

DAS AÇÕES REGRESSIVAS INTENTADAS PELO INSS: análise jurídica, social e econômica

Priscila Santana Valentim¹

RESUMO

O presente artigo tem como objeto abordar sobre a possibilidade da Autarquia Pública Federal do Instituto Nacional de Previdência Social (INSS) ingressar com ações regressivas em face das empresas que descumprem ao dever de cuidado, revelados pela desobediência às normas de higiene e segurança no trabalho. Estas ações têm como escopo o ressarcimento dos gastos exacerbados que a Previdência Social vem tendo, nos últimos anos. Através de uma pesquisa de caráter jurídico teórico, utilizando de obras jurídicas, jurisprudenciais e legislações pertinentes, conclui-se que as referidas ações são um meio para que o Estado possa concretizar a política pública de prevenção de acidentes do trabalho, visando impedir a negligência, imprudência ou imperícia das empresas, a fim de alcançar um ambiente sadio e seguro.

PALAVRAS-CHAVE: ACIDENTE DO TRABALHO. DOENÇAS OCUPACIONAIS. AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS. INSS.

¹ Pós-Graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera. Bacharel em Direito pelas Faculdades Integradas Vianna Júnior (FIVJ), email: pvalentim@icloud.com

INTRODUÇÃO

O respectivo artigo tem como objeto o estudo e a análise crítica da lei n.8213/91, editada devido à preocupação histórica com a saúde do trabalho, objetivando a proteção contra o acidente do trabalho e as doenças ocupacionais.

Com a intenção de contextualizar o instituto em foco, analisaremos alguns dos artigos dispostos na Lei n.8213/91, principalmente quanto à possibilidade de estabelecer a cobrança pelo INSS aos responsáveis pelos acidentes do trabalho.

Para esclarecer a importância de um ambiente de trabalho saudável, buscou-se discorrer sobre uma breve síntese a respeito das causas do acidente do trabalho que produzem como consequências o afastamento dos empregados, o que gera aos cofres da Previdência um grande déficit devido ao pagamento de benefícios, como auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez e pensão por morte.

A pertinência do tema justifica-se por se tratar de recentes jurisprudências abordando sobre as ações regressivas intentadas pelo INSS, as quais trazem desdobramentos de grande relevo social e econômico para nossa sociedade e sistema previdenciário, sendo assim, será fundamentando sobre a constitucionalidade acerca da propositura da ação, o alcance dos precedentes jurisprudenciais, bem como a competência e prescrição para o ajuizamento das ações.

Indagação de fundamental importância, a qual foi determinante no processo de tornar em voga o assunto, girou em torno da problemática posta pela Previdência em virtude da sobrecarga monetária, em consequência das concessões dos benefícios acidentários, devido à inobservância pelos empregadores às normas ao padrão de segurança e higiene do trabalho.

A partir deste sobrecarga monetária que surge o problema, qual seja: Todos os segurados da Previdência Social devem arcar com os custos decorrentes da

irresponsabilidade de uma empresa pelo acidente de trabalho que ocasiona a morte de seu empregado?

Destina-se a estabelecer as responsabilidades de cada parte envolvida no ajuizamento das ações, ou seja, do órgão previdenciário, do empregador, e deste com a Previdência Social.

Por fim, dedica-se a demonstrar uma análise quanto aos objetivos jurídicos, sociais e econômicos em virtude do ajuizamento das ações regressivas, que abordam não só sobre os empregadores negligentes, mas também, os motoristas e em casos de violência doméstica. A autarquia objetiva não só a proteção física da sociedade, mas também a econômica.

No que se refere ao tipo de investigação monográfica, pela própria índole da pesquisa que se levou a efeito, o enfoque assumiu um cunho eminentemente jurídico-teórico.

Quanto às técnicas de pesquisa, optou-se pela documentação indireta, mormente através da pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e do estudo da legislação nacional.

Quanto aos setores do conhecimento, a pesquisa assumiu feição interdisciplinar, pela junção de elementos pertinentes ao Direito Trabalho, Processual Trabalho e Previdenciário.

1 ACIDENTE DO TRABALHO X BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

A qualidade predominante do acidente do trabalho é que haja lesão ou perturbação funcional. O conceito de acidente do trabalho esta definido no artigo 19 da lei 8213/91(Planos de Benefícios da Previdência Social), em que trata sobre seu ocasionamento, ou seja, que poderá ocorrer tanto pelo exercício do trabalho a

serviço da empresa, como pelo exercício do trabalho dos segurados ou segurados especiais, provocando lesão corporal ou perturbação funcional.

Todavia, é necessário para a existência do acidente do trabalho um nexo de causa e efeito, ou seja, quando a lesão corporal ou perturbação funcional ocorrer no ambiente de trabalho ou na execução dele, esta situação não resultará de ato doloso do empregado, mas sim o próprio risco profissional, tendo-se o nexo de causalidade e prejudicialidade. Insta salientar, que inexistindo essa relação de causa e efeito entre o acidente e o trabalho, não se poderá falar em acidente do trabalho. A esse respeito, o art.21 da Lei de PBPS(Planos de Benefícios da Previdência Social), traz situações que se equiparam a acidente do trabalho.

Para se caracterizar um acidente do trabalho, devem estar presentes três requisitos: o evento danoso (infortúnio), as sequelas incapacitantes ou a morte (consequencial) e que o evento lesivo tenha sido ocasionado durante a prestação do labor (nexo causal) (SANTOS, 2012).

Conforme regulado pela lei 8213/91, com a ocorrência do acidente, o segurado empregado, o trabalhador avulso e o segurado especial, filiados à previdência, terão direito a cobertura previdenciária em razão do acidente do trabalho. Sendo assim, estes beneficiários poderão receber como benefícios por incapacidade: o auxílio-doença, o auxílio- acidente, a aposentadoria por invalidez acidentária e pensão por morte acidentária.

Para tanto, ao requisitarem o pagamento do benefício é condição indispensável que seja realizada a perícia médica pelo INSS, que por sua vez, considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexo técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, os quais deverão ser decorrentes da relação entre a atividade elencada na Classificação Internacional das Doenças (CID), conforme disposto no artigo 21-A da Lei 8213/91. O artigo 337 do Regulamento da Previdência Social regula a matéria entre o

trabalho e o agravo, havendo três possibilidades, quais sejam: o acidente e a lesão; a doença e o trabalho; a *causa mortis* e o acidente.

Com a ocorrência do acidente do empregado no ambiente de trabalho, a lei determina que a empresa, ou o empregador deve comunicar à Previdência Social a ocorrência do acidente do trabalho, devendo fazê-lo até o primeiro dia útil seguinte a ocorrência do fato. Em caso do acidente resultar em morte, imediatamente ficará a empresa compelida a transmitir o ocorrido à autoridade competente, sob pena de multa a ser aplicada e cobrada pelo INSS, conforme dispõe o art.22 do PBPS.

A Comunicação do Acidente do Trabalho é representada pela sigla CAT, e conforme disposto no §1º do art.22, deverá ser fornecida uma cópia da comunicação ao acidentado ou aos seus dependentes, ou ainda, ao sindicato da categoria.

Feito este introdutório esclarecimento, acerca dos acidentes do trabalho e dos benefícios que serão concedidos, entraremos na discussão própria sobre as ações intentadas pelo INSS, pois como visto, são muitas as formas de gastos incumbidas à Previdência devido ao pagamento de benefícios acidentários.

2 A AÇÃO REGRESSIVA PROPRIAMENTE DITA

2.1 Fundamentação legal

O acidente do trabalho, por definição dos artigos 19 e 20 da Lei n.8213/91: “é aquele ocorrido pelo exercício do trabalho a serviço da empresa, bem como, a doença ocupacional produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade, ou em função de condições especiais em que o trabalho é realizado”.

Desta forma, diante do acidente do trabalho ocorrido em virtude da inobservância às normas de higiene e segurança do trabalho, surge para o acidentado o direito a prestação social acidentária. A partir desta prestação desponha para a Previdência arcar com o prejuízo ocasionado pela culpa das empresas ou dos empregadores que não obedecem aos regulamentos de segurança e saúde do trabalho.

O fundamento legal à propositura destas ações está disposto no artigo 120 e 121 da Lei n.8213/91, nestes artigos, tem-se que nos casos de negligência quanto às normas de segurança e higiene do trabalho, individual ou coletivo, a Previdência Social deverá propor a ARA em face dos responsáveis. E esclarecem ainda, que mesmo com o pagamento das prestações acidentárias, estas não excluem a responsabilidade civil da empresa ou de outra pessoa que esteja envolvida.

Nestes termos, tem-se que esta responsabilidade não pode ser arcada por toda sociedade, ou seja, não se trata de faculdade do INSS ajuizar ou não estas ações, mas sim de dever legal, a fim de buscar o ressarcimento dos gastos despendidos pelo fundo previdenciário em razão dos valores pagos pelos acidentes causados pela negligência do empregador.

Todavia, antes do advento da lei 8213/91 que regulou a possibilidade das ações de regresso contra as empresas e empregadores que não seguem com as normas de higiene e segurança do trabalho, este direito estava autorizado em nosso Código Civil/16, no art.159, em que, no caso de prejuízo causado a outrem, seria obrigado a reparar o dano, e no art.1524, que abordava sobre o ressarcimento do dano causado.

Já o novo Código Civil dispõe, em seu art.186, que no caso de causar dano ou violar direito, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, comete ato ilícito. Como complemento do art.186, tem-se o art.927, o qual esclarece que no caso de dano ocasionado por ato ilícito, fica o responsável obrigado a repará-lo,

independentemente de culpa, assim quando a lei especificar, ou pela própria atividade desenvolvida, que por sua natureza pode implicar danos ou riscos para os direitos de outrem.

Com a expressa previsão legal do art.120 da Lei 8.213/91, especificou-se a possibilidade das ações regressivas, mas diante dos artigos acima mencionados, apenas estes já seriam suficientes para o ajuizamento das ações.

A previdência social em seu decreto n.3048/99 também dispôs sobre a proposição das ações regressivas em seu dispositivo 341, em face dos responsáveis que por negligência descumpriram às normas de segurança e saúde do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva.

Entretanto, para o ajuizamento destas ações devem-se observar três pressupostos necessários: o acidente do trabalho sofrido por segurado do INSS; o implemento de alguma prestação social acidentária, e a culpa do empregador quanto ao cumprimento e fiscalização das normas de segurança e saúde do trabalho.

Por fim, as ações intentadas pela previdência possuem dois objetivos. O **primeiro** deles possui **Pretensão Ressarcitória**, ou seja, por ser este o objetivo principal, qual seja de buscar o ressarcimento dos valores gastos a título de indenizações acidentárias pagas ao empregado ou a seus dependentes, em virtude de acidentes que poderiam ter sido evitados se os causadores do dano não tivessem agido com culpa. A respeito desta finalidade, o Procurador Federal Daniel Pulino (1996, p.72) aduz:

A finalidade dessas ações regressivas representa, num primeiro momento, a recuperação para os cofres públicos do seguro acidentário, daqueles recursos que passaram a ser despendidos a partir da ocorrência dos eventos sociais acidentários, que poderiam

ter sido evitados, bastando, para isso, que tivesse cumprido o dever legal de proteção ao local de trabalho.

Assim, a Autarquia visa a devolução dos gastos ao Poder Público, pois se fossem observadas as normas impostas para a garantia da higiene e segurança do trabalho, não haveria um gasto exacerbado com pagamento de prestações sociais, o que depende de outra atitude por parte das empresas e empregadores.

Com a posição assumida pela Previdência em reaver estes gastos presume-se que as causadoras destes danos passarão a ter outro comportamento, visando à redução dos gastos com indenizações nas ações regressivas, ou seja, utilizam-se destas indenizações como medidas desestimuladoras do descumprimento das normas.

Por outro lado, tais ações possuem um **segundo** objetivo que é de **Pretensão Preventiva**, este objetivo surge em decorrência do anterior, principal, que resta por demonstrar aos causadores do dano que a prevenção é muito menos dispendiosa e benéfica ao lucro, pois um ambiente de trabalho seguro e saudável reflete diretamente no desempenho dos empregados. Assim, espera-se que no futuro haja uma diminuição no número de acidentes e conseqüentemente um aumento econômico no fundo previdenciário.

2.2 Dos precedentes jurisprudenciais

As ações regressivas estão previstas em nossa legislação desde 1991, pelo advento da Lei 8.213, no entanto, tal instituto vinha sendo praticamente ignorado até bem pouco tempo atrás, uma vez que a Previdência havia ajuizado até 2008 apenas 602 ações (ZIMMERMANN, 2012). Essa situação mudou a partir da preocupação da Procuradoria Federal em colocar as regressivas como suas ações prioritárias,

objetivando a defesa direta do erário e indireta da saúde e da vida dos trabalhadores.

Contudo, apesar de a partir de 2008 o número de ajuizamento destas ações terem aumentado, ainda há uma escassez doutrinária quanto ao assunto, sendo a matéria especificada através das jurisprudências nacionais.

É interessante mencionar que no ano de 2009, 488 ações foram ajuizadas, este número representa um aumento de mais de 80% sobre as ações que já haviam sido ajuizadas até então (ZIMMERMANN, 2012).

Com as recentes jurisprudências e julgados sobre o assunto, é entendimento dos tribunais federais quanto à procedência da ação, analisando-se sua importância para a Previdência, e conseqüentemente para a sociedade, pois esta não arcará com os altos valores despendidos para o pagamento de benefícios em virtude de acidentes no ambiente laboral e ainda os trabalhadores terão um local de trabalho seguro.

2.3 Da competência para o julgamento

Para estabelecer a competência para o julgamento das ações regressivas, é importante observar que o órgão que possui legitimidade para propor estas ações é o Instituto Nacional da Previdência Social (INSS), uma Autarquia Pública Federal, a qual é responsável pelo pagamento de pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria, entre outros benefícios.

Desta forma, por ser o INSS uma autarquia federal, de acordo com o dispositivo 109, inciso I, da Constituição Federal, tem-se firmada a competência para o ajuizamento destas ações, pois a interessada, ou seja, a autora da lide é uma entidade autárquica. Ou seja, infere-se que a competência para o julgamento das respectivas ações será da Justiça Federal.

Quanto ao foro, conforme o §1º, ainda do art. 109: “As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte”, sendo assim, será competente para processa e julgar, o foro do domicílio do réu.

Como se aduz na Cartilha de Atuação nas Ações Regressivas Acidentárias (2009), de acordo com o art. 100, V, CPC, quando houver pluralidade de domicílios de um mesmo réu, o ajuizamento será feito no foro do domicílio do estabelecimento onde tiver ocorrido o acidente (art. 7º, § 2º, da OIC 01/09). O mesmo critério se aplica aos casos de litisconsórcio passivo entre corresponsáveis, quando forem diversos os domicílios dos réus.

Ainda de acordo com a referida cartilha, nas respectivas ações regressivas, deverão figurar no pólo passivo os responsáveis pelo descumprimento das normas de segurança e saúde do trabalho, indicadas para a proteção individual e coletiva dos trabalhadores.

Indo mais a fundo quanto à interpretação da competência, importa frisar que nas ações regressivas acidentárias intentadas pelo INSS, sua competência não se firma em uma relação jurídica entre trabalhadores e empregadores, neste sentido decorre a incompetência da Justiça do Trabalho.

Conforme já demonstrado, as ações regressivas tratadas neste trabalho têm como objetivo a restituição aos cofres públicos com os gastos suportados pelo INSS, devido os danos causados aos empregados pela empresa, que não cumpriu com as normas de segurança e higiene do trabalho. Sendo assim, não são as causas de acidente do trabalho que servirão como fundamento para o ajuizamento das ações, mas o escopo será a responsabilidade das empresas, quanto à ocorrência dos acidentes, que deram causa ao pagamento das prestações acidentárias.

Portanto, a Justiça Estadual possui competência para as ações relativas a acidentes do trabalho, e ainda, segundo entendimento do STJ, terá competência

quando a relação jurídica envolver cobertura previdenciária decorrente de acidente do trabalho, e que esta esteja firmada entre segurado e INSS.

2.4 Da prescrição para o intento

Inicialmente, importante destacar o conceito de prescrição, segundo Cúgula Guedes (2010, p.79), “é a perda do direito de ação decorrente da inércia de seu titular no decorrer de certo período”. Pode-se dizer que a prescrição é um dos assuntos que possui mais controvérsias na matéria previdenciária envolvendo as ações regressivas acidentárias, dentre as várias discussões, cumpre nos debater sobre dois prazos que estão voga nas jurisprudências, sendo 3 (três) e 5 (cinco) anos.

De acordo com o Código Civil, em seu artigo 206, §3º, inciso V, tem-se de forma genérica o prazo prescricional de 3 (três) anos, para as hipóteses de reparação civil, há jurisprudências que defendem este prazo sobre o argumento de que estas ações têm natureza civil.

Entretanto, há uma segunda corrente, que defende o prazo prescricional como sendo de 5 (cinco) anos, o qual está disposto no artigo 1º do Decreto 20.910, de 06/01/1932, c/c artigo 88 da Lei 8212/91 onde a Fazenda Pública figure no polo ativo.

Todavia, o artigo 2º do Decreto-lei n. 4.597/1942 conceitua Fazenda Pública como sendo não só a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mas também, suas autarquias e fundações públicas.

Diante da polêmica prescricional, e por não haver uma regulamentação expressa e por aplicação ao Princípio da Isonomia, adotou-se de forma interpretativa, de acordo com o artigo 2º do decreto-lei n. 4.597/1942, bem como, o artigo 88 da lei 8212/91, o prazo de 5 (cinco) anos.

2.5 Análise Crítica da Constitucionalidade do Instituto

A constitucionalidade das ações regressivas acidentárias ainda é matéria controversa entre os doutrinadores, pois há uma argumentação favorável e de encontro a esta posição, uma contra-argumentação desfavorável ao ajuizamento das ações em face dos empregadores.

Diante destas duas posições, aqueles que defendem que as ações são inconstitucionais, argumentam que as empresas já contribuem para o custeio da cobertura dos riscos acidentários através do pagamento do SAT (Seguro Acidente do Trabalho), e com o ajuizamento das ações haveria uma cobrança indevida, acarretando em *bis in idem*, uma vez que os empregadores já estariam cobertos pelo referido seguro. Nesse sentido, Sanchez (apud ZIMMERMANN, 2012, p.152) defende:

[...] o empregador estaria sendo punido em três oportunidades: ao suportar o ônus do SAT; ao ser multado pela Delegacia Regional do Trabalho por descumprimento da NR e ao ser obrigado a indenizar o órgão securitário em eventual ação de regresso.

Neste mesmo sentido, Santos (apud ZIMMERMANN, 2012) admite que o exercício das ações regressivas tendo como pressuposto a mera culpa do empregador configuraria enriquecimento sem causa do INSS.

Conforme já vimos, o artigo 7º CF em seu inciso XXVIII, “prevê aos trabalhadores seguros contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, (...) quando incorrer em dolo ou culpa”; logo tal defesa, vai de encontro à Constituição, o que podemos concluir que não há embasamento para que se considerem as ações regressivas como inconstitucionais.

Assim, Maciel (2010) destaca que o SAT foi concebido para cobrir os custos acidentários decorrentes dos riscos ordinários de cada atividade econômica, não

sendo instituído para cobrir os prejuízos dos acidentes que decorrem diretamente da conduta culposa dos empregadores, as quais se materializam por meio do descumprimento e da ausência de fiscalização das normas de saúde e segurança do trabalho, o que configura um ilícito e, por consequência, um risco extraordinário não abrangido pelo SAT.

Ainda em defesa a corrente majoritária favorável a constitucionalidade das ações regressivas acidentárias, Pulino (1996,p.76), defende que:

O seguro acidentário público e obrigatório não pode servir de alvará para que as empresas negligentes com a saúde e a própria vida do trabalhador fiquem acobertados de sua irresponsabilidade, sob pena de constituir-se verdadeiro e perigoso estímulo a esta prática socialmente indesejável.

De acordo com as alegações do autor acima, conclui-se pela constitucionalidade do instituto, pois apesar de haver posições divergentes sobre o assunto, aquelas que defendem sobre sua improcedência, possuem como defesa o interesse econômico, tornando seus argumentos frágeis. Além do mais, deve esta posição divergente ser considerada inconstitucional, uma vez que não se pode usar do pagamento do SAT para eximir-se dos riscos da atividade empresária, em que pese arcar com a restituição dos valores que deu causa devido à negligência.

3 OS ESCOPOS JURÍDICO, SOCIAL E ECONÔMICO DERIVADOS DAS AÇÕES DE REGRESSO

3.1 Do Escopo Jurídico

Como já vimos no decorrer deste trabalho, quando a Previdência tiver que suportar o ônus do pagamento dos benefícios que foram ocasionados em decorrência de negligência das normas de segurança e higiene do trabalho, será proposta ação regressiva em face desses agentes, visando o ressarcimento ao erário público, conforme preleciona o art.120 da Lei 8213/91.

Nesse sentido, defende Fernando Maciel (2010) que em matéria de ações regressivas acidentárias, a condenação ao ressarcimento dos prejuízos suportados pelo INSS também deve ser considerada como um castigo imposto aos empregadores que, por descumprirem normas de saúde e segurança do trabalho, incorrem num ilícito que, dada a sua gravidade e aos malefícios que acarretam para a vida e a integridade física dos trabalhadores, merece receber a devida punição.

Quando há a ocorrência de um acidente do trabalho observa-se se a empresa adotou o uso de medidas de segurança e proteção aos trabalhadores, pois caso tenha deixado de cumprir com as normas de segurança e higiene do trabalho, terá configurada contravenção penal e será punida com multa, assim trata o art.19 da lei 8213/91.

As normas impostas para um ambiente saudável de trabalho é fiscalizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, através do Auditor, cabendo a este elaborar o laudo técnico contendo os fatores que ocasionaram o acidente. É um ato administrativo que apresenta prova pré-constituída, pois goza do atributo da presunção relativa de veracidade e legitimidade, advindas do exercício das funções dos agentes públicos.

A esse respeito, quanto à negligência às normas de segurança, os artigos 155 e 156 da Consolidação das Leis do Trabalho abrangem sobre o tema, dispondo sobre a incumbência do órgão competente em matéria de segurança e medicina do trabalho, bem como, sobre a importância das Delegacias Regionais do Trabalho em fiscalizarem e adotarem medidas eficazes para garantirem o cumprimento das normas, ou se necessário, aplicar as sanções cabíveis.

Infelizmente, a abrangência de acidentes do trabalho sempre foi muito grande, sendo apurada pelos auditores fiscais do trabalho em praticamente todas as fiscalizações. Conforme estudos apurados pelo MTE, muitos empresários já computam em suas contas mensais, os valores de multas com as fiscalizações, sendo em virtude destas ações comissivas dos empregadores que se fez necessário tomar uma atitude mais drástica, a qual, hoje é apresentada pelas ações regressivas.

Estas ações estão previstas na legislação desde 1991 com o advento da lei de Benefícios da Previdência Social, mas este instituto, apesar de ainda não ter recebido o adequado tratamento por parte da doutrina e jurisprudência pátria, vem sendo utilizado em larga escala, visto que a partir de 2008, o pagamento dos benefícios relacionados a acidente do trabalho somado ao pagamento das aposentadorias especiais decorrentes das condições ambientais do trabalho, mostrou um valor superior a R\$11,6 bilhões/ano. (Fernando Maciel, 2010).

Como se nota, a apuração dos acidentes laborais é um trabalho decorrente da prática empresária, sendo assim, a medida a ser tomada deve ser não só punitiva como também preventiva.

3.2 Do Escopo Social

As ações regressivas acidentárias possuem duas funções sociais, a primeira visa o ressarcimento aos cofres públicos, visto que não haveria tal dispêndio se as empresas cumprissem com as normas de segurança e higiene no ambiente laboral, já a segunda é a função preventiva.

Ambas as funções caminham juntas, pois as condenações nas respectivas ações têm servido de medida pedagógica ao setor empresarial, uma vez que estimulam ao cumprimento das regras regulamentadoras do ambiente laboral, desta feita, força as empresas a tomarem medidas profiláticas de higiene e segurança do trabalho, a fim de que em curto prazo de tempo haja um feedback positivo, havendo conseqüentemente a redução do número de ajuizamento de ações e logo a diminuição de acidentes de trabalho. Diante de tal conseqüência, o benefício não será apenas para a Previdência, como também para toda a sociedade, inclusive para os empregadores.

Kelsen, em sua “Teoria Pura do Direito” (apud ZIMMERMANN,2012), explica que, para uma norma ser considerada verdadeiramente eficaz, não basta que os órgãos jurídicos a apliquem, sendo imprescindível que os indivíduos deixem de adotar determinada conduta para evitar sanção. Essa é a hipótese ideal da vigência de uma norma jurídica, isto é, quando ela nem sequer chega a ser aplicada, pelo simples fato de a representação da sanção a ser executada no caso de ocorrer determinada conduta se ter tornado, relativamente aos indivíduos submetidos à ordem jurídica, em motivo suficiente para deixarem de praticá-la, o que é lógico, na medida em que a estatuição de sanções tem por fim impedir a conduta condicionada da sanção (prevenção). Nessa hipótese, a eficácia da norma jurídica reduz-se a sua observância.

Portanto, a função social destas ações visa um ambiente de trabalho fundamental a dignidade da pessoa humana, onde os trabalhadores exercerão atividades em ambientes seguros e salubres.

3.2.1 Das ações regressivas em face dos acidentes de trânsito

A partir de novembro de 2011, a Previdência passou a ajuizar ações regressivas de trânsito para ressarcir o INSS, tal fato se deve aos motoristas que ao dirigirem embriagados, em alta velocidade ou na contramão, provocam acidentes graves, resultando em prejuízo ao órgão.

O caso protagonista da ação regressiva, relatado no site Consultor Jurídico (2012) trata de um acidente que aconteceu no dia 27 de abril de 2008, por volta de 1h30, na Rodovia DF 001, que liga Taguatinga a Brasília. De acordo com o processo, o réu conduzia seu veículo de forma incompatível com as condições de tráfego e segurança, havia ingerido bebida alcoólica e seguia pela contramão. Ao manobrar, colidiu frontalmente com o outro veículo, causando a morte de cinco pessoas e lesões corporais em outras três.

É importante ressaltar que as ações de regresso serão apenas em face dos graves acidentes, ou seja, não haverá uma caça a todos os acidentes, tão somente aqueles que gerarem um custo alto ao erário público, como o pagamento de pensão ou auxílio ao INSS. Contudo, este infrator não sofrerá apenas os custos com a Previdência, mas poderá ser acionado também na justiça comum por um dependente que tenha falecido, visando uma indenização.

Não obstante, esclarece o procurador-geral do INSS, Alessandro Stefanatto, em entrevista ao site Último Segundo (2012) que a Previdência tentará recuperar o máximo de gastos gerados em decorrência do acidente grave, podendo o infrator ter seus bens penhorados e caso esteja desempregado, arcará com os gastos quando

voltar a exercer atividade remunerada, é claro que a ação de regresso será no limite da capacidade do agente.

Contudo, há posicionamentos contrários a esta forma de ressarcimento pela Previdência, defendendo que este tipo de ação não tem fundamento legal, uma vez que conforme preleciona o art.120 da lei 8.213/91 trata-se de empresas e não de pessoa física.

Por fim, vale concluir, que não cabe à sociedade arcar com os danos,devendo a justiça pormenorizar o nexos causal, para que assim faça valer a função social do ato, havendo uma análise justa, tanto para o infrator como para a Previdência.

3.2.2 Das ações regressivas em face da violência contra a mulher

Outro apelo social, elencado no Blog da Previdência (2012) é apresentado através das ações regressivas contra os agressores de violência doméstica contra as mulheres. A ideia é que o ajuizamento dessas ações tenha caráter preventivo, a fim de evitar futuras agressões no ambiente doméstico e familiar, além de ser um instrumento para ressarcir a Previdência Social pelas despesas decorrentes das concessões de benefícios, resultado de violência dessa espécie.

Com o objetivo de prevenir os casos de violência contra as seguradas da Previdência Social, o INSS e o Instituto Maria da Penha firmaram um acordo em que se planeja uma medida dúplice aos agressores, ou seja, tanto na esfera penal como na esfera previdenciária, tais medidas podem ser desde ações sócio-educativas até ações regressivas.

Quanto ao gasto suportado pela Previdência, devido à violência, o pagamento do benefício pode ser em virtude de doença ocupacional, aposentadoria por invalidez ou pensão por morte.

Por tudo, é notável que o Estado esteja se mostrando presente e eficaz, combatendo com uma tacada dois problemas, ou seja, esta agindo de forma a prevenir o déficit econômico da Previdência e ainda punindo aqueles que praticam violência doméstica.

3.3 Do Escopo Econômico

Por tudo que já fora exposto até o momento, viu-se que estas ações possuem dois objetivos principais, sendo o ressarcimento ao erário, e ainda estimular a observância das normas de higiene e segurança do trabalho.

Analisando mais profundamente, o principal objetivo destas ações, ou melhor, o principal motivo que deu força a essas ações foi a conclusão da Previdência quanto ao déficit que estava sendo suportado, ou seja, estava havendo um gasto muito maior que a arrecadação pelos segurados.

A exigência do ressarcimento destas ações aborda as parcelas vencidas, bem como, as que irão vencer. Desta forma, o pagamento das parcelas que já tenham vencido até a data do julgamento, deverá ser realizado em parcela única, com a devida correção e o cálculo dos juros devidos. Já as parcelas que ainda vencerão, ou seja, que ainda serão adimplidas pelo INSS a sua restituição será periódica.

Devido a continuidade do pagamento das parcelas vincendas, que se prolonga no tempo, é aplicada de forma analógica os arts. 475-Q §1º e §2º e 475-R do CPC, com o intuito de afiançar capital capaz de acautelar a efetividade do resultado judicial, podendo haver indicação de imóveis, títulos da dívida pública ou aplicações financeiras em banco oficial, devendo manter caráter inalienável e impenhorável enquanto durar a obrigação do devedor.

Esse esclarecimento da forma de pagamento das parcelas vencidas e vincendas faz com que surja questionamentos, como, de que maneira o capital destas ações são constituídos? E como deverá realizar-se o cálculo?

O capital será constituído com a expectativa total de ressarcimento pela Previdência, incluindo as prestações vincendas, conforme aduz a Cartilha de Atuação nas Ações Regressivas Acidentárias (2009). Desta forma, para obter a expectativa de ressarcimento multiplica-se a renda mensal do benefício, computando o abono anual, com a probabilidade de sobrevivência do beneficiário.

Todo este cálculo e previsão de restituição dos valores despendidos, é em decorrência do número exorbitante de acidentes do trabalho, sendo uma das causas para este grave problema o valor baixo da multa imposta pelo MTE, o que conseqüentemente torna o índice de prevenção e fiscalização pelo empregador baixo.

CONCLUSÃO

Feito o desenvolvimento do instituto das ações regressivas intentadas pelo INSS, tornou-se passível a compreensão de ter sido ele um meio para que o Estado pudesse concretizar a política pública de prevenção de acidentes do trabalho, passando, pois, a reunir dois objetivos: o primeiro representa o ressarcimento dos gastos suportados; o segundo a prevenção de futuros acidentes, visando submeter o empregador ao exercício da atividade jurisdicional, a qual na esfera previdenciária esta voltada para a restituição ao poder público e trabalhista, quando lavrado o auto de infração, tiver que arcar com as multas por não seguir as normas de higiene e segurança do trabalho.

Ou seja, restou evidenciado que o INSS não se direciona meramente ao viés ressarcitório, pelo contrário, busca-se educar o infrator para evitar a reiteração de atos ilícitos, poupando, assim, os cidadãos de terem que arcar com o alto custo dos valores de pagamentos de benefícios em decorrência de acidentes de trabalhos ocasionados pela falta de uso de equipamentos de segurança, pela falta de treinamento ou mesmo pela falta de fiscalização do empregador e, por isto, concluímos ser um instituto que para sua satisfação depende de três pressupostos, ou seja, a ocorrência do acidente do trabalho sofrido por trabalhador-segurado; a implementação de uma ou mais prestações pelo segurador público (INSS) e a negligência quanto ao cumprimento e fiscalização das normas relacionadas a saúde e segurança do trabalho.

Certa feita, sabendo-se do teor das discussões alavancadas a partir do ajuizamento das ações, buscou-se pela sua constitucionalidade, posto que apesar de se tratar de um instituto que está previsto em nossa legislação desde 1991 através da Lei 8213, com fundamento em seu art.120, houve posições contrárias ao seu intento, defendendo que as empresas pagam o Seguro de Acidente de Trabalho (SAT) ao INSS e com a obrigação de pagamento gerada por estas ações, configuraria um enriquecimento ilícito da Previdência.

Ocorre que de acordo com a teoria do risco social adota pelo Direito Previdenciário, o fato de os empregadores pagarem o SAT, não os torna imunes de arcarem com os prejuízos ocasionados a Previdência por não terem tido o cuidado em manter um ambiente de trabalho seguro e sadio. Sendo assim, independentemente de terem contribuído para o SAT, terão que arcar pelo descumprimento das normas de higiene e segurança, bem como, repor ao erário os valores decorridos de suas omissões.

Desta forma, as ações intentadas pelo INSS são plenamente constitucionais, devendo ser considerado inconstitucional a alegação de que o pagamento do SAT eximiria o empregador a arcar com os prejuízos que gerou a sociedade.

Quanto à competência para o julgamento destas ações, foi observado pelas jurisprudências expostas neste trabalho, que é pacífica a competência da Justiça Federal, devendo o foro competente ser aquele com jurisdição sobre o domicílio do réu, ou havendo pluralidade de réus, no local onde ocorreu o acidente.

O prazo prescricional das ações é de 5 (cinco) anos de acordo com o artigos 2º do decreto-lei n. 4.597/1942, bem como, o artigo 88 da lei 8213/91.

Podemos concluir a análise da culpa do empregador, em sentido amplo, abrangendo o dolo, a imperícia, a negligência e a imprudência, seja por ação ou omissão.

Como analisado no escopo econômico, deve ser observado os artigos 475-Q e 475-R CPC, os quais, por analogia a cobrança pelo INSS, visam garantir a efetividade do provimento judicial.

O respectivo artigo não é definitivo, pois com seu uso contínuo surgirá novas dúvidas, novas posições, como também alcançara sua maturidade jurídica.

ACTIONS INSTITUTED BY SOCIAL SECURITY: LEGAL, SOCIAL AND ECONOMICS ANALYSIS.

ABSTRACT

This article focuses on addressing the possibility of Federal Public Authority from the National Institute of Social Security (INSS), to judge regressive actions in the face

of companies that violated the duty of care, revealed by disobedience to the rules of hygiene and safety. These actions are scoped to the reimbursement of expenses which exacerbated social security has had in recent years. Through a research of theoretical juridical character, using legal works, case law, and pertinent legislations, it is concluded that these actions are a means for the State to be able to concretize the public policy of prevention of accidents at work, with a view to prevent negligence, recklessness or malpractice of companies in order to achieve a safe and sound environment.

KEYWORDS: ACCIDENTWORK. OCCUPATIONALDISEASES. SHARES REGRESSIVE. INSS.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Advocacia Geral da União**. Disponível em: <www.agu.gov.br> Acesso em: 28/08/2014.

_____. **Cartilha de Atuação nas Ações Regressivas Acidentárias**. Brasília:

_____. **Previdência Social**. Disponível em: <www.previdenciasocial.gov.br>. Acesso em: 22 set. 2014.

_____. **Vade Mecum Legislação selecionado para OAB e Concursos**. 3^a. ed. rev., ampl. e atual.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

CONSULTOR JURÍDICO. **INSS entra com ação contra motorista que causa acidente**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-nov-03/inss-entra-acao-regressiva-motorista-causa-acidente-acesso>>. Acesso em: 22/09/14



GUEDES, José Antonio Cúgula; GUEDES, Carlos Eduardo Paletta; MORAES, Suzana Maria Paletta Guedes. **Curso Prático de direito do trabalho e CLT**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2010.

MACIEL, Fernando. **Ações regressivas acidentárias**. São Paulo: LTR, 2010

PULINO, Daniel. Acidente do Trabalho: ação regressiva contra as empresas negligentes quanto à segurança e à higiene do trabalho. **Revista da procuradoria geral do INSS**, Brasília, v.3, n.1, p.64-81. Abr./jun. 1996.

REVISTA LTR. São Paulo: ano 76, março de 2012

REVISTA LTR. São Paulo: ano 76, abril de 2012

REVISTA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Brasília: ano II, Nº2, Janeiro-Abril de 2012.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário esquematizado**. 2ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

TANAKA, Eduardo. **Resumo de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ÚLTIMO SEGUNDO. **Governo vai à justiça para que motorista bêbado pague despesas com pensões**. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/governo-vai-a-justica-para-que-motorista-bebado-pague-despesas-com-pensoes/n1597352096525.html>>. Acesso em: 22/09/2014

ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. **A ação regressiva acidentária como instrumento de tutela do meio ambiente do trabalho**. São Paulo: LTr, 2012.