a necessidade de eliminação das ameaças à saúde e segurança dos trabalhadores.

**Espanha.** Estabelece a obrigação de o empregador realizar avaliações de riscos, acompanhando de perto as condições de trabalho e atividades realizadas pelos empregados e adotando plano de prevenção para implementação no ambiente do trabalho.

**Itália.** Princípio fundamental de combate de riscos na origem, com base nas Diretivas da União Europeia. Prevê-se seguro para o caso de infortúnios.

**México.** Legislação estabelece medidas para prevenção de acidentes e doenças. Nos instrumentos coletivos, negocia-se remuneração salarial superior para o trabalho em condições de risco, mas não há concessão de adicionais compensatórios.

Em 1988, o Brasil avançou sobre o tema, ao estabelecer, na Constituição Federal, a prioridade de redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (CF, art. 7º, XXII). Contudo, restou a herança da cultura da monetização, pois se manteve a previsão de pagamento de adicionais àqueles que

<sup>2</sup> PORTELA, Felipe Mêmolo. **A inconsistência regulatória da insalubridade por exposição ao ruído ocupacional: diagnóstico e propostas de superação**. Tese (Mestrado em Direito Público) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2020.

trabalham em condições insalubres ou perigosas (art. 7º, XXIII), de forma a compensar potenciais danos à saúde dos empregados.

**Ou seja, “a redução dos riscos inerentes ao trabalho”, nos termos da letra do inciso XXII art. 7º da Constituição, deve ser a marca central das premissas modernas relativas a SST e previdência.** Somente se essa redução não for de fato eficaz, deve haver a compensação pelo trabalho inseguro. Destaque-se que a tendência da evolução das políticas em saúde e segurança no trabalho hoje (confirmada pelos exemplos internacionais), é focada na prevenção, com a consequente eliminação ou redução dos riscos.

Contudo, **a base legal do país ainda concentra seus esforços e sua atenção no reconhecimento das condições de trabalho que ensejam o pagamento dos referidos adicionais.** E, com isso as autoridades do mundo do trabalho no Brasil seguem com maior foco nesses elementos, inclusive pela dificuldade de ultrapassar as premissas do modelo há décadas existente.

**Trata-se de um sistema ineficiente para garantir uma efetiva proteção ao trabalhador, gerador de altos custos para a sociedade e com excesso de burocracias.** Além disso, a insegurança jurídica é recorrente, acarretando uma constante judicialização do tema, seja no âmbito trabalhista (adicionais de insalubridade e de periculosidade), seja no previdenciário (alíquotas para aposentadoria especial), pela busca constante de caracterização de atividades como de risco, a gerar o pagamento de adicionais ou ensejar aposentadoria especial.

Importante reconhecer que **o estabelecimento dos adicionais em lei acaba por impactar a busca de prevenção de riscos.** Vale dizer que o pagamento de adicionais termina por reduzir o interesse na prevenção com medidas pertinentes em matéria de segurança e saúde no trabalho, pois, em uma perspectiva imediatista, é mais vantajoso financeiramente manter o trabalho em condições insalubres ou perigosas.

Cabe destacar ainda que há casos em que trabalhadores recebem adicionais, mesmo estando afastados de suas atividades<sup>3</sup>. Aliás, esse é um dos elementos de estímulo à judicialização (que traz grandes custos, difíceis de serem mensurados, resultantes de uma maior morosidade judicial). Não é incomum que, mesmo tomando medidas de

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, vide sentença da 8ª Vara do Trabalho de Vitória/ES, publicada em 18 de maio de 2021, que reconheceu o direito de percepção de adicional de insalubridade a gestantes afastadas do trabalho presencial de um hospital, conforme noticiado em <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2021/06/10/gestantes-afastadas-do-local-de-trabalho-receberao-adicional.ghtml>.

prevenção, a empresa termine condenada ao pagamento de adicional, ou sofra o reconhecimento de insalubridade para fins previdenciários<sup>4</sup>.

Trata-se de uma situação de desincentivo para a implementação de mudanças efetivas em prol de uma postura preventiva, o que traz impactos para a sociedade, tais como gastos elevados com tratamentos de saúde, inclusive por meio do SUS, e custos com benefícios previdenciários.

### Desarmonia de regras trabalhistas e previdenciárias: insegurança jurídica e custos para a sociedade

Além da monetização, **vê-se na legislação desarmonia entre as principais regras de SST e previdência. Como exemplo, existem diferenças na caracterização de insalubridade, nos prazos para caracterização de acidentes e na definição das responsabilidades de empresas e empregados, entre outros.** Nesse sentido, um exemplo é o fato de o acidente de trajeto ainda ser tratado como acidente de trabalho para fins previdenciários.

Com efeito, **na discussão e definição de estratégias e políticas públicas sobre trabalho seguro, muito pouco se preza pela interlocução e harmonia entre as regras previdenciárias e a legislação trabalhista em SST (são 36 Normas Regulamentadoras que tratam de segurança e saúde no trabalho). O desalinhamento entre esse conjunto de regras é totalmente inadequado, pois são legislações simbióticas, de perspectivas complementares sobre diversas questões e vinculadas, em nível mais fundamental, aos programas de gestão de riscos ocupacionais das empresas, que têm como finalidade última a prevenção do risco.**

Diante desse quadro, o gerenciamento de riscos é prejudicado por questões, como, por exemplo, a disparidade dos conceitos trabalhistas e previdenciários para a caracterização da insalubridade, aliada a uma mistura entre os conceitos caracterizadores de riscos e perigos. Também é prejudicial o desencontro entre limites de tolerância, entre métodos de proteção aceitados como eficazes para a eliminação do risco e mesmo entre os conceitos que definem, para cada esfera, o que seria eliminação, redução ou neutralização de riscos.

Também é digna de nota a existência de excessivo número de documentos díspares e dispersos – para descrever um mesmo ambiente de trabalho para fins previdenciários e

---

<sup>4</sup> Basta ver, para isso, o enunciado 9 da Súmula da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), com o seguinte teor: “O uso de Equipamento de Proteção Individual (EPI), **ainda que elimine a insalubridade**, no caso de exposição a ruído, não descaracteriza o tempo de serviço especial prestado”.

trabalhistas – a falta de estudos técnicos e de impactos econômicos para embasar a identificação de agentes nocivos no ambiente laboral e os critérios para sua prevenção. Com isso, inexistiu um tratamento integrado de práticas para a efetiva prevenção de riscos, dada a complexidade do sistema.<sup>5</sup> No mais, o arcabouço legal do tema sequer está padronizado.

Aliado a esses problemas, há excesso de órgãos com linhas de ação sobre um mesmo ambiente de trabalho (Auditoria Fiscal do Trabalho, INSS, Receita Federal e Cerests, integrantes do SUS), nos quais prevalece o viés repressivo.

Disso tudo resulta uma disparidade de entendimentos normativos, judiciais e administrativos sobre o tema, tratado de forma isolada em cada esfera, acarretando prejuízos para os trabalhadores, para as empresas e para o Estado. Uma das consequências é a hiperjudicialização, que está aumentando no país. Dados do CNJ revelam que, entre 2015 e 2018, houve o aumento de 140% do número de ações judiciais referentes à discussão sobre a concessão de benefícios previdenciários<sup>6</sup>, sendo que, nesse período, tramitaram no Judiciário aproximadamente oito milhões de processos relacionados a esse tema<sup>7</sup>.

Portanto, de forma geral, o referido quadro traz uma série de consequências negativas, sendo a mais direta o prejuízo ao tratamento integrado das políticas e práticas de SST e de previdência, de forma a compatibilizar, de forma global, estratégias de eliminação ou redução do risco, via prevenção.

### Insuficiência de informações: prejuízo à prevenção e à recuperação para o trabalho

**Outro problema a ser combatido é a baixa disponibilidade de informações, especialmente previdenciárias, ao público interessado, com destaque para as empresas. Não só isso, como todo o processo administrativo previdenciário e procedimentos correlatos precisam ser revisitados, para que se simplifiquem os instrumentos hábeis à obtenção de informações pelos interessados, a fim de**

---

<sup>5</sup> PORTELA, Felipe Mémolo. **A inconsistência regulatória da insalubridade por exposição ao ruído ocupacional: diagnóstico e propostas de superação**. Tese (Mestrado em Direito Público) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2020.

<sup>6</sup> INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA - INSPER. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, CNJ: 2020. Disponível em [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER\\_2020-10-09.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf). Acesso em: 01 dez. 2021.

<sup>7</sup> VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial**. 2021. Disponível em [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2174#\\_ftn7](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174#_ftn7). Acesso em: 01 nov. 2021.

**estabelecer uma articulação entre prevenção de acidentes e recuperação para o trabalho.**

Situação que ilustra bem esse problema, que constitui uma das maiores dificuldades atuais das empresas para gerir suas obrigações relativas à Previdência Social – e que também impacta negativamente os trabalhadores – é o chamado “limbo previdenciário”, que ocorre quando um empregado, afastado pelo INSS, recebe da autarquia autorização para retorno ao trabalho, ainda que o médico do trabalho constate impedimentos de natureza de saúde para esse retorno. Nessa situação, não pode o empregador admitir retorno de trabalhador ainda doente ao trabalho, pois a situação pode se agravar.

Ao mesmo tempo, apesar de melhorias nos últimos anos, ainda há dificuldades a serem vencidas no que importa ao acesso a informações, pelas empresas, perante o INSS.

Com efeito, houve melhoria na disponibilidade de informações aos beneficiários do sistema, por meio da plataforma digital “Meu INSS”.

Já para as empresas, a Portaria DIRBEN/INSS Nº 1.012, de 06/04/2022 previu o acesso às decisões administrativas de benefícios requeridos por seus empregados, em serviço de consulta no sítio eletrônico oficial do INSS. Segundo essa norma, as informações de benefício que serão fornecidas referem-se à data do requerimento, da concessão, de início e de cessação, quando houver, além do seu status no momento da consulta.

Apesar de ter, em boa hora, franqueado às empresas acesso a essas informações básicas, é necessário aprofundar na disponibilização de diversas informações essenciais pois, de fato, ainda faltam informações, por exemplo, sobre as perícias marcadas e seus resultados (o que impacta, por exemplo, a concessão de complementações remuneratórias<sup>8</sup> devidas pelas empresas), impedindo que se saiba se os empregados deveriam ou não retornar ao trabalho e, eventualmente, fazer adaptações para o acolhimento daqueles que retornam. Também, em muitos casos, as empresas somente tomam ciência de um nexa atribuído entre o afastamento e o trabalho ao serem notificadas de seu FAP<sup>9</sup>, sem que tenham tido a possibilidade de apresentar elementos que as defendam da atribuição desse nexa.

---

<sup>8</sup> As empresas possuem responsabilidades legais ou contratuais relacionadas a prestações previdenciárias, como, por exemplo, depósito fundiário; estabilidade provisória, com início na data de cessação do benefício; justificativa legal de faltas ao trabalho; complemento do pagamento da gratificação natalina; ou mesmo benefícios estabelecidos em norma coletiva; entre outros.

<sup>9</sup> FAP, sigla para Fator Acidentário de Prevenção, criado pela Lei 10.666/03, é o multiplicador da alíquota dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT, antigo SAT – Seguro de Acidentes do Trabalho), por meio da qual as empresas podem receber até 50% de desconto no valor do RAT, ou sofrerem majoração de seu valor em até 100%, a depender da existência de acidentes e doenças do trabalho atribuídas a elas nos

Em conjunto com esse cenário, é importante também destacar a dificuldade imposta à própria sociedade, pela proliferação de leis, portarias, decretos, instruções normativas, entre outros, o que torna muito difícil conhecer os procedimentos previdenciários relativos, por exemplo, à solicitação, prorrogação, concessão e contestação de benefícios. Essa situação se agrava pela inexistência de um canal público, onde sejam disponibilizados, de forma atualizada e consolidada, todos os normativos sobre o tema.

---

dois anos anteriores. Como há divulgação dos dados de acidentes/doenças do trabalho utilizados na composição do FAP, em diversos casos é apenas nesse momento que a empresa toma ciência de alguma atribuição de nexos causal entre o afastamento e o trabalho.

Algumas outras informações estão disponíveis em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/gfip-sefip-guia-do-fgts-e-informacoes-a-previdencia-social-1/fap-fator-acidentario-de-prevencao-legislacao-perguntas-frequentes-dados-da-empresa/fap-fator-acidentario-de-prevencao>.



### 3 MODERNIZANDO REGRAS E PRÁTICAS DE PREVIDÊNCIA E SST: CAMINHOS PARA AVANÇAR

A continuidade da situação atual no tratamento dos temas de previdência e SST traz uma série de efeitos adversos contínuos, especialmente porque tal situação não se configura como uma política pública coerente e eficaz. Ela não estimula nem a prevenção, nem mesmo políticas para o retorno eficaz de afastamentos de trabalhadores por meio da Previdência Social.

**É preciso mudar.** O país não pode, por exemplo, depender de rotineiros e constantes “pentes-finos” nos benefícios, para conferir se a situação de incapacidade temporária ou permanente perdura. Isso prejudica não só o Estado, que continua pagando benefícios que não poderiam mais ser despendidos; como também os trabalhadores, que poderiam participar da economia ativa formal; e as empresas, que deixam de contar com trabalhadores capacitados e inseridos na cultura da empresa – devendo-se considerar ainda os reflexos dos valores de contribuições à Previdência Social, por meio, por exemplo, do RAT.

Vale destacar que, **entre 2007 e 2019, a taxa de acidentes e a de incapacidade se reduziram, cada uma, em cerca de 40%<sup>10</sup>, ao passo que o número de auxílios por incapacidade de longa duração permaneceu alto: ao final de 2020, eram cerca de 1,6 milhão de pessoas recebendo esse benefício por um período entre 1 a 2 anos, e 170 mil recebendo-o por 3 ou mais anos.** O mesmo ocorre com a aposentadoria por invalidez: em torno de 1 milhão de pessoas a recebiam por 3 anos ou mais ao final de 2020<sup>11</sup>. **Trata-se, portanto, de indicativo de desperdícios de recursos e de regulamentação complexa e desequilibrada.**

**É evidente a necessidade de modernização das regras e práticas de previdência e SST, para que elas se alinhem às tendências internacionais de evolução das políticas em saúde e segurança no trabalho, buscando ativamente a prevenção dos riscos no trabalho.**

Deve-se reconhecer, contudo, que **o Brasil deu um importante passo inicial relativamente ao tema. Trata-se da adoção de novo texto da Norma Regulamentadora 01 (NR 01),** que vem acompanhada de um ciclo de harmonização e revisão das outras 35 NRs. O objetivo dessas ações integradas é a modernização e a

---

<sup>10</sup> A taxa de incidência de acidentes do trabalho por 1000 vínculos caiu de 21,99 para 13,97 de 2007 a 2019, e a de incidência de incapacidade temporária caiu de 19,09 para 11,54 no mesmo período. Fonte: Anuário estatístico de Acidentes do Trabalho (2008 a 2020)

<sup>11</sup> Fonte: dados abertos disponibilizados pelo INSS na plataforma dados.gov.br.

desburocratização das regras e procedimentos em SST, que devem ser observados pelas empresas.

Com a introdução da nova NR 01, foram estabelecidas **diretrizes focadas no Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO)**<sup>12</sup>, que possibilitam às empresas a **adoção de práticas modernas de gestão, em harmonia com técnicas e metodologias de risco já adotadas no âmbito internacional**. Essa nova NR 01 trouxe um novo paradigma de SST, pois estabelece responsabilidades das empresas quanto à implementação de um programa de gerenciamento de riscos - o PGR, que substitui o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA, previsto na NR 9.

Trata-se de uma mudança de foco de atuação, buscando-se a implementação de novas práticas e o estabelecimento de responsabilidades diferenciadas para o fim da prevenção de infortúnios, em linha com as práticas internacionais.

No entanto, **é necessário continuar avançando, para que o quadro normativo de previdência e SST seja harmonizado sistematicamente com os conceitos fundamentais dessa mudança de foco, instalando-se premissas, políticas e práticas efetivas de prevenção**. De todo modo, ainda é necessário que as regras e ferramentas vinculadas à previdência estejam alinhadas à importância da gestão de riscos e de afastamentos.

Nesse quadro, indicam-se três caminhos iniciais para a referida e necessária modernização, a saber:

#### Mudança de eixo regulatório: foco na prevenção

Conforme mencionado, a monetização dos riscos, tanto em SST, como em previdência, desestimula empregadores e trabalhadores de abraçarem o ideal de prevenção, o que gera uma série de outras consequências prejudiciais. Acarreta, também, a transferência do ônus para a coletividade, por meio do SUS e da Previdência Social, enquanto não salvaguarda a saúde dos trabalhadores, que deveria ser o objetivo principal de uma política estruturada sobre o tema.

Mesmo nos casos em que as empresas estruturam estratégias de gerenciamento de risco para realizar efetiva mudança interna com o objetivo de prevenção (reduzindo o volume de recursos gastos com adicionais e alíquotas especiais), é comum essas estratégias ruírem, em virtude de decisões judiciais que desconsideram as políticas e práticas adotadas, ainda que baseadas em experiências internacionais bem-sucedidas.

---

<sup>12</sup> A atualização da NR 1 estabeleceu forma de gerenciamento de riscos ocupacionais, obrigando as empresas a implementar um programa geral de gerenciamento de riscos - o PGR, em substituição ao antigo Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA, previsto na NR 9.

Situações similares acontecem na relação com os órgãos de fiscalização do trabalho. Realimenta-se, assim, a monetização – e não a prevenção<sup>13</sup>.

Portanto, torna-se necessário definir, na legislação de SST e Previdência, um conjunto de premissas e obrigações vinculadas ao gerenciamento de riscos e à ciência da Higiene Ocupacional, para os fins de aumentar e garantir a compreensão e aplicação de estratégias de prevenção adotadas pelas empresas, seguindo diretrizes gerais. Também se faz necessário estabelecer, de forma clara, as responsabilidades de empresas, empregados e Poder Público, comprometendo-os com a premissa da prevenção, aproximando-a de políticas de educação e treinamento para fins de práticas de prevenção.

**Ou seja, é necessário que as práticas de gerenciamento de riscos ocupacionais e as estratégias para eliminação ou neutralização sejam respaldadas pela legislação e pelas autoridades públicas, dando segurança para a transformação da situação atual – ora focada na monetização – com respaldo em uma estrutura que tenha como elemento central o respeito pela busca da efetiva prevenção.**

#### Harmonização de normas e práticas em previdência e SST

Como visto, a disparidade entre regras e **a proliferação de regulamentos e de entendimentos normativos, judiciais e administrativos sobre os ambientes de trabalho, tratados de forma isolada nas esferas previdenciárias e de SST, prejudicam empresas, trabalhadores e Poder Público. Essa situação cria condições para contínuas discussões administrativas e judiciais, além de prejudicar a formação de políticas e estratégias coesas sobre prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao ambiente laboral.**

Várias ações devem ser realizadas para alcançar a **imprescindível harmonização entre o trato de SST e de previdência no que diz respeito às condições de trabalho. A premissa é que elas precisam conversar entre si, sendo complementares, nunca contraditórias.**

Um exemplo é a análise dos riscos presentes no meio ambiente do trabalho e das estratégias para eliminar ou neutralizar agentes que representem ameaça à higidez física dos trabalhadores. É necessário um alinhamento entre as normas de SST e de Previdência sobre esse tema.

---

<sup>13</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Insalubridade e periculosidade no Brasil: a monetização do risco do trabalho em sentido oposto à tendência internacional.** Brasília: CNI, 2016.

Também no que se refere à fiscalização e ao tratamento dos benefícios conferidos ao trabalhador, questões umbilicalmente vinculadas, é necessário haver direção única, com base em análise única, ainda que promovam respostas diferentes por endereçarem proteções previdenciárias ou proteções de segurança e saúde do trabalho.

**O diálogo entre legislação previdenciária e trabalhista é de suma importância, portanto, para que não se gerem decisões diversas, baseadas em diferentes definições, pressupostos e meios de comprovação dos fatores ambientais do trabalho**, a exemplo do que ocorre em relação aos níveis de tolerância para a insalubridade. Ao mesmo tempo, tal harmonização faz-se necessária para que haja efetivo incentivo voltado para a prevenção.

#### Transparência e maior acesso a informações: pela eficiência do sistema

**Para planejar e atuar com foco em prevenção e retorno dos trabalhadores ao emprego ativo, é necessário que as informações sobre afastamentos, nexos, perícias, entre outros, estejam disponíveis.** A mencionada Portaria DIRBEN/INSS Nº 1.012/2022 trouxe disposições nessa direção, mas ainda há gargalos a serem vencidos no que importa à Previdência e às informações e ações disponíveis para as empresas.

**Nesse sentido, a necessária modernização não diz respeito apenas à disponibilização de informações por meio de sistemas eletrônicos, mas também no que concerne à clareza na fundamentação de decisões, o que vem alinhado com a necessidade de harmonização das legislações.**

As empresas devem poder atuar nos processos de análise de acidentes e doenças relacionados ao ambiente de trabalho, ou seja, nos processos que estabelecem nexo causal entre o agravo e o trabalho, caso não tenha sido a empresa a responsável pela comunicação da ocorrência de um acidente. A atuação nos processos de análise também é de suma importância para uma correta adequação e definição de estratégias para prevenção de outros infortúnios.

Outra medida importante é garantir às empresas informações sobre as perícias designadas no processo de concessão de benefícios (inclusive para que possam fornecer elementos para análise do caso pelo médico perito) e sobre as datas das perícias para avaliação de retorno ao trabalho, incluindo a própria autorização de retorno pelo INSS.

**Essas são informações essenciais, cujo desconhecimento causa insegurança jurídica, inclusive para que as empresas possam providenciar o correto enquadramento de encargos trabalhistas e previdenciários durante o afastamento**

**e o retorno do trabalhador ou realizem procedimentos para a acolhida do trabalhador, quando da readaptação ao trabalho.**

Trata-se de exemplos de medidas necessárias para garantir a transparência e o acesso às informações pelas empresas. **No geral, as ações para esse fim devem ser focadas na garantia de acesso pleno às informações dos empregados pelos seus empregadores e no estabelecimento de clareza à organização e ao funcionamento da Previdência Social e seus processos aos interessados.**

Com medidas alinhadas a esses propósitos, pode-se promover uma gestão eficiente da Previdência Social que beneficie a todos.



## **4 RECOMENDAÇÕES PARA PREVENÇÃO, HARMONIZAÇÃO E EFICIÊNCIA, COM FOCO EM SST E PREVIDÊNCIA NAS RELAÇÕES DE TRABALHO**

A seguir, apresentam-se propostas específicas, em linha com os caminhos mencionados focados na prevenção, na harmonização e na eficiência dos sistemas de previdência e SST, vinculados à gestão de riscos no ambiente de trabalho.

Com as medidas apresentadas, é possível iniciar a busca de um equilíbrio social e econômico que venha ao encontro das obrigações de SST vinculadas à gestão de riscos e das regras da previdência para tratamento dos afastamentos. Como consequência, objetiva-se a redução de onerações e obrigações ineficientes impostas às empresas – que as sobrecarregam – reforçando os elementos necessários para alcançar políticas públicas eficientes e necessárias para a realização dos objetivos previdenciários e de SST.

Trata-se de um conjunto de propostas não exaustivo, mas que delineia um panorama importante de melhorias necessárias, relativas aos seguintes temas de Segurança e Saúde no Trabalho:

- Embargo e Interdição.
- Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (Cipa).
- Medidas Preventivas de SST.
- Exames ocupacionais.

Já em previdência, apontam-se melhorias nos seguintes temas:

- Acidentes do Trabalho.
- Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP.
- Processo Administrativo.
- Incapacidade Temporária para o Trabalho.
- Aposentadoria Especial.
- Ação Regressiva.

Em todas as propostas existentes, destacam-se os problemas específicos de cada temática, sua ação/solução, os ganhos esperados e qual a providência específica a ser tomada (com minuta de ato normativo ou indicação de projeto de lei convergente em trâmite).

## **4.1 SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO (SST)**

### **4.1.1 Embargo e Interdição**

#### **4.1.1.1 Aperfeiçoar as regras para embargo e interdição**

##### **Problema**

O embargo da obra ou a interdição da atividade, da máquina ou equipamento, do setor de serviço ou do estabelecimento, são permitidos com base no conceito de grave e iminente risco. A Norma Regulamentadora (NR) 3, cujo novo texto foi aprovado pela Portaria SEPRT 1.068, de 23 de setembro de 2019, da então Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, estabelece a caracterização do grave e iminente risco e os requisitos técnicos objetivos de embargo e interdição.

Já a Portaria 672, de 8 de novembro de 2021, do Ministério do Trabalho e Previdência, que revogou a Portaria SEPRT 1.069/2019, disciplina os procedimentos de embargo e interdição, previstos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e na referida NR 3, considerando em especial a decisão proferida no curso da Ação Civil Pública 0010450-12.2013.5.14.0008 (ainda pendente de análise de recurso), a qual declarou que os Auditores Fiscais do Trabalho têm competência para promover embargos e interdições.

Entretanto, essa competência deveria ser exclusiva da autoridade máxima regional em matéria de inspeção do trabalho – atualmente o Superintendente Regional do Trabalho (artigo 161 da CLT). Isso tem resultado em atos de embargos e de interdição muitas vezes efetuados sem a observância da ampla defesa e sem a efetiva comprovação do grave e iminente risco.

Vale mencionar que não há qualquer exigência legal de formação específica em segurança e saúde no trabalho para o exercício do cargo de Auditor Fiscal do Trabalho. Com isso, existem profissionais de diversas áreas atuando as empresas, sem o devido domínio técnico em setores como, por exemplo, máquinas, equipamentos e obras.

É forçoso reconhecer que se faz necessário um conhecimento técnico amplo, experiência na atuação e domínio pleno das ferramentas utilizadas para realizar uma avaliação de riscos e posterior indicação de ações necessárias. Interdições e embargos são ações extremas, que devem ser fundamentadas em critérios claros e por profissional com amplo conhecimento técnico. Não sendo observados tais preceitos, pode haver um excesso de ações desta natureza, prejudicando a todos os envolvidos no processo. Ademais, a atuação do Superintendente Regional é de fundamental importância para embasar tais ações.

Portanto, deve ser mantida a competência exclusiva conferida aos Superintendentes Regionais do Trabalho para embargo ou interdição, com base nos relatórios emitidos por Auditores Fiscais do Trabalho - fundamentados em requisitos técnicos previstos na NR 3 para caracterizar as situações de grave e iminente risco. Até porque o Superintendente é o responsável pela padronização de orientações técnicas de diligências, que possam resultar em embargos ou interdições, por meio da fixação de critérios claros e objetivos.

Além disso, é preciso alterar a legislação trabalhista para privilegiar a fiscalização mais orientadora do que punitiva, possibilitando a adequação às normas legais pelas empresas, de forma a não comprometer sua operação e a sua sobrevivência, bem como estabelecer tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas (MPEs).

### **Ação/Solução**

Estabelecer competência exclusiva do Superintendente Regional do Trabalho para os atos de embargo de obra e interdição de atividade, máquina ou equipamento, setor de serviço ou estabelecimento; e que esses atos sejam fundamentados em relatório técnico, emitido por Auditor-Fiscal do Trabalho, contendo critérios objetivos, que caracterizem grave e iminente risco para o trabalhador.

Além disso, é necessário conferir ao Superintendente Regional a responsabilidade pela padronização de orientações técnicas; possibilitar às empresas adequação à legislação; e conceder tratamento diferenciado para MPEs.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- aumento da previsibilidade dos atos de fiscalização;
- garantia da segurança do ambiente de trabalho;
- maior segurança jurídica;
- garantia do respeito aos princípios da legalidade e da ampla defesa; e
- concessão de tratamento diferenciado para MPEs.

### **Providência**

Aprovar alteração na CLT, na forma da minuta a seguir:

## Minuta de Ato Legal

LEI N.

*Altera o art. 161 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943.*

Art. 1º O art. 161 da Consolidação das Lei do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 161. O Superintendente Regional do Trabalho, à vista do relatório técnico emitido por Auditor-Fiscal do Trabalho, que caracterize grave e iminente risco para o trabalhador, poderá interditar a atividade, a máquina ou o equipamento, o setor de serviço ou o estabelecimento ou embargar obra, indicando na decisão, de forma fundamentada e tomada com a brevidade que a ocorrência exigir, as providências que deverão ser adotadas para a prevenção de acidentes ou doenças relacionadas ao trabalho com consequências de lesão grave à integridade física do trabalhador.

§1º A interdição ou embargo só poderá ocorrer após comprovada, de forma cabal, a condição ou situação de trabalho de grave e iminente risco por relatório técnico, no qual fique caracterizada, por requisitos técnicos objetivos de embargo e interdição previstos em norma regulamentadora, a condição ou situação de trabalho que, inequivocamente, caracterize grave e iminente risco que possa causar acidente ou doença, com lesão grave ao trabalhador.

§2º O Superintendente Regional do Trabalho, considerando o relatório técnico, avaliará os impactos sociais e econômicos e a conveniência de não adotar provisoriamente a interdição ou embargo, notificando as empresas para o cumprimento de obrigações, correção de irregularidades ou adoção de medidas de prevenção, que eliminem ou mitiguem os riscos para a segurança e saúde dos trabalhadores.

§3º O embargo ou a interdição devem sempre ser adotados na menor unidade onde for constatada situação de grave e iminente risco.

§4º Da decisão do Superintendente Regional do Trabalho caberá recurso no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de ciência da decisão.

§5º O recurso de que trata o §4º será dirigido ao Ministério do Trabalho e Previdência, que terá prazo de 5 (cinco) dias úteis para análise, contados da data do protocolo, podendo ser concedido efeito suspensivo.

§6º O prazo do §3º será contado em dobro, para as empresas enquadradas como empresas de pequeno porte pela Lei Complementar 123, de 2006, ou como *startups*, enquadradas pela Lei Complementar 182, de 2021, e em quádruplo, para as microempresas enquadradas pela Lei Complementar 123, de 2006.

§7º No momento da interdição ou embargo em estabelecimentos enquadrados como micro e pequenas empresas pela Lei Complementar 123, de 2006, ou como *startups*, enquadradas pela Lei Complementar 182, de 2021, caso o responsável legal pela empresa apresente laudo técnico de empresa especializada ou de profissional legalmente habilitado que afaste os riscos tratados no *caput* deste artigo, o recurso ao órgão nacional de que versa o §4º será analisado em caráter de prioridade e precedência aos demais recursos.

§8º O Superintendente Regional do Trabalho, independente de recurso e após relatório técnico do serviço competente, poderá levantar a interdição.

§9º Havendo indeferimento da defesa pelo Superintendente Regional do Trabalho, o interessado poderá recorrer dessa decisão ao órgão nacional competente, que deverá analisar o recurso de forma tripartite e paritária.

§10º Caberá ao Superintendente Regional do Trabalho baixar providências no sentido de padronizar as orientações técnicas para diligências que possam resultar em embargos de obra, interdições de atividade, máquina ou equipamento, setor de serviço ou estabelecimento, observando critérios técnicos claros e objetivos existentes em normas regulamentadoras ou normas técnicas nacionais.

§11 As autoridades federais, estaduais e municipais darão imediato apoio às medidas determinadas pelo Superintendente Regional do Trabalho em matéria de inspeção do trabalho.

§12 O embargo de obra ou interdição de atividade, máquina ou equipamento setor de serviço ou estabelecimento é de competência exclusiva do Superintendente Regional do Trabalho a que alude o *caput*, vedada a delegação dessa atividade.

§13 Além das medidas penais cabíveis, responderá por desobediência, quem, após determinada a interdição ou embargo, ordenar ou permitir o prosseguimento

de obra ou o funcionamento de estabelecimento ou de um de seus setores ou ainda permitir a utilização de máquina ou equipamento, se, em consequência, resultarem danos a terceiros, ressalvadas as hipóteses de autorização decorrente de ordem judicial, em seus estritos termos."

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **4.1.2 Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (Cipa)**

### **4.1.2.1 Aprimorar as regras da CIPA para, entre outros:**

- **permitir a utilização de meios eletrônicos para processo eleitoral e procedimentos da comissão, e**
- **permitir apenas uma reeleição para cargo de direção.**

#### **Problema**

A Cipa é instrumento das empresas utilizado para auxiliar na prevenção de acidentes do trabalho, aliado a diversos outros mecanismos de proteção, razão pela qual deve ser objeto de escolha do empregador ou estabelecido mediante acordo com os interessados.

Em especial no caso de micro e pequenas empresas, que precisam de tratamento diferenciado, essa escolha de adoção ou não da Cipa deve ser do empregador, pois muitas vezes seu contingente de empregados não suporta a formação de uma comissão, sendo que o acompanhamento das medidas de prevenção de acidentes de trabalho pode ser feito de forma mais direta.

Por outro lado, quando formada, a Cipa deve ter papel de destaque na promoção de segurança e saúde no trabalho, em especial por meio da adoção de estratégias de informação e acompanhamento de medidas de prevenção de acidentes e preservação de saúde. Sendo assim, deve proporcionar rotatividade entre os empregados

participantes, razão por que a quantidade de mandatos deve ser restrita, de forma a dar oportunidade de participação a outros empregados.

No mais, a preservação do papel da Cipa e de sua atuação dentro da empresa está a cargo do titular, razão pela qual cabe apenas a ele a proteção contra despedida injustificada durante sua atuação. Essa proteção, que tem como objetivo conferir autonomia para a atuação da Cipa no desempenho de suas atividades, às vezes é utilizada apenas para assegurar a permanência de um trabalhador na empresa indefinidamente. Isso traz prejuízos para a própria Cipa, que não consegue avançar nos objetivos por ela propostos, pois seus membros se candidatam apenas para fazer jus a essa estabilidade.

Dessa forma, restringir explicitamente a estabilidade apenas ao eleito efetivo traz segurança jurídica, pois o tema tem sido causa de controvérsias judiciais.

É importante ainda destacar que o período de garantia no emprego deve se vincular exclusivamente à existência da Cipa e ao exercício das funções desse encargo. Por esse motivo, em caso de encerramento das atividades do estabelecimento, não se justifica a manutenção do contrato de trabalho, uma vez que inexistente motivação para a existência da Comissão.

Por fim, cabe destacar a importância de se incluir, explicitamente, na legislação a autorização para que a Cipa possa exercer seus atos de maneira eletrônica – inclusive no que tange à eleição de seus membros – de maneira a alinhá-la às práticas atuais de uso de tecnologias digitais para desburocratizar e agilizar reuniões, elaborar documentos e atestar sua fidedignidade.

### **Ação/Solução**

Aprimorar as regras da Cipa para: a) estabelecer tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas; b) permitir uma única reeleição do empregado eleito para cargo de direção, em período imediatamente subsequente à primeira eleição; c) explicitar que a estabilidade não se estende aos suplentes e cessa com o encerramento das atividades do estabelecimento; e d) permitir a utilização de meios eletrônicos e reuniões virtuais.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- maior autonomia às empresas para gerir os programas de risco existentes, com a finalidade de assegurar a saúde e a segurança do trabalhador, de modo a atender à simplificação e desburocratização;

- oportunidade para que diversos empregados participem das atividades da Cipa;
- prevenção quanto à possibilidade de eternização da garantia de emprego;
- tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas; e
- desburocratização dos procedimentos relativos à Comissão.

### **Providência**

Aprovar alteração na CLT, na forma da minuta anexa.

### **Minuta de Ato Legal**

LEI N.

*Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, para disciplinar a constituição de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (Cipa).*

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 163.....

§1º - O Ministério do Trabalho e Previdência regulamentará as atribuições, a composição e o funcionamento da(s) Cipa(s), hipóteses de prorrogação dos prazos vinculados à CIPA, inclusive mandatos, e disporá sobre prazos para apresentação de denúncias sobre a eleição para a auditoria-fiscal do trabalho e de resposta a essas denúncias.

§2º - É permitida a utilização de meios eletrônicos e reuniões virtuais para a realização de atos formais vinculados à Cipa, incluindo seus processos eleitorais e suas reuniões.

§3º - Ao empregador enquadrado como microempreendedor individual, microempresa ou empresa de pequeno porte será facultada a constituição de Cipa e a nomeação de representante para desempenhar as atribuições.

§4º - O empregador enquadrado como microempreendedor individual, microempresa ou empresa de pequeno porte que, por sua vontade, nomear representante para desempenhar as atribuições da Cipa, poderá efetuar o treinamento desse representante a cada 2 (dois) anos, com conteúdo de acordo com o estabelecido em norma publicada pelo Ministério do Trabalho e Previdência."

"Art. 164 .....

§3º - O mandato do empregado eleito para cargo efetivo da Cipa terá a duração de 1 (um) ano, permitida uma única reeleição, na vigência do contrato de trabalho, devendo esta ocorrer no período imediatamente subsequente à primeira eleição.  
(NR)

.....

§6º - O número de suplentes será equivalente à metade do número de titulares representantes dos empregadores e dos empregados."

"Art. 165. Os titulares da representação dos empregados na(s) Cipa(s) não poderão sofrer despedida sem justa causa ou arbitrária, não se estendendo essa garantia aos suplentes.

Parágrafo único. Encerradas as atividades do estabelecimento ou do empregador, o contrato de trabalho do membro da Cipa poderá ser rescindido, não subsistindo a garantia provisória prevista no *caput*." (NR)

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## 4.1.3 Medidas Preventivas de SST

### 4.1.3.1 Explicitar na lei conceitos de gerenciamento de riscos ocupacionais

#### Problema

A Lei 6.514/77, ao atualizar o capítulo de segurança e saúde do trabalho da CLT (Capítulo V do Título I da CLT), trouxe disposições a serem observadas por empregadores e trabalhadores. A Lei também determinou o estabelecimento de

normativos complementares para a regulamentação das peculiaridades de cada atividade ou setor de trabalho, os quais se consubstanciaram nas Normas Regulamentadoras (NRs) - as primeiras publicadas em 1978, com revisões gerais em 1983 e adequações pontuais em algumas delas, a partir da segunda metade da década de 1990.

Passadas algumas décadas das alterações feitas nos dispositivos sobre segurança e saúde do trabalho, consolidou-se uma cultura de monetização, diante da exposição dos trabalhadores aos agentes nocivos ou perigosos enumerados nas NRs.

Há uma preponderância dos instrumentos pecuniários (pagamento de adicionais de insalubridade e de periculosidade) em relação às técnicas de prevenção de acidentes e agravos oriundos do trabalho. Apesar dos avanços alcançados nessas normas, não foram incorporados plenamente conceitos fundamentais do gerenciamento de riscos ocupacionais e da higiene ocupacional, como hierarquia das medidas de prevenção, visando à prevenção no ambiente de trabalho.

Em 2019, iniciou-se um novo ciclo revisional de modernização das NRs, com a introdução de diretrizes voltadas ao gerenciamento de riscos ocupacionais (GRO), que permitem às empresas a adoção de práticas mais modernas de gestão, bem como a harmonização com técnicas e metodologia de avaliação de risco adotados em outras áreas de conhecimento, como a segurança de processos, *compliance*, tecnologia da informação, etc. - muitas dessas práticas existentes e adotadas em normativos internacionais.

O GRO é um processo contínuo, que envolve um conjunto de etapas visando à preservação da saúde e da integridade física dos trabalhadores nos ambientes de trabalho, por meio de um conjunto de ações permanentes que devem ser planejadas e desenvolvidas, no âmbito de cada estabelecimento de uma empresa, sob a responsabilidade do empregador e com a participação dos trabalhadores.

A implementação do GRO pressupõe a adoção de medidas de prevenção como método eficaz e legalmente reconhecido de eliminação, redução ou neutralização da exposição ao risco, contrapondo-se ao caráter de monetização da insalubridade e periculosidade.

Um caminho natural é a implementação de um sistema de gestão de saúde e segurança ocupacional, focado na melhoria do desempenho de qualquer empresa em termos de Saúde e Segurança do Trabalho (SST). Para tanto, é também imprescindível a implementação de incentivos, como uma hipótese reforçada de dupla visita pela fiscalização do trabalho, quando da certificação do sistema de gestão de SST.

Convém, também, revogar expressamente a condição de que um estabelecimento somente poderá iniciar suas atividades se houver prévia inspeção e aprovação das respectivas instalações pela autoridade regional competente. Essa medida está em linha com a premissa de desburocratização, de aumento de eficiência e de busca pela redução da quantidade de autorizações para início de um empreendimento legítimo. Além disso, ela considera a boa-fé dos empreendedores, em linha com a Lei de Liberdade Econômica.

Nesse sentido, a Norma Regulamentadora 2 (Inspeção Prévia) foi revogada pela Portaria 915, de 30 de julho de 2019, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, motivo pelo qual é conveniente adotar o mesmo procedimento na CLT.

### **Ação/Solução**

Modificar o capítulo V da CLT, para incorporar os conceitos fundamentais de gerenciamento de riscos ocupacionais. Aliado a isso, deve-se prever a hipótese de dupla visita pela fiscalização do trabalho, quando da certificação do sistema de gestão de SST.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- maior efetividade na redução dos níveis de riscos ocupacionais no ambiente de trabalho, substituindo-se o modelo compensatório monetário por um modelo voltado ao gerenciamento de riscos ocupacionais, com efetiva prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho;
- segurança técnica e jurídica na adoção de medidas de prevenção;
- estímulo ao investimento em mecanismos de proteção dos empregados; e
- garantia de pagamento do adicional de insalubridade e do recolhimento do adicional que financia a aposentadoria especial para quem trabalha em condições cuja insalubridade não pôde ser neutralizada pelas medidas de proteção (inclusive o uso de EPIs, se for o caso).

### **Providência**

Aprovar alteração na CLT, na forma da minuta a seguir:

## Minuta de Ato Legal

LEI N.

*Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre o gerenciamento de riscos ocupacionais e as medidas de prevenção, e dá outras providências.*

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º. O Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. ..... 154.

.....  
Parágrafo único. As regras de segurança, higiene e saúde do trabalho têm como objetivo a prevenção de acidentes e doenças do trabalho.”

.....  
“Art. 157.....

.....  
V – informar os empregados sobre os riscos ocupacionais existentes nos locais de trabalho;

VI – informar os empregados sobre as medidas de prevenção adotadas pela empresa para eliminar ou reduzir tais riscos.”

“Art. 627. ....

a) .....

b) .....

c) quando a empresa for certificada em sistema de gestão de segurança e saúde no trabalho, baseado em gerenciamento de riscos.”

Art. 2º. Fica revogado o artigo 160 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1943.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **4.1.3.2 Dispor sobre a caracterização, a classificação e a adoção de medidas para eliminar ou neutralizar a exposição aos agentes nocivos em atividades e operações insalubres**

#### **Problema**

A Constituição Federal estabelece como um dos direitos sociais a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio do estabelecimento de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, XXII, da CF). O foco é reforçar a busca pelo ambiente de trabalho seguro, a fim de evitar acidentes e doenças, de modo a proporcionar aos empregados condições seguras de trabalho. No entanto, caso a eliminação ou a mitigação dos riscos não seja alcançada a contento, admite-se o pagamento de adicional de insalubridade e periculosidade, na forma da lei (art. 7º, XXIII da CF).

O objetivo é, portanto – na medida do tecnicamente possível – eliminar ou neutralizar, a níveis seguros, elementos porventura existentes dentro do ambiente de trabalho que representem riscos aos empregados. Isto é, a níveis que fiquem abaixo dos limites estabelecidos na legislação. Trata-se, portanto, de princípio geral de prevenção, que deve orientar não só a interpretação das normas, como sua própria elaboração ou revisão.

No entanto, a construção normativa, jurisprudencial e administrativa dos últimos 40 anos tem dificultado a adoção de estratégias que privilegiem a avaliação de riscos ocupacionais e sua prevenção ou mitigação. Tem prevalecido uma cultura que está continuamente mirando na caracterização de condições de insalubridade ou periculosidade para fins de sua monetização, seja de natureza trabalhista (adicionais), seja previdenciária (benefícios acidentários e aposentadoria especial).

Nas últimas décadas, as normas técnicas e ferramentas de avaliação e prevenção de riscos ocupacionais evoluíram consideravelmente, enquanto, de modo geral, as regras trabalhistas do país quanto ao assunto permaneceram inalteradas, desconsiderando o foco na prevenção e na adoção de medidas de segurança.

A profunda revisão das Normas Regulamentadoras de segurança e saúde do trabalho<sup>14</sup>, acompanhada de mudanças advindas da Reforma da Previdência, tem evoluído em geral no sentido necessário para um regramento moderno. Contudo, a base normativa trabalhista não tem acompanhado tal evolução nesse assunto, e, assim, vem gerando

---

<sup>14</sup> Editadas pela então Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, que foi deslocada para o atual Ministério do Trabalho e Previdência.

uma série de dificuldades para a adoção de políticas empresariais preventivistas adequadas.

Para alcançar essa necessária transformação, diversas medidas conjuntas devem ser adotadas, em especial:

- a previsão de revisão do rol de agentes nocivos e de seus limites de tolerância, para que seja amparada por estudos técnicos e científicos, e a definição em lei de que essa lista é exaustiva, com vistas a promover a segurança jurídica, reforçando a necessidade de sempre se buscarem os melhores elementos técnicos para medidas de segurança e saúde no trabalho;
- a inclusão expressa na legislação dos conceitos de risco tolerável e da adoção de níveis de ação<sup>15</sup> dos agentes nocivos, bem como sua fixação pelo Poder Executivo;
- o estabelecimento do uso do EPI como uma estratégia de proteção dentro da premissa da hierarquia dos métodos de proteção, para neutralizar a exposição ao agente agressivo a que o trabalhador poderia estar exposto, mantendo-se dentro dos limites de tolerância;
- o estabelecimento da natureza excepcional do adicional de insalubridade, com a expressa previsão de que o uso de EPI eficaz afasta o direito ao pagamento do adicional, bem como a previsão expressa na lei de que qualquer pagamento de adicionais cessa, quando o empregador neutralizar ou eliminar o agente nocivo;
- a vedação de acumulação dos adicionais de insalubridade e periculosidade; e
- a fixação de critérios objetivos, para que as jornadas de trabalho em ambientes insalubres possam ser prorrogadas, dada a possibilidade de fundamentação em critérios técnicos e a observância de limites de tolerância para preservação da saúde do trabalhador.

A adoção dessas premissas possibilita que o Brasil caminhe em direção às tendências internacionais de evolução de políticas em saúde e segurança no trabalho, buscando a prevenção dos riscos no trabalho como alicerce, e desestimulando, assim, a premissa da monetização.

### **Ação/Solução**

---

<sup>15</sup> Níveis de agentes nocivos, que, se ultrapassados, demandam ações preventivas por parte das empresas, ainda que não caracterizem a atividade ou operação como insalubre.

Dispor sobre a caracterização e classificação das atividades e operações insalubres, possibilitando, entre outros: a) a adoção de medidas de engenharia e administrativas para manter a exposição dos trabalhadores aos agentes nocivos dentro dos limites de tolerância e controlar a concentração ou intensidade do agente nocivo; b) a prorrogação de jornadas de trabalho em ambientes insalubres; c) o risco tolerável, como forma de promover a melhoria contínua dos ambientes de trabalho; e d) a vedação da concessão de adicional de insalubridade a agentes nocivos não previstos na legislação.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- segurança jurídica desde a fase de desenvolvimento e implementação dos programas de gerenciamento de riscos ocupacionais e saúde do empregado;
- estímulo à prevenção de agravos e afastamentos por parte da empresa;
- maior efetividade na redução dos níveis de riscos ocupacionais no ambiente de trabalho, focando em um modelo voltado à efetiva prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho; e
- garantia de pagamento do adicional de insalubridade e, quando for o caso, do recolhimento do adicional que financia a aposentadoria especial, especificamente a quem trabalha em condições cuja insalubridade não pôde ser neutralizada pelas medidas de proteção, incluindo o uso de EPIs, se for o caso.

### **Providência**

Aprovar alteração na CLT, na forma da minuta a seguir:

### **Minuta de Ato Legal**

LEI N.

*Altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a caracterização e classificação das atividades insalubres, e dá outras providências.*

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º. A Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 60. Nas atividades ou operações insalubres de que trata o art. 189, quaisquer prorrogações só poderão ser realizadas em uma das seguintes hipóteses: (NR)

I – negociação coletiva, de que trata o inciso XIII do art. 611-A desta Consolidação.

II – laudo expedido por engenheiro de segurança do trabalho ou médico do trabalho, observando a inexistência de grave e iminente risco para o trabalhador em virtude da prorrogação da jornada.

III – mediante licença prévia das autoridades competentes, segundo critérios fixados em regulamentação aprovada pelo Ministério do Trabalho e Previdência.

.....”

“Art. 189. Serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos acima dos limites de tolerância, fixados em razão da natureza e da intensidade do agente, do tempo de exposição aos seus efeitos e da forma de contato com o organismo. (NR)

§1º Entende-se limite de tolerância como o limite de exposição ocupacional fixado pelo Ministério do Trabalho e Previdência, considerando o nível de risco tolerável, que será estabelecido:

I – com base no estado da técnica e nos estudos científicos referentes à Higiene Ocupacional disponíveis;

II – considerando a severidade do impacto do agente insalubre na saúde humana;

III – considerando a viabilidade econômica e o impacto de sua adoção; e

IV – estabelecendo de forma expressa o nível tolerável, considerando o disposto nos incisos I, II e III.

§2º O Ministério do Trabalho e Previdência estabelecerá o grau de insalubridade dos agentes em graus máximo, médio e mínimo, considerando as informações disponíveis nos incisos I e II do §1º.

§3º Ato do Ministério do Trabalho e Previdência deverá fixar os níveis de ação dos agentes nocivos, que, se ultrapassados, demandem ações preventivas por

parte das empresas, ainda que a atividade ou operação não seja caracterizada como insalubre.

§4º As regras deste capítulo e a lista exaustiva de agentes nocivos, os limites de tolerância e níveis de ação, fixados pelo Ministério do Trabalho e Previdência, serão interpretados de forma restritiva, vedada a fixação de outros limites em decisões administrativas e judiciais ou a caracterização da insalubridade por atividade, categoria ou função.

§5º A lista exaustiva dos agentes insalubres, os limites de tolerância e os níveis de ação deverão ser revistos por processo administrativo, na forma e periodicidade definidas em ato do Ministério do Trabalho e Previdência.

§6º Independentemente do disposto no §4º, qualquer interessado poderá pleitear, mediante petição fundamentada, dirigida ao Ministério do Trabalho e Previdência, a revisão do rol de agentes nocivos e a revisão dos limites de tolerância e ação dos mesmos. A demanda deverá vir acompanhada de estudos técnicos e científicos, que observarão os requisitos mínimos exigidos em ato do Ministério do Trabalho e Previdência.

§7º O processo administrativo, previsto nos §§ 5º e 6º, deverá ser obrigatoriamente instruído com análise de impacto regulatório.

§8º Após a conclusão do processo administrativo de revisão, caso acolhido o pedido e revisto o rol de agentes nocivos ou os limites de tolerância ou de ação, ato do Ministério do Trabalho e Previdência promoverá alteração da lista e estabelecerá a data de início da produção de efeitos.”

.....

“Art. 191. O empregador deve identificar os agentes nocivos insalubres presentes no ambiente de trabalho e estabelecer as medidas para sua eliminação ou neutralização, conforme normas estabelecidas pelo Ministério do Trabalho e Previdência. (NR)

§1º O empregador deve, quando possível, eliminar a exposição dos trabalhadores a agente insalubre, por meio da sua substituição por outro agente não insalubre, substituição de equipamentos e máquinas, mudanças no processo produtivo ou adoção de equipamentos de proteção coletiva.

§2º A possibilidade prevista no §1º será aferida por avaliação, por parte da empresa:

- a) da possibilidade técnica da substituição ou eliminação completa do agente insalubre;
- b) do custo da substituição ou adaptação do equipamento ou máquina, mudança do leiaute da empresa ou do processo produtivo; e
- c) da existência de políticas públicas de incentivo e linhas de crédito específicas para estimular as mudanças previstas nas alíneas “a” e “b”.

§3º Não sendo possível a eliminação do agente insalubre, observado o disposto nos §§ 1º e 2º, o empregador deverá neutralizar a exposição, por meio do fornecimento dos equipamentos de proteção individual.”

“Art. 191-A Nos casos em que não for possível a eliminação ou neutralização eficaz do agente insalubre e o limite de tolerância for superado, a empresa deverá pagar o adicional de insalubridade.

Parágrafo Único. O fornecimento de equipamentos de proteção individual que neutralizem o agente, reduzindo a exposição para níveis inferiores ao limite de tolerância, desde que observado o disposto no §3º do artigo 191, afasta o direito ao adicional de insalubridade.”

.....

“Art. 193-A. É vedada a percepção simultânea de mais de um adicional de insalubridade ou periculosidade ou a cumulação de ambos, devendo o empregador pagar o adicional de maior valor.”

.....

“Art. 194 O direito do empregado ao adicional de insalubridade cessará com a eliminação ou neutralização da sua exposição ao risco a sua saúde nos termos desta Seção.” (NR)

“Art. 194-A Cessada a exposição permanente do trabalhador ao risco acentuado, previsto no artigo 193 desta Consolidação, cessará o direito ao adicional de periculosidade.”

Art. 2º. Ficam revogados os seguintes dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943:

- I – o art. 190 e o seu parágrafo único;
- II – o art. 196.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **4.1.3.3 Explicitar procedimentos para a efetiva neutralização da exposição do trabalhador a agentes nocivos, mediante o uso de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs)**

#### **Problema**

As regras relativas aos Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) contemplam tanto os procedimentos a serem observados pelos usuários (empresas e trabalhadores), como os requisitos a serem cumpridos pelos fabricantes ou importadores de tais equipamentos.

Em especial, os procedimentos para empresas e trabalhadores constam principalmente da Norma Regulamentadora 06 (NR 06). Já os requisitos a serem observados por fabricantes ou importadores, -- que devem ser aprimorados -- constam, no geral, da Portaria 672, de 08/11/2021, do Ministério do Trabalho e Previdência. Embora essa recente portaria tenha aprimorado um pouco o trato da matéria, ainda há inconsistências de harmonização entre as normas e na diferenciação das responsabilidades e procedimentos de fabricantes e importadores com as dos usuários dos equipamentos, principalmente no que importa à neutralização da exposição aos agentes nocivos.

Desde a decisão do STF, no ARE 664.335/SC (cuja tese foi parcialmente incluída no parágrafo único do art. 290 da Instrução Normativa INSS/PRES 128/2022), há insegurança quanto ao uso do EPI para fins de neutralização da exposição dos trabalhadores aos agentes nocivos dentro dos limites de exposição (o chamado limite de exposição, previsto tanto na legislação trabalhista, quanto na previdenciária).

Por vezes, o EPI é a única medida de prevenção, ou é necessário como complemento de outras medidas de prevenção para neutralizar a exposição ao agente nocivo o que, por consequência, afasta a incidência do pagamento do adicional de insalubridade ou da alíquota adicional da aposentadoria especial. Essas práticas, de uso complementar ou exclusivo como medida de prevenção, são reconhecidas internacionalmente. Ademais, um efetivo gerenciamento de riscos ocupacionais pela empresa proporciona a neutralização dos agentes por meio de tais medidas.

Para mitigar essas inseguranças, é necessário que a legislação trabalhista preveja que o EPI neutraliza a exposição dos trabalhadores aos agentes nocivos, desde que os usuários observem os procedimentos, e os fabricantes cumpram os requisitos técnicos de certificação de conformidade no âmbito do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Sinmetro, ou então que possuam laudos de

ensaio, emitidos por laboratórios acreditados pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro.

No tocante às obrigações com relação ao EPI, a cada uma das partes da relação empregatícia compete partilhar suas respectivas responsabilidades: à empresa, cabe o fornecimento de equipamento de proteção e orientação e treinamento; e ao empregado, cabe sua correta utilização.

Assim, caso ao empregado se recuse a utilizá-lo da forma correta, a empresa não pode ser responsabilizada por eventuais danos sofridos pelo trabalhador que, apesar de capacitado para tanto, negou-se a seguir as instruções recebidas. Aliado a isso, outra medida importante relacionada aos EPIs, a fim de se privilegiar a saúde e a segurança no local de trabalho, é que se garanta celeridade aos processos de comercialização dos equipamentos, diminuindo burocracias nesse tocante.

De qualquer forma, é importante destacar que o uso do EPI deve ocorrer principalmente caso as demais “[...] *medidas de ordem geral não ofereçam completa proteção contra os riscos de acidentes e danos à saúde dos empregados*” (*caput* do art. 166 da CLT), o que reforça a busca por medidas de prevenção integradas.

### **Ação/Solução**

Explicitar que os EPIs neutralizam a exposição dos trabalhadores ao agente nocivo e, se eles injustificadamente se recusarem a usá-los, isentar as empresas de responsabilidade, caso atendam os requisitos técnicos; e desburocratizar e dar celeridade aos processos de comercialização de EPIs.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- segurança técnica e jurídica na adoção de medidas de prevenção;
- estímulo ao investimento em mecanismos de proteção dos empregados; e
- garantia de pagamento do adicional de insalubridade e, quando for o caso, do recolhimento do adicional que financia a aposentadoria especial especificamente a quem trabalha em condições cuja insalubridade não pôde ser neutralizada pelas medidas de proteção – inclusive EPIs, se for o caso.

### **Providência**

Aprovar alteração na CLT e editar Instrução Normativa, na forma das minutas a seguir:

## Minuta de Ato Legal

LEI N.

*Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, para explicitar os requisitos técnicos e dar celeridade aos processos de comercializações de Equipamentos de Proteção Individual – EPI, e dá outras providências.*

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º. Os artigos 166 e 167 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 166.

.....

§1º A empresa deverá, quando do fornecimento de equipamentos de proteção individual para neutralização da exposição ao agente nocivo, elaborar procedimento para o uso adequado deles, que deverá conter, entre outros requisitos exigidos em ato do Ministério do Trabalho e Previdência:

I – critérios para escolha, por profissional habilitado, dos equipamentos de proteção individual mais adequados à exposição ao agente nocivo, considerando a atividade desempenhada e as características de cada empregado;

II – periodicidade da substituição dos equipamentos, observado o prazo recomendado pelo fabricante e as características individuais do uso;

III – parâmetros para identificação de falhas ou desgaste, que possam comprometer a eficácia do equipamento, em conformidade com o disposto pelo fabricante;

IV – orientação e treinamento dos trabalhadores para o uso correto e o seu descarte; e

V – acompanhamento individual da saúde dos trabalhadores, na presença de agentes nocivos.

§2º A recusa injustificada do empregado quanto ao uso dos equipamentos de proteção individual, desde que atendido o disposto no §1º, isenta a empresa de qualquer obrigação reparatória na ocorrência de acidente de trabalho.

Art. 167. O equipamento de proteção individual só poderá ser posto à venda ou utilizado com a indicação de certificado de conformidade, emitido no âmbito do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Sinmetro ou de laudos de ensaio emitidos por laboratórios acreditados pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro, conforme o disposto em ato do Ministério do Trabalho e Previdência.

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

#### INSTRUÇÃO NORMATIVA N.

*Revoga dispositivo da Instrução Normativa INSS/PRES 128, de 28 de março de 2022.*

O **PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto 9.746, de 8 de abril de 2019, resolve:

Art. 1º Fica revogado o parágrafo único do artigo 290 da Instrução Normativa INSS/PRES 128, de 28 de março de 2022.

Art. 2º Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação, devendo ser aplicada a todos os processos pendentes de análise ou decisão.

## 4.1.4 Exames Ocupacionais

### 4.1.4.1 Permitir a realização de exames ocupacionais, por meio de recursos de telemedicina

#### Problema

Os exames médicos ocupacionais (previstos no art. 168 da CLT) são obrigatórios para todos os empregados e devem ser realizados na admissão, de forma periódica no período em que o contratado estiver vinculado à empresa contratante e na demissão

em conformidade com o estabelecido na NR7 (sobre o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional - PCMSO).

Esses exames são de fundamental importância para o acompanhamento da saúde do trabalhador, visando à prevenção de possíveis doenças relacionadas ao trabalho e à manutenção de sua capacidade laborativa. Da mesma forma, previne a contratação de trabalhadores para funções inadequadas a seu estado de saúde e que trabalhadores com agravos de saúde, decorrentes do trabalho, sejam demitidos sem o devido encaminhamento pela empresa. Portanto, tais exames têm o objetivo de preservar a saúde do trabalhador durante sua vida laboral, resguardando a empresa quanto a possíveis inconformidades.

O médico deve avaliar clinicamente o paciente de acordo com os riscos a que está exposto com suas atividades laborais. Entretanto, essa avaliação não precisa, obrigatoriamente, ser presencial. Em muitas situações – conforme foi possível constatar durante os períodos de afastamento social, em decorrência dos cuidados para evitar a contaminação com coronavírus – as questões relacionadas ao atendimento puderam ser realizadas de forma remota, sem prejuízo às partes envolvidas.

Ademais, muitas vezes os empregadores encontram dificuldades para cumprir a determinação de realizar os exames admissionais, demissionais e periódicos de forma presencial. Entre os problemas observados há que se considerar a dimensão continental do Brasil, o que gera dificuldades na disponibilização de médicos e a necessidade de grandes deslocamentos para atendimento dos trabalhadores, especialmente aqueles localizados em áreas remotas (sem acesso a locais de atendimento), que trabalham fora do país ou que estão embarcados em alto-mar.

Da mesma forma, a obrigatoriedade do exame presencial muitas vezes gera perda de tempo ao trabalhador, tanto em seu deslocamento, como em filas à espera de atendimento. O fato é que não há capacidade de atendimento presencial em todos os locais necessários, motivo pelo qual o trabalhador fica sem seu acompanhamento de saúde, e o empregador deixa de cumprir sua obrigação.

Todas essas dificuldades podem ser facilmente sanadas com o uso da tecnologia, tão difundida atualmente, e que vem evoluindo a passos largos em todas as áreas do conhecimento, inclusive a medicina. Assim, a telemedicina busca aumentar a capacidade de atendimento com eficiência e redução de custos, sempre respeitando os preceitos éticos da profissão, sendo que os médicos têm responsabilidade pela conduta médica ativa e cuidadosa, não importando se esta tenha se dado de forma presencial ou remota.

Não obstante todas essas vantagens da telemedicina, sem a necessidade do comparecimento presencial do paciente, resolução recente do Conselho Federal de Medicina (Resolução CFM 2.297, publicada em 18/08/2021) proibiu o uso desse recurso para o atendimento ocupacional de trabalhadores. Por esse motivo – e tendo em vista que a prática recorrente do atendimento remoto tem gerado resultados satisfatórios em diversos setores da economia, inclusive em uma série de especialidades da própria medicina – é necessário permitir expressamente o alcance do uso da telemedicina para o atendimento ocupacional, possibilitando ao empregador maior facilidade no cumprimento das obrigações a ele impostas pela legislação e ao trabalhador a garantia do seu atendimento médico e da preservação de sua saúde.

### **Ação/Solução**

Permitir que empresas utilizem recursos de telemedicina para a realização de exames ocupacionais dos trabalhadores.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- ampliação da autonomia da empresa para cumprir obrigações impostas pela legislação trabalhista;
- maior agilidade na realização dos exames ocupacionais;
- maior abrangência dos atendimentos médicos aos trabalhadores, independentemente de sua localização geográfica; e
- redução de custos decorrentes dos atendimentos.

### **Providência**

Aprovar alteração na CLT, na forma da minuta a seguir:

### **Minuta de Ato Legal**

LEI N.

*Altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a utilização de recursos de telemedicina para realização de exames médicos ocupacionais.*

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º. A Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 168 .....

§8º O empregador poderá, a seu critério, optar pela realização dos exames médicos ocupacionais a que se refere o *caput* por meio de recursos de telemedicina.”

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **4.2 PREVIDÊNCIA**

### **4.2.1 Acidentes do Trabalho**

#### **4.2.1.1 Unificar os critérios de caracterização de acidentes de trabalho**

##### **Problema**

Atualmente, há ausência de padronização quanto à caracterização dos acidentes de trabalho. Isso ocorre devido à existência de dois normativos legais: a Lei 8.213/91 e a Instrução Normativa INSS/PRES 31/2008, que preveem parâmetros diferentes para a classificação dos acidentes.

Quando da caracterização administrativa de um acidente de trabalho, a Perícia Médica Federal não segue os ditames da Lei 8.213/91, mas sim aqueles existentes na referida Instrução Normativa, cuja redação se encontra dissonante, suscitando insegurança e dúvidas.

A correta identificação do acidente é de extrema importância, pois implica procedimentos diferenciados, a depender de seu tipo. Caso se trate de doença que se

enquadre no Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP), por exemplo, não se faz necessária a emissão da Comunicação de Acidente do Trabalho (CAT), haja vista que a legislação prevê todo um procedimento administrativo, com defesa da empresa e contrarrazões pelo segurado, direcionados à Perícia Médica Federal.

No entanto, em outros tipos de nexos, a apresentação da CAT é obrigatória, sendo que a parte descontente com o resultado pode apresentar recurso ao Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS.

Em suma, essa situação de inexistência de padrão com relação à caracterização de acidentes de trabalho causa diversos impactos negativos, inclusive para as empresas, tais como insegurança jurídica, morosidade nos processos previdenciários, aumento de custos com questões previdenciárias, falta de acesso a informações e óbices para o exercício da ampla defesa.

Por isso, é necessário uniformizar os parâmetros para a classificação desses acidentes, suprimindo divergências nos normativos que tratam do tema, para facilitar a compreensão e os procedimentos de defesa ou recursos a serem adotados por segurados e empresas.

### **Ação/Solução**

Alterar o artigo 3º da Instrução Normativa INSS/PRES 31/2008, de modo que ela contemple todas as espécies de acidentes de trabalho, em consonância com a Lei 8.213/91.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- aprimoramento do gerenciamento de riscos pelas empresas;
- clareza aos trabalhadores quanto à caracterização do acidente ou doença, aprimorando a possibilidade de postular direitos que entendem devidos; e
- clareza e harmonia entre normas, proporcionando aumento de segurança jurídica.

### **Providência**

Alterar a Instrução Normativa INSS/PRES 31/2008, na forma da minuta a seguir:

### **Minuta de Ato Legal**

## INSTRUÇÃO NORMATIVA N.

*Altera dispositivo da Instrução Normativa INSS/PRES 31, de 10 de setembro de 2008.*

O **PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto 9.746, de 8 de abril de 2019, resolve:

Art. 1º A Instrução Normativa INSS/PRES 31, de 10 de setembro de 2008, no seu artigo 3º, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º Há três espécies denexo técnico previdenciário, que poderá ser de natureza causal ou não, a saber:

I –nexo técnico profissional ou do trabalho (NP): quando da ocorrência das hipóteses descritas no art. 20 da Lei 8.213/91, incisos I e II, devendo ser fundamentado nas associações entre patologias e exposições constantes das listas A e B do anexo II do Decreto 3.048, de 1999;

II –nexo técnico individual (NI): quando da ocorrência da situação excepcional de que trata o § 2º do art. 20 da Lei 8.213/91, hipótese em que a Perícia Médica Federal identifica condição especial em que o trabalho é ou foi realizado e que esteja relacionada com o agravo, bem como nas hipóteses dos acidentes por equiparação de que trata o art. 21 do mesmo diploma legal;

III –nexo técnico epidemiológico previdenciário (NTEP): 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 6.042/07 na lista C do anexo II do Decreto 3.048, de 1999.

Parágrafo único. Não se tratando de doença ou de acidente por equiparação, na forma dos incisos do *caput*, mas do acidente de que trata o art. 19 da Lei 8.213/91, dependente de emissão de Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT, a Perícia Médica Federal deverá caracterizá-lo com a nomenclatura de Acidente Típico (AT).”

Art. 2º Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação, devendo ser aplicada a todos os processos pendentes de análise ou decisão.

## **4.2.1.2 Disciplinar prazos para notificação de acidentes de trabalho e doenças profissionais pela empresa à Previdência Social**

### **Problema**

A Consolidação das Leis do Trabalho obriga, em seu artigo 169, que as empresas notifiquem as doenças profissionais e as doenças produzidas em virtude de condições especiais de trabalho, comprovadas ou objeto de suspeita. No entanto, a redação desse dispositivo legal é vaga, pois não se estabelece qualquer prazo para que as empresas procedam a tais notificações. Diante disso, o processo de notificação sempre foi objeto de dúvidas e de extenso debate.

Essa situação se agrava ao se observar que há normas regulamentadoras (NRs) que fixam prazos específicos, enquanto outras remetem à Lei 8.213/91 (Planos de Benefícios da Previdência Social), onde constam os prazos estabelecidos no art. 22 da referida Lei.

Por isso, é preciso estabelecer tratamento específico, para clareza e segurança jurídica, entre quando deve ser iniciado o prazo para contagem do acidente de trabalho típico e entre quando deve ser iniciado o prazo para comunicação da doença do trabalho ou profissional<sup>16</sup>.

Portanto, tratando-se primeiramente de relação decorrente do vínculo de emprego, sob as condições estabelecidas na CLT, é necessário explicitar na Consolidação os prazos aplicáveis, vinculando à Previdência a sua observância.

### **Ação/Solução**

Aperfeiçoar a questão, definindo expressamente os prazos para a notificação do acidente ou doença profissionais.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- clareza nos prazos e no processo de notificação/comunicação de acidentes;
- segurança jurídica; e
- redução da litigiosidade.

---

<sup>16</sup> Vide artigos 19 e 20 da Lei 8.213/91.

## Providência

Aprovar alteração na CLT e na Lei 8.213/91, na forma da minuta anexa.

## Minuta de Ato Legal

LEI N.

*Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, para disciplinar a notificação de acidentes de trabalho e doenças profissionais.*

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º. O artigo 169 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 169 Será obrigatória a notificação dos acidentes do trabalho e doenças profissionais ou do trabalho, comprovadas ou objeto de suspeita, em conformidade com as instruções do Ministério do Trabalho e Previdência.

§1º. No caso de acidente do trabalho, cuja notificação será obrigatória somente na ocorrência de acidente típico, em até 5 (cinco) dias úteis seguintes à constatação do acidente pelo empregador.

§2º. No caso de doença profissional ou do trabalho, em até 5 (cinco) dias úteis da ciência do acidente, considerando-se esta como a data do início da incapacidade laborativa para o exercício da atividade habitual, ou o dia da segregação compulsória, ou o dia em que for realizado o diagnóstico.

3º. Em caso de morte, a comunicação de que trata o *caput* deve ser realizada imediatamente à autoridade competente.

§ 4º. A empresa não será responsabilizada pela falta do cumprimento do disposto neste artigo, no caso de mera suspeita de acidente do trabalho e de doença profissional ou do trabalho.” (NR)

Art. 2º. O art. 22 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 22. A empresa deverá comunicar o acidente do trabalho à Previdência Social nos prazos estabelecidos no art. 169 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, à autoridade competente, sob pena de multa variável entre o limite mínimo e o limite máximo do salário de contribuição, sucessivamente aumentada nas reincidências e aplicada e cobrada pela Previdência Social. (NR)

.....

§ 6º Conforme disposto na Lei Complementar 150, de 1º de junho de 2015, o empregador doméstico deverá comunicar o acidente do trabalho à Previdência Social até o primeiro dia útil seguinte ao da ocorrência e, em caso de morte, de imediato, à autoridade competente, sob pena de multa variável entre o limite mínimo e o limite máximo do salário de contribuição, sucessivamente aumentada nas reincidências e aplicada e cobrada pela Previdência Social.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **4.2.1.3 Excluir o acidente de trajeto das situações equiparadas a acidente de trabalho**

#### **Problema**

O Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS) excluiu o acidente decorrente de trajeto do cálculo do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), por meio da Resolução CNP 1.329/17.

Ademais, a Lei 13.467/17 (Modernização Trabalhista) reconheceu que o tempo de deslocamento do empregado de sua residência até o local de trabalho não configura tempo à disposição do empregador e, por isso, retirou-o do cômputo da jornada de trabalho.

Não obstante, o acidente decorrente de trajeto - previsto na alínea “d” do inciso IV do artigo 21 da Lei 8.213/91 – segue no rol das situações equiparadas a acidente de trabalho, o que gera consequências jurídicas para as empresas. Por exemplo, estas seguem obrigadas ao recolhimento de FGTS durante todo o período de afastamento do empregado. Além disso, o empregado terá direito a uma estabilidade de 12 meses depois que receber alta do INSS e cessar o benefício acidentário, ainda que a situação

não tenha relação com as responsabilidades da empresa de garantir condições adequadas de segurança e saúde no trabalho.

Por isso, é importante a exclusão do acidente de trajeto das situações equiparadas a acidente de trabalho, adequando o tema à Lei da Modernização Trabalhista e ao atual entendimento do CNPS.

### **Ação/Solução**

Excluir o acidente de trajeto das situações equiparadas a acidente de trabalho.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- alinhamento ao quadro legal sobre tempo de deslocamento casa-trabalho e vice-versa, para que não seja configurado como tempo de trabalho;
- segurança jurídica; e
- redução da judicialização.

### **Providência**

Aprovar alteração na Lei 8.213/1991, na forma da minuta a seguir:

### **Minuta de Ato Legal**

LEI N.

*Dá nova redação ao artigo 21 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, para disciplinar sobre o acidente sofrido pelo segurado ocorrido fora do local e horário de trabalho.*

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º. O artigo 21 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

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

.....

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

.....  
d) (revogado).  
.....

§ 3º Não são equiparados ao acidente de trabalho, para efeitos dessa Lei, o acidente sofrido pelo segurado ainda que fora do local e horário de trabalho, 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.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

#### **4.2.1.4 Estabelecer requisitos para a caracterização de acidentes de trabalho posteriormente à rescisão contratual**

##### **Problema**

Ainda que rescindido o contrato de trabalho, o trabalhador segue vinculado à Previdência Social, mesmo se não recolher contribuições previdenciárias, por tempo chamado de “período de graça” (art. 15 da Lei 8.213/91). Nesse período, que costuma ter durar entre 12 e 36 meses, caso fique doente ou sofra algum acidente, o segurado pode solicitar ao INSS a concessão de auxílio por incapacidade temporária ou permanente (atuais denominações do auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, respectivamente).

Ocorre que, mesmo já rescindido o contrato de trabalho (o que demandou exames médicos demissionais para apurar se não haveria impedimentos ocupacionais para a rescisão do contrato), pode ser que a Perícia Médica Federal constate a caracterização de acidente de trabalho e vincule o código de Classificação Internacional de Doenças (CID) ao último CNPJ, por meio da aplicação do Nexo Profissional (NP) ou do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP), com base nas associações previstas no Anexo II do Decreto 3.048/99.

Esse nexo é atribuído independentemente de intimação à empresa, de visita técnica ou de envio de Carta de Infortúnica, com a comunicação do suposto acidente de trabalho.

Da mesma forma, essa atribuição não aparece na página eletrônica da Previdência Social, pois já houve o desligamento do trabalhador do quadro de pessoal da empresa, o que impossibilita que a empresa tome ciência do fato e possa exercer seu direito de defesa.

Normalmente, a empresa só vem a tomar ciência do acidente que lhe foi atribuído em consulta anual ao extrato do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), ou seja, muito após o transcurso do prazo para defender-se. Isso porque a atribuição do acidente de trabalho é utilizada para o cálculo do multiplicador e, na sequência, do ajuste do tributo do Risco de Acidente de Trabalho (RAT).

### **Ação/Solução**

Disponibilizar que somente será possível a caracterização de acidente de trabalho posteriormente à rescisão contratual mediante prova do nexo e do agravo e com garantia da ampla defesa e contraditório da empresa.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- garantia da observância ao direito de ampla defesa e contraditório da empresa, sem prejuízo para o trabalhador, que poderá fazer prova do acidente sofrido;
- Redução da possibilidade de atribuição arbitrária, sem base probatória, de acidentes do trabalho à empresa, após a rescisão contratual; e
- segurança jurídica.

### **Providência**

Aprovar o texto original do PL 810/2015, da Câmara dos Deputados.

## **4.2.2 Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP**

### **4.2.2.1 Revisar a metodologia do NTEP**

#### **Problema**

No âmbito do INSS, a perícia médica é o procedimento por meio do qual se verifica se o empregado está incapacitado para o trabalho – devendo continuar afastado, recebendo benefício previdenciário ou não – ou ainda se a atividade exercida pelo empregado tem vínculo com a doença ou com o acidente incapacitante.

Uma das hipóteses para a caracterização dessa conexão entre o agravo à saúde e o trabalho é o nexó técnico epidemiológico previdenciário (NTEP), que estabelece a vinculação de uma doença ao trabalho, baseada tão-somente na associação estatística entre o código da Classificação Internacional de Doenças (CID) e a Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE), consolidada na Lista C do Anexo II do Decreto 3.048, de 8 de maio de 1999.

Uma vez estabelecida a relação estatística entre determinada doença ou lesão e o setor de atividade econômica do trabalhador, o NTEP autoriza que se defina, automaticamente, que o benefício acidentário (decorrente da atividade) é devido, a partir da presunção da perícia médica de que há uma doença do trabalho, mediante consulta à lista do NTEP, uma vez que ali se identifique o agravo que gerou o afastamento e o trabalho exercido (artigo 21-A da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991).

A metodologia que dá suporte à elaboração dessa listagem leva em consideração o cruzamento entre, de um lado, a base de dados dos empregados das empresas e os seus afastamentos e, de outro, os acidentes ou doenças do trabalho, registrados no INSS.

Ocorre que o princípio norteador do NTEP inverte o processo de comprovação da relação entre o trabalho e a doença que gerou o afastamento. Isso porque, apesar de ser papel da perícia médica definir se há relação de causa entre o trabalho e a doença que gerou o afastamento, o método do NTEP pressupõe que o afastamento é acidentário e, com isso, impõe à empresa a responsabilidade de solicitar, documentar e provar sua descaracterização, se entender que não há vinculação com o trabalho.

Além dessa inversão de lógica, o NTEP, embora se denomine nexó epidemiológico, foi implementado sem a existência de estudos epidemiológicos. A epidemiologia é a principal ciência de informação de saúde e, ao desconsiderar os seus princípios, o NTEP não reflete a realidade da relação entre as doenças e o ambiente de trabalho ou as atividades desempenhadas. Pelo contrário: o NTEP hoje superestima associações entre doenças e atividades.

Todas estas questões são delicadas, pois, sendo caracterizado como acidentário o afastamento, ainda que inadequadamente, o trabalhador passa a gozar das proteções legais para acidentes de trabalho, sendo que, para a empresa, geram-se implicações de ordem tributária com o Fator Acidentário de Prevenção (FAP), onerando a alíquota a ser recolhida pelo GIIL-RAT (Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa) para financiamento da Previdência Social. No mais, também se elevam os custos da própria Previdência.

Por isso, é necessário estabelecer que a perícia médica somente aplicará o NTEP se identificar a relação de causa e efeito entre o agravo e o trabalho no caso concreto, considerando-se a lista do NTEP apenas como uma orientação à Perícia Médica Federal.

É essencial que a metodologia do NTEP seja amparada por estudos epidemiológicos adequados, capazes de garantir que a caracterização de afastamentos vinculados ao trabalho ocorra somente mediante prova efetiva da relação entre o agravo à saúde e o exercício do trabalho.

Tal medida promove a diminuição dos custos com afastamentos inadequados, tanto para empresas como para a Previdência Social. Além disso, permite que as políticas de prevenção de acidentes e doenças do trabalho sejam embasadas em dados fidedignos, quanto à realidade das atividades em cada empresa.

### **Ação/Solução**

Revisar a metodologia do NTEP, para que seja elaborada com base em requisitos técnicos, científicos e epidemiológicos, atualizados periodicamente. Além disso, prever que o NTEP só deverá ser aplicado se existente relação de causa e efeito entre a moléstia e o trabalho no caso concreto.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- transparência e clareza na metodologia utilizada e previsão de periodicidade de sua atualização;
- redução de custos das empresas e da Previdência Social com afastamentos inadequados;
- promoção da estruturação assertiva de políticas pertinentes de prevenção quanto a acidentes e doenças do trabalho, com base em dados fidedignos; e
- garantia da correta distribuição das responsabilidades na comprovação da existência de nexo de causalidade entre doenças e trabalho.

### **Providência**

Aprovar alteração na Lei 8.213/91, na forma da minuta a seguir:

### **Minuta de Ato Legal**

LEI N.

*Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para prever a aplicação do Nexo Técnico Epidemiológico (NTEP) pela perícia médica, quando constatar a relação de causa e efeito entre o agravo e o trabalho.*

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º A Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 21-A. A Perícia Médica Federal poderá considerar caracterizada a natureza acidentária da incapacidade, quando constatar ocorrência de nexo técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa 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 aplicará o disposto neste artigo, quando verificar relação de causa/ efeito entre trabalho e agravo no caso concreto.

§1º-A A metodologia utilizada para caracterização do nexo técnico epidemiológico deve ser elaborada com base em critérios e métodos comprovadamente técnicos e científicos, inclusive epidemiológicos.

§1º-B A relação que trata o *caput* deste artigo deverá ser periodicamente atualizada.

§1º-C A metodologia de que trata o §1º-A e a relação de que trata o §1º-B deverão ser, respectivamente, avaliadas e revistas por processo administrativo, na forma e periodicidade definidas em ato do Ministério do Trabalho e Previdência, em observância ao disposto no art. 5º da Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019.”  
(NR).

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **4.2.3 Processo Administrativo**

### **4.2.3.1 Padronizar os procedimentos adotados pelo INSS na definição dos acidentes de trabalho**

#### **Problema**

O procedimento de perícia médica pode resultar na caracterização de um acidente de trabalho, caso seja reconhecido que um agravamento à saúde do segurado é decorrente da atividade que exerce. Hoje, esse procedimento é realizado mediante agendamento eletrônico, dentro de uma das agências do INSS, que são unidades fixas, espalhadas por todo o Brasil.

A legislação previdenciária, no entanto, não estabelece um procedimento padrão para a realização desse trabalho. Atualmente, são utilizados tanto meio físico nas agências como diversos sistemas para acesso aos serviços eletrônicos junto à Previdência Social. A diversidade de atuação dificulta esse acesso.

Embora o INSS esteja em processo de informatização, na prática, ainda há procedimentos a serem realizados presencialmente nas agências. Na hipótese de caracterização de acidente de trabalho, por exemplo, decisão contra a qual as empresas podem apresentar recurso, algumas agências não recebem a peça recursal elaborada pela empresa, enquanto outras aceitam o recurso apenas mediante agendamento prévio. Também ocorre de algumas agências exigirem procuração outorgada pela empresa à pessoa que realiza a entrega e o protocolo dos documentos; outras apenas a quem assina o recurso e outras, ainda, não exigem procuração alguma.

Embora tenha sido implantado um sistema de recursos eletrônicos da Previdência Social – o e-Recursos –, que permite consultas aos processos de forma eletrônica, a solicitação de recursos pela internet perante o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) ainda não foi totalmente introduzida. Por outro lado, a Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) passou a ser encaminhada exclusivamente por meio eletrônico - pelo eSocial ou por aplicação disponível no sítio eletrônico da Previdência Social -, não sendo mais possível o encaminhamento do protocolo físico do documento nas agências. Tais discrepâncias reafirmam a necessidade de padronização de procedimentos na autarquia.

#### **Ação/Solução**

Prever procedimento padrão de atuação do INSS para a caracterização de acidentes de trabalho.

#### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- melhoria da sistemática de protocolo de recursos;
- respeito ao direito de defesa e de participação no processo administrativo, com a garantia do contraditório e da ampla defesa;
- ampliação do acesso aos serviços prestados pelo INSS;
- transparência e celeridade ao processo administrativo e ao sistema de concessão de benefícios previdenciários;
- redução de burocracias; e
- segurança jurídica nos procedimentos previdenciários.

### **Providência**

Aprovar Lei e editar Instrução Normativa e Portaria, na forma das minutas a seguir:

### **Minuta de Ato Legal**

LEI N.

*Define os procedimentos a serem adotados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS relativamente à caracterização de acidentes de trabalho.*

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º. Esta Lei estabelece os procedimentos necessários, a serem observados pelo INSS para a caracterização de todos os acidentes de trabalho, inclusive aqueles fundamentados em nexo técnico epidemiológico (NTEP).

Art. 2º. Em relação a toda Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), emitida pelo próprio segurado ou por qualquer terceiro autorizado, o empregador deverá ser considerado parte interessada no processo administrativo e, nessa condição, intimado a participar de todo e qualquer ato a ser realizado, assegurada sua participação nas perícias (por meio de profissional da área médica) e seu direito de apresentar documentos e exames sob seu poder.

Art. 3º. A Perícia Médica Federal deverá fundamentar sua decisão, demonstrando a espécie de nexos técnico aplicada a cada caso e as razões que levaram ao convencimento adotado, indicando expressamente, inclusive, quais os agentes etiológicos ou fatores de risco encontrados no ambiente de trabalho.

Art. 4º. Da decisão da Perícia Médica Federal, independente do nexos aplicado, caberá recurso ordinário com efeito suspensivo, à Junta de Recursos do Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS, no prazo de 30 (trinta) dias, sendo a parte contrária intimada do recurso protocolado para oferecimento de contrarrazões também no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 5º. O recurso e as contrarrazões deverão conter a qualificação das partes e as razões de fato e de direito que lhe servem de fundamento.

Art. 6º. O protocolo do recurso e das contrarrazões deverá ser efetuado exclusivamente por meio eletrônico, com aposição de senha previamente cadastrada no INSS ou na Receita Federal.

Art. 7º. A decisão do recurso será proferida no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, realizando-se, posteriormente, a regular intimação das partes.

Art. 8º. Contra a decisão proferida pela Junta de Recursos caberá recurso especial, no prazo de 30 (trinta) dias, por meio eletrônico, à Câmara de julgamento, a qual proferirá sua decisão no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, realizando-se posteriormente a regular intimação das partes.

Art. 9º. Os recursos previstos nesta Lei têm efeito suspensivo e devolutivo.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, devendo ser aplicada a todos os processos pendentes de análise ou decisão.

#### INSTRUÇÃO NORMATIVA N.

*Revoga dispositivo da Instrução Normativa INSS/PRES 31, de 10 de setembro de 2008.*

**O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto 9.746, de 8 de abril de 2019, resolve:

Art. 1º Fica revogado o §2º do artigo 5º da Instrução Normativa INSS/PRES 31, de 10 de setembro de 2008.

Art. 2º Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação, devendo ser aplicada a todos os processos pendentes de análise ou decisão.

PORTARIA N.

*Revoga dispositivo da Portaria MDSA 116, de 20 de março de 2017.*

O **MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA**, no uso de suas atribuições, resolve:

Art. 1º Fica revogado o inciso I do §2º do artigo 30 da Portaria MDSA 116, de 20 de março de 2017.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

#### **4.2.3.2 Garantir o acesso a andamentos e a disponibilização integral dos processos administrativos às empresas, por meio eletrônico**

##### **Problema**

Quando do requerimento de um benefício previdenciário, o segurado recebe um documento comprovando o protocolo efetuado, o qual contém apenas seus dados de identificação, a Data de Entrada do Requerimento (DER) e o Número do Benefício (NB). De posse desses dados, o segurado pode consultar, na plataforma eletrônica do INSS (pela plataforma do “Meu INSS”), se seu benefício foi ou não concedido, bem como consultar o andamento do processo e solicitar cópias, caso já não estejam disponíveis.

Ao contrário do empregado, o empregador não tem acesso à plataforma do “Meu INSS” para verificar informações processuais, embora isso seja importante no caso dos pedidos de concessão de benefícios por incapacidade, acidentários ou não.

Cumprе salientar que a empresa possui responsabilidades legais relacionadas a prestações previdenciárias, como, por exemplo, depósito fundiário; complementação do valor pago pelo INSS; estabilidade provisória, com início na data de cessação do benefício; justificativa legal de faltas ao trabalho; complemento do pagamento da gratificação natalina, entre outros. Portanto, o pleno conhecimento da situação do empregado é fundamental para que a empresa possa melhor cumprir suas obrigações legais

##### **Ação/Solução**

Permitir às empresas a consulta sobre o andamento dos processos administrativos, em meio eletrônico, mediante inserção de senha de identificação e acesso à cópia integral do processo administrativo.

## Ganhos

Entre os ganhos esperados, estão:

- acesso a informações dos processos que envolvam benefício por incapacidade dos empregados;
- aumento da segurança jurídica, relativamente às obrigações pelas quais a empresa é responsável por lei; e
- transparência do processo administrativo e do sistema de concessão de benefícios previdenciários.

## Providência

Alterar o Decreto 3.048/99 e a Instrução Normativa INSS/PRES 128/2022, na forma das minutas a seguir:

## Minuta de Ato Legal

DECRETO N.

*Altera o Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, para permitir que as empresas tenham acesso a andamentos e disponibilização integral dos processos administrativos, por meio eletrônico.*

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 84, inciso IV, da Constituição, DECRETA:

Art. 1º O Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 319. ....

§1º Em se tratando de benefício por incapacidade, acidentário ou não, de segurados que lhe prestam serviço, os atos e decisões dos órgãos e autoridades

da previdência social serão disponibilizados também aos empregadores, por meio de cadastramento prévio, na forma definida pelo INSS.

§2º Na hipótese do §1º, em razão do sigilo que deve ser resguardado, os documentos médicos poderão ser disponibilizados somente ao profissional médico da empresa, contratado ou terceirizado, ou ao médico responsável pelo PCMSO.” (NR)

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

#### INSTRUÇÃO NORMATIVA N.

*Altera dispositivo da Instrução Normativa INSS/PRES 128, de 28 de março de 2022.*

**O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto 9.746, de 8 de abril de 2019, resolve:

Art. 1º Fica alterada a Instrução Normativa INSS/PRES 128, de 28 de março de 2022, que passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 602-A. Mediante aposição de senha de identificação, previamente cadastrada nos canais eletrônicos de atendimento do INSS, o segurado poderá acompanhar o andamento de seu benefício pela internet, na plataforma eletrônica do INSS, onde também poderá obter, ao final de cada instância administrativa, cópia integral do processo.

§1º Quando do início de cada ato ou processamento, o servidor responsável deverá, obrigatoriamente, lançar no sistema sua própria identificação e a informação pertinente, permitindo assim o acompanhamento, em tempo real, pelo segurado.

§2º Ao final de cada instância administrativa, o processo deverá ser digitalizado e disponibilizado na plataforma eletrônica do INSS, permitindo ao segurado o acesso integral a todo e qualquer documento a ele pertinente, nos termos do *caput*.

§3º Em se tratando de benefício por incapacidade, acidentário ou não, a consulta e a visualização das informações e documentos de que tratam os §§ 1º e 2º serão disponibilizadas também aos empregadores, mediante aposição de senha de identificação previamente cadastrada nos canais eletrônicos de atendimento do INSS.

§4º Na hipótese do §3º, em razão do sigilo que deve ser resguardado, os documentos médicos poderão ser disponibilizados somente ao profissional médico da empresa, contratado ou terceirizado, ou pelo médico responsável pelo PCMSO.”

Art. 2º Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação, devendo ser aplicada a todos os processos em curso, inclusive os pendentes de análise ou decisão.

### **4.2.3.3 Atribuir efeito suspensivo para todos os recursos em processos administrativos de matéria acidentária**

#### **Problema**

Quando ocorre a caracterização de um acidente de trabalho por decisão da Perícia Médica Federal, no âmbito do INSS, pode haver recurso por parte do empregador, direcionado ao Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), ou à Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, por meio da Subsecretaria de Perícia Médica Federal (vide art. 126-A incluído na Lei 8.213/91 pela MP 1.113/2022).

Da mesma forma, caso a decisão seja pela não caracterização do acidente, pode também haver recurso por parte do empregado. Para o segurado empregado, a interposição de recurso pela empresa não repercute em seu acesso ao benefício. No entanto, para a empresa, a caracterização do acidente de trabalho traz consequências imediatas, como o depósito de FGTS durante o afastamento, e consequências mediatas, como a estabilidade provisória, a inclusão dessa ocorrência no Fator Acidentário de Prevenção (FAP) e eventual ajuizamento de ação regressiva pela Previdência Social (artigo 120 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991).

Ocorre que a interposição de recurso por parte da empresa não necessariamente garante a suspensão dos efeitos da decisão de caracterização do acidente de trabalho - exceto quanto a recurso contra decisão de não aplicação do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP), que possui efeito suspensivo (vide art. 337, §13 do Decreto 3.048/99). Dessa forma, mesmo que o tema ainda esteja em discussão na seara administrativa, a empresa pode vir a sofrer diversas consequências da decisão que entendeu pela ocorrência de um acidente.

O efeito prático do recurso administrativo é, portanto, praticamente nulo para a empresa, já que, para todo e qualquer fim, o acidente permanecerá caracterizado, até a decisão final do CRPS – a qual, na maioria das vezes, tarda em ser proferida. Por isso, é necessário prever que os recursos interpostos que tratem de matéria acidentária sejam recebidos com efeito suspensivo e devolutivo.

Com o efeito suspensivo dos recursos em matéria acidentária (acidente típico, nexos profissional, nexos individual e nexos técnico epidemiológico), enquanto tramitar o processo administrativo, as empresas terão direito a um processo administrativo eficaz e adequado, com segurança jurídica, além de evitar, entre outros, que não seja utilizado o acidente no cálculo do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) antes de ser devidamente caracterizado.

### **Ação/Solução**

Prever que os recursos interpostos que tratem de matéria acidentária sejam recebidos com efeito suspensivo e devolutivo.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- transparência do processo administrativo e do sistema de concessão de benefícios previdenciários;
- segurança jurídica no cumprimento das obrigações por parte das empresas; e
- redução da judicialização das questões acidentárias.

### **Providência**

Aprovar alteração na Lei 8.213/91 e alterar as Instruções Normativas 128/2022 e 31/2008 do INSS, na forma das minutas a seguir:

### **Minuta de Ato Legal**

LEI N.

*Altera a Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor que os recursos administrativos que tratem de matéria acidentária serão recebidos com efeito suspensivo.*

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º A Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 126. ....

§4º O recurso administrativo, interposto pelo empregador em face de decisão da Perícia Médica Federal que caracterize o acidente do trabalho, em qualquer das espécies de que tratam os artigos 19 a 21-A desta Lei, terá efeito suspensivo, inclusive o recurso a que se refere o artigo 126-A.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

#### INSTRUÇÃO NORMATIVA N.

*Altera dispositivo da Instrução Normativa  
INSS/PRES 128, de 28 de março de 2022.*

O **PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto 9.746, de 8 de abril de 2019, resolve:

Art. 1º Fica alterada a Instrução Normativa INSS/PRES 128, de 28 de março de 2022, que passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 578. ....

.....

§4º Todos os recursos serão recebidos com efeito suspensivo.” (NR)

Art. 2º Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação, devendo ser aplicada a todos os processos pendentes de análise ou decisão.

#### INSTRUÇÃO NORMATIVA N.

*Altera dispositivo da Instrução Normativa  
INSS/PRES 31, de 10 de setembro de 2008.*

O **PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto 9.746, de 8 de abril de 2019, resolve:

Art. 1º Fica alterada a Instrução Normativa INSS/PRES 31, de 10 de setembro de 2008, que passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º .....

§2º O recurso interposto contra o estabelecimento de nexos técnicos, com base no § 2º do art. 20 da Lei 8.213/91, terá efeito suspensivo.” (NR)

Art. 2º Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação, devendo ser aplicada a todos os processos pendentes de análise ou decisão.

## **4.2.4 Incapacidade Temporária para o Trabalho**

### **4.2.4.1 Permitir que o serviço médico da empresa subsidie a perícia médica do INSS e tenha acesso ao laudo emitido**

#### **Problema**

A perícia médica é o procedimento por meio do qual se verifica se o empregado está incapacitado para o trabalho e deve continuar afastado, recebendo benefício previdenciário. Nessa oportunidade, também se examina se a atividade exercida pelo empregado tem vínculo com a doença ou o acidente incapacitante. Essa avaliação deve ser fundamentada na existência de nexo causal entre o trabalho e a enfermidade.

Para tanto, o perito médico deve considerar, além dos exames clínicos e complementares, a história clínica e ocupacional do empregado, assim como o ambiente de trabalho, o que nem sempre acontece.

Além disso, a perícia resulta na emissão de um laudo médico, que contém a conclusão do perito quanto a essas questões. Apesar de o laudo ser um documento essencial – por conter a fundamentação da existência de relação causa/efeito entre o trabalho e a enfermidade ou o acidente, bem como a definição do INSS quanto à concessão, prorrogação ou até cessação do benefício previdenciário – a empresa não tem acesso a ele.

Assim, não se consegue saber, por exemplo, se o empregado já deveria ter retornado ou não ao trabalho, ou mesmo quais as conclusões quanto à relação existente entre o trabalho e o acidente de trabalho caracterizado no laudo.

A empresa, portanto, não tem espaço para contestar o laudo pericial, demonstrando, por exemplo, que o empregado não trabalhava em condições insalubres – no caso de enfermidade ou acidente eventualmente vinculados a algum agente insalubre. Além disso, dificulta-se o exercício do direito de defesa da empresa, se isso for necessário em eventual processo administrativo. Considerando que o processo de defesa no INSS é restrito, a falta de acesso ao laudo médico dificulta a descaracterização do nexo depois de declarado pela perícia médica, o que traz, em consequência, à judicialização do tema.

## **Ação/Solução**

Permitir que o serviço médico da empresa (próprio, contratado ou por convênio) possa subsidiar a perícia médica, com informações complementares a respeito da atividade exercida pelo segurado empregado e do meio ambiente de trabalho, além de poder ter acesso ao laudo final emitido.

## **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- viabilização da interação do médico do trabalho da empresa com o perito médico federal, como subsídio ao exame pericial, com informações importantes, concernentes à atividade exercida e ao meio ambiente de trabalho;
- mais transparência ao processo e maior efetividade à decisão do perito;
- segurança jurídica às empresas e aos empregados, no tocante ao conhecimento claro das conclusões do exame médico-pericial;
- maior incentivo para promoção de melhorias no ambiente de trabalho;
- redução de custos com passivos previdenciários nas empresas;
- diminuição dos recursos interpostos à Previdência Social, mediante a possibilidade de questionamento de perícias médicas; e
- maior rigor dos laudos emitidos pela perícia médica, com efetiva análise da relação causa/ efeito entre o agravo e o trabalho.

## **Providência**

Alterar o Decreto 3.048/99, na forma da minuta a seguir:

### **Minuta de Ato Legal**

DECRETO N.

*Altera o Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, para permitir que o serviço médico da empresa possa subsidiar a perícia médica, com informações complementares a respeito da atividade exercida e do meio ambiente de trabalho, além de ter acesso ao laudo emitido.*

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 84, inciso IV, da Constituição, DECRETA:

Art. 1º O Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 170.....

§1º Os servidores de que trata o *caput* poderão solicitar ao médico assistente do beneficiário que forneça informações sobre antecedentes médicos a ele relativas, na forma a ser disciplinada pelo INSS, para fins do disposto nos § 2º do art. 43 e § 1º do art. 71 ou para subsidiar emissão de laudo médico pericial conclusivo.

§2º O médico do trabalho vinculado à empresa, no caso de exame médico-pericial de segurado empregado, poderá, quando entender necessário, encaminhar ao Perito Médico Federal informações complementares relativas às atividades do segurado, bem como às condições e ao meio ambiente de trabalho, para subsidiar a emissão de laudo médico pericial conclusivo, na forma a ser disciplinada pelo INSS.

§3º Os servidores de que trata o *caput* apreciarão as informações complementares encaminhadas, indicando, no laudo médico pericial, os motivos que os levaram a considerá-las ou a deixar de considerá-las.”

.....

“Art. 172-A. Fica o INSS obrigado a disponibilizar o acesso ao inteiro teor do laudo médico, emitido por ocasião do exame médico-pericial ao segurado e ao médico do trabalho vinculado à empresa, em caso de exame médico-pericial de segurado empregado.”

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

#### **4.2.4.2 Permitir que o médico do trabalho solicite a prorrogação do auxílio-doença (limbo previdenciário)**

##### **Problema**

A lei prevê que o benefício do auxílio-doença deve ser mantido até que o segurado seja considerado reabilitado para o desempenho de atividade que lhe garanta a subsistência ou, quando considerado como não recuperável –, até que seja convertido o auxílio-doença em aposentadoria por invalidez.

Na prática, porém, é comum que, a despeito da não recuperação completa da capacidade – mesmo mediante apresentação de atestado médico – o INSS determine o retorno do empregado às atividades laborais e o encerramento do benefício. Pode ainda acontecer de o próprio médico da empresa confirmar a inaptidão do empregado no exame de retorno, recomendando seu afastamento.

Nesses casos, não há prestação de serviço ou remuneração do empregado, que permanece afastado; tampouco consegue o trabalhador receber o benefício pago pela Previdência Social a que teria direito, já que foi liberado pela perícia médica.

Por sua vez, a empresa, apesar de ter concordado com a inaptidão do empregado e de ter cumprido todas as exigências legais, entre as quais a realização do exame de retorno, corre o risco de ser cobrada judicialmente pelos dias de afastamento, enquanto o empregado não definir sua situação com o INSS, muitas vezes se submetendo a eventual condenação por dano extrapatrimonial.

### **Ação/Solução**

Permitir que o serviço médico da empresa (próprio, contratado ou por convênio) possa solicitar à perícia médica a prorrogação do auxílio-doença, mediante reencaminhamento do segurado para a realização de nova perícia. Conferir ainda ao empregador a possibilidade de recorrer administrativa ou judicialmente - na qualidade de substituto processual do trabalhador - da decisão do INSS de negar a concessão ou a prorrogação do auxílio-doença do empregado incapacitado.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- benefício ao empregado, evitando que entre em uma situação de limbo jurídico-previdenciário, sem remuneração e sem benefício previdenciário;
- facilitação para que o empregado, ainda incapacitado para o trabalho, tenha acesso ao benefício previdenciário;
- segurança jurídica para as empresas e para os segurados;
- redução da judicialização;
- facilitação da gestão dos afastamentos pelas empresas;
- redução dos custos associados ao absenteísmo;
- maior transparência ao processo de afastamento; e
- aumento da eficácia das políticas de promoção de saúde no trabalho.

## Providência

Aprovar o PL 03236/2020 e alterar o Decreto 3.048/99, na forma da minuta a seguir:

## Minuta de Ato Legal

### DECRETO N.

*Altera o Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, para dispor que o serviço médico da empresa pode solicitar a prorrogação do benefício auxílio-doença, quando houver discordância com a perícia médica em relação à (in)capacidade do segurado empregado para retorno ao trabalho.*

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 84, inciso IV, da Constituição, DECRETA:

Art. 1º O Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 75-A. O reconhecimento da incapacidade para a concessão ou a prorrogação do auxílio-doença decorre da realização de avaliação pericial ou da recepção da documentação médica do segurado, hipótese em que o benefício será concedido com base no período de recuperação indicado pelo médico do trabalho vinculado à empresa, no caso do segurado-empregado.

§1º O reconhecimento da incapacidade pela recepção da documentação médica do segurado poderá ser admitido, conforme disposto em ato do INSS:

I - nos pedidos de prorrogação do benefício do segurado-empregado e do médico do trabalho vinculado à empresa, em caso de segurado-empregado; ou

II - nas hipóteses de concessão inicial do benefício, quando o segurado, independentemente de ser obrigatório ou facultativo, estiver internado em unidade de saúde.

.....”

(NR)

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

### **4.2.4.3 Facilitar o retorno ao trabalho por readaptação do empregado incapacitado (reabilitação profissional)**

#### **Problema**

A reabilitação é o processo por meio do qual se proporcionam ao segurado, incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, os meios para a recuperação e readaptação profissional e social, para que volte a participar do mercado de trabalho. Hoje, esse processo, promovido pela Previdência Social, não é eficaz, pois parte significativa dos trabalhadores não retorna ao trabalho. Isso representa um custo previdenciário elevado com a manutenção de benefícios, que poderiam ser reduzidos em longo prazo com investimentos na reabilitação. Além disso, estimula uma lógica de afastamento do mercado de trabalho para sobrevivência por meio de benefícios.

Para as empresas, é difícil acompanhar, dar assistência e até ajudar na recuperação do trabalhador. Simultaneamente, não se tem acesso à situação do empregado – se permanece incapacitado ou não, recebendo benefícios ou não. Assim, continuam arcando com custos como FGTS e plano de saúde, sem poder sequer ajudar na recuperação. Some-se a tudo isso a insegurança das empresas em buscarem a readaptação do trabalhador em outras funções e serem penalizadas por isso, sob o argumento de que praticam desvio de função, por exemplo.

#### **Ação/Solução**

Determinar que as empresas possam promover a readaptação do empregado em cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nessa condição, sem que isso configure desvio de função.

#### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- correto dimensionamento das ações necessárias para a reintegração do profissional afastado a seu cotidiano produtivo;
- segurança para empregados e empresas na recolocação do trabalhador; e
- reinserção mais célere dos profissionais no mercado de trabalho, evitando afastamento demasiadamente prolongados.

#### **Providência**

Aprovar alteração na Lei 8.213/91 e a CLT, na forma da minuta a seguir:

### **Minuta de Ato Legal**

LEI N.

*Altera a Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, e o Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para prever que as empresas possam promover a readaptação do empregado em cargo, cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nessa condição, sem que isso configure desvio de função.*

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º A Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 89-A. A empresa poderá readaptar o beneficiário incapacitado ao exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, mediante perícia médica, enquanto permanecer nesta condição, hipótese em que não será mais devido o benefício.” (NR)

Art. 2º O Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 470-A. O empregador poderá readaptar o empregado incapacitado ao exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, mediante perícia médica, enquanto permanecer nessa condição.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **4.2.5 Aposentadoria Especial**

#### **4.2.5.1 Vincular expressamente a concessão da aposentadoria especial à efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, inclusive cancerígenos, e dispor sobre a obrigação de o empregado informar à empresa sobre sua aposentadoria especial**

##### **Problema**

A Emenda Constitucional 103/2019 (EC 103/2019 - Reforma da Previdência) vinculou a concessão da aposentadoria especial às atividades exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação entre esses agentes, inclusive vedando a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

A aposentadoria especial é devida ao segurado cujo trabalho é sujeito a condições especiais, conforme regramento descrito nos artigos 57 e 58 da Lei 8.213/91, sendo que o segurado poderá se aposentar quando atender, concomitantemente, aos requisitos de tempo de exposição (15, 20 ou 25 anos, a depender da gravidade) e à idade mínima fixada na EC 103/2019.

Atualmente, os critérios descritos na Lei 8.213/91 relativamente à aposentadoria especial são genéricos, possuem incentivos inadequados para a adoção das medidas de prevenção, conflitam com os comandos da legislação trabalhista e apresentam inseguranças técnicas quanto ao uso de tecnologias e equipamentos de proteção coletiva e individual<sup>17</sup>.

Assim, questões vinculadas à aposentadoria especial têm-se baseado em juízos subjetivos, quando o adequado seria a caracterização de condições de trabalho determinantes de aposentadoria especial com base em critérios técnicos, adequados ao exame dos limites objetivos legais.

Além disso, é necessário imprimir maior justiça ao próprio benefício, direcionando sua concessão apenas às hipóteses em que realmente se fizer necessário. Com isso, evita-

---

<sup>17</sup> A estrutura regulatória relacionada à exposição a agentes nocivos é dividida entre as áreas trabalhista e previdenciária. As normas que tratam do tema arrolam agentes nocivos distintos, como é o caso, por exemplo, do rol de alguns agentes contidos na Norma Regulamentadora 15 (Insalubridade) e no Decreto 3.048/99 (Regulamento da Previdência). Esses fatores fazem com que a caracterização da exposição possua contornos distintos (e desconexos) para o Direito do Trabalho e para o Direito Previdenciário.

se a sobrecarga do sistema previdenciário, com o pagamento de aposentadoria especial em situações que não demandem efetivamente o tratamento diferenciado da legislação.

Por fim, como a EC 103/2019 fixou idade mínima relativa à aposentadoria especial e como os empregados podem permanecer trabalhando após cumprido o prazo para concessão do benefício, é importante que as empresas sejam informadas sobre essa condição pelo beneficiário, para que possam tomar as providências devidas acerca do afastamento do agente nocivo, evitar o efetivo adoecimento desses trabalhadores e deixar de recolher as alíquotas adicionais que financiam o benefício.

### **Ação/Solução**

Harmonizar a Lei 8.213/91 com os novos comandos constitucionais trazidos pela EC 103/2019, para: a) expressar que a efetiva exposição ao agente nocivo ocorra de forma permanente, não ocasional nem intermitente; b) trazer disposições que incentivem a adoção de medidas de prevenção; c) promover harmonização com a legislação trabalhista; d) modernizar o acesso, pelas empresas, às informações sobre a exposição de trabalhadores aos agentes prejudiciais à saúde; e) dispor sobre a obrigação de o empregado informar à empresa sobre sua aposentadoria especial – que deve constar expressamente na sua CTPS – e sobre a inexistência de responsabilidade da empresa, caso permaneça exposto ao risco; e f) imprimir critérios técnicos para a revisão da relação de agentes nocivos, inclusive cancerígenos.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- incentivos adequados para a adoção de medidas de prevenção que visem à eliminação ou neutralização da exposição dos trabalhadores a agentes nocivos;
- segurança jurídica e técnica no uso de tecnologias e equipamentos de proteção coletiva e individual;
- segurança jurídica e técnica, mediante a harmonização e adoção de critérios para os limites de exposição;
- modernização do acesso de informações da exposição aos agentes nocivos pelos trabalhadores e pelos empregadores;
- aumento da segurança jurídica, em relação às obrigações pelas quais a empresa é responsável por lei; e
- critérios técnicos e previsibilidade na revisão da relação de agentes nocivos, inclusive os cancerígenos.

## Providência

Aprovar alteração na Lei 8.213/91 e alterar o Decreto 3.048/99, na forma das minutas a seguir:

### Minuta de Ato Legal

LEI N.

*Altera a Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, para prever a efetiva exposição do trabalhador ao agente prejudicial à saúde, os regramentos para seu enquadramento e as medidas de prevenção a serem implementadas pelas empresas, e dá outras providências.*

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º A Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 58 A relação dos agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou a associação desses agentes, considerados para fins de concessão da aposentadoria especial, nos termos do inciso II do §1º do art. 201 da Constituição Federal, será definida pelo Poder Executivo. (NR)

§1º A efetiva exposição a agente prejudicial à saúde de forma permanente, não ocasional nem intermitente, configura-se quando, mesmo após a adoção das medidas de prevenção previstas na legislação trabalhista, a nocividade não seja eliminada ou neutralizada. (NR)

§2º Para fins do disposto no § 1º, considera-se:

I - Eliminação - a adoção de medidas de prevenção que efetivamente impossibilitem a exposição ao agente prejudicial à saúde no ambiente de trabalho; e

II - Neutralização - a adoção de medidas de prevenção que reduzam a intensidade, a concentração ou a dose do agente prejudicial à saúde ao limite de tolerância previsto na legislação trabalhista. (NR)

§3º Para fins do disposto no § 1º, a exposição aos agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou a associação desses agentes, deverá superar os limites de tolerância estabelecidos segundo critérios quantitativos, nos termos da legislação trabalhista, ou na sua ausência, estar caracterizada

de acordo com os critérios de avaliação qualitativa, conforme disposto no § 4º.  
(NR)

§4º A avaliação qualitativa de riscos e agentes prejudiciais à saúde será comprovada pela descrição:

I - das circunstâncias de exposição ocupacional a determinado agente ou associação de agentes prejudiciais à saúde, presentes no ambiente de trabalho durante toda a jornada de trabalho;

II - de todas as fontes e possibilidades de liberação dos agentes mencionados no inciso I; e

III - dos meios de contato ou exposição dos empregados, as vias de absorção, a intensidade da exposição, a frequência e a duração do contato. (NR)

§5º Sempre que ultrapassados os níveis de ação fixados nos termos da legislação trabalhista, as empresas deverão adotar medidas de prevenção, ainda que não configurada a efetiva exposição a agente nocivo, conforme disposto no § 1º.

§6º Os agentes reconhecidamente cancerígenos para humanos, listados pelo Poder Executivo, serão avaliados em conformidade com o disposto nos § 3º e § 7º e no *caput* deste artigo. Caso sejam adotadas as medidas de prevenção previstas na legislação trabalhista, que eliminem ou neutralizem a nocividade, a efetiva exposição será descaracterizada.

§7º A comprovação da efetiva exposição do segurado a agentes prejudiciais à saúde será feita por meio de documento, em meio físico ou eletrônico, emitido pela empresa ou por seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho, expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.

§8º O trabalhador ou seu preposto terá acesso às informações prestadas pela empresa sobre documento de que trata o § 7º, podendo, inclusive, solicitar a retificação de informações em desacordo com a realidade do ambiente de trabalho, conforme orientação estabelecida em ato do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência.

§9º O laudo técnico a que se refere o § 7º deverá conter informações sobre a existência de tecnologia de proteção coletiva ou individual e sobre a sua eficácia, sendo elaborado com observância às normas editadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência e aos procedimentos adotados pelo INSS.

§10º As tecnologias ou equipamentos de proteção coletiva ou individual devem atender ao disposto na legislação trabalhista ou ser certificados por entidade integrante do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Sinmetro, ou ainda possuir laudos de ensaio emitidos por laboratórios acreditados pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro.

§11 Quando do fornecimento de equipamentos de proteção individual para neutralização da exposição ao agente nocivo, a empresa deverá elaborar procedimento nos termos da legislação trabalhista, para o uso adequado desses equipamentos, que deverá conter, entre outros requisitos exigidos em ato do Ministério do Trabalho e Previdência:

I – critérios para escolha, por profissional habilitado, dos equipamentos de proteção individual mais adequados em face do agente nocivo, considerando a atividade desempenhada e as características de cada empregado;

II – periodicidade da substituição dos equipamentos, observado o prazo recomendado pelo fabricante e as características individuais do uso;

III – parâmetros para identificação de falhas ou desgaste, capaz de comprometer a eficácia do equipamento, em conformidade com o disposto pelo fabricante ou importador;

IV – orientação e treinamento dos trabalhadores para o uso correto e descarte;  
e

V – acompanhamento individual da saúde dos trabalhadores, na presença de agentes nocivos.

§12 A empresa que não mantiver laudo técnico atualizado com referência aos agentes nocivos existentes no ambiente de trabalho prejudiciais aos seus trabalhadores ou que emitir documento de comprovação de efetiva exposição em desacordo com o respectivo laudo estará sujeita à penalidade prevista no art. 133 desta Lei.

§13 Para fins de cumprimento da restrição do §8º do art. 57 desta Lei, o segurado deverá informar a seu empregador quanto ao gozo de aposentadoria especial e as condições para a concessão do benefício, bem como suportar as penalidades, caso permaneça exposto ao risco.

§14 A informação sobre a concessão de aposentadoria especial pelo empregado deverá ser anotada na CTPS pela Previdência Social.

§14 Nos termos da legislação trabalhista em vigor, o empregador não se encontra obrigado a atender à solicitação do segurado de alteração de sua função para encerramento da exposição ao risco, devendo a decisão ocorrer por sua liberalidade.

§15 Se o empregador negar a solicitação do segurado de alteração de função, ou se não houver interesse do segurado em permanecer com o vínculo empregatício após a concessão de sua aposentadoria especial, deverá solicitar ao empregador a sua rescisão contratual.

§16 A relação de agentes nocivos fixados pelo Poder Executivo e os limites de tolerância e níveis de ação descritos na legislação trabalhista serão interpretados de forma restritiva, vedada a fixação de outros limites em decisões administrativas e judiciais ou a caracterização da aposentadoria especial por atividade, categoria ou função.

§17 O Ministério do Trabalho e Previdência promoverá a elaboração de estudos, com base em critérios técnicos e científicos, visando à atualização periódica da relação dos agentes nocivos, fixada pelo Poder Executivo.

§18 A relação de agentes nocivos deverá ser revista por processo administrativo, na forma e periodicidade definidas em ato do Ministério do Trabalho e Previdência, em observância ao disposto no art. 5º da Lei 13.874/2019."

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

#### DECRETO N.

*Altera o Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, para dispor sobre a adoção de medidas de prevenção à exposição a agente prejudicial à saúde.*

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 84, inciso IV, da Constituição, DECRETA:

Art. 1º O Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 64. ....

§1º A efetiva exposição a agente prejudicial à saúde configura-se quando, mesmo após a adoção das medidas de controle ou de prevenção previstas na legislação trabalhista, a nocividade não seja eliminada ou neutralizada.” (NR)

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

#### **4.2.5.2 Explicitar a possibilidade de neutralização, por medidas de prevenção, dos agentes reconhecidamente cancerígenos para humanos, que ensejem aposentadoria especial**

##### **Problema**

Em 2014, foi publicada na Portaria Interministerial MTE/MS/MPS 9, a Lista Nacional de Agentes Cancerígenos para Humanos (Linach). Ela advém da Iarc (Agência Internacional de Pesquisa em Câncer) que a publica como uma referência para formulação de políticas públicas. A Linach - cuja revisão compete ao Ministério do Trabalho e Previdência - traz um rol de agentes nocivos e situações específicas, dividido em três categorias: a) agentes confirmados como carcinogênicos para humanos; b) agentes provavelmente carcinogênicos para humanos; e c) agentes possivelmente carcinogênicos para humanos.

Não obstante a previsão de que tal lista deveria ser utilizada apenas como referência, bem como ao fato de que a lista sequer traz plena segurança sobre quais agentes efetivamente geram danos à saúde – em especial dentro do grupo daqueles que apenas possivelmente seriam carcinogênicos – passou-se a aplicá-la para fins previdenciários de maneira direta, imediata e sem critérios. Ou seja, passou-se a exigir das empresas contribuições previdenciárias majoradas, caso se constate a mera presença de algum dos agentes listados na portaria.

Em verdade, a regra geral do pagamento da aposentadoria especial (artigo 64 do Decreto 3.048/99) exige que o trabalho nas condições especiais seja permanente (não ocasional nem intermitente), e que haja efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos.

Com efeito, todas estas contradições legais geram inúmeras dúvidas quanto ao pagamento da contribuição majorada pelas empresas. Adicionalmente, a falta de clareza quanto à definição dos critérios ocasiona uma imprecisão quanto à forma pela qual os profissionais da saúde deverão cumprir, por exemplo, a Nota Informativa

90/2019 do Ministério da Saúde, que trata dos registros administrativos no âmbito daquele Ministério.

Por isso, é necessário definir critérios claros de mensuração dos agentes previstos na Linach para fins previdenciários. É preciso que haja segurança na concessão da aposentadoria especial, com fundamento nos agentes previstos na Linach. Além disso, é fundamental que as empresas conheçam os agentes capazes de ensejar a cobrança majorada das contribuições previdenciárias, assim como as medidas de prevenção aplicáveis da legislação trabalhista.

### **Ação/Solução**

Explicitar os agentes nocivos comprovadamente cancerígenos para humanos tanto para fins de enquadramento da aposentadoria especial, como para a aplicação de medidas de prevenção que possam neutralizá-los ou eliminá-los.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- incentivos para a adoção de medidas de prevenção que visem à eliminação ou neutralização da exposição de trabalhadores a agentes nocivos;
- segurança jurídica e técnica no uso de tecnologias e equipamentos de proteção coletiva e individual; e
- segurança jurídica e técnica, com a harmonização regulamentar e a adoção de critérios quantitativos para os limites de exposição.

### **Providência**

Alterar o Decreto 3.048/99 e a Instrução Normativa INSS/PRES 128/2022, na forma das minutas a seguir:

### **Minuta de Ato Legal**

DECRETO N.

*Altera o Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, para dispor a respeito da avaliação dos agentes reconhecidamente cancerígenos para humanos, que ensejem aposentadoria especial.*

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 84, inciso IV, da Constituição, DECRETA:

Art. 1º O Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 68. ....

§ 4º Os agentes reconhecidamente cancerígenos para humanos, listados pelo Ministério do Trabalho e Previdência, serão avaliados em conformidade com o disposto no §3º deste artigo e no *caput* e §2º do art. 64. Caso sejam adotadas as medidas de controle e de prevenção previstas na legislação trabalhista, que eliminem ou neutralizem a nocividade, será descaracterizada a efetiva exposição.

§ 4º-A Os agentes reconhecidamente cancerígenos para humanos, de que trata o §4º, são aqueles confirmados como carcinogênicos para humanos com registro no *Chemical Abstracts Service* e listados no Anexo IV deste decreto.

§ 4º-B Os agentes passíveis da neutralização de que trata o §4º, são aqueles listados e confirmados conforme o §4º-A, que possuem limites de tolerância estabelecidos segundo critérios quantitativos, nos termos do §1º do art. 64 deste decreto.

Art. 2º. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

#### INSTRUÇÃO NORMATIVA N.

*Altera a Instrução Normativa INSS/PRES  
128, de 28 de março de 2022.*

O **PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto 9.746, de 8 de abril de 2019, resolve:

Art. 1º Fica alterada a Instrução Normativa INSS/PRES 128, de 28 de março de 2022, que passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 298. ....

II - a avaliação da exposição aos agentes prejudiciais à saúde reconhecidamente cancerígenos será apurada por método específico de aferição para cada agente;

III - a avaliação da exposição aos agentes prejudiciais à saúde reconhecidamente cancerígenos deverá considerar a possibilidade de eliminação e neutralização da nocividade e descaracterização da efetiva

exposição, pela adoção de medidas de controle previstas na legislação trabalhista, conforme os §§ 4º, 4º-A e 4º-B do art. 68 do RPS.” (NR)

Art. 2º Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação, devendo ser aplicada a todos os processos pendentes de análise ou decisão.

## **4.2.6 RAT/SAT (Riscos Ambientais do Trabalho)**

### **4.2.6.1 Revisar a metodologia do RAT**

#### **Problema**

Uma parcela da contribuição das empresas é destinada ao financiamento de benefícios concedidos em razão de incapacidade laborativa acidentária, que correspondem a um percentual sobre o total das remunerações pagas mensalmente aos segurados empregados.

A esse percentual – que, em regra, pode ser de 1%, 2%, ou 3%, a depender do grau de risco de acidente de trabalho da atividade preponderante realizada pela empresa – dá-se o nome de Risco Ambiental do Trabalho (RAT). O RAT consta de uma lista, no regulamento da Previdência Social, em que se associam as atividades preponderantes por CNAE, seu grau de risco e a alíquota correspondente (artigo 202 do Decreto 3.048, de 8 de maio de 1999).

No entanto, a metodologia utilizada para construção deste rol não é clara, pois ela não é pública e tampouco pode ser acessada pelos respectivos setores econômicos, o que deve ocorrer, para que os contribuintes possam conferir a regularidade do seu enquadramento.

Além disso, é importante que os critérios que embasam o método sejam lógicos, transparentes e técnicos, para que se evitem, por exemplo, inadequações como as que hoje se observam, a exemplo da classificação de alto risco para atividades de representação empresarial.

Outro fator relevante é que os cálculos deveriam ser feitos tomando por base exclusivamente os afastamentos acidentários que geram concessão de benefícios, já que, se isso não ocorre, não se justifica a arrecadação para a Previdência Social.

Simultaneamente, se um segurado, vinculado a determinado contrato de trabalho, se aposenta, todo o custo daquela aposentadoria será associado ao CNAE do empregador, à época da aposentadoria. Por exemplo, se a aposentadoria for especial, aquele CNAE será sobrecarregado com um RAT mais elevado em decorrência da aposentadoria especial, muito embora todas as condições para aquela aposentadoria especial muitas vezes não terem sido cumpridas naquele ambiente de trabalho.

Em verdade, a premissa maior que deve guiar a metodologia é a do equilíbrio atuarial, que preconiza a manutenção de um equilíbrio entre receitas e despesas, evitando-se distorções – quer déficit, quer superávit – e possibilitando a solução de todas essas questões.

Por todas essas razões, é necessário considerar como obrigatória a revisão periódica do RAT. Com isso, suas alíquotas refletirão, de forma fidedigna, os afastamentos relacionados ao trabalho, o que poderá desonerar diversos setores econômicos, sem perdas para a Previdência Social, já que o aumento ou a diminuição das alíquotas estarão vinculados ao próprio gasto previdenciário acidentário, com o aumento ou a diminuição dos eventos acidentários. Além disso, há a grande vantagem de se incentivarem os investimentos em prevenção de acidentes, com o intuito de alcançar a redução das alíquotas.

### **Ação/Solução**

Explicitar que as alíquotas do RAT devem refletir exclusivamente os afastamentos acidentários que gerem benefício pago pelo INSS, desconsiderando os valores referentes a eventuais aposentadorias especiais, além de prever um regramento técnico para atualizações periódicas das alíquotas.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- incentivos adequados para a adoção de medidas de prevenção, que promovam a redução ou eliminação de acidentes de trabalho;
- revisão periódica das alíquotas, com base em critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial;
- transparência na metodologia, com a publicação inclusive de relatórios anuais de acompanhamento; e
- promoção da redução do ônus de setores econômicos, sem impactos para a Previdência.

## Providência

Alterar o Decreto 3.048/99, na forma da minuta a seguir:

### Minuta de Ato Legal

#### DECRETO N.

*Altera o Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, para dispor a respeito da metodologia para atualização do Risco Ambiental do Trabalho (RAT).*

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 84, inciso IV, da Constituição, DECRETA:

Art. 1º O Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 202. ....

§4º A atividade econômica preponderante de cada estabelecimento e os respectivos riscos de acidentes do trabalho compõem a Relação de Atividades Preponderantes e correspondentes Graus de Risco, prevista no Anexo V.

§4º-A As alíquotas previstas no Anexo V deverão observar os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, exclusivamente no que diz respeito aos afastamentos acidentários que gerem concessão de benefícios.

§4º-B O Ministério do Trabalho e Previdência promoverá a elaboração de estudos, com base em critérios técnicos e científicos, para atualização periódica da relação de atividades de que trata o §4º.

§4º-C A relação de atividades de que trata o §4º deverá ser revista por processo administrativo, na forma e periodicidade definidas em ato do Ministério do Trabalho e Previdência.

§4º-D O Ministério do Trabalho e Previdência publicará, anualmente, relatório acerca do estabelecido no §4º-A.

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

## 4.2.7 Ação Regressiva

### 4.2.7.1 Prever que as empresas sejam chamadas a participar das ações contra o INSS, como requisito para propositura de ação regressiva

#### Problema

Quando um segurado tem seu pedido de concessão de algum benefício negado pela Previdência Social, é comum que apresente ação na Justiça Federal contra o INSS, para tentar reverter a decisão. Considerando as provas produzidas em tais processos, pode ser que o INSS seja de fato condenado a pagar o benefício pleiteado.

Se entender que a concessão do benefício pode ser atribuída a conduta negligente quanto a normas de segurança e saúde no trabalho, o INSS poderá propor ação regressiva contra o empregador, com o propósito de reaver os custos decorrentes da concessão de benefícios aos segurados (artigo 120, I, da Lei 8.213/91).

Ocorre que, a despeito de poderem ser responsabilizadas pela eventual condenação judicial do INSS, as empresas não têm a oportunidade de participar da produção de provas na ação em que primeiramente se pleiteou o benefício. Por vezes, pode ser que só tomem ciência do fato quando do ajuizamento da própria ação regressiva.

As empresas são, portanto, prejudicadas na sua capacidade de se defender, tanto na ação que pode conceder o benefício ao segurado, como, reflexamente, em eventual ação regressiva, pois já caracterizado o acidente de trabalho, sem que tenham a possibilidade de demonstrar ausência de responsabilidade por sua parte.

Além disso, por vezes são ajuizadas ações regressivas ainda que não tenha havido negligência do empregador ou mesmo sem a demonstração do nexo causal. Isso prejudica, em especial, as empresas que se dedicam cuidadosamente em prol da saúde e segurança de seus empregados.

Por isso, é necessário garantir que as empresas participem das ações propostas pelo segurado- empregado contra o INSS, em decorrência das quais se possa ajuizar ação regressiva. É necessário, ainda, que o INSS apresente, efetivamente, o nexo de causalidade entre o dano e a atividade laboral, bem como a culpa ou o dolo do

responsável pelo fato gerador da concessão do benefício do qual pretende ser reembolsado, para fins de ajuizamento de ação regressiva.

### **Ação/Solução**

Aperfeiçoar os requisitos para ajuizamento de ação regressiva, inclusive para garantir a participação da empresa na ação principal do segurado contra o INSS.

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- possibilidade de a empresa se defender durante o processo que discute a caracterização de doença ou acidente do trabalho, ou mesmo as condições do meio ambiente de trabalho (aposentadoria especial);
- prevenção da formação de passivos trabalhistas ocultos, decorrentes de ações regressivas, ajuizadas pelo INSS contra as empresas;
- cooperação do INSS e das empresas nos processos judiciais, pois essas últimas têm maior facilidade de produzir prova, tais como exames ocupacionais, PPRA<sup>18</sup> e/ou PGR<sup>19</sup>, PCMSO<sup>20</sup>, LTCAT<sup>21</sup>, entre outros;
- garantia da correta caracterização de acidente ou doença do trabalho e da adequada finalidade das ações regressivas;
- tendência de diminuição de gastos previdenciários com acidentes do trabalho erroneamente caracterizados;
- segurança jurídica, reduzindo a possibilidade de punição indevida das empresas; e
- redução de custos excessivos para as empresas.

### **Providência**

Aprovar alteração na Lei 8.213/91, na forma da minuta a seguir.

### **Minuta de Ato Legal**

LEI N.

---

<sup>18</sup> Programa de Prevenção de Riscos Ambientais.

<sup>19</sup> Programa de Gerenciamento de Riscos.

<sup>20</sup> Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional.

<sup>21</sup> Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalho.

*Altera a Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, para aperfeiçoar os requisitos para ajuizamento de ação regressiva, inclusive para garantir a participação da empresa na ação principal do segurado contra o INSS.*

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º A Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 120.....

§1º Na ação ajuizada por segurado contra a Previdência Social, em que se requeira a concessão de benefício, a autarquia deverá requerer a intimação dos respectivos responsáveis, como requisito para futuro ajuizamento da ação regressiva.

§2º Os responsáveis, uma vez intimados na forma do parágrafo anterior, poderão integrar a lide na condição de assistentes.

§3º É pressuposto da ação regressiva de que trata o inciso I a demonstração:

I- de que os responsáveis tenham sido intimados na ação a que se refere o §1º;

II- do evento que ensejou o pagamento do benefício que se pretende ressarcir;

III- da norma específica de segurança, higiene e saúde não cumprida e do risco ocupacional diretamente decorrente do ambiente de trabalho;

IV- da ação ou omissão do responsável que caracteriza a negligência; e

V- do vínculo entre o descumprimento da referida norma e a ocorrência do evento.

§4º Para fins de caracterização da negligência, é imprescindível a demonstração de culpa ou dolo do responsável pelo fato gerador da concessão do benefício que se pretende ressarcir, que não pode ser caracterizada em função da mera significância estatística da ocorrência de um código específico da Classificação Internacional de Doenças – CID, tampouco em função da mera juntada de condenação, que reconheça acidente de trabalho ou direito a aposentadoria especial.

§5º O não cumprimento do disposto nos §§1º e 2º, deste artigo enseja o indeferimento da petição inicial, na forma do artigo 330 da Lei 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil (CPC).” (NR)

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

#### **4.2.7.2 Prever a possibilidade de compensação entre a contribuição do RAT paga pelas empresas e a eventual condenação em ação regressiva**

##### **Problema**

O RAT é uma das contribuições sociais devidas pelos empregadores, que tem por objetivo financiar os benefícios acidentários e a aposentadoria especial. A contribuição do RAT incide sobre as remunerações pagas aos empregados e trabalhadores avulsos com os seguintes percentuais: 1%, nas empresas onde o risco de acidente na atividade preponderante seja considerado leve; 2%, se o risco for considerado médio; e 3%, se o risco for considerado grave (artigo 202 do Regulamento da Previdência, isto é, Decreto 3.048/99).

A empresa paga então todo mês o RAT, que é uma espécie de seguro para custear eventuais gastos que a Previdência Social possa vir a ter com aposentadoria especial ou benefícios acidentários. A contribuição paga por empresa pode ser aumentada, se forem registrados acidentes de trabalho. Isso acontece por meio do FAP (Fator Acidentário de Prevenção), cujo valor fica entre 0,5 e 2%, definido com base nos índices de gravidade, frequência e custo dos acidentes de trabalho. Uma vez definido o FAP, ele será multiplicado pela alíquota do RAT (1%, 2% ou 3%), o que faz com que as empresas paguem a mais pelo seguro devido, se registrarem algum acidente (artigo 10 da Lei 10.666/2003).

Entretanto, apesar de a empresa arcar mensalmente com esse seguro, já majorado por eventuais acidentes de trabalho, caso um trabalhador faça *jus* ao recebimento de aposentadoria especial ou de benefícios acidentários, ela ainda poderá ser cobrada judicialmente pelo INSS, por meio de ação regressiva, para reaver os custos que teve com a concessão de aposentadoria especial ou benefícios acidentários aos segurados (artigo 120 da Lei 8.213/91).

Há, portanto, uma redundância inadequada, com a dupla cobrança que se faz das empresas por meio do RAT – inclusive porque já majorado pelo FAP – e das ações regressivas.

Por isso, é necessário estabelecer que o pagamento realizado pelas empresas referente às alíquotas do RAT, com a incidência do FAP, deve ser compensado, com eventual condenação imposta em ação regressiva.

### **Ação/Solução**

Possibilitar a compensação do valor da condenação em ação regressiva com o pagamento do RAT (já com a incidência do FAP).

### **Ganhos**

Entre os ganhos esperados, estão:

- afastamento da redundância de cobrança das empresas pelo reembolso do que foi gasto pelo INSS com benefícios, cujos valores já foram majorados pela incidência do FAP sobre o RAT;
- garantia da correta finalidade do recolhimento das contribuições previdenciárias;  
e
- redução de custos excessivos para as empresas.

### **Providência**

Aprovar alteração na Lei 8.213/91, na forma da minuta a seguir:

### **Minuta de Ato Legal**

LEI N.

*Altera a Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, para determinar que as contribuições recolhidas pelas empresas (GILL-RAT), durante o ano em que incidiu Fator Acidentário de Prevenção (FAP), majorado pelo evento que ensejou o pagamento de benefício cobrado em ação regressiva, sejam compensadas com a condenação nessa ação.*

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º A Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 120-A. A condenação dos responsáveis em ação regressiva deverá ser compensada com o total das contribuições pagas, na forma do Regulamento

desta Lei, no ano de incidência da alíquota do Fator Acidentário de Prevenção, na qual tenha sido computado o fato gerador da concessão de benefício que se pretende ressarcir." (NR)

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## 5 PROPOSTAS

1. Aperfeiçoar as regras para embargo e interdição, para privilegiar a fiscalização orientadora.
2. Aprimorar as regras da CIPA para, entre outros:
  - a) permitir a utilização de meios eletrônicos e reuniões virtuais;
  - b) permitir uma única reeleição do empregado para cargo de direção;
  - c) explicitar que a estabilidade não se estende aos suplentes, e cessa com o encerramento das atividades do estabelecimento, e
  - d) estabelecer tratamento diferenciado a micro e pequenas empresas.
3. Explicitar na lei conceitos de gerenciamento de riscos ocupacionais.
4. Dispor sobre a caracterização, a classificação e a adoção de medidas para eliminar ou neutralizar a exposição aos agentes nocivos em atividades e operações insalubres, para dar maior efetividade à redução dos níveis de riscos ocupacionais.
5. Explicitar procedimentos para a efetiva neutralização da exposição do trabalhador a agentes nocivos por Equipamentos de Proteção Individual, para conferir segurança técnica e jurídica na adoção de medidas de prevenção.
6. Permitir a realização de exames ocupacionais por meio de recursos de telemedicina.
7. Unificar os critérios de caracterização de acidentes de trabalho.
8. Disciplinar prazos para notificação de acidentes de trabalho e doenças profissionais pela empresa à Previdência Social.
9. Excluir o acidente de trajeto das situações equiparadas a acidente de trabalho, para conferir maior segurança jurídica ao tema.
10. Estabelecer requisitos para a caracterização de acidentes de trabalho posteriormente à rescisão contratual.
11. Revisar a metodologia do NTEP.
12. Padronizar os procedimentos adotados pelo INSS na definição dos acidentes do trabalho.
13. Garantir o acesso a andamentos e a disponibilização integral dos processos administrativos às empresas, por meio eletrônico.

14. Atribuir efeito suspensivo para todos os recursos administrativos em matéria de acidente de trabalho.
15. Permitir que o serviço médico da empresa subsidie a perícia médica do INSS e tenha acesso ao laudo emitido, para garantir que eventual declaração de nexo acidentário ocorra apenas nos casos em que haja efetiva vinculação com o trabalho.
16. Permitir que o médico do trabalho solicite a prorrogação do auxílio-doença, para evitar que o empregado entre em situação de limbo jurídico-previdenciário.
17. Facilitar o retorno ao trabalho por readaptação do empregado incapacitado em outra função (reabilitação profissional).
18. Vincular expressamente a concessão da aposentadoria especial à efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, inclusive cancerígenos, e dispor sobre a obrigação de o empregado informar à empresa sobre sua aposentadoria especial.
19. Explicitar a possibilidade de neutralização, por medidas de prevenção, dos agentes reconhecidamente cancerígenos para humanos que ensejem aposentadoria especial.
20. Revisar a metodologia do RAT.
21. Prever que as empresas sejam chamadas a participar das ações contra o INSS, como requisito para propositura de ação regressiva.
22. Prever a possibilidade de compensação entre a contribuição do RAT paga pelas empresas e eventual condenação em ação regressiva.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. **Lei 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm). Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. **Lei 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa PRES/INSS 128, de 28 de março de 2022**. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 01 mar. 2022.

CALVET, Otávio Torres. **Insalubridade por Covid-19: o fabuloso destino da Justiça do Trabalho**. Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-11/trabalho-contemporaneo-insalubridade-covid-19-fabuloso-destino-justica-trabalho>. Acesso em: 01 mar. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022**. 2018. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/mapa-estrategico-da-industria/fatores-chave/relacoes-de-trabalho/#tab-l-2>. Acesso em: 01 jul. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Insalubridade e periculosidade no Brasil: a monetização do risco do trabalho em sentido oposto à tendência internacional**. Brasília: CNI, 2016. Disponível em: <https://conexaotrabalho.portaldaindustria.com.br/publicacoes/detalhe/seguranca-e-saude-do-trabalho/adicionais-de-insalubridade-e-periculosidade/189-insalubridade-e->

periculosidade-no-brasil-a-monetizacao-do-risco-do-trabalho-em-sentido-oposto-a-tendencia-internacional/. Acesso em: 01 jul. 2021.

POMBO, Bárbara. Gestantes afastadas do local de trabalho receberão adicional. **Valor Econômico**, 2021. Disponível em <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2021/06/10/gestantes-afastadas-do-local-de-trabalho-receberao-adicional.ghtml>. Acesso em: 01 jul. 2021.

PORTELA, Felipe Mêmolo. **A inconsistência regulatória da insalubridade por exposição ao ruído ocupacional: diagnóstico e propostas de superação**. Tese (Mestrado em Direito Público) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2020. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29965>. Acesso em: 01 jul. 2021.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial**. 2021. Disponível em [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2174#ftn7](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174#ftn7). Acesso em: 01 nov. 2021.

## **LISTA DOS DOCUMENTOS COM AS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2022**

1. Política Industrial: construindo a indústria do futuro
2. Inovação: motor do crescimento
3. Exportações: um mundo pela frente
4. Integração Internacional: abertura com competitividade
5. Desenvolvimento Regional: crescimento para todos
6. Energia: combustível do crescimento
7. Transporte de Cargas: abrindo novos caminhos
8. Tributação da Renda Corporativa: convergência aos padrões internacionais
9. Reforma da Tributação do Consumo: competitividade e promoção do crescimento
10. Relações de Trabalho: avançando na modernização
11. SST e Previdência: segurança no presente e no futuro
12. Políticas de Emprego: reunir trabalhadores e empresas
13. Educação: preparando os jovens para o mundo do trabalho
14. Financiamento: base do crescimento
15. Economia de Baixo Carbono: para um futuro sustentável
16. Licenciamento Ambiental: desenvolvimento com conservação
17. Segurança Jurídica: estímulo aos negócios
18. Segurança Jurídica em Relações de Trabalho: reflexões para avançar
19. Regulação: qualidade a nível internacional
20. Estabilidade Macroeconômica: essencial para o investimento
21. Saúde: agenda pós-pandemia



*Confederação Nacional da Indústria*

**PELO FUTURO DA INDÚSTRIA**