

ACIDENTES DO TRABALHO

JOÃO ANTONIO G. PEREIRA LEITE

Juiz do Tribunal Regional do Trabalho — 4.^a R.
Professor de Direito do Trabalho e Direito Previdenciário da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

- 1 — Reparação do acidente do trabalho e responsabilidade.
- 2 — Evolução legislativa.
- 3 — Conceito de acidente do trabalho.
 - a — Análise da relação etiológica.
- 4 — Sujeitos da relação jurídica.
 - a — Coexistência de regimes.
- 5 — Objeto da relação.
 - a — Análise das prestações.
- 6 — Custeio.
- 7 — Acidente do trabalho e Previdência Social Rural.
- 8 — Ação de acidentes do trabalho.
 - a — Competência.
 - b — Capacidade postulatória.
 - c — Exaustão da instância administrativa.
 - d — Gratuidade.
 - e — Procedimento.

1 — REPARAÇÃO DO ACIDENTE DO TRABALHO E RESPONSABILIDADE

A responsabilidade pela reparação das conseqüências do acidente do trabalho parte do *individual*, há mais de um século, até o *social*, nos dias que correm.

Começou-se a) buscando uma pessoa responsável porque culpada. Depois, b) se lhe impôs responsabilidade, independente de culpa e de lhe ser imputável o fato. Em seguida, c) ao responsável se atribuiu o dever de garantir, através de um seguro obrigatório, a reparação.

Relega-se a segundo plano, hoje, a figura individual do responsável, para ver, em uma perspectiva afastada dos cânones do direito privado, d) a coletividade toda como devedora, consoante os postulados da justiça social.

Nestes termos, é possível resumir a evolução em matéria de responsabilidade, nos casos de dano por acidente do trabalho.

Abandonada a vingança primitiva e desproporcional, superada a Lei de Talião — que na sua crueldade (“olho por olho, dente por dente etc.”) já significava uma evolução, pois a reparação deveria equivaler ao dano —, o direito parece atingir a perfeição quando consagra a responsabilidade pela culpa, relacionando o dever de reparar à liberdade e à vontade do homem.

O impacto violento das novas realidades da revolução industrial e, entre elas, o número devastador dos acidentes do trabalho e seus efeitos funestos, fez estremecer a estrutura da teoria da culpa, na aparência solidamente plantada sobre princípios morais inatacáveis.

A vulnerabilidade do trabalhador, que só dispõe do salário para a garantia de sua subsistência e de sua família, agravada pela circunstância de que perde esta fonte vital precisamente quando percorre o único caminho que a organização da sociedade lhe oferece, mostrou a insuficiência da responsabilidade pela culpa e, em particular, a culpa aquiliana.

A maioria dos acidentes do trabalho se verificava, e ainda hoje ocorre, à revelia da vontade de terceiros. Não raro a imprudência ou imperícia do trabalhador está em sua origem. Nem por isso é justo condenar o acidentado à miséria, pela inatividade, ou à morte, como se estivesse ilhado no contexto social. Várias fórmulas acudiram, sem lograr maior sucesso, à consciência jurídica, tais como a da culpa contratual, por um implícito dever de segurança ao empregado, a da inversão do ônus da prova e a da responsabilidade pelo fato da coisa.

Na verdade, só ganha terreno e vem a firmar-se a teoria do risco profissional, nitidamente calcada na responsabilidade objetiva e de certa forma precursora das concepções que em seguida prevaleceram em outros setores do direito comum. Esta teoria, que responsabiliza o empregador independente de sua culpa e até mesmo da culpa do empregado, tem triplice fundamento: 1) o acidente do trabalho é inevitável; 2) o empresário cria o risco gerador do infortúnio; 3) o empregador auferes os benefícios do risco criado.

Estes fundamentos, aparentemente incontestáveis, servem de esteio ao êxito da teoria do risco profissional durante décadas e, sobretudo, explicam porque, uma vez objetivada a responsabilidade, fez-se recair o encargo sobre o titular da empresa.

Seu primeiro pressuposto, a inevitabilidade do acidente do trabalho, não se pode contornar. Em que pesem todas as medidas da política de prevenção, é fato a cada dia reafirmado pela experiência e mais poderoso que qualquer avanço tecnológico, e porventura dele inseparável. O mesmo não é possível dizer quanto à responsabilidade do empregador. Ao criar o risco, não opera fora de uma estrutura sócio-econômica, que conta com a empresa como unidade indispensável. A função social desta revela-se tanto na produção de bens e serviços para a coletividade quanto no fato de criar empregos, constituindo, para alguns estudiosos, verdadeira comunidade, a ser juridicamente reorganizada. Acima, porém, de todas as discussões quanto a sua natureza no plano da sociologia, da economia e do direito, parece hoje evidente que não apenas o detentor do capital mas também os trabalhadores e toda a coletividade se beneficiam da existência mesma do empreendimento e, portanto, participam dos riscos dele inafastáveis.

Isto situa o pensamento jurídico a um passo da responsabilidade social, ou seja da responsabilidade de todos os membros do grupo social perante o acidentado. A teoria do risco social ganha importância nos últimos anos e já começa a espancar da área política, em que se situa o legislador, a noção de risco imputável apenas ao empresário.

Não é fácil, sem dúvida, vencer a barreira histórica que separou o risco acidente do trabalho dos demais riscos ou contingências sociais, como se o acidentado em virtude do trabalho fosse mais infeliz do que a vítima de incapacidade proveniente de outro fator. Parece certo, porém, que a evolução no sentido da responsabilidade social conduzirá a um nivelamento do acidente e dos demais riscos.

2 — EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

A doutrina assinala que em vários ordenamentos jurídicos os primeiros ensaios de legislação social coincidem com as leis relativas aos acidentes do trabalho. Isto, de certa forma, ocorre no Brasil, sendo de notar os projetos que em 1904, 1908, 1915, 1917 e 1918 tiveram curso no Legislativo.

A Lei n.º 3724, de 15 de janeiro de 1919, é o primeiro diploma brasileiro a vigorar, com sensível precedência sobre outras regras de proteção aos trabalhadores. Embora limitada aos operários, esta lei pioneira adota a teoria do risco profissional. O Decreto n.º 24.637, de 10 de julho de 1934, vigorou inalterado por dez anos. Marcante, sem dúvida, na evolução legislativa, foi o Decreto-lei n.º 7036, de 10 de novembro de 1944, o qual disciplinou a matéria durante mais de vinte anos, foi revogado por alguns meses e depois revigorado, como fonte subsidiária e, quanto a domésticos, rurais e presidiários, fonte principal do direito referente aos infortúnios do trabalho. O Decreto-lei n.º 7036 caracteriza-se pela reparação da incapacidade temporária, limitada a um ano, através de diárias; da incapacidade parcial e permanente, através de indenização tarifada; e da morte ou incapacidade total, ainda por via de indenização correspondente ao valor máximo de quatro anos de diárias. A responsabilidade era do empregador, a quem se prescrevia a obrigação de um seguro capaz de garantir o efetivo atendimento dos direitos do acidentado.

O Decreto-lei n.º 293, de 28 de fevereiro de 1967, de vida efêmera, reformulou a legislação vigente, distinguindo-se sobremaneira pela tentativa de privatizar o seguro obrigatório, que outras regras legais tinham tornado acentuadamente público. Não vingou a tentativa, mas, bem ao contrário, deu origem à regulamentação inspirada em fontes diametralmente opostas, das quais nasceu a Lei n.º 5316, de 14 de setembro de 1967, a partir de projeto oriundo do Poder Executivo. O regime que institui não se limita a estatizar o seguro, mas incorpora a reparação dos acidentes do trabalho à previdência social, isto é, rompe com a fórmula tradicional de indenizações, criando benefícios que só a previdência estatal pode propiciar. O custeio continua a ser apenas do empregador, mas deixa de existir um contrato forçado de seguro para caracterizar-se contribuição de natureza parafiscal. O legislador ficou a meio caminho entre o risco profissional e o risco social, daí se originando não poucas dúvidas com respeito a interpretação da Lei n.º 5316. A responsabilidade deixa de ser do empregador e passa ao INPS, inconfundíveis os deveres deste em face do acidentado e seus dependentes e os deveres do contribuinte diante da autarquia de previdência. Caminho semelhante seguiu depois a Lei n.º 6195, de 19 de dezembro de 1974, ao incorporar ao PRORURAL a reparação dos acidentes do trabalho sofridos pelo trabalhador do campo.

A Lei n.º 6367, de 19 de outubro de 1976, conserva, no que tange à responsabilidade, as linhas mestras do diploma de 1967. As alterações nela contidas, por significativas que se mostrem, não deformam o perfil do regime vigente desde a Lei n.º 5316. Insiste o legislador em terminologia equívoca, dispondo, como está na ementa, sobre "seguro de acidentes do trabalho", ou, no art. 1.º, "seguro obrigatório contra acidente do trabalho". Na verdade não há contrato de seguro, mas seguro social. É suficiente, para tanto, considerar a natureza das contribuições e prestações previstas na lei em vigor, cujo Regulamento foi baixado pelo Decreto n.º 79.037, de 24 de dezembro de 1976.

A respeito desta matéria dispõe a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, art. 165, XVI. Vigoraram antes os seguintes preceitos constitucionais: Constituição de 1934, art. 121, par. 1.º, h; Constituição de 1937, art. 137, m; Constituição de 1946, art. 157, XVII; e Constituição de 1967, art. 158, XVII.

3 — CONCEITO DE ACIDENTE DO TRABALHO

Acidente é termo que, em linguagem vulgar, sugere fato súbito e involuntário, de efeitos nocivos. Nenhum fato em si mesmo, se desvinculado de suas consequências sobre as pessoas ou os bens, é visto como acidente, pois este supõe o dano ou, de qualquer forma, a quebra da normalidade. De outro lado, um dano, em si mesmo, se se fizer elipse de suas origens, não se define como acidente. Assim, não é acidente

a queda de um raio ou a morte de alguém, isoladamente considerados, mas a morte causada pelo raio (ou o raio que resulte na morte de uma pessoa). Em outras palavras, o acidente é um relacionamento entre um fato e o conseqüente dano à pessoa.

O caráter involuntário, no sentido de não intencional, e a subitaneidade estão no consenso comum. Não se acidenta quem quer o resultado, nem se diz vítima de acidente quem sofre dano fruto de um processo moroso. Estas duas notas não se destacam no conceito jurídico com a mesma clareza.

Acidente do trabalho, para os efeitos da legislação, é "aquele que ocorrer pelo exercício do trabalho, a serviço da empresa, provocando lesão corporal, ou perturbação funcional que cause a morte, ou perda, ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho" (Lei n.º 6367, art. 2.º).

Antes de discorrer sobre o conceito legal, advirta-se em que esta noção tende a perder importância na razão direta do tratamento dos infortúnios do trabalho como quaisquer outros riscos sociais. Apesar da incorporação ao regime de previdência, as diferenças que persistem ainda são de molde a justificar a análise do conceito, embora sem o relevo anterior.

Na acepção legal, o acidente do trabalho implica duplo relacionamento, pela causa e pelo efeito. Só tem esta natureza o acidente causado pelo trabalho, realmente ou por ficção legal. De outra parte, o efeito morte ou incapacidade qualifica o acidente como do trabalho, isto é, se o dano resultante do fato causado pelo exercício do serviço não termina em comprometimento da capacidade do trabalho, falta uma das notas essenciais do conceito legal. Em derradeiro, para bem compreender este mesmo conceito, tem-se de partir do trabalho e voltar ao trabalho, no sentido de considerá-lo, no primeiro momento, como a origem, e no último, como a necessidade cuja satisfação é impedida pelo dano. Isto pode ser dito de outro modo, destacando do conceito legal três elementos: causa, efeito imediato e efeito mediato. O primeiro deles indica um nexo de causalidade, sem investigação da culpa do trabalhador, entre o trabalho e o acidente. No segundo, aparecem a lesão corporal ou perturbação funcional, cujas noções o direito vai colher na área da Medicina Legal. No terceiro, tem-se presente a morte ou a incapacidade para o trabalho.

A consideração dos efeitos leva ao problema do dano estético e, também, da lesão a aparelhos de prótese, órtese e outros. A resposta em ambos os casos não pode ser "a priori".

É invariável a jurisprudência em não admitir o acidente do trabalho se o dano estético interfere com a capacidade laborativa; não faltam decisões presumindo o reflexo na capacidade laborativa.

Em princípio, não há acidente do trabalho se aparelhos de prótese ou outros utilizados pelo trabalhador sofrem danos. O acidente deve atingir a pessoa (lesão "corporal").

Equipara-se ao acidente, enquanto fato súbito e em geral violento, a doença gerada pelo trabalho, tanto aquela inerente a certas atividades profissionais quanto a doença comum, mas resultante de condições especiais de serviço. Denominam-se, as primeiras, tecnopatias, e as segundas, mesopatias. A doença se distingue do acidente porque processo moroso e mais ou menos prolongado, não raro oculto, só manifestando sintomas quando já instalada no organismo há certo tempo.

As tecnopatias ou doenças profissionais são referidas em ato do Ministro da Previdência e Assistência Social. A relação de causa e efeito entre o trabalho e a doença é presumida, pois inerente à espécie de atividade que o trabalhador exerce. Por natureza, à luz da medicina legal, sua etiologia reside em determinado trabalho. A lei silencia sobre a existência da presunção, considerada, não obstante, por alguns, "juris et de jure". Mais do que presunção, o relacionamento trabalho-doença integra o próprio conceito de doença profissional, pois ou um determinado trabalho está necessariamente na origem da doença, e por isso ela se define como profissional, ou não, e a doença possui outra natureza.

A distinção entre doenças profissionais e doenças do trabalho só teria relevância quanto à prova, pois na hipótese de doença profissional seria suficiente demonstrar o serviço, constatando a enfermidade a ele inerente, enquanto na doença do trabalho seria inafastável comprovar o nexo de causalidade entre o serviço e o processo mórbido.

No direito brasileiro, por tendência que se acentua nos últimos anos, a diferença

entre doenças peculiares a certas profissões e doenças comuns, mas causadas por circunstâncias especiais em que é exercida a atividade, ganha particular importância, pois nem sempre se confere à doença do trabalho tratamento equivalente ao atribuído à doença profissional. Assim, a Lei n.º 6905 não considera acidente do trabalho, para seus fins, a doença que atinja o trabalhador rural, salvo se inerente à atividade exercida pelo camponês.

A questão mostra-se particularmente complexa com o advento da Lei n.º 6367/76. O legislador, com incompreensível vacilação, começa por a) excluir a doença do trabalho, como anteriormente definida, depois b) admite sua consideração em casos excepcionais e, por fim, c) parece aceitar a relação de causalidade entre o trabalho e a doença, em qualquer hipótese.

Com efeito, no art. 2.º, par. 1.º, I, equipara-se ao acidente do trabalho "a doença do trabalho ou profissional assim entendida a inerente ou peculiar a determinado ramo ou atividade e constante de relação organizada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)". No Inciso IV do mesmo artigo explicita-se que tem a mesma natureza "a doença proveniente de contaminação acidental de pessoal de área médica, no exercício de sua atividade". Tudo isto leva a crer tenha o legislador afastado, em regra, da proteção da lei de infortunistica a doença não inerente ou peculiar a certo trabalho, isto é, a doença que usualmente se denomina "doença do trabalho". A rigor, no par. 1.º, estabeleceu-se uma sinominia entre doença do trabalho e doença profissional, ambas definidas como antes se concebia apenas a doença profissional.

Esta primeira análise perde clareza quando se nos depara o disposto no par. 3.º: "Em casos excepcionais, constatando que doença não incluída na relação prevista no item I do § 1.º resultou de condições especiais em que o trabalho é executado e com ele se relaciona diretamente, o Ministério da Previdência e Assistência Social deverá considerá-la como acidente do trabalho".

O par. 4.º afasta a doença degenerativa, a inerente a grupo etário e a que não acarreta incapacidade para o trabalho. O legislador repetiu de modo canhestro o preceito antes contido no art. 2.º, par. 1.º, da Lei n.º 5316/67, a seu turno de redação não muito feliz. Afirmar-se que não se equipara ao acidente do trabalho a doença que não acarreta incapacidade é asseverar o óbvio. A nova lei, contudo, ao invés de dizer condições especiais e excepcionais, diz que em "casos excepcionais o MPAS deverá considerar como acidente a doença que resultou de condições especiais". O verbo "dever" briga, à toda evidência, com o adjetivo excepcional, ao menos no contexto em que ambos estão situados. Dizer que alguém deve, *excepcionalmente*, dizer "sim" ou levantar o braço sempre que estiver de acordo com uma proposição é consagrar um ilogismo invencível.

Estas e outras considerações poderiam ser omitidas, não fosse o disposto no art. 18, I: "As ações referentes a prestações por acidente do trabalho prescreverão em 5 (cinco) anos contados da data:

I —
II — da entrada do pedido de benefício do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), ou do afastamento do trabalho, quando este for posterior àquela, no caso de doença profissional, e da ciência, dada pelo Instituto acima mencionado, ao paciente de reconhecimento de causalidade entre o trabalho e a doença, nos demais casos de doenças do trabalho. Não sendo reconhecida pelo Instituto essa relação, o prazo prescricional aqui previsto se iniciará a partir do exame pericial que comprovar, em juízo, a enfermidade e aquela relação;

III —
Se não reconhecida pelo INPS a relação etiológica, o termo inicial da prescrição coincide com a perícia em juízo. Parece certo continuem tuteladas as doenças oriundas do trabalho, embora não inerentes a sua natureza. A prescrição supõe possibilidade de exercício de um direito ou, em outras palavras, direito revestido de pretensão. Não teria sentido cogitar de prescrição quanto a doenças não definidas pelo art. 2.º, par. 1.º, I, se inexistisse direito às reparações correspondentes.

As prestações de previdência são de um modo geral imprescritíveis. Prescrevem as parcelas mensais, depois de cinco anos. Em matéria de acidente do trabalho excepciona-se essa regra, pois se verifica em cinco anos a prescrição das ações, mesmo no que tange a benefícios continuados, como o auxílio-doença e particularmente a aposentadoria por invalidez e a pensão.

a — ANÁLISE DA RELAÇÃO ETIOLÓGICA

A causa do acidente do trabalho é o exercício do serviço. Em algumas hipóteses, a lei presume tal exercício. Em outras, pela técnica da ficção, considera originados pelo trabalho fatos sabidamente de outra fonte.

Importa, quando se reflete na relação trabalho-acidente, a consideração da culpa, em sentido lato.

O dolo do trabalhador exclui o acidente. O intencional não é fortuito. Mais do que o princípio lógico da contradição, porém, o princípio moral e jurídico que inibe o benefício enraizado na própria torpeza exclui a proteção legal ao "acidente" doloso. O dolo ou a culpa grave do empregador, segundo a jurisprudência, não excluem as reparações do direito comum, mas também não desfiguram o acidente do trabalho. O Supremo Tribunal Federal firmou este entendimento, a ponto de incluí-lo na Súmula, enunciado n.º 229. A jurisprudência atentou mais para a necessidade de proteção imediata ao acidentado.

A culpa (em sentido estrito) do trabalhador é irrelevante. Sua imprudência, negligência ou imperícia não cortam a relação de causa e efeito entre o trabalho e o acidente nem impedem a incidência das normas relativas aos infortúnios do trabalho. Na verdade, parece que nunca se refletiu suficientemente sobre isto. A importância das repercussões sociais do acidente do trabalho empurrou para o fundo do palco a discussão sobre a existência mesma de culpa. Inafastável a necessidade de acudir às vítimas dos acidentes do trabalho e imperativa a imputação a alguém da responsabilidade, concluiu-se por afastar pura e simplesmente a culpa da vítima como excludente do evento contido na hipótese de incidência das regras legais, sem cogitar da possível inexistência de culpa na imprudência, imperícia ou negligência de quem trabalha para sobreviver e, quase inevitavelmente, pela repetição automática decorrente do maquinismo e da divisão do trabalho, incorrerá em conduta que, à luz dos conceitos dominantes em direito privado, definir-se-á como culposa. Em outras palavras, não se discutiu de novo a teoria da culpa para verificar se realmente há alguma participação da vontade humana no fato de esquecer, por um instante, a mão sob a prensa, após acioná-la milhares de vezes durante anos seguidos, ou atentar menos para o gesto de impelir a madeira em direção à serra elétrica ou se aproximar em demasia do cabo de alta tensão — porque o pensamento se extraviou na necessidade de pagar o fornecedor de alimentos ao fim da semana, ou comprar remédios indispensáveis à saúde do filho, ou em uma disputa oriunda do trabalho, ou em qualquer fato ou sentimento, mais ou menos relevante.

Se é possível pôr em causa a existência mesma de culpa, de todo razoável e justo é desprezá-la, aceitando, apesar dela, o acidente do trabalho. O Decreto-lei n.º 7036/44 equiparava ao dolo a culpa do empregado surpreendido em desobediência a ordens expressas do empregador. A Lei n.º 5316 não reiterou o mandamento. A aplicação subsidiária da antiga LAT nas omissões do diploma de 1967 não envolve o conceito de acidente do trabalho. A razão está com os que afirmam a inaplicabilidade do preceito, porque revogado mas não revigorado, na medida em que integra o conceito de acidente do trabalho. A Lei n.º 6367, revogando explicitamente os diplomas anteriores, superou em definitivo a controvérsia.

Não é preciso seja o trabalho causa exclusiva do acidente (ou, se se quiser, de suas consequências nocivas). As concausas preexistentes (v. g., hemofilia) ou supervenientes (v. g., tétano) não descaracterizam o fato como acidente do trabalho. Basta que no encadeamento causa e efeito se insira o exercício do trabalho. As concausas ditas simultâneas ou concomitantes, a nosso ver, confundem-se com o acidente, integrando-o como fato complexo.

O dolo de terceiros, em princípio, descaracteriza o acidente do trabalho, salvo nos casos de atos de sabotagem ou terrorismo ou de disputas relacionadas com o serviço (Lei n.º 6367, art. 2.º, par. 1.º, III).

A culpa em sentido estrito de terceiros, o ato de pessoa privada de uso da razão e o caso fortuito ou força maior não prejudicam a caracterização do fato como acidente do trabalho. Na primeira hipótese há imprudência ou negligência de terceiros mas não existe dano intencional. Nas duas outras hipóteses supõe-se a exclusão da

vontade humana. A força maior, diversamente do que ocorria no conceito do Decreto-lei n.º 7036, configura acidente do trabalho, embora o fato não seja agravado pelas instalações do estabelecimento.

Em todos os casos do art. 2.º, par. 1.º, III, o pressuposto é o acidente sofrido no local e no horário de trabalho.

O conceito se amplia para abarcar casos em que o trabalho não desencadeia o dano, mas antes o mesmo é gerado pela vontade de terceiros ou em virtude da ação de fatos incontrolláveis pelo arbitrio do homem. Na verdade, em todos eles, há ficção jurídica, pois o acidente não se embasa no exercício mesmo do trabalho mas em fatos a ele relacionados com maior ou menos proximidade.

O legislador jogou com os elementos local e horário, para contrapor, aos acidentes ocorridos no âmbito material em que se execute o serviço normalmente, aqueles verificados fora do local e horário de trabalho. Na forma do art. 2.º, par. 1.º, item V, da Lei 6367, o acidente sofrido pelo empregado, posto que fora do local e horário de trabalho, estará também ao abrigo da lei se a) na execução de ordem ou na realização de serviço sob a autoridade da empresa; b) na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa, para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito; c) em viagem a serviço da empresa, seja qual for o meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de propriedade do trabalhador. Na hipótese destas três alíneas o acidente é causado pelo exercício do trabalho. Nas duas primeiras supõe-se a atividade estranha ao contrato ou pelo menos o serviço a que não estaria adstrito o empregado nos limites do ajuste feito com o empregador. Na terceira, como assinala José Martins Catharino, "evidentemente, não se trata de equiparação, e sim de acidente típico (...). A alínea é simplesmente interpretativa. Parece tê-la inspirado a intenção de espantar quaisquer dúvidas sobre a proteção aos praticistas e caixeiros-viajantes, não sujeitos a horário e que não são sedentários, bem como sobre a cobertura dos riscos a que estão submetidos os empregados em missão confiada pelo empregador".

Talvez a ampliação mais arrojada do relacionamento trabalho-acidente situe-se na proteção conferida ao acidente no trajeto ou percurso ("in itinere") da residência ao estabelecimento e vice-versa. O acidentado, no caso, não exerce o trabalho, não está em seu local nem nos limites de tempo assinalados para sua execução. Desloca-se de sua moradia para o lugar de trabalho ou deste para aquela. Sejam quais forem as dificuldades do itinerário ou a condução utilizada, o acidente considera-se do trabalho. O Decreto-lei n.º 7036 admitia o acidente "in itinere" apenas nos casos de condução fornecida pela empresa ou vias de acesso particularmente perigosas. A Lei n.º 5316 aboliu as limitações, mantida a norma conceitual pela Lei n.º 6367/76, art. 2.º, V, d.

O acidente deve verificar-se no trajeto usual. A simples interrupção normal do percurso, para repouso ou aquisição de mercadorias, não deve desfigurar o infortúnio do trabalho. Da mesma forma, o desvio accidental, porque impedidas as vias normais de acesso — fato quotidiano nas grandes cidades, pelos obstáculos decorrentes do trânsito de veículos automotores. O Regulamento exclui da extensão do conceito o "acidente sofrido pelo segurado que por interesse pessoal tiver interrompido ou alterado o percurso".

O acidente "in itinere" deve ser fortuito, no sentido de não intencional e, em regra, imputável a terceiros. A jurisprudência tem admitido o caráter accidental do evento nas mesmas hipóteses em que se lhe reconhece tal natureza no local e horário de serviço (art. 2.º, III), ou seja, atos de sabotagem ou terrorismo, ofensas físicas intencionais por motivo de disputa relacionada com o trabalho, ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro.

Por derradeiro, no estudo da relação etiológica, cumpre referir o disposto no art. 2.º, par. 2.º: nos intervalos destinados a repouso e alimentação, bem como quando na satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local de trabalho ou em meio à execução deste, o trabalhador será considerado a serviço da empresa. A necessidade de alimentação foi valorizada pelo Regulamento, em artigo que reúne com propriedade a norma do citado preceito da lei à daquele relativo ao acidente no trajeto. Considera-se acidente do trabalho o sofrido pelo empregado "no percurso de ida ou volta para o local da refeição em intervalo do trabalho" (art. 3.º, II, e).

4 — SUJEITOS DA RELAÇÃO JURÍDICA

A integração dos acidentes do trabalho na previdência social não significa que todos os segurados do regime geral gozem de proteção em caso de acidente.

Transferiu-se ao INPS, pela Lei n.º 5316, a responsabilidade que antes recaía sobre a empresa. Na mesma oportunidade, revigorou-se o Decreto-lei n.º 7036, para beneficiar as pessoas excluídas do regime geral da LOPS, mas anteriormente ao abrigo da legislação de infortunistica.

A Lei n.º 6367/76 revogou a coexistência de regimes de natureza distinta, consumando a inserção da matéria na previdência social. Procurou definir, senão com clareza, ao menos com insistência, seu campo de aplicação.

Os empregados e os trabalhadores autônomos — no sentido estrito desta expressão, ou no sentido próprio que possui em Direito do Trabalho — não se compreendem na área de incidência da Lei n.º 6367. Estavam fora desta área anteriormente, — inconfundível a ampla abrangência da Lei Orgânica com o campo de aplicação da Lei n.º 5316.

O diploma em vigor estabelece uma regra: beneficiários são os empregados e seus dependentes, no âmbito do regime geral da LOPS.

Equiparam-se aos empregados o trabalhador temporário, o trabalhador avulso e o presidiário (art. 1.º, par. 1.º).

A lei não se aplica ao titular de firma individual e aos órgãos das pessoas jurídicas, "que não tenham a condição de empregados", nem ao trabalhador autônomo e ao empregado doméstico.

O conceito de empregado é recebido do Direito do Trabalho. As equiparações merecem alguma análise.

Os *trabalhadores temporários* são aqueles definidos pela Lei n.º 6019/74, e não quaisquer empregados cuja atividade tenha limitação no tempo. Convém insistir na assertiva de que a lei reguladora das empresas locadoras de mão-de-obra desfigurou, no plano jurídico, esta espécie de trabalhador, que antes de sua vigência se definiria como empregado típico. Equiparou-o, de modo forçado, ao avulso, para os fins do regime geral da Lei Orgânica. Agora, a equiparação é ao empregado e, por isso, bem mais próxima da realidade.

A referência a *trabalhador avulso* quebra a terminologia fixada pela Lei n.º 5890/73, mas é necessária, na medida em que o legislador não estendeu as fronteiras do campo de aplicação das regras legais de infortunistica a todos os trabalhadores definidos como autônomos pela CLPS.

Se os trabalhadores independentes (autônomos) e avulsos foram reunidos em uma só categoria para os fins da legislação de previdência — sob o título de trabalhadores autônomos — sendo ambos, como já eram, segurados obrigatórios, a distinção pode se afigurar irrelevante.

Em face da Lei n.º 5316/67 e, depois, da Lei n.º 6367/76, todavia, o ponto cresce de importância, porque incluídos os avulsos e excluídos os autônomos em sentido próprio.

A distinção fundamental reside na eventualidade do serviço, no primeiro caso, e na sua independência, no segundo. O problema consiste na possível autonomia do serviço eventual. A eventualidade e a permanência aferem-se em relação à empresa. O trabalho pode ser contínuo, considerado o empreendimento em que se insere, e fortuito, quanto à profissão do trabalhador; ou, ao contrário, casual em referência à empresa e permanente quanto ao prestador de serviços. Os exemplos comuns na literatura especializada a cada passo mostram trabalho eventual e autônomo: o pequeno reparo na instalação elétrica de um escritório ou casa de comércio, o conserto de instalações hidráulicas acidentalmente rompidas em empresa de tecelagem etc.

Nestes casos há, via de regra, contratos de empreitada ou locação de obra, em que se busca o resultado e não o serviço. Raramente, e esta é a lição dos fatos, aquele que executa o serviço está subordinado ao empresário. Configura-se a locação de obra, embora de reduzido vulto econômico. Esta observação escapa àqueles que sustentam a natureza subordinada do trabalho avulso, aos quais, por vezes, exemplificam precisamente com o contrato de empreitada.

A condição social e econômica destes trabalhadores avulsos, embora independentes (= autônomos), pode ser igual ou inferior a dos empregados e dos avulsos que trabalham com subordinação.

Esta é a premissa a partir da qual se há de desenvolver a mais correta interpretação do art. 1.º, par. 1.º, da Lei n.º 6367/76, combinado com o art. 4.º, IV, letras e b, da CLPS.

A conceituação de avulso, para os fins da lei de acidentes, não deve excluir aqueles trabalhadores "hipossuficientes", na expressão clássica de Cesarino Júnior. Ao distinguir avulsos e autônomos, definindo estes últimos como os que exercem habitualmente e por conta própria atividade remunerada, inspirou-se o legislador na figura do profissional liberal. A Lei n.º 6367/76 não define autônomo, mas sua definição de avulso traz implícita a retomada dos conceitos da redação original da Lei Orgânica. Da figura típica do profissional liberal, a cada dia mais esmaecida, estão muito distantes os trabalhadores independentes, de humilde qualificação e precárias condições econômicas.

Cabe aos Tribunais atentar para isto, tendo presente as finalidades sociais da legislação de infortunistica, a fim de precisar, por construção jurisprudencial, o melhor sentido do conceito de trabalhador avulso.

Os *presidiários* estavam compreendidos na área de aplicação do Decreto-lei n.º 7036/44 e, depois, da Lei n.º 5316/67, por força de seu art. 14. Daí o art. 168, III, da CLPS. O Regulamento, contudo, em disposição transitória (art. 80), reportava-se ao Decreto-lei n.º 7036. A norma era de legalidade discutível. Quanto a rurais e domésticos, a Lei n.º 5316 condicionou a extensão da previdência social às possibilidades técnicas e administrativas. Não o fez porém, relativamente aos *presidiários*. Estes, que já se encontravam ao abrigo da antiga Lei de Acidentes, continuaram a beneficiar-se de sua incidência.

A Lei n.º 6367/76 pôs fim a possíveis dúvidas, definindo como beneficiário o apenado que percebe remuneração. Ao protegê-lo, o legislador é fiel à correta tradição do direito brasileiro, mas sublinha significativa exceção. Aqui, ao invés de acrescentar-se o "plus" da legislação de acidentes a quem já é segurado do regime geral, torna-se beneficiário, por efeito da lei de infortunistica, quem não é, em princípio, segurado.

Do ponto de vista lógico, há, neste passo, acertada "equiparação" do *presidiário* ao empregado, e da pessoa de direito público ao empregador.

O vínculo é entre *presidiário* — não empregado — e a pessoa de direito público, que não é empregador nem empresa.

Situação diversa é a do apenado que exerce serviço externo e pode vincular-se à empresa privada por contrato de trabalho.

A CLPS excluía expressamente o *empregado doméstico* do âmbito do "seguro" de acidente do trabalho, repetindo a Lei n.º 5316/67. A primeira questão a resolver era de direito intertemporal. A restauração do Decreto-lei n.º 7036 se fizera para os empregados e empregadores não abrangidos pelo sistema da LOPS. Posteriormente, a Lei n.º 5859/72 tornou o empregado doméstico segurado obrigatório do regime geral. Poder-se-ia concluir, desde logo, pela inclusão desta categoria de trabalhadores na área de incidência da lei de infortunistica. Duas razões, porém, obstavam esta conclusão. O art. 22 da Lei n.º 5316 asseverava que, para os empregados domésticos, "a extensão da previdência social ao acidente do trabalho se faria na medida de suas possibilidades técnicas e administrativas". Não bastava, pois, a simples qualidade de segurado do regime geral. Além disso, norma constitucional (art. 165, par. único) impedia — e impede — seja criado, majorado ou estendido benefício de previdência "sem a correspondente fonte de custeio total". A Lei n.º 5859 limitou-se a criar contribuição de 8%, destinada, conforme o sistema, a custear as prestações em geral e não aquelas instituídas pela Lei n.º 5316. As dúvidas foram desfeitas pela Lei n.º 6367/76, que excluiu o doméstico e revogou expressamente o Decreto-lei n.º 7036. Com isto, desmentiu uma tradição de mais de trinta anos, como se bastasse ao empregado doméstico ser segurado obrigatório do regime geral. A discriminação, em face de todos os demais trabalhadores subordinados, é odiosa, sobretudo quando se tem presente que, desde 1972, a condição de segurado não afastava a incidência das regras legais sobre acidentes do trabalho, contidas no Decreto-lei n.º 7036.

a — COEXISTÊNCIA DE REGIMES

A coexistência de regimes de reparação era particularmente significativa antes do advento da Lei n.º 6195/74, pois trabalhadores urbanos e rurais povoavam dois hemisférios distintos. Este diploma trouxe para o âmbito da previdência social os acidentes do trabalho ocorridos no campo. A partir de sua vigência, o Decreto-lei n.º 7036/44, revigorado para os trabalhadores não abrangidos pelo regime geral (Lei n.º 5316, art. 29, II), teve suas fronteiras limitadas aos domésticos e presidiários. Por fim, a Lei n.º 6367/76 extinguiu a dualidade de regimes de reparação, atraindo para sua área o presidiário e relegando o doméstico ao desamparo.

Hoje não há mais coexistência de regimes substancialmente distintos, ou melhor, de um regime integrado à previdência social e outro estranho a seus quadros. Os dois regimes vigentes — Lei n.º 6367, trabalhadores urbanos; Lei n.º 6195, trabalhadores rurais — situam-se nos lindes do Direito Previdenciário.

5 — OBJETO DA RELAÇÃO

As reparações devidas aos beneficiários em virtude de acidente do trabalho se inserem na eficácia da relação jurídica de previdência social, pois constituem deveres do INPS.

Distinguem-se das prestações comuns tanto por seu valor maior, quanto por sua natureza. Em qualquer caso o acidente do trabalho é pressuposto do direito do beneficiário, mas há prestações, como o auxílio-acidente, que por natureza só assistem aos sujeitos da relação, vítimas de infortúnio do trabalho, enquanto outras, como o auxílio-doença, são devidas ao segurado seja qual for a origem da incapacidade.

Diversamente das prestações comuns, aquelas da Lei n.º 6367/76 (e, antes, da Lei n.º 5316/67) dispensam qualquer período de carência e são atribuídas também aos segurados que se filiem após sessenta anos de idade.

O direito ao auxílio-doença, à aposentadoria por invalidez ou à pensão nos termos da lei de acidentes, exclui o direito aos mesmos benefícios nas condições do Título III da CLPS, sem prejuízo, todavia, de qualquer outra prestação (Lei n.º 6367, art. 5.º, par. 5.º).

Se considerarmos o risco visado, o beneficiário tem direito às seguintes prestações: a) incapacidade temporária — auxílio-doença; b) incapacidade parcial e permanente — auxílio-acidente; c) incapacidade total e permanente — aposentadoria por invalidez e pecúlio; d) morte — pensão e pecúlio; e) redução permanente da capacidade de trabalho — auxílio-mensal.

O valor das prestações continuadas tem por base o salário-de-contribuição do dia do acidente.

Para fixar esta importância não serão considerados os aumentos excedentes aos limites legais, inclusive os voluntariamente concedidos nos doze meses anteriores ao termo inicial do benefício, salvo se resultantes de promoções reguladas pelas normas gerais da empresa, admitidas pela legislação do trabalho, de sentenças normativas ou de reajustamentos salariais obtidos pela categoria respectiva.

O piso é o salário-mínimo do local de trabalho do acidentado, salvo na hipótese de auxílio-doença, quando poderá descer a 92% deste nível.

Merecem atenção os preceitos destinados a determinar o valor do salário de contribuição no caso de empregado cuja remuneração for variável ou no caso de trabalhador avulso. Os benefícios são calculados sobre a média aritmética a) dos doze maiores salários-de-contribuição apurados em período não superior aos doze meses imediatamente anteriores ao acidente, se o segurado nele contar mais de doze contribuições, ou b) sobre a média dos salários-de-contribuição compreendidos nos doze meses imediatamente anteriores ao do acidente ou no período de doze meses, conforme for mais vantajoso, se o segurado contar doze ou menos contribuições nesse período (Lei n.º 6367, art. 4.º, par. 4.º, I e II).

a — ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES

O auxílio-doença é devido a partir do décimo-sexto dia seguinte ao do evento. Cabe à empresa pagar sempre o salário do dia do acidente, bem como o salário dos quinze dias seguintes. Desapareceu a opção assegurada ao empregador pela Lei n.º 5316, segundo a qual poderia contribuir com percentual maior e exonerar-se da responsabilidade pelo salário dos quinze dias seguintes ao acidente. Nos termos da Lei n.º 6367, responde pelos primeiros dezesseis dias de incapacidade, neles incluído o dia do próprio acidente. O auxílio só tem início no dia seguinte ao do evento no caso de trabalhador avulso.

A propósito, o legislador usou de expressões equivocadas, afirmando que "quando se tratar de trabalhador avulso (...) o benefício ficará a cargo do INPS a partir do dia seguinte etc." Na verdade, o benefício em sentido próprio sempre fica "a cargo do INPS", trate-se ou não de avulso. O empregado, nos primeiros quinze dias, faz jus à remuneração devida pelo empregador, a qual não se reveste da natureza jurídica de prestação previdenciária.

O valor do auxílio-doença corresponde a 92% (noventa e dois por cento) do salário-de-contribuição vigente, não podendo ser inferior à mesma percentagem do salário-de-benefício.

Ao estabelecer esta percentagem, o legislador, em termos, disse o mesmo que estava na Lei n.º 5316 ("valor mensal igual ao do salário-de-contribuição devido ao empregado no dia do acidente, deduzida a contribuição previdenciária..."), mas cortou o debate sobre a legitimidade do abatimento da contribuição, tendo em vista o disposto na Lei n.º 6210/75.

A aposentadoria por invalidez pressupõe a incapacidade para qualquer trabalho, isto é, a inaptidão para o serviço habitualmente exercido e a impossibilidade de reabilitação para outro. Seu valor corresponde ao salário-de-contribuição do dia do acidente, sem reduções, e não inferior ao salário-de-benefício do segurado e ao salário-mínimo do local de trabalho do acidentado.

A importância da aposentadoria será majorada em 25%, se o aposentado necessitar de assistência constante de outra pessoa.

A pensão é direito dos dependentes, em valor igual ao da aposentadoria por invalidez. A quantia total não fica condicionada ao número de dependentes. Quando a morte do segurado não resulta do acidente, o valor da aposentadoria concedida na forma da Lei n.º 6367 servirá de base para o cálculo da pensão. Este diploma não repetiu o disposto na Lei n.º 5316, art. 6.º, par. 5.º. Seu silêncio sobre a matéria não afasta a conclusão, pois os benefícios em caso de acidente do trabalho serão "calculados, concedidos, mantidos e reajustados na forma do regime de previdência social do INPS, salvo no tocante aos valores (...)" (art. 5.º, "caput"). Incide, pois, o art. 56 da CLPS e o cálculo da pensão terá por base o "valor da aposentadoria que o segurado recebia".

O auxílio-acidente pressupõe a incapacidade para exercício do trabalho habitualmente prestado à época do acidente, mas não para outra atividade. A partir da cessação do auxílio-doença, o segurado fará jus a este benefício, "mensal, vitalício e independente de qualquer remuneração ou outro benefício não relacionado ao mesmo acidente". Seu valor equivale a 40% da importância da aposentadoria por invalidez. A metade deste valor será incorporada à pensão quando a morte do segurado não resultar de acidente do trabalho. O titular do auxílio-acidente terá direito ao abono anual.

Benefício de características semelhantes, denominado *auxílio mensal*, (ou auxílio suplementar, conforme o Regulamento), é devido sempre que o acidente deixa sequelas definitivas — perdas anatômicas ou redução da capacidade funcional, constantes de relação elaborada pelo MPAS — as quais, embora não impeçam o exercício do mesmo trabalho, exijam, permanentemente, maior esforço para sua realização. Este auxílio mensal — na verdade uma espécie de auxílio-acidente — corresponde a 20% do valor da aposentadoria. É devido a partir da cessação do auxílio-doença e até a aposentadoria do acidentado. Seu "quantum" não será considerado para o cálculo da pensão.

O *pecúlio* é prestação única, com visível finalidade de constituir um sucedâneo

da indenização do Decreto-lei n.º 7036. Constitui direito do acidentado, em caso de aposentadoria por invalidez, e dos dependentes, na hipótese de morte do segurado decorrente de acidente do trabalho. Corresponde, respectivamente, a quinze e trinta vezes o valor de referência, vigente na localidade de trabalho do acidentado.

A assistência médica e a reabilitação profissional serão prestadas às vítimas de acidente do trabalho com maior efetividade. Será obrigatória a assistência médica, "afincluídas a cirúrgica, a hospitalar, a farmacêutica e a odontológica, bem como o transporte do acidentado". De salientar o disposto no art. 12 da Lei n.º 6367. Quando o INPS, no local do acidente, não tiver condições de prestar assistência médica, incumbe à empresa fazê-lo, em caráter emergencial. O dever de assistir recai sobre o empregador "até que o INPS assuma a responsabilidade pelo acidentado". A autarquia reembolsará as despesas, até limites compatíveis com os padrões do local de atendimento.

6 — CUSTEIO

O custeio das prestações devidas pelo INPS nos casos de acidente do trabalho será atendido pelas contribuições comuns da empresa, do segurado e da União, e por um acréscimo "a cargo exclusivo da empresa".

O acréscimo é de 0,4% (quatro décimos por cento), 1,2% (um e dois décimos por cento) e 2,5% (dois e meio por cento), conforme o risco de acidente do trabalho seja considerado leve, médio ou grave, respectivamente. Os percentuais incidem sobre o "valor da folha de salário de contribuição".

Incumbe ao Ministério da Previdência e Assistência Social classificar os três graus de risco, em tabela organizada segundo a natureza da atividade das empresas e na qual estas se enquadrarão individualmente, sem prejuízo da correção, pelo INPS, a qualquer tempo. A tabela será revista trienalmente, "de acordo com a experiência do risco verificado no período".

Em linhas gerais, assim está estruturado o custeio, pelo art. 15 da Lei n.º 6367/76. Quanto à classificação dos graus de risco das empresas, ver o anexo IV do Regulamento.

Em confronto com o regime anterior (CLPS, art. 178 — Lei n.º 5316, art. 12), nota-se a diversidade no valor da contribuição, extinto o adicional sobre os valores básicos de 0,4% e 0,8%, variável conforme a natureza da atividade da empresa e objeto de fixação individual "para as empresas cuja experiência ou condições de risco assim aconselharem".

A alteração mais significativa reside no afeioamento da lei ordinária à Constituição, art. 165, XVI. Com efeito, a Emenda Constitucional n.º 1/69 incluiu os acidentes do trabalho entre os riscos a serem custeados "mediante contribuição da União, do empregador e do empregado", tanto quanto a previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte. A Constituição de 1967 distribuía em itens distintos (art. 158, XVI e XVII) a matéria pertinente à previdência social e ao seguro de acidentes do trabalho, na trilha da Constituição de 1946 (art. 157, XVI e XVII). A Emenda de 1969 retomou, no particular, a orientação das Constituições de 1934 (art. 121, par. 1.º, h) e 1937 (art. 137, m).

A Lei n.º 5316/67 atribuiu o encargo de custear as prestações exclusivamente ao empregador, apesar de situá-las no âmbito da previdência social e não apenas confiar o seguro ao INPS. Se podia ou não fazê-lo, no momento em que a Constituição tornava obrigatório o seguro pelo empregador, é questão superada pelo tempo. Certo, todavia, que o INPS, pelo regime da Lei n.º 5316, não foi situado na mesma posição das companhias de seguro, postas no lugar do empregador "ex vi legis" mas subsistente a responsabilidade deste, se não realizava o seguro, se o segurador era insolvente ou se dissentiam, quanto ao dever de indenizar, duas seguradoras. Está na Súmula do Supremo Tribunal Federal, baseada na legislação da época: "n.º 337. A controvérsia entre o empregador e o segurador não suspende o pagamento devido ao empregado por acidente do trabalho".

Impôs-se-lhe responsabilidade por prestações e, sobretudo, por benefícios só exequíveis pela previdência estatal; o direito a contribuições, de outra parte, passou a assistir-lhe independentemente de ato de vontade do contribuinte e de qualquer contraprestação.

Era, por isso, flagrante a falta de sintonia entre o mandamento constitucional — contribuições 'tríplices' — e o preceito da legislação ordinária — contribuições apenas do empregador. A Lei n.º 6367/76 habilmente fez recair o custeio sobre as contribuições plúrimas e gravou aquela do empregador, fugindo à elva de inconstitucionalidade. As contribuições previstas pelo art. 165, XVI, não precisam ser de igual valor, como estava em textos anteriores. Nada impede a indicação de uma fonte de custeio já existente para cobrir despesas de um novo benefício, se bastante a quantia arrecadada. Algo semelhante ocorreu com a Lei n.º 6136 relativa ao salário-maternidade, cuja fonte de custeio situou-se, em derradeiro, na contribuição antes fixada apenas para o salário-família.

7 — ACIDENTE DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL

O seguro de acidentes do trabalho rural, na linguagem do legislador, ou a integração dos acidentes do trabalho à previdência social rural fez-se pela Lei n.º 6195, de 19 de dezembro de 1974, regulamentada pelo Decreto n.º 76.022, de 24 de julho de 1975.

O conceito de acidente do trabalho é o da Lei n.º 5316, equiparando-se, todavia, ao acidente-tipo, apenas a doença profissional. A proteção da lei alcança as tecno-patias, excluindo as mesopatias, ou seja, as doenças não inerentes à uma certa atividade embora causadas pelo trabalho. As doenças profissionais, inerentes à atividade rural, são definidas em ato do Ministro da Previdência e Assistência Social. Com referência às mesmas dispensa-se a prova da relação etiológica. A remissão a Lei n.º 5316 deve ser entendida, hoje, como à Lei n.º 6367/76. A evidência o legislador se reportou ao conceito legal do regime vigente para os trabalhadores urbanos. Não se altera, todavia, o conceito se, porventura, concluir-se que a Lei n.º 6195 absorveu ou incorporou implicitamente a letra da Lei n.º 5316, pois as dúvidas que a definição contida na Lei n.º 6367 suscita dizem respeito exatamente às doenças do trabalho.

No campo de aplicação da Lei n.º 6195 situam-se os trabalhadores rurais de que trata a Lei n.º 5889/73 (art. 2.º e 17).

O FUNRURAL responde pelos benefícios e pelos serviços devidos em caso de acidente do trabalho. Não há cogitar de carência, nem se aplica o art. 5.º da Lei Complementar n.º 16.

A inovação mais marcante diz com o auxílio-doença, em valor de 75%, do maior salário-mínimo em vigor no País, a contar do dia seguinte ao do acidente. Como se sabe, o trabalhador rural não faz jus a esta prestação nos demais casos de incapacidade, constituindo esta omissão talvez a lacuna mais séria do programa instituído pela Lei Complementar n.º 11.

A vítima do infortúnio do trabalho e seus dependentes têm direito aos demais benefícios do PRORURAL, "devidos a contar do dia do acidente, com a aposentadoria ou pensão no valor de 75% (setenta e cinco por cento) do maior salário mínimo vigente no País".

A assistência médica, nela compreendida a cirúrgica, a hospitalar, farmacêutica e odontológica, é obrigatória, bem como o transporte do acidentado, se o FUNRURAL não mantiver na localidade convênio com serviço organizado. Incumbe ao empregador a assistência emergencial e o transporte, se inviável o serviço pela autarquia de previdência, a qual reembolsará, depois, o assistente.

O custeio das prestações será realizado por uma contribuição adicional de 0,5% (cinco décimos por cento) incidente sobre o valor comercial dos produtos agropecuários em sua primeira comercialização.

8 — AÇÃO DE ACIDENTES DO TRABALHO

a — COMPETÊNCIA

A ação de acidentes do trabalho guarda singularidade, entre as demais ações contra as autarquias de previdência social, basicamente em virtude de um pressuposto processual: a competência para dirimir os litígios relativos a acidentes do trabalho é

da Justiça Comum ou, na linguagem intencionalmente cuidada da Emenda Constitucional n.º 1/69, da "justiça ordinária dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios".

O precelto está no art. 142, par. 2.º, da Constituição, excepcionando a regra concernente à competência da Justiça do Trabalho para conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores.

Só é possível compreender esta exceção se considerarmos que a responsabilidade pela reparação das consequências do acidente, antes da Lei n.º 5316/67, era do empregador, consoante o Decreto-Lei n.º 7036/44. A Constituição de 1946 — por razões realmente difíceis de justificar, entre as quais não será estranha alguma dose de lamentável preconceito contra a Justiça do Trabalho — deu competência à Justiça Comum para decidir os litígios sobre acidentes do trabalho. Com a integração à previdência social e consequente responsabilidade do INPS, a exceção constitucional tornou-se injustificável e ilógica.

O legislador ordinário, com maior apego à lógica e à simetria constitucional, houve por bem atribuir competência à Justiça Federal para as causas de acidente do trabalho (Lei n.º 5316, art. 16). A inovação, não obstante, foi desastrosa, pois inconstitucional na vigência do art. 158 da Constituição de 1967, e praticamente inexecutível. Sobrecarregar ainda mais os Juizes Federais, assoberbados por dezenas de milhares de ações de toda natureza, seria impor-lhes tarefa exaustiva, senão irrealizável e, além disso, denegar justiça aos beneficiários da previdência social, cujas demandas se eternizariam.

Não vacilou, por isso, o Supremo Tribunal Federal em decretar a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei n.º 5316, cuja vigência foi suspensa pela resolução n.º 1/70 do Senado Federal. A competência, pois, continuou da Justiça Comum. A Emenda Constitucional de 1969, para extirpar qualquer dúvida, reafirmou-a em termos incontornáveis. O constituinte, ao se referir à "Justiça Ordinária dos Estados" etc. quis fulminar o argumento de que a Justiça Federal é Justiça Comum da União, cuja competência determina-se em razão da pessoa e não da matéria.

A Lei n.º 6367, art. 19, II define a competência da "Justiça Comum dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios".

"Ratione materiae", os litígios relativos a acidentes do trabalho serão dirimidos pela Justiça Comum, sejam quais forem as pessoas nele envolvidas. Se o dissídio é normalmente entre beneficiário e INPS, também pode travar-se entre empregado e empregador, empresa e INPS etc.

A matéria também determina a competência se os direitos questionados têm origem negocial e não legal. Se a convenção coletiva, o regulamento da empresa ou o próprio contrato individual instituem, em caso de acidente do trabalho, direito à indenização, a par das reparações asseguradas em lei, o litígio cai na área de competência da Justiça Comum.

b — CAPACIDADE POSTULATÓRIA

Caracteriza-se a ação de acidentes do trabalho, ainda, pela capacidade postulatória ou "jus postulandi", reconhecido aos interessados. Dispõe o art. 13 que "para pleitear direitos decorrentes desta lei, não é obrigatória a constituição de advogado". Neste ponto, a Lei n.º 6367 manteve orientação tradicional. O interessado pode se fazer assistir por advogado mas também se lhe reconhece a faculdade de peticionar sem a presença deste profissional.

A presença do Ministério Público quer como fiscal da lei, quer como assistente do postulante sem advogado, ou ainda na condição de substituto processual, não está prevista, por mais recomendável que se afigure. A presença do Ministério Público, em qualquer destas posições, decorria dos artigos 56 e 57 do Decreto-lei n.º 7036, aplicável subsidiariamente à Lei n.º 5316, nos casos omissos. A revogação de ambos os diplomas, o silêncio da Lei n.º 6367 e a falta de norma do Código de Processo Civil dispondo a propósito, a rigor, afastam a atuação, em primeiro grau, do Ministério Público nas ações de acidente.

c — EXAUSTÃO DA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

Entre as inovações da Lei n.º 6367, sem dúvida avultam aquelas pertinentes ao processo.

O diploma em vigor, revogando o Decreto-lei n.º 7036 e a Lei n.º 5316, reiterou, como está nas alíneas anteriores, a competência da Justiça Comum e o "jus postulandi" atribuído às partes.

Quanto ao procedimento dispôs:

"Art. 19. Os litígios relativos a acidentes do trabalho serão apreciados: I — na esfera administrativa, pelos órgãos da previdência social, segundo as regras e prazos aplicáveis às demais prestações previdenciárias mas com prioridade absoluta para conclusão; II — na via judicial, pela Justiça comum dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, segundo o procedimento sumaríssimo".

Deste artigo, lançado com invulgar clareza e concisão, decorrem algumas conclusões de suma importância: 1) desaparece o pressuposto da exaustão da instância administrativa; 2) suprime-se a gratuidade; 3) a ação de acidentes do trabalho deixa de ser especial, senão com rito substancialmente próprio, pelo menos com tratamento específico quanto aos prazos.

A revogação da Lei n.º 5316/67 trouxe em seu bojo a revogação do Decreto-lei n.º 893/69, pois o mesmo dera nova redação ao art. 15 do diploma de 1967. Superou-se, assim, polêmica em torno de tema juridicamente difícil e, no plano político, pelo menos incômodo. A inovação é salutar e resguarda o pleno respeito aos direitos individuais mediante a apreciação pelo Poder Judiciário de qualquer agravo que se lhes faça. O interessado pode buscar a via administrativa e, depois, ir a Juízo ou propor desde logo a ação acidentária. Convém esclarecer que se o interessado escolhe, de início, o apelo às Juntas de Recurso e ao Conselho de Recurso da Previdência Social nem por isso se lhe proíbe, após, o acesso ao Poder Judiciário. O art. 19 limita-se a fixar competência e rito tanto na esfera administrativa quanto na judicial. Aliás, nesta, o desaparecimento do pressuposto da exaustão da instância administrativa só se torna indubitado em face da revogação explícita da Lei n.º 5316/67 (art. 22). Se assim não fosse, sempre seria possível sustentar a sobrevivência do Decreto-lei n.º 893/69, pois sua matéria não coincide rigorosamente com aquela objeto do art. 19.

d — GRATUIDADE

A Lei n.º 6367 suprimiu a gratuidade. A inovação é sumamente censurável e contrária a um princípio que deve nortear o processo do trabalho e o processo em que os beneficiários acionem as autarquias de previdência social. A censura deve ser sublinhada porque se dá um passo atrás. Houve, neste ponto, manifesta involução, não disfarçada pelo direito constitucional à assistência judiciária, regulamentado pela Lei n.º 1060. Conscientemente ou não, o legislador criou senão um obstáculo pelo menos uma dificuldade séria ao trabalhador, revelando antes preocupação com o econômico do que com o humano. O temor à demanda temerária nunca deve ser sufocado pela imposição indiscriminada de encargos pecuniários a quem pede a prestação jurisdicional, sobretudo quando se pode sem vacilação presumir a miserabilidade econômica. Por mais que se simplifique a burocracia inerente à concessão da assistência jurídica, não se apaga o caráter comprometedor do pagamento de custas para desencadear e mover o processo contra aquele que detém mais poder. É possível discutir a gratuidade de qualquer serviço público. Não se pode discutir, sem envolver a natureza mesma do Estado, a gratuidade da Justiça, feita monopólio do Estado e portadora de dignidade além da simples noção do serviço público. Acima de todas as considerações doutrinárias e de qualquer teoria geral do Estado e do processo, a história parece comprovar que as cédulas não convivem harmonicamente com as folhas dos autos, ou convivem em demasiada harmonia, demasiada porque não conducente à realização do direito objetivo, mas à prevalência do mais forte.

e — PROCEDIMENTO

O rito processual é o previsto pelos artigos 275 a 281 do Código de Processo Civil. Este diploma deixa de ser fonte subsidiária, como claramente definido pelo Decreto-lei n.º 7036 e, depois, de outra forma, pela Lei n.º 5316, para definir-se como a única fonte formal quanto ao processo de acidente do trabalho.

Desapareceu a preferência antes assegurada para o julgamento das ações relativas a esta matéria. Por escassa que fosse a eficácia prática da preferência, trata-se de mais uma garantia subtraída ao acidentado e seus dependentes.

Os prazos mais exíguos, da Lei n.º 5316, foram também suprimidos. Aplicável, como parece, o art. 188 do CPC, o INPS deverá ser citado com anterioridade de quarenta dias. Subsiste o duplo grau necessário de jurisdição, consoante o mandamento contido no art. 475, II, do CPC.

Aos Tribunais cabe a relevante tarefa de impedir que a lei de processo venha em detrimento do direito material, ao menos preservando certas construções já bem definidas na jurisprudência. Assim, a possibilidade de reforma de sentença, na remessa de ofício, em favor do beneficiário e, sobretudo, o desapego a precisões da petição inicial, atribuindo ao acidentado ou seus dependentes aquilo a que realmente façam jus, na forma da lei, embora genérico ou equivocado o pedido. É desejável não se curvem os Juizes à ênfase conferida pelo Código de 1973 ao princípio dispositivo (arts. 128 e 460).

O procedimento sumaríssimo é aplicável a quaisquer litígios relativos a acidentes do trabalho compreendidos na área de previdência social. A regra do art. 19 alcança também os dissídios decorrentes da Lei n.º 6195/74 e de outras fontes. Esta é a interpretação correta da norma processual, de um lado porque não restrita, em sua literalidade, aos litígios oriundos da aplicação da Lei n.º 6367, de outro por atenção ao sistema, cujos fins seriam comprometidos se, por absurdo, se submetesse o trabalhador rural ao rito ordinário.