

AS AÇÕES REGRESSIVAS PREVIDENCIÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO E COMBATE ÀS CONDUTAS ILÍCITAS

Matheus Amancio Delfino

RESUMO

Este artigo apresenta uma abordagem sobre as Ações Regressivas Previdenciárias como instrumento de recomposição do déficit ao patrimônio público advindos de condutas ilícitas pelo pagamento de benefícios sociais às vítimas ou seus dependentes. E principalmente a análise das referidas ações como mecanismo de prevenção e combate da perpetuação do número de vítimas provenientes de acidentes do trabalho, trânsito e feminicídios.

Palavras-chave: Ações Regressivas Previdenciárias. Prevenção. Acidentes do Trabalho. Acidentes de Trânsito. Feminicídios.

ABSTRACT

This paper presents an approach on Regressive Stocks Social Security as a tool for restoration of the deficit arising from the unlawful conduct of public assets to pay social benefits to the victims or their dependents. And especially the analysis of such shares as a mechanism for preventing and combating the perpetuation of casualties from accidents at work, road and femicide.

Keywords: Regressive social security lawsuits. Prevention. Accident. Traffic Accidents. Femicide.

INTRODUÇÃO

O cenário nacional em relação à acidentes do trabalho, acidentes de trânsito e feminicídios apresenta números alarmantes na perda de vidas, na incapacidade de trabalhadores, bem como no desamparo familiar dos dependentes, gerando efeitos não só para economia como também para o desenvolvimento social brasileiro.

Segundo o Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho – AEAT, da Previdência Social, no ano de 2012 foram registrados 705.239 acidentes do trabalho, e no ano anterior, em 2011, 720.629. Houve uma pequena redução, mas o total de acidentes do trabalho continua acima dos 700 mil por ano, mantendo o sentimento de preocupação. O número de trabalhadores mortos em 2012 foi de 2.731, e os que ficaram permanentemente incapacitados para o trabalho foram 14.755 trabalhadores.

Esse número assustador de acidentes do trabalho no Brasil gera para o INSS, um custo altíssimo, no pagamento de benefícios acidentários e aposentadorias especiais decorrentes de inadequadas condições ambientais do trabalho.

A título de informação, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS, em setembro de 2013, o INSS gastou o equivalente a R\$ 733.638.248,00 (setecentos e trinta e três milhões, seiscentos e trinta e oito mil e duzentos e cinquenta e oito reais), com benefícios de natureza acidentária.

Outra matéria angustiante para o Brasil, os acidentes de trânsito tem causado muitas vítimas. Segundo dados da Organização Mundial da Saúde – OMS, o Brasil ocupa a 5ª posição entre os países onde mais ocorrem acidentes de trânsito fatais, atrás apenas da Índia, China, Estados Unidos e Rússia.

De acordo com o DNIT e a Polícia Rodoviária Federal, no ano de 2010, ocorreram nas estradas federais brasileiras, 180.742 acidentes, com 6.986 mortos. Já os dados do seguro DPVAT, que consolida as informações sobre indenizações liquidadas por acidentes de trânsito de um modo geral (rodovias federais, estaduais, municipais etc), indicam que, no ano de 2010, ocorreram 50.780 indenizações por mortes. Apesar da despesa efetiva suportada pelo erário, estima-se que anualmente o impacto seja de 8 bilhões de reais.

Outra questão que exige muita atenção é a violência doméstica contra a mulher. De acordo com o IPEA, no Brasil, entre 2001 a 2011, estima-se que ocorreram mais de 50 mil feminicídios (mortes de mulheres), em média 5.664 mortes por ano, 472 mortes por mês, 15 mortes por dia, e uma morte a cada uma hora e meia.

Segundo o Centro Feminista de Estudos e Assessoria para Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (CFMEMEA), o Brasil está em 13º no ranking internacional de homicídios contra mulheres.

Tais crimes, evidentemente, ocasionam significativo impacto no Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS. Além disso, resultam em significativo impacto social, em razão da perda de vidas e da incapacidade provocada em milhares de mulheres.

Assim, com intuito de contribuir para a mudança desses trágicos cenários, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, vem ajuizando ações regressivas previdenciárias, como instrumento de ressarcimento dos gastos públicos e também para inibir condutas ilícitas que afetam negativamente toda a sociedade brasileira.

1 AÇÕES REGRESSIVAS PREVIDENCIÁRIAS

1.1 Conceito

Nos termos do art. 2º da ¹Portaria Conjunta PGF/PFE-INSS nº 06/2013, considera-se ação regressiva previdenciária: “a ação que tenha por objeto o ressarcimento ao INSS de despesas previdenciárias determinadas pela ocorrência de atos ilícitos”.

Assim, Ação Regressiva Previdenciária é a ação proposta pelo INSS por intermédio da PGF, cujo objetivo é o pedido de ressarcimento das despesas realizadas com prestações sociais, concedidas em face de atos ilícitos genericamente considerados, como instrumento de punitivo pedagógico voltadas à prevenção de acidentes do trabalho, de trânsito e ilícitos em geral.

1.2 Fundamentos

1.2.1 Constitucionais

1.2.1.1 Direitos Sociais

Art 7º, XXII e XXXVIII, CF/88:

¹ Portaria Conjunta PGF/PFE-INSS nº 06/2013, artigo 2º.

²Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

³XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;

1.2.1.2 Princípios Constitucionais Previdenciários

O equilíbrio financeiro e atuarial.

Noções gerais

- a) Equilíbrio financeiro (suficiência);
- b) Equilíbrio atuarial (avaliação do risco);

O sistema de proteção social representado pela Previdência Social foi concebido, a rigor partindo-se da premissa de que as normas de Segurança e Medicina do Trabalho fossem cumpridas. Neste sentido é o entendimento do seguinte dispositivo Constitucional:

⁴Art. 201. § 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

1.2.2 Infraconstitucionais

1.2.2.1 Código Civil Brasileiro

⁵Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

² Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 7º, inciso XXII.

³ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 7º, inciso XXXVIII.

⁴ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 201, § 10.

⁵ Código Civil Brasileiro, Lei nº 10.406/2002, artigo 186.

1.2.2.2 Art. 120 da ⁶Lei 8.213/91

“Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá AÇÃO REGRESSIVA contra os responsáveis”.

1.2.2.3 Dec. 3.048/99

Art. 341

“Nos casos de negligência quanto às normas de segurança e saúde do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva, a previdência social proporá ação regressiva contra os responsáveis.”

1.3 Espécies

De acordo com o art. 4º da referida ⁷Portaria, há três espécies de ilícitos que podem ensejar o ajuizamento de uma ação regressiva previdenciária. São eles:

a) O descumprimento de normas de saúde e segurança do trabalho que resultar em acidente do trabalho, o que dá ensejo à AÇÃO REGRESSIVA ACIDENTÁRIA;

b) Cometimento de crimes de trânsito na forma do Código de Trânsito Brasileiro, o que dá ensejo à AÇÃO REGRESSIVA DE TRÂNSITO;

c) O cometimento de ilícitos penais dolosos que resultarem em lesão corporal, morte ou perturbação funcional, o que nos casos de violência doméstica dará ensejo à AÇÃO REGRESSIVA MARIA DA PENHA.

1.3.1 Ação Regressiva Acidentária

Pressupostos

⁶ Lei 8213/91, artigo 120 e 121.

⁷ Portaria Conjunta PGF/PFE-INSS nº 06/2013, artigo 4º.

a) Acidente do trabalho sofrido por um segurado do INSS:

O acidente do trabalho, por definição dos artigos 19 e 20 da ⁸Lei nº 8.213/91, é o ocorrido pelo exercício do trabalho a serviço da empresa (ex. queda de andaime, choque elétrico, asfixia por produto químico etc.), bem como a doença ocupacional produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade (ex. doença adquirida por operador de raio-x, silicose etc.), ou em função de condições especiais em que o trabalho é realizado (ex. LER-DORT, perda auditiva induzida pelo ruído-PAIR etc).

b) Despesa Previdenciária:

Nos termos do art. 3º da ⁹Portaria Conjunta PGF/PFE-INSS nº 06/2013, “Consideram-se despesas previdenciárias ressarcíveis as relativas ao pagamento, pelo INSS, de pensão por morte e de benefícios por incapacidade, bem como aquelas decorrentes do programa de reabilitação profissional”.

c) Negligência do empregador quanto ao cumprimento e à fiscalização das normas de segurança e saúde do trabalho:

O acidente de trabalho e a concessão de uma prestação social acidentária não autorizam, por si só, a propositura da ação regressiva. É necessário que a pretensão de ressarcimento esteja fundada em elementos que demonstrem a culpa da empresa quanto ao cumprimento e à fiscalização das normas de segurança e saúde do trabalho, indicadas para a proteção individual e coletiva dos trabalhadores.

A culpa quanto ao cumprimento dos comandos normativos pertinentes à proteção do trabalhador também pode advir da omissão dos responsáveis, pois esses compete munir os trabalhadores com os equipamentos de proteção adequados ao risco de cada atividade, bem como zelar pela sua efetiva utilização, instruindo, exigindo e fiscalizando o seu correto manejo.

⁸ Lei nº 8213/91, artigo 19 e 20.

⁹ Portaria Conjunta PGF/PFE-INSS nº 06/2013, artigo 3º.

1.3.2 Ação Regressiva de Trânsito

Pressupostos:

- a) Acidente de trânsito que vitime um segurado do INSS:

De acordo com a definição do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, acidente de trânsito é todo “evento não intencional, envolvendo pelo menos um veículo, motorizado ou não, que circula por uma via para trânsito de veículos”.

Outro conceito importante entende como todo acontecimento desastroso, casual ou não, tendo como consequências danos físicos ou materiais, envolvendo veículos, pessoas e/ou animais nas vias públicas.

Para viabilizar uma ação regressiva de trânsito é imprescindível que esse sinistro vitime um segurado do INSS.

- b) Despesa previdenciária;

- c) Culpa do causador do acidente, consubstanciado na afronta a algum dispositivo previsto no Código de Trânsito Brasileiro:

O acidente deve resultar de uma conduta ilícita, tipificada pela afronta a algum dispositivo contido no Código de Trânsito Brasileiro.

1.3.3 Ação Regressiva Maria da Penha

Pressupostos

- a) Ato de violência doméstica e/ou familiar que vitime uma segurada do INSS:

A violência doméstica e familiar contra a mulher é definida pela ¹⁰Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, como sendo qualquer ação ou omissão que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial no âmbito da unidade doméstica, da família ou de qualquer íntima de afeto (art. 5º).

O ato de violência contra a mulher, que poderá vir a dar ensejo a uma ação regressiva, será primordialmente a violência física ou sexual, que acarrete o afastamento do trabalho ou a morte e resulte no pagamento de despesas previdenciárias.

Para viabilizar uma ação regressiva Maria da Penha é imprescindível que o ato de violência doméstica e/ou familiar vitime uma segurada do INSS.

b) Despesa previdenciária;

c) Ação que cause morte ou lesão, consubstanciada na afronta a algum dispositivo da Lei nº 11.340:

O ato de violência deverá ser enquadrado em uma das formas previstas no art. 5º da Lei Maria da Penha. Para o ajuizamento da referida ação é necessária a comprovação do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado (lesão ou morte) gerador do benefício previdenciário.

d) Inexistência de convivência da vítima com o agressor:

Só poderão ser ajuizadas as ações em que a vítima esteja separada do agressor (não só de direito, mas de fato) ou, em casos de morte, que o agressor não tenha a guarda dos filhos.

1.4 Objetivos

¹⁰ Lei nº 11340/2006, artigo 5º.

A ação regressiva previdenciária possui dois importantes objetivos. O primeiro, de caráter explícito, é a recuperação dos gastos suportados pelo INSS com as prestações sociais implementadas nos casos de ilícitos. O segundo, de caráter implícito, é servir de medida punitivo-pedagógica que contribua para a concretização das políticas públicas, notadamente aquelas voltadas à prevenção de acidentes do trabalho, de trânsito e ilícitos em geral, com ênfase para os casos de violência doméstica.

a) Ressarcimento da despesa previdenciária

Com o manejo da ação regressiva previdenciária, o INSS busca a recuperação dos gastos com as prestações sociais, bem como a proteção da integridade econômica e atuarial do fundo previdenciário destinado à execução das políticas do Regime Geral de Previdência Social, o qual, com efeito, não foi concebido para custear a concessão precoce e extraordinária de prestações previdenciárias, originadas de ilícitos.

b) Medida punitivo-pedagógica

O caráter punitivo-pedagógico da medida consiste na percepção de que o investimento em ações de prevenção de acidentes do trabalho, a observância às regras de trânsito, bem como à legislação penal, notadamente os preceitos que tutelam a vida e a integridade física das pessoas, é forma importante de se evitar futuras condenações de ressarcimento pelos danos causados por tais condutas ilícitas.

2 A CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 120 DA LEI Nº 8213/91

A questão mais polêmica suscitada acerca das ações regressivas previdenciárias, está na inconstitucionalidade do artigo 120 da Lei de Benefícios, sob o argumento de que em casos de acidentes do trabalho com o pagamento do SAT (seguro acidente do trabalho) a empresa estaria eximida de ser condenada a indenizar o INSS pelos benefícios pagos ao segurado acidentado.

Inicialmente, é importante registrar que o pagamento do seguro acima mencionado é uma obrigação tributária, que tem como fato gerador a atividade desenvolvida pela empresa contribuinte, não possuindo qualquer ligação com a ocorrência do acidente de trabalho.

A empresa, portanto, é obrigada a pagar o SAT independentemente da efetiva ocorrência de um acidente de trabalho.

As receitas decorrentes do pagamento de SAT ajudarão a custear benefícios pagos em razão de acidentes do trabalho, mas isso não afasta a responsabilidade de a empresa indenizar os valores pagos pelo INSS no caso de dolo ou culpa.

Isso porque a responsabilidade tributária (recolhimento do SAT) é independente da civil (ressarcimento).

Ademais, o SAT visa amparar o pagamento de benefícios em acidente de trabalho fortuitos, em que não há a presença de dolo ou culpa da empresa, enquanto a ação regressiva acidentária visa recompor o patrimônio público desfalcado por uma conduta dolosa ou culposa da empresa.

Entendimento contrário estaria chancelando a tese de que pelo simples fato de se recolher o SAT o empregador teria carta branca para descumprir regras de proteção ao trabalhador, dando ensejo, de forma dolosa ou culposa, a diversos acidentes do trabalho, sem a necessidade de recompor o patrimônio público lesado pelos pagamentos de benefícios em virtude de sua conduta ilícita.

O próprio Superior Tribunal de Justiça já atestou a possibilidade jurídica de tal ação regressiva:

¹¹ PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. PRODUÇÃO DE PROVAS. NECESSIDADE. REEXAME PROBATÓRIO.

¹¹ REsp. n. 614847/RS. Rel.: Min. Félix Fischer. Julgado em: 18/09/2007. Publicado: DJ 22.10.2007 p. 344. 5a Turma.

VIOLAÇÃO AO ART. 178, § 6º, II, DO CÓDIGO CIVIL/1916. FALTA DE PERTINÊNCIA ENTRE O DISPOSITIVO LEGAL E A MATÉRIA OBJETO DO RECURSO. SÚMULA Nº 284/STF. ACIDENTE DO TRABALHO. NEGLIGÊNCIA DA EMPRESA COMPROVADA. AÇÃO REGRESSIVA. POSSIBILIDADE. ART. 120 DA LEI Nº 8.213/91. COMPROVAÇÃO DA CULPA. SÚMULA 07/STJ.I - A verificação da necessidade da produção de novas provas, o que impediria o juiz de proferir o julgamento antecipado da lide, é, in casu, inviável diante da necessidade de reexame do conjunto fático-probatório (Súmula 07/STJ).II - É inadmissível o recurso especial, interposto pela alínea "a" do permissivo constitucional, quando o dispositivo legal tido por violado não guarda pertinência com a matéria tratada no recurso. Precedentes.III - Nos termos do art. 120 da Lei nº 8.213/91, no caso de acidente de trabalho em que restou comprovada a negligência da empresa quanto à adoção das normas de segurança do trabalho, cabível ação regressiva pela Previdência Social. Precedentes.IV - Tendo o e. Tribunal a quo, com base no acervo probatório produzido nos autos, afirmado expressamente que a culpa pela ocorrência do sinistro seria da empresa, a análise da questão esbarra no óbice da Súmula 07/STJ.

Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido (REsp. n. 614847/RS. Rel.: Min. Félix Fischer. Julgado em: 18/09/2007. Publicado: DJ 22.10.2007 p. 344. 5ª Turma).

Este foi um dos primeiros julgamentos neste sentido, atualmente todas as modalidades de ações regressivas previdenciárias estão em total consonância com as normas constitucionais e infraconstitucionais, principalmente pela sua função pedagógica-social.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante o exposto, conclui-se que as ações regressivas previdenciárias tornaram-se importantes instrumentos de recomposição do patrimônio público lesado pelo pagamento de benefícios aos segurados acidentados ou seus dependentes.

Ademais, o ajuizamento dessas ações possui uma função pedagógica importantíssima, na medida em que visam coibir, inclusive de forma preventiva, que as empresas violem normas de segurança do trabalho, afrontando assim o direito fundamental à saúde, inclusive no ambiente laboral.

Principalmente pelas excessivas vítimas advindas desses atos ilícitos.

Conforme visto, referidas ações, fundadas nos artigos 120 e 121 da Lei 8213/91 possuem total amparo constitucional, traduzindo-se em medidas que garantem, por via reflexa, a observância e o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Outrossim, referidas ações também têm por escopo evitar a violação ao princípio do equilíbrio financeira e atuarial da Seguridade Social, afastando um ônus significativo aos já combalidos cofres da Previdência Social.

Portanto, visando a mudança nos números de vítimas e ao ressarcimento dos cofres públicos, essas ações são instrumentos imprescindíveis para combater e prevenir essas condutas ilícitas.

REFERÊNCIAS

DA 2ª REGIÃO, TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL – jurisprudências extraídas dos sites do Tribunal Regional Federal da 4ª Região: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/>

DE JUSTIÇA, SUPERIOR TRIBUNAL – jurisprudências extraídas do site do Superior Tribunal de Justiça: <http://www.stj.jus.br/portal/site/STJ>

DE SANCTIS JUNIOR, RUBENS JOSÉ KIRK – Artigo Jurídico: **Ação Regressiva acidentária movida pelo INSS e suas principais controvérsias.**

GERAL DA UNIÃO, ADVOCACIA – **Cartilha de atuação nas Ações Regressivas Previdenciárias** – ano de 2013.

HORVATH JUNIOR, MIGUEL – **Direito Previdenciário** – 6ª edição – Editora Quartier Latin.

LEITÃO, ANDRÉ STUART – **Manual de Direito Previdenciário** – São Paulo: Saraiva, 2013, p. 688-691.

MACIEL, FERNANDO – Artigo Jurídico Publicado em Janeiro de 2013 no sítio: <http://jus.com.br/artigos/23511/acoes-regressivas-do-inss#1x223IHu2qEfM>.

NORMATIVOS, ATOS - extraído dos sítio www.planalto.gov.br.