

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MEQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

LARISSA SOLDATE CORREIA

**AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS SOB A PERSPECTIVA
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DA RESPONSABILIDADE CIVIL**

FRANCA

2015

LARISSA SOLDATE CORREIA

**AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS SOB A PERSPECTIVA
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DA RESPONSABILIDADE CIVIL**

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas normativos e fundamentos da cidadania.

**Orientadora: Profa. Dra. Juliana Presotto
Pereira Netto**

FRANCA

2015

Correia, Larissa Soldate.

Ações regressivas acidentárias sob a perspectiva da previdência social e da responsabilidade civil / Larissa Soldate Correia. – Franca : [s.n.], 2015.

219 f.

Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientador: Juliana Presotto Pereira Netto

1. Direito previdenciário. 2. Saúde do trabalhador. 3. Responsabilidade civil. I. Título.

CDD – 341.6

LARISSA SOLDATE CORREIA

**AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS SOB A
PERSPECTIVA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DA
RESPONSABILIDADE CIVIL**

Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas normativos e fundamentos da cidadania.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Profa. Dra. Juliana Presotto Pereira Netto

1º Examinador: _____

Prof. Dr. Victor Hugo de Almeida, UNESP-Franca

2º Examinador: _____

Prof. Dr. Wagner Balera, PUC-SP

Franca, 24 de setembro de 2015.

*Dedico este trabalho aos meus pais,
Sueli Regina Soldate Wendling e
Marcius Vinicius G. Correia,
e ao Vinicius C. Gagliardo,
meu amor.*

CORREIA, Larissa Soldate. **Ações regressivas acidentárias sob a perspectiva da previdência social e da responsabilidade civil.** 2015. 219 f. Dissertação (Mestre em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2015.

RESUMO

A proteção à saúde do trabalhador é objeto de diversas normas de segurança e proteção relacionadas ao meio ambiente do trabalho. Quando desrespeitadas pelos empregadores, podem ensejar indenizações na esfera cível ao obreiro, aplicação de multas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ajuizamento de ações civis públicas por iniciativa do Ministério Público do Trabalho e cobrança regressiva dos valores gastos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com as prestações concedidas aos segurados acidentados. Tal cobrança de iniciativa desta autarquia previdenciária foi instituída pelo artigo 120 da Lei nº 8.213/1991, é concretizada por meio da propositura das ações regressivas acidentárias (ARAs) e constitui o objeto central desta pesquisa. De maneira mais específica, este estudo tem como objetivo precípuo a análise da compatibilidade das ARAs com o modelo previdenciário brasileiro, marcado por repartição, solidariedade quanto ao risco social e pluralidade da fonte de custeio. Para o alcance deste propósito serão utilizados como base os princípios e regras que compõem o Regime Geral da Previdência Social e os institutos típicos da responsabilidade civil passíveis de aplicação na seara pública. Pretende-se, ainda, averiguar se as ARAs são o instrumento jurídico mais adequado e eficaz para alcançar as finalidades propostas: a punitiva-ressarcitória e a preventiva-pedagógica. Por se tratar de matéria controversa, outros aspectos materiais e processuais vinculados às ARAs serão abordados nesta pesquisa, tais como: natureza jurídica, competência, prescrição, ônus probatório, constituição de capital, propositura contra as micro e pequenas empresas e nos casos de responsabilidade objetiva do empregador. Será ainda analisada a legitimidade passiva dessas ações nos casos de violência doméstica, em condenação pela Lei Maria da Penha, e de acidentes automobilísticos.

Palavras-chave: ação regressiva acidentária. saúde do trabalhador. seguro social. responsabilidade civil do empregador.

ABSTRACT

The protection of workers' health is the subject of several rules about security and protection related to the work environment. When disregarded by employers, may give rise to indemnifications in the civil sphere to the worker, imposition of fines by the Ministério do Trabalho e Emprego, filing of class actions initiated by the Ministério Público do Trabalho and regressive collection of the amounts spent by the Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) with the benefits granted to the injured worker. This collection of Social Security autarchy's initiative, established under Article 120, from the Law No. 8.213/1991, is achieved through the filing of the accident actions to recover (ARAs) and constitutes the core object from this research. More specifically, this study aims to analyze the compatibility of the ARAs with the Brazilian social security model, characterized by division, solidarity as to the social risk and plurality of the funding sources. To achieve this purpose will be used as basis the principles and rules governing the Regime Geral da Previdência Social and the typical institutes of civil liability likely to be applied in the public area. Furthermore, it is intended to ascertain if ARAs are the most appropriate and effective legal instrument to achieve its purposes: the punitive- indemnifying and the preventive-pedagogical. As it is a controversial matter, other material and procedural aspects linked to the ARAs will also be covered in this research, such as: legal nature, jurisdiction, statute of limitation, evidential burden, capital formation, proposal of legal action against micro and small enterprises and in cases of strict liability of the employer, in addition to the passive legitimacy of these actions in cases of domestic violence, on conviction by Maria da Penha's Law, and automobile accidents.

Keywords: accident action to recover. worker's health. social security. civil liability of the employer.

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ARAs	Ações Regressivas Acidentárias
Art.	Artigo
CAP	Caixa de Aposentadoria e de Pensão
CNAE	Classificação Internacional de Atividade Econômica
CID	Classificação Internacional de Doenças
CC	Código Civil
CPC	Código de Processo Civil
CTN	Código Tributário Nacional
CIPA	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
CAT	Comunicação de Acidente do Trabalho
CNPS	Conselho Nacional da Previdência Social
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CF	Constituição Federal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EPC	Equipamento de Proteção Coletiva
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FAP	Fator Acidentário de Prevenção
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensões
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MPT	Ministério Público do Trabalho
NTEP	Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário
NR-MTE	Norma Regulamentadora do Ministério do Trabalho e Emprego

NEARP	Núcleo de Estudos de Ações Regressivas Previdenciárias
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
PGF	Procuradoria Geral-Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PCMSO	Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional
PPRA	Programa de Prevenção de Riscos Ambientais
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPS	Regulamento da Previdência Social
RAT	Riscos Ambientais do Trabalho
SAT	Seguro de Acidente do Trabalho
SESMT	Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TJ	Tribunal de Justiça
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 O DIREITO À SAÚDE COMO FORMA DE PROTEÇÃO AO TRABALHADOR	17
1.1 Saúde do trabalhador: um direito social	17
1.2 Meio ambiente laboral.....	24
<i>1.2.1 Princípios ambientais aplicados às relações laborais</i>	<i>31</i>
1.3 Acidentes laborais	35
1.4 Formas de proteção ao meio ambiente laboral	40
<i>1.4.1 Práticas preventivas: preservação à saúde do trabalhador</i>	<i>40</i>
<i>1.4.1.1 As práticas preventivas e a realidade social brasileira</i>	<i>44</i>
<i>1.4.2 Repressão estatal diante da insalubridade labor-ambiental.....</i>	<i>46</i>
<i>1.4.2.1 Ministério Público do Trabalho</i>	<i>46</i>
<i>1.4.2.2 Ministério do Trabalho e Emprego.....</i>	<i>48</i>
<i>1.4.2.3 Da responsabilidade estatal quanto à fiscalização.....</i>	<i>51</i>
CAPÍTULO 2 A RESPONSABILIDADE SOCIAL NA REPARAÇÃO DO DANO ACIDENTÁRIO	54
2.1 Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	54
2.2 Da atuação das empresas à responsabilidade estatal: a perpetuação do desequilíbrio financeiro-atuarial e a má-gestão previdenciária.....	58
2.3 A atual proteção previdenciária brasileira: modelo de repartição e solidariedade do risco social	62
2.4 Custeio da previdência social sob o aspecto dos princípios constitucionais.....	69
<i>2.4.1 Contribuições sociais</i>	<i>77</i>
<i>2.4.2 Custeio específico dos benefícios acidentários e o risco profissional</i>	<i>82</i>
CAPÍTULO 3 RESPONSABILIDADE CIVIL APLICADA AO EMPREGADOR.....	90
3.1 Do desamparo do trabalhador ao acúmulo da indenização previdenciária e cível....	90
3.2 Obrigação de indenizar prevista no Código Civil	93
3.3 Aspecto subjetivo do ato ilícito: quando o empregador age com dolo ou culpa.....	97
3.4 Atividades de risco e responsabilidade objetiva nas relações laborais.....	104

3.5 Nexa de causalidade	113
3.6 Dano.....	116
3.6.1 <i>Dano material.....</i>	117
3.6.1.1 Dano emergente.....	117
3.6.1.2 Lucros cessantes	118
3.6.1.3 Perda de uma chance	121
3.6.2 <i>Dano moral.....</i>	122
3.6.3 <i>Dano estético.....</i>	126
CAPÍTULO 4 AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS AJUIZADAS PELO INSS128	
4.1 Algumas controvérsias sobre as ações regressivas acidentárias	128
4.1.1 <i>Natureza jurídica das ações regressivas acidentárias ajuizadas pelo INSS.....</i>	131
4.1.2 <i>Competência.....</i>	133
4.1.3 <i>Prescrição.....</i>	139
4.1.4 <i>Ônus probatório</i>	143
4.1.5 <i>Constituição de capital.....</i>	146
4.1.6 <i>Micro e pequenas empresas</i>	148
4.1.7 <i>A responsabilidade objetiva nas relações laborais e as ações regressivas acidentárias</i>	150
4.2 Ações regressivas acidentárias sob as perspectivas semântica, sistemática e teleológica	151
4.2.1 <i>Análise das ações regressivas acidentárias por meio do art. 120 da Lei nº 8.213/91..</i>	156
4.2.1.1 <i>Legitimidade passiva: a ilegalidade das demandas propostas contra terceiros estranhos à relação laboral</i>	163
4.2.2 <i>A incompatibilidade das ações regressivas acidentárias com o sistema previdenciário brasileiro.....</i>	168
4.2.3 <i>Validade do art. 120 da Lei nº 8.213/91.....</i>	178
4.2.4 <i>Finalidades das ações regressivas acidentárias</i>	182
4.2.4.1 <i>Finalidade punitiva-ressarcitória</i>	182
4.2.4.2 <i>Finalidade preventiva-pedagógica.....</i>	186
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	191
REFERÊNCIAS	200

INTRODUÇÃO

Em março de 2015, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região confirmou a sentença proferida pelo Juiz Bruno Brum Ribas, da 4ª Vara Federal de Porto Alegre/RS, pela qual uma empresa avícola foi condenada ao ressarcimento dos cofres previdenciários quanto aos valores despendidos com 111 benefícios acidentários, concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) aos seus empregados, em especial ocupantes do cargo de abatedor, que desenvolveram lesões por esforço repetitivo nos membros superiores em razão das inadequadas condições ambientais de trabalho a que eram submetidos.¹

Esta é apenas uma das mais de quatro mil ações regressivas acidentárias ajuizadas pelo INSS contra os empregadores que, em desrespeito às normas de proteção e segurança labor-ambientais, causaram danos incapacitantes aos trabalhadores a eles vinculados (BRUNO, 2015).² A atuação da autarquia previdenciária se ampara em expressa previsão legal, conforme o art. 120 da Lei nº 8.213/91 (BRASIL, 1991), que assim dispõe: “Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.” Essas normas de proteção são previstas, em especial, na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e nas Normas Regulamentadoras editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (NR-MTE).

Mais especificamente, em 1991 as Leis nº 8.212³ e 8.213⁴ (BRASIL, 1991) trouxeram inovações ao sistema previdenciário brasileiro, ao ampliar as garantias sociais vinculadas a esse direito e estabelecer uma nova obrigação ao INSS: cobrar regressivamente os valores despendidos com benefícios e serviços concedidos aos segurados acidentados em decorrência do desrespeito às normas de segurança e higiene do trabalho. À autarquia previdenciária criada para gerir o seguro social no Brasil - INSS - caberia, basicamente, uma dupla função: concessão de benefícios e serviços aos segurados incapacitados para o exercício das atividades laborais e cobrança regressiva dos valores gastos com essas prestações aos empregadores responsáveis pelos infortúnios que acometeram os trabalhadores acidentados.

¹ Apelação cível nº 5054054-96.2012.4.04.7100, julgada em 24/04/2015, interposta diante da sentença proferida, em 28/08/2013, no processo originário nº 5054054-96.2012.4.04.7100, ajuizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, perante a 4ª Vara da Justiça Federal de Porto Alegre, contra Doux Frangosul S/A Agro Avícola Industrial. Em 27/07/2015, foram recebidos os Recursos Especial e Extraordinários interpostos pela empresa Ré.

² Número de demandas veiculado pela própria autarquia previdenciária.

³ Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências.

⁴ Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

Este será o objeto de estudo desta pesquisa: as ações regressivas acidentárias (ARAs) instituídas pelo art. 120 da Lei nº 8.213/1991 e ajuizadas pelo INSS, por meio da atuação da Procuradoria-Geral Federal (PGF) contra os responsáveis pelo descumprimento das normas de segurança e proteção à saúde do trabalhador. De modo mais preciso, o objetivo principal deste trabalho será a análise da compatibilidade entre as ações regressivas acidentárias e a previdência social brasileira, instituída, entre outros princípios, com base no modelo de repartição, na solidariedade do risco social, no caráter obrigatório e na pluralidade de sua fonte de custeio. Nesta abordagem, serão também levados em consideração os preceitos gerais da responsabilidade civil que se aplicam às relações que envolvem a Administração Pública, haja vista essas demandas exigirem a concretização de um ato ilícito do empregador que gere danos incapacitantes, de ordem física ou psíquica, ao trabalhador e dispêndio aos cofres previdenciários, de modo a ocasionar o direito de regresso.

Para isso, pretende-se examinar, no primeiro capítulo, as questões atinentes à saúde como forma de proteção ao trabalhador, a fim de compreender quais são as práticas preventivas que, por lei, os empregadores devem observar, ou seja, quais são as normas sanitárias que, uma vez descumpridas, ensejam a propositura das ARAs em caso de acidente de trabalho. Assim, é importante refletir sobre o objeto protegido por este conjunto normativo - a saúde do trabalhador -, bem como sobre as situações em que ele é violado, ou seja, em que se concretizam os acidentes típicos do trabalho e as doenças ocupacionais.

Ao lado do estudo sobre o conjunto normativo que visa a prevenir a saúde do trabalhador, ainda no primeiro capítulo será conferido destaque à análise do meio ambiente do trabalho, elaborada em torno de suas dimensões, particularidades e dos princípios que o regem. Tal investigação é parte essencial para o entendimento dos pressupostos que fundamentam a instituição das ARAs, pois não basta compreender quais normas preventivas foram ignoradas pelo empregador, é igualmente importante a análise do local onde essas disposições legais deveriam ser colocadas em prática. Por fim, propõe-se questionar a responsabilidade do Estado perante a prevenção da segurança e higiene labor-ambiental, uma vez que é seu dever, conforme previsto em lei, fiscalizar a atuação das empresas e as punir em caso de transgressão das normas legais que garantem estes direitos sociais.

A propositura destas demandas também exige que o acidente sofrido pelo trabalhador tenha sido incapacitante, ainda que temporariamente, de modo a ensejar o pagamento de algum benefício ou a prestação de um serviço pelo INSS. Por essa razão, no segundo capítulo pretende-se destacar a atuação desta autarquia previdenciária diante da ocorrência de algum sinistro ou doença que acometa seus segurados, já que os gastos decorrentes da atuação do

seguro social serão justamente aqueles cobrados regressivamente dos empregadores responsáveis pelos acidentes. Dessa forma, serão estudados os seguintes benefícios concedidos aos segurados acidentados ou a seus dependentes nos casos de falecimento: auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez e pensão por morte; além dos serviços sociais e da habilitação/reabilitação profissional.

Neste segundo capítulo, serão ainda abordadas as principais características do sistema previdenciário brasileiro, marcado pelo modelo de repartição, pela obrigatoriedade e pela solidariedade quanto ao risco social, entre outros; esta análise se debruçará sobre as regras e princípios previstos no texto constitucional e nas principais leis previdenciárias. Além das características centrais da previdência brasileira, será abordada sua forma de custeio, com destaque não apenas para os princípios peculiares a esta relação securitária, mas também para as contribuições sociais como um todo e, em especial, as contribuições destinadas ao custeio dos acidentes laborais - SAT/RAT e FAP. Esta abordagem é fundamental para analisar profundamente as ARAs, pois é a partir da compreensão do modelo previdenciário aplicado atualmente no Brasil que se pode afirmar se as ações regressivas acidentárias são ou não compatíveis com o seguro social.

Para que o INSS cobre regressivamente os valores despendidos, o empregador deve ter cometido um ato ilícito, ou seja, ter sido responsabilizado por desrespeitar as normas de proteção à saúde do trabalhador, estudadas no primeiro capítulo. Faz-se, então, necessária uma abordagem dos aspectos subjetivos e objetivos do ato ilícito, com ênfase na análise de elementos como o dolo, a culpa e a responsabilidade civil objetiva decorrente de atividade de risco. Esse ato ilícito, por sua vez, deve ter causado um dano ao trabalhador que o incapacite para o trabalho e, conseqüentemente, lhe dê o direito a receber algum benefício previdenciário, o que demanda uma avaliação do dano que tenha acometido o obreiro, seja esse material, moral ou estético. Por fim, deve haver um nexo de causalidade entre a conduta culposa do empregador e a lesão gerada ao empregado, o que direcionará as reflexões para as questões relacionadas ao nexo causal, tendo-se como base os aspectos típicos da responsabilidade civil. Em vista disso, o terceiro capítulo atentará, justamente aos tópicos voltados à responsabilidade civil, em especial ao ato ilícito, ao nexo de causalidade e aos danos.

Após analisadas as normas de proteção à saúde do trabalhador, o que configura o ambiente de trabalho, as características centrais do seguro social brasileiro e os principais instrumentos jurídicos que compõem a responsabilidade civil, será possível contrapor as ações regressivas acidentárias ao sistema previdenciário instituído no Brasil após o estabelecimento

do Instituto Nacional do Seguro Social, no início da década de 1990. A metodologia que será empregada nesse estudo das ações regressivas acidentárias resulta de uma perspectiva hermenêutica do direito, ou seja, da utilização de certas regras interpretativas para a análise das normas jurídicas. Apoiando-se na premissa de que a existência de expressa previsão legal acerca de determinado instituto jurídico não significa, necessariamente, que a sua obrigatoriedade possa ser plenamente legítima, pretende-se questionar as ações regressivas acidentárias por meio do seguinte conjunto de métodos interpretativos: semântico⁵, sistemático⁶ e teleológico⁷.

Inicialmente, será realizada uma interpretação terminológica do art. 120 da Lei nº 8.213/91, com o objetivo de analisar o texto em si, de modo a apreender o exato sentido das expressões nele contidas. No caso em tela, será conferido destaque às situações que poderiam ensejar a propositura das ARAs, conforme previsto no dispositivo que as tutela; essa investigação se mostra importante, pois o art. 120, já mencionado, apresenta uma redação confusa nesse sentido.

Em seguida, será feito um exame sistemático do dispositivo anteriormente mencionado, levando-se em consideração o fato de que as normas não devem ser entendidas de maneira isolada, mas em relação à estrutura do ordenamento jurídico em vigor, com o qual deverá ser compatível. Destarte, a fim de evitar contradições, a análise deste dispositivo levará em consideração as regras e os princípios gerais que regem as relações previdenciárias brasileiras, com ênfase nas disposições constitucionais e nas previstas nas Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 1991, e no Regulamento da Previdência Social (RPS, Decreto nº 3.048/1999).

Por fim, será avaliado se este instituto jurídico, de fato, alcança as duas finalidades propostas pela própria autarquia previdenciária: ressarcir os cofres públicos pelos dispêndios com os benefícios acidentários e punir os empregadores que tiverem descumprido as normas de proteção labor-ambiental – caráter punitivo-ressarcitório, bem como incentivar as empresas

⁵ A interpretação semântica tem como intuito identificar os valores linguísticos utilizados pelo legislador a fim de entender o significado das palavras presentes no texto legal.

⁶ “Cada ordenamento jurídico tem a sua lógica interna. Não é possível, portanto, chegar-se a uma conclusão científica de natureza coletivista, para enxertá-la num sistema que obedeça a princípios individualistas. Na sua obra de construção sistemática, o jurista deve obedecer à índole do sistema positivo em vigor, visto como ele não tem a plena liberdade de indagação, própria do sociólogo, mas sim a liberdade de pesquisa destinada a editar normas compatíveis com o ordenamento jurídico, acordes com este, no fundo e na forma.” (REALE, 2010, p. 286). Ao utilizar a interpretação sistemática, então, tem-se como objetivo analisar determinado instituto jurídico não de maneira isolada, mas sim tendo como base o conglomerado de normas e preceitos com o qual ele está vinculado.

⁷ Resumidamente, por meio da análise teleológica pretende-se abordar os fins sociais ou econômico que as ações regressivas acidentárias almejam alcançar.

a investir em prevenção acidentária, ao afetá-las financeiramente – caráter preventivo-pedagógico. Propõe-se, assim, a realização de uma interpretação teleológica deste dispositivo, ao refletir sobre sua finalidade principal, levando-se em consideração as exigências sociais e econômicas que ele buscou atender.

Ainda no quarto capítulo, será feita uma reflexão sobre alguns outros aspectos processuais e materiais controversos acerca das ARAs. Neste sentido, o art. 120 da Lei nº 8.213/91 cuidou apenas de criar esta obrigação ao INSS, não estabelecendo qualquer regulamentação legal nesse sentido. Destarte, há grandes discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre temas como: a natureza jurídica dessas demandas, a competência para seu ajuizamento, seu prazo prescricional, o ônus probatório, a possibilidade de constituição de capital e, por fim, sua propositura contra as micro e pequenas empresas e nos casos de responsabilidade objetiva do empregador. Pretende-se, ainda, explorar a legitimidade passiva dessas ações, na medida em que - a despeito de haver disposição legal expressa no sentido de que as ARAs devam ser propostas contra os responsáveis pelo cumprimento das normas de segurança e saúde do trabalho - a autarquia previdenciária tem ajuizado essas demandas nos casos de acidentes automobilísticos e de agressões domésticas enquadradas na Lei Maria da Penha, causados culposa ou dolosamente e que tenham como vítimas segurados do INSS.

Com base no exposto, demonstra-se a justificativa deste estudo, que visa a aproximar o Direito da realidade social na qual está inserido, já que as regras jurídicas não devem ser entendidas apenas como textos normativos isolados, mas, ao contrário, como institutos que criam, modificam e interferem cotidianamente nas mais diversas formas de relações sociais. Nesse sentido, as ações regressivas acidentárias têm se mostrado cada vez mais presentes no cenário jurídico-social brasileiro, principalmente a partir da Resolução nº 1.291/2007 do Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS), que recomendou o aumento da propositura dessas demandas, para ampliar o ressarcimento dos cofres previdenciários. Desde então, o ajuizamento das ARAs vem crescendo exponencialmente e, inclusive, ultrapassando o meio ambiente de trabalho, haja vista sua propositura diante de acidentes automobilísticos e de casos de violência doméstica.

Ademais, a autarquia previdenciária tem incentivado e dinamizado a propositura das ARAs por meio de diversas ações, tais como: a criação de grupos de estudos específicos sobre esta temática, a elaboração de cartilhas para auxiliar a atuação dos Procuradores-Federais e a celebração de termos de cooperação com outros órgãos que atuam junto às questões acidentárias no meio ambiente laboral, entre os quais o MPT, o MTE e a Justiça do Trabalho. A importância desta temática ainda se destaca por deter, dentre seus objetos de análise,

direitos fundamentais essenciais à existência com dignidade, em especial a saúde dos trabalhadores brasileiros, as normas jurídicas que positivam esse direito social e os mecanismos utilizados para que seja garantida sua efetividade.

Em suma, a partir da interpretação terminológica, sistemática e teleológica do art. 120 da Lei nº 8.213/1991, anteriormente mencionadas, ao final serão respondidas as seguintes indagações: as ações regressivas acidentárias estão em harmonia com o ordenamento jurídico brasileiro? São compatíveis com o sistema previdenciário atualmente empregado no Brasil, fundado na repartição, na obrigatoriedade, na teoria do risco social e na pluralidade da fonte de custeio? São o meio mais eficaz para alcançar a punição do empregador que desrespeita as normas de proteção labor-ambiental e para incentivá-lo a investir em prevenção? São a melhor opção do legislador, do Estado e do operador do direito para proteger a saúde do trabalhador? E, por fim, há previsão legal quanto a sua propositura nos casos de violência doméstica, enquadrada na Lei Maria da Penha, e de acidentes automobilísticos, que tenham como vítimas segurados do INSS?

CAPÍTULO 1 A SAÚDE COMO FORMA DE PROTEÇÃO AO TRABALHADOR

1.1 Saúde do trabalhador: um direito social

O contrato de trabalho cria uma relação jurídica obrigacional entre empregado e empregador, a qual estabelece direitos e deveres para ambas as partes. Algumas dessas regras podem ser livremente pactuadas; outras, contudo, devem respeitar os ditames legais⁸; da mesma forma, algumas das obrigações são consequência direta dos contratos de trabalho, enquanto outras o são indiretas.⁹ Dentre as responsabilidades indiretas e estipuladas por lei, destacamos, para o presente trabalho, as ações de proteção à saúde do trabalhador que devem ser desempenhadas pelo empregador.

Esta garantia, por sua vez, é um desdobramento do direito à saúde, de modo que o estudo da salubridade do meio ambiente laboral está vinculado à análise dos elementos que compõem a saúde como um direito social. Isso porque tal garantia, antes de se restringir aos trabalhadores isoladamente, é direito da sociedade como um todo; por essa razão, é comum o entendimento da *saúde laboral* como uma das espécies que compõem o gênero *saúde*.

A saúde, juntamente com as garantias culturais e econômicas, compõe a segunda dimensão dos direitos humanos¹⁰, ou seja, é classificada como um dos direitos sociais, que protegem bens e valores imprescindíveis à manutenção da dignidade do ser humano¹¹, considerado isoladamente e como parte da comunidade em que vive. Por essa peculiaridade, o direito à saúde é imprescritível, inalienável e irrenunciável.

Concatenada com essa tendência, a Constituição da Organização Mundial de Saúde (OMS)¹², por meio de uma atitude completamente inovadora e em conformidade com os

⁸ Por exemplo, a remuneração a ser paga ao obreiro em contrapartida ao trabalho prestado pode ser livremente pactuada, entretanto, por determinação legal, não pode ser inferior ao salário mínimo.

⁹ Como obrigações diretas temos a remuneração, a concessão de férias, o cumprimento da jornada pelo empregado, entre outros. Já como obrigações indiretas pode-se considerar o respeito às opções políticas e religiosas do empregado/empregador, os cuidados diferenciados conferidos ao trabalhador menor de 18 anos, entre outros.

¹⁰ Os direitos fundamentais ainda possuem outras dimensões, segundo a doutrina: *1ª Dimensão*: tem como titulares os indivíduos e como objeto as liberdades individuais e a igualdade formal, concretizadas por meio dos direitos civis e políticos, típicos do pensamento liberal; *3ª Dimensão*: são os direitos metaindividuais, ou seja, garantias que possuem titularidade coletiva, tais como a autodeterminação dos povos, a paz, o desenvolvimento e o meio ambiente (FERREIRA FILHO, 2010, p. 24).

¹¹ Fenômeno anterior e externo à ordem jurídica, composto por elementos materiais – educação, saúde, habitação – e imateriais – liberdade de expressão, de associação, de crença. Basicamente, pode-se afirmar que todos os direitos fundamentais estão interligados a fim de se alcançar um objetivo comum: a dignidade da pessoa humana (BARCELOS, 2011, p. 240); é, por essa razão, considerado um “superprincípio” constitucional (PIOVENSAN, 2010, p. 424).

¹² A OMS é uma agência especializada em saúde, com sede em Genebra (Suíça), subordinada à ONU, e tem o objetivo precípua de promover a aquisição, por todos os povos, dos mais elevados níveis sanitários. Sua

esforços mundiais de solidificação dos direitos sociais, definiu a saúde como “[...] um estado de completo bem-estar físico, mental e social, que não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade.” O diferencial trazido por esse conceito está no enfoque dado às esferas mental e social que compõem a saúde,¹³ fatores que influenciarão diretamente na proteção à saúde do trabalhador. Dessa forma, as questões psicológicas passaram a ser tão importantes quanto os aspectos físicos, na tutela sanitária; a partir de então, doenças como depressão, estresse e demais transtornos mentais ganham cada vez mais espaço nas pautas desta temática. À análise dessas características pessoais, ou seja, aos fatores de ordem comportamental e genética, devem ser somadas as questões externas, tais como, cultura, organização sociopolítica, desenvolvimento econômico e outros elementos correlatos ao meio ambiente em que esse indivíduo está inserido.

A presença desta esfera *social* na seara trabalhista, no entanto, é rechaçada por José Antônio Ribeiro de Oliveira Silva (2008, p. 139-140, grifo nosso), segundo quem “[...] os aspectos relacionados à *dimensão social* do direito à saúde, como acesso à alimentação e moradia, só podem ser exigidos do Estado, e não do empregador [...]”. Contudo, há decisões judiciais contrárias a esse entendimento; um interessante exemplo é a Ação Civil Pública (Processo nº 01332-2008-125-15-00-0) ajuizada pelo MPT junto à 2ª Vara do Trabalho de Sertãozinho, cujo pedido, em resumo, era que o empregador disponibilizasse condições dignas e básicas de limpeza, estrutura e conforto nas moradias coletivas de todos os seus trabalhadores rurais migrantes, ou seja, vindos de outras regiões do País, exclusivamente para o trabalho na lavoura de cana-de-açúcar. Importante ressaltar que a concessão de tais moradias não foi convencionada no contrato laboral. Em decisão de primeira instância, o Juiz Wellington César Paterlini assim fundamentou sua decisão:

Em ótica convencional, não é fácil cogitar-se de responsabilizar o empregador pelas condições de moradia que não foram por ele oferecidas aos trabalhadores que atuam em seu favor. [...] Com efeito, de acordo com o art. 1º da Constituição Federal, os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa são fundamentos da República... No caso de trabalhadores migrantes de cana-de-açúcar, é irretocável o raciocínio de que,

Constituição foi criada em 1946, porém entrou em vigor apenas em 07/04/1948, quando ratificada pelo 26º Estado-membro (Biblioteca de Direitos Humanos, USP).

¹³ Apesar do destaque dado pela doutrina ao Preâmbulo da Constituição da OMS (1946) por ter tutelado a saúde não apenas na sua esfera física, mas também mental e social, o art. 427, da Parte XIII do Tratado de Versalhes (1919), que abordava os princípios fundamentais do Direito do Trabalho, assim dispôs: “*As Altas Partes contratantes, reconhecendo que o bem-estar físico, moral e intelectual dos trabalhadores industriários é de importância essencial do ponto de vista internacional, criaram um organismo permanente associado à Sociedade das Nações. [...]*”. Destarte, verifica-se que aspectos que extrapolam a abordagem meramente física da saúde do trabalhador já eram tutelados décadas antes da OMS ter criado seu conceito inovador de saúde.

como regra, 'sua habitação se estabelece a partir e em função da relação laboral', de modo que moram como moram 'por causa do emprego'.¹⁴

O julgado, com base nessa fundamentação, concluiu que o elemento central do meio ambiente laboral é o trabalhador, de maneira que, ainda que não tenham sido providenciadas diretamente pelo empregador, as moradias coletivas dos trabalhadores migrantes constituem verdadeira extensão do meio ambiente do trabalho, tornando-se responsabilidade da empresa Reclamada os cuidados com sua salubridade.

Todavia, apesar das mudanças trazidas ao conceito de saúde, esse posicionamento contemporâneo da OMS também foi alvo de críticas da academia, principalmente acerca da sua amplitude e da inviabilidade de ser concretizado na realidade social em que estamos inseridos. A título de exemplificação, o médico Christophe Dejours (1986), em palestra realizada na França, defendeu ser esse estado de “completo bem-estar” uma concepção muito vaga, que apesar de nos parecer implícita e intuitiva, é de difícil definição; ademais, tal estado não existiria, seria utópico, impossível de ser alcançado.¹⁵ Defende, ainda, que a saúde não pode ser conceituada como um “estado”, por não ser estática, haja vista constantemente surgirem novas doenças e tratamentos - os patamares de saúde do início do século passado, por exemplo, são completamente diferentes dos atuais. Finaliza sua palestra reconstruindo esse conceito, com base no entendimento de que a saúde nada mais é do que “[...] ter meios para traçar um caminho pessoal e original, em direção ao bem-estar físico, psíquico e social.” (1986, p. 5). Essa conceituação não é tão genérica quanto a criada pela OMS, pois Dejours vincula essas espécies de “bem-estar” à liberdade que cada indivíduo tem de dar ao seu corpo as condições que mais favorecem seu organismo (bem-estar físico), à liberdade de organizar sua vida da maneira que lhe satisfaça (bem-estar mental) e à liberdade de escolha das relações que pretende manter com seus pares, inclusive quanto à organização de trabalho a que pretende se submeter (bem-estar social).

A amplitude deste conceito trazido pela OMS dificulta a sua aplicabilidade prática; entretanto, criar um conceito mais restrito talvez pudesse deixar algumas situações desamparadas. Outrossim, a dificuldade em criar um conceito desta garantia social se amplia na medida em que os elementos que compõem a saúde variam e se renovam constantemente,

¹⁴ Todas as decisões apresentadas nesta pesquisa podem ser encontradas na íntegra no sítio eletrônico do respectivo Tribunal, no campo “consulta processual”.

¹⁵ Interessante correlação pode ser feita entre essas críticas realizadas por Dejours quanto à conceituação da saúde positivada pela Constituição da OMS e os ensinamentos do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso (2014, p. 243), pelo qual a efetividade das normas sociais, dentre outros fatores, exige que o legislador constitucional não tenha pretensões de normatizar o inalcançável, de modo que ele deve possuir um mínimo “censo de realidade”, para se evitar a tentativa de salvação do mundo “apenas com tinta e papel”.

mais especificamente: as doenças, por serem geradas por organismos vivos, estão em constante transformação, assim como seu tratamento e sua cura, principalmente diante das novas tecnologias que surgem a cada dia. Por essa razão, utilizamos a concepção de Victor Hugo de Almeida e André Evangelista de Souza (2014, p. 156) e entendemos ser mais adequado falar em noção de saúde, composta pelo núcleo essencial¹⁶ à satisfação deste direito, de modo a moldar esta análise à subjetividade e às especificidades do contexto de cada caso concreto.

Esse núcleo essencial, por sua vez, deve estar vinculado à *promoção, proteção e recuperação* da saúde, conforme se verifica no relatório final da 8ª Conferência Nacional de Saúde¹⁷, que assim concluiu:

[...] direito à saúde significa garantia pelo Estado, de condições dignas de vida e de acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação de saúde, em todos os seus níveis, a todos os habitantes do território nacional [...]. (1986, p. 382, grifo nosso).

A *promoção* está relacionada a ações, coletivas ou individuais, que almejam a melhoria das condições de vida e saúde da sociedade. A *proteção* é alcançada por meio de ações preventivas, basicamente concretizadas a partir de políticas públicas, na esfera coletiva, e de práticas individuais que evitem o surgimento da doença. Já a *recuperação* está ligada a práticas curativas, que visem a pôr fim à doença ou, pelo menos, amenizá-la nos casos incuráveis, conferindo melhor qualidade de vida ao enfermo.

Essas ações, de cunho pessoal e coletivo, voltadas à proteção, à recuperação e à promoção da saúde, são classificadas como prestações necessárias à tutela desse direito. Entretanto, sua garantia de forma plena exige que a tais ações sejam somadas condutas omissivas, caracterizadas pela abstenção de causar o dano; mais especificamente, é vedada a conduta, de iniciativa do particular ou do Estado, que fira o direito à saúde de terceiros. Os pesquisadores Ingo W. Sarlet e Mariana F. Figueiredo (2012, p. 36) conceituam essas condutas, respectivamente, como direito de *prestação* e de *defesa* inerentes à saúde.

Diante de todas as especificidades apresentadas, pode-se verificar o seguinte núcleo comum na noção de saúde: trata-se de um direito de dimensão social, tutelado em três esferas que se correlacionam (dimensões *física, psíquica e social*) e garantido por meio de práticas

¹⁶ Este núcleo essencial é, na verdade, o mínimo necessário para se garantir a efetividade do direito que está sendo tutelado. No caso em tela, o núcleo essencial da saúde diz respeito ao rol mínimo de fatores que devem ser observados pelo legislador, quanto à elaboração do texto normativo, e pelo empregador, no que tange às práticas utilizadas a fim de garantir salubridade labor-ambiental.

¹⁷ Realizada em 1986, contou com a participação de diversos atores sociais, dentre os quais aqueles que compunham o Movimento Sanitarista, e foi um dos marcos pela universalização da saúde no Brasil, tendo papel fundamental na Reforma Sanitária, ocorrida no final do século XX.

preventivas e reparatorias, resultado de ações conjuntas do particular e do Estado, que podem ser concretizadas por meio de prestações ou de abstenções.

A noção de saúde elaborada neste estudo deve, ainda, ser possível de ser concretizada na realidade social, ou seja, deve ser “real ou potencialmente garantizável”, a fim de permitir a cobrança do Estado quanto à sua positivação, por meio do aparato normativo, e à sua efetivação, por meio de políticas públicas, bem como com o intuito de garantir a responsabilização dos agentes causadores de sua violação (ALMEIDA; SOUZA, 2014, p. 156-157).

Quanto à efetividade do direito à saúde, a Constituição Federal brasileira define a saúde como um direito social (art. 6º), de forma que, concomitantemente, detém um caráter programático e aplicação imediata (art. 5º, §1º). De maneira mais detalhada, o direito à saúde é tutelado por normas programáticas, ou seja, é positivado em textos elaborados pelo constituinte com a finalidade de determinar objetivos a serem perseguidos pelo Estado, bem como atribuições conferidas ao legislador e ao administrador público para alcançá-los, obedecendo, para tanto, a princípios pré-determinados.¹⁸ Em outras palavras, para que esses direitos sejam usufruídos pela sociedade, o Estado precisa produzir programas, geralmente concretizados por meio de políticas públicas¹⁹. Entretanto, apesar dessa característica, por definir a saúde como um direito social, a própria Constituição igualmente garante sua aplicabilidade imediata, com a respectiva produção de efeitos a partir do momento da sua vigência, e independe de normas suplementares para tanto. Por essa razão, a saúde também é considerada uma norma constitucional de eficácia plena (ASENSI, 2012, p. 17).

Pode-se, então, afirmar que a efetividade do direito à saúde depende do cumprimento de um dever jurídico por parte de terceiros, regra geral por meio das políticas públicas estatais; contudo, diante da omissão do Estado, surge ao cidadão uma pretensão, que pode ser alcançada mediante os mecanismos coercitivos legais, em especial pelas vias judiciais. Nesse sentido, o jurista português Canotilho (1997, p. 375-377) afirma que os direitos fundamentais, de maneira geral, devem ser observados de acordo com duas perspectivas: a primeira, *objetiva*, pela qual a concretização desses direitos deve ser garantida pelo Estado; e a segunda,

¹⁸ Acerca da eficácia das normas constitucionais, utilizou-se a classificação de Luís Roberto Barroso (2002, p. 80-81), pela qual: *a) Normas de organização*: têm eficácia imediata, haja vista apenas organizarem os poderes estatais, por meio da criação e reorganização de órgãos e entidades públicas. *b) Normas definidoras de direitos*: conferem aos cidadãos os direitos subjetivos que correspondem a um dever jurídico, o qual pode ser violado, sendo que nessa situação de inércia estatal a coletividade deve dispor de mecanismos judiciais que possibilitem o seu cumprimento. *c) Normas programáticas*: já explicadas no texto.

¹⁹ Conjuntos de programas governamentais, juridicamente regulados, que coordenam os meios à disposição do Estado, com a finalidade de realizar objetivos politicamente determinados e voltados à proteção social (BUCCI, 2006, p. 19).

subjetiva, pela qual aos indivíduos é permitido exigir do Estado prestações positivas ou negativas a fim de ter seu direito satisfeito, concretizando-se assim o fenômeno denominado *judicialização da saúde*²⁰.

Especificamente quanto à saúde do trabalhador, essa proteção deve ser conferida aos obreiros mediante políticas públicas, principalmente desenvolvidas pelo MPT e pelo MTE²¹. Já na esfera individual, geralmente, o dano já foi causado, cabendo ao operário apenas requerer a reparação social, advinda das prestações previdenciárias de responsabilidade do INSS, e a indenização moral e material, a ser paga pelo empregador, quando cabível. Tais demandas individuais, contudo, encontram óbice na instabilidade empregatícia sofrida pelo trabalhador; por mais insalubre que seja o ambiente laboral a que está submetido, dificilmente o empregado ajuizará reclamação trabalhista requerendo melhorias, em razão do risco de demissão que essa demanda representa. Como afirmado pelo pesquisador Renato R. Lieber (1991, p. 56), “o desemprego real sem assistência de qualquer natureza e o subemprego transformam em paraíso qualquer ambiente de trabalho, por mais degradado que este possa estar.”

Por depender das políticas públicas para a sua concretização, o direito à saúde deve ser construído, preponderantemente, em nível local e com participação maciça da sociedade.²² Isso porque ninguém melhor do que a própria comunidade para identificar as ações e serviços mais adequados a preencher seus anseios, de modo que o destinatário das prestações sanitárias igualmente se torna corresponsável pela sua elaboração.²³ No que tange à saúde laboral, o trabalhador possui um papel especial, garantido por lei - por exemplo, por meio da atuação dos sindicatos e de demais ações, como as realizadas pelas Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPAs).

Por essa razão, salvo algumas características comuns, devem ser elaboradas políticas públicas e sanitárias diversas no extremo sertão do Nordeste e na Cidade de São Paulo, bem como deve haver distinção entre as ações governamentais quando seus destinatários forem idosos ou crianças. Da mesma maneira, as ações de proteção à saúde do trabalhador devem

²⁰ Trata-se da judicialização política, caracterizada pela utilização dos instrumentos judiciais com a finalidade de ampliar o acesso dos cidadãos aos planejamentos e execuções políticas, ou seja, de expandir a efetivação de direitos, principalmente de cunho social e coletivo (ASENSI, 2012, p. 7-8).

²¹ *Vide* Tópico 6, “Formas de proteção ao meio ambiente laboral”, deste primeiro capítulo.

²² Esse entendimento acerca da análise do direito à saúde conforme a contextualização social e a participação da comunidade é defendido por alguns pesquisadores, tais como Sueli Gandolfi Dallari (2012, p. 85-86) e Osmir Antônio Globekner (2011, p. 32).

²³ Acerca da importância da participação da comunidade na construção da tutela sanitária, o Brasil mostra um grande exemplo: a atuação popular teve papel significativo na elaboração das bases que seriam utilizadas na inédita política de saúde a ser implantada com a Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, destacou-se o Movimento Sanitário do final da década de 70.

ser diversas quando o trabalhador é um cortador de cana, quando labora na montagem de uma indústria automobilística ou quando atua em um escritório de serviços advocatícios; a saúde desses trabalhadores está submetida a situações diferentes e, por essa razão, demanda medidas de proteção diversas. Entretanto, essa aplicabilidade da saúde atrelada a cada caso concreto não pode ignorar os princípios e diretrizes gerais que regem tal direito, ou seja, deve ser respeitado seu *núcleo mínimo*, já mencionado. Com base nesta ressalva, por exemplo, um país que desrespeita as normas de saúde e segurança do trabalho, expondo seus obreiros a condições laborais precárias como forma de atrair a instalação de indústrias multinacionais, pode sofrer sanções econômicas e sociais por parte dos Organismos Multinacionais²⁴.

Essa análise da saúde em conformidade com as peculiaridades específicas de cada comunidade é importante na medida em que a normatização e a concretização desse direito, regra geral, estão diretamente relacionadas ao desenvolvimento econômico e social dos povos; quanto maior é o grau de desenvolvimento de uma nação, maior é sua salubridade, e vice-versa. Entretanto, apesar de se tratar de uma prática corriqueira, não se podem deixar direitos tão importantes à manutenção da dignidade e da própria vida, como os sociais, à mercê de questões financeiras. Principalmente levando-se em consideração que o Estado Democrático de Direito tem o dever de aplicar os recursos públicos conforme os interesses da comunidade local, para o que os motivos eleitorais e individuais dos governantes não devem entrar em conta.

Ademais, deve ser analisado o cerne da insuficiência financeira: de fato faltam verbas ou esse déficit é decorrente de uma herança histórica de degradação e miséria, de uma má-administração ou da prática corriqueira de corrupção? Ora, se de fato a questão econômica fosse o único empecilho à concretização dos direitos sociais, não existiriam países como a Suíça, que, a despeito de possuir carga tributária inferior à do Brasil (29,8% e 35,13% sobre o Produto Interno Bruto (PIB), respectivamente), ocupou o 3º lugar no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)²⁵ mundial (0,917), no ano de 2013, enquanto nosso país ocupou a singela 79ª posição (0,744). A mesma equiparação pode ser feita com a Austrália e

²⁴ Trata-se do *dumping social*, “[...] utilizado como prática de concorrência desleal, objetivando a diminuição do preço final do produto mediante a redução de custos com a mão de obra, em função da aplicação de legislações trabalhistas brandas ou, até mesmo, inexistentes, com implicações que denotam o desrespeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos e benefícios trabalhistas mínimos.” (CASAGRANDE; ANTUNES, 2014, p. 1). Como forma de evitar tal abusividade, alguns tratados internacionais têm incluído em suas disposições padrões mínimos de direitos trabalhistas a serem respeitados (cláusula social), os quais poderiam ter seu cumprimento fiscalizado pela Organização Mundial de Comércio, com a aplicação das medidas coercitivas cabíveis caso necessário (CASAGRANDE; ANTUNES, 2014, p. 15-27).

²⁵ Índice de Desenvolvimento Humano, variável de 0 a 1, calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2012), com base em três variáveis: saúde, educação e renda.

os Estados Unidos, que possuem arrecadação tributária inferior à do Brasil (25,9% e 24,8% sobre o PIB, respectivamente), mas ocupam posições extremamente superiores no ranking do IDH (2º e 5º lugar, respectivamente). A fim de aproximar tal comparação a uma realidade mais próxima da brasileira, cabe a mesma comparação em relação a países sul-americanos, com economias similares. Novamente, o Uruguai (27,18%) e a Argentina (29%) têm cargas tributárias inferiores às brasileiras e, paradoxalmente, ocupam melhores posições no ranking do IDH: 50º (0,790) e 49º (0,808), respectivamente.²⁶

Esta situação se perpetua há anos no Brasil, como se verifica nos questionamentos feitos pela pesquisadora Ieda T. Cury (2005, p. 137) acerca dos dados de 2002, que envolvem igualmente Brasil e Suíça:

[...] se os direitos sociais dependessem de grandes recursos públicos, o Brasil não poderia deixar nenhum recurso social a desejar, em face do vergonhoso recorde de 2002, quando a carga tributária do País chegou a 36,4% do PIB, superando a taxa da Suíça. Nos anos 90, o Brasil quebrou sucessivos recordes nesse indicador, deixando para trás nações de forte tradição arrecadatória e com renda *per capita* muitas vezes maior que a brasileira, como os EUA, a Inglaterra e o Canadá. [...] Os gastos públicos em saúde não alcançam R\$ 200 *per capita*. Os países desenvolvidos investem entre U\$ 800 e U\$ 2.000 por cidadão ao ano.

Vislumbra-se, assim, a incapacidade que tem o Brasil de retornar à população, por meio da concessão dos direitos sociais, os valores arrecadados com os tributos. Desse modo, o principal motivo da inaplicabilidade do conceito de saúde nos moldes da OMS, tanto na esfera geral como na trabalhista, decorre da má gestão, da inexistência de planejamento na distribuição de recursos e da prática comum do desvio de verbas públicas. Conclui-se, então, que é imprescindível à efetividade dos direitos constitucionais, dentre eles o direito à saúde, que o Estado tenha *vontade política*, ou seja, tenha “[...] a concreta determinação de tornar realidade os comandos constitucionais”, e que a sociedade tenha consciente *exercício de cidadania*, “[...] mediante a exigência, por via de articulação política e de medidas judiciais, da realização dos valores objetivos e dos direitos subjetivos constitucionais.” (BARROSO, 2014, p. 244).

1.2 Meio ambiente laboral

Ainda que o meio ambiente seja um bem fundamental unitário, é comum sua repartição em quatro desdobramentos, a fim de, essencialmente, identificar a atividade

²⁶ Dados referentes a todos os países veiculados nos Jornais “O Povo” e “Estadão”, bem como no sítio eletrônico da Organização das Nações Unidas.

degradante e o bem imediatamente agredido para aperfeiçoar sua proteção e punir os responsáveis diante da ocorrência de eventuais danos.²⁷ Destarte, é comum a classificação do meio ambiente em: natural, artificial, cultural e laboral.²⁸

Nesse contexto, ganha destaque o estudo do meio ambiente do trabalho por ser este o local onde o ser humano passa a maior parte da sua existência, de forma que a sua qualidade de vida certamente está diretamente vinculada à salubridade labor-ambiental. Trata-se de um direito fundamental, de caráter preponderantemente difuso:

Quanto ao meio ambiente laboral, quando considerado como interesse de todos os trabalhadores em defesa das condições da salubridade do trabalho, ou seja, o equilíbrio do meio ambiente do trabalho e a plenitude da saúde do trabalhador, constituiu direito essencialmente difuso, inclusive porque sua tutela tem por finalidade a proteção da saúde, que, sendo direito de todos, de toda a coletividade, caracteriza-se como um direito eminentemente metaindividual. (ROCHA, J. C. S., 1997, p. 32)

Prevalece esta natureza difusa, na medida em que se trata de espécie do meio ambiente geral, “[...] bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (art. 225, CF). Logo, é um direito simultaneamente de todos e de cada um, na medida em que, se violado, atinge isoladamente o indivíduo - trabalhador que diretamente suporta o dano - e toda a sociedade - que, conseqüentemente, é afetada de maneira indireta, considerando-se que o obreiro acidentado onera os cofres públicos, pois, regra geral, é atendido pelo Sistema Único de Saúde e recebe um benefício previdenciário até sua recuperação.

Mencionamos anteriormente que prevalece a natureza difusa, pois, na verdade, a natureza jurídica do meio ambiente laboral é multifacetada; isso, porque sua qualificação depende da conjuntura do conflito em que se insere a pretensão, podendo variar entre

²⁷ Como expõe Raimundo Simão de Melo (2010, p. 29, grifo do autor): “Embora seja unitário o conceito de meio ambiente, a doutrina o tem classificado em quatro aspectos: *natural, artificial, cultural e do trabalho*. Essa classificação tem por fim facilitar didaticamente o estudo do meio ambiente e busca *facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido*.”

²⁸ O *meio ambiente natural ou físico* é aquele formado pela interação dos seres vivos e o meio no qual eles estão inseridos, caracterizando-se o solo, a água, o ar, as águas e a flora. Essa classificação pode ser encontrada no art. 3º, I, da Lei nº 6.938/81, que define o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Já o *meio ambiente artificial* é o espaço urbano construído, ou seja, formado pelas edificações (locais fechados) e pelos espaços públicos (locais abertos e coletivos). Apesar de, preponderantemente, estar relacionado às cidades, esse aspecto não exclui os espaços rurais criados pelo homem. Por fim, o *meio ambiente cultural* difere-se do anterior pelo valor especial que nele se incorporou, é composto pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico. (SILVA, J. A. 2002, p. 20)

individual, homogêneo, coletivo ou difuso²⁹.³⁰ Com base nesse entendimento, Norma Sueli Padilha (2002, p. 52) cita um interessante exemplo elaborado por Rodolfo de Camargo Mancuso: em determinada lavoura canavieira é utilizado em excesso certo herbicida prejudicial à saúde humana; nesse caso, se um dos trabalhadores, isoladamente, sofre lesões em razão deste veneno, estaremos diante de um direito *individual puro*; contudo, se não apenas um, mas vários trabalhadores são afetados, o direito se transforma em *individual homogêneo*; sob outra perspectiva, se se pretendem tutelar as condições de segurança e proteção ao meio ambiente laboral da categoria de trabalhadores rurais da colheita de cana, então o direito será *coletivo*; e, por fim, se a abordagem se referir à saúde de toda a sociedade que potencialmente será ameaçada por este agrotóxico ao consumir os produtos derivados desta cana ou a água dos mananciais próximos, teremos um direito *difuso*.

Dessa forma, o acidente laboral não deve ser entendido apenas com base nos danos causados ao trabalhador, mas também levando-se em consideração o meio ambiente de trabalho onde este obreiro estava inserido, a fim de se apurar a real culpa perante a concretização do sinistro. Nessa perspectiva, deve-se entender que é dever do empregador cumprir não apenas as normas vinculadas diretamente ao exercício das atividades laborais - especialmente, as previstas na CLT, que abrangem direitos típicos, tais como férias, limitação da jornada, remuneração e afins -, mas também proteger o meio ambiente do trabalho no qual o obreiro está inserido, em especial para afastar práticas atentatórias à vida, saúde e dignidade do trabalhador.

A Carta Constitucional, entretanto, define apenas o meio ambiente geral (art. 200) a partir de um conceito amplo, que confere margem de atuação ao legislador infraconstitucional e ao aplicador do Direito. Dessa forma, assim como mencionado em relação à saúde, falar em conceito de meio ambiente do trabalho seria criar uma definição “engessada”, difícil de se adaptar às constantes mudanças sociais e técnicas que acometem esse setor. Ademais, a ideia

²⁹ A definição desses direitos pode ser extraída da Lei nº 8.078/1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor na legislação brasileira.

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

- I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
- II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
- III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

³⁰ Esse entendimento deriva dos ensinamentos dos juristas: Norma Sueli Padilha (2002, p. 50-54) e Guilherme Guimarães Feliciano (2013, p. 14), que embasaram sua tese nos argumentos esclarecidos por Nelson Nery Júnior, por quem o direito não pode ser classificado genericamente e de forma abstrata, mas sim de acordo com o tipo de tutela jurisdicional que se pretende com a demanda judicial.

de salubridade labor-ambiental, apesar de ter alguns pontos em comum - de possuir um núcleo essencial -, varia conforme as necessidades e a subjetividade de cada classe de trabalhadores, de modo que, por exemplo, a concepção de saúde laboral não será a mesma para o obreiro que labuta em uma mina de carvão e para um trabalhador bancário (ALMEIDA; SOUZA, 2014, p. 162).

Nesse sentido, novamente não utilizaremos a ideia de *conceito*, mas sim de *noção* do meio ambiente do trabalho, a fim de evitar que a compreensão labor-ambiental se torne por demais vaga, dificultando a efetividade deste meio ambiente na realidade social em que se encontra inserido. Esta problemática pode ser solucionada com base na concepção dos juristas Aline Moreira da Costa e Victor Hugo de Almeida (no prelo), que defendem a necessidade de observar um núcleo essencial que necessariamente deve estar presente nesta manifestação laboral para garantir a salubridade ambiental e a proteção e segurança do obreiro. Esse núcleo, então, é composto pelos seguintes macroelementos: *fatores pessoais* e *fatores ambientais*.

Os *fatores pessoais do meio ambiente do trabalho* são subdivididos em *aspectos biogénéticos, comportamentais e psicológicos*. Esses fatores estão diretamente relacionados ao fato de que o meio ambiente do trabalho possui um elemento que os distingue dos demais - a vertente biopsicológica dos indivíduos que o compõem. Nesse sentido, os aspectos *biogénéticos* estão relacionados a condições como idade, sexo, deficiências físicas, entre outros. Por esta questão, os estabelecimentos de maior porte devem ter sanitários destinados ao uso exclusivo de homens e de mulheres, por exemplo; bem como devem ter estrutura física de acessibilidade destinada aos portadores de necessidades especiais, como rampas, elevadores, etc.

Já as esferas *comportamental e psicológica* estão interligadas e podem se referir: às relações interpessoais entre os trabalhadores; ao papel ativo do obreiro quanto à garantia da salubridade labor-ambiente - por meio da participação na CIPA e no sindicato da categoria -; e ao papel do empregador, que pode estimular seus empregados ou lhes gerar insegurança e esgotamento por estipulação de metas excessivas e cobranças abusivas. Ganha destaque, assim, a importância deste aspecto psíquico no ambiente laboral, que pode incentivar o obreiro a criar comprometimento na sua conduta e competitividade saudável no local de trabalho, ou levar-lhe ao esgotamento, à fadiga física e mental, inclusive com a possibilidade de prejuízo para sua saúde, ao gerar quadros de estresse, transtornos bipolares e depressão. O constante desrespeito do empregador a esses fatores comportamentais e psicológicos pode ser percebido nos tribunais trabalhistas, em que há atualmente proliferação de demandas relacionadas a casos de assédio moral, assédio sexual e danos morais.

No que tange aos *fatores ambientais*, esses se subdividem em *aspectos geográficos*, *arquitetônicos-tecnológicos*, *socioculturais* e *organizacionais*. Os primeiros estão relacionados aos fatores externos, geralmente naturais, que afetam a saúde do trabalhador e, conseqüentemente, exigem uma postura do empregador; destarte, de acordo com estes fatores *geográficos*, se um trabalhador labora exposto ao sol, como os carteiros e os guardas de trânsito, seu empregador obrigatoriamente deve conceder boné e protetor solar. Os *aspectos arquitetônicos* e *tecnológicos*, por sua vez, em regra estão relacionados à ergonomia e à estrutura existente no ambiente laboral; de modo que, por exemplo, uma atendente de telemarketing deve receber do seu empregador um aparelho telefônico que contenha fone de ouvido, para que consiga entrar em contato com os clientes e, concomitantemente, digitar no teclado do computador; assim como um empregador deve se preocupar em atualizar seu maquinário de acordo com o desenvolvimento de tecnologias que concedam maior segurança ao trabalhador durante o manuseio.

Os *aspectos socioculturais* estão relacionados ao contexto em que a relação de trabalho está inserida; conforme a estabilidade econômica de determinado país - ou seja, conforme a configuração de um período de crescimento ou crise -, o setor empresarial aumentará ou reduzirá as contratações e demissões. O fator cultural igualmente pode influenciar as relações laborais, por exemplo, se houver discriminações quanto à contratação de um candidato por ele ser adepto de determinada religião.

Por fim, os *aspectos organizacionais* estão relacionados aos objetivos, às metas, à alocação de recursos, enfim, à maneira como determinada instituição se organiza; essa, por sua vez, pode estar relacionada com previsões legais ou regras internas de cada empresa, tais como filosofia, missão, valores, estrutura hierárquica, dentre outros. Sendo assim, uma empresa pode ser mais flexível quanto à jornada de seus empregados, ao permitir, por exemplo, que eles cumpram seis horas diárias no intervalo que preferirem, enquanto outra pode ser mais rígida, ao estipular prévia e expressamente o período diário de trabalho; contudo, ambas devem respeitar as previsões legais acerca desta temática, tais como labor máximo de oito horas diárias, intervalos intra e interjornadas, etc.

Percebe-se, assim, que o meio ambiente do trabalho não é neutro, na medida em que é influenciado não apenas por esses fatores, mas também pelas demais espécies que compõem o meio ambiente geral. Dessa forma, o estudo do meio ambiente do trabalho não pode ser feito de maneira isolada; é essencial para sua compreensão a análise de suas conexões com o meio ambiente geral onde ele está inserido e com o trabalhador que nele exerce atividades. Com base nesta perspectiva, o equilíbrio do meio ambiente laboral deve considerar todos os

elementos que interferem, direta ou indiretamente, na qualidade de vida do trabalhador e na garantia da sua saúde física e mental, porque a garantia desses direitos do obreiro depende de toda a estrutura sistêmica ambiental em que ele está inserido. Sendo assim, o meio ambiente do trabalho pode ser considerado uma manifestação particular e autônoma do meio ambiente como um todo que, porém, com este interage reciprocamente. (COSTA; GONÇALVES; ALMEIDA, 2013, p. 135).

Apesar de se tratar de um ramo jurídico autônomo, o direito do meio ambiente do trabalho se correlaciona com as demais espécies ambientais (meio ambiente cultural, urbano, rural, etc.) e, igualmente, com outras temáticas jurídicas, em especial aquelas atinentes à saúde, ao trabalho e à responsabilidade civil e criminal. Pelo exposto, pode-se concluir que o alcance da máxima proteção à vida, à saúde e à dignidade do trabalhador exige não apenas o estudo do meio ambiente laboral de maneira isolada, mas também uma análise sistêmica por meio da sua correlação com as demais tutelas jurídicas. Esse sistema interdependente ainda é influenciado pelo organismo vivo que o compõe, ou seja, pelo trabalhador. Por esta razão, o meio ambiente do trabalho não pode ser vinculado apenas ao espaço físico em que as atividades laborais são desenvolvidas. Isso porque, se o trabalhador exerce sua função em determinado local de forma fixa - como um hospital, um supermercado, uma fábrica -, certamente a noção de estabelecimento (espaço geográfico) se confundirá com a de meio ambiente laboral. Entretanto, se este negócio sofrer algum tipo de interdição e cessar suas atividades, continuará a ser um meio ambiente urbano, porém deixará de ser um meio ambiente laboral. Verifica-se, assim, que o meio ambiente do trabalho está ligado essencialmente não ao conglomerado físico do qual faz parte, mas sim à figura do trabalhador; logo:

[...] se a atividade laboral não se limita a um único espaço geográfico, isto é, se ela admite a movimentação do trabalhador, poderíamos num primeiro momento dizer que a atenção que deve ser especialmente dada pelo Direito Ambiental é a *rota* do trabalhador no desenvolvimento da sua atividade. (FIGUEIREDO, 2012, p. 244).

Como assim especifica a Convenção nº 155 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1981), em seu art. 3º: “c) a expressão lugar de trabalho abrange todos os lugares onde os trabalhadores devem permanecer ou onde tiverem que acudir por razão de seu trabalho, e que se acham sob o controle direto ou indireto do empregador”.

Destarte, a noção de meio ambiente está, basicamente, relacionada aos indivíduos que o compõem; como afirma Júlio César de Sá da Rocha (1997, p. 30), “é possível conceituar o meio ambiente do trabalho como a ambiência na qual se desenvolvem as atividades do

trabalho humano.” Assim sendo, por ter como foco não os elementos físicos que o compõem, mas sim a figura do trabalhador, o meio ambiente do trabalho se diferencia dos demais, pois é formado também pela dimensão psicológica do indivíduo, elemento que não possui relevância nas outras espécies de meio ambiente (FELICIANO, 2013, p. 13). Logo, diante dessa peculiaridade, a proteção labor-ambiental não pode se limitar aos aspectos físicos do obreiro, deve igualmente tutelar sua saúde mental.

Pelo exposto, percebe-se que não há meio ambiente do trabalho dissociado da figura do obreiro; nesse sentido, até mesmo as atividades completamente automatizadas (robotizadas) dependem da força humana para serem criadas, programadas e operacionalizadas, bem como requerem que o trabalhador faça a sua manutenção (COSTA; ALMEIDA, no prelo). Esta análise extensiva do ambiente laboral fez-se necessária, em especial, diante das inovações contemporâneas principalmente vinculadas à globalização e ao desenvolvimento da tecnologia, que permitem o desenvolvimento de formas peculiares de labor, tais como o trabalho em domicílio e o teletrabalho.

O diálogo entre esses elementos pode ainda transcender a figura do trabalhador e afetar as pessoas do seu círculo de convivência. Por exemplo, um indivíduo que diariamente faz horas extras e é submetido a cobranças excessivas no meio ambiente do trabalho tem grandes chances de chegar em casa estressado e reduzir o convívio com a família, o que afeta seus relacionamentos pessoais. Pode, ainda, ser citado o caso de um trabalhador que, ao entrar em contato com material contaminado sem o devido equipamento de proteção individual (EPI), tem agentes contaminantes impregnados em suas vestimentas e, conseqüentemente, transportados para o interior de sua residência (FIGUEIREDO, 2012, p. 244-245).

Ao analisar a abordagem feita até então acerca do meio ambiente laboral, pode-se perceber que este ambiente sempre está vinculado à figura do trabalhador, *lato sensu*, não se restringindo ao empregado. Nesse sentido, Guilherme Feliciano entende o meio ambiente do trabalho como “[...] o conjunto (= sistema) de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica e psicológica que incidem sobre o homem em sua atividade laboral, *esteja ou não submetido ao poder hierárquico de outrem.*” (FELICIANO, 2013, p. 13, grifo nosso). Logo, por se tratar de tutela vinculada a direitos fundamentais, como a saúde e a vida, não se pode restringir essa proteção à relação de emprego; até mesmo porque, como afirma Júlio César de Sá da Rocha (1997, p. 30), “[...] todo trabalhador que cede a sua mão de obra exerce sua atividade em um ambiente de trabalho.”

Por conseguinte, em respeito ao princípio da isonomia, é dever de empresas/empregadores investir em segurança e proteção de todos os obreiros que lhes prestam serviços, sejam esses seus empregados ou não. Dessa forma:

[...] onde o trabalho humano for prestado, haverá proteção pelas normas do Direito Ambiental do Trabalho, não se restringido tão somente às relações empregatícias [...], mas também alcançando as relações de trabalho, como, por exemplo, o trabalho autônomo, o estagiário, o cooperado e os avulsos. (MINARDI, 2010, p. 39).

Essa concepção deve ser aplicada não apenas no que tange às ações preventivas da salubridade labor-ambiental, mas também às formas de reparação diante da concretização de danos à saúde e à vida do trabalhador. Por conseguinte, quando temos um empregado e um autônomo prestando serviços para uma mesma fábrica, por exemplo, se o andaime que eles estavam utilizando se rompe, pode-se afirmar que ambos sofreram um acidente no ambiente em que estavam trabalhando, causado pela negligência desta empresa quanto às normas de segurança labor-ambiental, de modo que os dois devem ser ressarcidos da mesma forma pelo empresário, na proporção dos danos sofridos por cada um. Assim como, se do sinistro resultar incapacidade laboral, ambos terão direito ao benefício previdenciário devido; todavia, o empregado o receberá na sua forma acidentária, enquanto o autônomo terá direito apenas ao benefício comum. Essa diferenciação, por sua vez, não afetará o valor da parcela previdenciária concedida a esses segurados, tendo como diferencial apenas a estabilidade laboral por 12 meses após o retorno às atividades e a continuidade do depósito do FGTS durante o período de afastamento, concedidos ao empregado. Esta análise será de grande valia para fins de definição do campo de atuação das ARAs, conforme se verá na análise terminológica do art. 120 da Lei nº 8.213/91, realizada no quarto capítulo desta obra.

1.2.1 Princípios ambientais aplicados às relações laborais

Os princípios³¹ fundamentam toda a base do direito ambiental, principalmente diante do enorme conflito existente com os demais direitos tradicionais clássicos - tais como propriedade, liberdade no desenvolvimento da atividade econômica, direito adquirido, entre tantos outros. Conflito esse que ganha destaque quando se trata do meio ambiente laboral, como afirma Norma Sueli Padilha (2002, p. 134):

³¹ Os princípios não contêm mandamentos definitivos, como as regras, mas apenas exigem que uma medida seja escolhida dentre as possibilidades jurídicas e fáticas existentes, ocorrendo assim, nos termos do jurista Robert Alexy (2008, p. 90 e 103-104), “mandamentos *prima facie*” ou “mandamentos de otimização”.

Nesse sentido, a aplicação dos princípios do Direito Ambiental faz-se necessária para a reestruturação e revisão dos meios e formas da implementação da atividade econômica e do modo como o trabalhador se insere nesse processo na busca de sua salvaguarda contra qualquer forma de degradação e poluição do meio ambiente onde exerce seu labuto.

Como forma de não perder o foco central do estudo, pretende-se abordar apenas alguns dos princípios que constituem o núcleo essencial do direito ambiental, utilizando-se como critério de escolha sua aplicabilidade na esfera trabalhista. Nesse contexto, primeiramente ganha destaque o *princípio do nível elevado de proteção*, pelo qual a proteção ambiental deve obedecer a denominadores mínimos, os quais, na seara trabalhista, estão vinculados aos níveis mínimos de lesividade e segurança que devem ser respeitados pelos empregadores, alcançados por meio de diversos mecanismos, tais como: fornecimento de EPIs e a instalação de equipamentos de proteção coletiva (EPCs), redução da jornada de trabalho dos operários que estão em contato com determinada substância lesiva, pagamento de adicionais de insalubridade e de periculosidade, etc.

Na esfera trabalhista, igualmente merecem destaque os clássicos princípios ambientais da *precaução* e da *prevenção*. O primeiro é entendido como “[...] uma espécie de *in dubio pro ambiente*: na dúvida sobre a perigosidade de uma certa atividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor.” (ARAGÃO, 2008, p. 42); seu ônus é comprovar que todas as medidas de precaução cabíveis foram adotadas e não acontecerá qualquer acidente ecológico. A precaução, assim, determina uma proteção antecipatória, e pode ocorrer, por exemplo, no momento em que sequer se tem confirmada a existência inequívoca do nexo de causalidade entre a ação realizada e o suposto dano a ser gerado. Ou, ainda, quando as consequências lesivas de determinada conduta somente poderão ser apuradas em longo prazo. Ações como essa são importantíssimas, já que podem evitar catástrofes de dimensões imensuráveis, com reparação custosa, como a que ocorreu em Chernobyl³².

De acordo com esse princípio, caso não haja provas científicas concretas de que determinada atividade não causará dano ambiental, ou seja, caso haja dúvidas sobre a lesividade de certa conduta, esta não deverá ser realizada. Aplicando-o na esfera trabalhista, um empregador, por exemplo, não pode instalar em sua empresa um equipamento que não seja indubitavelmente seguro para seus empregados. Raimundo Simão de Melo (2010, p. 56-

³² Maior tragédia nuclear da história, ocorrida em 1986, na Ucrânia. Trabalhadores almejavam realizar um teste para analisar o comportamento de um reator nuclear com baixos níveis de energia; contudo, para alcançar os resultados esperados, várias regras de segurança deveriam ser quebradas. Tal violação resultou na explosão de um reator com material radioativo, contaminou e matou não apenas os trabalhadores da Usina Nuclear, mas também indivíduos que estavam nas redondezas.

57) cita um interessante exemplo verídico sobre a utilização do princípio da precaução pelo Judiciário brasileiro: determinada empresa rural, atuante na lavoura de laranja, obrigava seus empregados a se submeter em cabines, antes do início da jornada laboral, a uma pulverização completa do corpo com uma substância líquida denominada *Quatermon*. Este produto evitava a disseminação de determinada bactéria extremamente nociva à plantação, contudo seu rótulo indicava apenas sua aplicabilidade em veículos, maquinários, implementos e demais instrumentos utilizados na colheita e era omissivo em relação à aplicação nos seres humanos. Destarte, não havia comprovação científica de que a substância poderia ser prejudicial ao homem se aplicada diretamente em seu corpo. Entretanto, diante da suspeita de que tal produto poderia, em longo prazo, causar danos irreversíveis à saúde do trabalhador, o MPT ajuizou Ação Civil Pública (Processo nº 1.925/97), perante a 2ª Junta de Conciliação e Julgamento de Araraquara, requerendo a interdição imediata dessa prática, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00.

Já o *princípio da prevenção*, previsto no *caput* do art. 225, CF, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente equilibrado, representando também a positivação constitucional do princípio da participação. Atua nas ações cujas consequências lesivas ao meio ambiente já tenham sido comprovadas; “[...] a atuação preventiva é um mecanismo para a gestão dos riscos, voltado, especificamente, para inibir os riscos concretos ou potenciais, sendo esses visíveis e previsíveis pelo conhecimento humano” (LEITE, J. R. M., 2008, p. 172).

Acerca da sua diferenciação com o princípio da precaução, são de grande valia os ensinamentos do professor Raimundo Simão de Melo (2010, p. 56):

A nossa legislação, como se vê, não faz distinção entre prevenção e precaução, cabendo à doutrina fazê-lo. Assim, aplica-se a prevenção quando se sabe das consequências de determinado ato, pois o nexo causal já é cientificamente comprovado e certo, decorrendo muitas vezes da lógica das coisas. Pelo princípio da precaução, previne-se mesmo não sabendo quais serão as consequências decorrentes do ato supostamente danoso, diante da incerteza científica. Isto porque os danos ambientais, uma vez concretizados, como regra, não podem restituir o bem ao estado anterior.

Na esfera específica do ambiente laboral, a proteção constitucional concretiza-se pelo art. 7º, XXII, que estabelece como direito do trabalhador, seja esse urbano ou rural, um meio ambiente em que sejam preservadas as normas de segurança e medicina do trabalho. Conforme se verá em tópico específico, a prevenção é a melhor forma de cuidado à saúde do trabalhador; isso, pois o obreiro deve ser analisado além do papel que ocupa no seu ambiente de trabalho: o indivíduo antes de ser um trabalhador, é um pai de família, um filho, um amigo,

ou seja, compõe diversas relações sociais fora dos muros do local onde exerce suas atividades. Destarte, após a ocorrência de um infortúnio, que poderia ter sido prevenido, não há indenização previdenciária ou cível que compense a deficiência ou o trauma psicológico que pode recair sobre o trabalhador ou, agravando-se a situação, pela ausência do pai de família, do filho, do amigo, diante de um acidente fatal.

Por fim, destaca-se a importância do *princípio da participação* na proteção labor-ambiental, na medida em que a tutela à saúde e à qualidade de vida do trabalhador depende de uma conscientização global, que desperte a comunidade para o exercício de uma cidadania participativa. Essa atuação conjunta, inclusive, foi positivada pelo art. 225 da Constituição Federal, que dispõe ser direito de todos o meio ambiente equilibrado, e que é dever não apenas do Poder Público, mas também da coletividade, defendê-lo e preservá-lo. Bem como, pelo art. 194, VII, da Carta Magna, que prevê a participação dos trabalhadores na gestão das ações típicas da seguridade social, ou seja, nas ações governamentais voltadas à promoção da saúde, assistência e previdência social.

Ocorre que, apesar da importância dessa atuação conjunta, é comum a ocorrência de uma visão individualista sobre a proteção ambiental. Muitos empresários imaginam que o ganho que eles auferem é individual e facilmente quantificado, enquanto que o dano ambiental causado é difícil de ser calculado e, salvo fiscalização por parte do Estado, será repartido por toda a coletividade; logo, preferem assumir o risco. Por essa razão, é essencial estimular a participação popular nas questões ambientais não apenas na esfera individual, omissiva, a partir de condutas que apenas colaborem para a não poluição do meio ambiente, mas principalmente por uma atuação ativa, com a participação direta na construção desse direito.

A fim de evitar a concretização de práticas como essa, tanto no meio ambiente geral, como no trabalhista, o pesquisador José Rubens Morato Leite (2008, p. 159-165) elencou uma série de medidas a serem tomadas pelo Estado em parceria com a sociedade e as empresas, destacando-se: a transparência nas ações estatais; o direito à informação e à educação ambiental, além do incentivo à iniciativa popular. Primeiramente, para a concretização desse princípio é fundamental que o Estado aja com transparência, de modo que a comunidade tenha acesso às informações indispensáveis à tutela do meio ambiente. Essa transparência, inclusive, terá dupla função, pois também permitirá que o cidadão fiscalize a ação estatal e confirme a obediência aos preceitos legais e administrativos. A informação no ambiente laboral é prevista no inciso II, do art. 157 da CLT, pelo qual é dever do empregador “[...] instruir os empregados, através de ordens de serviço, quanto às precauções a tomar no sentido

de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais.” Tão importante quanto a informação é a educação ambiental, prevista no art. 225, §1º, VI, CF, como dever do poder público.

Outra forma de aplicação desse princípio dá-se por meio da participação popular via acesso ao Poder Judiciário³³, seja para a tutela privada, por meio de ações individuais, ou para a tutela coletiva, por meio de instrumentos específicos, como a ação popular. Tal mecanismo de participação da sociedade na questão ambiental é de extrema importância, contudo preponderantemente atua de maneira *a posteriori*, quando se foca na reparação do dano já concretizado e na punição do poluidor.

O princípio da participação pode ser concretizado também dentro do próprio ambiente laboral por participação dos sindicatos, conforme previsto no art. 8º, III, CF. Acerca da importância da atuação desses representantes classistas, afirma Maurício Godinho Delgado (2010, p. 1.277):

A experiência histórica dos principais países ocidentais demonstrou, desde o século XIX, que uma diversificada e atuante dinâmica de negociação coletiva no cenário das relações laborativas sempre influenciou, positivamente, a estruturação mais democrática do conjunto social.

Contudo, apesar de sua importância, essa atuação sindical ainda é falha³⁴, primeiramente, pois prepondera nos pedidos judiciais feitos pelos sindicatos pleitos como aumento salarial e pagamento de adicionais, mas relega a segundo plano medidas coletivas de garantia da segurança e medicina no trabalho. Essa omissão dos sindicatos pode ser justificada pelo temor ao desemprego; há receio de que a obrigação de instauração de medidas que visem à salubridade laboral possa gerar gastos às empresas, com resultante corte de verbas e, conseqüentemente, redução do quadro de trabalhadores por demissões. Como reflexo dessa conduta, pode-se mencionar que os sindicatos, regra geral, têm preferido realizar denúncias ao MTE ou ao MPT diante da verificação de irregularidades quanto à proteção à saúde do trabalhador.

1.3 Acidentes laborais

³³ Fundamentada nos incisos XXXV e LV do art. 5º da CF, pelos quais, respectivamente: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” e “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

³⁴ Não se pode afirmar que essa atuação coletiva sindical quanto à defesa da salubridade labor-ambiental é inexistente, mas sim que ainda é precária e insuficiente para atender às necessidades da classe trabalhista.

Apesar de se tratar de um direito fundamental garantido constitucionalmente, a saúde do obreiro nem sempre é efetivada e protegida no meio ambiente de trabalho; é inevitável a ocorrência de sinistros, seja simplesmente pelos eventos fortuitos, seja por culpa do empregador que não se preocupou com as práticas preventivas ou até mesmo do próprio trabalhador. Esses eventos infelizes são tão frequentes na realidade social brasileira e acontecem de forma tão reiterada que, no início da década de 1990, o pesquisador Dorival Barreiros (1990, p. 25) afirmou que os acidentes e as doenças laborais no Brasil, quando analisados em números, podem ser equiparados a uma guerra civil. Alguns anos antes, mais especificamente na década de 1970, o Brasil ostentou o vergonhoso título de campeão mundial de acidentes trabalhistas; apenas no ano de 1975, foram 1.869.689 acidentes laborais, que geraram 4.001 mortes, isso, considerando-se a existência de 12.996.796 trabalhadores formais no País (OLIVEIRA, S. G., 2008, p. 27).

Nas décadas seguintes, os acidentes diminuíram gradativamente, caíram de aproximadamente 2 milhões anuais, em 1975, para pouco menos de 400 mil, em 1994; considerando-se ainda que o número de trabalhadores formais quase duplicou nesse mesmo período, pode-se afirmar que esta foi uma queda importante (OLIVEIRA, S. G., 2008, p. 31). Contudo, a partir de 1995 esse quadro se estabilizou, e não ocorreram novas melhorias desde 2002; nos dizeres de Sebastião Geraldo de Oliveira (2008, p. 31), esse fato pode ser imputado à necessidade de renovação e atualização da política nacional de saúde e segurança do trabalhador, que chegou a seu limite. Tais dados são obtidos de estatísticas oficiais, de modo que os números reais são ainda maiores, principalmente levando-se em consideração o trabalho informal e a subnotificação.

Não apenas em razão dos números já mencionados, a análise do conceito acidentário é importante para o presente trabalho, pois o ajuizamento das ações regressivas acidentárias, nos termos do art. 120 da Lei nº 8.213/91, exige a ocorrência de um acidente na seara trabalhista. Ademais, a reparação prevista no art. 7º, XXVIII, CF/88 (grifo nosso), prevê a possibilidade do “Seguro contra *acidentes de trabalho*, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa.”

Na seara trabalhista o infortúnio é concretizado pela existência de um tríptico nexos etiológico: *entre o exercício da atividade laboral e a causa do evento danoso, entre o sinistro e a lesão sofrida pelo obreiro e, por fim, entre a lesão e a incapacidade para o trabalho*. Como também previsto no art. 19 da atual Lei Benefícios da Previdência Social (nº 8.213/91, grifo nosso), que assim dispôs:

Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa ou de empregador doméstico³⁵ ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei³⁶, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Conforme o dispositivo supramencionado, o foco dessa conceituação se encontra nos fatores que causam o acidente, os quais devem estar relacionados ao “exercício do trabalho a serviço da empresa”. Destarte, não importa o modo como tenha ocorrido o acidente ou quem o tenha dado causa, é suficiente a concretização de um evento relacionado ao exercício das atividades trabalhistas, que gere danos ao obreiro e, conseqüentemente, perda ou redução da capacidade laboral.

Nos termos legais, a existência de incapacidade é imprescindível à caracterização do acidente; contudo, Sebastião Geraldo de Oliveira (2008, p. 44) defende que a incapacidade pode ser permanente ou temporária, e em se tratando da última basta o afastamento do trabalho, ainda que esse ocorra por curto período, como, por exemplo, o tempo necessário para levar um empregado ao hospital para realizar um curativo. O jurista ainda conceitua acidente do trabalho com base na ocorrência de quatro requisitos cumulativos: “a) evento danoso; b) decorrente do exercício do trabalho a serviço da empresa; c) que provoca lesão corporal ou perturbação funcional; d) que causa a morte ou a perda da capacidade para o trabalho” (OLIVEIRA, S. G., 2008, p. 43).

O acidente laboral, *lato sensu*, pode se desdobrar em acidente típico ou doença ocupacional. No primeiro caso, o sinistro se concretiza a partir de um evento instantâneo, súbito, exterior e violento. Apesar dessa subtaneidade típica, suas lesões não precisam, necessariamente, ser imediatas; uma torção no pé de um trabalhador, por exemplo, pode gerar problemas em seus ligamentos apenas dias após o acidente.

Já as doenças ocupacionais, previstas no art. 20 da Lei nº 8.213/91³⁷, são aquelas desenvolvidas na esfera trabalhista de uma maneira geral, havendo distinção expressa entre

³⁵ A referência aos domésticos somente foi inserida em junho de 2015, pela Lei Complementar nº 150.

³⁶ Referência ao segurado especial, definido como “[...] a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de produtor (agropecuário ou seringueiro) ou pescador artesanal.”

³⁷ Art. 20. Consideram-se acidente do trabalho, nos termos do artigo anterior, as seguintes entidades mórbidas: I - doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social;

doença profissional e do trabalho. As doenças profissionais, também conhecidas como tecnopatias ou ergopatias, são típicas de determinada profissão e acompanham o obreiro caso ele exerça a mesma função em outra empresa; caso do jateador de areia, que desenvolve silicose, ou do digitador, que desenvolve tenossinovite. Já as doenças do trabalho, igualmente denominadas mesopatias ou doença profissional atípica, são resultantes “das condições do exercício, do ambiente e dos instrumentos laborais, sendo própria, sobretudo, daquela empresa e não acompanhando o trabalhador” (MARTINEZ, 2001, p. 161); como, por exemplo, determinada doença respiratória desenvolvida por um obreiro que trabalhou em ambiente úmido e sem ventilação.

O maior problema em relação às doenças diz respeito ao nexo de causalidade a ser estabelecido; no caso supracitado da doença respiratória, por exemplo, o empregador, a fim de se esquivar das suas obrigações, poderia alegar que a causa dessa doença é externa às atividades laborais. Para solucionar essa adversidade, foi criado o Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP)³⁸, pelo qual foi estabelecido um nexo presumido entre o trabalho e o agravo quando houvesse uma relação entre a atividade desenvolvida pelo trabalhador na empresa - conforme seu enquadramento nos Códigos de Classificação Internacional de Atividade Econômica (CNAE) - e a entidade mórbida que causou a incapacidade, devidamente prevista na Classificação Internacional de Doenças (CID). Esse mecanismo teve como base estudos estatísticos e epidemiológicos desenvolvidos pelo Ministério da Previdência Social, a partir dos quais foi associada a ocorrência de determinadas doenças e lesões com certas atividades desenvolvidas pelos trabalhadores. Essa associação entre CID e CNAE foi colocada em planilhas e é utilizada pelos médicos-peritos para constatar ou não a característica acidentária da doença que acomete o trabalhador. Destarte, ainda que o segurado não apresente a Comunicação de Acidente do Trabalho (CAT) durante a realização do exame pericial, o médico-perito, por meio do NTEP constatará o acidente laboral.

II - doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I.

³⁸ Criado pela Lei nº 11.430/06, que inseriu o art. 21-A no Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213/91), entretanto, somente foi regulamentado pelo Decreto nº 6.042/2007, que também abordava o FAP, e pela Instrução nº 31/2008 do INSS. Este último instrumento normativo dispôs sobre os procedimentos e rotinas referentes ao Nexo Técnico Previdenciário, o qual é subdividido em: nexo profissional ou do trabalho (art. 3º, I), relacionado às doenças ocupacionais previstas nas listas A e B do Anexo II do RPS; nexo técnico equiparado ao acidente do trabalho ou nexo técnico individual (art. 3º, II), o qual abrange as doenças não previstas na lista anteriormente mencionada, os acidentes típicos e os acidentes de trajeto; e o nexo técnico epidemiológico previdenciário (art. 3º, III).

Diante dessas peculiaridades, percebe-se que o NTEP é calculado com base em estatísticas; logo, essa presunção de culpa do empregador não é absoluta. O elemento principal a caracterizar o acidente laboral é o nexos causal entre a enfermidade e a atividade exercida pelo empregado, de modo que, caso tal relação seja descaracterizada por laudo elaborado por perícia médica, o NTEP poderá ser afastado. Fábio Zambitte Ibrahim (2013, p. 257), contudo, faz a seguinte distinção: quando se trata de doença profissional, há presunção absoluta do nexos, pois o desenvolvimento da atividade laboral é causa necessária para a ocorrência da doença; já em relação às doenças do trabalho, “[...] a presunção é mais fraca, pois o trabalho é concorrente para a doença, um fator de risco, mas não necessariamente determinante.”

A relação anteriormente mencionada, por sua vez, é encontrada no Anexo II do Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/99), composto por três importantes listas: I) Agentes patogênicos causadores de doenças ocupacionais; II) Lista A: indica os agentes ou fatores de risco de natureza ocupacional, permitindo que a doença seja localizada a partir de seu agente causal; III) Lista B: correlaciona as doenças ocupacionais e os possíveis agentes etiológicos ou fatores de risco, de modo que se chega ao agente causal a partir da doença ocupacional. Esse rol, por sua vez, não é taxativo, de modo que, havendo nexos de causalidade com a atividade exercida, ainda que a relação doença/atividade não esteja prevista nesta lista, é possível caracterizar o acidente laboral, inclusive como permite o § 2º do art. 20 da Lei nº 8.213/91.

Analisando-se os dois conceitos, o acidente *stricto sensu* é caracterizado por ser súbito, brusco e repentino, ou seja, é um acontecimento rápido, que produz efeitos traumáticos e tende, contudo, a se agravar, em geral reduzindo-se sua intensidade após certo tempo. Já a doença tende a ser constante e progressiva, inclusive nos casos de “mal súbito”, haja vista, provavelmente, a moléstia já existir, ainda que com causas ocultas, não externando seus sintomas (RUSSOMANO, 1983, p. 350). Apesar dessas diferenças existentes no aspecto fisiológico, o acidente e a doença são juridicamente equiparados na seara trabalhista e previdenciária.

Também são igualados aos acidentes laborais aqueles ocorridos no percurso entre a residência do empregado e seu local de trabalho, e vice-versa, não importando para tanto o meio de locomoção utilizado (acidente *in itinere*). Por fim, há equiparação das demais situações previstas no art. 21 da Lei nº 8.213/91, porém não é muito frequente sua concretização na prática, tanto que a Previdência Social não divulga suas estatísticas separadamente.

1.4 Formas de proteção ao meio ambiente laboral

1.4.1 Práticas preventivas: preservação à saúde do trabalhador

Caracterizado o meio ambiente laboral, bem como definidos os elementos básicos que compõem a saúde do trabalhador, resta demonstrar algumas das ações que podem auxiliar na tutela desses direitos fundamentais, principalmente por meio de práticas que previnem a ocorrência de acidentes. A prevenção é a melhor forma de proteger a saúde do trabalhador, pois, conforme já abordado anteriormente, deve-se levar em consideração que aquele indivíduo acometido pelo acidente é um ser humano, e não apenas um mero componente do ambiente laboral. Por essa razão, ocorrendo um infortúnio, deve-se entender que não houve apenas a perda daquela força de trabalho específica, mas principalmente esvaiu-se a vida (por completo ou apenas em sua dignidade) de um pai de família que mantém o sustento da sua casa, de um filho que deixa a mãe em prantos, de um jovem que ainda teria longo caminho a percorrer. A prevenção, então, não pode ser apenas racional, deve principalmente se prender a esse caráter humanitário.

Contudo, ainda que seja levado em consideração apenas o aspecto financeiro, o investimento em prevenção traz retornos satisfatórios aos empregadores, na medida em que reduz os gastos com os acidentes laborais e melhora a qualidade de vida do trabalhador, o qual, em regra, retribui com atitudes positivas no local de trabalho, por exemplo, com aumento de produtividade, menos falta e melhor relacionamento com os colegas. Ademais, os acidentes de trabalho representam altos custos para as empresas, pois não devem ser computados apenas os gastos diretos, ou seja, aqueles decorrentes do pagamento do seguro obrigatório (RAT), mas também os dispêndios indiretos, relacionados à reparação dos danos morais e materiais causados ao empregado; aos equipamentos e materiais deteriorados pelo acidente laboral; ao tempo perdido com a suspensão da produção para atender a vítima; aos gastos com o salário do substituto do acidentado; ao eventual prejuízo à imagem da empresa; etc. Apenas a título de exemplificação, uma pesquisa feita pela empresa *Johnson & Johnson* comprovou a economia de US\$ 9 para cada US\$ 1 investido em saúde e segurança laboral (MELO, 2010, p. 72)³⁹.

³⁹ Exemplo fornecido por G. F. Scannell, em palestra proferida no XV Congresso Mundial sobre Saúde e Segurança no Trabalho, ocorrido em São Paulo, no ano de 1999.

Talvez os empresários ainda não tenham percebido a importância financeira da prevenção, pois os gastos decorrentes da manutenção de um meio ambiente laboral insalubre são diluídos (tributos, uma ou outra indenização ou ação regressiva acidentária), mas aqueles voltados para investimentos e melhoria do meio ambiente do trabalho precisam ser despendidos de uma só vez e, geralmente, representam um custo elevado (ZIMMERMANN, 2010, p. 232). Acerca desse viés econômico, expõe o pesquisador Raimundo Simão de Mello (2010, p. 74): “[...] algumas empresas estão procurando adequar o meio ambiente do trabalho, agora, por uma questão muito mais de caráter econômico, porque o capitalismo não investe no homem por razão eminentemente humanitária.” Assim sendo, a preocupação com a salubridade do meio ambiente laboral não se resume ao cumprimento das leis trabalhistas, mas trata-se de uma visão contemporânea de estratégia negocial, pela qual cabe ao empregador não investir apenas na tecnologia e no capital de giro, mas, sobretudo, no capital humano.

A segurança no trabalho não é uma reivindicação do trabalhador, não é uma concessão da empresa, nem somente imposição Estatal, é condição indispensável ao projeto e funcionamento de qualquer sistema de trabalho. (MARQUES, 1996, p. 481)

Nesse sentido serão abordadas algumas das principais políticas de prevenção à ocorrência de acidentes laborais e proteção à saúde do trabalhador. Inicialmente, destacam-se os *equipamentos de proteção individual (EPI)* e *equipamentos de proteção coletiva (EPC)*, formas de prevenção autoexplicativas: são assim denominados todos os equipamentos, de uso individual ou de construção coletiva, utilizados para proteger a saúde e garantir a segurança do trabalhador. Primeiramente, é ideal que o empregador assegure a proteção de seus empregados por meio de medidas gerais (EPCs), aplicadas a todos os operários por meio de alterações no meio ambiente global. Conseqüentemente, o fornecimento dos EPIs deve ocorrer apenas diante de insuficiência da proteção laboral na esfera coletiva.

Ambos os equipamentos devem ser fornecidos gratuitamente pelo empregador, que ainda tem a obrigação de treinar e fiscalizar os trabalhadores quanto a seu uso (arts. 157, II, e 166, CLT, combinados com a súmula nº 289, TST). Sendo assim, ainda que o empregador forneça tais materiais, ele pode ser responsabilizado diante da ocorrência acidentária, caso não tenha supervisionado seu uso. Contudo, não cabem somente ao empregador as obrigações referentes a tal forma de proteção; nos termos do art. 158 da CLT, os empregados são corresponsáveis pela manutenção da salubridade laboral, de modo que podem ser punidos

diante da negativa reiterada dos equipamentos. Essas punições devem ser proporcionais, podendo variar entre mera advertência, suspensão e, até mesmo, justa causa para dispensa.

Outro destaque pode ser dado à *Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA)*, introduzida no ordenamento jurídico brasileiro em 1944, pela terceira lei nacional sobre acidentes laborais (Decreto-Lei nº 7.036). Em 1967 foi incorporada pela CLT, e atualmente é tutelada pelos seus artigos 163-165. Sua obrigatoriedade também está estipulada na NR-5 do MTE, abrangendo tanto o setor privado, quanto o público, seja na administração direta ou indireta. Contudo, tal aplicação coercitiva depende do grau de risco da atividade desenvolvida pela empresa e do número de funcionários, de acordo com o Quadro I da NR-5 do MTE.

Trata-se, basicamente, de uma comissão paritária, formada por representantes dos empregados e do empregador, em que os primeiros (titular e suplente) têm estabilidade desde sua candidatura até, caso eleitos, um ano após o término do mandato (art. 165, CLT c/c art. 10, II, *a*, ADCT, bem como Súmula 339, TST). Antes de cada mandato, o empregador é obrigado a oferecer aos novos membros treinamento de, no mínimo, 20 horas, em que se incluem algumas matérias específicas, estipuladas no Item 5.33 da NR-5 do MTE. Tem como objetivo central a análise do meio ambiente laboral, a fim de se prevenir a ocorrência de acidentes ocupacionais. Contudo, apesar da importância dessa Comissão, sua atuação na prática ainda é tímida: nas pequenas e médias empresas, com frequência não têm participação efetiva. Ademais, seus representantes não detêm um “mandato”, haja vista não possuírem qualquer poder de ordem, apenas opinam, sugerem e discutem; mais especificamente, mesmo que os membros da CIPA verifiquem a ocorrência de alguma irregularidade ambiental, a resolução depende de uma ação do empregador. E, ainda, frequentemente os representantes encontram-se vinculados ao interesse patronal ou apenas se candidatam ao cargo para alcançar a tão sonhada estabilidade no emprego. Uma solução para ampliação da atuação da CIPA poderia ser a aproximação dessa comissão com o Sindicato da categoria, pois ao levar as reivindicações aos representantes sindicais elas poderiam ser negociadas em acordo e convenções coletivas futuras.

A proteção da salubridade labor-ambiental deve ainda ultrapassar a relação obreiro-trabalhador e ser efetivada por atuação de diversos outros profissionais. Nesse contexto, ganham destaque os *Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT)*, compostos por uma equipe multidisciplinar especializada, voltada à promoção da saúde e da integridade do obreiro em seu local de trabalho. Sua atividade deve ser preponderantemente preventiva, inclusive por meio da conscientização do trabalhador.

Essa equipe pode ser formada por profissionais diversificados, desde que especializados em saúde ocupacional, tais como: médicos, engenheiros, psicólogos, fisioterapeutas, educadores físicos, etc. Tais profissionais são contratados pelas empresas exclusivamente para esse fim, sendo defeso o exercício de outras atividades para esse empregador. Em razão dessa especificidade e do conhecimento técnico que possuem, devem ser responsabilizados pela conduta tomada. Justamente em face desta responsabilização, o art. 10 da Convenção nº 161 da OIT (1986) assim prevê: “O pessoal prestador de serviços de saúde no trabalho deverá gozar de independência profissional completa com relação ao empregador, aos trabalhadores e aos seus representantes [...]”. Na esfera internacional, sua tutela igualmente está prevista na Recomendação nº 112/59 da OIT, com o tema: “Serviços de Medicina do Trabalho”, que influenciou na criação de diversas leis dos mais variados países, inclusive o Brasil.

Assim como nas CIPAs, os profissionais do SESMT que atuarão em cada estabelecimento variam de acordo com os Quadros I e II da NR-4 da Portaria nº 3.214/78, MTE, conforme análise conjunta do número de empregados e o risco da atividade desenvolvida⁴⁰. Apesar de representar um serviço de extrema importância à proteção sanitária do empregado, abrange um número limitado de trabalhadores; ademais, com frequência, a atuação prática do SESMT fica restrita a tratamentos curativos, mais especificamente por meio de medicalização das enfermidades e cuidado a feridas, relegando-se a segundo plano a análise da real causa acidentária, quando se aplicam medidas para extingui-la. Isso ocorre principalmente, pois o profissional membro do SESMT é um empregado da empresa a ser analisada, assim como todos os demais trabalhadores; logo, surge um conflito ético-profissional em sua ação: por um lado, tem o dever de zelar pela segurança e higiene no meio ambiente do trabalho, por outro, há o risco de ser demitido em razão de ter agido de forma contrária aos interesses do seu empregador. Por esse motivo, Sebastião Geraldo de Oliveira defende que tais profissionais deveriam ter estabilidade de emprego (2002, p. 379-380).

Um dos médicos que compõem o SESMT deve ainda ser indicado pelo empregador para ser responsável pela análise dos riscos de saúde existentes no ambiente ocupacional, de modo a se embasar a elaboração de um planejamento anual de ações voltadas à proteção da saúde do trabalhador, denominado *Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO)*. Dentre as ações desse programa deve constar a realização de exames: admissional, periódicos e demissional; desta forma, torna-se possível que o médico indique o afastamento

⁴⁰ Obrigatoriedade para empresas de risco grau 4, a partir de 50 empregados; grau 3, a partir de 100 empregados; graus 1 e 2, a partir de 500 empregados.

do trabalhador por motivos de saúde. A NR-7 da Portaria nº 3.214/78 do MTE prevê a obrigatoriedade da elaboração e introdução desse programa por todos os empregadores. Já às empresas em que não há obrigatoriedade de instalação de SESMT é permitida a contratação de um profissional exclusivamente para essa finalidade.

Articulado com o PCMSO, deve ser igualmente elaborado o *Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA)*, documento-base criado com a finalidade de estabelecer um planejamento anual voltado para ações sanitárias, o qual deve ser composto prioritariamente por: metas estabelecidas em um cronograma de cumprimento dessas ações; forma e periodicidade de avaliação do alcance dos objetivos; maneira de registro e divulgação dos dados obtidos. Esses dados, decorrentes de ambos os programas, deverão ser arquivados pelo período de 20 anos.

1.4.1.1 As práticas preventivas e a realidade social brasileira

Apesar de sua importância, essas ações possuem escasso conjunto legal que tutele a temática, de modo que sua regulamentação, regra geral, se restringe ao MTE, que, por sua vez, delega tal função à Secretaria de Segurança e Medicina do Trabalho. Basta verificar que a maior parte dessas políticas preventivas foram instauradas por Normas Regulamentadoras e Portarias Ministeriais. A dificuldade trazida por essa escassez de regulamentação pode ser percebida nos próprios cursos de Direito, pois dificilmente se encontram currículos escolares que incluam ensinamentos específicos acerca das Normas Regulamentadoras. O próprio aprendizado sobre as CIPAs se restringe à sua estabilidade, quando o foco deveria ser a importância da atuação da Comissão na prevenção acidentária e a proteção sanitária que deveria conferir ao trabalhador.

Cabe, ainda, mencionar a dificuldade de estabelecimento desses programas e serviços nas micro e pequenas empresas e no mercado informal. Problemática essa abordada pela Convenção nº 187/06 da OIT, não no sentido de eximir a responsabilidade dos empregadores quanto à proteção labor-ambiental, mas sim de criar mecanismos que visem a auxiliar essa parcela empresarial de menor monta e com recursos financeiros inferiores a tutelar a saúde de seus trabalhadores (SILVA, J. A. R. O., 2008, p. 133-134).

A proteção sanitária a ser conferida ao trabalhador não cabe apenas ao particular, mas também ao Poder Público, que não atua de maneira satisfatória, entre outras razões, pois tais ações estatais são dispersas entre vários órgãos que, em geral, contam com comunicação

precária entre si e atuam de forma individualizada e desarticulada. Nesse sentido, expõe Cirlene Zimmermann (2001, P. 158):

A tradicional fragmentação das atuações públicas precisa ser superada, iniciando-se uma nova etapa de conjugação de esforços envolvendo as três áreas da seguridade social (saúde, previdência e assistência), além das áreas responsáveis pelo trabalho e emprego, pelo meio ambiente e pela administração da justiça, entre outras, em todos os níveis da federação.

Sebastião Geraldo de Oliveira (2002, p. 146) complementa este entendimento ao afirmar que “O fracionamento dessas competências faz com que o grande problema da saúde do trabalhador seja transformado numa questão secundária, diluída no quadro de atribuições de cada um desses órgãos.” O pesquisador demonstra ainda, de maneira elucidativa, como ocorre na prática essa divisão de competências:

QUADRO Nº 1 – Divisão de Competências

ÓRGÃO	COMPETÊNCIA ⁴¹
Ministério do Trabalho e Emprego	- Fiscalização das condições de segurança e higiene no meio ambiente laboral. - Elaboração de Normas Regulamentadoras.
Ministério da Saúde	- Coordena o Sistema Único de Saúde, que atende também o trabalhador acidentado.
Ministério da Previdência Social	- Responsável pela concessão dos benefícios decorrentes da incapacidade laboral. - Executor da reabilitação profissional.
Ministério Público do Trabalho	- Atua de forma a proteger os direitos fundamentais do trabalhador, principalmente diante das ilegalidades perpetuadas na esfera laboral.
Justiça Trabalhista	- Julga demandas judiciais voltadas à proteção da saúde do trabalhador, tais como concessão de adicionais, controle da jornada laboral, fornecimento de EPIs e EPCs, etc. - A partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, tornou-se competente para apreciar lides que envolvem acidentes laborais. - Possui, ainda, função social e pedagógica no que tange à garantia da segurança e higiene laboral ambiental, principalmente por meio do julgamento das ações coletivas que possuem tal objeto.
Justiça Comum	- Responsável pelas lides que envolvem acidentes trabalhistas.

Fonte: Elaborado por Larissa Soldate Correia com base nos ensinamentos de Sebastião Geraldo de Oliveira (2002, p. 146 e seguintes).

⁴¹ Competência principal quanto à proteção conferida à saúde do trabalhador.

Esse fracionamento, por sua vez, não ocorre apenas quanto às competências já mencionadas, mas também em relação aos textos normativos que protegem a saúde do trabalhador, os quais se encontram esparsos em diversas leis, dificultando-se sua consulta e aplicação. Apesar de existirem algumas políticas que atuam na proteção à saúde dos trabalhadores, evitando-se a ocorrência de acidentes laborais, faz-se necessária a ampliação da atuação estatal, em parceria com as empresas, com vistas a melhoria das políticas públicas já existentes nesse setor e a criação de novas ações sociais para proteger o trabalhador.

1.4.2 Repressão estatal diante da insalubridade labor-ambiental

Nem sempre o empregador percebe os benefícios financeiros de investir em proteção, bem como nem sempre possui certo caráter humanitário, preocupando-se com a garantia dos direitos fundamentais dos trabalhadores. Por essa razão, é fundamental a existência de práticas repressivas, vinculadas ao pagamento de valores diante do desrespeito ao direito fundamental à saúde inerente a todo trabalhador. Nos dizeres do jurista Sebastião Geraldo de Oliveira (2002, p. 411): “Alguns seguem a norma por convicção, outros por conveniência, ou seja, aqueles por imperativo ético da cidadania, estes por temor às sanções.”.

Diante desse quadro, surgem inúmeras formas de coação estatal, para coibir o empregador a investir na tutela da salubridade do meio ambiente laboral, com destaque, principalmente, para a atuação do MPT e do MTE.

1.5.2.1 Ministério Público do Trabalho (MPT)

O MPT tem como função precípua defender a ordem jurídica, o regime democrático de direito e os interesses indisponíveis da sociedade, dentre eles o trabalho, a saúde e o meio ambiente, conforme previsto no art. 127 da CF. Para tanto, mostra-se fundamental que esse órgão tenha autonomia funcional, administrativa e financeira. Assim como os demais Ministérios Públicos, ajuíza causas coletivas e atua como fiscal da lei nas causas individuais.

Tem competência normativa, por meio da criação de Recomendações, cujo objeto é o alcance de melhorias quanto aos direitos dos trabalhadores, com a respectiva estipulação de prazo para a sua efetivação, conforme previsto no art. 6º, XX, LC nº 75/93. Geralmente são expedidas após as audiências públicas e não têm caráter vinculante, como o próprio nome

indica. Desta forma, não pode aplicar sanções, e sim apenas ameaçar o empregador negligente quanto à possibilidade de instauração de inquérito civil e propositura de ação civil pública.

Os inquéritos civis (art. 129, III, CF e art. 5º da Lei nº 7.347/85) são procedimentos administrativos, de natureza inquisitorial, desenvolvidos com a finalidade de investigar a ocorrência de eventuais desvios legais, que poderiam justificar a propositura de Ação Civil Pública ou outra medida cabível. Sendo apurada a ocorrência de alguma irregularidade, o MPT pode propor a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), a fim de evitar o acionamento do Judiciário. O TAC é um acordo previsto na Lei de Ação Civil Pública (art. 5º, § 6º, Lei nº 7.347/85), pelo qual o infrator se compromete a cumprir a conduta acordada, em contrapartida à não propositura das demandas legais cabíveis pelo MPT. Como forma de garantir sua efetividade, o próprio acordo pode estipular multas diante de seu descumprimento. Ademais, tem natureza jurídica de título executivo extrajudicial, é um instrumento hábil e rápido para a concretização dos direitos transindividuais.

Verificada a irregularidade e impossibilitada a celebração do TAC, cabe ao MPT a propositura de Ações Cíveis Públicas (art. 129, III, CF; art. 83, III e 84, II, LC nº 75/93), instrumento de defesa judicial dos interesses da comunidade trabalhista, que têm como objeto principal a realização de obrigações de fazer e de não fazer na seara laboral, sob pena de punições pecuniárias, denominadas *astreintes* e previstas no art. 11 da Lei nº 7.347/85. O valor arrecadado é elevado e, conforme determina o art. 13 da Lei nº 7.347/85, deve ser destinado a um fundo federal ou estadual, que conte com a participação do Ministério Público e de representantes da comunidade e que tenham como intuito reparar os bens lesados. Esse fundo específico, contudo, ainda não foi criado, de modo que, diante desta omissão, as verbas são geralmente destinadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) ou a entidades públicas e privadas que tutelam os interesses coletivos dos obreiros.

Nos dizeres de Raimundo Simão de Melo (2008, p. 133), tais punições são elevadas e, por essa razão, são efetivas; incentivam o cumprimento da obrigação estabelecida e evitam reincidências por parte do empregador, diferentemente das multas aplicadas pelas inspeções do MTE, irrisórias, de modo que não desencorajam o desrespeito às normas de segurança e medicina no ambiente de trabalho. Apenas a título de exemplificação, o MPT, seccional do Maranhão, ajuizou Ação Civil Pública (nº 00416-2008-016-16-00-1) de abrangência nacional contra o Bradesco e que condenou o banco ao pagamento de dano moral coletivo no valor de R\$ 300 mil e multa de R\$ 200 milhões por utilizar empregados não qualificados - ou seja, que não são vigilantes ou seguranças - para realizar o transporte de elevadas quantias de dinheiro.

Além desses, podem ainda ser objeto do pedido dessas demandas: a interdição de obras e o pagamento de indenizações morais e materiais decorrentes dos danos genéricos causados à saúde do trabalhador. Bem como, diante do risco iminente de danos à saúde do obreiro, é cabível a tutela de urgência, instrumento de grande importância para o respeito dos princípios da prevenção e da precaução no meio ambiente laboral.

1.5.2.2 Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Atua por meio de ações fiscalizatórias com aplicação das penalidades cabíveis diante do descumprimento das normas de segurança e medicina no trabalho. Esta competência ocorre nas esferas locais mediante as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego⁴². O art. 3.1 da Convenção nº 81 da OIT (1947) ampliou a competência desse sistema de inspeção trabalhista, que abrange o fornecimento de “[...] informações e conselhos técnicos aos empregadores e trabalhadores sobre os meios mais eficazes de observar as disposições legais [...]” e o dever de “[...] levar ao conhecimento da autoridade competente as deficiências ou os abusos que não estão especificamente compreendidos nas disposições legais existentes.” Assim, a competência das Superintendências Regionais não se restringe a fiscalizar o ambiente laboral, pode também sugerir alterações nesse local, além de indicar novas tutelas legislativas diante da omissão do texto legal.

Esta fiscalização é feita principalmente pelos Auditores Fiscais do Trabalho - servidores públicos que atuam junto ao MTE e tem como função, dentre outros, supervisionar o cumprimento das normas trabalhistas e previdenciárias protetivas, além de aplicar sanções aos infratores e assessorar os parceiros sociais. Sua atuação é fundamental na proteção dos trabalhadores submetidos a ambientes insalubres, principalmente em razão da instabilidade existente na relação empregatícia, pois dificilmente o empregado proporá demandas requerendo a salubridade do meio ambiente laboral. Todavia, apesar de sua importância, o número de Auditores no Brasil é, atualmente, insuficiente para suprir a demanda de fiscalização existente na seara laboral (MELO, 2010, p. 74), sendo este um empecilho à concretização do direito fundamental ao meio ambiental do trabalho saudável.

Diante da constatação de irregularidades, os Auditores Fiscais do MTE devem, de acordo com o art. 628 da CLT, lavrar o respectivo auto de infração, que contém a aplicação da

⁴² Essa nomenclatura foi adotada pelo Decreto nº 6.341/2008, substituindo as antigas Delegacias Regionais do Trabalho. Esse mesmo conjunto normativo conferiu às Superintendências a competência para execução, supervisão e monitoramento de todas as políticas públicas vinculadas ao MTE.

multa. Alguns dos valores desta penalidade pecuniária são variáveis segundo a natureza da infração, o número de empregados, a reincidência e a resistência à fiscalização, conforme relação estipulada no art. 201 da CLT e na NR-28 da Portaria nº 3.214/78 do MTE. Contudo, as multas no Brasil são muito baixas e, com frequência, sequer são cobradas administrativamente. Por essa razão, é comum o empregador arriscar cometer o ilícito, pois nem sempre a punição lhe causa grandes prejuízos, ou seja, considerando-se apenas as multas, é mais barato correr o risco do que investir na salubridade do meio ambiente laboral.

Comprova-se a ineficácia das multas trabalhistas por meio de um caso prático já mencionado na introdução desta pesquisa⁴³: a empresa Doux Frangosul Agro Avícola Industrial, em março de 2015, foi condenada ao ressarcimento dos valores despendidos com o custeio de mais de 100 benefícios previdenciários concedidos aos seus trabalhadores acidentados; apenas a título de prestações vencidas, o valor devido alcançava quase R\$ 1 milhão de reais - esse montante ainda será acrescido das parcelas vincendas; anteriormente a essa condenação, durante 12 anos, a empresa já havia sido multada por 14 vezes. Comprova-se, assim, a falha na atuação do MTE, que se, de fato, aplicasse multas com valores significativos, certamente teria retorno satisfatório quanto à mudança da conduta desta empresa.

Com base neste caso prático é possível realizar a seguinte análise comparativa⁴⁴: dentre as multas fixas aplicadas pelo MTE, o valor médio praticamente não ultrapassa R\$ 400,00; dentre as variáveis, a maior parte das multas não ultrapassa R\$ 10.000,00; a empresa anteriormente citada foi condenada em sede de ações regressivas acidentárias no montante de quase R\$ 1 milhão de reais - esse valor ainda será acrescido das parcelas vincendas. Diante dessas constatações e considerando que essa condenação regressiva tem valor, pelo menos, cem vezes superior à média das multas aplicadas pelo MTE, por óbvio, a ARA terá reflexos diferenciados quanto à mudança da postura adotada pela empresa em relação à proteção labor-ambiental. Todavia, se as multas aplicadas são tão insignificantes, a solução para este problema não seria o ajuizamento de demandas regressivas pelo INSS *após a ocorrência do acidente laboral*, mas sim, a alteração da previsão normativa a fim de majorar o valor das multas, as quais são aplicadas em fiscalização realizada pelo MTE, ou seja, geralmente *antes da concretização de um sinistro*. Como afirma Wladimir Novaes Martinez: “Descumpridas normas formais, se a sanção não tem sido bastante, aumente-se o valor das multas

⁴³ Demanda citada no primeiro parágrafo da Introdução e detalhada na primeira nota de rodapé deste estudo.

⁴⁴ Valores das multas retirados do sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da aba “Inspeção do Trabalho”, seguida de “Multas Trabalhistas”.

trabalhistas da CLT.” (2011, p. 127, grifo nosso). Ademais, a importância da atuação do MTE se destaca na medida em que o valor arrecadado com as multas é revertido a ações voltadas ao trabalhador, como já mencionado, contudo, o valor decorrente das ações regressivas acidentárias apenas acresce os cofres previdenciários.

Outra medida repressiva de competência do MTE é a interdição de estabelecimentos e o embargo de obras, nesses casos, de iniciativa do Superintendente Regional do Trabalho, conforme previsto no art. 161, CLT. Na primeira situação, há paralisação total ou parcial do estabelecimento, enquanto na segunda essa medida é aplicada em obras, caracterizadas por serviços de construção, reforma, manutenção e demais ações equiparadas. Em ambos os casos, é imprescindível a elaboração de laudo técnico que demonstre os graves e iminentes riscos ao trabalhador. Nas duas situações, os obreiros afastados por esses motivos continuarão a receber seu salário, como dispõe o art. 161, § 1º da CLT, por se tratar de espécie de interrupção de contrato de trabalho.

A fiscalização das Superintendências Regionais, todavia, não tem sido eficiente, haja vista a inexistência de estrutura material e humana adequada para realização das ações de sua competência, falha essa que se agrava diante da carência de uma política preventiva realmente definida (SILVA, J. A. R. O., 2008, p. 187-188). Apenas para fins de comprovação deste quadro vivenciado pela Ministério do Trabalho e Emprego, seguem alguns trechos do Relatório de Gestão - Ciclo 2003, da Superintendência Regional do Trabalho em Alagoas (MTE, 2003, p. 2-3, grifo nosso):

A título de ilustração, nos deparamos com problema de *veículos e equipamentos que estavam na residência de servidores*, inclusive de ocupantes de cargo comissionado que já havia entregue o cargo, e servidores de posse de telefones celulares do órgão no período de férias. A *desmotivação do pessoal devido ao processo de arrocho vencimental e desvalorização profissional* promovido pelo Governo Central e pela Direção do órgão foram outros problemas que enfrentamos na chegada, combinado com a *falta de pessoal* na maioria dos setores, por força do grande número de aposentadorias que existiram na DRT, sem a devida reposição do elemento humano através de concurso. No campo ainda do problema com pessoal é preciso registrar também *vícios administrativos como impontualidade, horário especial de seis horas da maioria, falta de profissionalismo e mesmo de capacidade profissional* de alguns, que não têm competência para exercerem atividades mais complexas, inclusive, um pequeno número de servidores desta casa resiste à informática, entre esses, alguns, por falta de conhecimento mínimo, sendo praticamente analfabetos.

Por outro lado, encontramos *setores completamente paralisados, como o Núcleo de Multas e Recursos, no qual havia mais de 3000 processos acumulados dos últimos cinco anos*. Merece registro que o problema não estava situado na falta de vontade de trabalhar dos servidores do setor, e sim no processo de desmonte e de desvalorização que o NEMUR vinha sofrendo nos anos anteriores, por se tratar de um núcleo importantíssimo deste órgão, do qual partem todas as multas para as empresas infratoras. De modo geral, a maioria dos setores desta Delegacia não estava informatizado, provocando um grande atraso nos seus trabalhos cotidianos.

Pelo exposto, comprova-se a necessidade de uma urgente reestruturação do MTE, principalmente para se concretizar as ações estatais de segurança e proteção à saúde do trabalhador na realidade social brasileira. Algumas dessas medidas são mais simples, como a reforma da regulamentação interna para majorar as multas aplicadas aos empregadores; outras, são mais complexas, demoradas e exigem gastos públicos significativos, como a melhoria da gestão, a modernização da infraestrutura e a ampliação dos cargos de Auditores Fiscais. Todavia, independentemente do grau de dificuldade de implantação, é essencial a realização dessas mudanças, sendo essa reforma fundamental à garantia da efetividade dos direitos sociais basilares dos trabalhadores.

1.5.2.3 Da responsabilidade estatal quanto à fiscalização

A inspeção do meio ambiente laboral, com a aplicação da respectiva penalidade, não se trata de mera faculdade da Administração Pública, é um “poder-dever” do Estado, que tem a obrigação de realizar, de maneira contínua e ininterrupta, esses atos fiscalizatórios. Trata-se de requisito imprescindível à abertura de qualquer estabelecimento econômico e se concretiza por meio de prévia inspeção e da aprovação das instalações pela autoridade competente (art. 160, CLT). Essa fiscalização estatal acerca do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho deve ainda continuar após a inauguração do local (art. 626, CLT; art. 19, §4º, Lei nº 8.213/91). Dessa forma não basta a fiscalização inicial, a inspeção deve ser constante.

Sebastião Geraldo de Oliveira (2002, p. 406) ressalta que para que o Estado alcance seu objetivo central, ou seja, proteja o interesse público, é preciso que se exerçam três funções essenciais: a legislação, a administração e a jurisdição. A função legislativa se refere à criação das normas de natureza cogente, sendo assim irrenunciáveis pelas partes. A função administrativa é responsável pela regulamentação e fiscalização das regras anteriormente mencionadas. Já a função jurisdicional é colocada em prática apenas diante da provocação de terceiros, quando é constituída uma lide.

Ocorre que, a despeito da importância da fiscalização realizada pelo Estado quanto ao cumprimento das normas de proteção à saúde do trabalhador, essa atuação ainda é precária.

A resposta do Estado brasileiro, entretanto, é extremamente deficiente em todos os âmbitos em que é requerida, e esse quadro de ineficiência traz duas consequências, ligadas logicamente. A primeira é a impunidade dos empregadores, que se sentem confortavelmente irresponsáveis pela ocorrência dos acidentes. A segunda, derivada da primeira, a despreocupação desses mesmos empregadores no sentido de promover ações que visem à prevenção de acidentes, ações que em geral demandam investimentos estruturais na planta empresarial. (URIAS, 2013, p. 29).

Há falta de profissionais para realização dessas atividades, além da patente necessidade de equipamentos mais adequados à realização satisfatória das inspeções, principalmente aqueles utilizados para medição dos agentes nocivos, como: poeira, ruído, iluminação, ventilação, entre outros que podem tornar insalubre o ambiente ocupacional. O aperfeiçoamento da inspeção estatal poderia também ser alcançado por meio de práticas simples, como a criação de uma rede informatizada e interconectada, que permitisse o direcionamento de informações sobre os trabalhadores acidentados com entrada no Sistema Único de Saúde, assim como das demandas que fossem ajuizadas pelos obreiros requerendo pedidos afins às questões de saúde, segurança e higiene labor-ambiental.

A esse trabalho interligado - realizado, principalmente entre os Ministérios da Saúde, da Previdência Social e do Trabalho e Emprego, o Ministério Público do Trabalho, a Justiça do Trabalho e demais setores afins - deve ser acrescentada a necessidade de aperfeiçoamento da própria gestão estatal. Bem como, deve-se cobrar que o Poder Público deixe seu estado de inércia e passe a agir de maneira mais efetiva. Conforme informação veiculada pela Advocacia-Geral da União⁴⁵, os setores que apresentam maiores índices de acidentes laborais são a construção civil (38%) e a agroindústria (22%); logo, se o Estado tem conhecimento de das áreas em que ocorrem 60% dos casos de acidentes no meio ambiente de trabalho no Brasil, deveria intensificar a fiscalização especificamente nesses dois setores. Bem como deveria realizar outras medidas a fim de ampliar a prevenção de acidentes laborais, tais como: celebrar Termos de Ajustamento de Conduta a fim de pactuar a melhoria labor-ambiental sob pena de aplicação de multa e aumentar o número de ações civis públicas voltadas para a melhoria da segurança e proteção ao trabalhador da construção civil e da agroindústria. Outra mudança essencial seria o aumento do valor das multas aplicadas pelo MTE, que atualmente são irrisórias diante do porte da maioria das empresas a que são destinadas.

Dessa forma, a real efetivação das normas que tutelam a saúde do trabalhador exige recursos humanos e técnicos suficientes para execução dos atos de inspeção, não sendo suficiente, para tanto, a cobrança regressiva dos valores gastos com os benefícios previdenciários pagos aos trabalhadores após a ocorrência do sinistro. Conforme mencionamos no início deste capítulo, a saúde do trabalhador é um direito social e, como tal, exige a implementação de políticas públicas para a garantia da sua efetividade, as quais devem ser elaboradas e instituídas pelo Estado e aplicadas pelos empregadores por meio de

⁴⁵ Notícia intitulada “AGU chega à milésima ação regressiva acidentária e cobra R\$ 80 milhões de empresas”, divulgada no sítio eletrônico da AGU, em 17/10/2009, no portal de notícias.

ações protetivas a serem realizadas no meio ambiente laboral. Ao Poder Público cabe também a fiscalização do cumprimento desse complexo normativo, dever este que não é realizado de maneira satisfatória, como já demonstrado. Em razão dessa omissão, discute-se a responsabilidade do Estado diante da ineficácia da inspeção labor-ambiental; nesse sentido, expõe Sebastião Geraldo de Oliveira (2002, p. 408):

Pode aquele que sofreu o dano pelo trabalho em condições adversas (acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais) responsabilizar civilmente o Estado, porque este se omitiu em exigir do empregador o cumprimento das normas de segurança, higiene e saúde no trabalho? Em princípio não, porque a responsabilidade de reparar é daquele que causou o dano, tanto que a Previdência Social deve propor ação regressiva contra os responsáveis nos casos de negligência quanto às normas-padrão de segurança e higiene do trabalho. Pode ocorrer, entretanto, aquela hipótese em que o empregador não dispõe de patrimônio para arcar com a indenização. Acreditamos que, nesse caso, pode ser invocada a responsabilidade subsidiária do Estado, proveniente da sua omissão em implementar as normas de proteção ao trabalho.

Corroborando esse entendimento o pesquisador Raimundo Simão de Melo (2010, p. 142), para quem o Estado deve ser acionado apenas em *ultima ratio*, como forma de evitar que a vítima não tenha seu direito reparado, cabendo ao Poder Público responsabilizar o real causador do dano, por meio da ação regressiva acidentária. José Antônio Ribeiro de Oliveira Silva (2008, p.89-190, grifo do autor), contudo, discorda dessa posição:

Se o Estado, por seus agentes públicos, não cumpre a obrigação de fiscalizar o cumprimento das normas de proteção à saúde do trabalhador, ao que está obrigado por diversas normas já mencionadas, inclusive pela Convenção n. 81 da OIT, por ele livremente ratificada, poderá ser responsabilizado *diretamente* pelos trabalhadores, ao contrário do que sustenta Sebastião Geraldo de Oliveira [...]. Se não cumprir as prestações a que está obrigado, o Estado *poderá ser responsabilizado pelos danos ocasionados à saúde dos trabalhadores*, provocados pela poluição ambiental.

Demonstram-se, assim, a dicotomia e a complexidade existentes acerca dessa discussão. Na prática, todavia, o Estado não apenas é ineficaz em relação a seu dever fiscalizatório, como também deixa de ser responsabilizado diante de sua omissão quanto às inspeções no meio ambiente laboral.

Conclui-se, dessa forma, que a carência quanto à proteção conferida à saúde e à vida do trabalhador na realidade social brasileira atual não decorre apenas da conduta culposa do empregador quanto ao cumprimento das normas de segurança e proteção labor-ambiental, mas também da inércia e da omissão do Estado no que tange à fiscalização e à punição desta conduta empresarial.

CAPÍTULO 2 RESPONSABILIDADE SOCIAL NA REPARAÇÃO DO DANO ACIDENTÁRIO

2.1 Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Com a Constituição Federal de 1988, instituiu-se no Brasil a seguridade social em sua tripartição clássica: saúde, assistência e previdência. A Carta Constitucional ocupou-se em ampliar esses direitos, dispôs, inclusive, de normas que deveriam garantir sua efetividade. Em relação à previdência, foi criado o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), de caráter contributivo e solidário (art. 201. CF), com o intuito de abranger a totalidade dos trabalhadores, tanto do setor privado quanto os empregados públicos.⁴⁶ O texto Constitucional, igualmente, determinou as diretrizes e os princípios que deveriam ser obedecidos pelo legislador infraconstitucional na regulamentação e na instauração daquele direito, o que se deu com a criação do INSS por meio da Lei nº 8.029/1990.

O INSS é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social e criada com a finalidade de substituir o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência (IAPAS), agregando as funções de arrecadação da verba proveniente do custeio, de concessão dos benefícios e de prestação de serviços (art. 17, Lei nº 8.029/1990 c/c art. 1º Decreto nº 569/1992). Em 1991, foram promulgadas duas leis extremamente importantes para a previdência: a Lei nº 8.212, que aborda a organização da seguridade social e institui o plano de custeio, e a Lei nº 8.213, que dispõe sobre o plano de benefícios da previdência social; ambas regulamentadas pelo Decreto nº 3.098/1999 (Regulamento da Previdência Social), o terceiro grande conjunto normativo que tutela este direito.

Alguns anos depois, novas mudanças ocorreram: por meio da Lei nº 11.457/2007, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, passou a se responsabilizar pelas questões atinentes ao custeio da previdência social, atuando desde a regulamentação da matéria até as questões práticas, tais como arrecadação, fiscalização e aplicação de penalidades; o seguro social, por sua vez, manteve apenas a função de gerenciamento e concessão das prestações previdenciárias. O INSS, a partir de então, tornou-se meramente o órgão gestor desses recursos (art. 68, §2º, Lei Complementar nº 101/2000), os quais pertencem, única e exclusivamente, à clientela protegida. Desse modo, essa autarquia

⁴⁶ O Regime Geral não abrange o trabalhador estatutário, que, por sua vez, é submetido ao Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) correspondente ao ente federativo a que está vinculado (art. 40, CF).

não possui competência para definir como será feita a arrecadação e para onde serão destinados os recursos, critérios esses estipulados pela Constituição Federal e pelas leis anteriormente mencionadas (MARTINEZ, 2015, p. 121).

Pelo exposto, o seguro social representa uma relação de caráter público e obrigatório, pela qual um grupo pré-determinado de pessoas paga uma contribuição mensal confiando que, diante da concretização dos riscos previstos em lei, o Estado lhes concederá o benefício ou prestará o serviço previamente estabelecido. Com a finalidade de restringir a análise às ações regressivas acidentárias, dentre os diversos segurados desta autarquia e as variadas prestações oferecidas, serão destacados neste capítulo aqueles vinculados à seara acidentária.

Primeiramente, pretende-se abordar os tipos de filiação disponíveis ao segurado: facultativa ou obrigatória. Essa última diz respeito ao indivíduo que exerce atividade laboral remunerada, urbana ou rural, contínua ou temporária, empregatícia ou não, salvo as exceções previstas em lei⁴⁷. Após o término das contribuições, a condição de segurado é estendida por determinado período que pode variar conforme cada caso concreto, denominado “período de graça” (art. 15, Lei nº 8.213/91). Os segurados obrigatórios são relacionados em um rol taxativo previsto no art. 12 da Lei nº 8.212/91, a seguir descrito: empregado⁴⁸, empregado doméstico⁴⁹, contribuinte individual⁵⁰, trabalhador avulso⁵¹ ou segurado especial⁵². Já os facultativos têm caráter residual, pois são formados por todos aqueles maiores de 16 (dezesseis) anos que, mesmo isentos de obrigação, contribuem para o custeio do Regime Geral da Previdência Social e, conseqüentemente, podem usufruir das prestações oferecidas pelo INSS.

⁴⁷ Como no caso do estagiário que recebe bolsa ou qualquer outro valor pecuniário.

⁴⁸ Relacionado ao vínculo empregatício, para a configuração do qual é imprescindível a existência de uma pessoa física que realize um trabalho personalíssimo, urbano ou rural, de natureza não eventual e remunerada, subordinada ao empregador (art. 12, I, Lei nº 8.212/91, c/c art. 3º, CLT).

⁴⁹ Presta serviço remunerado no âmbito residencial, realizando atividades não lucrativas (art. 12, II, Lei nº 8.212/91). Logo, uma cozinheira que faz as refeições diárias de uma família é segurada doméstica; já uma cozinheira que trabalha em uma residência auxiliando na produção de bolos e salgados que serão vendidos para festas é uma segurada empregada.

⁵⁰ Regra geral, são os empresários, autônomos e demais entidades a eles equiparadas, conforme rol previsto no art. 12, V, Lei nº 8.212/91.

⁵¹ Segurado assim definido: “[...] pessoa que, sindicalizada ou não, presta serviço de natureza urbana ou rural a diversas empresas, sem vínculo empregatício com qualquer delas, com intermediação obrigatória do órgão gestor de mão-de-obra, nos termos da Lei n. 8.630, de 25.2.93, ou do sindicato da categoria.” (CASTRO; LAZZARI, 2011, p. 189). Sua previsão na Lei nº 8.212/91 (art. 12, VI), determina que tais serviços serão definidos no RPS (art. 9º, VI).

⁵² Basicamente, é o trabalhador rural que labora por conta própria, em regime de economia familiar, desenvolvida em pequena propriedade, da qual retira sua subsistência. Os requisitos para o enquadramento do rural nesta categoria estão previstos no art. 12, VII, Lei nº 8.212/91. O rural, então, pode ser enquadrado em três categorias de segurado: empregado (por exemplo, um cortador de cana que labora para uma grande fazenda), contribuinte individual (o proprietário da fazenda canavieira, responsável pelo plantio e demais atividades derivadas) e o especial (pequeno produtor rural, em regime familiar).

Os segurados contribuem para o custeio do sistema previdenciário por meio de diferentes alíquotas, que recaem sobre o salário de contribuição (art. 20 e seguintes, Lei nº 8.212/91). Em contrapartida, diante de certas situações de incapacidade laboral causadas pelos riscos previstos nos incisos listados no art. 201⁵³, CF, têm direito à percepção dos benefícios e serviços oferecidos pelo INSS. Dentre esses sinistros destacam-se os acidentes de qualquer natureza e os laborais⁵⁴ - aqueles que ocorreram pelo exercício do trabalho a serviço da empresa ou do empregador doméstico ou que acometeram o segurado especial enquanto exercia suas atividades laborais (art. 19, Lei nº 8.213/1991).

Basicamente, existem quatro benefícios que podem ser concedidos diante da ocorrência de acidentes que incapacitem o segurado para o trabalho, a saber: auxílio doença, auxílio acidente, aposentadoria por invalidez e pensão por morte. Todos esses benefícios não oferecem distinção quanto ao valor recebido na esfera comum (acidente de qualquer natureza) ou acidentária (acidente laboral), diferenciam-se apenas em relação ao período de carência. A carência constitui o número mínimo de contribuições mensais que o segurado precisa completar para ter direito a receber o benefício, caso constatado o risco (art. 24, Lei nº 8.213/91). Esse requisito não é exigido para a concessão de pensão por morte e auxílio-acidente (art. 25, I), mas é de 12 (doze) contribuições mensais nos casos de auxílio-doença e aposentaria por invalidez, desde que sejam decorrentes de sinistros de qualquer natureza (art. 26, I). No caso de acidente trabalhista não há carência, independentemente do benefício a ser recebido (art. 26, II).

Outra distinção ocorre na esfera laboral: o trabalhador que está afastado de suas atividades em razão de ter se acidentado ou contraído alguma doença decorrente do exercício da sua atividade profissional tem direito a ter seu Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) depositado durante esse período (art. 15, §5º, Lei nº 8.036) e, após o retorno ao trabalho, tem estabilidade por 12 (doze) meses (art. 118, Lei nº 8.213/91).

Caso o obreiro sofra um acidente, seja de qual for a natureza, terá seu contrato de trabalho interrompido durante os 15 (quinze) primeiros dias de afastamento, pois, por razões

⁵³ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

⁵⁴ Para mais detalhes sobre esta temática, conferir o tópico “3 Acidentes laborais” do primeiro capítulo desta pesquisa.

de saúde, não estará à disposição do empregador, mas ainda assim receberá salário (art. 59 e seguintes, Lei nº 8.213/91). A partir do 16º (décimo sexto) dia, o contrato de trabalho é suspenso, pois a responsabilidade remuneratória é repassada ao INSS, que deve conceder ao trabalhador o benefício auxílio-doença durante o período em que o médico-perito da autarquia entender necessário. Aos demais segurados que não os empregados, o benefício será de responsabilidade do Seguro Social desde o início da incapacidade.

O auxílio-doença é o benefício previdenciário concedido ao segurado que, por motivo de algum acidente ou doença, física ou mental, encontra-se incapacitado para o trabalho, de maneira total e temporária. Nos casos de acidente laboral, finda a incapacidade, será extinto o benefício. Entretanto, caso as lesões resultem em sequelas permanentes que reduzam a capacidade laboral do segurado, será devido o auxílio-acidente (art. 86, Lei nº 8.213/91). Esse benefício, por ser apenas uma complementação da remuneração habitual do segurado, corresponderá a 50% do salário de benefício, podendo, inclusive, ser inferior ao salário mínimo.

Todavia, caso não haja reabilitação do segurado para o exercício das atividades laborais, ou seja, caso resulte uma sequela incapacitante permanente e total, o auxílio-doença será substituído pela aposentadoria por invalidez (art. 42 e seguintes, Lei nº 8.213/91). A concessão prévia de auxílio-doença não é requisito essencial para a obtenção da aposentadoria por invalidez. O seguro social ainda se ocupa do incapaz que necessita da assistência permanente de terceiros; nesses casos, concede um acréscimo de 25% no valor da aposentadoria por invalidez. Finalmente, diante do falecimento do segurado, seus dependentes (listados no art. 16, Lei nº 8.213/91), terão direito a perceber pensão por morte, em montante e duração variável conforme o número de contribuições do segurado falecido e a idade do dependente (art. 74 e seguintes, Lei nº 8.213/91).

Quando ocorrem lesões à saúde do trabalhador, além desses benefícios o INSS oferece dois tipos de serviços: o serviço social e a habilitação/reabilitação profissional. O primeiro, por meio de uma equipe multidisciplinar, auxilia os segurados/dependentes diante do surgimento de problemas relacionados a questões previdenciárias, seja entre o indivíduo e o seguro social, seja entre esta autarquia e a própria sociedade (art. 88, Lei nº 8.212/91). Já o segundo é marcado por um conjunto de ações que têm a finalidade de reeducar profissional e socialmente os indivíduos incapacitados, tais como: a capacitação do segurado acidentado para o exercício de outras atividades, o transporte do acidentado, o fornecimento e a manutenção de equipamentos - órteses e próteses -, etc. (art. 89, Lei nº 8.213/91). O

oferecimento desses serviços é obrigatório aos segurados, porém condicionado às possibilidades financeiras da autarquia.

Pelo exposto, a previdência social é uma espécie de proteção estatal, que tutela o segurado diante da ocorrência de algumas das contingências previstas no art. 201, CF, que incapacitem o indivíduo, temporária ou definitivamente, para o exercício das atividades laborais, desde que haja contribuição prévia da sua parte. Logo, nesses casos específicos anteriormente mencionados, a ação que movimenta a máquina previdenciária é a ocorrência de um acidente, seja esse típico ou decorrente de uma doença laboral, que leve ao falecimento do indivíduo ou o incapacite para o trabalho, independentemente de quem tenha causado o sinistro. O benefício previdenciário é devido, inclusive, nas situações em que o próprio segurado foi o causador do acidente, desde que não seja constatado o intuito de fraudar o seguro.⁵⁵ A consequência do acionamento do INSS, por sua vez, é a percepção do benefício previdenciário de acordo com as particularidades de cada uma das prestações anteriormente expostas. Benefício este que tem como condão substituir a remuneração do segurado enquanto perdurar seu impedimento para o trabalho, logo, trata-se de verba de caráter alimentar.

2.2 Da atuação das empresas à responsabilidade estatal: a perpetuação do desequilíbrio financeiro-atuarial e da má-gestão previdenciária

A despeito da ampla proteção previdenciária que é oferecida atualmente, este nem sempre foi o quadro encontrado pelo trabalhador brasileiro. Malgrado a existência de um ou outro texto normativo, não se pode afirmar que, anteriormente ao início do século XX, houve uma criação satisfatória de instituições previdenciárias, uma vez que os poucos dispositivos encontrados mantinham-se quase sempre ausentes do cotidiano dos trabalhadores. Dessa forma, uma proteção previdenciária significativa somente pôde ser percebida em 1923, com a promulgação da Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682/1923), a qual determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e de Pensão (CAPs) por cada empresa de estrada de ferro então existente no Brasil. Essas instituições previdenciárias (CAPs) não apenas foram devidamente instituídas logo após a sua positivação, como também foram ampliadas para outros setores,

⁵⁵ Apenas a título de exemplificação, um motorista de ônibus que dirige em alta velocidade e sofre um acidente, ainda que tenha sido o causador do sinistro, terá direito ao benefício previdenciário; contudo, um segurança que atira na própria mão para, de maneira proposital, ser aposentado por invalidez, não receberá o benefício, pois ficou configurada a fraude securitária.

como no caso dos portuários e marítimos (Decreto nº 5.109/1926⁵⁶). Apesar da influência do Estado quanto à sua criação - tendo em vista sua previsão legal -, as CAPs tinham organização administrativa e financeira próprias, ou seja, não havia qualquer intervenção estatal em sua gestão.

No início da década de 1930, a estrutura organizacional dessas instituições previdenciárias sofreu significativa alteração: sua abrangência, que até então era restrita às empresas, em alguns setores passou a ser de âmbito federal, repartida por categoria. Surgiram, assim, concomitantemente às CAPS⁵⁷, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs); o primeiro desses foi o IAPM, que, a partir de 1933 (Decreto nº 22.872), reuniu todas as CAPs do setor marítimo. Contudo, nesse momento ainda havia uma heterogeneidade de regras, cada Instituto ou Caixa tinha seus benefícios e serviços próprios, além de gestão administrativa e financeira particular.

Outra novidade foi constatada quanto ao financiamento desse sistema previdenciário: os valores arrecadados eram depositados em conta bancária específica vinculada a sua respectiva Caixa ou Instituto (Decreto nº 890/1936, Capítulo IV – Da arrecadação e recolhimento das contribuições). Havendo excedentes da receita⁵⁸, esse valor deveria ser depositado em uma conta vinculada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que constituiria o "Fundo geral de garantia e compensação das Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões" (art. 24, Decreto nº 890/1936). Esse Fundo, por sua vez, seria utilizado para cobrir eventuais déficits de quaisquer Caixas ou Institutos (art. 25, Decreto nº 890/1936), mas o mesmo Decreto que o instituiu possibilitou que o Conselho Nacional, responsável pela sua gestão, aplicasse tal capital a juros não inferiores a 6% ao ano, ou seja, que a esse montante tivesse destino diverso do custeio da Previdência Social. Percebe-se, assim, que, desde o início, o grande problema da organização financeira previdenciária no Brasil é sua gestão e a realocação de verbas para outros destinos diversos do seguro social.

Com base nessas alterações, foi instituído o sistema de capitalização das receitas previdenciárias, pelo qual as reservas existentes poderiam se tornar fontes de investimento.

⁵⁶ Esse Decreto ampliou a proteção conferida aos ferroviários e estendeu tais prestações previdenciárias a outras categorias de trabalhadores, nos termos do seu art. 1, §1º, que assim dispunha: “Os dispositivos da presente lei são extensivos a todas as empresas de navegação marítima ou fluvial e às de exploração de portos pertencentes a União, aos Estados, aos municípios e a particulares, em tudo quanto lhes possa ser aplicável”.

⁵⁷ As CAPs foram extintas definitivamente apenas em 1953, por meio do Decreto nº 34.586, que determinou a fusão de todas as Caixas remanescentes. Contudo, no decorrer dos anos, passaram por transformações, em especial quanto às mudanças no próprio sistema previdenciário.

⁵⁸ Excedentes esses que, nos termos do art. 24 do Decreto nº 890/1936, poderiam ser provenientes da cota de previdência, das multas aplicadas em razão das infrações da Lei nº 159/1935, das subvenções dos poderes públicos e de outros recursos que lhe forem atribuídos.

Esse sistema de capitalização coletiva tinha como finalidade investir o capital previdenciário que não era utilizado para fins de custeio dos benefícios e serviços, com o intuito de se obter o seu crescimento por meio dos juros cobrados aos investidores, bem como de se evitar que tal montante fosse desvalorizado pela inflação. Além dessas formas de capitalização, o Estado facultava - algumas vezes até chegando a obrigar - a tais instituições previdenciárias a realização de empréstimos e investimentos em áreas de interesse governamental. Dentre esses se destacam os Decretos-Lei nº 574 e 2.611, respectivamente de 1938 e 1940, que vinculavam um percentual mínimo (15%) dos depósitos ou fundos constantes das Caixas ou Institutos para compra de crédito industrial e agrícola, emitidos pelo Banco do Brasil. Situação equivalente ocorreu com as autorizações para investimento, por iniciativa das instituições previdenciárias, na Companhia Hidroelétrica de São Francisco (Decreto-Lei nº 8.031/1945), na Companhia Siderúrgica Nacional (Decreto-Lei nº 9.264/1946), na fabricação de locomotivas e na eletrificação de ferrovias (Decreto-Lei nº 9.859/1946), no Fundo Ferroviário Nacional (Lei nº 1.272-A/1950), etc.

Não bastassem os empréstimos e investimento, foi dada anistia fiscal, em certas situações, a algumas empresas em débito com as instituições previdenciárias, como ocorreu na construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (Decreto-Lei nº 9.271/1946). A aplicação de recursos em empresas, em especial estatais, continuou nas décadas seguintes, mesmo depois da extinção dos IAPs, conforme se verifica por meio dos recursos previdenciários utilizados, na década de 1950, para a construção de Brasília, e, na década de 1970, da ponte Rio-Niterói e da Transamazônica (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 280).

Ocorre que um sistema de capitalização como este não conseguiria se sustentar por muito tempo; empréstimos com longo período para pagamento, anistia de dívidas, investimentos sem retorno financeiro, entre outros fatores, apenas geraram uma ampliação do déficit existente nos cofres previdenciários. Ademais, é um risco aplicar o saldo de receitas de um sistema previdenciário em investimentos incertos, que podem não gerar retorno aos cofres do seguro. Isso porque, logo que um sistema previdenciário é implantado, há superávit em seus cofres, principalmente por haver um lapso temporal entre a inscrição dos segurados e o momento em que os benefícios serão requeridos, considerando-se que, salvo situações excepcionais, o trabalhador demorará algum tempo para requerer a aposentadoria a que tem direito, assim como seus dependentes, em relação à pensão por morte. Destarte, durante essa fase inicial a arrecadação é alta, enquanto as despesas são baixas, o que leva a uma falsa suposição de que existe um superávit; contudo, esse deveria ser preservado para utilização futura nas situações já mencionadas. Como expõe Wladimir Novaes Martinez (2015, p. 84):

A população de um país não é estável, cresce vegetativamente ou por imigração. Os recursos oferecidos pelos mais jovens são superiores às despesas com os mais velhos. O administrador é tentado a ampliar o plano de prestações, correndo os riscos de, quando a população parar de crescer - isso é inevitável, ter de enfrentar o desequilíbrio financeiro entre a receita e a despesa.

Jaime A. de Araújo Oliveira e Sônia M. Fleury Teixeira (1989, p. 150) assim resumem as consequências da situação vivenciada neste período: “Rápida elevação das despesas, diminuição dos saldos, esgotamento das reservas, déficits orçamentários. Tudo isso representava, em síntese, a falência do ‘regime de capitalização’ que se pretendia impor à nossa Previdência Social [...]”. Diante desses fatos e com a redemocratização do país após o fim da Era Vargas (1930-1945), em 1947, foi proposto um projeto de lei com o objetivo de criar uma Lei Orgânica da Previdência Social, fundada em três bases: unificação, universalização e padronização (MOLLOY, 1986, p. 97). Esse projeto encontrou alguns obstáculos, e somente em 1960 foi promulgado o citado conjunto normativo (Lei nº 3.807), que uniformizou os direitos dos Institutos tendo como base os melhores padrões de cada IAP. Alguns anos depois, por meio do Decreto-Lei nº 74/1966, como forma de centralizar a gestão do sistema, todos os IAPs foram reunidos em um só Instituto Nacional da Previdência Social (INPS).

Todavia, ainda com essas alterações, a crise financeira já instaurada continuava se agravando, pois, apesar da extinção do modelo de capitalização das receitas previdenciárias, não houve preocupação com o débito da União referente ao não pagamento das cotas de previdência e com a sonegação dos empregadores. A situação financeira dos cofres previdenciários ainda se agravou diante da opção estratégica feita pela gestão estatal quanto aos serviços sanitários; mais especificamente, a nova postura adotada pela política médico-previdenciária foi de contratação de serviços médicos particulares ou realização de investimentos - por meio de empréstimos a juros baixos - em hospitais privados, em detrimento de investimento em serviços médicos próprios, o que encareceu tais custos.⁵⁹

Novas alterações ocorreram em 1977, com a Lei nº 6.439, que reestruturou o modelo previdenciário até então vigente por meio da criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, que atuaria por intermédio de diversas autarquias⁶⁰. Diante da insatisfação

⁵⁹ Mais detalhes sobre essa temática podem ser encontrados na “Parte II – 1966-1983 – Autoritarismo e privatização da assistência médica: acirramento da crise previdenciária” da obra de Jaime A. de Araújo Oliveira e Sônia M. Fleury Teixeira (1989, p. 200-301).

⁶⁰ a) O já existente INPS, responsável pela concessão dos benefícios previdenciários; b) A Legião Brasileira de Assistência (LBA), que protegia os idosos e as gestantes carentes; c) A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que atendia menores carentes; d) O Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), responsável pelo atendimento sanitário dos segurados e seus dependentes,

crecente em razão do regime militar e dos movimentos pela redemocratização do Brasil (dentre os quais se destaca o movimento “Diretas Já”), foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, por meio da Emenda Constitucional nº 26/1985. Desses fatos decorreu a promulgação da Constituição Federal de 1988, que representou grande avanço na esfera previdenciária. Primeiramente, pois a previdência foi elevada ao patamar de direito social (art. 6º, *caput*), ou seja, de direito fundamental de segunda dimensão. Em segundo lugar, pois previdência, saúde e assistência social passaram a compor o rol da seguridade social e ganharam conjunto de regras próprias dentro da Carta Constitucional.

Durante todos esses períodos anteriormente mencionados, há um ponto em comum: a questão financeira. Desde seus primórdios, como pode ser percebido, a previdência social apresenta deficiências em sua gestão, principalmente quanto ao sistema de capitalização, pelo fato de que verbas previdenciárias utilizadas para o custeio de outros investimentos, públicos e privados, não foram, em grande parte, devolvidas aos cofres do seguro social. Ademais, as receitas previdenciárias, durante anos, foram utilizadas para a manutenção de serviços assistenciais, alheios ao sistema de benefícios previdenciários, como os atendimentos médicos e farmacêuticos, que eram oferecidos, principalmente, por meio da contratação de serviços particulares e de investimentos no setor privado, elevando o ônus que recairia sobre os cofres públicos.

Com base nesses argumentos, percebe-se que os problemas que existem atualmente quanto às finanças previdenciárias também são um reflexo de anos de omissão estatal e má-gestão do sistema. Dificuldades essas que persistem até os dias atuais, conforme será demonstrado em tópico futuro deste capítulo, e que são agravadas pelas questões estruturais e conjunturais contemporâneas, tais como o envelhecimento da população, a redução da taxa de natalidade, a informalidade, entre outros.

2.3 A atual proteção previdenciária brasileira: modelo de repartição e solidariedade do risco social

cujos fármacos eram fornecidos pela Central de Medicamentos (CEME); e) O Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), encarregado da arrecadação e da fiscalização das contribuições para o custeio de todos esses serviços e benefícios oferecidos; f) A Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), que controlava os dados do Sistema. Ficavam à margem do SINPAS, os servidores estatutários, regidos pelo Estatuto dos Servidores Cíveis da União (Lei nº 1.711/52), e os rurais, vinculados ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

Em geral, a previdência social pode ser organizada e gerenciada tendo como base dois modelos principais: capitalização e repartição.⁶¹ Nesse cenário, a análise do modelo adotado por determinado país é fundamental para especificar as práticas previdenciárias que serão aplicadas, os princípios que as regerão, sua gestão administrativa e, principalmente, sua forma de custeio.

A partir do modelo de capitalização⁶² há um acúmulo de fundos, individuais ou coletivos, que serão capitalizados e utilizados futuramente para o custeio dos benefícios. Tais receitas arrecadadas são depositadas em um fundo de aplicação, que pode ser público ou privado, de maneira que o valor a ser recebido pelo segurado, quando em inatividade, se vincule ao montante depositado em sua conta individual. Dessa forma, o princípio da solidariedade, típico das relações securitárias, é mitigado em razão do princípio da igualdade aritmética coisa a coisa, pelo qual “[...] só há proteção previdenciária para quem paga, e na exata medida do que paga.” (FORTES, 2005, p. 108).

Essas especificidades, entretanto, não são encontradas no atual modelo previdenciário brasileiro, o qual, diante de suas características particulares, é marcado pela repartição. Como afirma a pesquisadora Simone Barbisan Fortes (2005, p. 228):

Dada a condição solidária comunitariamente compartilhada na Constituição, o Estado Democrático de Direito brasileiro demanda, pois, uma previdência efetivamente social, portanto pública, inclusa na ideia de demanda social intrínseca ao universo público - o ideal de vida boa -, unificada e calcada em um Regime de Repartição.

Conforme este modelo de repartição, um grupo pré-determinado de pessoas contribui diretamente para os cofres da previdência, mais especificamente a receita arrecadada é destinada a um fundo comum, utilizado para custear as despesas feitas com todo e qualquer segurado. Esse fundo permite que o orçamento previdenciário seja diferenciado das demais arrecadações tributárias e utilizado apenas para cobrir as prestações dessa espécie.

Desse modelo também se extrai a contemporaneidade existente entre as receitas e as despesas, de maneira que os segurados que se encontram em atividade são responsáveis pelo

⁶¹ Daniel Machado da Rocha defende a existência de um modelo misto, denominado capitalização escritural (virtual), formado pelas características centrais da capitalização e da repartição, em especial pelo financiamento dos segurados ativos das prestações concedidas aos inativos; contudo, em algumas situações, como nas aposentadorias, os benefícios serão calculados com base nas contribuições dos indivíduos durante todo o período laboral, devidamente capitalizadas e levando-se em consideração a expectativa de vida dessa geração. No Brasil, esse modelo é utilizado excepcionalmente por meio da aplicação do fator previdenciário (ROCHA, 2004, p. 159).

⁶² O Chile, na década de 1980, foi pioneiro ao adotar esse modelo de capitalização, pelo qual o capital arrecadado era depositado em contas individuais gerenciadas por fundos privatizados, em que eram capitalizados e, no futuro, devolvidos ao segurado por meio do pagamento das prestações previdenciárias (PEREIRA NETTO, 2002, p. 193-203).

pagamento dos benefícios e serviços usufruídos pelos inativos, assim como, os contribuintes atuais esperam que, futuramente, seus benefícios sejam suportados pelas gerações vindouras. Logo, para a concretização do modelo de repartição, é imprescindível a existência de reciprocidade financeira, de forma que os indivíduos representam concomitantemente o papel de beneficiários e mantenedores do sistema previdenciário, sob pena das suas contribuições se tornarem apenas uma simples caridade de ordem moral (MARTINEZ, 2015, p. 76). Dessa forma, a solidariedade é a diretriz que rege esse modelo, sem a qual seria impossível organizá-lo⁶³ (MARTINEZ, 2015, p. 74). Isso diante do seu caráter de “[...] poupança coletiva destinada a socorrer aqueles que se encontram na inatividade [...]”, revelando-se uma das formas de se manifestar a solidariedade humana, a ser aplicada quando se concretizarem as contingências futuras (FORTES, 2005, p. 68-69).

Percebe-se, assim, que a previdência é regida pela solidariedade intergeracional, pois as pessoas que estão no mercado de trabalho no presente - em especial, empregados e empregadores - financiam as prestações previdenciárias daqueles que não estão em atividade. Dessa forma, há uma espécie de colaboração indireta, pela qual, o indivíduo contribui para um fundo de recursos, que repassa tal valor aos segurados necessitados, contudo sem vincular tais receitas e despesas (MARTINEZ, 2015, p. 75), ou seja, não é possível associar determinada contribuição a um segurado especificamente. Esse auxílio mútuo entre as gerações é reforçado pela solidariedade interregional, haja vista a gestão das finanças previdenciárias ser unificada na esfera federal, conforme já detalhado anteriormente.

Diante do caráter securitário da previdência social, essa ideia de solidariedade está relacionada ao gerenciamento do risco⁶⁴ previamente estipulado, no caso, concretizado por meio da incapacidade laboral ou, como mencionado por Wagner Balera (2014, p.321), pela carência dos meios de subsistência. Basicamente, nas relações previdenciárias, o risco é um “[...] evento previsível cuja eclosão no mundo fenomênico provoca certa necessidade social a que darão cobertura os programas geridos pelo sistema de seguridade social”, logo, concomitantemente, o risco faz nascer o direito às prestações e é a mola propulsora das

⁶³ Acerca da importância da solidariedade nas relações previdenciárias, pode-se citar Castro e Lazzari (2011, p. 51-52) que afirmam existir a previdência social somente quando “a sociedade, como um todo, presta solidariedade a cada um dos indivíduos que dela necessitem, por meio do sistema de repartição ou de fundo único”, de modo que a solidariedade social é verdadeiro princípio fundamental do Direito Previdenciário. Seguindo a mesma linha de raciocínio, Daniel Machado da Rocha (2004, p. 127) define a solidariedade como o “eixo axiológico”, o princípio que estrutura todo o direito previdenciário brasileiro e afirma que “[...] esse princípio revela-se apto a catalisar a articulação entre o Estado e a sociedade, operando como verdadeira bússola condutora da nau da previdência social no revoltoso mar da necessidade social.”

⁶⁴ “O risco é entendido como a possibilidade ou proximidade da ocorrência de um dano, isto é, um acontecimento incerto e indesejado.” (ROCHA, 2004, p. 145).

contribuições sociais (MARTINEZ; BALERA; MARTINS, 2015, p. 99). O risco, por sua vez, é dotado de incerteza, podendo ou não se concretizar futuramente; entretanto, tendo como base a própria lógica que rege as relações securitárias, essa natureza aleatória do risco deve ser considerada pela autarquia previdenciária por meio de cálculos atuariais, a fim de lidar com os eventuais dispêndios financeiros que uma suposta concretização futura deste risco pode ensejar.

Considerando-se as características centrais do sistema previdenciário brasileiro, pode-se afirmar que o risco dessas relações detém um viés social, haja vista ser encargo da sociedade, em especial dos empregadores e trabalhadores, o custeio da proteção securitária. Nesse sentido, quando falamos em risco social como objeto de proteção do sistema previdenciário, o acontecimento inesperado deve ser entendido como a eventualidade que incapacitou o segurado para o exercício das atividades laborais, prejudicando-se, assim, seu sustento e da sua família⁶⁵. Isso porque nem todo risco gera um dano ao trabalhador: em algumas situações, a incapacidade pode se dar pela gravidez ou pela idade avançada, por exemplo. Destarte, o ponto fulcral para a análise do risco social é a incapacidade para o trabalho; nesse sentido, o fator que a gerou (gravidez, doença, idade avançada, prisão, etc.) nada mais representa do que um rol taxativo de situações que permitem a instalação de uma prestação previdenciária⁶⁶. Percebe-se, assim, que a previdência não tutela toda e qualquer forma de contingência social, mas apenas aquela vinculada à perda ou à redução da capacidade laboral; as demais situações que implicam em desamparo aos indivíduos são tuteladas por outros ramos da seguridade social: pela saúde, quando se trata de cuidados com o “bem-estar físico, mental e social”⁶⁷ dos indivíduos, e pela assistência, que tem caráter residual e abrange as demais situações de risco social.

Pelo exposto, foi demonstrada a teoria do risco social aplicada às relações previdenciárias, na qual é da sociedade a responsabilidade pela manutenção da subsistência

⁶⁵ Há ainda algumas situações excepcionais: I) O indivíduo pode estar apto ao trabalho de forma limitada, em razão das sequelas parciais e permanentes decorrentes de algum acidente e que reduzam a sua capacidade laboral, fazendo jus à percepção do benefício auxílio-acidente; II) No segundo caso, o indivíduo está completamente apto para o trabalho, contudo a remuneração decorrente do seu labor não é suficiente para o sustento da sua família, sendo complementada por meio do salário-família; III) Há também a situação em que a mãe segurada até tem condições de realizar suas atividades laborais, contudo, a criança recém-nascida precisa de cuidados especiais que exigem a presença materna.

⁶⁶ Fala-se em rol taxativo, pois, diante da insuficiência dos cofres públicos, não é possível tutelar toda e qualquer situação de contingência social. Assim como, por essa mesma razão econômica, a impossibilidade de exercer as atividades laborais não é coberta por completo; fica estipulado, pela Emenda Constitucional nº 20/1998, um limite máximo de valor dos benefícios, de modo que aqueles que auferem rendimentos superiores ao teto constitucional os terão drasticamente reduzidos diante das situações de adversidades.

⁶⁷ Conforme estipulado no preâmbulo da Constituição da OMS, que assim dispõe: “A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade.” (OMS, 1946).

daquele indivíduo que, por razões pontuais, está incapacitado para o trabalho. A solidariedade tem, então, como fundamento a ideia de que os indivíduos, ao optar por viver em sociedade, não possuem apenas direitos e liberdades, mas também deveres em relação à comunidade em que estão inseridos; nesse sentido, o pesquisador Pierre Rosanvallon (1998, p. 34), ao abordar a temática da solidariedade, afirma que: “[...] a sociedade tem uma dívida para com os seus membros.” A ideia de solidariedade, assim, ultrapassa a simples concepção de altruísmo ou fraternidade, na verdade, é um instrumento imprescindível ao convívio em sociedade.

A solidariedade, inerente ao funcionamento do seguro social, também representa uma maneira de distribuição de renda⁶⁸, segundo os dizeres de Marta Ruffini Gueller (2012, p. 153): “Nesta concepção, as contribuições sociais adquirem papel fundamental e atuam não apenas para o custeio da previdência, mas também como agente modificador da realidade, colaborando para a distribuição de riquezas, pautando-se na solidariedade.” Esse caráter redistributivo pode ser percebido em algumas especificidades da previdência, como, por exemplo, o fato de as alíquotas que recaem sobre o salário de contribuição serem variáveis, de modo que quanto maior for o salário recebido pelo empregado, maior será a porcentagem a ser paga ao INSS, e vice-versa. Essa forma de contribuição por meio de alíquotas diferenciadas também confere à previdência social um caráter retributivo, considerando-se que aqueles que ingressam com quantias mais altas, ou seja, que contribuem com alíquotas mais elevadas, usufruirão de benefícios de maior valor (obviamente, respeitado o teto constitucional). Igualmente, pode ser percebida a redistribuição por meio da contribuição dos urbanos em favor dos rurais⁶⁹, da contribuição daqueles que não têm direitos a todos os benefícios⁷⁰, da proibição da existência de benefícios inferiores ao salário mínimo⁷¹, entre outros. Redistribuição que, entretanto, é limitada, pois se refere apenas àqueles que desenvolvem alguma atividade laboral remunerada e aos que tenham interesse em se filiar de

⁶⁸ Esse caráter redistributivo, entretanto, é criticado por alguns pesquisadores, como Francisco Eduardo B. de Oliveira, Kaizô I. Beltrão e Maria Tereza Marsillac (1996, p. 7), que assim afirmam: “O objetivo precípua de um sistema previdenciário não é o de redistribuir renda, visa repor, total ou parcialmente, o ganho do indivíduo (e de seu grupo familiar) quando cessa ou se interrompe a capacidade laborativa [...]. Em síntese, previdência é um seguro, onde há relação entre os aportes pagos e os benefícios recebidos. A redistribuição é (deveria ser) de caráter marginal, respeitados sempre os princípios securitários.”

⁶⁹ O art. 55, §2º, Lei nº 8.213/91, determina que “o tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à data de início de vigência desta Lei, será computado independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, exceto para efeito de carência, conforme dispuser o Regulamento.”

⁷⁰ O auxílio-reclusão e o salário-família, por exemplo, são devidos somente aos segurados de baixa renda.

⁷¹ Por exemplo, se o indivíduo tem como salário de contribuição, um salário mínimo e se acidenta, fazendo jus ao auxílio-doença, a este benefício não será aplicado o cálculo de 91% do salário de contribuição, considerando-se que a Constituição Federal veda a concessão de benefícios, que substituam a remuneração, em valor inferior ao salário-mínimo (art. 201, §2º). Logo, esses 9% de diferença são custeados por toda a coletividade, o que demonstra o caráter de distribuição de renda decorrente da solidariedade existente no seguro social.

maneira facultativa; logo, a previdência é formada por um grupo de pessoas indeterminado, porém determinável. Nesse sentido, a previdência social é universal dentro dos seus limites, na medida em que protege todo e qualquer trabalhador; contudo, é seletiva, pois seleciona os benefícios e serviços a serem oferecidos conforme a necessidade de cada um (gravidez, idade, doença, prisão, etc.) (CASTRO; LAZZARI, 2011, p. 53-55).

A solidariedade, para ser colocada em prática, depende de outro princípio, a saber: a obrigatoriedade. Por essa razão, o exercício de qualquer atividade remunerada gera vinculação jurídica imediata à Previdência Social, de forma que, ao se tornar um trabalhador, o indivíduo, imediatamente, estará assegurado e, em contrapartida, terá o ônus de contribuir para os cofres previdenciários. Por outro lado, a contribuição ao sistema previdenciário é facultativa aos maiores de 16 anos que não exerçam atividades laborais remuneradas.

A obrigatoriedade é imprescindível ao funcionamento do sistema previdenciário, pois grande parte da população tem rendimentos que não satisfazem integralmente suas necessidades pessoais, de modo que, se a contribuição não fosse compulsória, certamente muitos trabalhadores não destinariam parte de seus salários aos cofres previdenciários. Ademais, há aqueles indivíduos que não se preocupariam em poupar e, ao vivenciar uma situação de contingência social, procurariam o auxílio estatal, com o requerimento de prestações assistenciais, ou seja, a imprevidência desse trabalhador seria cobrada de toda a coletividade, que custeia, por meio das contribuições sociais, os benefícios e serviços próprios da assistência social. Assim como o empregador que busca uma margem de lucro cada vez maior, dificilmente pagaria tal seguro, se não fosse obrigado a tanto.

A imprescindibilidade do caráter obrigatório à manutenção da previdência social deve-se também ao fato de que “[...] o mecanismo de sustentação securitário baseia-se na continuidade da admissão dos ingressos [...]” (MARTINEZ, 2015, p. 112), ou seja, de que o sistema securitário brasileiro é fundamentado basicamente na solidariedade intergeracional; dessa forma, caso seja retirado o caráter obrigatório da previdência social, provavelmente o número de segurados será reduzido, quebrando-se, assim, todo o sistema.

Do princípio da obrigatoriedade decorre outro fator: o caráter público do seguro social. Isso porque somente o Estado é dotado da coercibilidade necessária para determinar compulsoriamente o pagamento dessa quantia, sob pena de punição do agente infrator. Com base nesse princípio, as normas constantes nas leis previdenciárias são de natureza cogente, criam direitos potestativos e restringem a liberdade de opção do indivíduo sobre sua propriedade privada (MARTINEZ, 2015, p. 111). Essa intervenção estatal na propriedade privada (salário do trabalhador), contudo, não representa transgressão às disposições legais,

pois esse direito não é absoluto, de modo que é constitucionalmente permitida a transferência de recursos do setor privado para o público, por meio da cobrança de tributos, a fim de proporcionar ao Estado os meios necessários para que ele atenda às suas finalidades sociais (ROCHA, 2004, p. 155).

Dessa forma, havendo transgressão ao repasse previdenciário, o empregador sofrerá diversas sanções cíveis, impostas pelo parágrafo 2º do art. 95 da Lei nº 8.212/91⁷², bem como será punido na seara criminal, com tipificação pelo art. 168-A do Código Penal⁷³ do crime de apropriação indébita previdenciária, sujeitando-se à pena de reclusão de dois a cinco anos e multa. O segundo parágrafo desse mesmo dispositivo determina que a punibilidade será extinta se o agente, antes do início da ação fiscal, confessar espontaneamente o crime, prestar as informações solicitadas pela previdência social e efetuar o pagamento das prestações previdenciárias. Esse dispositivo, contudo, nada mais representa do que uma flexibilização da lei previdenciária, pois, ao permitir que a punibilidade seja extinta com o pagamento das prestações previdenciárias em atraso, incentiva a fraude do empregador.

A obrigatoriedade detém ainda o condão de conferir maiores garantias aos trabalhadores: o INSS é dotado de filiação automática e obrigatória, de maneira que a partir do momento em que o indivíduo passa a desenvolver atividades laborais, filia-se

⁷² Art. 95, § 2º, Lei nº 8.212/91. A empresa que transgredir as normas desta Lei, além das outras sanções previstas, sujeitar-se-á, nas condições em que dispuser o regulamento:

- a) à suspensão de empréstimos e financiamentos, por instituições financeiras oficiais;
- b) à revisão de incentivos fiscais de tratamento tributário especial;
- c) à inabilitação para licitar e contratar com qualquer órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal;
- d) à interdição para o exercício do comércio, se for sociedade mercantil ou comerciante individual;
- e) à desqualificação para impetrar concordata;
- f) à cassação de autorização para funcionar no país, quando for o caso.

⁷³ Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de:

- I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;
- II – recolher contribuições devidas à previdência social que tenham integrado despesas contábeis ou custos relativos à venda de produtos ou à prestação de serviços;
- III - pagar benefício devido a segurado, quando as respectivas cotas ou valores já tiverem sido reembolsados à empresa pela previdência social.

§ 2º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara, confessa e efetua o pagamento das contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal.

§ 3º É facultado ao juiz deixar de aplicar a pena ou aplicar somente a de multa se o agente for primário e de bons antecedentes, desde que:

- I – tenha promovido, após o início da ação fiscal e antes de oferecida a denúncia, o pagamento da contribuição social previdenciária, inclusive acessórios; ou
- II – o valor das contribuições devidas, inclusive acessórios, seja igual ou inferior àquele estabelecido pela previdência social, administrativamente, como sendo o mínimo para o ajuizamento de suas execuções fiscais.

instantaneamente ao seguro social, logo imediatamente terá direito às prestações devidas - obviamente, desde que respeitadas as regras específicas de cada caso, dentre as quais se destaca o período de carência. Isso significa que, nas relações de emprego, ainda que o empregador não repasse aos cofres previdenciários as contribuições referentes a determinado empregado, o trabalhador terá direito às prestações previdenciárias e tal sonegação será posteriormente cobrada do tomador de serviços, que ainda será devidamente penalizado.⁷⁴

Cabe ainda ressaltar que da obrigatoriedade de filiação e contribuição do trabalhador decorre o dever estatal de conferir o benefício ou o serviço previdenciário, quando cumpridos os requisitos legais. O que significa que o Estado não pode negar a prestação previdenciária ao indivíduo acometido pelas contingências previstas nos incisos do art. 201 da Carta Magna, ou seja, não há margem para discricionariedade estatal, como ocorre na assistência social.

Com base em todas essas características anteriormente mencionadas, os juízes Castro e Lazzari comentam o modelo previdenciário social brasileiro (2011, p. 64, grifo nosso):

Previdência Social Básica: *pública, compulsória* em forma de *repartição*, com *financiamento misto* (trabalhadores, tomadores de serviço e poder público), *dividida em múltiplos regimes*: o Regime Geral, administrado pela União, cuja atribuição é descentralizada à autarquia INSS, e os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores, administrados pelos entes da Federação, baseados no princípio da *solidariedade* e com o objetivo de oferecer proteção à classe trabalhadora em geral (empregados de qualquer espécie, trabalhadores avulsos, por conta própria e empresários dos meios urbano e rural, servidores públicos).

Percebe-se, dessa forma, que o sistema previdenciário adotado no Brasil, seja qual for o seu regime (Regime Geral da Previdência Social, Regimes Próprios, Militares, etc.), tem como base alguns princípios fundamentais, dentre os quais se destacam, para a presente pesquisa, a solidariedade, a repartição do risco social, a universalidade e a obrigatoriedade.

2.4 Custeio da previdência social sob o aspecto dos princípios constitucionais

Todo sistema previdenciário deve ser estruturado de modo a cumprir com as suas promessas futuras de benefícios e serviços, sendo imprescindível a análise do binômio receita/despesa. Esse estudo, por sua vez, deve levar em consideração a clientela a ser atendida, as prestações que serão oferecidas e a capacidade contributiva dos beneficiários do sistema, inclusive com a avaliação da possibilidade de fontes complementares de arrecadação.

⁷⁴ Nesse sentido, afirmam Marcus Orione G. Correia e Érica Paula Barcha Correia (2007, p. 126): “Todavia, a Lei n. 8.213/91, que instituiu o Plano de Benefícios, traz em seu bojo inúmeros casos de concessão de benefícios em que a simples demonstração da relação de emprego acoberta o trabalhador nos casos em que o empregador, embora devesse [...], não efetuou o recolhimento das contribuições. Isso se deve à aplicação do princípio da automaticidade das prestações sociais [...]”

Para tanto, assim como o funcionamento geral do sistema previdenciário é regido por princípios, o mesmo ocorre especificamente com o seu custeio.

Primeiramente, destaca-se a igualdade material, pela qual a previdência social deve levar em consideração a capacidade contributiva do indivíduo, estipulando contribuições e alíquotas semelhantes para sujeitos que se encontram na mesma situação, ou seja, prezando pela equidade na participação do custeio, prevista no rol de princípios constitucionais aplicados à seguridade social (art. 194, VI). Como demonstração desse princípio na Constituição Federal, pode-se citar o §9º do art. 195, que permite a criação de contribuições sociais com alíquotas diferenciadas conforme a atividade econômica, a utilização da mão de obra, a condição estrutural do mercado de trabalho ou o porte da empresa.

Ainda no que tange à contribuição social, ressalta-se a anterioridade nonagesimal, prevista no art. 195, §6º, CF, pela qual as contribuições sociais somente “[...] poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado.” Esse mesmo dispositivo, entretanto, excepciona a regra tributária da anterioridade (art. 150, II, *b*, CF), logo as contribuições sociais devem respeitar apenas o prazo de noventa dias, podendo, dessa forma, ser cobradas no mesmo exercício financeiro em que foram publicadas as leis que as instituíram/modificaram. A concessão desse período permite que os contribuintes se organizem financeiramente, diante da nova obrigação fiscal; por essa razão, tal princípio deveria ser aplicado somente às situações de criação de novas contribuições ou majoração das já existentes⁷⁵.

O custeio, por sua vez, é concretizado por meio de fonte múltipla, conforme prevista no inciso VI do rol de princípios do art. 194 da Carta Magna. Esse princípio tem como objetivo central trazer maior estabilidade e segurança ao sistema previdenciário, pois, a partir do momento em que há diversidade na base de financiamento, qualquer eventual crise em um desses grupos de arrecadação terá maior dificuldade de abalar o equilíbrio financeiro previdenciário. Nesse sentido, o art. 195 da Carta Magna instituiu o tríplice custeio, pelo qual são responsáveis pelo financiamento da previdência social no Brasil: o tomador de serviços, seu prestador e a sociedade como um todo.

Concretizado por meio das contribuições sociais, o custeio deve ser estipulado previamente à criação, à majoração ou à extensão de qualquer prestação previdenciária - seja essa um serviço ou um benefício -, nos termos do art. 195, § 5º, CF. Deste modo, pelo menos

⁷⁵ Entende de maneira diversa, dentre outros, Wladimir Novaes Martinez (2015, p. 150-151), que defende a aplicação do princípio da anterioridade nonagesimal para todo tipo de alteração das contribuições, seja para majorá-las ou reduzi-las.

em tese, os cofres previdenciários deveriam ser suficientes para cobrir todos os riscos previstos no art. 201 da Carta Constitucional; logo, as despesas relativas a todos os benefícios previstos por lei têm previamente estipulada a receita que as manterá, ou seja, sua fonte de custeio. Contudo, em razão do modelo de repartição anteriormente mencionado e do fundo único existente no orçamento da previdência social, essa contrapartida não tem vinculação imediata, na prática; desta forma, a contribuição social é destinada ao fundo previdenciário comum que utiliza sua arrecadação para custear os benefícios e os serviços previdenciários exigidos pela demanda.

A análise entre o custo das prestações a serem concedidas ao segurado e o valor a ser cobrado nas contribuições sociais está relacionada ao equilíbrio financeiro e atuarial, que deve ser respeitado para evitar a falência do sistema e garantir aos segurados as prestações que lhes são de direito. De acordo com o equilíbrio financeiro, as contribuições devem ser hábeis a garantir o cumprimento das obrigações assumidas; de maneira bem simplificada, as receitas devem ser, pelo menos, iguais às despesas. Já o equilíbrio atuarial⁷⁶ leva em consideração as relações biométricas, relacionadas ao comportamento da massa, e outras variáveis, tais como expectativa de vida, experiência de risco, taxa de contribuição, margem de erro, etc.; ou seja, é analisado com base em “[...] controle, previsão e prevenção de variações extremas no perfil daqueles que são usuários.” (JORGE, 2005, p. 31). A ciência atuarial, então, detém o poder de permitir que o indivíduo que tenha contribuído por apenas um mês e se acidentado no trabalho, por exemplo, tenha direito à percepção do auxílio-doença, da mesma maneira que o trabalhador que tenha contribuído por anos e se acidenta pela primeira vez. O equilíbrio atuarial, dessa forma, está relacionado à possibilidade de que as contribuições pagas por determinado segurado sejam suficientes para cobrir seus eventuais riscos sociais; esta segurança, entretanto, somente é possível diante do princípio da solidariedade que rege as relações previdenciárias.

O equilíbrio atuarial tem sido afetado diante da nova face da sociedade contemporânea.⁷⁷ Primeiramente, destaca-se a diminuição da taxa de natalidade e o aumento

⁷⁶ Há previsão deste princípio no art. 96 da Lei nº 8.212/1991 (grifo nosso), que assim dispõe: “O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, anualmente, acompanhando a Proposta Orçamentária da Seguridade Social, projeções atuariais relativas à Seguridade Social, abrangendo um horizonte temporal de, no mínimo, 20 (vinte) anos, considerando hipóteses alternativas quanto às *variáveis demográficas, econômicas e institucionais* relevantes.”

⁷⁷ Essa temática é abordada por Juliana Presotto Pereira Netto (2002, p. 78), que analisa a necessidade de realização de uma reforma previdenciária, em razão de problemas sociais, tais como: transição demográfica, mudança no mundo do trabalho, desemprego, subemprego e trabalho informal, dentre outros aspectos.

da expectativa de vida da população⁷⁸, elementos que influenciam diretamente a previdência social na medida em que reduzem o número de contribuintes, em contrapartida à ampliação do número de benefícios (em especial, as aposentadorias), os quais ainda serão concedidos por maior tempo. Há uma inversão da pirâmide etária que afeta o sistema de solidariedade intergeracional que rege a previdência social. Em segundo lugar, podem ser citados os problemas conjunturais e estruturais que acometem as relações trabalhistas atualmente⁷⁹, uma vez que, além da tendência à redução do número de contribuintes (em razão da redução da taxa de natalidade já mencionada), o mercado de trabalho sofre com inúmeras outras adversidades que afetam a arrecadação previdenciária - tais como alta taxa de desemprego e de informalidade, além da constante flexibilização das relações laborais⁸⁰. A informalidade leva a fraudes previdenciárias e trabalhistas, haja vista o indivíduo que trabalha nessa situação nada mais ser do que um trabalhador que deveria pagar as verbas securitárias devidas. Já a flexibilização fragmenta o processo de produção com a finalidade de minimizar a rigidez das normas trabalhistas e previdenciárias, reduzindo-se, dessa forma, os encargos sociais e os salários. Nesse contexto, são celebrados contratos atípicos, baseados na terceirização⁸¹, na criação de sociedades e no cooperativismo, que favorecem a ocorrência de fraudes nas relações trabalhistas.

Com base nos fatores atuariais anteriormente mencionados, pode haver diferentes reações estatais. Quanto ao desemprego, informalidade e demais aspectos vinculados às relações laborais, o governo deveria agir de modo a abrandá-los, não apenas para estabilizar os cofres previdenciários, mas principalmente como forma de garantir a efetividade dos

⁷⁸ Conforme dados do último censo (2010), a taxa de fecundidade (número de filhos que uma mulher teria ao final da sua idade reprodutiva) caiu de 6,16 filhos, em 1940, para 1,90 filho, em 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p. 18). Essa redução é justificada por diversos fatores, tais como a entrada da mulher no mercado de trabalho, os avanços e a popularização dos métodos contraceptivos, entre outros. Já em relação ao aumento da expectativa de vida, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), somente no período de 1980 (expectativa de vida: 62,57) a 2009 (expectativa de vida: 73,17), a expectativa de vida média do brasileiro subiu 10,6 anos. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010, p. 7). Entre os motivos dessa alteração destaca-se a melhoria das condições de saúde (evolução dos tratamentos médicos, maior acesso a tratamentos e medicamentos, melhor controle e prevenção, etc.), o aumento da produção de alimentos, a diminuição das condições de pobreza, etc.

⁷⁹ Os problemas conjunturais estão ligados a situações passageiras, como uma crise econômica, uma catástrofe ambiental, etc. Já os problemas estruturais decorrem da própria estrutura econômica que influencia a organização do trabalho e as formas de produção, como, por exemplo, a mecanização, o surgimento de novas tecnologias substitutivas da mão de obra, entre outros. Com base nesses apontamentos, a possibilidade de participação no mercado de trabalho não depende exclusivamente da vontade do indivíduo, é igualmente submetida às condições externas.

⁸⁰ Conforme expõem Anderson Ribeiro Leite, Walter Lee Ness Júnior e Marcelo Cabus Klotzle (2010, p. 437-457).

⁸¹ A terceirização está passando por processo de flexibilização, conforme o Projeto de Lei nº 4.330/2004 (aprovado pela Câmara dos Deputados; ainda sujeito à apreciação do Senado), que ampliará sua aplicação nas relações laborais, principalmente por deixar de restringir tal prática às atividades-meio das empresas.

direitos fundamentais dos trabalhadores. Todavia, em relação à expectativa de vida e à redução da taxa de natalidade, ainda que esses fatores afetem negativamente o equilíbrio financeiro-atuarial previdenciário, não há políticas públicas que visem a sua contenção, de modo que cabe à gestão estatal considerá-los para fins de elaboração do orçamento previdenciário, tomando as medidas adequadas para que, futuramente, não tenhamos que enfrentar uma crise no orçamento da previdência social.

Os problemas atinentes ao equilíbrio financeiro e atuarial se ampliam diante das falhas existentes na atuação do Poder Legislativo - quanto à criação das leis - e na gestão do INSS - que coloca em prática esses textos normativos. Carência operacional esta que atinge, inclusive, o princípio da precedência da fonte de custeio, como afirma Wladimir Novaes Martinez (2015, p. 149):

[...] sem recorrer ao Poder Executivo, detentor dos dados estatísticos, o Congresso Nacional não dispõe de técnicas para, apreciando a proposição, fixar previamente a necessária correspondência atuarial e financeira. Por isso, e atendendo a interesses políticos menores, ela não só foi violada inúmeras vezes, no passado, como vem sendo presentemente.

Complementa este entendimento Luís Rodrigues Kerbauy (2015, p. 56-57), ao afirmar que o equilíbrio do sistema previdenciário depende da elaboração de um verdadeiro plano de custeio, o qual deveria ficar a cargo da Lei nº 8.213/91. Contudo, este conjunto normativo apenas especifica algumas contribuições e regras gerais do sistema, de modo que não se pode afirmar que, de fato, foi instituído um planejamento quanto ao custeio. O jurista ainda critica essa inércia do legislador, ao afirmar:

Por meio do financiamento direto, não deverá o legislador, portanto, meramente preencher os contornos das hipóteses previstas no art. 195, anteriormente transcrito, mas sim estabelecer mecanismos de avaliações atuariais, a fim de manter o equilíbrio da Previdência Social, a exemplo daquilo que se espera das seguradoras que atuam no mercado privado.

A mesma problemática afeta a elaboração do orçamento da seguridade social⁸²: Fábio Zambitte Ibrahim (2013, p. 224) afirma que essa disposição constitucional nunca foi efetivada na realidade social brasileira, trata-se de uma ficção, já que respeitá-la não significa simplesmente criar uma correlação entre receitas e despesas específicas desse setor.

⁸² A Carta constitucional (art. 165, § 5º, III) determina que o orçamento da seguridade social deve ser elaborado de maneira apartada do orçamento fiscal, porém incorporado à Lei Orçamentária Anual. Entretanto, apesar da Constituição Federal datar de 1988, apenas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006, após grande pressão do Tribunal de Contas da União, o orçamento da seguridade social passou a integrar o orçamento geral da União, por meio de um demonstrativo de receitas e despesas da seguridade social a ele anexado.

Seguindo este raciocínio, o jurista Ricardo Pires Calciolari (2011, p. 147-149, 160-161 e 178-179) diz que a elaboração orçamentária efetiva exige a criação de um plano anual de intervenção social, o qual deveria “[...] estimar a captação dos recursos constitucionais vinculados à seguridade social e planejar a intervenção na seara social para o próximo exercício financeiro, integrando a Lei Orçamentária Anual e tomando como base os programas no Plano Plurianual e as metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias.” Entretanto, ainda segundo o jurista, “[...] atualmente o que temos não é, de fato, um orçamento da seguridade social, mas, um simples balanço de receitas e gastos [...]”, quando na verdade deveria haver um mecanismo de planejamento e intervenção. Isso ocorre porque as leis orçamentárias brasileiras são consideradas uma simples autorização legislativa para gastos, sendo renegada a sua função de planejamento econômico e financeiro necessária à efetividade prática dos direitos garantidos constitucionalmente. Neste âmbito, questiona-se a existência do tão comentado déficit no orçamento previdenciário, não apenas com base na falta de técnica quanto à elaboração do orçamento da seguridade social, mas também porque suas despesas têm sofrido desvios indevidos - ainda que previstos em lei -, conforme se verá a seguir, gerando-se assim grande prejuízo à efetividade dos direitos à previdência, à saúde e à assistência.

Quanto aos cofres da seguridade social como um todo, a Desvinculação de Receitas da União (DRU)⁸³, criada em 2000 pela Emenda Constitucional nº 27, permitiu a desvinculação de 20% da receita advinda das contribuições sociais - com exceção daquelas destinadas ao custeio específico das prestações previdenciárias - e das intervenções do domínio econômico de competência da União, até o final de 2015.⁸⁴ Essa desvinculação parcial foi uma manobra

⁸³ Teve como embrião o Fundo Social de Emergência, criado com a Emenda Constitucional (EC) de Revisão nº 1/1994, que incluiu os arts. 71-73 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com o objetivo de estabilizar a economia e sanear as contas da Fazenda Pública. A vigência desse fundo foi prorrogada por meio da EC nº 10/1996, o qual foi renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal. Em 2000, foi criada a Desvinculação de Receitas da União (DRU), pela EC nº 27, modificada posteriormente pelas Emendas Constitucionais nº 42/2003, 56/2007 e 68/2011.

⁸⁴ A Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), em pesquisa divulgada no ano de 2013, demonstrou que, apenas em 2012, R\$ 58,1 bilhões foram retirados do orçamento da seguridade social por meio da DRU, reduzindo-se grande parte do seu superávit. Essa redução não aparece no orçamento da seguridade social, de modo que esse montante é computado como se fosse, por natureza, pertencente ao orçamento fiscal. “Ao retirar esses recursos e incluir no Orçamento da Seguridade Social um enorme volume de despesas não pertencentes ao referido Orçamento, o governo constrói o chamado déficit” (ANFIP, 2013, p. 102). Em sentido contrário, há pesquisadores que defendem a importância da DRU diante da dificuldade de se instituir uma reforma fiscal abrangente; a respeito, conferir o artigo “Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?”, do economista Fernando Álvares Correia Dias.

do Estado para cobrir os déficits das contas da União e reduzir sua dívida fiscal, praticamente sem aumentar a carga tributária.⁸⁵

Em relação aos cofres específicos da previdência social, os trabalhadores rurais, até a Emenda Constitucional nº 20/1998, não precisavam comprovar o tempo devido de contribuição para ter direito aos benefícios previdenciários, mas apenas o período de serviço, de modo que, diante da inexistência de contrapartida prévia, tal gasto deveria ter sido arcado pelo orçamento fiscal. Ainda no que se refere ao setor rural, ocorre a imunidade tributária conferida ao setor agroexportador, um dos segmentos econômicos rurais que detêm maior produtividade e capacidade econômica na atualidade, benesse que, apenas no ano de 2014, representou renúncia de R\$ 4,6 bilhões aos cofres previdenciários. Não bastasse essa imunidade, há também a alíquota reduzida cobrada do segurado especial (2,1%, Lei nº 8.212/91) em respeito ao princípio da equidade da fonte de custeio. A esses fatores deve ser somada a extinção da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), em 2007, que tinha parcela da sua arrecadação (0,10%) destinada ao custeio do subsistema previdenciário rural⁸⁶, suprimida sem compensação posterior⁸⁷ (ANFIP, 2015, 132-134).

A despeito desta arrecadação inferior do campo, conforme previsto na Constituição Federal (art. 194, II), deve haver equivalência entre as prestações previdenciárias oferecidas aos trabalhadores urbanos e rurais, de modo que é gerado um desequilíbrio financeiro no setor rural, compensado pela arrecadação urbana - considerando que o orçamento previdenciário é único e há solidariedade entre as receitas urbana e rural. Nesse contexto, em 2014, houve na seara urbana um superávit de R\$ 65,7 bilhões nos cofres previdenciários (Receitas: R\$ 371,2 bilhões; Despesas: R\$ 305,5 bilhões), enquanto no setor rural houve déficit de R\$ 77,4 bilhões (Receitas: R\$ 11,3 bilhões; Despesas: R\$ 88,7 bilhões) (ANFIP, 2015, 130-134). Acerca desta temática, não se pretende rechaçar esta diferenciação entre urbanos e rurais, a qual, inclusive, mostra-se importante em razão do princípio da igualdade material. Todavia, o que se questiona é o fato de o Estado adotar medidas que reduzem drasticamente a receita da previdência rural (imunidades, isenções e extinção da CPMF) sem indicar as respectivas

⁸⁵ Acerca da correlação entre esta desvinculação com a propositura das ações regressivas acidentárias, afirma Luís Rodrigues Kerbauy: “Na mesma linha, a retirada de insumos dos cofres da seguridade social para outros setores da economia por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU) vai de encontro da assertiva que a Ação Regressiva seria bem-vinda para aumentar as receitas do caixa da Previdência” (2015, p. 60).

⁸⁶ Havia previsão constitucional apenas quanto à vinculação desta porcentagem ao Regime Geral da Previdência Social, sendo que seu destino à previdência rural foi uma opção do gestor público, como forma de compensar os baixos níveis de contribuição desse setor.

⁸⁷ Em 2008, foram ampliadas as alíquotas do IOF e da CSLL, porém esse aumento de receita não foi vinculado ao financiamento previdenciário do setor rural.

receitas para compensar tais perdas, de modo a evitar déficit e desequilíbrio financeiro, como o que tem ocorrido atualmente.

Outro destaque pode ser conferido à Lei nº 12.546/2011, que reduziu em alguns setores, as alíquotas da cota patronal e permitiu sua incidência sobre o faturamento, com desoneração da folha de pagamentos. Esta foi uma importante medida, pois, ao tornar menos onerosa a contratação, as empresas poderiam aumentar o índice de empregos formais. Contudo, exatamente por isso, onerou os cofres previdenciários, o que obrigou o governo a promover a compensação no exato valor da renúncia, para evitar prejuízos financeiros ao orçamento securitário. Essa compensação é realizada, entretanto, em valor inferior ao montante renunciado, ampliando-se os prejuízos que recaem sobre os cofres previdenciários (ANFIP, 2013, p. 55-63).

O abalo que essas questões geram nos cofres previdenciários foi, inclusive, confirmado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, em estudo, realizado no ano de 2002 e publicado sob o nome “Livro Branco da Previdência Social” (p. 152), do qual se extrai o seguinte trecho:

Entretanto, é notório que o déficit da Previdência Social é afetado por fatores não atuariais, a exemplo dos benefícios rurais e das renúncias previdenciárias. [...] há diversos segmentos da sociedade que não contribuem adequadamente, sendo beneficiados por subsídios implícitos e renúncias fiscais. As entidades beneficentes de assistência social, que atendem aos requisitos da lei, [...], os empregadores rurais - pessoa física e jurídica -, os clubes de futebol profissional e as empresas optantes do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES utilizam-se de sistemática de contribuição específica, com contribuições substancialmente inferiores àquelas que seriam devidas caso a contribuição tivesse como base de incidência a remuneração auferida pelos segurados.

Se são concedidas tantas renúncias e isenções, como afirma o próprio órgão público, se essas perdas não são compensadas e se os segurados vinculados a esses empregadores recebem os benefícios de forma integral, obviamente os cofres previdenciários permanecerão deficitários. Logo, a maior deficiência enfrentada pela previdência social brasileira se encontra em sua gestão, insuficiência que, a despeito da sua lesividade ao sistema securitário brasileiro, é ignorada pela Administração Pública; como observado pela ANFIP (2013, p. 92-93):

Para aprimorar o debate previdenciário, seria importante que o conjunto das renúncias previdenciárias fosse discutido. Em sua maioria, essas renúncias não mais correspondem a políticas de inclusão previdenciária ou representam ajustes à capacidade contributiva das empresas ou pessoas. E, nesses casos, o RGPS deveria ser integralmente ressarcido, não se pode exigir equilíbrio financeiro e atuarial, como previsto legalmente, sem a integral e pronta compensação dos valores das renúncias.

Pelo exposto, percebe-se que grande parte do suposto déficit existente no orçamento da seguridade social, como um todo, e da previdência social, em particular, advém de falhas técnicas existentes na sua elaboração e nos redirecionamentos de verbas permitidos por lei, ou seja, nos gastos extraordinários, tais como renúncias, isenções, desvinculação de receitas, entre outros. A sociedade, assim, contribui para a previdência e não recebe a devida contrapartida, como afirma Ives Gandra (MARTINEZ; BALERA; MARTINS, 2015, p. 166):

Os serviços continuam de péssima qualidade. A sociedade recebe aposentadoria indigna, ao lado dos servidores públicos que a recebe em valores fantásticos, se levarmos em consideração que o nosso país é pobre. O contribuinte paga tributação de país civilizado e recebe benefícios e serviços de país subdesenvolvido.

Assim pode-se afirmar que, na verdade, a previdência social no Brasil vive uma crise em seu orçamento causada principalmente por falhas na sua gestão. Ocorre que, a despeito da identificação do fato gerador dessa problemática, o governo não aplica as medidas necessárias ao efetivo alcance do equilíbrio financeiro-atuarial do sistema; ao contrário, busca sanar esse suposto déficit onerando ainda mais a sociedade, ao aumentar as contribuições sociais e repassar ao particular o ônus de arcar com o fracasso da administração estatal.

2.4.1 Contribuições sociais

Assim como a Carta Magna determina o dever do Estado de garantir os direitos sociais à saúde, à assistência e à previdência (arts. 6º, 196, 201 e 203), o texto constitucional igualmente impõe a obrigatoriedade aos cidadãos de financiar a seguridade social, de forma direta ou indireta⁸⁸ (art. 195).

De um lado estão situadas as responsabilidades cominadas a todas as pessoas políticas - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - e, de outro, aquelas cominadas aos demais atores sociais que, resumidamente podem ser definidos como as categorias sociais de produção: os trabalhadores e as empresas. (MARTINEZ; BALERA; MARTINS, 2015 p. 94)

Os recursos, por sua vez, são destinados exclusivamente ao custeio das ações relacionadas à seguridade social, considerando-se a existência de previsão constitucional expressa de que deve haver separação entre o orçamento fiscal e o da seguridade social (art. 165, §5º, III), conforme já mencionado. Além da vinculação geral quanto ao orçamento da seguridade social, o texto constitucional estabeleceu uma correlação absoluta entre as

⁸⁸ A regulamentação infraconstitucional desse financiamento foi realizada por meio do Plano de Custeio da Seguridade Social (Lei nº 8.212/91) e do Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/99).

contribuições previstas no art. 195, I, *a*, e II, e as despesas previdenciárias estipuladas no art. 201, ou seja, dentre as espécies que compõem a seguridade social, apenas a previdência tem uma fonte de custeio específica e vinculada. Essa disposição constitucional é extremamente importante para os cofres previdenciários, pois evita que recaia diretamente sobre ele a desvinculação das receitas da união, anteriormente analisada.

O financiamento indireto “[...] faz-se mediante os recursos orçamentários dos entes políticos, provenientes dos impostos.” (PAULSEN, 2007, p. 25). Em relação à previdência social, a União é responsável pelo custeio das despesas com pessoal e administração geral do INSS e, para tanto, utiliza os demais recursos da seguridade social, com exceção daqueles decorrentes do concurso de prognóstico (art. 18, Lei nº 8.212/91).⁸⁹ Atua também de maneira subsidiária diante da ocorrência de eventuais insuficiências financeiras relativas ao pagamento dos benefícios de prestação continuada de responsabilidade da previdência social (art. 16, Lei nº 8.212/91).

Dessa forma, não há um percentual mínimo a ser investido pela União nas ações previdenciárias; sua atuação se restringe a dois fatores: gastos com a manutenção da gestão do seguro social e cobertura de eventuais déficits que impossibilitem o pagamento dos benefícios previdenciários. Essa última forma de atuação da União é residual, já que ocorre somente quando as contribuições sociais recolhidas são insuficientes para cobrir as despesas previdenciárias. Acerca deste papel da União, Luís Rodrigues Kebauy (2015, p. 59) faz uma interessante análise ao afirmar que esta previsão constitucional deveria impedir a concretização do déficit no orçamento da previdência social, pois, sempre que as despesas superassem a receita, a União deveria atuar para de suprir esta diferença.

De fato, as linhas do financiamento, bem realçadas pela Constituição, não admitem a necessidade de fontes outras que não as contribuições sociais e, residualmente, aportes feitos pela União. Sendo déficit excesso de despesa em relação à receita em um orçamento, afirmar que a Previdência Social é deficitária significa dizer que o financiamento indireto não integra o seu orçamento, o que é contrário às previsões constitucionais.

Já o financiamento direto da seguridade social ocorre em razão das contribuições sociais, previstas e relacionadas no texto constitucional (art. 149 e incisos do art. 195), na Lei nº 8.213 (alíneas do parágrafo único do art. 11) e no Regulamento da Previdência Social (art. 195, Decreto nº 3.048/99). Tais contribuições, basicamente, são pagas pelo empregador, empresa ou entidade a ela equiparada, pelo trabalhador e demais segurados da previdência social, pelo importador de bens ou serviços do exterior e pelo indivíduo participante de jogos

⁸⁹ Por essa razão, pode-se afirmar que a DRU também afeta a previdência social, ainda que de forma indireta.

de azar legalizados (receita sobre concurso de prognósticos). Há, ainda, outras fontes de custeio previstas no art. 27 da Lei nº 8.213/91⁹⁰.

Dentre as contribuições sociais, destacam-se aquelas vinculadas ao custeio das prestações previdenciárias (art. 167, XI, CF). Primeiramente, cabe mencionar o valor pago pelo trabalhador e pelos demais segurados do INSS, nos termos dos arts. 20 e 21, da Lei nº 8.212/91, cuja obrigatoriedade surge com a realização de atividade remunerada e tem como base de cálculo todos os valores percebidos em decorrência do labor (ainda que pagos por empregadores diferentes), os quais, em conjunto, são denominados legalmente “salário de contribuição”⁹¹. Evidencia-se também a cota patronal, ou seja, a contribuição paga pelo empregador, empresa ou entidade a ela equiparada sobre “[...] a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício.” (art. 195, I, *a*, CF).

Destarte, as contribuições sociais são prestações pecuniárias impostas a alguns sujeitos previstos em lei e, regra geral, vinculadas ao financiamento das despesas decorrentes das prestações sanitárias, previdenciárias e assistenciais. Acerca dessas contribuições, considere-se a análise da sua natureza jurídica, a fim de que possam ser identificadas suas características centrais, além dos princípios e regras gerais que as regem. Quanto a essa definição, há grandes discussões doutrinárias, conforme se verifica pelas seguintes teorias⁹²:

⁹⁰ Art. 27, Lei nº 8.213/91. Constituem outras receitas da Seguridade Social:

- I - as multas, a atualização monetária e os juros moratórios;
- II - a remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros;
- III - as receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens;
- IV - as demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras;
- V - as doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais;
- VI - 50% (cinquenta por cento) dos valores obtidos e aplicados na forma do parágrafo único do art. 243 da Constituição Federal;
- VII - 40% (quarenta por cento) do resultado dos leilões dos bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal;
- VIII - outras receitas previstas em legislação específica.

Parágrafo único. As companhias seguradoras que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, de que trata a Lei nº 6.194, de dezembro de 1974, deverão repassar à Seguridade Social 50% (cinquenta por cento) do valor total do prêmio recolhido e destinado ao Sistema Único de Saúde-SUS, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito.

⁹¹ Limitado ao salário mínimo, quando substituir o salário de contribuição ou o rendimento decorrente da atividade laboral (art. 201, § 2º, CF), e ao teto atualizado anualmente a fim de preservar o seu caráter real (art. 5º, Emenda Constitucional nº 41/2003; art. 201, § 3º CF; art. 135, Lei nº 8.213/91).

⁹² Essas teorias são apresentadas por diversos autores, tais como: Sérgio Nascimento (2007, p. 131-135), Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari (2011, p. 236-238), Sérgio Pinto Martins (2010, p. 68-80). As duas primeiras teorias (prêmio do seguro e salário diferido e social) são aplicadas somente às contribuições previdenciárias, enquanto as últimas (fiscal, parafiscal e *sui generis*) estão relacionadas às contribuições sociais, de uma maneira geral.

a) *Teoria do prêmio do seguro*: a relação previdenciária é contratual, ou seja, análoga às transações celebradas pelas companhias de seguro, tendo a contribuição social o caráter de prêmio.

b) *Teoria do salário diferido e do salário social*⁹³: a contribuição social é uma espécie de salário diferido, o qual, por sua vez, seria recebido pelo trabalhador apenas futuramente caso estivesse incapacitado para o trabalho. A não correspondência entre o valor pago pelo empregado a título de salário de contribuição e o valor recebido futuramente como benefício justificar-se-iam pela teoria do salário social.

c) *Teoria fiscal*⁹⁴: a contribuição social seria uma espécie de tributo, por se enquadrar na definição constante no art. 3º do Código Tributário Nacional.

d) *Teoria parafiscal*: os tributos devem ser classificados em fiscais e parafiscais, sendo esses últimos definidos como a capacidade conferida pelo Estado a entidades de caráter autônomo - no caso das contribuições sociais, o INSS - para que realizem cobranças - poder fiscal - destinadas ao financiamento de atividades com finalidade pública - custeio das ações relacionadas à saúde, previdência e assistência social (CALCIOLARI, 2011, p. 73-74, 78).

e) *Teoria da exação sui generis*: as contribuições sociais, diante das suas peculiaridades, têm natureza jurídica própria (especial), por se tratar de imposição estatal atípica, que não tem qualquer relação com os tributos, sejam esses fiscais ou parafiscais.

A definição de tributo foi estipulada legalmente no art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN), que assim dispõe: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.” Sob análise deste dispositivo, a contribuição social contempla todas as características ali definidas: I) É compulsória a todos aqueles que exercem atividade laboral remunerada, seja como empregador, seja como empregado, além dos apostadores em jogos de azar e importadores de bens e serviços; II) É paga por meio de prestação pecuniária em moeda nacional; III) Não constitui sanção por ato ilícito; IV) Foi instituída pela lei nº 8.212/91, que definiu o Plano de Custeio da Seguridade Social; V) E, por fim, é processada por meio de ato administrativo

⁹³ Nesse sentido, destacam-se, dentre outros, Fábio Leopoldo de Oliveira (1974), Fábio Zambitte Ibrahim (2013, p. 88-89) e Marcus Orione Gonçalves Correia e Érica Paula Barcha Correia (2007, p. 128-129).

⁹⁴ A natureza tributária das contribuições sociais é defendida pela maior parte dos pesquisadores. Filiam-se a essa teoria Wagner Balera (2015, 95-101), Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari (2011, p. 238), Sérgio Pinto Martins (2010, p. 73), Ricardo Pires Calciolari (2011, p. 77-78), Leandro Paulsen (2007, p. 29-31), Marta Maria Ruffini Penteadó Gueller (2012, p. 161-163), Adilson Sanchez (2009, p. 49-56), Hugo de Brito Machado (2007, 59-68), Miguel Horvath Júnior (2006, p. 339-340), Luís Rodrigues Kerbauy (2015, p. 54-55).

vinculado, sendo afastada qualquer margem de discricionariedade na atuação do agente público.

Corroborando a tese da natureza tributária da contribuição social, Sérgio Pinto Martins (2010, p. 78) expõe:

A relação obrigacional da contribuição previdenciária é uma relação tributária. O sujeito ativo é a União, embora esta delegue a arrecadação e a fiscalização à Secretaria da Receita Federal do Brasil, que tem amparo legal no art. 7º do CTN. Os sujeitos passivos são o empregador e o trabalhador. O fato gerador é o pagamento da remuneração ao trabalhador. A base de cálculo é a remuneração. A atividade administrativa plenamente vinculada é feita por meio do lançamento, por homologação ou autolancamento.

Diante dessas características típicas das contribuições sociais, fica demonstrada sua natureza tributária independentemente do seu produto de arrecadação ser destinado a um fundo específico (orçamento da seguridade social previsto no art. 165, §5º, III, CF). Isso porque o inciso II do art. 4º do CTN estipula que é irrelevante para a qualificação tributária “[...] a destinação legal do produto da sua arrecadação.” Destarte, a contribuição social é uma espécie de receita pública cuja arrecadação é destinada a um fundo coletivo utilizado para o custeio do sistema de seguridade social. Este fundo, pelo princípio da unidade, integra o orçamento anual em conjunto com o orçamento dos investimentos estatais e o orçamento fiscal da União, conforme previsto no art. 165, § 5º, CF. Trata-se, assim, como afirma Wagner Balera, de um subsistema de financiamento dos programas sociais que faz parte do sistema tributário nacional (MARTINEZ; BALERA; MARTINS, 2015, p. 104).

O inciso I desse mesmo dispositivo ainda determina que a denominação e demais características formais adotadas pela lei igualmente não influenciam na natureza jurídica do tributo. Destarte, a natureza tributária de uma exação é configurada diante da sua submissão ao regime tributário por lei estipulado, de forma que, a partir do momento em que o art. 149, CF, determinou que os princípios tributários previstos nos arts. 146, III, e 150, I e III, recairiam sobre as contribuições sociais, foi confirmada a natureza tributária desta cobrança (HARADA, 2013, p. 326). O afastamento do princípio da anterioridade (art. 150, III, *b*, CF), que permite a cobrança da contribuição no mesmo exercício financeiro que a instituiu ou modificou, em nada influencia na sua natureza, pois se trata apenas de uma exceção, aplicada inclusive a diversos outros tributos, conforme estipulado no § 1º do art. 150, CF. O art. 145, CF, e o art. 5º, CTN, inclusive, não afastam a natureza tributária das contribuições sociais. Nesse sentido, o dispositivo constitucional anteriormente citado não apresenta um rol taxativo de tributos, pois apenas especifica aqueles que poderão ser instituídos pelos três entes federativos, enquanto as contribuições sociais somente podem ser criadas pela União, nos

termos do art. 149 da Carta Constitucional. Quanto ao dispositivo do CTN, é importante ressaltar que este Código foi instituído pela lei nº 5.172/1966, de modo que o art. 5º certamente não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Pelo exposto, fica demonstrada a natureza tributária das contribuições sociais, dentre as quais se encontram aquelas destinadas exclusivamente ao custeio dos benefícios acidentários, análise esta que será de grande valia para o entendimento das ações regressivas proposto por este estudo.

2.4.2 Custeio específico dos benefícios acidentários e o risco profissional

Além das contribuições sociais destinadas especificamente ao custeio da previdência social previstas no art. 195, incisos I, *a*, e II, a Constituição Federal determinou, como direito dos trabalhadores urbanos e rurais, a criação de um seguro contra acidentes de trabalho a cargo do empregador (art. 7º, XXVIII), a que se convencionou chamar de SAT (Seguro de Acidente do Trabalho). Esse seguro é entendido por Adilson Sanchez (2009, p. 89) como uma subespécie das contribuições sociais⁹⁵ com caráter ambiental.

O § 10 do art. 201 da Carta Constitucional determinou que esse risco de acidente de trabalho, de responsabilidade pecuniária do empregador, deveria ser disciplinado por lei e atendido “[...] concorrentemente pelo regime geral da previdência social e pelo setor privado.” Contudo, a despeito da expressa determinação constitucional quanto à atuação do setor privado nessa esfera, a cobertura deste risco é feita, até o momento, somente na seara pública pelo INSS. Este é um posicionamento do legislativo que beneficia o trabalhador, na medida em que a atuação das seguradoras privadas almejaria principalmente o lucro, enquanto o Estado tem como fundamento das suas ações o alcance do interesse público. Ocorre que, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, a Lei nº 5.316/1967 já havia instituído o seguro de acidentes de trabalho a cargo do órgão previdenciário respectivo (INPS), a ser pago exclusivamente pelo empregador por meio de alíquotas variáveis conforme o risco da

⁹⁵ No entendimento de Rodrigo Ramos de Arruda Campos (2003, p. 262-267), o risco empresarial, inerente às atividades profissionais, confere ao seguro contra acidentes laborais natureza securitária, de modo que essa prestação compulsória paga pelas empresas deve ser equiparada ao prêmio pago às seguradoras. O INSS, por sua vez, atuaria apenas como administrador desse risco, ou seja, seria responsável somente pela sua gestão, assim como as instituições privadas securitárias. O pesquisador fundamenta legalmente sua tese com base na Emenda Constitucional nº 20/1998, que retirou do inciso I do art. 201 da Carta Maior a cobertura, feita pela previdência social, das contingências decorrentes dos acidentes trabalhistas. Assim como, no § 10 desse mesmo dispositivo, que determina a necessidade de regulamentação por lei infraconstitucional da cobertura do risco de infortúnios trabalhistas, a ser realizada concomitantemente pelo seguro social e pela esfera privada.

atividade exercida pela empresa, cuja receita seria destinada ao custeio das prestações previdenciárias devidas em razão da ocorrência de acidentes laborais.

Em 1976, foi promulgada nova lei sobre o seguro obrigatório contra acidentes do trabalho (Lei nº 6.367) que, dentre outras disposições, alterou a forma de custeio dos encargos decorrentes dos sinistros laborais, o qual passou a ser efetuado, concomitantemente, pelas contribuições previdenciárias a cargo da União, dos segurados e dos empregadores, sendo que o montante a ser pago por este último deveria ser acrescido de uma porcentagem variável conforme o risco da atividade exercida pela empresa. Esta lei não foi recepcionada pela Constituição Federal quanto a essa matéria, pois tal custeio deveria ser responsabilidade exclusiva do empregador nos termos do inciso XXVIII do art. 7º. Por essa razão, foi promulgada a Lei nº 7.787/89, que instituiu uma alíquota única de 2%, a cargo do empregador, que deveria recair sobre o total de remunerações pagas ou creditadas aos empregados e aos avulsos e que seria destinada à complementação das prestações devidas em razão dos acidentes laborais sofridos pelos obreiros.

Com a promulgação da Lei nº 8.213/91 (art. 22, II) pouco tempo depois, o SAT voltou a corresponder a uma alíquota variável⁹⁶ conforme o grau de risco da atividade preponderantemente desenvolvida pelo empregador, que podia ser de: 1% para risco leve de acidentes laborais; 2% em caso de risco médio; ou 3% para os riscos graves. Essa porcentagem continuou recaindo sobre o total da remuneração paga aos empregados e trabalhadores avulsos e tendo como destino o financiamento da incapacidade laboral decorrente dos riscos do ambiente de trabalho, sendo inclusive estendida ao custeio da aposentadoria especial⁹⁷. Nova ampliação ocorreu em 2015 com a Lei Complementar nº 150, pela qual o empregador doméstico passou a contribuir com o financiamento do seguro contra acidentes do trabalho, com o pagamento da alíquota de 0,8% sobre a remuneração paga ao empregado doméstico (art. 34, III e §1º). Em 1997, essa nomenclatura SAT foi alterada para RAT (Riscos Ambientais do Trabalho), em razão de a Lei nº 9.528/1997, modificar o art. 22, II, da Lei nº 8.213/91, que tutela este seguro, substituindo-se a expressão “financiamento das

⁹⁶ Caso o segurado especial seja trabalhador rural, a alíquota será de 0,1% sobre a receita bruta de comercialização, logo é uma exceção, pois se trata de uma alíquota única (art. 200, II, RPS, c/c art. 22-A, II, Lei nº 8.212/91).

⁹⁷ Além desses percentuais, a Lei nº 8.212/91 (nesse caso, alterada pela Lei nº 9.732/1998), por meio do § 6º presente no art. 57, instituiu um adicional ao SAT de 12%, 9% ou 6%, de acordo com a atividade exercida pelo segurado que terá direito à aposentadoria especial após 15, 20 ou 25 anos, respectivamente. Adicional este utilizado para reforçar o custeio desse benefício previdenciário e que recai exclusivamente sobre a remuneração do segurado submetido a condições especiais (art. 57, §7º, Lei nº 8.212/91), e não sobre a totalidade dos trabalhadores da empresa, como ocorre com o SAT previsto nos incisos do art. 22 desse mesmo texto normativo. Essa matéria, contudo, não será aprofundada no presente estudo, em razão do seu objeto central não estar vinculado aos benefícios previdenciários acidentários.

prestações por *acidente de trabalho*” por “financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos *riscos ambientais do trabalho*”.

A variação dessa alíquota anteriormente mencionada está diretamente relacionada aos riscos de acidentes de trabalho que existem na atividade preponderante desenvolvida pela empresa, de modo que, quanto maior for o risco, maior será o percentual cobrado pelo RAT, e vice-versa. A atividade preeminente, por sua vez, é aquela que possui o maior número de empregados ou trabalhadores avulsos dentro de uma empresa, e seu grau de risco será definido pelo CNAE, previsto no Anexo V do RGPS⁹⁸ (art. 202, §§ 3º e 4º, RGPS). Esse enquadramento é feito pela própria empresa, contudo pode ser revisado a qualquer momento pelo Ministério da Previdência Social que, verificando equívoco nesse ato, o corrigirá e tomará as medidas cabíveis (art. 202, §§ 5º e 6º, RGPS).

Essa discussão quanto à atividade dominante, entretanto, encontra óbices em relação à delimitação do conceito de empresa diante da possibilidade de exploração de diferentes atividades, em estabelecimentos distintos. Acerca desta temática, há uma corrente⁹⁹ que defende a utilização do enquadramento único, principalmente em razão de a regulamentação do RAT não fazer qualquer menção expressa a estabelecimento, conforme informado no Parecer nº 38/1997 da Divisão de Consultoria de Arrecadação do INSS. Por outro lado, há um posicionamento¹⁰⁰ de que o cálculo do RAT deve levar em consideração a atividade preponderante em cada estabelecimento que tenha seu próprio Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), de modo que “empresa” seria entendida como sinônimo de “estabelecimento”, conforme previsto na Súmula nº 351 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e com fulcro no art. 202, §3º, RPS¹⁰¹. Entendimento este acertado, na medida em que evita disparidades na classificação, haja vista ser esta realizada de maneira individualizada, ou seja, de acordo com as peculiaridades de cada empreendimento.

⁹⁸ A despeito da aplicação deste tributo ser aceita por jurisprudência majoritária, há discussão, defendida principalmente pelo setor empresarial, acerca da constitucionalidade do SAT/RAT, em razão de o texto legal ter delegado ao Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/99) a competência para estabelecer o enquadramento das empresas para esse fim. Entretanto, a regulamentação deste instituto está prevista em lei (nº 8.212/91), sendo que ao Regulamento da Previdência Social coube apenas enquadrar o grau de risco, com base em questões técnicas e dados estatísticos. Pelo exposto, não fere os princípios constitucionais o fato de o Executivo estipular e revisar esse enquadramento, até mesmo porque não age de forma arbitrária, mas sim vinculada aos preceitos legais.

⁹⁹ Como exemplo de defensor dessa teoria, pode ser citado Fábio Zambitte Ibrahim (2013, p. 265-266).

¹⁰⁰ Nesse sentido posiciona-se Marta Gueller (2012, p. 196-198), que defende a aferição do grau de risco por cada estabelecimento que tenha CNPJ distinto da empresa principal que lhe deu origem.

¹⁰¹ Art. 202, § 13, RPS. A empresa informará mensalmente, por meio da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP, a alíquota correspondente a seu grau de risco, à respectiva atividade preponderante e à atividade do *estabelecimento*, apuradas de acordo com o disposto nos §§ 3º e 5º.

O RAT, apesar da sua importância, gerou certa desigualdade no tratamento dos empregadores - duas empresas que desenvolvem a mesma atividade podem ter índices de acidentes de trabalho diferentes, considerando-se que um empregador invista em proteção e segurança à saúde do trabalhador enquanto o outro nada faça nesse sentido. Para solucionar essa iniquidade, foi promulgada a Lei nº 10.666/03¹⁰², que instituiu o Fator Acidentário de Prevenção (FAP), ou seja, um parâmetro de redução (até 50%) ou majoração (até 100%) do RAT, conforme a ocorrência de acidentes laborais em cada empresa, analisada com base em determinados fatores previstos no Regulamento da Previdência Social (art. 202-A, §2º). Dessa forma, enquanto o RAT utiliza um critério global, aplicado a todas as empresas enquadradas em determinado CNAE, o FAP é individualizado, aplicado especificamente a cada empresa, conforme os índices acidentários apresentados. Com essa fórmula, as empresas que desenvolvem atividades de maior risco e investem em proteção à saúde do trabalhador, poderão pagar um RAT menor do que as que oferecem um risco baixo, mas não investem em práticas preventivas e, conseqüentemente, têm constantes ocorrências acidentárias.

De maneira mais detalhada, o FAP é um multiplicador do RAT que varia entre 0,5 a 2,0, de acordo com uma metodologia aprovada pelo CNPS (Resolução nº 1.316/2010), nos termos do art. 202-A, § 10, RPS. Essas diretrizes determinaram que o cálculo do FAP deve ser feito com base em alguns índices com pesos diferentes, a saber: *frequência* da ocorrência de acidentes (0,35), *gravidade* desses infortúnios (0,50) e *custo* para os cofres previdenciários (0,15), a serem calculados por meio das seguintes fórmulas:

a) *Índice de Frequência*: número de acidentes registrados na empresa + benefícios estabelecidos por perícia médica, que identificou o NTEP / número de vínculos existentes na empresa x 1.000.

b) *Índice de Gravidade*: número de auxílios-doença por acidente (B91) x 0,1 + número de benefícios por invalidez (B92) x 0,3 + número de benefícios por morte (B93) x 0,5 + número de auxílios-acidente comuns (B94) / número médio de vínculos x 1.000. Têm peso maior no cálculo deste índice, os infortúnios que geram maior lesividade à saúde e à vida do trabalhador.

c) *Índice de Custo*: valor total dos benefícios / valor total da remuneração paga pelo estabelecimento aos segurados x 1.000. Nesse caso, quando o benefício for auxílio doença, avalia-se o tempo de afastamento do trabalhador; já nos casos de pensão por morte, devem ser levadas em consideração as novas regras de concessão desse benefício, instituídas pela Lei nº

¹⁰² Apesar de instituído pela Lei nº 10.666/2003, o FAP somente foi regulamentado por meio do Decreto nº 6.042/2007 e entrou em vigor somente em janeiro de 2010, conforme estipulado pelo Decreto nº 6.577/2008.

13.135/2015; por fim, quanto à aposentadoria por invalidez, é feita uma projeção com base na expectativa de vida do beneficiário; tal índice analisa o reflexo monetário que esses acidentes laborais geram aos cofres da Previdência Social.

Assim, criou-se uma proporcionalidade para o pagamento desta contribuição social ambiental: quanto maior for o número de acidentes na empresa, maior será a oneração aos cofres previdenciários, de modo que, conseqüentemente, maior deverá ser a contribuição do empregador, majoração esta que se concretiza por aumento do percentual a incidir sobre o RAT. Assim como, na situação inversa, quanto menor for o ônus que a empresa gerar ao INSS, menor será o FAP, reduzindo-se o valor devido a título do RAT. Por essas características peculiares, o FAP é atualizado anualmente e sua análise é feita de maneira comparada com as demais empresas que tenham a mesma atividade preponderante, ou seja, que façam parte da mesma subclasse de acordo com a CNAE. Como essa análise é comparativa, de nada adianta uma empresa ter investido em saúde do trabalhador em um ano, alcançar um bom FAP e depois parar de investir, porque se as demais empresas melhorarem as suas técnicas de proteção e segurança, o índice dessa primeira pode cair.

Dessa forma, a dinâmica é justa e equânime em relação ao empregador, que tem incentivos pecuniários diante do investimento em prevenção labor-ambiental. Todavia, em razão deste subjetivismo quanto à estipulação do percentual do FAP que será aplicado a cada empresa, existem pesquisadores, como Adilson Sanchez (2009, p. 92-93), que entendem pela sua inconstitucionalidade, em razão do *quantum* aplicado por tal prestação pecuniária compulsória não estar expressamente definido em lei. Ocorre que essa corrente não é preponderante, e o FAP se encontra em pleno vigor.

Com base no exposto, pode-se afirmar que as prestações previdenciárias decorrentes dos acidentes laborais não são custeadas pelas contribuições destinadas especificamente ao seguro social (art. 195, I, *a*, e II, CF), mas sim pelo antigo Seguro de Acidente do Trabalho (SAT), atualmente substituído pelos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT), devidamente adequado a cada empresa conforme o Fator Acidentário de Prevenção (FAP) que sobre eles incide. Com base nos textos normativos anteriormente mencionados, desde a sua instituição, o ônus do SAT/RAT recai sobre o empregador. Esta unicidade do sujeito passivo, por sua vez, foi justificada por Marta Ruffini Gueller (2012, p. 162):

No caso do financiamento dos riscos ocupacionais do trabalho, a empresa ou o empregador provoca especial despesa para a coletividade representada pelo Estado, gerando ou agravando a doença, a invalidez, as sequelas de acidentes e até mesmo aposentadorias precoces, denominadas “especiais”, resultando no pagamento de benefícios aos doentes, inválidos e sequelados ou precocemente aposentados. Por

consequente, cabe também à empresa custear os gastos da seguridade social, proporcionalmente ao maior ou menor grau de risco da atividade econômica.

Pelo exposto, a teoria do risco social que fundamenta as relações previdenciárias, conforme estudado anteriormente, encontra-se mitigada no que tange ao custeio dos benefícios acidentários. O risco, dessa forma, transformou-se em profissional, de modo que a sua solidariedade se torna restrita aos empregadores. De acordo com essa teoria, “[...] a produção industrial, ao expor o trabalhador ao risco - não ao acidente em si -, impõe ao que dela se beneficia a obrigação de indenizar, se houver acidente, mesmo sem culpa.” (CASTRO; LAZZARI, 2011, p. 581). Essa teoria, então, tem como fundamento o entendimento de que sobre o empregador não devem recair apenas os ônus das atividades empresariais, mas também o ônus; ademais, nos termos do art. 2º da CLT, o empregador deve assumir os riscos de sua atividade econômica. Como assim afirma o pesquisador italiano Mattia Persiani - citado por Sergio Pardal Freudenthal (2014, p. 304) - acerca da Constituição de seu país, mas utilizando argumentação que se aplica perfeitamente às relações previdenciárias brasileiras:

Os empregadores que expõem os seus dependentes ao risco do acidente, na medida em que tiram vantagem da atividade laboral que eles desenvolvem em seu interesse, devem suportar também, com os pagamentos dos prêmios, as consequências negativas da ocorrência de tal risco.

A teoria do risco profissional, portanto, é aplicada diante do seguro, previsto constitucionalmente, o qual deve ser pago de maneira exclusiva pelos empregadores, socializando o custo do dano causado à saúde do obreiro (art. 7º, XXVIII, primeira parte, CF). Essa proteção ao trabalhador é fundamental na medida em que é administrada pelo Estado - por meio do INSS - e é devida independentemente do fator que motivou o dano, que pode ou não ser causado pelo empregador. Dessa maneira, é conferida ao empregado a segurança de que ele será amparado no caso de algum infortúnio laboral.

A despeito da expressa previsão constitucional de que os acidentes de trabalho devem ser custeados por seguro próprio a cargo do empregador, esse montante arrecadado não é destinado a fundo específico, integrando o orçamento da Previdência Social. Destarte, os superávits e os déficits decorrentes desta espécie de contribuição social são partilhados entre todos os benefícios, independentemente da estipulação legal prévia acerca da sua fonte de custeio. Esse fato, todavia, não descaracteriza a finalidade do RAT: custear os benefícios concedidos diante da concretização dos riscos decorrentes do meio ambiente de trabalho. Logo, não há que se falar em afastamento do risco profissional, anteriormente mencionado, apenas porque o valor arrecadado não é depositado em um fundo distinto; nesse caso, deve ser

destacada a correlação entre receita e despesa: o RAT é cobrado exclusivamente do empregador e utilizado para custear os benefícios acidentários, de forma que resta plenamente caracterizada a repartição deste custo securitário entre os empregadores.

Até 1998, o RAT era destinado apenas ao pagamento dos benefícios concedidos aos segurados incapacitados em razão dos riscos ambientais do trabalho, de forma que era possível analisar especificamente a proporcionalidade entre a sua arrecadação e o custeio dos benefícios acidentários, o que permitia concluir que a contribuição social era suficiente para cobrir os gastos securitários. A partir desse ano, pela Lei nº 9.732, o RAT foi acrescido da alíquota prevista no §6º do art. 57 da Lei nº 8.213/91¹⁰³, paga exclusivamente pelas empresas para fins de custeio da aposentadoria especial. Diante dessas mudanças, o seguro social deixou de computar de maneira isolada a correlação receita/despesa referente aos benefícios acidentários, de forma que atualmente é prejudicada a análise do equilíbrio financeiro nesse sentido. De maneira mais específica, novamente por má gestão do seguro social, as finanças previdenciárias não são apresentadas de forma clara aos cidadãos. A esse respeito, Luís Rodrigues Kerbauy (2015, p. 72) assevera:

O formato atualmente utilizado, portanto, retira a transparência das contas do INSS, pela inexistência de cálculos atuariais que embasem as contribuições sociais que até 1998 proporcionavam perfeito suporte aos benefícios que se propunham acobertar (decorrentes de acidentes do trabalho) passaram a ser deficitárias, em que pese o aumento de receita promovido pelo adicional previsto no art. 57, §6º, acima citado.

Com base nesta argumentação, a partir de tabelas que reproduzem os dados veiculados pelos Anuários da Previdência Social, Kerbauy (2015, p. 69-73) demonstra que, até 1998, os valores arrecadados a título de SAT/RAT eram suficientes para o custeio dos benefícios acidentários, inclusive com saldo positivo de receita. Entretanto, a partir de 1999, quando a aposentadoria especial foi incluída nesta relação, o sistema de arrecadação/gastos, que até então era equilibrado, tornou-se deficitário. Porém, em razão da obscuridade existente nos dados apresentados pela autarquia previdenciária, bem como diante da omissão - ou, talvez, inexecução - dos cálculos financeiros e atuariais referentes a essa contribuição específica, não

¹⁰³ Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

§ 6º O benefício previsto neste artigo será financiado com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, cujas alíquotas serão acrescidas de doze, nove ou seis pontos percentuais, conforme a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa permita a concessão de aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição, respectivamente.

§ 7º O acréscimo de que trata o parágrafo anterior incide exclusivamente sobre a remuneração do segurado sujeito às condições especiais referidas no caput.

é possível concluir se o montante arrecadado com o RAT é ou não suficiente para custear os dispêndios com os benefícios acidentários.

Ademais, caso seja constatado que o RAT “[...] não é orçamentariamente suficiente para atender ao equilíbrio da relação custeio/benefícios acidentários, relação esta instituída pelo próprio art. 22, II [Lei nº 8.212/1991], o legislador complementar terá de se haver com a disciplina de uma fonte de custeio nova [...]” (MARTINEZ, 2011, p. 119), instituída por meio da majoração das contribuições patronais já existentes ou da criação de uma nova espécie tributária.

Por fim, a precariedade quanto à gestão previdenciária igualmente não retira do RAT sua vinculação ao custeio dos benefícios acidentários, como previsto na Constituição Federal. Ainda mais: enquanto os valores arrecadados com o RAT eram utilizados exclusivamente para o custeio dessa espécie de benefícios (até 1998) havia equilíbrio financeiro-atuarial, inclusive, sua arrecadação era superavitária. Se eventualmente deixou de ser - fato que não pode ser confirmado em razão da falta de informações veiculadas pela autarquia previdenciária -, o INSS não pode suprir esse déficit com anormalidades jurídicas como as ações regressivas acidentárias, mas sim deve reavaliar as alíquotas que recaem sobre as contribuições destinadas especificamente ao custeio dos benefícios acidentários e das aposentadorias especiais. Por conseguinte, reitera-se a argumentação de que, no que tange ao financiamento dos acidentes laborais, há solidariedade do risco, como em toda relação securitária, porém, neste caso, o risco profissional prevalece sobre o social na medida em que é repartido pelos empregadores.

CAPÍTULO 3 RESPONSABILIDADE CIVIL APLICADA AO EMPREGADOR

3.1 Do desamparo do trabalhador ao acúmulo da indenização previdenciária e cível

A proteção previdenciária, apesar de extremamente importante, não protege o trabalhador de forma plena, isso porque tem apenas o condão de compensar a ausência da remuneração do segurado, o que, inclusive, nem sempre ocorre na sua totalidade - o auxílio-doença, por exemplo, equivale somente a 91% do salário de contribuição. Por essa razão, a Constituição Federal de 1988 permitiu que, concomitantemente à percepção do benefício previdenciário, o trabalhador fosse indenizado na esfera cível pelos danos que o empregador lhe tenha causado, caso tenha agido com dolo ou culpa (art. 7º, XXVIII). Esta dupla responsabilização é fundamental para a garantia de um tratamento equitativo ao obreiro, porque não faria sentido ao trabalhador que sofreu um acidente *in itinere* ser permitida a responsabilização civil do motorista causador do dano, enquanto ao obreiro que sofreu um acidente dentro da fábrica ser negada a indenização cível por parte do empregador.

Destarte, é plenamente possível a cumulação da reparação previdenciária com a cível. De acordo com a primeira, conforme já estudado, o trabalhador, incapacitado para o trabalho tem direito a receber do Estado parcela mensal substitutiva da sua remuneração, pois, de natureza alimentar. Essa compensação pecuniária é devida independentemente do agente causador do dano ao obreiro, logo, é de caráter objetivo e confere cobertura integral do risco, sendo devida, inclusive, nos casos de culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior. Já a indenização cível tem o condão de ressarcir integralmente o prejuízo material tido pelo trabalhador, bem como compensar a lesão de ordem moral ou estética sofrida. É caracterizada por ser subjetiva, de modo a exigir a configuração do dolo ou da culpa na conduta do empregador.

Ocorre que nem sempre foi assim: a primeira lei que protegia o trabalhador acidentado foi promulgada em 1919 (Lei nº 3.724) e obrigava o empregador a pagar uma indenização, em parcela única e tarifada, ao operário ou à sua família nos casos de acidente típico ou doença ocupacional, excetuando-se as situações causadas por força maior ou por dolo da própria vítima/terceiros. O empregador também era responsável pelo socorro médico, farmacêutico e hospitalar que se fizesse necessário. Apesar de representar um grande avanço quanto à proteção conferida à saúde do trabalhador, essa lei nem sempre tinha efetividade prática, considerando-se que alguns empregadores não detinham capital suficiente para arcar com a devida indenização, deixando o trabalhador desamparado. Ademais, ainda que a indenização

fosse devidamente paga, essa quitação era realizada em parcela única, de modo que não era oferecido um amparo integral e periódico ao obreiro.

O problema quanto à reserva de finanças para cobrir tal pagamento foi solucionado pela Lei nº 24.637/1934 que, a fim de garantir maior segurança ao empregado, impôs ao empregador a contratação de um seguro particular contra acidentes (por iniciativa própria ou por intermédio dos sindicatos), cuja cobertura abrangesse todos os riscos decorrentes das atividades desenvolvidas. Alternativamente, o empregador poderia optar por realizar o depósito de determinada quantia em fundos específicos da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil. O valor mensal a ser pago ao seguro poderia ser elevado ao triplo, caso a empresa oferecesse risco excepcional ou coletivamente perigoso. A partir desta lei, foi instituído um seguro obrigatório a ser pago exclusivamente pelo empregador às companhias seguradoras, aos sindicatos profissionais ou ao Estado, cujo objeto de proteção era a incapacidade do trabalhador em decorrência de acidentes laborais.

Dez anos após, foi promulgada a terceira legislação acidentária (Decreto-Lei nº 7.036/1944), que ampliou a proteção conferida à saúde do trabalhador e passou a tutelar não apenas a reparação dos danos acidentários, mas também seu aspecto preventivo por meio de regras que previam a necessidade de proporcionar a máxima segurança e higiene no meio ambiente laboral. Nesse contexto, foi instituída a obrigatoriedade de constituição de uma Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) nas empresas com mais de 100 empregados. Outra inovação ocorreu com a reabilitação do obreiro acidentado, ou seja, foi instituído um serviço de readaptação profissional devido a todo indivíduo incapacitado para o trabalho. O conceito de acidente laboral também foi ampliado, passando a abranger o acidente *in itinere* e as concausas. Novamente este Decreto-Lei inovou ao permitir o acúmulo da indenização acidentária com a cível desde que a conduta dolosa do empregador ou dos seus prepostos tivesse causado o acidente. Por fim, foi mantida a obrigatoriedade quanto à contratação do seguro contra os riscos de acidente do trabalho¹, custeado pelo empregador e que ganhou proteção constitucional, por meio da Carta Magna de 1946².

¹ O art. 100, deste conjunto normativo, previa o direito de regresso das seguradoras contra os empregadores, nos casos de violação do contrato de seguro ou do próprio Decreto-Lei nº 7.036/1944.

Art. 100, Decreto-Lei nº 7.036/1944. O empregador ao transferir as responsabilidades que lhe resultam desta lei, para entidades seguradoras, nelas realizando o seguro fica desonerado daquelas responsabilidades ressalvado o direito regressivo das entidades seguradoras contra ele, na hipótese de infração, por sua parte, do contrato do seguro. Parágrafo único. Não poderão ser motivo de seguro as sanções decorrentes da inobservância das disposições desta lei.

² Art. 157, CF/1946. A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: [...] XVII. Obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho.

Esse seguro de acidentes do trabalho foi mantido pelo Decreto-Lei nº 293/1967, o qual determinou sua execução por meio de seguradoras privadas, podendo a previdência social (instituída, em 1960, pela Lei Orgânica da Previdência Social) atuar em regime de concorrência. O seguro continuou a ser custeado pelo empregador, mas sofreu algumas alterações quanto à indenização a ser concedida ao obreiro; essa lei acidentária de 1967 representou uma transição ao modelo securitário conferido pelo INPS. Mais especificamente, nos casos de morte ou incapacidade permanente e total, o dependente ou o segurado, respectivamente, teria direito a um acréscimo à pensão ou à aposentadoria de responsabilidade do INPS. Já no caso de incapacidade parcial e permanente, conforme alguns critérios previamente estabelecidos, o obreiro poderia optar por uma complementação mensal do benefício previdenciário ou uma indenização única e tarifada. Por fim, havendo incapacidade temporária, a indenização seria tarifada.

Ainda em 1967 (Lei nº 5.316), esse quadro sofreu novas alterações: o seguro acidentário foi estatizado, passando a ser integrado totalmente ao INPS; dessa forma, o seguro privado se tornou social. Essa estatização plena do seguro acidentário foi um grande passo quanto à proteção à saúde do trabalhador, pois retirou desta relação securitária o interesse lucrativo das seguradoras privadas. Igualmente foi alterada a indenização devida ao trabalhador e seus dependentes, que passou a ser concedida exclusivamente por meio de prestações mensais, pagas enquanto durasse a incapacidade laboral, por meio dos benefícios: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão. Destarte, essas prestações substituíram a indenização única e tarifada. Com essa alteração, a proteção conferida ao trabalhador acidentado, no seu aspecto objetivo, foi englobada pela previdência social, que passou a ser responsável pelas seguintes ações: recolhimento da contribuição mensal paga pelo empregador a título de seguro contra acidentes do trabalho, concessão dos benefícios pecuniários e fornecimento de serviços médicos e de reabilitação ao trabalhador acidentado.

Quanto à possibilidade de cumulação das indenizações acidentárias e cível, houve omissão deste último texto normativo, contudo, ainda estava em vigor a súmula nº 229, editada, em 1963, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que previa a possibilidade de acúmulo da indenização do direito comum com a acidentária, nos casos de dolo ou culpa grave do empregador. Apesar de ter representado um grande avanço para a proteção do trabalhador, essa súmula tinha como obstáculo à caracterização da culpa de forma grave, por se tratar de aspecto subjetivo, que dependia do critério utilizado pelo magistrado. Esse imbróglio foi solucionado com a Constituição Federal de 1988, que confirmou essa

cumulação do pleito indenizatório (cível) com o acidentário (previdenciário) por parte do trabalhador, desde que o empregador tenha agido com dolo ou culpa em qualquer grau.

Com o advento da Carta Magna foi positivada a tríplice responsabilidade do empregador quanto à segurança e proteção à saúde do trabalhador, assim repartida: atuação preventiva, por meio de práticas que reduzam os riscos inerentes ao trabalho (art. 7º, XXII, CF; objeto de estudo do primeiro capítulo); custeio dos benefícios previdenciários acidentários, por meio do pagamento do SAT/RAT e do FAP (art. 7º, XXVIII, primeira parte, CF; objeto de estudo do segundo capítulo); e indenização na esfera civil quando incorrer em dolo ou culpa (art. 7º, XXVIII, segunda parte, CF; objeto a ser estudado a seguir).

Pelo exposto, verifica-se que, desde a primeira lei de acidentes do trabalho, a obrigação quanto à proteção do trabalhador acometido por algum infortúnio laboral sempre foi do empregador, contudo essa proteção passou por grande processo de transformação, evoluindo de uma tutela precária e ineficiente para a ampla assistência existente na legislação atual. Nesse sentido, destacam-se duas importantes alterações ocorridas nesse contexto: primeiramente, a gestão do seguro desses sinistros, que anteriormente era realizada por instituições privadas e foi assumida pelo Estado (INSS), retirando assim a margem de lucro exigida pelas seguradoras e conferindo maior segurança aos trabalhadores quanto à percepção do benefício; em segundo lugar, independentemente da gestão pública ou privada desses seguros, o custeio da indenização acidentária paga ao empregado ou a seus dependentes sempre foi encargo do empregador, o qual, caso tenha agido com dolo ou culpa, passou a ter igualmente o dever de arcar com o ônus da reparação cível dos danos que causar aos seus empregados.

3.2 Obrigação de indenizar prevista no Código Civil

A fim de garantir a harmonia no convívio social, o Estado estipula obrigações de fazer e de se abster impostas aos indivíduos, ou seja, cria um dever jurídico originário (primário), o qual, se violado, pode gerar uma punição na esfera cível ou penal. Entretanto, caso esta transgressão cause danos a terceiros, surge um dever jurídico sucessivo (secundário), caracterizado pela necessidade de indenizar o prejuízo. Nesse contexto, desenvolve-se a ideia de responsabilidade civil: “[...] dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário. [...] A responsabilidade pressupõe um dever jurídico preexistente, uma obrigação descumprida.” (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 2).

A partir desta concepção, a responsabilidade civil nada mais representa do que um dever jurídico secundário, que se origina do desrespeito a uma obrigação considerada um dever jurídico primário. Esse dever primário, por sua vez, pode ter sido estabelecido por lei ou entre as partes, por meio de contrato, dando-se ensejo à responsabilidade extracontratual (aquiliana) ou contratual, respectivamente. Nesta última, a responsabilidade surge com o descumprimento do contrato, enquanto na primeira deve ser demonstrado o ato ilícito do agente, em regra decorrente da sua conduta culposa. A ilicitude também pode se concretizar diante do abuso de direito, ou seja, do exercício de um direito por seu titular sem o devido cuidado, em que se excedem “[...] manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.” (art. 187, CC).

Pelo exposto, demonstra-se o primeiro elemento que compõe a responsabilidade civil, a saber: o ato ilícito³, o qual para ser melhor entendido exige uma análise regressiva ao fato jurídico. Durante o convívio social nos deparamos com diversos fatos e apenas alguns desses repercutem no mundo jurídico. Esses fatos, por sua vez, podem ser naturais ou voluntários: um trabalhador, por exemplo, que tem um infarto no ambiente de trabalho e vem a falecer, representa um fato jurídico natural; contudo, se esse mesmo trabalhador falece no ambiente laboral porque seu empregador não lhe forneceu os EPIs necessários, ocorre um fato jurídico voluntário, na medida em que foi causado por uma conduta humana. O fato jurídico também é subdividido em negócio e ato jurídico, conforme previsto no “Livro III – Dos fatos jurídicos” do Código Civil. O negócio jurídico tem como intuito concretizar um objeto lícito, possível e determinado - ou, pelo menos, determinável -, estipulado previamente pelo(s) agente(s) com capacidade para celebrá-lo (art. 104, CC). Pode ser unilateral, como o testamento, ou bilateral, como a assinatura de um contrato. Já o ato jurídico é apenas uma manifestação da vontade humana obediente ao texto legal (art. 185, CC); ocorre, por exemplo, quando o empregador assina a carteira de trabalho (CTPS) do empregado, manifestando, dessa forma, sua vontade de contratá-lo; as consequências decorrentes deste ato, regra geral, não podem ser estipuladas pelas partes, haja vista estarem previstas em lei.

Para o presente estudo, vamos nos ater ao ato jurídico, o qual pode respeitar (ato lícito) ou violar (ato ilícito) a disposição legal a ele vinculada. Esse é o aspecto objetivo do ato ilícito: uma atitude contrária à norma jurídica, conduta que pode ou não ser realizada por meio

³ A despeito da regra geral que prevê a imprescindibilidade do ato ilícito para que surja o dever de reparar, há uma exceção quanto à responsabilidade estatal. Nesse sentido, expõe Enoque Ribeiro dos Santos (2008, p. 83): “[...] enquanto a responsabilidade civil dos particulares tem como pressuposto a prática de um ato ilícito, a responsabilidade objetiva do Estado independe de tal ato, podendo até mesmo ocorrer de eventuais atos que, não obstante lícitos, causem prejuízos a terceiros (ex: o fechamento de uma avenida para construção de galerias subterrâneas).”

da vontade consciente e livre do seu agente, caracterizando-se, dessa forma, o aspecto subjetivo desse ato (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 9-10). De maneira mais simplificada temos que a simples violação do dever jurídico pode ensejar a responsabilidade objetiva do agente causador do dano; enquanto, a partir do momento em que se torna imprescindível a análise da culpabilidade do agente, a responsabilidade passa a ser subjetiva.

Cabe ressaltar que a expressão “ato jurídico” se refere tanto à exteriorização (ação) como à abstenção de uma conduta (omissão). Nesse sentido:

A conduta positiva, de caráter comissivo, diz respeito às ações humanas violadoras de preceitos que ditam um comportamento de abstenção. Descumprido o preceito pelo agente, pode ocorrer o dano, que repercutirá na esfera dos direitos da vítima. [...] Já a conduta omissiva evidencia um não agir, um deixar de fazer, quando a lei impunha ao agente um dever de agir positivamente, de adotar uma atitude de cometimento do ato. [...] O que se pune é sua inércia. (DAL COL, 2005, p. 54).

A omissão não gera dano direto à vítima, mas permite que este se concretize, pois o agente não o impediu quando assim deveria atuar. Dessa forma, a responsabilidade por omissão recai apenas sobre aquele que poderia agir para evitar o resultado ou que tinha o dever de agir, conforme previsto nas alíneas do art. 13, §2º, Código Penal⁴. A responsabilidade civil por omissão nas relações trabalhistas pode ser percebida quando o empregador, que tem a obrigação jurídica de cuidar da segurança e proteção à saúde dos seus empregados, abstém-se deste dever e causa danos, conseqüentemente, gerando a obrigação de indenizar.

Apesar da importância do ato ilícito, sua simples concretização não gera, necessariamente, danos a outrem, de modo que, inexistente a lesão a terceiros, não há que se falar em responsabilidade civil e, conseqüentemente, em dever de indenizar; como assim determina o *Codex* civilista (arts. 186 e 927). Isso, contudo, não significa que o ato ilícito, *per se*, restará impune, porque, ainda que não haja lesão a terceiros, seu agente poderá ser punido nas esferas penal e administrativa⁵. Por exemplo, um empregador que simplesmente descumpra as leis de segurança e proteção à saúde dos seus empregados, sem que qualquer dano tenha sido a eles causado, será apenas multado pelo Ministério do Trabalho e Emprego; contudo, se este ato ilícito gerar um acidente de trabalho, o empregador não apenas será punido administrativamente (por meio da multa aplicada pelo MTE) como também deverá ser

⁴ “a) Quem, por lei, tem obrigação de cuidado, proteção ou vigilância, como os pais, os empregadores e os tutores; b) Quem de outra forma assumiu a responsabilidade de evitar o resultado; c) Quem, por meio do seu comportamento anterior, criou o risco que gerou o resultado lesivo.”

⁵ O agente causador do ato ilícito pode ser responsabilizado, cumulativamente, nas esferas cível, penal e administrativa; entretanto, não nos ateremos ao estudo dessas duas últimas variações, a fim de evitar o desvio do tema central desta pesquisa.

responsabilizado pelos danos físicos e morais resultantes; pode, até mesmo, conforme o caso concreto, ser punido na esfera penal.

Assim como ocorre com o ato ilícito, o dano de maneira isolada não gera o dever de indenizar. Isso porque alguns atos prejudiciais a determinadas pessoas - obviamente, em respeito aos limites toleráveis em cada caso - são fundamentais à vivência em sociedade, de modo que são permitidos pelo ordenamento jurídico. De maneira mais específica, o trabalho noturno é prejudicial à saúde e ao convívio social do trabalhador; apesar disso é exigido em algumas atividades - como na área da saúde ou no setor de segurança. Desta forma, é tolerado e previsto legalmente - certamente desde que pago o devido adicional noturno. Há, todavia, limites a serem respeitados, como no caso do menor de 18 anos que, por expressa vedação constitucional, não pode ser submetido a este tipo de jornada (art. 7º, XXXIII, CF). Logo, uma empresa que contrata uma pessoa para exercer um trabalho noturno não comete ato ilícito, apesar de esta conduta ser danosa à saúde do empregado; no entanto, se este indivíduo for menor de idade, não apenas a violação do dever jurídico estará concretizada, como também o dever de indenizar o obreiro.

O ato ilícito e o dano são, assim, requisitos cumulativos e necessários para ensejar a responsabilidade civil do agente; para tanto, não basta a ocorrência isolada destes dois elementos, é igualmente imprescindível a existência de um vínculo entre ambos, ou seja, de um nexo de causalidade que os conecte. Pelo exposto, ficaram demonstrados os três requisitos necessários para caracterizar a responsabilidade civil: o ato ilícito, o nexo de causalidade e o dano. Aplicando-se essa teoria às relações laborais, o ato ilícito é concretizado por meio do descumprimento, por iniciativa do empregador ou de seus prepostos, das regras de proteção ao meio ambiente laboral (especificadas anteriormente no primeiro capítulo deste estudo), com geração de dano ao trabalhador, que - pelas regras gerais da responsabilidade civil - deve ser integralmente reparado.

A responsabilidade civil do empregador se trata, assim, de um importante instrumento de concretização das normas protetivas à salubridade laboral, dado que, nas palavras de Sebastião Geraldo de Oliveira (2008, p. 222), transforma o risco ergonômico em risco econômico:

Enquanto a norma praticamente se limitava a conclamar o sentimento humanitário dos empresários, pouco resultado foi obtido; agora, quando o peso das indenizações assusta e até intimida, muitos estão procurando cumprir a lei, adotando políticas preventivas, nem sempre por convicção, mas até mesmo por conveniência estratégica. Gostando ou não do assunto, concordando ou discordando da amplitude da proteção, o certo é que o empresário contemporâneo, com vistas à sobrevivência

econômica, terá de levar em conta as normas a respeito da saúde no meio ambiente de trabalho e a proteção à integridade física e mental dos seus empregados.

Por fim, cabe destacar que o acúmulo da responsabilidade civil do empregador com a reparação acidentária foi um grande avanço na legislação trabalhista, trazido pela súmula nº 229, STF, e aperfeiçoado pela Constituição Federal de 1988 (art. 7º, XXVIII), pois representou maior proteção ao obreiro sob dois diferentes ângulos: I) gerou maior segurança ao trabalhador, que passou a ser tutelado financeiramente diante das lesões de ordem material e moral sofridas; II) representou uma importante medida preventiva, pois incentiva o empregador a investir em ações de segurança e proteção ao meio ambiente laboral, na medida em que terá que se responsabilizar financeiramente pelos danos gerados a seus empregados.

3.3 Aspecto subjetivo do ato ilícito: quando o empregador age com dolo ou culpa

Conforme mencionado no tópico anterior, o ato ilícito é dotado de um aspecto subjetivo, caracterizado pela vontade consciente do agente em realizá-lo. Por esta razão, se um indivíduo ultrapassa o semáforo vermelho por livre vontade e causa um acidente, o aspecto subjetivo esteve presente nesta conduta do motorista; contudo, se os freios do veículo não funcionaram e, por esta razão, o semáforo vermelho foi desrespeitado, com conseqüente sinistro, é concretizado apenas o aspecto objetivo do ato. Esta distinção é fundamental, pois via de regra, de acordo com o Código Civil, para configurar o dever de indenizar é essencial a existência do dolo ou da culpa - aspecto subjetivo - na ação do agente causador do dano (art. 186 c/c art. 927, § único, CC). Esse ato voluntário é aquele que pode ser controlado ou dominado pela vontade do homem (GONÇALVES, 2011, p. 70), de modo que haja uma participação subjetiva mínima suficiente para afastar um resultado puramente mecânico (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 29).

Entretanto, o resultado inicialmente almejado nem sempre é alcançado, isso porque o ato voluntário pode ou não ser dirigido a determinada finalidade, na medida em que “[...] enquanto a vontade se limita à conduta, a intenção volta-se para o evento.” (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 30). Destarte, o comportamento contrário ao dever jurídico pode ser decorrente de uma conduta culposa, *lato sensu*, a qual pode ser intencional, quando há dolo do agente, ou tencional, nos casos de culpa, *strictu sensu*, diferindo-se ambas em razão da vontade primária do agente que a executou. No dolo, desde o início o indivíduo almeja, com a sua conduta ilícita, causar danos a outrem, de modo que se trata de uma ação intencional. Já na culpa, o indivíduo, por mais que tenha desviado do seu dever legal, não age com o

interesse primário de gerar danos a terceiros, entretanto assume este risco, ainda que de maneira inconsciente; desta forma, sua conduta, por motivo diverso do almejado inicialmente, sofre um desvio e atinge um resultado inesperado, porém previsível. Destarte, “[...] o critério para aferição da diligência exigível do agente, e, portanto, para a caracterização da culpa, é o da comparação de seu comportamento com o do *homo medius*, do homem ideal, que diligentemente prevê o mal e precavidamente evita o perigo.” (GONÇALVES, 2011, p. 571). Trata-se, assim, de ação que poderia ter sido realizada de forma diversa a fim de evitar a concretização do dano.

Correlacionando essas duas teorias com os acidentes laborais: o empregador age com dolo se, por motivo de vingança pessoal, atira em um empregado durante o expediente, com a intenção de feri-lo; enquanto age com culpa se, a fim de evitar dispêndios, não realiza a revisão do carro utilizado por seu vendedor externo, o qual, por esta razão, vem a sofrer um acidente; em ambos os casos há uma conduta ilícita do empregador, que causou um dano ao seu empregado; gera-se, então, o dever de reparar.

Diante das suas peculiaridades, pode-se afirmar que a culpa se concretiza quando o indivíduo tinha o dever de cuidado e assim não agiu, ou seja, não se comportou com a cautela exigida do homem médio e teve uma conduta imprudente. No entanto, caso esta falta de cautela ocorra por meio de uma postura omissiva, gerada por falta de cuidado e de atenção pelo agente, estaremos diante de um comportamento negligente. “Assim, enquanto a negligência é a desatenção, o desleixo do agente, a imprudência é a imprevidência, é a falta de previsão do agente com relação às consequências dos seus atos no tocante à causação de dano a outrem.” (MELO, 2010, p. 252-253). Essa ineficiência pode ainda ocorrer por imperícia, ou seja, inaptidão do agente, pela falta de conhecimento ou de competência para realizar determinado ato. Desta forma, relacionam-se os três desdobramentos da culpa: imprudência, negligência e imperícia. Age de maneira imprudente o empregador que dirige em excesso de velocidade e causa um acidente, ferindo seu empregado que estava no mesmo veículo; de maneira negligente, o empregador que não se preocupa com a revisão do automóvel; e imperita, se o acidente automobilístico foi causado porque o empregador não possuía habilitação para tanto.

Tendo como base essas espécies de culpa, percebe-se que todas possuem um fator em comum: a conduta inicial do agente não tinha o condão de alcançar o resultado danoso, contudo, apesar de involuntário, este fim era previsível. Por conseguinte, a previsibilidade é elemento indispensável da culpa, até mesmo porque se o dano era inesperado seria impossível ao agente evitá-lo. Por essa razão, regra geral, não se imputa responsabilidade civil diante de

fatos de terceiro, inclusive os da própria vítima, de caso fortuito ou de força maior, situações em que é rompido o nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano causado à vítima.

De acordo com o Código Civil (art. 393), tanto o caso fortuito como a força maior devem ser decorrentes de um evento imprevisível e inevitável, de modo que seria impossível impedir a concretização dos seus efeitos. Esse mesmo dispositivo ainda exige que o ato, por si só, tenha o condão de gerar lesão a terceiros, ou seja, que o evento tenha sido necessário para, isoladamente, gerar o dano. Apesar dessas similitudes, ambos os acontecimentos se diferenciam em razão do fato que deu ensejo ao evento: o caso fortuito é decorrente de um ato humano, como a morte de um obreiro, vítima de latrocínio enquanto se dirigia para o seu trabalho; já a força maior é decorrente de eventos da natureza, como uma grande tempestade inesperada, que destrói um galpão onde laboravam diversas pessoas; em ambos os casos há acidentes laborais, contudo não ensejam qualquer responsabilidade ao empregador. O caso fortuito e a força maior, apesar das suas especificidades, produzem o mesmo efeito jurídico: são excludentes do dever de indenizar por afastarem a culpabilidade do agente a quem, em tese, seria imputada a reparação do dano. Nessa situação, o nexo de causalidade é estabelecido entre o evento imprevisível e inevitável e o resultado danoso (DAL COL, 2005, p. 301-304).⁶

Já no fato exclusivo de terceiro, o real causador do dano não possui qualquer vínculo com o aparente agente ativo do ato ilícito; por exemplo, quando o desafeto de um trabalhador vai até o seu local de trabalho e o agride, há dano decorrente de um ato ilícito, porém a culpa não pode ser imputada ao empregador. Todavia, se a vítima ou o terceiro tiverem apenas concorrido para o resultado (culpa concorrente), a reparação do dano deve ser repartida considerando o grau da culpa de cada um dos envolvidos (art. 945, CC).

A despeito da pessoalidade que rege a responsabilidade civil, em algumas situações é cabível o recaimento do dever de indenizar sobre terceiro que não o real causador das lesões à vítima. Por se tratar de exceções, esses casos estão expressamente previstos em lei, em

⁶ A despeito desse entendimento, há tese que defende apenas a força maior como excludente da responsabilidade civil do empregador, em razão de os art. 501 a 504, CLT, não fazerem menção ao caso fortuito (SILVA, 2013, p. 222). Entretanto, esses dispositivos não abordam a responsabilidade civil do empregador diante da ocorrência de força maior, mas sim concedem algumas benesses às empresas que sofreram danos gerados por tais eventos, tais como: possibilidade de redução salarial dos seus empregados (art. 503, CC), de demissão dos obreiros estáveis (art. 502, I), dentre outros. Por esse motivo, não há que se falar em responsabilidade do empregador nos casos de acidentes sofridos pelos empregados em razão de caso fortuito. Se esse entendimento fosse aplicado, seria concretizada a absurda situação em que empregador teria que reparar todos os danos materiais e morais, por exemplo, sofridos pela família do obreiro assassinado no caminho para o trabalho, conforme o exemplo mencionado no decorrer do texto.

especial nos incisos do art. 932, CC⁷, dentre os quais se destaca para o presente estudo a responsabilidade que recai sobre o empregador diante dos atos ilícitos realizados por seus empregados, serviçais ou prepostos durante ou em razão do exercício da atividade laboral⁸ (inciso III). Basicamente, de acordo com essa regra, se o trabalhador agiu culposamente e causou danos a terceiros, esses devem ser reparados solidariamente pelo empregado e seu empregador. Conclui-se, assim, que essa responsabilidade é subjetiva, quanto ao obreiro, e objetiva, em relação ao empregador (art. 933, CC, combinado com a súmula nº 341 do STF). Dessa forma, ainda que o empregador comprove ter efetivado todas as medidas cabíveis de segurança e proteção labor-ambiental, será responsável pelo ato ilícito cometido por seu empregado. A legislação civilista, entretanto, em respeito aos princípios basilares da responsabilidade civil, permitiu que o empregador cobrasse regressivamente do causador do dano o valor despendido (art. 934, CC).

Essa imputação é justificada com base na culpa *in eligendo*, pela qual cabe ao empregador escolher (eleger) empregados aptos a desenvolver a atividade exigida para os cargos que vão ocupar; por exemplo, o empregador não pode exigir que empregado incapacitado opere uma máquina que exige treinamento prévio, ainda que de forma eventual. Assim como é fundamentada na culpa *in vigilando*, que entende caber ao empregador vigiar os atos dos trabalhadores a ele subordinados; por essa razão, não basta que o empregador forneça os EPIs aos empregados, é também seu dever fiscalizar a real utilização desses equipamentos (art. 157, II, CLT, c/c Súmula nº 289, TST). Entretanto, as peculiaridades do mercado de trabalho atual dificultam a aplicação desta teoria, porque dificilmente o sócio da empresa escolhe diretamente seus empregados, com frequência essa tarefa é exercida por terceirizada. Ademais, nas grandes empresas, os administradores não têm contato com os demais empregados, em razão da rede hierarquizada que se estabelece, de modo que a subordinação direta ocorre por meio dos chefes dos setores. Por essa razão, bem como por seu caráter objetivo, esta responsabilidade solidária não deve ser fundamentada apenas com base

⁷ Art. 932, CC. São também responsáveis pela reparação civil:

I - os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia;

II - o tutor e o curador, pelos pupilos e curatelados, que se acharem nas mesmas condições;

III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;

IV - os donos de hotéis, hospedarias, casas ou estabelecimentos onde se albergue por dinheiro, mesmo para fins de educação, pelos seus hóspedes, moradores e educandos;

V - os que gratuitamente houverem participado nos produtos do crime, até a concorrente quantia.

⁸ A condição de empregado, serviçal ou preposto é marcada pela existência de subordinação hierárquica, isto é, a dependência entre o indivíduo que dá ordens e aquele que as acata, independentemente de sua condição de assalariado e da existência de um contrato típico de trabalho. Bem como, é imprescindível que este indivíduo tenha cometido o ato culposo durante o exercício da sua função laboral ou em razão dela (GONÇALVES, 2011, p. 179, 185).

nessas espécies de culpa anteriormente detalhadas, mas também na teoria do risco empresarial, pela qual ao empregador não cabe apenas auferir lucros, mas também arcar com os dispêndios inerentes aos serviços prestados (GONÇALVES, 2011, p. 180-186).

Quanto à seara trabalhista, é importante ainda destacar a ocorrência da culpa presumida nos casos das doenças ocupacionais que acometem os trabalhadores.⁹ Isso porque, seja no caso das doenças profissionais - enfermidades típicas de determinada atividade - ou em razão das doenças do trabalho - decorrentes da maneira como a atividade é desenvolvida em determinada empresa -, o adoecimento do obreiro certamente está relacionado à desídia do empregador, que não forneceu as condições labor-ambientais adequadas. Por exemplo, se um indivíduo que trabalha entregando compras em um supermercado desenvolve problemas de coluna, seguramente essa lesão foi causada pelo não fornecimento de coletes (cintas) de proteção e pelo excesso de peso carregado pelo trabalhador, condutas essas decorrentes da negligência da empresa quanto à segurança e à proteção dos empregados; dessa forma, caso esse obreiro ajuizasse uma reclamação trabalhista contra seu empregador, este somente não seria punido se conseguisse descaracterizar a culpabilidade da sua conduta.

Logo, apresentando o trabalhador doenças ocupacionais, subentende-se que essas foram desenvolvidas em razão das adversidades laborais a que são submetidos, de modo que há culpa presumida do empregador. Destarte, por se tratar de culpa presumida, cabe prova em contrário, que deverá ser produzida pelo empregador para se desconstituir o nexos de causalidade entre a atividade desenvolvida pelo empregador e o dano causado ao empregado. Inclusive, quanto ao Nexos Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP), há previsão legal da presunção da responsabilidade do empregador quanto ao adoecimento do empregado, porém é cabível a desconstituição deste nexos de causalidade por meio do conjunto probatório apresentado pelo empregador, conforme já estudado no primeiro capítulo (art. 21-A, Lei nº 8.213/91).

Quanto ao ônus probatório, não apenas nos casos de doenças ocupacionais, mas nas demandas laborais acidentárias como um todo cabe ao empregador comprovar que não

⁹ Os Tribunais trabalhistas, entretanto, entendem ser de caráter objetivo a responsabilidade do empregador nos casos de doenças ocupacionais, de modo que é afastada a possibilidade de o empregador comprovar ter agido em respeito aos ditames legais. Nesse sentido, destaca-se o enunciado nº 38 da 1ª Jornada de Direito Material e Processual da Justiça do Trabalho, realizada pelo Tribunal Superior do Trabalho, em 2007: “38. RESPONSABILIDADE CIVIL. DOENÇAS OCUPACIONAIS DECORRENTES DOS DANOS AO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO. Nas doenças ocupacionais decorrentes dos danos ao meio ambiente do trabalho, a responsabilidade do empregador é objetiva. Interpretação sistemática dos artigos 7º, XXVIII, 200, VIII, 225, §3º, da Constituição Federal e do art. 14, §1º, da Lei 6.938/81.” (ANAMATRA, 2007, p. 8). Entretanto, não partilhamos dessa opinião: primeiramente, pois não há previsão legal nesse sentido; em segundo lugar, porque não leva em consideração o risco extraordinário da atividade; logo, desrespeita os dois requisitos exigidos pelo parágrafo único do art. 927 para configurar a responsabilidade objetiva.

cometeu nenhuma conduta culposa capaz de gerar lesões ao empregado. A despeito de o art. 818, CLT, ser expresso no sentido de que “[...] a prova das alegações incumbe à parte que as fizer”, a utilização dessa regra geral nas demandas acidentárias praticamente inviabilizaria a reparação dos danos causados ao trabalhador. Isso porque, conforme afirma Marco Fridolin Sommer Santos (2015, p. 39-40), as dificuldades probatórias seriam enormes: a) em caso de morte, os familiares não teriam as informações adequadas do ambiente labor-ambiental para alegar em juízo; b) no momento do acidente, o trabalhador certamente estaria preocupado em ser encaminhado para o atendimento médico, não se preocupando com o recolhimento das provas necessárias para comprovar a ilicitude do empregador que lhe causou o dano; c) o empregador, por sua vez, facilmente, poderia alterar as evidências donexo causal.

Por todos esses motivos, ainda que não haja disposição legal expressa nesse sentido, parte da doutrina¹⁰ tem aceitado a inversão do ônus probatório nas demandas trabalhistas acidentárias, com base nos princípios gerais que regem o direito do trabalho e na hipossuficiência do obreiro nesta relação jurídica. Nesse sentido, destaca-se o entendimento de Maurício Godinho Delgado (2010, p. 183), pelo qual:

[...] o Direito do Trabalho estrutura em seu interior, com suas regras, institutos, princípios e presunções próprias, uma teia de proteção à parte hipossuficiente na relação empregatícia - o obreiro -, visando retificar (ou atenuar), no plano jurídico, o desequilíbrio inerente ao plano fático do contrato de trabalho.

A hipossuficiência, dessa forma, está relacionada à parte processual que, por diversas deficiências, não consegue suportar o ônus de produzir as provas necessárias para comprovar seu direito. No caso dos acidentes laborais essa comprovação torna-se ainda mais difícil na medida em que se trata de ato omissivo; destarte, é mais fácil ao empregador provar que

¹⁰ Na jurisprudência é preponderante o entendimento de que esse ônus cabe ao empregado, nos termos do art. 818, CLT, c/c art. 333, I, CC, por ser a parte que alega a ocorrência do acidente laboral por culpa do empregador, entretanto, há julgados esparsos com posicionamento contrário. Nesse sentido: ACIDENTE DE TRABALHO. ÔNUS DA PROVA. CULPA PRESUMIDA. [...] Para fins de responsabilização civil, inverte-se o ônus da prova em favor da vítima do acidente de trabalho, cabendo ao empregador provar que cumpriu integralmente com as normas de segurança do trabalho, bem assim que não concorreu, por ação ou omissão, para a ocorrência do acidente. (TRT – 5ª Região; Recurso Ordinário nº 0001204-33.2011.5.05.0195; 4ª Turma; Des. Rel. Graça Boness; Publicado em 28/10/2014)

Já, na doutrina encontramos ambos os posicionamentos. Favorável à inversão do ônus probatório, destacamos Raimundo Simão de Melo (2010, p. 349-356): “Essa regra deve ser aplicada com maior razão no âmbito das relações de trabalho em que a hipossuficiência do trabalhador é presumida e, nos acidentes de trabalho, porque a insegurança das condições de trabalho como causa dos acidentes gera presunção *juris tantum* em face das estatísticas que mostram que a maioria dos acidentes laborais tem como causa a falta de prevenção dos riscos ambientais. Neste caso, é muito mais fácil para o empregador provar que cumpriu suas obrigações contratuais do que o empregado demonstrar o cumprimento destas.” Há, contudo, entendimento contrário, como o esposado por Arnaldo Rizzardo (2011, p. 496): “Tal ônus incumbe ao acidentado, pois a ele compete a prova do fato constitutivo de seu direito, por força do art. 333, inc. I, do CPC. Não tem, na matéria, incidência da inversão do ônus da prova, em razão do art. 3º, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor, que exclui de seu amparo as relações trabalhistas. Mesmo porque, se aplicado o princípio, o empregado é o prestador do serviço.”

forneceu os equipamentos de proteção necessários e estabeleceu as práticas de prevenção a acidentes laborais, do que ao empregado comprovar a inércia do empregador nesse sentido.

Dessa forma, a hipossuficiência está relacionada à vulnerabilidade da parte diante do caso concreto. Essa vulnerabilidade, por sua vez, possui diversos desdobramentos, dentre os quais se destacam seu caráter: técnico, legislativo, social, jurídico ou econômico.¹¹ A vulnerabilidade técnica ocorre quando o trabalhador não possui conhecimento sobre todos os processos utilizados na produção ou na prestação dos serviços, bem como são ignorados os possíveis malefícios que determinada prática laboral pode lhe causar. Por essa razão, não basta que o empregador entregue uma luva e uma máscara ao obreiro, simples agricultor que tem contato direto com agrotóxicos; é essencial o fornecimento de explicações acerca da lesividade desse produto químico à sua saúde, além da fiscalização da utilização do EPI; isso porque esse trabalhador pode ser tecnicamente vulnerável e não ter consciência da importância da utilização desses equipamentos de proteção.

A vulnerabilidade legislativa está relacionada à ausência de conhecimento que o trabalhador pode ter acerca dos seus direitos. Por esse ângulo, determinado obreiro cuja jornada é de oito horas pode não ter ciência de que é seu direito ter, pelo menos, uma hora de descanso intrajornada. Em outros casos, o obreiro pode até ter conhecimento deste direito, mas se submete a não usufruí-lo por receio de perder o emprego e ter cerceada sua verba alimentar mensal; configura-se, assim, a vulnerabilidade social. Esse temor diante do poder diretivo do empregador - que pode rescindir o contrato de trabalho a qualquer momento - também cria dificuldades quanto ao conjunto probatório a ser produzido pelo obreiro, porque o direito do trabalho é regido pelo princípio da primazia da realidade sobre a forma, sendo de extrema importância, nas lides trabalhistas, o depoimento testemunhal, entretanto, se as pessoas que presenciaram o ocorrido ainda forem empregadas do reclamado, dificilmente deporão contra ele e a favor do reclamante, que teve seus direitos trabalhistas desrespeitados.

¹¹ Como referência foram utilizados os ensinamentos de Paulo Valério Dal Pai Moraes (2001, p. 95-174), em obra exclusiva sobre o princípio da vulnerabilidade, porém aplicado às relações de consumo. O Código de Defesa do Consumidor (art. 6º, VIII) apresentou um grande avanço nesse sentido, facultando ao juiz a inversão do ônus probatório nessas demandas, desde que presentes alternativamente dois requisitos, a saber: verossimilhança das alegações ou hipossuficiência da parte. Logo, por meio da analogia, foram utilizadas essas concepções, porém de maneira adaptada às relações trabalhistas. A respeito dessa semelhança, em alguns aspectos (em especial quanto à hipossuficiência e a vulnerabilidade do consumidor/trabalhador), o jurista Raimundo Simão de Melo (2010, p. 257) discorre sobre a possibilidade de utilização de algumas regras consumeristas nas relações laborais: “É importante notar, neste particular, que o mesmo fundamento que embasou a teoria do risco no Direito do Trabalho veio a justificar a responsabilidade objetiva no Código de Defesa do Consumidor, levando-se em conta as dificuldades enfrentadas pelas vítimas nessa sensível área para provarem a culpa ou o dolo dos agentes causadores de danos que lhes atinjam.”.

A vulnerabilidade pode ainda se estender à fase processual, ou seja, se tornar jurídica, na medida em que é inerente à justiça laboral o princípio *jus postulandi*, pelo qual as partes podem acessar o Judiciário pessoalmente, sem a necessidade de constituição de patrono nos autos (art. 791, CLT). Ocorre que dificilmente essa prerrogativa é utilizada pelos empregadores, que, em geral, quando não contratam advogado particular têm setor jurídico próprio dentro de sua empresa. Essa última situação ainda está relacionada à vulnerabilidade econômica; de maneira mais específica, geralmente o empregador detém melhor condição financeira para investir em sua defesa quando demandado juridicamente.

Por conseguinte, verifica-se que todas essas espécies de vulnerabilidade geram óbices à concretização dos direitos dos trabalhadores e à postulação dessas garantias em juízo, de sorte que, como forma de equilibrar as relações trabalhistas, deve ser facilitada a defesa judicial do obreiro, dentre outros por meio da inversão do ônus probatório.¹²

3.4 Atividades de risco e responsabilidade objetiva nas relações laborais

O ato ilícito é requisito para constatação da responsabilidade civil no direito brasileiro, exigência esta que não recai sobre a culpabilidade do agente, a qual pode ser desconsiderada em situações excepcionais¹³. O parágrafo único do art. 927, CC, prevê essa exceção e exige, para tanto, a ocorrência de duas situações específicas e não cumulativas: previsão legal¹⁴ ou exercício de atividade¹⁵ de risco. Nessa ocasião, ambas as análises serão restritas às relações trabalhistas, em razão da pertinência temática com o estudo ora realizado.

Quanto aos casos previstos em lei, destaca-se o art. 37, §6º, CF, pelo qual é objetiva a responsabilidade aplicada às pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado

¹² Como previsto no enunciado nº 41 da 1ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho (ANAMATRA, 2007): “41. RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE DO TRABALHO. ÔNUS DA PROVA. Cabe a inversão do ônus da prova em favor da vítima nas ações indenizatórias por acidente do trabalho.”

¹³ Alguns pesquisadores, como Raimundo Simão de Melo (2010, p. 260-261), não enxergam a responsabilidade objetiva como uma exceção, mas sim como “outra forma de responsabilidade ao lado da responsabilidade subjetiva, não podendo mais ser considerada como mera excepcionalidade.”

¹⁴ Conforme a responsabilidade objetiva prevista nos seguintes artigos do Código Civil: 734 (responsabilidade do transportador), 936 (o dono do animal deve ressarcir o dano por ele causado), 937 (dono do edifício em construção pelos danos decorrentes da sua ruína), 938 (habitante da casa/apartamento pelos objetos que dela caírem), etc. Além dos dispositivos presentes em outros conjuntos normativos que igualmente preveem a responsabilidade objetiva, tais como: Lei nº 8.213/91 (concessão de benefícios previdenciários), art. 14, §1º, Lei nº 6.938/81 c/c art. 225, §3º, CF (dano ambiental), lei nº 6.453/77 c/c art. 21, XXIII, CF (dano nuclear), art. 12 e 13, CDC (fabricante e comerciante nas relações de consumo), entre outros.

¹⁵ Atividade deve ser entendida como toda ação, ocupação ou conduta, reiterada, porém não necessariamente exercida de forma profissional ou com o objetivo de alcançar fins econômicos - isso como forma de abranger as atividades filantrópicas ou desprovidas de caráter profissional (GONÇALVES, 2011, p. 313).

prestadoras de serviços públicos pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. Destaca-se, ainda, o §3º desse mesmo dispositivo que afasta a aplicação do art. 7º, XXVIII, CF, aos servidores ocupantes de cargo público. Com base nesta previsão legal os Tribunais trabalhistas firmaram entendimento no sentido de que a responsabilidade objetiva deve ser estendida às relações de trabalho no setor público, como assim dispõe o enunciado nº 40 da 1ª Jornada de Direito Material e Processual da Justiça do Trabalho (ANAMATRA, 2007, p. 8), pelo qual: “A responsabilidade civil nos acidentes do trabalho envolvendo empregados de pessoas jurídicas de Direito Público interno é objetiva. Inteligência do artigo 37, § 6º da Constituição Federal e do artigo 43 do Código Civil.”

Já o risco, mencionado no parágrafo único do art. 927, CC, como a segunda possibilidade de se afastar a culpabilidade, está relacionado à probabilidade de ocorrer o dano, de modo que é vinculado à atividade exercida. Trata-se, assim, de evento mecânico, que afasta a vontade humana e é ligado ao engenho, à máquina, à tecnologia, ou seja, aos meios utilizados para concretizar a atividade; enquanto a conduta culposa é típica do indivíduo, que se manteve inerte ou agiu de maneira diversa do esperado. Destarte, por afastar esse caráter subjetivo, esta espécie de responsabilidade é denominada objetiva, como destaca Sebastião Geraldo de Oliveira (2008, p. 107):

O texto legal, ao mencionar *a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano*, deixa claro que a indenização não decorre do comportamento do sujeito, ou seja, havendo o dano, não é necessário que haja comprovação de qualquer ação ou omissão, como previsto no art. 186 do Código Civil, para gerar a reparação, porquanto ela decorre tão-somente do exercício da atividade de risco, dentro da concepção histórica da responsabilidade objetiva.

O risco é ínsito à vivência em sociedade, de modo que não basta sua simples constatação para configurar a obrigação de indenizar. Destarte, esta teoria deve ser entendida de modo restritivo, não podendo ser utilizada de maneira indiscriminada, sob pena de banalizar o instituto da responsabilidade civil. A lei, porém, não determina quais são essas espécies de risco, deixa esse entendimento ao arbítrio da doutrina e da jurisprudência. Destarte, levando-se em consideração que toda atividade possui um risco inerente, ainda que ínfimo, por se tratar de exceção à regra geral da responsabilidade subjetiva entendemos que o risco, mencionado no parágrafo único do art. 927 do CC, deve ser excepcional, ou seja, deve ultrapassar os riscos habituais das ações básicas.¹⁶

¹⁶¹⁶ Como, inclusive, determina o enunciado nº 38 da 1ª Jornada de Direito Civil, promovida, em 2002, pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, com a seguinte redação: “Art. 927: a responsabilidade fundada no risco da atividade, como prevista na segunda parte do parágrafo único do art. 927

Raimundo Simão de Melo (2010, p. 259) define esse risco como um perigo incerto, mas que, em razão das probabilidades calculadas por meio das estatísticas, é esperado e tem grandes chances de gerar dano ou prejuízo a terceiros, ou seja, a experiência acumulada é suficiente para prever a possível ocorrência de danos decorrentes dessa atividade. Como exemplo, podem ser citadas as atividades insalubres¹⁷, perigosas¹⁸ e penosas¹⁹ (BRANDÃO, 2007, p. 304)²⁰, tais como as geralmente desenvolvidas no setor da saúde, dos transportes, da segurança privada, de serviços bancários, de energia elétrica, entre outros que, inevitavelmente, colocam em risco a segurança e a saúde de empregados e consumidores. Com base nesta lógica, afirma Arnaldo Rizzardo (2011, p. 33):

Existem atividades geradoras de riscos, ou que contêm, pela simples prática, risco de prejuízos inerentes e inafastáveis. Embora as providências que se adotam para a proteção daqueles que as executam, não afastam ou eliminam a potencialidade de risco ou perigo. Sempre permanece a viabilidade de um dano. Nunca se consegue imunizá-las da perniciosidade à saúde física ou mental. [...] quem trabalha em uma mina de minérios, especialmente de carvão, ou em uma fábrica de explosivos, ou em uma plataforma de extração de petróleo, ou em uma base de fabricação e lançamento de foguetes, ou em um sofisticado engenho de transmissões elétricas, ou em uma linha de máquinas e motores suscetíveis de curtos circuitos e rompimentos [...].

O risco de algumas dessas atividades está previsto em lei, porém inexistente um rol taxativo nesse sentido. Sebastião Geraldo de Oliveira (2008, p. 115), inclusive, afirma que além desses riscos extraordinários inerentes a algumas atividades, deve ainda ser considerada a atividade que não possui risco anormal, mas que, por não investir em segurança e proteção à saúde do trabalhador, apresenta altos índices de acidentes laborais, constatação esta que pode ser averiguada por meio da análise do Fator Acidentário de Prevenção (FAP)²¹ da empresa.

Este risco deve ainda ser analisado conforme cada caso concreto, porque pode ocorrer de a empresa, de maneira geral, não exercer uma atividade de risco, mas esse se concretizar em um caso particular. Nesse sentido, destaca-se uma decisão do TST²² que condenou certa

do novo Código Civil, configura-se quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano causar a pessoa determinada um ônus maior do que aos demais membros da coletividade.”

¹⁷ Previstas no art. 189, CLT, e especificadas na Norma Regulamentadora nº 15 do MTE.

¹⁸ Previstas no art. 293, CLT, e especificadas na Norma Regulamentadora nº 16 do MTE.

¹⁹ Previstas no art. 7º, XXIII, CF, porém ainda não definidas em lei.

²⁰ O pesquisador ainda menciona as atividades desenvolvidas em contato constante com agentes patogênicos, tais como: arsênio, benzeno, bromo, etc., previstas no art. 20, II, do Regulamento da Previdência Social.

²¹ O FAP foi analisado de maneira mais detalhada no tópico “4.2 O custeio específico dos benefícios acidentários e o risco profissional” do segundo capítulo desta pesquisa.

²² RECURSO DE REVISTA. DANO MORAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO EMPREGADOR. ACIDENTE DO TRABALHO. 1. O novo Código Civil Brasileiro manteve, como regra, a teoria da responsabilidade civil subjetiva, calcada na culpa. Inovando, porém, em relação ao Código Civil de 1916, ampliou as hipóteses de responsabilidade civil objetiva, acrescentando aquela fundada no risco da atividade empresarial, consoante previsão inserta no parágrafo único do artigo 927. Tal acréscimo apenas veio a coroar o entendimento de que os danos sofridos pelo trabalhador, decorrentes de acidente do trabalho, conduzem à responsabilidade objetiva do empregador. 2. A atividade desenvolvida pelo reclamante - teste de pneus - por

empresa do ramo de pneus a pagamento de indenização a determinado empregado que sofreu lesões diante da explosão de um desses produtos durante a realização de um teste; diante desses fatos, observa-se que a empresa, geralmente, não desenvolve atividade de risco, porém a atividade específica realizada pelo reclamante (teste de pneus), por sua natureza, gera riscos ao trabalhador.

Em tais circunstâncias, justifica-se a aplicação da teoria da responsabilidade civil objetiva em razão da “dinâmica laborativa”, ainda que a atividade-fim da empresa não seja considerada de risco. O risco de que trata o parágrafo único do artigo 927 do Código Civil não é aferido apenas de forma exógena, mas também de forma endógena, de acordo com as atividades desenvolvidas pelo empregado no interior da empresa. (Recurso de Revista nº 42200-87.2004.5.05.0011, TST, p. 8)

Interessante mencionar a analogia feita pelo Ministro Vieira de Mello, neste julgado, ao afirmar que se esse pneu estourasse no carro de um consumidor, de acordo com o *Codex* consumerista, a empresa seria responsabilizada objetivamente, logo, por equidade, a indenização do empregado também deve ter este caráter.

A lei não exige a concretização da culpabilidade do agente nessas situações, pois se tratam de ações que, por sua própria natureza, detêm alta probabilidade de gerar alguma fatalidade. Isso porque a eventualidade do infortúnio é ínsita a essas atividades, de forma que, por mais eficazes que sejam os cuidados e as providências de proteção contra os danos, essas atividades, em razão do risco que oferecem, jamais encontrarão uma conduta ou um equipamento que permita sua execução com toda segurança (RIZZARDO, 2011, p. 33). Destarte, considerando que o risco é indissociável do exercício dessas atividades, cabe ao seu executor se responsabilizar pelos danos que ela gera. Basicamente, essa concepção tem como fundamento o brocardo “*ubi emolumentum, ibi onus*”, ou seja, se um indivíduo obtém lucros e vantagens com determinada ação deve se responsabilizar pelos riscos e prejuízos dela decorrentes.

Surge assim a teoria do risco proveito para justificar a responsabilidade civil objetiva, tendo como base o entendimento de que aquele que tira proveito econômico de determinada operação tem que arcar com os danos gerados pelo risco que ela representa (SALEILLES, Raymond *apud* SILVA, J. A. R. O., 2013, p. 170-172). Entretanto, essa teoria é restrita, pois se a atividade, por qualquer motivo, não gerar lucro, não haveria responsabilidade do seu agente quanto ao risco. A fim de sanar essa lacuna, há a teoria do risco profissional, pela qual

sua natureza, gera risco para o trabalhador, podendo a qualquer momento o obreiro vir a lesionar-se, o que autoriza a aplicação da teoria objetiva, assim como o fato de o dano sofrido pelo reclamante decorrer de acidente de trabalho. Inquestionável, em situações tais, a responsabilidade objetiva do empregador. 3. Recurso de revista conhecido e provido. (TST; Recurso de Revista nº 42200-87.2004.5.05.0011; 1ª Turma; Min. Rel. Lelio Bentes Corrêa; Publicado em 20/03/2009).

aquele que exerce certa prática profissional, lucrativa ou não, deve se responsabilizar pelos sinistros ocorridos com seus empregados, no trabalho ou em razão dele (MELO, 2010, p. 249). Contudo, novamente há um impasse, pois esse raciocínio restringe a imputabilidade do risco às relações laborais. Destaca-se, então, a teoria do risco criado, que imputa ao indivíduo reparar o dano decorrente de um perigo por ele causado (PEREIRA, 1992, p. 24)

Acerca desta temática, em algumas atividades peculiares o prejuízo não apenas é inevitável, como também é um dos seus possíveis resultados, de modo que imputar ao prestador desses serviços o ônus diante do dano ocorrido, seria inviabilizar seu exercício profissional. Nessas situações, deve-se analisar se todos os meios possíveis foram utilizados a fim de evitar a lesão causada à vítima; trata-se, dessa forma, de uma obrigação de meio, e não de resultado. Por exemplo, em um hospital, o risco da atividade desenvolvida é extraordinário, contudo não é possível responsabilizar a equipe médica por todo e qualquer óbito, mas apenas por aqueles que poderiam ter sido evitados e, por algum erro, não o foram.

Nesse sentido, de acordo com Sérgio Cavalieri Filho (2010, p. 174-178), a análise das atividades que normalmente implicariam risco aos direitos de outrem (como estipulado no parágrafo único do art. 927, CC) deve se basear no tipo de serviço que está sendo prestado: nas obrigações de meio, o agente deve utilizar toda a sua técnica e prudência para chegar ao objetivo almejado, sem, contudo, se vincular a obtê-lo; já nas obrigações de resultado, o serviço só é adequadamente executado se um objetivo certo e determinado for alcançado. Logo, na primeira situação, o cerne da obrigação é a atividade em si, enquanto na segunda, este objetivo se concentra no resultado. Por essa razão, “[...] nos serviços que geram obrigação de meio não haverá que se falar em defeito do serviço, ainda que o resultado não tenha sido alcançado, desde que a atividade tenha sido desenvolvida com a segurança esperada.” (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 174-178).

Deve ser respeitada a legítima expectativa da sociedade, que, nos casos dos serviços que geram uma obrigação de resultado, está relacionada à sua prestação com a segurança necessária ao alcance do efeito esperado. Com base nesta concepção, uma viação de ônibus, por exemplo, deve se preocupar com a manutenção do veículo, com a saúde e o descanso dos seus motoristas, com o treinamento dos seus empregados, entre outras ações que possuem o condão de fornecer maior segurança durante o desenvolvimento desta atividade de risco (transporte rodoviário de pessoas). Essas obrigações são exigidas, pois um passageiro, quando contrata os serviços dessa viação, tem a expectativa de que chegará seguro a seu destino. Dessa forma, se ocorrer algum sinistro no decorrer do caminho, ainda que não haja culpa da empresa ou de seu empregado, este acidente será de responsabilidade da viação, que assumiu

o risco deste infortúnio. Caso o acidente tenha sido causado por terceiros, a viação deve reparar as lesões sofridas pelos seus passageiros, sendo facultativa a cobrança regressiva dos valores despendidos pela empresa ao real causador do dano (art. 934, CC).

Quanto à temática em debate neste capítulo - responsabilidade civil do empregador -, há grande discussão acerca da aplicabilidade dessa teoria objetiva nas relações trabalhistas, ou seja, da responsabilidade do empregador diante do acidente sofrido por seu empregado, independentemente de sua conduta culposa. Esse debate gira em torno do art. 7º, XXVIII, CF, que dispõe expressamente sobre a indenização a que está obrigado o empregador, *quando incorrer em dolo ou culpa*. A Carta Constitucional, dessa forma, não deixa dúvidas quanto à necessidade da existência do elemento culpa, *lato sensu*, para configurar a responsabilidade civil do empregador, de modo que há uma corrente doutrinária que defende o afastamento da responsabilidade civil objetiva nas relações trabalhistas.²³

Entretanto, a análise do texto constitucional deve ser feita de maneira sistemática, de modo que o inciso XXVIII do art. 7º não pode ser entendido de forma isolada, sendo imprescindível para seu estudo a harmonização deste dispositivo com as demais normas constitucionais. O parágrafo 2º do art. 5º da Carta Maior, inclusive, assim dispõe ao prever que os direitos e garantias previstos expressamente na Constituição Federal não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados. Com base neste raciocínio, o pensamento restritivo anteriormente mencionado fere o *caput* do art. 7º, CF, que determina serem direitos dos trabalhadores o rol previsto nos incisos seguintes, “[...] além de outros que visem à melhoria de sua condição social”, não se tratando, assim, de lista taxativa de garantias.²⁴ Esse, inclusive, foi o entendimento do enunciado nº 37 aprovado na 1ª Jornada de Direito Material e Processual da Justiça do Trabalho (ANAMATRA, 2007, p. 8):

37. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA NO ACIDENTE DE TRABALHO. ATIVIDADE DE RISCO. Aplica-se o art. 927, parágrafo único, do Código Civil nos acidentes do trabalho. O art. 7º, XXVIII, da Constituição da República, não constitui óbice à aplicação desse dispositivo legal, visto que seu *caput* garante a

²³ Nesse sentido, dentre outros, destacam-se Sérgio Cavalieri Filho (2010, p. 179), Arnaldo Rizzaro (2011, p.492-495), Helder Martinez Dal Col (2005, p. 195-196) e Carlos Roberto Gonçalves (2011, p. 545-551). Interessante mencionar que Gonçalves reconhece o entendimento majoritário acerca da aplicabilidade da teoria do risco nas relações laborais, mas ainda assim mantém seu posicionamento pela aplicação integral da responsabilidade subjetiva nessa seara: “Os novos rumos da responsabilidade, no entanto, caminham no sentido de considerar objetiva a responsabilidade das empresas pelos danos causados aos empregados, com base na teoria do risco-criado, cabendo a estes somente a prova do dano e donexo causal. Todavia, não se pode afirmar que o direito brasileiro já atingiu esse estágio, nem mesmo após a aprovação do novo Código Civil e o acolhimento, no art. 927, parágrafo único, da teoria do exercício da atividade perigosa. Não tem uma lei infraconstitucional o condão de modificar norma ou princípio estabelecido na Carta Magna.” (2011, p. 548).

²⁴ Jorge Luiz Souto Maior (2003, p. 140) define o rol previsto no art. 7º, CF, como um *catálogo mínimo* de direitos.

inclusão de outros direitos que visem à melhoria da condição social dos trabalhadores.

Neste caso, haveria incompatibilidade apenas se o inciso XXVIII deste dispositivo constitucional fosse redigido de modo a limitar a responsabilidade aplicada às relações laborais, mais especificamente, essa interpretação ampliativa somente seria vedada se sua redação tivesse abordagem similar à seguinte: “Só haverá indenização por acidente do trabalho quando o empregador incorrer em dolo ou culpa.” (OLIVEIRA, S. G., 2008, p. 103).

Ademais, o *caput* do art. 5º, CF, prevê a igualdade como um dos princípios que devem reger as relações sociais, igualdade essa que certamente será desrespeitada se afastada a teoria do risco das atividades laborais. Bem como a análise desse dispositivo deve ser feita de maneira teleológica, ou seja, segundo os seus fins práticos, adequando-o, sempre que possível, à realidade social na qual está inserida.²⁵ Este entendimento, inclusive, é embasado pelo art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42)²⁶, pelo qual há necessidade de interpretar o texto legal com base no fim social para o qual se dirige, sendo esse, no caso em tela, a proteção ao trabalhador urbano e rural. Logo, permitir essa aplicação restritiva do inciso XXVIII do art. 7º, CF, afastando a responsabilidade objetiva das relações laborais, seria prejudicial ao trabalhador e, conseqüentemente, impediria esse dispositivo constitucional de alcançar sua finalidade maior.

Na situação do acidente de ônibus anteriormente mencionada, por se tratar de atividade de risco e de resultado (os passageiros deveriam chegar seguros ao destino final), com base no disposto no art. 927, parágrafo único, do *Codex* civilista, a empresa responsável pelo transporte, ainda que não seja a culpada pelo sinistro, deverá arcar com todas as lesões materiais e morais sofridas pelos usuários; contudo, se considerada a excludente prevista no inciso XXVIII do art. 7º da Constituição Federal, dentre todas as pessoas que se encontravam neste ônibus, apenas o motorista teria que arcar por conta própria com a reparação dos danos por ele sofrido. Ora, resta patente a desigualdade nessa situação: se o motorista é um indivíduo como todos os demais passageiros e se sofreu danos decorrentes da atividade de risco desenvolvida pela viação, deve ter direito à mesma indenização devida aos demais componentes do ônibus acidentado. Dessa forma, a restrição deste direito ao trabalhador fere não apenas o princípio da equidade, mas também afeta a dignidade humana (art. 1º, III, CF) e os valores sociais do trabalho.

²⁵ Raimundo Simão de Melo (2010, p. 301-311) faz uma interessante análise crítica da responsabilidade prescrita no art. 7º, XXVIII, CF, tendo como base os diferentes métodos de interpretação e aplicação do direito brasileiro, em especial o método teleológico e o histórico-evolutivo.

²⁶ Art. 5º, LINDB. Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

Essa interpretação igualmente deve ser fundamentada no art. 121 da Lei nº 8.213/91, que assim dispõe: “O pagamento, pela Previdência Social, das prestações por acidente do trabalho não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de outrem.” Conforme análise desse dispositivo, não foi feita qualquer restrição quanto à espécie de responsabilidade civil que deve recair sobre o empregador, de modo que essa pode se dar tanto na forma subjetiva, como na objetiva. Assim também deve ser levado em consideração o art. 2º da CLT, que impõe ao empregador a assunção dos riscos existentes em sua atividade econômica.

Raimundo Simão de Melo (2010, p. 327-329) realiza essa leitura de maneira ainda mais abrangente: confronta o inciso XXVIII do art. 7º, CF, com o art. 225, § 3º, CF²⁷, combinado com o art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81²⁸ (dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente), que asseguram a responsabilidade objetiva pelos danos causados ao meio ambiente e a terceiros. Sob esse ângulo, se o acidente laboral for gerado por problemas ocorridos no meio ambiente do trabalho, espécie do meio ambiente *lato senso*, o causador do dano ambiental será obrigado a repará-lo e a ressarcir as lesões causadas a terceiros, independentemente da existência de culpa; pelo princípio da igualdade, esse entendimento deve ser estendido às relações laborais. Destarte, nessa situação, se o trabalhador é acometido por algum dano decorrente de uma degradação labor-ambiental causada por seu empregador, ele deve ser indenizado nos mesmos parâmetros dos demais indivíduos afetados, independentemente da análise da culpabilidade.

Nesse sentido também expõe Guilherme Guimarães Feliciano (2013, p. 15) que assim apresenta sua concepção sobre a responsabilidade civil diante da ocorrência de acidentes laborais: I) Se o dano ao trabalhador deriva de um episódio esporádico e isolado, causado por dolo ou culpa do empregador, então a responsabilidade deste último será subjetiva, conforme disposto no art. 7º, XXVIII, CF; II) Contudo, se o dano derivar de um “desequilíbrio ambiental endêmico”, o qual possui potencial para afetar a coletividade de trabalhadores, atuais e futuros, então a responsabilidade do empregador será objetiva, na medida em que ele age como típico poluidor ambiental, isso com fulcro no art. 14, § 1º, Lei nº 6.983/1981. O jurista ainda distingue essas duas situações afirmando que no primeiro caso, os danos que afetam o trabalhador decorrem da causalidade tópica, ou seja, de acidentes isolados, acidentes

²⁷ Art. 225, §3º, CF. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

²⁸ Art. 14, §1º, Lei nº 6.983/1981. Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

de trajeto e afins; enquanto, no segundo, os danos resultam da causalidade sistêmica, mais especificamente de ações que geram desequilíbrio ambiental de maneira ampla, afetando todo o sistema laboral em discussão (FELICIANO, 2013, p. 22).

Dessa forma, se um trabalhador se acidenta ao manusear determinada máquina que não passou pela devida manutenção, trata-se de causalidade tópica, logo a responsabilidade do empregador é subjetiva. Por outro lado, se, em determinado setor de uma fábrica, número considerável de trabalhadores apresenta perda parcial de audição e se a análise técnica-pericial comprova que o ruído no local era excessivo, a conduta do empregador fez gerar um desequilíbrio ambiental neste setor específico, de modo que foi concretizada a causalidade sistêmica, suficiente para ensejar a responsabilização objetiva do empregador. Acerca da importância desta forma de responsabilização objetiva do empregador, João Urias (2013, p. 38) ainda destaca sua aplicação quanto à compensação dos danos psíquicos causados aos obreiros; cita como exemplo a responsabilização objetiva do empregador pelo assédio moral que recai sobre trabalhadores de determinado setor, como o bancário, em que os empregados são submetidos constantemente ao cumprimento de metas abusivas.

Não bastassem as diversas regras que fundamentam a aplicação da responsabilidade objetiva nas relações laborais, cabe ainda a análise dos princípios pertinentes à temática. Nesse sentido, destaca-se o princípio da norma mais favorável, pelo qual, dentre outros aspectos se, após a realização de um processo interpretativo, for alcançado um contraponto entre dois ou mais resultados consistentes, deve-se escolher aquele mais favorável ao trabalhador. Maurício Godinho Delgado (2010, p. 185) afirma, que ao aplicar a norma mais favorável ao trabalhador, deve ser utilizada a teoria do conglobamento, assim definida:

[...] o operador jurídico deve buscar a regra mais favorável enfocando globalmente o conjunto de regras componentes do sistema, discriminando, no máximo, os preceitos em função da matéria, de modo a não perder, ao longo desse processo, o caráter sistemático da ordem jurídica e os sentidos lógico e teleológico básicos que sempre devem informar o fenômeno do Direito.

Essa interpretação deve ser realizada não apenas diante dos acidentes que afetaram a saúde do trabalhador, mas também daqueles que lhes causaram danos de ordem moral e material. Dessa maneira, se, por motivo de força maior, houvesse uma explosão em determinada fábrica que desenvolve atividade de risco, atingindo o estacionamento do local, seria igualmente injusto que a empresa arcasse com a reparação dos danos causados aos veículos dos consumidores e demais visitantes das instalações e deixassem desamparados seus empregados que sofreram os mesmos prejuízos.

Pelo exposto, conforme previsto no texto constitucional (art. 7º, XXVIII), resta comprovado que a responsabilidade do empregador é subjetiva, de forma que é obrigatória a presença do elemento culpa na sua conduta para fins de reparação do dano causado ao empregado.²⁹ Contudo, como já mencionado, os dispositivos que compõem a Constituição Federal não devem ser interpretados de maneira isolada, sendo essencial sua análise de maneira sistemática, em conjunto com os demais princípios e regras constitucionais que tutelam essa matéria. A respeito, a regra geral do XXVIII do art. 7º, CC, demonstra-se completamente compatível com o parágrafo único do art. 927, CC, haja vista ser a responsabilidade objetiva do empregador apenas uma exceção que amplia o rol de direitos constitucionais garantido aos trabalhadores. Esta ressalva é plenamente possível em razão de o *caput* deste dispositivo permitir que a legislação infraconstitucional tutele outros direitos dos trabalhadores, desde que não restrinja a proteção ali conferida, como no caso em tela, em que a exigibilidade da culpa, *lato sensu*, do empregador tornou-se dispensável ao dever de reparar o dano causado ao obreiro que desenvolve atividade considerada de risco.

3.5 Nexos de causalidade

A conduta ilícita anteriormente detalhada somente ensejará responsabilidade civil a seu agente se causar diretamente o dano sofrido pela vítima. Basicamente, deve ser feito o seguinte questionamento: sem a concretização deste determinado ato, haveria dano? Ou seja, a lesão em análise pode ser considerada consequência natural e direta da conduta realizada pelo agente? Com essas perguntas, se constatado que o ato em questão não foi imprescindível para a ocorrência do dano, deve ser afastada a responsabilidade civil.

Acerca especificamente da conduta omissiva, por se tratar obviamente de uma omissão, esse ato não dá ensejo - não causa - ao resultado danoso. Contudo, considerando-se

²⁹ Apesar de ser este o entendimento majoritário da doutrina e da jurisprudência, há entendimento contrário, no sentido de que a responsabilidade civil nos casos de acidentes laborais será sempre objetiva, independentemente da atividade realizada pelo obreiro. Aqui, destaca-se o pensamento de José Antônio Ribeiro de Oliveira Silva (2013, p. 209, grifo do autor): “No entanto, para o direito do trabalho *todo e qualquer risco é de responsabilidade do empregador*, em qualquer atividade por ele desenvolvida. Essa construção se alinha com o princípio da proteção, tão invocado pelos que tratam da matéria sob a óptica civilista. [...] Com efeito, não se deve ficar buscando culpa de sua parte em caso de acidente típico, quando o empregador tem, por força do *próprio contrato de trabalho*, a obrigação de “devolver” o trabalhador à sua casa ou ao meio social com a mesma integridade física e psíquica que possuía quando ingressou no estabelecimento empresarial para a prestação de serviços. Daí exsurge a *responsabilidade contratual do empregador* pelos danos decorrentes de acidente do trabalho, em sua forma típica ou na modalidade doença ocupacional (do trabalho e profissional), *fundada no art. 2º da CLT*”. Bem como, de José Otávio de Almeida Barros Junior (2009, p. 128-129), para quem: “[...] a imputação da responsabilidade civil objetiva aos empregadores em decorrência dos acidentes do trabalho de certo modo forçaria a classe empregadora a se conscientizar da necessidade de tomar medidas eficazes de prevenção à incidência de acidentes laborais [...]”.

que o agente tinha o dever de agir e assim não procedeu, pode-se afirmar que ele permitiu que o nexo causal se efetivasse, gerando o dano.

Na seara trabalhista, o nexo causal é “[...] o vínculo fático que liga o efeito (incapacidade para o trabalho ou morte) à causa (acidente do trabalho ou doença ocupacional)”, o qual para ser comprovado exige uma análise técnica, a ser realizada por médico perito (CASTRO; LAZZARI, 2011, p. 574). Com base nessas considerações, analisemos a seguinte situação: em uma fábrica, há cobrança excessiva do empregador quanto à produtividade de seus empregados; nesse ambiente, certo dia, um empregado se suicida e deixa uma carta imputando a culpa de tal ato a sua esposa, que o traiu. Neste caso, temos uma conduta ilícita do empregador - assédio moral por meio das cobranças abusivas - e um dano ao trabalhador ocorrido no ambiente laboral - falecimento -, contudo, não há nexo de causalidade entre ambos os fatos, até mesmo porque, ainda que não houvesse tais metas extraordinárias a serem cumpridas, o trabalhador se suicidaria. Logo, deve ser afastada a responsabilidade civil do empregador diante do ocorrido.

A causa, por sua vez, não pode ser analisada apenas com base na sequência de fatos que gerou o dano - teoria da equivalência das condições -, sob pena de imputar a culpa a uma cadeia de regressão infinita. Ao considerar todos os atos precedentes ao ocorrido, chegar-se-ia ao absurdo de, em determinada lesão corporal, punir não só o indivíduo que atirou na vítima, mas também a fábrica que produziu a arma e a loja que legalmente a vendeu. Para afastar essas intempéries, foram desenvolvidas outras duas teorias: da causalidade adequada e da interrupção do nexo causal. Pela primeira delas - causalidade adequada - o nexo causal é configurado por meio da causa adequada a produzir o dano; basicamente, deve ser feito um juízo de probabilidade, pelo qual devem ser eliminados todos os fatos sem o quais ainda assim o dano ocorreria. Todavia, não basta que essa causa seja adequada, ela deve ser igualmente direta e imediata, suficiente para isoladamente causar o dano, de sorte que o resultado deve ser a consequência normal da sequência fática ocorrida, caracterizando-se, assim, a teoria da interrupção do nexo causal. Destarte, cada agente é responsável pela sua parcela da lesão que gerar; por exemplo, um trabalhador sofre um acidente em seu ambiente de labor e torce o tornozelo, é conduzido ao hospital e, no caminho, sofre um acidente automobilístico e vem a falecer, nessa situação, seu empregador responde apenas pelas lesões decorrentes do acidente laboral; os danos consequentes do falecimento serão de responsabilidade do motorista causador do abalroamento.

Comparando-se todas essas três teorias, a legislação civilista prezou pela teoria da interrupção do nexu causal, tendo como base o art. 403, CC (GONÇALVES, 2011, p. 621).

Na seara trabalhista, em especial:

[...] não obstante as teorias existentes sobre o nexu causal e tudo quanto já se escreveu sobre o tema, o problema da causalidade, como ressaltamos, não encontra solução numa fórmula simples e unitária, válida para todos os casos. [...] E assim é porque esta ou aquela teoria fornece apenas um rumo a seguir, posto que a solução do caso concreto sempre exige do julgador alta dose de bom-senso prático e da justa relação das coisas; em suma, é imprescindível um juízo de adequação, a ser realizado com base na *lógica do razoável*.” (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 53, grifo do autor).

Essa especificidade principalmente ganha destaque, pois, ao analisar a causa direta e imediata do dano, pode ser que nos deparemos com dois fatores que tenham nexu de causalidade com o ocorrido, de modo que se concretiza a concausa. Essa pluralidade de causas pode ser concomitante como na situação do motorista que tem uma parada cardíaca e perde o controle da direção. Pode ser preexistente, como no caso do trabalhador que se corta no ambiente laboral e, por ser hemofílico, morre. Ou superveniente, como um obreiro que cai de um andaime e não é socorrido a tempo, vindo a óbito. Verifica-se que em todas as três situações as causas são conexas, de modo que foi necessária a ocorrência de ambas - parada cardíaca e acidente; corte e hemofilia; queda do andaime e omissão de socorro - para a concretização final do dano. Cabe, ainda, ressaltar que, nos exemplos anteriormente mencionados, as duas causas ensejaram o mesmo evento: o falecimento do indivíduo. Por essas peculiaridades, essa situação é diferente da citada no parágrafo anterior, em que a conduta culposa do empregador teve como consequência as lesões físicas geradas ao empregado, mas que, *per si*, não colocaram em risco a sua vida, enquanto a conduta culposa do motorista levou ao falecimento do obreiro; ambas as condutas tiveram resultados diferentes e poderiam ter ocorrido isoladamente, de modo que não são conexas.

Na esfera trabalhista, essa multiplicidade de causas ganha destaque. Isso porque, a fim de se apurar o real causador do dano, deve-se verificar não apenas o fato direto e imediato que desencadeou o resultado, mas também deve ser levado em consideração se houve alguma interferência na sequência de atos suficiente para afetar o efeito final. Um trabalhador, por exemplo, mesmo sendo devidamente treinado e tendo utilizado todos os EPIs exigidos, pode ter se descuidado e cortado seu dedo em uma máquina da linha de produção em que trabalha; se analisarmos de maneira simplificada essa situação, a causa direta e imediata da lesão foi a falta de atenção do trabalhador, contudo se observados todos os fatos que poderiam interferir neste resultado, poderíamos descobrir que esse mesmo obreiro estava realizando horas extras

habituais e excessivas, sem descanso, logo a real causa do dano não foi apenas o descuido do trabalhador, mas também, e principalmente, a conduta abusiva do empregador, que impunha carga horária extraordinária, com conseqüente fadiga e desatenção no exercício das atividades por este indivíduo.

Com base nessa perspectiva, expõe o jurista José Antônio Ribeiro de Oliveira Silva (2013, p. 168-169): “Por isso em matéria de acidente do trabalho não se pode aplicar rigidamente a teoria da causa adequada (ou única), sendo mais prudente, por uma questão de equidade, aplicar-se a teoria da árvore das causas (multicausalidade).” De acordo com a causalidade múltipla, deve-se analisar se há alguma interferência nonexo de causalidade, ou seja, se houve qualquer relação entre o fato que desencadeou a seqüência de atos e o resultado final. Corrobora este entendimento o jurista João Urias (2013, p. 27):

Por isso, as concepções atuais sobre a causalidade informam que a questão de saber qual foi a causa do acidente não pode ser respondida apenas pela constatação dessa participação, pois todo acidente resulta de múltiplos fatores.

Deve-se, então, averiguar, em cada caso concreto, se os atos apontados como causa da lesão gerada ao trabalhador foram suficientes para produzi-la. Essa análise poderá não apenas apurar o real causador do dano, como também permitirá a constatação da existência de culpa concorrente da vítima e das concausas, para apurar a responsabilidade do empregador.

3.6 Dano

A indenização tem como intuito restaurar o estado anterior em que se encontrava o bem lesado, ou seja, recuperar o *status quo ante*; dessa forma, se não houve dano concretizado, não há que se falar em dever de indenizar. Inclusive, a indenização sem dano não apenas é indevida, como representa enriquecimento ilícito daquele que a recebeu. Justamente por esses motivos, considera-se o dano requisito indispensável à configuração da responsabilidade civil, juntamente com o ato ilícito e o nexocausal, já abordados.

A importância do dano é tão significativa, que a Constituição Federal (art. 5º, V) e o Código Civil (art. 944) determinam que a obrigação a ser prestada deverá ser proporcional ao agravo, de modo que, em regra, não é pelo grau de culpa que será determinada a forma e o *quantum* indenizatórios, mas sim pela análise do dano, que deve ser reparado em sua totalidade. Há, entretanto, uma exceção a este princípio da reparação integral, pela qual ao juiz é facultado reduzir a indenização se, cumulativamente, esta for excessiva e desproporcional diante do grau de culpa do agente (art. 944, § único, CC). Essa

excepcionalidade tem como intuito evitar que a reparação civil gere o cumprimento do dever legal por um lado - indenização -, mas perpetue uma injustiça, por outro - imputação de pagamento excessivo a quem não tem condições para tanto.

O dano, por sua vez, pode ser de ordem material ou moral e há ainda certa discussão acerca da lesão estética e do dano existencial³⁰. Bem como pode ter como titular a própria vítima do ato ilícito - dano direto - ou terceiros a ela relacionada - dano indireto -, como o filho que sofre perda afetiva e patrimonial diante do falecimento dos pais.

3.6.1 *Dano material*

O dano material está relacionado ao patrimônio da vítima, caracterizado pelas relações jurídicas que são apreciáveis economicamente. Destarte, o dano material não se restringe aos bens corpóreos, pode recair também sobre o crédito não honrado, os direitos autorais e demais bens incorpóreos susceptíveis de avaliação pecuniária (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 74).

A configuração do dano patrimonial exige, dessa forma, a concretização do prejuízo, não podendo ser este meramente eventual ou hipotético, o qual ainda deve ser determinado ou, pelo menos, determinável. Essa concretização, por sua vez, pode ocorrer no presente - dano emergente - ou no futuro - lucros cessantes e perda de uma chance.

3.6.1.1 Dano emergente

O dano emergente importa na redução patrimonial ou na desvalorização imediata de um objeto pertencente à vítima, em razão de ato ilícito cometido pelo agente; como no caso do ressarcimento, por iniciativa do empregador, do valor despendido por um trabalhador com medicamentos e exames após sofrer um acidente laboral. Além dessas despesas, são indenizáveis todos os demais prejuízos materiais sofridos pelo ofendido, como expõe Sebastião Geraldo de Oliveira (2008, p. 197):

Assim, cabe à vítima ou a seus dependentes relacionar, para fins de ressarcimento, qualquer outra despesa efetiva que o acidente tenha causado, para obter a recomposição integral do patrimônio anterior ao evento, dentro do princípio da *restitutio in integrum* ou da restauração do *status quo ante*. Isso porque a ideia

³⁰ O dano existencial pode ser constatado no âmbito trabalhista, conhecido nessa seara como “dano à existência do trabalhador”. Decorre da conduta patronal que dificulta o relacionamento e o convívio do trabalhador em sociedade. Essa interferência acarreta consequências diretas no estado de ânimo do trabalhador prejudicando seu relacionamento social e profissional (cf. BOUCINHAS FILHO; ALVARENGA, 2013). Essa espécie de dano, entretanto, não será analisada de maneira mais detalhada no presente estudo, por não manter conexão direta com a temática ora abordada.

central de indenização está estruturada no propósito de recomposição do patrimônio do acidentado ao mesmo patamar existente antes do acidente, pela lógica da equivalência matemática.

É cabível ainda a indenização paga a terceiros que, apesar de não terem sido vítimas do infortúnio, tiveram gastos diretos com o acidente. Nesse caso, cita-se a responsabilidade diante do falecimento da vítima, que exige o ressarcimento patrimonial daquele que teve dispêndios médicos, farmacêuticos e funerários. Caso esse último gasto não consiga ser comprovado, a jurisprudência tem arbitrado verba aproximada de cinco salários mínimos, por entender ser este um valor razoável para esse fim (SILVA, J. A. R. O., 2013, p. 231).

3.6.1.2 Lucros cessantes

Os lucros cessantes são devidos quando o ato ilícito tem como resultado a frustração direta dos valores que seriam recebidos futuramente pela vítima ou seus dependentes, cabendo ao responsável pelo ato ilícito compensá-los. Por exemplo, o taxista que tem seu veículo abalroado por terceiros, deve ser ressarcido do lucro médio que obteria com as corridas, durante o período em que ficar parado; se o sinistro tiver ocorrido em datas comemorativas, como réveillon e carnaval, por exemplo, esses fatores devem ser levados em consideração para fins de estimativa do valor que seria recebido pelo obreiro em contrapartida ao trabalho prestado.

O lucro cessante é devido também quando o dano foi causado à própria vítima, que ficou incapaz, de maneira total ou parcial, para o exercício das suas atividades laborais e, conseqüentemente, deixou de auferir a verba alimentar periódica que até então recebia. A incapacidade, nesse caso, deve ser considerada em relação à atividade que a vítima habitualmente exercia, como define o art. 950, CC³¹. Essa análise é feita de forma restritiva, pois, ainda que o indivíduo se encontre apto a realizar as demais profissões, este outro trabalho pode ou não se concretizar, bem como a remuneração auferida pode ser menor (SILVA, J. A. R. O., 2013, p. 253-254). Imaginemos a seguinte situação: um motorista de ônibus, que tem 50 anos de idade, com baixa renda e escolaridade, sofreu um acidente e perdeu parcialmente a visão, de modo que não mais poderá exercer suas atividades laborais; diante dessas circunstâncias, dificilmente esse senhor conseguirá se inserir no mercado de

³¹ Art. 950, CC. Se da ofensa resultar defeito pelo qual o ofendido não possa exercer o *seu* ofício ou profissão, ou se lhe diminua a capacidade de trabalho, a indenização, além das despesas do tratamento e lucros cessantes até ao fim da convalescença, incluirá pensão correspondente à importância do trabalho para que se inabilitou, ou da depreciação que ele sofreu. (grifo nosso)

trabalho e desenvolver outras atividades; deve-se, então, considerar esta incapacidade apta a ensejar o pensionamento mensal a ser pago pelo agente causador do ato ilícito.

Essa incapacidade é classificada de duas formas: parcial ou total, temporária ou permanente. A legislação civilista é omissa quanto à reparação da incapacidade parcial, entretanto em matéria de benefícios previdenciários e de seguros privados há tabelas e quadros com parâmetros oficiais para fins de mensuração da reparação a ser aplicada nesses casos³², de modo que seria possível utilizá-los por analogia, desde que feitas as adaptações necessárias³³ (OLIVEIRA, S. G., 2008, p. 293). A utilização dessas tabelas teria como base a redução da capacidade constatada pelo médico-perito; essa redução teria seu percentual aplicado na remuneração da vítima para fins de cálculo de pensionamento mensal. Nessa situação se enquadra o professor que perde um de seus dedos, de sorte que consegue continuar ministrando suas aulas, porém passa a ter dificuldades para escrever no quadro negro e corrigir as avaliações dos alunos; desta forma, conceder a pensão mensal vitalícia a esse profissional, que ainda consegue exercer suas atividades, seria uma forma de enriquecimento ilícito, por outro lado, seria contrário às regras gerais de responsabilidade civil não conceder ao professor qualquer indenização.

Por conseguinte, quando se tratar de incapacidade total, a reparação deve ser no valor integral auferido pela vítima quando da ocorrência do sinistro, como assim dispõe o art. 950 do Código civilista. Como forma de amenizar os prejuízos, a incapacidade total pode gerar ainda a necessidade de uma indenização suplementar, devida por meio de uma complementação do pensionamento mensal, quando o indivíduo que ficou inválido necessita contratar uma pessoa para seus cuidados pessoais - situação denominada grande invalidez.

Sendo constatada a incapacidade logo após a ocorrência do sinistro, a vítima recebe este valor mensal de forma temporária, o qual pode cessar, caso o indivíduo se recupere, ou pode ser transformado em uma pensão vitalícia se, após o término do tratamento adequado, a equipe médica constatar a existência de sequelas definitivas. Caso o agente causador do dano

³² Nesse sentido, pode ser citado o art. 104, do Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/99), que estipula os graus de incapacidade que ensejarão o recebimento do benefício auxílio-acidente. Já na esfera de seguros privados, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), autarquia federal, vinculada ao Ministério da Fazenda, controla e fiscaliza os mercados de seguro e previdência privada, criando tabelas acerca dos diferentes percentuais de invalidez parcial ou total.

³³ Essas adaptações necessárias dizem respeito à análise de cada caso concreto, e não simplesmente à aplicação dos percentuais apresentados nas tabelas, as quais deverão ser utilizadas apenas como parâmetro para fins de análise do grau de incapacidade. Isso porque “[...] uma perda, apontada pelo perito, de 50% da capacidade laborativa não deve ser apreciada como uma questão de simples percentual, com o rigor inflexível das ciências exatas. Não basta medir a lesão isoladamente fora do contexto dos atributos da pessoa lesada. É necessário visualizar o acidentado, agora portador de doença irreversível, na busca de emprego ou de atividade rentável na sua área de atuação profissional, em um mercado de trabalho cada vez mais competitivo, onde até os ditos “normais” estão enfrentando dificuldades para obter uma colocação.” (OLIVEIRA, S. G., 2011, p. 196).

não comece a pagar essa pensão mensal logo após a incapacidade do acidentado, deverá quitar as parcelas retroativas, devidamente corrigidas monetariamente e acrescidas de juros, a título de lucros cessantes. Esse pensionamento mensal vitalício, por sua vez, não é absoluto, pode ser revisado a qualquer momento, caso o indivíduo recupere sua capacidade e consiga retornar às atividades laborais.

Em qualquer uma das hipóteses supramencionadas, o lucro deve ser devidamente comprovado, ou seja, deve ser determinado ou determinável. Isso porque o dever de indenizar exige que o dano seja certo, a fim de evitar enriquecimento ilícito da vítima diante de lesões hipotéticas. Entretanto, se o acidentado tiver dificuldades em provar o exato valor recebido mensalmente, os Tribunais têm aplicado a condenação do agente ao pagamento de pensionamento mensal no valor de um salário mínimo, por considerar ser esta a menor quantia necessária à manutenção de uma vida com dignidade, conforme previsto no art. 7º, IV, CF.³⁴

Cabe, ainda, ressaltar que no caso de lesão que leve ao falecimento do acidentado, o pleito indenizatório pode ser acionado pelos dependentes do *de cujos*³⁵, seja em relação aos danos emergentes ou aos lucros cessantes. Quanto à primeira hipótese, pode ser citada a obrigatoriedade de ressarcimento dos dispêndios com o tratamento da vítima, enquanto em vida, e com o funeral, como já mencionado. Já em relação aos lucros cessantes, seus dependentes podem pleitear o pagamento de pensão mensal como forma de compensar o prejuízo gerado pela extinção da remuneração anteriormente recebida pela vítima.

Acerca desta pensão devem ser consideradas as mesmas alegações feitas anteriormente sobre os lucros cessantes devidos à vítima, com exceção do valor e do período a serem observados. Quanto ao montante, regra geral, os Tribunais determinam o pagamento de 2/3 da remuneração mensal da vítima, isso porque há entendimento de que 1/3 deste montante seria utilizado para seu próprio sustento. Já em relação ao período de concessão, no caso de pensionamento mensal devido diretamente à vítima, esse deve ocorrer enquanto durar sua incapacidade para o exercício das atividades laborais. Entretanto, quando a indenização for devida aos dependentes da vítima, devem ser consideradas algumas variantes: diante do falecimento dos pais, o filho menor tem direito à pensão até completar 25 anos, momento em

³⁴ APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS [...] Lucros cessantes relativos a cinco dias de trabalho, que, na falta de comprovação da renda média do autor, deverão ser calculados com base no salário mínimo vigente à época dos fatos [...]. (TJ/SP; Apelação nº 0111868-52.2006.8.26.0008; 1ª Câmara de Direito Privado; Des. Rel. Christine Santini; Publicado em 15/08/2013)

³⁵ Cônjuge/companheiro e filhos menores possuem dependência financeira presumida; já filhos maiores, ascendentes, irmãos e demais parentes devem comprovar a subordinação econômica. (OLIVEIRA, 2008, p. 237).

que se presume ter finalizado sua formação escolar universitária. Já se houver falecimento do filho, a pensão é devida aos pais até o momento em que o *de cujos* completaria entre 65 e 70 anos (idade variável conforme cada decisão, geralmente com base na expectativa de vida, calculada pelo IBGE); contudo, quando a vítima hipoteticamente completasse 25 anos, a pensão seria reduzida pela metade, pois seria considerado que, presumidamente, a partir deste momento ela constituiria família; e, por fim, no caso do cônjuge, a pensão será devida integralmente até o *de cujos* completar a idade já mencionada (65 a 70 anos).³⁶

Cabe ainda a responsabilização indireta do agente em razão do dano em ricochete causado, por reflexo, a terceiro; essa situação pode ser concretizada, dentre outros casos, por falecimento de um indivíduo que pagava pensão mensal a ex-esposa, de modo que essa verba deixará de ser percebida, restando ao causador do dano repará-lo. Essa responsabilidade, todavia, deve levar em consideração somente a consequência direta e imediata do ato ilícito, sob pena de se criar uma cadeia infinita de reparação.

Por fim, como forma de garantir o pagamento vindouro das parcelas pagas a título de pensionamento mensal, o juiz pode determinar que o devedor constitua capital por meio de imóveis, títulos da dívida pública ou aplicações financeiras em banco oficial, bens esses que, a despeito de continuarem pertencendo ao devedor, sofrerão restrições no montante equivalente ao capital necessário para suprir a pensão mensal estipulada, não podendo ser alienados ou penhorados enquanto durar a obrigação (art. 475-Q, CPC). Quando o devedor for pessoa jurídica, o magistrado pode determinar a inclusão do beneficiário na prestação em folha de pagamento.

3.6.1.3 Perda de uma chance

³⁶ CIVIL E PROCESSUAL CIVIL – APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS [...] IV - Em casos semelhantes, tem-se estabelecido que a pensão devida aos pais que perderam seus filhos deve ser de: 2/3 (dois terços) de um salário mínimo até a data em que a vítima completaria 25 (vinte e cinco) anos e, após, até a provável idade dos filhos de 72 (setenta e dois) anos, no valor correspondente à 1/3 (um terço) do salário mínimo. (TJ/PI; Apelação Cível nº 201000010021239; 1ª Câmara Especializada Cível; Des. Rel. Haroldo Oliveira Rehem; Julgado em 02/05/2012).

RESPONSABILIDADE CIVIL ACIDENTE DE TRÂNSITO [...] PENSÃO MENSAL DEVIDA À VIÚVA E À FILHA SOLTEIRA, MENOR DE 25 ANOS

A pensão é estabelecida em favor da viúva M. C. F. A. e da filha P. F. A. que, na data do acidente, era solteira e contava 21 anos de idade (presumindo-se a dependência), e será devida até quando a vítima viesse a completar 72 anos e 10 meses de idade (expectativa de vida que tinha, quando do óbito, segundo o IBGE), cessando, em relação à filha P., aos 25 anos de idade, reconhecido o direito de crescer. A filha F. F. A. já era maior de 25 anos, quando perdeu o pai, e não provou necessitar da pensão, de modo que o seu pedido, no ponto, fica negado, sendo-lhe deferida apenas a reparação dos danos morais. (TJ/SP; Apelação Cível nº 0008526-74.2010.8.26.0011; 25ª Câmara de Direito Privado; Des. Rel. Edgard Rosa; Julgado em 05/09/2013)

Assim como ocorre com os lucros cessantes, a teoria da perda de uma chance igualmente permite a reparação dos danos materiais futuros, ou seja, que ainda não se concretizaram, mas que teriam grande probabilidade de ocorrer. Por meio desta teoria, a vítima tem cerceada a chance de evitar um prejuízo ou de obter um lucro vindouro; dessa forma, o ganho não é certo e imediato, como ocorre no caso dos lucros cessantes, mas sim é exata a chance de obter esta verba. Há a certeza da chance e a probabilidade do resultado que poderia evitar uma perda e garantir uma verba futura. Esta situação pode ser observada no caso do indivíduo que passou por todas as etapas do processo seletivo de uma empresa, contudo, no percurso para realizar a última prova, sofreu um acidente, causado por ato ilícito de terceiro, conseqüentemente perdeu a entrevista, e foi contratado seu concorrente. Neste caso o resultado não era certo, o indivíduo poderia ou não ser contratado, mas a chance era concreta: ele havia passado por todas as fases do processo seletivo, restava apenas a entrevista final.

3.6.2 Dano moral

Diante do ato ilícito, o dano causado à vítima nem sempre será de ordem material, pode também gerar reflexos subjetivos de caráter moral. Trata-se, assim, de lesão que tem como consequência não uma perda patrimonial mediata ou futura, mas sim o abalo psíquico do ser humano. Sérgio Cavalieri Filho (2010, p. 82-85) caracteriza este dano com base em dois aspectos centrais: sentido amplo e estrito. No primeiro caso, a vítima tem seus direitos da personalidade abalados, dentre os quais se destaca o rol exemplificativo previsto no art. 5º, X, CF (intimidade, vida privada, honra e imagem), sem prejuízo das demais previsões legais, tais como: seu nome, sua reputação, sua imagem, suas convicções políticas e filosóficas, etc. Por este motivo, se o empregador trata de maneira diferenciada um empregado por ele possuir determinada religião, age de forma discriminatória e ilícita, pois fere o art. 5º, VI, CF, e viola seus direitos da personalidade, logo deve ser responsabilizado pelo dano moral provocado.

Sob outra perspectiva, de acordo com o sentido estrito tais abalos à moral se tornam interiorizados no brio da pessoa humana, de modo que há também lesão psíquica quando o ato ilícito afetou a dignidade do indivíduo violentado. Essa análise do abalo que a conduta ilícita pode gerar à dignidade é fundamental à proteção da vítima; apenas a título de exemplificação, em uma decisão do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, os desembargadores afastaram a configuração de dano moral com base na seguinte justificativa:

Quanto ao dano moral, *data venia*, não vislumbro sua ocorrência, uma vez que, por maior que possa ser a dor da perda de um filho, não existe neste fato qualquer ofensa à intimidade, à vida privada, à honra ou à imagem de seu genitor, na forma do inciso X do artigo 5º da CF, porque esta dor não lhe é exclusiva e porque nada há a transmitir de relação de trabalho para o genitor, neste caso. (TRT – 15ª Região; Recurso Ordinário nº 01229-2005-125-15-00-7-RO; 6ª Turma; 12ª Câmara; Juiz Relator José Pitás; Publicado em 10/08/2007)

Todavia, se nesta decisão os julgadores tivessem vinculado o abalo moral à dignidade humana, certamente a indenização teria sido concedida a esta mãe que perdeu seu filho diante de ato ilícito cometido por terceiro.

Esses direitos, por conseguinte, são dotados de subjetividade, na medida em que determinada ação ilícita pode gerar diferentes reações psíquicas conforme as particularidades de cada indivíduo. Dessa forma, o dano moral é configurado por meio da lesão aos direitos da personalidade ou à dignidade do indivíduo, não sendo imprescindível para tanto a concretização da dor, do sofrimento, do vexame, da humilhação e das situações afins. Na verdade, essas reações são consequências do dano moral, e não requisitos para a sua configuração. Com base nesse entendimento, é cabível a indenização de ordem moral, por exemplo, à criança ou ao enfermo em coma, porque, ainda que o indivíduo esteja destituído de consciência - independentemente do motivo -, enquanto ser humano será titular de um conjunto de bens integrantes da sua personalidade e da sua dignidade, o qual, por lei, deve ser respeitado (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 83).

Justamente por essas peculiaridades, no que tange às relações laborais, não há necessidade de ocorrer o afastamento do trabalho para que seja configurado o dano de ordem moral. Na prática, inclusive, é comum o ajuizamento de demandas trabalhistas em que o reclamante pleiteia o reconhecimento do assédio moral por ele sofrido, que pode ter desencadeado diversos danos psíquicos, tais como depressão e síndrome do pânico, independentemente de seu afastamento.

Em razão desta subjetividade, não é necessário comprovar a concretização do dano moral para que surja o dever de indenizar. Primeiramente, porque, conforme anteriormente demonstrado, uma violação de ordem moral pode gerar efeitos diferentes nos indivíduos, em diversos graus, sem, contudo, deixar de ferir seus direitos fundamentais.³⁷ Em segundo lugar, pois ainda que ocorram os efeitos do dano (vexame, humilhação, dor, sofrimento), esse resultado se encontra na esfera psíquica do indivíduo, no seu íntimo, de modo que se torna inviável sua comprovação.

³⁷ Em uma empresa que exige metas extraordinárias e não respeita os direitos trabalhistas dos seus empregados, por exemplo, dois obreiros podem ter reações distintas: um pode apenas apresentar fadiga, enquanto o outro pode desenvolver depressão ou qualquer outro efeito psíquico.

Destarte, a existência do dano moral ocorre *in re ipsa*, ou seja, decorre da própria ofensa, da gravidade do ilícito.³⁸ Sendo assim, diante do falecimento de um pai de família por falta de segurança em seu ambiente do trabalho, sua esposa e seus filhos não precisam comprovar o sofrimento pelo qual estão passando, o ocorrido já justifica a indenização de ordem moral que deve ser arcada pelo empregador.

O dano moral existe *in re ipsa*; deriva inexoravelmente do próprio fato ofensivo, de tal modo que, provada a ofensa, *ipso facto* está demonstrado o dano moral à guisa de uma presunção natural, uma presunção *hominis* ou *facti*, que decorre das regras da experiência comum. (TRT – 1ª Região; Recurso Ordinário nº 00008851220115010281; 6ª Turma; Des. Rel. Jose Antonio Teixeira da Silva; Publicado em 05/08/2014)

Essa especificidade probatória, por sua vez, exige que o ato ilícito seja grave e intenso a ponto de gerar reais abalos psicológicos à vítima, ou seja, deve haver uma significativa lesão à personalidade ou à dignidade humana. Isso serve para evitar que meros aborrecimentos e dissabores do dia a dia sejam considerados abalos morais aptos a ensejar a indenização pecuniária, o que afasta, dessa forma, a banalização deste instituto jurídico.

Assim também demanda que tais abalos psicológicos recaiam diretamente sobre a vítima ou sobre terceiros que com ela mantinham alguma relação íntima (GONÇALVES, 2011, p. 650). Por essa peculiaridade, se um indivíduo presencia o óbito de uma pessoa vítima de atropelamento, certamente terá seu equilíbrio psíquico abalado; mas essa afetação moral, *per si*, não gera o dever de indenizar; entretanto, se a vítima do atropelamento tiver algum grau de parentesco imediato com esse indivíduo, o abalo moral por ele sofrido suscitará o dever de indenizar.

A subjetividade dessa espécie de dano gera ainda dificuldades quanto à concretização da indenização, porque, diferentemente do dano patrimonial, o moral não consegue ser quantificado, já que é impossível sua valoração pecuniária específica. Assim como, diante do objeto violado, é inviável restaurar o *status quo ante*, haja vista a impossibilidade de recuperar a honra, a privacidade, a intimidade, a boa fama, a dignidade e demais direitos subjetivos afetados. Por essa razão, a partir da Constituição Federal de 1988, foram afastados os critérios tabelados utilizados para valorar o dano moral, sendo determinada sua quantificação de maneira proporcional ao agravo (art. 5º, V e X). Desta forma, o *quantum* indenizatório na

³⁸ Conforme predominante entendimento doutrinário e jurisprudencial. Nesse sentido, conferir: Sérgio Cavalieri Filho (2010, p. 90) e Carlos Roberto Gonçalves (2011).

seara moral deve ser arbitrado pelo magistrado, conforme as peculiaridades de cada caso concreto.³⁹

Diante da inexistência de previsão legal nesse sentido, para quantificação desse dano deve ser considerado seu caráter compensatório, punitivo e preventivo. Nesse sentido, as peculiaridades das lesões morais - em especial quanto ao seu aspecto subjetivo e à impossibilidade de se restaurar o estado anterior - fazem com que as respectivas indenizações tenham como finalidade precípua satisfazer/compensar monetariamente a lesão sofrida, e não simplesmente repará-la. A compensação, dessa forma, deve ser compatível com a reprovabilidade da conduta ilícita, ser proporcional ao agravo - dor, sofrimento, constrangimento - e considerar o proveito obtido pelo agente lesante. Destarte, verifica-se que se trata de uma peculiaridade do dano moral, que leva em consideração para sua valoração não apenas o agravo em si, mas também a conduta do agente.

O aspecto punitivo⁴⁰ deve ser aplicado como forma de repreender o agente diante da transgressão do dever jurídico concretizado e da lesão causada ao direito da vítima; essa censura, por sua vez, é realizada por meio da diminuição do patrimônio do ofensor, valor este revertido à vítima. Esse efeito da indenização está diretamente relacionado a seu caráter preventivo, tendo-se em vista a responsabilidade civil, nesses casos, ser considerada uma

³⁹ RECURSO DE REVISTA. ACIDENTE DO TRABALHO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E DANOS ESTÉTICOS. VALOR ARBITRADO. *Considerando a conduta da Reclamada, a gravidade da lesão, o impacto emocional, resta presumida a existência de abalo de ordem psíquica e moral sofridos. [...]* De qualquer forma, no caso, restou decidido que o acidente de trabalho que vitimou o Reclamante decorreu de ilícito atribuível à sua empregadora - negligência - o que comprova o dano moral, já que descumprido o dever, pela Reclamada, de proteger a integridade física de seus empregados, não observando a obrigação de cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho [...]. Outrossim, há danos estéticos, já as cicatrizes que o Reclamante possui (no pé direito e nos joelhos) são consequência dos tratamentos cirúrgicos necessários à correção das lesões ocasionadas pelo acidente de trabalho. *O abalo psicológico decorrente dessas deformidades físicas deve ser presumido*, pois, embora não representem comprometimento gravíssimo, evidenciam deformações no corpo da vítima (vide fotos de fls. 472/473 e 479/495). Em face dos aspectos acima apontados, há de ser mantida as indenizações pelos danos ocasionados ao Reclamante. No tocante ao *quantum* indenizatório, a indenização por danos morais possui *caráter punitivo, inibitório e compensatório*, eis que visa punir o agente que deu causa à lesão, evitar que o dano seja repetido e, ainda, reparar o mal sofrido. Obviamente, a indenização não deve levar ao enriquecimento sem causa, porém, também não deve subestimar a lesão sofrida, razão pela qual se faz necessário encontrar um ponto de equilíbrio, considerando todas as circunstâncias atinentes ao caso. Por conseguinte, *alguns parâmetros devem ser observados para estabelecer com razoabilidade o valor nas indenizações por danos morais, tais como: posição da vítima, o porte econômico do agressor e o caráter pedagógico da indenização, a fim de atender as circunstâncias de cada caso*. Levando em conta tais ponderações, impõe-se reconhecer que os valores de R\$ 40.000,00, para danos morais, e de R\$ 5.000,00, para danos estéticos, mostram-se adequados à hipótese dos autos. (TST; Recurso de Revista nº 5397120105090411; 6ª Turma; Min. Rel. Kátia Magalhães Arruda; Publicado em 12/09/2014)

⁴⁰ Esse aspecto punitivo da indenização moral é controverso na doutrina. Há entendimento no sentido de que a responsabilidade civil, nesse caso, deveria ter como finalidade exclusiva a compensação do dano, de modo que um dano leve causado por uma grande empresa, ainda que de forma reiterada, deve ser indenizado por baixa prestação pecuniária, independentemente de o valor apurado afetar o equilíbrio financeiro do agente causador do ilícito ou não. Há, igualmente, entendimento no sentido de que o aspecto punitivo deva ser mantido, porém a verba dele decorrente deveria ser destinada a um fundo específico. (GONÇALVES, 2011, p. 679).

maneira de evitar novas ilicitudes e, conseqüentemente, de afastar a ocorrência de outros danos. Essa concepção é reforçada com o entendimento de que, a partir do momento em que uma pessoa, física ou jurídica, tem suas finanças afetadas, certamente ela desprenderá maiores esforços para não infringir a lei e não lesionar os direitos de terceiros.

Para que essas finalidades sejam alcançadas é necessário que o *quantum* indenizatório não seja ínfimo, a ponto de sequer abalar financeiramente o agente; bem como, não pode ser de tal maneira exorbitante, de modo que sua satisfação se torne inviável ou que a reparação do dano enseje enriquecimento ilícito da vítima. Dessa forma, diante da inexistência de um critério objetivo e uniforme a se utilizar para fins de arbitramento do dano moral, cabe ao magistrado analisar cada caso concreto com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Essa análise do *quatum* conforme o caso concreto foi uma importante medida adotada pelo legislador brasileiro, porque a partir do momento em que o agente já sabe o valor que será despendido diante da ocorrência de determinado ato ilícito, certamente ele irá ponderar se é financeiramente compensatório ou não tomar as cautelas cabíveis para afastar tal ato. Imaginemos a seguinte situação: se determinado empregador tiver a ciência prévia de que a indenização reparatória de determinado dano causado à saúde do trabalhador é inferior ao valor dos investimentos necessários em equipamentos de proteção laboral, provavelmente não fará as melhorias necessárias no ambiente de trabalho, pois isto seria mais custoso do que melhorar as condições labor-ambientais.

3.6.3 *Dano estético*

A Constituição Federal e o Código Civil não fazem menção expressa ao dano estético; entretanto, a parte final do art. 949 deste último *Codex*, assim prevê: “No caso de lesão ou outra ofensa à saúde, o ofensor indenizará o ofendido das despesas do tratamento e dos lucros cessantes [...], além de algum outro prejuízo que o ofendido prove haver sofrido.” Dessa forma, não deve ser afastada a responsabilidade de indenizar a lesão de caráter estético, ou seja, a alteração morfológica que tem como consequência o aleijão, as marcas, as cicatrizes e as demais deformidades físicas. Essas anomalias, por sua vez, devem ser externas, de forma que não basta a ocorrência de uma deformação corporal se esta não for aparente. A lesão deve igualmente ser permanente ou, pelo menos, duradoura, de modo que, ainda que possa sofrer correção, deve ter perdurado no tempo; por essa razão não pode requerer indenização estética

o indivíduo que teve um encurtamento de uma das pernas em razão de um acidente, mas imediatamente após o sinistro foi submetido a uma cirurgia que corrigiu essa diferença.

Por essas peculiaridades, a indenização estética é cabível enquanto perdurar a deformidade. Nesse sentido, com os atuais avanços e progressos no campo da cirurgia plástica, algumas cicatrizes antes irreparáveis já conseguem ser revertidas, de modo que a indenização estética se torna mitigada. Porém, nessa situação, se cabível deve ser mantida a indenização moral e a material. Quanto a essa última espécie indenizatória, esse ressarcimento não deve estar restrito aos gastos médicos da vítima, deve abranger também possíveis lucros cessantes, principalmente no caso de pessoas que utilizam a própria imagem como profissão, tais como modelos, atores, cantores, etc.

Acerca da necessidade de indenizar lesões dessa espécie não há controvérsias; a discussão, porém, gira em torno da natureza deste dano: trata-se de uma subespécie do dano moral ou de uma terceira classificação indenizatória, ao lado do dano moral e material? Os egrégios Tribunais já firmaram entendimento quanto ao último posicionamento, de modo que é permitida a cumulação da indenização de ordem moral e estética, ainda que decorrentes do mesmo fato, inclusive, conforme prevê a súmula nº 387 do STJ. Esse entendimento tem como fundamento o fato de ambos os danos constituírem peculiaridades distintas; a respeito, expõe José Antônio Ribeiro de Oliveira Silva (2013, p. 274):

O que se faz necessário é distinguir nitidamente as hipóteses de dano moral e dano estético. Tem-se que o primeiro é intrínseco à pessoa, consubstanciado em sua dor íntima, na angústia provocada pelo acidente, independentemente de este deixar marcas visíveis no corpo do acidentado. De outra banda, o dano estético é extrínseco - com reflexos intrínsecos -, verificado na alteração morfológica do corpo do acidentado, que lhe causa repulsa, diante das marcas deixadas pelo acidente.

Há, contudo, posicionamento doutrinário⁴¹ em sentido contrário que entende ser o dano estético um desdobramento do dano moral, de modo que configura *bis in idem* a imputação dessas duas responsabilidades ao agente; de forma que, em situações em que ocorrer lesão física que altere a estética da vítima, esse fato deve ser considerado situação agravante que influencia no arbitramento do *quantum* indenizatório. Entendimento este que não foi adotado na presente pesquisa, pois se tratam de lesões diversas, nos termos já especificados neste tópico; logo, havendo duas espécies distintas de dano, seu reparo deve ser individualizado, em sua devida proporção.

⁴¹ Cf. GONÇALVES (2011, p. 821).

CAPÍTULO 4 AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS AJUIZADAS PELO INSS

Assim como de um mesmo fato podem decorrer diversas consequências jurídicas, dos acidentes laborais podem surgir basicamente três diferentes demandas: requerimento do benefício junto ao INSS, indenização cível diante dos danos causados ao trabalhador e ação de regresso previdenciária. No primeiro caso, o segurado requer ao INSS, pelas vias administrativas ou judiciais, a concessão de benefícios¹ ou a prestação de serviços², os quais devem ser concedidos independentemente da natureza do acidente (laboral ou comum) e do seu causador, e abrange, inclusive, culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior, de modo que se trata de cobertura integral do risco. Além da tutela previdenciária, o art. 7º, XXVIII, CF, permite ao trabalhador a reparação cível dos prejuízos físicos ou psíquicos que sofreu; nessa situação, é imprescindível que o dano em tela tenha sido causado por uma conduta culposa do empregador, de modo que, salvo nos casos de atividade de risco³, é subjetiva sua responsabilidade. Já a terceira repercussão não abrange o segurado, pois se trata de ação regressiva ajuizada pelo INSS⁴ contra o responsável pela salubridade labor-ambiental que culposamente causou danos à saúde daqueles que lhe prestam serviços, com o propósito de recuperar os valores despendidos com os benefícios previdenciários, como determina o art. 120 da Lei nº 8.213/91, que teve sua redação praticamente reproduzida, em 1999, pelo art. 341 do Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048).

4.1 Algumas controvérsias sobre as ações regressivas acidentárias

Conforme abordado anteriormente, as ações regressivas acidentárias têm como fundamento o art. 120 da Lei nº 8.213/91, o qual foi reproduzido, *ipsis litteris*, pelo art. 341 do Regulamento da Previdência Social. Tais dispositivos apenas instituem as ARAs, ou seja, impõem à autarquia previdenciária o dever de ajuizar essas demandas contra os responsáveis pelo cumprimento das normas de segurança e saúde do trabalhador. Porém, em nenhum momento do sistema normativo previdenciário foram regulados os aspectos processuais relacionados a essas causas, de forma que há grande controvérsia acerca dessas temáticas; ao

¹ Auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez e pensão por morte; todos já foram detalhados no tópico I: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do capítulo II.

² Mais especificamente, o serviço social e a habilitação/reabilitação profissional, previstos, respectivamente, nos arts. 88 e 89 da Lei nº 8.212/91.

³ Exceção prevista no parágrafo único do art. 927 do Código Civil e já detalhada no Tópico 4: Atividades de risco e responsabilidade objetiva nas relações laborais, do capítulo III.

⁴ Essas demandas são ajuizadas pela Procuradoria-Geral Federal, órgão vinculado à Advocacia Geral da União, que atua representando as autarquias e fundações no campo judicial e extrajudicial.

analisar o posicionamento doutrinário e jurisprudencial sobre as ações regressivas acidentárias nos deparamos com um diversificado entendimento sobre a competência para seu julgamento, seu prazo prescricional, seu ônus probatório, a possibilidade de constituição de capital, entre diversos outros fatores.

A fim de padronizar a atuação dos Procuradores Federais, a Advocacia-Geral da União elaborou duas cartilhas (2010 e 2014) que direcionam a proposituras das ações regressivas acidentárias. Com o intuito de otimizar sua propositura, atualmente há uma ação conjunta realizada entre diversos órgãos dirigidos a esta temática. Dentre esses, primeiramente citamos a Procuradoria-Geral Federal (PGF), responsável pela representação judicial e extrajudicial das fundações públicas e autarquias federais (Lei nº 10.480/2002), como o INSS, encarregada da tarefa de ajuizar e acompanhar o andamento dessas demandas regressivas, inclusive em caráter prioritário, como prevê a Portaria nº 3/2008 da Coordenadoria-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal (CGCOB). No âmbito dos órgãos de execução da PGF, foi ainda criada a Divisão de Gerenciamento de Ações Regressivas e Execuções Fiscais Trabalhistas (DI-GETRAB), responsável pelas atividades gerenciais relativas às ARAs (Portaria PGF nº 14/2010). Ocupada com o aprimoramento dessas demandas, a PGF também instituiu o Grupo de Trabalho das Ações Regressivas Acidentárias (GT-Regressivas), encarregado de realizar estudos jurídicos sobre esta temática para subsidiar a atuação dos Procuradores-Federais e padronizar suas rotinas administrativa e judicial (Portaria PGF/2008). De maneira subordinada ao GT-Regressivas, foi criado o Núcleo de Estudos de Acidentes do Trabalho (NEAT) com o objetivo de desempenhar atividades de inteligência na identificação dos acidentes laborais (Portaria CGCOB nº02/2009). Seguindo essa tendência, foi instituído o Núcleo de Estudos de Ações Regressivas Previdenciárias (NEARP) com o objetivo de realizar estudos específicos sobre o tema, desenvolver teses, acompanhar os acordos de cooperação técnica celebrados com outros órgãos e demais atividades relacionadas às ARAs (Portaria Conjunta PGF/PFE-INSS nº 6/2013). Ao analisar a criação de todos esses órgãos, percebe-se que as portarias que os instituíram datam de 2008 a 2013, comprovando-se que, a despeito de se tratar de instituto jurídico antigo (foi instituído pela Lei nº 8.213 de 1991), as demandas regressivas acidentárias ganharam visibilidade perante a autarquia previdenciária somente há alguns anos.

O NEARP, núcleo de estudos mencionado anteriormente, teve como primeira tarefa atualizar a “Cartilha de atuação nas ações regressivas acidentárias”, criada em 2010. De seu trabalho resultou uma nova cartilha, divulgada em 2014, que contém diversas diretrizes a serem seguidas pelos Procuradores Federais no que tange ao ajuizamento e ao

acompanhamento das ARAs. Essa cartilha detalha a função dos órgãos vinculados à AGU que cuidam especificamente das ações regressivas, além de desenvolver uma tese para justificar a propositura dessas demandas não apenas nos casos de acidentes laborais, mas também nas situações que envolvem acidentes de trânsito e violência doméstica. Além do mais, recomenda que as Procuradorias Federais celebrem acordos de cooperação técnica com outros órgãos a fim de facilitar o acesso às ocorrências acidentárias e à produção de provas. Dentre esses órgãos, destacam-se: I) Nos casos de acidentes no ambiente laboral: a Justiça do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Emprego; II) Nas situações que envolvem acidentes de trânsito: a Polícia Rodoviária Federal e o seguro DPVAT; III) No caso de agressão doméstica: a Polícia Civil e a Defensoria Pública.

Especificamente quanto às questões processuais, tal cartilha apenas repete as disposições previstas na Portaria Conjunta da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria Especializada junto ao INSS nº 06/2013. Essa Portaria foi instituída, basicamente com o intuito de “Disciplinar critérios e procedimentos relativos ao ajuizamento de ações regressivas previdenciárias pela Procuradoria-Geral Federal - PGF no exercício da representação do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.” (art. 1º).

Dentre as diversas previsões dispostas neste texto normativo, destaca-se a necessidade de instauração de um Procedimento de Instrução Prévia (PIP) anteriormente à propositura das ações regressivas (art. 6º), de maneira análoga aos inquéritos realizados previamente ao início das ações penais. Trata-se, portanto, de “[...] expediente administrativo instaurado no âmbito da PGF, cuja finalidade é identificar a coexistência dos pressupostos fáticos que viabilizam o ajuizamento de uma ação regressiva acidentária” (NEARP, 2014, p. 16) e que é composto por três fases, quais sejam: instauração, instrução e conclusão.

A partir do momento em que o Procurador Federal tem ciência da ocorrência, seja de ofício ou por provocação, tem até 30 (trinta) dias, prorrogáveis por igual período para instaurar o procedimento por meio de uma portaria. Em seguida, devem ser realizadas as diligências para apurar o ato ilícito, por meio da instrução. Para otimizar esse procedimento administrativo, o Procurador Federal pode utilizar provas produzidas pelos demais órgãos vinculados aos acidentes em questão, obtidas por meio dos acordos de cooperação técnica já mencionados. Finda a instrução, o procedimento poderá ser arquivado, sobrestado (enquanto estiver pendente a concessão do benefício ao segurado), redistribuído em outra procuradoria ou utilizado para fundamentar a propositura de uma ARA. A redistribuição ocorre nas situações em que o local dos fatos - onde se encontra o órgão de execução da PGF

responsável pela instauração e conclusão do PIP (art. 8º) -, é diferente do foro de domicílio do réu - onde deve ser ajuizada a demanda (art. 16).

Antes do ajuizamento da ARA o Procurador Federal pode notificar o investigado para que pague espontaneamente o débito, no prazo de 30 (trinta) dias, evitando-se assim o acionamento do Judiciário. Sendo inevitável a propositura desta demanda, a Cartilha do NEARP indica estratégias processuais a serem utilizadas pelo Procurador Federal, incluindo-se os argumentos que não podem faltar nas principais peças processuais (petição inicial, réplica, memoriais, apelação, etc.). Ao fim, indica o caminho a ser seguido pelo Procurador, se concretizada a proposta de acordo, bem como a necessidade de requerimento da realização de hipoteca judiciária, caso haja sentença condenatória.

Embora não exista previsão legal específica acerca do procedimento processual a ser adotado durante a propositura das ARAs, a Portaria Conjunta PGF/INSS nº 06/2013 e a Cartilha elaborada pelo NEARP suprem parte dessa carência ao regulamentar a temática. Destacam-se as informações trazidas por essas disposições acerca da competência e da legitimidade passiva destas demandas, tópicos que serão abordados especificamente em momento futuro. Apesar do grande avanço que essa regulamentação representou, algumas áreas controversas ainda carecem de atenção, principalmente no que tange ao prazo prescricional a ser aplicado às ARAs; todavia, o próprio Núcleo de Estudos já se pronunciou no sentido de que as próximas temáticas de pesquisa estão atreladas não apenas à prescrição, mas também à forma de cumprimento das decisões favoráveis ao INSS.

4.1.1 Natureza jurídica das ações regressivas acidentárias ajuizadas pelo INSS

Ao analisar a essência de um instituto jurídico podemos chegar a sua natureza e, conseqüentemente, descobrir a categoria à qual ele pertence no Direito. Esse diagnóstico é essencial, pois nos permite alcançar o universo jurídico que abrange o objeto de estudo e entender as regras gerais que o regem. Especificamente quanto às ações regressivas acidentárias, esse estudo se torna ainda mais importante, na medida em que o legislador não deixou claro qual seria a competência para seu ajuizamento e o prazo prescricional a que seriam submetidas.

As ações regressivas, como já mencionamos, exigem a ocorrência de um acidente no meio ambiente laboral, gerado por negligência do empregador e que tenha como consequência um trabalhador acidentado, o qual ainda deve requerer, junto ao INSS, o recebimento de uma prestação previdenciária. Verifica-se, dessa forma, que há a necessidade de descumprimento

das normas básicas de segurança e proteção à saúde do obreiro, logo é requisito a ocorrência de um ato ilícito por parte do empregador. Essa conduta, por sua vez, deve abalar os cofres da previdência social, pois o trabalhador acidentado certamente passará a receber o benefício a que tem direito. Este prejuízo patrimonial levará o INSS a requerer regressivamente junto ao empregador a compensação pelo valor gasto com o segurado. Logo, esta é uma típica relação de responsabilidade civil, na qual há um indivíduo que cometeu um ato ilícito (empregador) e gerou um dano a terceiro (despesas aos cofres previdenciários), o qual sub-roga o direito de cobrar regressivamente os valores despendidos.⁵

Apesar desse caráter, uma das partes dessa relação é formada por uma autarquia federal, ou seja, por uma pessoa jurídica pertencente à Administração Pública indireta. Por essa razão tal relação não pode ser subordinada, na íntegra, às regras que regem a responsabilidade civil na esfera privada; os atos do INSS, por exemplo, devem respeitar os princípios previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Desta maneira, as ações regressivas previdenciárias igualmente são dotadas de caráter público, como defende Maria Auxiliadora Castro e Camargo (2012, p. 5, grifo do autor):

Assim, se tivéssemos que classificar a *ação regressiva acidentária* de acordo com a velha tradição romana de classificação segundo o interesse perseguido (instrumento de prevenção e ressarcimento do patrimônio público), nos resta claro que outra não poderia ser sua natureza jurídica a não ser a *natureza pública*, já que os cofres públicos são financiados por toda sociedade e aí reside o interesse da coletividade.

Por fim, mencionam-se as questões ambientais-trabalhistas que permeiam as ARAs, tendo-se em conta se tratarem de demandas que exigem a ocorrência de um acidente labor-ambiental para sua concretização. Com base nesta perspectiva, o Procurador Federal Fernando Maciel (2013, p. 62) defende a complexidade da natureza jurídica das ações regressivas acidentárias que envolvem o Direito Civil, do Trabalho e Ambiental, tendo como base a seguinte justificativa:

Não obstante o pedido vinculado numa ARA seja o ressarcimento de um prejuízo suportado pelo INSS, pretensão que, considerada isoladamente, poderia ser apreciada apenas com base nas tradicionais regras do instituto jurídico da responsabilidade civil, a causa de pedir dessa ação é qualificada pela ocorrência de um acidente de trabalho derivado do descumprimento ou da ausência de fiscalização, pelo empregador, das normas de saúde e segurança do trabalho.

⁵ Por esse ângulo entendem: Sérgio Luís Ruivo Marques (1996, p. 479), Miguel Horvath Júnior (2006, p. 440-441) e Marcus Alexandre Alves (2011, p. 167).

Destaca-se que já foi abordado no tópico “4.1.2 A incompatibilidade das ações regressivas acidentárias com o sistema previdenciário brasileiro” a incongruência desses elementos que compõem as ARAs - ato ilícito, dano e sub-rogação de direito - com as regras e princípios que regem o sistema previdenciário brasileiro.

O pesquisador conclui seu raciocínio afirmando que o julgamento das ARAs depende não de uma abordagem voltada ao Direito Civil, mas sim de um juízo cognitivo sobre as normas de proteção à salubridade labor-ambiental que devem ser respeitadas pelos empregadores. Por esse motivo, a despeito da natureza jurídica complexa das lides acidentárias, sua essência é qualificada preponderantemente por fatos ligados ao Direito do Trabalho (MACIEL, 2012, p. 62-63). *Data venia*, diante desta contraposição entre a abordagem trabalhista e cível, entende-se que a última prevalece. Isso porque a principal discussão a ser realizada durante a fase instrutória dessas demandas gira em torno da conduta culposa do empregador que, por um nexo de causalidade, gerou perda patrimonial aos cofres previdenciários e, conseqüentemente, o dever de ressarcimento; esses são os pontos centrais a serem discutidos. Dessa forma, a causa de pedir dessas ações tem como fundamento principal não a ocorrência do acidente de trabalho em si, mas o fato que causou esse sinistro, o qual deve necessariamente decorrer da conduta ilícita do empregador.

Logo, entendemos a natureza jurídica híbrida das ARAs - dotada principalmente de alguns traços típicos da responsabilidade civil, em especial quanto à reparação decorrente do direito de regresso, porém sempre vinculada ao regime jurídico público, sendo subordinada às regras que regem os atos típicos da Administração Pública.

4.1.2 Competência

Dentre os poderes inerentes à soberania estatal, destaca-se a função pública instituída com o objetivo de solucionar os conflitos que tenham relevância jurídica, por meio de decisões com caráter de coisa julgada e passíveis de eventual execução (THEODORO JÚNIOR, 2012, p. 179); essa é a função jurisdicional do Estado, concedida a todos os juízes. Os magistrados, entretanto, somente podem exercer a jurisdição que lhes foi concedida de acordo com a competência, por lei estabelecida, para conhecer e julgar algum litígio. Diante dessa limitação a competência pode ser definida como “[...] o critério de distribuir entre os vários órgãos judiciários as atribuições relativas ao desempenho da jurisdição”; de maneira mais sucinta “competência é a medida da jurisdição.” (THEODORO JÚNIOR, 2012, p. 179).

No que tange especificamente às ARAs, há grande discussão acerca do juízo competente para apreciar essa causa. Essa polêmica gira basicamente em torno de alguns dispositivos constitucionais:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; [...]

§ 1º As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte. [...]

§ 3º Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.

Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: [...]

I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VI - as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho; [...]

IX outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei.

Por não haver previsão legal nesse sentido, o senador Paulo Paim propôs o Projeto de Lei nº 308/2012, que tramita no Congresso Nacional, em apenso ao Projeto de Lei nº 264/2012⁶, já mencionado, com o objetivo de acrescentar dois parágrafos ao art. 120 da Lei nº 8.213/91, sendo que o primeiro deles aborda a competência específica para a propositura das ARAs, com a seguinte redação:

[...] § 1º Compete à Justiça do Trabalho o julgamento da ação regressiva, a que se refere o *caput* deste artigo, promovida pela Previdência Social.

Esse Projeto de Lei tem como fundamento o fato de que tanto as ações ajuizadas pelos trabalhadores - visando à reparação dos danos morais e materiais - como as demandas regressivas propostas pelo INSS adotam como pressuposto fático a ocorrência de um acidente laboral, causado culposamente pelo empregador e que tem como consequência um pedido de reparação patrimonial ou moral. De modo que o julgamento de ações decorrentes do mesmo fato por Tribunais diferentes poderia ensejar decisões contraditórias; dessa forma, em respeito ao princípio da unidade de convicção⁷, a competência para o julgamento das ARAs deveria ser da Justiça laboral, considerando-se a competência dessa Justiça para o julgamento das ações indenizatórias decorrentes dos acidentes laborais, nos termos do art. 114, IC, CF/88, alterado pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

⁶ Projeto que, conforme já mencionado no tópico “2 Demais controvérsias sobre as ações regressivas acidentárias”, propõe a extensão das ARAs às situações que envolvem acidentes de trânsito e violência doméstica.

⁷ De maneira simplificada, de acordo com esse princípio as ações que tenham como objeto semelhantes pressupostos fáticos, ainda que possuam pedidos e qualificação jurídica diversos, não devem ser julgadas por magistrados pertencentes a Órgãos distintos do Poder Judiciário, sob pena de ocorrerem decisões contraditórias.

Corroborando esta tese, o senador Casildo Maldaner reforçou os argumentos do Projeto de Lei nº 308/2012 com a afirmação de que a Emenda Constitucional nº 45/2004 alterou a competência da Justiça laboral, dentre outros, acrescentando o inciso IX no art. 114 da Constituição Federal e ampliando essa competência para julgar todas as controvérsias decorrentes da relação de trabalho. Dessa forma, a competência da Justiça trabalhista não abrangeria apenas as obrigações imediatas decorrentes do contrato de trabalho - tais como: salário, férias, FGTS e afins -, mas também as obrigações mediatas, ou seja, aquelas que decorrem de maneira indireta da relação laboral, como a segurança e a proteção à saúde do obreiro. Portanto, tratando-se de demanda que envolve a ocorrência de um acidente laboral, seria da Justiça do Trabalho a competência para o julgamento das ARAs.

Essa tese é ainda reforçada pelo entendimento doutrinário⁸ que ressalta ser a competência de uma ação judicial decorrente não do seu pedido ou dos sujeitos que compõem a lide, mas sim da sua causa de pedir, ou seja, do seu *thema juris*. Por essa teoria, as ARAs são consideradas ações de natureza complexa (Direito Civil, do Trabalho e Ambiental), sendo que na sua causa de pedir prevalece o juízo cognitivo relacionado à proteção do meio ambiente e da saúde do trabalhador, objetos típicos de análise da Justiça Trabalhista. De acordo com esse pensamento, seria da Justiça do Trabalho a competência para processamento judicial das ARAs, como assim defende Reginaldo Melhado (2004, p. 15), magistrado trabalhista:

Portanto, na ação regressiva do INSS em face do empregador, com fundamento no art. 20 da Lei 8.213/91, a competência será da Justiça do Trabalho. Afinal, o litígio é oriundo da relação de trabalho. O acidente do trabalho só pode ocorrer no interior dessa relação jurídica. A culpa do empregador (*negligência*, na dicção da lei) deverá ser analisada à luz do dever de conduta imposto nas normas de segurança e higiene do trabalho "indicadas para a proteção individual e coletiva", que são, fundamentalmente, aquelas fixadas nos arts. 154 a 199 da CLT, assim como nas portarias que regulamentam essas disposições gerais.

A despeito da corrente defensora da competência trabalhista para julgamento das ARAs, o Projeto de Lei nº 308/2012 foi rechaçado pelo parecer da Comissão de Assuntos Sociais, elaborado pela Senadora Ana Rita:

A atribuição da competência de julgamento à Justiça do Trabalho nos parece, à luz do conteúdo das proposições em análise, mais problemática. Ela faria sentido, apenas, se a ação de regresso continuasse a ser admissível apenas em caso de negligência no âmbito de relação de trabalho. Como, contudo, o PLS nº 264, de 2012, estende essa possibilidade a hipóteses que não guardam qualquer relação com

⁸ Dentre os defensores dessa teoria podem ser ressaltados: Fernando Maciel (2013, p. 66-73), Cláudio Mascarenhas Brandão (2007, p. 310-311), Reginaldo Melhado (2004, p. 15) e Maria Auxiliadora Castro e Camargo (2012, p. 13).

relações laborais, parece-nos mais adequada a manutenção da competência atual da Justiça Federal, uma vez que a autarquia previdenciária constitui o polo ativo da ação.

III – Voto: Do exposto, o voto é pela aprovação do PLS nº 264, de 2012, com a emenda que ora apresentamos e pela prejudicialidade do PLS nº 308, de 2012 [...].

A fundamentação da senadora Ana Rita teve como base apenas o Projeto de Lei nº 264/2012, pelo qual as ARAs seriam ajuizadas também nos casos de acidentes de trânsito e violência doméstica. Todavia, é predominante, na doutrina⁹ e na jurisprudência¹⁰, o entendimento de que é da Justiça Federal a competência para o ajuizamento das ARAs, não por esta razão, mas sim por terem como polo ativo uma entidade autárquica federal, nos termos do art. 109, I, CF. Essa corrente entende que o objeto central do litígio não é a relação de trabalho em si, mas sim o direito de regresso da autarquia previdenciária, o qual tem natureza jurídica civil. Dessa forma, em tais demandas o polo passivo não figuraria na condição de empregador, mas sim como responsável pelo dano causado ao empregado e, conseqüentemente, aos cofres públicos. Esse entendimento, inclusive, foi adotado pelo NEARP, ao elaborar a “Cartilha de atuação nas ações regressivas previdenciárias” (BRASIL, 2014c, p. 25-26), assim como pela Portaria nº 06/2013 (art. 16), que determinou o ajuizamento dessas demandas perante a Justiça Federal no foro do domicílio do réu.

Há ainda o entendimento minoritário acerca da competência da Justiça Estadual para ajuizamento das ARAs que têm como fundamento um conjunto de normas: I) a parte final do inciso I do art. 109, que excepciona da competência da Justiça Federal as causas cujo objeto de discussão seja um acidente do trabalho; II) as súmulas nº 501 do STF e nº 15 do STJ, que preveem a competência estadual para processar e julgar, em ambas as instâncias, as causas que envolvem acidentes do trabalho, ainda que tenha como parte ente da Administração Pública Federal; III) o art. 129 da Lei nº 8.213/91, que dispõe acerca da competência estadual para propositura de causas relativas a acidentes laborais. Apesar de esta corrente não contar

⁹ Dentre os doutrinários expoentes desse pensamento se destacam: Wladimir Novaes Martinez (2015, p. 620-621), Oscar Valente Cardoso (2013, p. 858), Júlio César de Oliveira (2011, p. 91), Marcelo Barroso Mendes (2009, p. 3-4), Marta Guller (2012, p.239), Cirlene Zimmermann (2012, p. 125) e Daniel Pulino (1996, p. 11-12). Especialmente quanto ao Procurador Federal Daniel Pulino é importante ressaltar que seu artigo sobre esta temática é clássico no que tange às ações regressivas acidentárias, sendo um dos primeiros estudos sobre essas demandas, realizado em meados da década de 1990, quando sequer o INSS as ajuizava em volume significativo. Entretanto, por se tratar de estudo publicado em período anterior à Emenda Constitucional nº 45/2004, o pesquisador afastou de imediato a possibilidade de analisar a competência da Justiça laboral. Daniel Pulino, inclusive, conclui seus pensamentos acerca desta temática afirmando que, a despeito de acreditar ser a Justiça Estadual mais apta à resolução destas demandas (pois, cotidianamente, está mais próxima de questões atinentes aos acidentes laborais), o entendimento legal é que a competência, nesse caso, é da Justiça Federal.

¹⁰ Conforme Conflito de Competência nº 59.970 julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, 2ª Seção, Ministro Relator Castro Filho, publicado em 19/10/2006. A Procuradora Federal Cirlene Zimmermann (2010, p. 178) ainda afirma que quatro dos cinco Tribunais Federais já estabeleceram sua competência para julgar as ARAs, sendo o único com entendimento contrário o Tribunal Federal pertencente à quinta região.

com grande aceitação, há alguns julgados nesse sentido, principalmente proferidos pela ministra do STF Carmen Lúcia:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. Acidente de trabalho. Ação regressiva. Competência. Súmula n. 501 do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental ao qual se nega Provimento. (STF; Recurso Extraordinário nº 630.322; 2ª Turma; Min. Rel. Carmen Lúcia; Julgado em 18/03/2014)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. Ação acidentária. Competência da justiça comum estadual. Incidência da súmula 501 do Supremo Tribunal Federal. Recurso ao qual se nega seguimento. (STF; Recurso Extraordinário nº 540.970; Min. Rel. Carmen Lúcia; Julgado em 03/06/2009)

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO - ACIDENTE DO TRABALHO – AÇÃO REGRESSIVA – INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA. 1. A matéria objeto de discussão na presente ação é de natureza acidentária, o que determina a exclusiva competência da Justiça Estadual, face o disposto no inciso I, do artigo 109 da Constituição Federal e Súmula n. 15 do Egrégio Superior Tribunal de Justiça. 2. A Justiça Federal é absolutamente incompetente para o julgamento do presente feito, sendo que somente os atos decisórios serão nulos, conforme o disposto no parágrafo 2º, do artigo 113 do Código de Processo Civil. 3. Incompetência absoluta declarada de ofício, anulando-se a sentença proferida”. (Decisão proferida pelo TRF – 3ª Região e mantida pelo Recurso Extraordinário nº 540.970)

A fim de analisar essas três teorias, mister se faz primeiramente entender os métodos básicos utilizados para atribuição de competência. Para alcançar esse objetivo serão utilizados os ensinamentos de Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco (2011, p. 251-261, grifo dos autores), que defendem a imprescindibilidade de observar os elementos da ação que compõem as causas levadas ao Judiciário como mecanismo para identificação da competência:

Resumidamente, destaca-se agora que todo conflito trazido à Justiça para exame trava-se entre *pessoas*, exprime-se no *pedido* de uma medida jurisdicional (sentença de determinada natureza e conteúdo) e origina-se de *fatos* que se enquadram em determinada *categoria jurídica* (crime, ato ilícito civil, locação, relação empregatícia, inadimplemento, etc.).

Por conseguinte, os autores afirmam que as demandas apresentadas ao Judiciário devem ser observadas com base nos seguintes elementos: *partes*, *causa de pedir* (fatos e fundamentos jurídicos) e *pedido*, os quais permitem identificar a competência para o julgamento de uma demanda com base em diversos critérios:

- a) *competência de jurisdição* (qual a Justiça competente?);
- b) *competência originária* (competente o órgão superior ou o inferior?);
- c) *competência de foro* (qual a comarca, ou seção judiciária, competente?);
- d) *competência de juízo* (qual a vara competente?);
- e) *competência interna* (qual o juiz competente?);
- f) *competência recursal* (competente o mesmo órgão ou um superior?). (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2011, p. 254)

Dentre as diversas formas de competências anteriormente mencionadas, a grande divergência no que se refere às ARAs diz respeito à Justiça competente para sua propositura: trabalhista, federal ou estadual? Essa competência, por sua vez, está relacionada à natureza da relação jurídica material controvertida, a qual deve ser solucionada com base nos fatos e fundamentos jurídicos apresentados pelo autor da demanda (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2011, p. 255-258). Esse entendimento também é compartilhado por Fredie Didier Júnior, que assim completa tais concepções: “Assim, é a causa de pedir, que contém a afirmação do direito discutido, o dado a ser levado em consideração para a identificação do juízo competente.” (2012, p. 151).

Feitas essas considerações processuais, a definição da competência para o processamento das ARAs depende de sua natureza jurídica. Assim, conforme abordado no tópico anterior, essas demandas têm essência híbrida, composta pelos preceitos que regem as relações trabalhistas, a responsabilidade civil e ações típicas da Administração Pública. Todavia, apesar desta multiplicidade de fatores, sua causa de pedir tem como fundamentos fáticos e jurídicos o direito de regresso da autarquia previdenciária contra o causador de um dano (empregador), tratando-se, dessa forma, de uma típica relação de responsabilidade civil. Tanto assim ocorre que, se um segurado simplesmente for acometido por um acidente laboral, o INSS não ajuizará ação regressiva contra seu empregador; contudo se esse acidente tiver sido causado por uma conduta culposa do empregador, é dever da autarquia previdenciária ajuizar tais demandas. Assim como se um segurado sofrer um acidente laboral decorrente do desrespeito às normas de segurança e proteção à saúde do trabalhador, e se não restar qualquer sequela incapacitante, não haverá prejuízo aos cofres previdenciários e, conseqüentemente, não surgirá o dever de indenizar. Dessa forma, o requisito imprescindível para a propositura das ARAs não é simplesmente a ocorrência de um acidente laboral, mas sim que esse sinistro tenha sido causado por um ato ilícito do empregador e tenha gerado prejuízo pecuniário aos cofres do INSS. Logo, sem ato ilícito, nexos de causalidade e dano é impossível falar em ações regressivas acidentárias.

Entretanto, considerando-se que esta é uma demanda proposta por uma autarquia federal, ou seja, por uma pessoa jurídica de direito público pertencente à Administração indireta, não pode ser regida apenas pelas disposições peculiares às relações privadas e goza de algumas prerrogativas típicas da Administração Pública no que tange às relações processuais, tais como: citação por oficial de justiça (art. 222, c, CPC), prazo em quádruplo para contestar e dobro para recorrer (art. 199, CPC), entre outros.

Posto isso, entendemos pela competência da Justiça Federal para fins de ajuizamento e acompanhamento das ações regressivas acidentárias, nos termos do art. 109, I, CF, devendo ser observadas as particularidades processuais típicas decorrentes da natureza pública desta relação.

4.1.3 Prescrição

Com o intuito de conferir segurança às relações jurídicas, as prestações de cunho material são afetadas pelo tempo, ou seja, caducam e retiram de seu titular o direito de efetivá-las. Esse fenômeno jurídico é conhecido como prescrição, caracterizado pela perda da eficácia de determinada pretensão por não ter sido exercida no prazo legal em razão da inércia do titular do direito infringido (DIDIER JÚNIOR, 2012, p. 315).

Esse instituto é positivado pelo Código Civil que, em seu art. 189, prevê o nascimento de uma pretensão ao indivíduo que teve seu direito violado, a qual se extingue pelo transcurso do prazo prescricional previsto em lei. Com base nessa concepção, Humberto Theodoro Júnior entende que a prescrição é uma espécie de sanção aplicada ao titular do direito que se manteve paralisado diante da violação por ele sofrida (2012, p. 346).

As ações regressivas acidentárias têm como objeto a reparação das despesas patrimoniais do INSS, de forma que é nesse momento que se concretiza o suposto direito violado; portanto o prazo prescricional tem início com o pagamento da prestação previdenciária ao segurado ou a seus dependentes, porque a simples ocorrência de um acidente trabalhista não é suficiente para o ajuizamento das ARAs, sendo imprescindível, para tanto, o prejuízo material que abalou os cofres públicos. Com base nessa perspectiva, Marcus Alexandre Alves (2011, p. 174) afirma que “[...] o evento que dá suporte ao direito do INSS pleitear o ressarcimento do erário - o acidente causado pela negligência do empregador - mantém seu estado de latência até o momento em que ocorrer o efetivo pagamento da prestação social acidentária, nascendo, aí, a pretensão.”

Quando os dispêndios do seguro social estão relacionados à prestação de serviços (habilitação e reabilitação profissional, art. 89 e seguintes da Lei nº 8.213/91), o prazo prescricional tem início com esse fato; por exemplo, em determinada situação, o termo *a quo* pode ser considerado a data da compra de uma prótese ortopédica para um segurado. Contudo, quanto aos benefícios de prestação continuada, os gastos do INSS são sucessivos, ou seja, trata-se de dispêndio contínuo e a prazo. Por essa razão, não se pode falar em prescrição do fundo de direito, mas sim de trato sucessivo, de modo que o termo *a quo* do

seguro social para fins de cobrança do empregador se renova a cada mês, com o pagamento de um novo benefício ao segurado. Todavia, ao ajuizar a ARA, será vedado à autarquia federal cobrar todas as parcelas retroativas, de forma que essa quantia deve ser limitada pelo prazo prescricional a ser computado considerando-se a data da propositura da demanda.

Apesar da existência de algumas controvérsias na doutrina e na jurisprudência sobre essas questões¹¹, a problemática maior sobre esta temática diz respeito ao prazo prescricional a ser aplicado às ações regressivas acidentárias, que não tem qualquer previsão legal, assim como no caso de sua competência¹². Diante desta lacuna legal foi proposto pelo senador Paulo Paim o Projeto de Lei nº 308/2012, que prevê a possibilidade da inclusão de dois parágrafos no art. 120 da Lei nº 8.213/91: o primeiro deles aborda a competência para propositura das ARAs e já foi anteriormente estudado; enquanto o segundo prevê o prazo prescricional para a efetivação da pretensão ressarcitória por parte do INSS e é composto pela seguinte redação:

Art. 120. § 2º A pretensão ressarcitória corresponderá à integralidade da despesa previdenciária, abrangendo as prestações adimplidas nos cinco anos que antecedam ao ajuizamento da ação regressiva, bem como as parcelas vencidas a serem implementadas até a extinção dos benefícios de prestação continuada.

Esse dispositivo reconhece a prescrição de trato sucessivo que deve submeter a conduta da autarquia federal, a qual deverá respeitar o prazo de 5 (cinco) anos. Na justificativa apresentada pelo senador Paim, foi utilizado, de maneira análoga, o Decreto nº 20.910/1932¹³, que prevê o prazo quinquenal para as ações de cobrança em que a Fazenda Pública figure no polo passivo. Com fundamento no princípio da isonomia, se o particular tem prazo de 5 (cinco) anos para cobrar débitos estatais, o INSS, como órgão da Administração Pública indireta, igualmente deveria ser submetido a este lapso prescricional no que tange às

¹¹ Destaca-se o entendimento contrário demonstrado por Wagner Balera (2012): “Em relação à continuidade das parcelas e a sua respectiva imprescritibilidade, o Poder Judiciário afirma que a pretensão do INSS fragiliza o princípio da segurança jurídica, na medida em que a prestação reclamada é parcela única, não obstante o seu recebimento de forma parcelada. Trata-se de uma prestação indenizatória, que poderia ser disposta em uma única parcela, mas em face da legislação em regência e visto a política de governo acerca do caso, as parcelas são concedidas de forma continuadas ou sucessivas.” Pode-se, ainda, citar o posicionamento de Luís Rodrigues Kerbauy (2015, p. 159): “Deve, por fim, ser ressaltado que, por tratar-se de ressarcimento decorrente de ilícito civil, a prescrição alcança, como não poderia deixar de ser, o fundo de direito, e não somente as parcelas vencidas.”

¹² Inclusive, quanto à prescrição sequer há posicionamento da AGU, como ocorre com a competência que, segundo a Portaria Conjunta PGF/INSS nº 6/2013 (art. 16) e a “Cartilha de atuação nas ações regressivas acidentárias” elaborada pelo NEARP, é da Justiça Federal. Esse Núcleo de Estudos, por sua vez, já pronunciou que a próxima temática a ser objeto das suas pesquisas será o prazo prescricional a ser aplicado às ARAs (BRASIL, 2014c, p. 10).

¹³ Art. 1º, Decreto nº 20.910/1932. “As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem”. Combinado com o art. 88, Lei nº 8.212/91: “Os prazos de prescrição de que goza a União aplicam-se à Seguridade Social, ressalvado o disposto no art. 46.”

cobranças regressivas feitas aos empregadores. Esse Projeto de Lei ainda se encontra em trâmite, porém já obteve parecer favorável da Comissão de Assuntos Sociais.

Este é, igualmente, o entendimento do STJ, conforme decisão paradigma proferida no Agravo de Instrumento em Recurso Especial nº 387.412, pelo ministro Humberto Martins, em 10/09/2013:

Previdenciário. Acidente do trabalho. Ação de Regresso movida pelo INSS contra empregador. Art. 120 da lei 8.213/91. Prescrição. Prazo quinquenal. Art. 1º do Decreto n. 20.910/32. Princípio da isonomia. Prescrição não caracterizada. Agravo conhecido. Recurso Especial provido.

O pesquisador Marcus Alexandre Alves ainda reforça essa teoria ao afirmar que não apenas o Decreto nº 20.910/1932 aplica o prazo quinquenal à Fazenda Pública, mas também diversos outros textos normativos¹⁴, prevalecendo esse prazo prescricional nas relações jurídicas em que o Estado for parte, de modo que, por analogia, esse entendimento deve prevalecer.¹⁵

Igualmente utilizando um pensamento fundado na analogia, há uma segunda corrente que defende a imprescritibilidade das ARAs, com fundamento na parte final do art. 37, § 5º, CF, que assim dispõe: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.” A discussão acerca da aplicabilidade deste dispositivo gira em torno da expressão “agente, servidor ou não”. Em apreciação a essa questão, Cirlene Zimmermann (2010, p. 183), utiliza como base a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), mais especificamente com fundamento nos seguintes dispositivos:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração [...].

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

A Procuradora Federal conclui, então:

Se a Lei de Improbidade Administrativa admite à expressão “agente público” tamanha abrangência, é possível concluir que a Constituição também quisesse prevê-la, ainda mais se considerar o fato de nela ter sido feita menção apenas ao

¹⁴ Tais como: art. 103, parágrafo único, Lei nº 8.213/91; art. 23, Lei nº 8.429/1992; art. 174 do Código Tributário Nacional; art. 21, Lei nº 4.717/65; art. 54, Lei nº 9.784/99; art. 1º, Lei nº 9.873/99/ art. 1º-A, Lei nº 9.783/99.

¹⁵ Esse entendimento também é corroborado pelo procurador federal Fernando Maciel (2013, p. 113) e pelo juiz federal Oscar Valente Cardoso, em artigo escrito com Adir José da Silva Júnior (2014, p. 294-296).

termo “agente”, se a qualificação “público”, o que já admitiria, salvo melhor juízo, a extensão ao privado.

Com base nesses argumentos, Cirlene Zimmermann (2010, p. 182-184) defende a imprescritibilidade das ações regressivas acidentárias. Fernando Maciel (2013, p. 108), contudo, rebate essa teoria ao afirmar que, na hermenêutica, as exceções devem ser interpretadas restritivamente; destarte, se a regra no é a prescrição dos direitos, a perpetuação destes deve ser interpretada restritivamente, sob pena de gerar instabilidade jurídica. Logo quando o legislador utilizou o termo “agente”, devem-se considerar apenas os agentes públicos, que podem ou não ser esses servidores (agentes políticos, militares, particulares em colaboração com o Estado, etc.). Ademais, essa regra da imprescritibilidade se encontra positivada no Capítulo III da Carta Magna, que tutela a Administração Pública, e no Título III, que aborda a Organização do Estado, de forma que a posição ocupada por esse inciso igualmente deve ser considerada quanto à sua análise hermenêutica (MACIEL, 2013, p. 110).

A terceira corrente defende a aplicação do prazo trienal às ARAs, com fulcro no art. 206, §3º, V, CC, em razão da sua natureza jurídica de ação indenizatória de regresso.¹⁶ Com base no mesmo argumento apresentado quanto ao estudo da competência, entendemos pela preponderância, nas ARAs, da natureza jurídica voltada para a responsabilidade civil; logo seria este o prazo prescricional a ser aplicado a essas demandas. Além disso, o prazo quinquenal previsto no Decreto nº 20.910/1932 somente poderia ser aplicado por analogia se houvesse completa lacuna no texto legal nesse sentido, o que não ocorre diante da prescrição trienal prevista para as demandas que tenham como objeto a responsabilidade civil.

Por fim, Marta Gueller (2012, p. 238-239) rechaça a aplicação do prazo prescricional civilista ao afirmar que a Emenda Constitucional nº 45/2004 conferiu nova redação ao inciso IV do art. 104 da Constituição Federal e transferiu à Justiça do Trabalho a competência para julgamento das ações de indenização decorrentes dos acidentes laborais; por conseguinte, a prescrição a ser aplicada em demandas desse tipo - dentre as quais se incluem as ARAs - deixou de ser a prevista no Código Civil e passou a ser aquela estipulada no art. 7º, XXIX, CF. Dessa forma, seriam aplicados às ARAs os prazos trabalhistas: “a) Decadencial de dois anos, contado da data da rescisão do contrato de trabalho para a perda do direito de ação; b) Prescricional de cinco anos para conservar o direito à indenização devida.”.

¹⁶ São defensores desta teoria: Wladimir Novaes Martinez (2015, p. 619-620), Wagner Balera (2012), Luís Rodrigues Kerbaux (2015, p. 149-160), Sérgio Luís Ruivo Marques (1996, p. 481) e Daniel Pulino (1996, p. 10). Quanto aos dois últimos pesquisadores, por seus estudos terem sido escritos em período anterior ao Código Civil de 2002, eles defendiam a aplicabilidade do prazo prescricional vintenário previsto no Código Civil de 1916.

Pelo exposto, o prazo prescricional vinculado às ARAs é matéria controversa, que gera grande insegurança jurídica na atualidade, sendo medida de rigor a sua normatização legal e a concessão de prioridade a esta matéria na pesquisa a ser realizada pelo NEARP.

4.1.4 Ônus probatório

No processo civil, cada parte detém um ônus probatório quanto aos fatos apresentados em juízo, o qual “[...] consiste na conduta processual exigida da parte para que a verdade dos fatos por ela arrolados seja admitida pelo juiz [...]”; trata-se, assim, não de um dever de provar, mas simplesmente de um ônus, um risco assumido pela parte de perder a causa caso não comprove a veracidade de seu direito (THEODORO JÚNIOR, 2012, p. 446). O ônus é determinado por lei; recai sobre o autor no que tange aos fatos constitutivos do seu direito e sobre o réu quanto aos fatos impeditivos, modificativos ou extintivos da tutela requerida na exordial (art. 333, CPC).

A despeito da previsão legal nesse sentido, no capítulo anterior discorremos sobre a possibilidade de inversão do ônus probatório nas demandas ajuizadas pelos trabalhadores contra seus empregadores nos casos de acidentes laborais, usando de maneira análoga a lei consumerista (art. 6º, VIII, CDC), que prevê a possibilidade de inversão do ônus da prova nos casos em que houver verossimilhança das alegações e hipossuficiência das partes.

Todavia, ainda que as ARAs decorram de um acidente laboral, seu fundamento precípua é indenizatório; logo, essas demandas não podem se beneficiar da inversão do ônus probatório que é cabível nas ações acidentárias anteriormente mencionadas. Até mesmo porque essa inversão do ônus da prova é fundada basicamente na hipossuficiência de quem ajuíza a demanda - como ocorre com o trabalhador; essa hipossuficiência é decorrente da vulnerabilidade da parte enquanto polo ativo do processo, a qual tem diversos desdobramentos, tais como: técnico, legislativo, jurídico, social ou econômico, dentre os quais nenhum pode ser relacionado ao INSS.

O seguro social é gerido por uma autarquia federal formada por diversos órgãos que atuam em diferentes frentes, como mencionado no início deste segundo tópico. Essa autarquia atua de maneira fragmentada de modo a se especializar e otimizar a propositura das ações regressivas acidentárias, configurando-se assim a capacidade jurídica e técnica suficiente para enfrentar uma demanda processual. Inclusive, para aprimorar o ajuizamento das ARAs foi criado um Núcleo de Estudos específico sobre esse instituto jurídico (NEARP), com o propósito de direcionar a conduta dos Procuradores Federais quanto à propositura dessas

demandas. A vulnerabilidade jurídica ainda pode ser afastada diante da competência dos Procuradores Federais para o ajuizamento das ações regressivas, pessoas aprovadas em concursos públicos, extremamente preparadas para exercitar a defesa do INSS em juízo. Igualmente não há vulnerabilidade legislativa, inclusive a AGU edita textos normativos que direcionam a propositura e o acompanhamento dessas ações; como a Portaria Conjunta PGF/INSS nº 6/2013, que, em seu art. 16, instituiu a competência federal para o ajuizamento das ARAs. Assim, não há que se falar em vulnerabilidade social e econômica, em face de se tratar de órgão da Administração Pública indireta, custeado pelo orçamento da seguridade social já estudado.

Essa questão da vulnerabilidade, todavia, deve ser analisada conforme cada caso concreto, pois em algumas situações pode ser impossível ao INSS comprovar a culpa do empregador no sinistro laboral. Pode haver, por exemplo, a perda do objeto, que impossibilitaria ao INSS reunir as provas devidas; imaginemos um vendedor externo que se acidenta em sua moto, a qual sofreu combustão seguida de explosão, tornando-se tecnicamente inviável analisar as condições prévias ao acidente; nessa situação, apenas a empresa terá condições de comprovar o cumprimento das normas de segurança labor-ambiental, principalmente por meio de recibos de oficinas, de compras de pneus novos, trocas de óleo e demais serviços de manutenção necessários ao bom funcionamento do bem móvel; nesse caso, o bom senso e a busca pela verdade real no caso concreto ensejariam a inversão do ônus probatório.

Isso porque, ainda que o Código de Processo Civil brasileiro tenha adotado de maneira expressa a teoria clássica, sua aplicação não pode ser feita de maneira indiscriminada a toda e qualquer situação, sob pena de gerar graves prejuízos às partes e ao justo e regular andamento do processo. Basicamente, em algumas situações excepcionais, a regra prevista no art. 333 do CPC pode gerar grave desigualdade entre as partes, não sendo possível o alcance da verdade real dos fatos, de modo que se deve prezar pela distribuição dinâmica do ônus probatório, por meio da qual, conforme a evolução processual em cada caso concreto, o magistrado pode atribuir o encargo probatório à parte que detenha conhecimentos técnicos ou informações específicas sobre os fatos em discussão (THEODORO JÚNIOR, 2012, p. 448).

Pelo exposto, não há elementos satisfatórios a justificar a inversão do ônus probatório como regra geral nas demandas regressivas previdenciárias, principalmente por se tratar de demanda indenizatória cujo polo ativo não é hipossuficiente. Além do mais, a Portaria Conjunta PGF/INSS nº 6/2013 determinou a necessidade de instaurar Procedimento de Instrução Prévia (PIP) anteriormente à propositura das ARAs, a fim de verificar a

culpabilidade do empregador no sinistro laboral que acometeu o segurado; portanto ao ajuizar a demanda regressiva, o Procurador Federal já deve estar de posse de elementos probatórios suficientes para, pelo menos, demonstrar indícios da ilicitude cometida pelo empregador.

Conforme já mencionado anteriormente, o INSS ainda conta com o auxílio dos demais órgãos para a produção de provas, principalmente por meio dos acordos de cooperação celebrados com o MPT, o MTE, a Defensoria Pública, a Justiça do Trabalho, a Polícia Civil, dentre outros. Nesse sentido, entendemos pela possibilidade de utilizar as perícias, os depoimentos testemunhais, os documentos, as fiscalizações feitas pelos Auditores e demais recursos como prova emprestada. Essa prova pré-constituída não pode ter caráter absoluto; é possível sua impugnação pelo empregador e seu sopesamento com as demais provas constituídas no decorrer processual. Essa relatividade deve ser aplicada nesses casos, pois, de maneira análoga, nos termos do art. 472 do CPC, “[...] a sentença faz coisa julgada *às partes entre as quais é dada.*” (GUELLER, 2012, p. 232, grifo nosso).

Outra importante correlação diz respeito à responsabilidade cível e criminal, que, embora sejam independentes, surtem efeitos comuns, conforme disposto no art. 935, CC. Sob essa perspectiva, fica vedada a propositura de demanda regressiva por iniciativa do INSS quando tiver havido absolvição no juízo criminal fundada em sentença que reconheça a inexistência de materialidade do fato ou os indícios de autoria; contudo, se esta sentença absolutória for baseada em ausência de provas, não há óbices para que a autarquia federal busque seu direito de regresso junto à esfera cível.

O STJ tem, inclusive, recente posicionamento nesse sentido:

PROCESSO CIVIL. REMESSA OFICIAL. INDEFERIMENTO DE PRETENSÃO FORMULADA PELO INSS. NÃO CONHECIMENTO. APELAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE DE TRABALHO FATAL. AÇÃO REGRESSIVA MOVIDA PELO INSS CONTRA O EMPREGADOR. ART. 120 DA LEI Nº 8.213/91. [...]

III - Em se tratando de ação de regresso, a responsabilidade civil do empregador é subjetiva o dever de indenizar só surgirá se verificado onexo causal entre a conduta culposa do empregador e a ocorrência do dano, *cabendo à autarquia previdenciária o ônus de comprovar o fato constitutivo de seu direito* (art. 333, I, CPC).

IV - Na espécie, impõe-se o reconhecimento da culpa exclusiva da vítima, uma vez que consoante laudo pericial elaborado pela Polícia Civil, na data do acidente fatídico: "o acidente do trabalho em estudo teve como causa direta o ato inseguro representado pela maneira errada e perigosa como a vítima se expôs ao perigo de acidentar-se, mesmo sendo advertida do fato, sendo o desabamento da parede e óbito do mesmo decorrências desse ato".

V - Sendo o nexode causalidade o fundamento da responsabilidade civil da empresa ré, impõe-se a exclusão do dever de indenizar (ressarcir a autarquia previdenciária), quando presente o fato da vítima, que interrompe o liame causal.

VI - *Em que pese a independência das esferas, corrobora com o entendimento perfilhado na demanda em comento o fato de que houve pedido de arquivamento de inquérito policial formulado pelo Ministério Público e acolhido pelo Juiz Estadual, fundado no argumento central de que: "o proprietário forneceu todos os*

equipamentos necessários para a segurança dos trabalhadores, ficando claro que o acidente se deu por teimosia da vítima que fora advertida por outros trabalhadores".
VII - Apelação não provida e remessa oficial não conhecida. (Agravo de Instrumento em Recurso Especial, 2ª Turma, Ministro Relator Sérgio Kukina, Julgado em 23/02/2015, grifo nosso)

Conclui-se pela aplicabilidade do art. 333, CPC, nas demandas em tela, sendo ônus do INSS comprovar os fatos constitutivos de seu direito. Destarte, é dever da autarquia previdenciária, como polo ativo, comprovar seu direito violado diante da conduta do empregador, presente no polo passivo; mais especificamente, é seu dever comprovar o prejuízo aos cofres públicos (por concessão da prestação previdenciária ao segurado) gerado por um ato ilícito do empregador (descumprimento das normas de segurança e proteção à saúde do trabalhador), sob pena de não ter seu direito de regresso satisfeito. Por fim, é importante mencionar que caso da instrução probatória reste comprovado apenas a culpa parcial do empregador no evento causador do dano ao empregado, ele deverá ser responsabilizado somente de maneira proporcional ao seu grau de culpa no ocorrido.

4.1.5 Constituição de capital

As ações regressivas acidentárias têm como pedido central o ressarcimento das prestações pretéritas, já pagas pelo INSS ao segurado, além das prestações vincendas, referentes aos benefícios que ainda serão concedidos ao segurado ou a seus dependentes. Diante desse caráter continuativo das prestações sociais, surgem discussões acerca da necessidade de constituição de capital por parte da empresa demandada, considerando-se que o adimplemento futuro dessas parcelas pode se tornar prejudicado diante de situações empresariais adversas, tais como: falência, alteração do quadro societário, encerramento das atividades, etc.

Por conseguinte, a fim de garantir o pagamento na íntegra do saldo devedor futuro, o INSS tem requerido a constituição de capital por parte da empresa demandada, utilizando como fundamento o art. 475-Q, CPC e a Súmula nº 313 do STJ.

Art. 475-Q, CPC. Quando a indenização por ato ilícito incluir *prestação de alimentos*, o juiz, quanto a esta parte, poderá ordenar ao devedor constituição de capital, cuja renda assegure o pagamento do valor mensal da pensão.

§ 1º Este capital, representado por imóveis, títulos da dívida pública ou aplicações financeiras em banco oficial, será inalienável e impenhorável enquanto durar a obrigação do devedor.

§ 2º O juiz poderá substituir a constituição do capital pela inclusão do beneficiário da prestação em folha de pagamento de entidade de direito público ou de empresa de direito privado de notória capacidade econômica, ou, a requerimento do devedor, por fiança bancária ou garantia real, em valor a ser arbitrado de imediato pelo juiz.

§ 3º Se sobrevier modificação nas condições econômicas, poderá a parte requerer, conforme as circunstâncias, redução ou aumento da prestação. [...] (grifo nosso)

Súmula nº 313 do STJ. “Em ação de indenização, procedente o pedido, é necessária a constituição de capital ou caução fidejussória para a garantia de *pagamento da pensão*, independentemente da situação financeira do demandado”. (grifo nosso)

Após leitura apurada dos textos normativos anteriormente transcritos, percebe-se que a controvérsia em debate gira em torno do caráter alimentar das verbas que se pretendem garantir com a constituição de capital, ou seja, da essencialidade dessas verbas à subsistência do ser humano. Conforme já mencionado, ainda que o benefício previdenciário concedido pelo INSS ao segurado tenha essa natureza alimentar, a causa de pedir e o pedido das ARAs têm natureza indenizatória, de forma que não correspondem à parcela fundamental ao sustento de um indivíduo, mas sim representam ressarcimento ao erário. O valor pago pelo empregador sequer é destinado diretamente à conta do segurado, mas sim é restituído ao fundo previdenciário nacional, sem qualquer vinculação. Além disso, se o empregador não cumprir a sentença condenatória e deixar de ressarcir o INSS, o segurado não será afetado, continuará recebendo seu benefício previdenciário normalmente, e o pagamento do valor em atraso será resolvido diretamente com o réu por execução da decisão judicial. Dessa forma, por se tratar de simples compensação financeira da autarquia previdenciária, entendemos que a aplicabilidade da constituição de capital nas ações regressivas acidentárias em debate não preenche os requisitos legais presentes no art. 475-Q do Código Civil, de modo que deve ser afastada.

A procuradora federal Cirlene Zirmmemann (2010, p. 191), todavia, entende que esse entendimento é equivocado, pois “[...] o que se busca com a ARA é o ressarcimento dos prejuízos suportados por toda a sociedade, motivo pelo qual a eficácia da decisão não pode ficar à mercê de crises econômica que, não raramente, afetam os mais diversos setores da economia em nosso país.”

O entendimento jurisprudencial predominante, entretanto, corrobora o primeiro posicionamento, que afasta das ARAs a possibilidade de constituição de capital:

ACIDENTE DE TRABALHO. RESSARCIMENTO DA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA PELO EMPREGADOR. Constituição de capital para garantir parcelas vincendas. Impossibilidade. Natureza não alimentar da condenação. Recurso especial a que se nega seguimento. (STJ, Recurso Especial nº 1.352.569 – RS, 2ª Turma, Ministro Relator Bendito Gonçalves, Julgado em 05/12/2014)

INSS. AÇÃO REGRESSIVA. ACIDENTE DE TRABALHO. CONSTITUIÇÃO DE CAPITAL. IMPOSSIBILIDADE. ART. 475-O DO CPC. [...]

1. O INSS auferiu, em ação regressiva movida contra empregadora negligente, a medida de constituição de capital e o ressarcimento relativo ao pagamento de pensão

por morte a beneficiários decorrente de acidente de trabalho, com a incidência da correção monetária e dos juros de mora a contar da citação.

2. Assim, cabe excluir a aludida constituição de capital, que objetiva assegurar o pagamento da condenação em análise, porque esta imputação pressupõe a existência de ato ilícito - não constatada na espécie -, a teor do caput do art. 475-Q do Código de Processo Civil. (TRF – 1ª Região, Apelação Cível nº 0005693-80.2012.4.01.3200, 6ª Turma, Desembargador Relator Kassio Nunes Marques, Publicado em 10/07/2015)

DIREITO CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE DE TRABALHO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PELO INSS. AÇÃO REGRESSIVA. [...]

8. Não se me aparenta devida a constituição de capital para assegurar o pagamento do valor mensal do benefício, pois tal garantia só é cabível nos casos de prestação de alimentos, conforme estabelece o art. 475-Q do Código de Processo Civil. A propósito, em caso assemelhado, o TRF da 5.ª Região firmou a posição de que "não tendo a obrigação da Empresa/ré caráter alimentar, não há como lhe impor a constituição de capital para pagamento de parcelas vincendas, previsto nos arts. 20, parágrafo 5.º, e 475-Q do CPC (antigo art. 602)". (TRF – 5ª Região, Apelação Cível nº 31025420124058400, 1ª Turma, Desembargador Relator Manoel Erhardt, Julgado em 30/07/2014)

ACIDENTE DO TRABALHO. MORTE. SEGURADO. NEGLIGÊNCIA. NORMAS DE SEGURANÇA. AÇÃO REGRESSIVA DO INSS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. [...] CONSTITUIÇÃO DE CAPITAL. NÃO CABIMENTO.

1.- Tratando-se de ação regressiva movida pelo INSS para haver reparação dos danos sofridos com o pagamento de pensões aos beneficiários de pensão por morte, inquestionável a competência da Justiça Federal para promover o seu processamento e julgamento. [...]

6.- Indevida a constituição de capital no caso dos autos, nos termos do artigo 475-Q do CPC, pois o dispositivo invocado não se destina a qualquer obrigação, mas apenas para o cumprimento de obrigação alimentar e o seu deferimento desvirtuaria a finalidade do instituto.

(TRF – 4ª Região, Apelação Cível nº 0001356-49.2008.404.7001, 3ª Turma, Desembargador Relator Maria Lúcia Luz Leiria, Julgado em 07/12/2010)

Pelo exposto, por se tratar de verba indenizatória, e não verba alimentar, a constituição de capital deve ser afastada nas demandas regressivas acidentárias. Todavia, como forma de não deixar o INSS desamparado nos casos em que houver risco de insolvência da empresa condenada judicialmente, é possível a propositura, pela autarquia previdenciária, de ação cautelar própria para fins de constituição de capital.

4.1.6 Micro e pequenas empresas

Diante do elevado índice de informalidade e da dificuldade de competir com as grandes empresas presentes na realidade econômica contemporânea, o legislador brasileiro,

conforme permitido pelo art. 170, IX, e art. 179 - ambos da Carta Constitucional¹⁷ -, conferiu tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, com o intuito de solucionar esses obstáculos. Objetivo este concretizado por meio da Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte¹⁸.

Este tratamento diferenciado não torna impunes as empresas de pequeno porte, mas apenas as protege por estarem em desvantagem diante dos grandes empreendimentos privados. Dessa forma, as empresas competem em iguais condições, por se concretizar a liberdade de concorrência ao trazer a igualdade material para o empreendedorismo brasileiro. Basicamente, há um tratamento diferenciado, compatível com as condições e as dificuldades enfrentadas por essas empresas, assegurando, dessa forma, a livre iniciativa.

Esse princípio constitucional tem ainda como premissa promover o fortalecimento das empresas nacionais, que sem incentivos dificilmente conseguirão competir com as empresas multinacionais, geralmente formadas por grandes conglomerados. Destarte, esse tratamento diferenciado também promove o desenvolvimento social, diante do importante papel dessas pequenas empresas na geração de empregos.

Essa atenção especial não alcança os direitos protetivos dos trabalhadores, de forma que as pequenas empresas podem ter benefícios tributários, previdenciários, administrativos, facilidades de financiamento e demais outros, porém devem cumprir à risca as normas de segurança e proteção ao meio ambiente laboral. A legislação, inclusive, oferece estímulos a essa atuação protetiva, como se verifica na Lei Complementar nº 123: “art. 50. As microempresas e as empresas de pequeno porte serão estimuladas pelo poder público e pelos

¹⁷ Art. 170, CF. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 179, CF. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

¹⁸ Art. 3º, Lei Complementar nº 123. Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso da empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

§ 1º Considera-se receita bruta, para fins do disposto no *caput* deste artigo, o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.

Serviços Sociais Autônomos a formar consórcios para acesso a serviços especializados em segurança e medicina do trabalho.”

Surge então um conflito entre as disposições legais: de um lado, a proteção constitucional, que determina a concessão de tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas; de outro, as ações regressivas acidentárias, que podem ter como consequência indenizações tão altas que certamente levariam à falência esses empreendimentos menores. Para solucionar essa problemática, destaca-se o entendimento da Procuradora Federal Cirlene Zimmermann (2010, p. 211) que defende a condenação, em sede de ações regressivas previdenciárias, dessas micro e pequenas empresas ao ressarcimento apenas parcial dos cofres previdenciários, sendo que o valor restante seria investido em ações de prevenção à saúde do trabalhador, com adequação das condições de trabalho. Essa postura leva em consideração não apenas o trabalhador ou o INSS, mas também a posição da empresa, por evitar prejudicar outros trabalhadores e almejar a efetividade prática dessas demandas.

4.1.7 A responsabilidade objetiva nas relações laborais e as ações regressivas acidentárias

No terceiro capítulo deste estudo foi abordada a aplicabilidade da responsabilidade objetiva nas relações laborais. Mais especificamente, o parágrafo único do art. 927 do Código Civil prevê a obrigatoriedade de reparação do dano, independentemente de culpa, nos casos de atividades de risco ou quando assim previsto em lei. Nesse último caso, particularmente quanto às disposições legais deste tipo na seara trabalhista, destaca-se a previsão acerca da responsabilidade objetiva do empregador pessoa jurídica de direito público e do empregador responsável pelo ato dos seus prepostos (*culpa in vigilando*, *culpa in elegendo* e risco do empreendimento).

Ao realizar uma análise comparativa entre o dispositivo supracitado e o art. 120 da Lei nº 8.213/91, há patente contradição: de acordo com o primeiro, todo e qualquer empregador que desenvolve atividade de risco deve ser responsabilizado objetivamente pelos danos causados a seus empregados, assim como ocorre com os demais casos previstos em lei (responsabilidade do Estado e do empregador pelos atos de seus empregados); contudo, o dispositivo previdenciário exige a constatação da conduta culposa do empregador para fins de propositura das demandas regressivas acidentárias pelo seguro social.

Diante desta problemática, a responsabilidade objetiva do empregador deve ser considerada apenas no que diz respeito à reparação civil concedida ao trabalhador acidentado, conforme análise realizada em capítulo anterior. Todavia, no que tange ao regresso perante os

cofres previdenciários, a disposição legal é clara ao exigir a conduta culposa do empregador para fins de ressarcimento. Inclusive, essa postura se apresenta nas demandas regressivas ajuizadas pelo INSS contra a própria Administração Pública enquanto empregadora, situação na qual não basta ter ocorrido um acidente com o empregado público para configurar o ressarcimento, é igualmente essencial a conduta culposa do ente estatal. Nesse sentido, em decisão de primeira instância¹⁹, o Consórcio Via Amarela e, subsidiariamente, a Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), foram condenados ao ressarcimento das parcelas vencidas e vincendas referentes aos benefícios concedidos aos segurados que se acidentaram em janeiro de 2007, em razão de cratera aberta durante a construção da futura Estação Pinheiros da Linha Amarela da rede metroviária da cidade de São Paulo/SP, causada pelo desrespeito dos empregadores públicos às normas de proteção e segurança à saúde do trabalhador.

Deste modo, se o obreiro que labora nessas condições já mencionadas se acidentar, será indenizado na esfera cível, independentemente de o empregador ter sido o responsável pelo sinistro - haja vista nesta situação se tratar de responsabilidade objetiva; também terá direito à percepção do benefício previdenciário, independentemente de quem tenha dado causa ao ocorrido, considerando-se que a reponsabilidade do INSS também é objetiva, na medida em que é fundada na cobertura do risco integral; porém, a autarquia previdenciária somente poderá ajuizar ação regressiva contra o empregador se tiver havido dolo ou culpa em sua conduta - pois, de acordo com o art. 120 da Lei nº 8.213/91, a responsabilidade do empregador nesta situação é sempre subjetiva, sem qualquer exceção.

4.2 Ações regressivas acidentárias sob as perspectivas semântica, sistemática e teleológica

O fato de determinado objeto ser tutelado por uma lei em vigor não significa, necessariamente, que sua previsão possa ser imposta à sociedade, de modo coercitivo, porque o texto da norma pode encerrar vícios que dificultem sua compreensão, a sua previsão legal pode ser contraditória ao ordenamento jurídico a que pertence ou, ainda, pode não ser o meio mais adequado para alcançar as finalidades a que se propõe. Nesse sentido, “[...] a função do julgador e operador do Direito não se resume em uma simples operação lógico-formal,

¹⁹ Processo nº 009959-91.2009.403.6100, ajuizado perante a 11ª Vara Federal Cível da Capital, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, julgado em 15/12/2011.

porquanto estes não são, como outrora considerados, meros escravos da lei, vinculados aos seus estritos termos, na busca da descoberta da vontade do legislador.” (MELO, 2010, p. 308).

Em vista disso, destaca-se a análise interpretativa que deve recair sobre o texto legal, com o intuito de atingir seu real posicionamento no universo jurídico do qual faz parte. Segundo Carlos Maximiliano (2011, p. 8, grifo nosso), esta compreensão deve ser desenvolvida pelo jurista nos seguintes termos:

Incumbe ao intérprete aquela difícil tarefa. Procede à análise e também à reconstrução ou síntese. Examina o texto em si, o seu sentido, o *significado de cada vocábulo*. Faz depois obra de conjunto; *compara-o com outros dispositivos da mesma lei, e com os de leis diversas, do país ou de fora*. Inquire qual o *fim da inclusão da regra no texto* e examina este tendo em vista o *objetivo da lei toda e do Direito em geral*. Determina por este processo o *alcance* da norma jurídica, e, assim, realiza, de modo completo, a obra moderna do hermeneuta.

Pelo trecho supracitado, o intérprete deve, primeiramente, realizar uma análise terminológica para identificar o significado das palavras utilizadas pelo legislador. Como afirma Miguel Reale, “[...] o primeiro dever do intérprete é analisar o dispositivo legal para captar o seu pleno valor expressional [...]”, a fim de se reproduzir na prática com exatidão e fidelidade, o texto normativo (2010, p. 279). Quanto à técnica para esta avaliação linguística a ser observada pelo legislador, Paulo Nader (2010, p. 84, grifo do autor) também menciona:

[...] o *Jus Positum* deve estar organizado com métodos adequados, harmonicamente, a fim de favorecer a sua compreensão. Em se tratando de Direito escrito, sobreleva de importância a linguagem utilizada pelo legislador, que deve ser *clara, simples, concisa e suficiente* ao alcance do entendimento da cultura mediana. A terminologia jurídica não deve ser abandonada em favor da *acessibilidade*, mas aplicada com oportunidade, sem o emprego abusivo de termos técnicos.

Especificamente no que tange às ações regressivas acidentárias, esta análise primária de cunho linguístico será feita no tópico seguinte deste capítulo, que se colocará a serviço de examinar os elementos que compõem o art. 120 da Lei nº 8.213/91 em razão de sua falta de clareza. A despeito da importância da interpretação da lei conforme seus valores linguísticos, ainda que não sejam encontrados vícios no texto normativo²⁰, cada artigo pertence a um capítulo que, por sua vez, adota um título que se encontra inserido em um Código específico, de modo que o valor daquele primeiro dispositivo depende também da sua interpretação sistemática. Nesse diapasão:

É preciso, pois, interpretar as leis segundo seus valores linguísticos, mas sempre situando-as no conjunto do sistema, [isso porque] nada mais errôneo do que, tão

²⁰ Não mais se aplica, no processo interpretativo, o brocardo latino: *in claris cessat interpretatio*, em razão da necessidade de interpretação de toda e qualquer lei, não obstante sua aparente clareza.

logo promulgada uma lei, pinçarmos um de seus artigos para aplicá-lo isoladamente, sem nos darmos conta de *seu papel ou função no contexto do diploma legislativo*. (REALE, 2010, p. 279 e 290-291, grifo do autor)

Com base nesta concepção, os dispositivos devem se organizar em um regulamento congruente e compatível em si, de modo a evitar contradições com o sistema jurídico específico do qual fazem parte ou com o ordenamento como um todo.

Essa análise, entretanto, é condicionada ao texto que já se encontra positivado, de forma que ao operador do direito é vedado atuar *contra legem* ao colocar suas concepções individuais em patamar superior ao direito. Com o intuito de se evitar ilegalidades e insegurança jurídica, interpretar a lei significa analisá-la no contexto em que está inserida, verificando se o texto legal atende aos fins sociais a que ele se propõe. Mesmo porque as normas não existem de forma destacada do conjunto normativo a que pertencem; como afirma Carlos Maximiliano (2011, p. 106):

Não se encontra um princípio isolado em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, porém em seu lugar próprio.

Tal interpretação sistemática, inclusive, está representada por Paulo Nader (2010, p. 85) na seguinte analogia:

É que as normas não são como ilhas no imenso oceano. Estão interligadas umas às outras, de tal sorte que nenhuma delas possui sentido isoladamente. A interpretação necessariamente deve ser sistemática, ou seja, é indispensável conhecer o todo no qual as normas se inserem, para tirar destas as conclusões devidas.

O ordenamento jurídico deve ser analisado como um conjunto de elementos dispostos em um sistema hierarquizado, que se articulam uns com os outros e formam uma estrutura integrada, constituída por múltiplos complexos normativos interligados. Dentre esses complexos normativos, há um que se põe como círculo envolvente dos demais: o complexo normativo constitucional; “Este condiciona a vigência e a eficácia das demais normas, mas delas é inseparável, assim como a atmosfera condiciona a vida terrestre, sendo ela mesma integrante do planeta.” (REALE, 2010, p. 195). Com base nessas concepções, Miguel Reale (2010, p. 197) descreve o ordenamento jurídico como um macromodelo, “[...] cujo âmbito de validade é traçado em razão do modelo constitucional, ao qual devem imperativamente se adequar todos os modelos jurídicos.”

A análise de determinada norma, nesse sentido, deve ser feita de forma sistemática, levando-se em consideração não apenas o complexo normativo do qual ela faz parte, mas

principalmente o texto constitucional. A importância desse tipo de abordagem se dá pelo fato de que é na Constituição Federal que estão previstas a estrutura e a organização estatal e que se encontram as normas fundamentais. Em face desse princípio da supremacia constitucional, a validade das normas que integram o ordenamento jurídico nacional está condicionada a sua conformidade com as disposições previstas na Constituição Federal.

Para evitar contrassenso, a norma ainda deve ser interpretada conforme os princípios que regem as relações jurídicas, sejam esses gerais²¹ ou correlatos à matéria que está sendo interpretada. Confirmando a importância dos princípios na interpretação sistemática, Juarez Freitas (2004, p. 71) afirma: “[...] quando configurada qualquer antinomia lesiva ou para evitá-la, os princípios devem ocupar o lugar de diretrizes harmonizadoras ou solucionadoras, situando-se na base e no ápice do sistema, vale dizer, atuando como fundamento e cúpula do mesmo.”

Com base no exposto, essa interpretação sistemática das ações regressivas acidentárias será fundamentada na contraposição do art. 120 da Lei nº 8.213/91 com as demais regras e princípios que regem as relações previdenciárias brasileiras, em especial aquelas previstas nas Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 1991, e no Regulamento da Previdência Social. Como se trata de ação de regresso diante de suposto dano causado a terceiro, a análise sistemática desse dispositivo igualmente deve perpassar as regras gerais que norteiam o instituto jurídico da responsabilidade civil, levando-se em consideração, para tanto, o disposto no Código Civil de 2002. Essas duas abordagens, por sua vez, serão realizadas em observância aos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988, por ser o conjunto normativo superior que rege as relações jurídicas no Brasil.

Deve-se, ainda, observar que a real compreensão da norma não pode ser reduzida a uma passiva adaptação ao texto legal em que ela se insere; é essencial, para tanto, a análise da substância da lei, ou seja, do seu significado em razão do seu fim. Essa dicotomia é denominada por Miguel Reale (2010, p. 291, grifo do autor) de *hermenêutica estrutural*, composta pelos seguintes elementos:

- a) toda interpretação jurídica é de natureza teleológica (finalística) fundada na *consistência axiológica (valorativa)* do Direito;
- b) toda interpretação jurídica dá-se numa *estrutura de significações*, e não de forma isolada;
- c) cada preceito significa algo situado no todo do ordenamento jurídico.

²¹ “[...] enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas.” (REALE, 2010, p. 304-305).

Para interpretar determinado instituto jurídico, não basta contrapô-lo com os demais dispositivos e conjuntos normativos a ele correlatos, é igualmente essencial a análise do significado deste texto legal no ordenamento jurídico ao qual pertence e no contexto social em que está inserido. Por meio desta concepção finalística, o legislador, ao criar uma lei, deve elaborar seu conteúdo de acordo com o problema social ou econômico que se pretende solucionar; entretanto, é possível que ele não alcance o fim que se propôs, falha esta perceptível pela interpretação teleológica do texto legal. Ademais, pode também ocorrer deste fim ser atingido, porém não sendo utilizado o melhor mecanismo para tanto.

Sob esse ângulo, Paulo Nader (2010, p. 63), citando Rudolf von Ihering, afirma que “[...] o Direito é teleológico, pois é um mecanismo que se ordena para a realização de fins.” Este fim é um objetivo, econômico ou social, que ainda não foi alcançado, mas que exige efetivação pela lei, a qual deve utilizar os meios adequados para obtê-lo, ou seja, deve percorrer o melhor e mais eficiente caminho para alcançar o resultado final (NADER, 2010, p. 63). Assim, basta o alcance, pela lei, de seu objetivo primordial, mas também que, no desenrolar desta tarefa, o legislador tenha utilizado o meio mais adequado, simples e eficaz dentre os disponíveis (MAXIMILIANO, 2011, p. 125). Conforme será analisado ainda neste capítulo, os valores centrais a serem alcançados pelas ARAs são a punição do empregador, o ressarcimento dos cofres públicos, o caráter pedagógico e a prevenção dos acidentes laborais. Contudo, algumas dessas finalidades não apenas deixam de se concretizar, como também tais demandas regressivas não representam o melhor caminho a ser percorrido para alcançar esses fins.

Com base nesses referenciais, pretende-se, no transcurso deste capítulo, verificar se o art. 120 da Lei nº 8.213/91 - que positivou as ações regressivas acidentárias a serem ajuizadas pelo INSS -, de fato, ostenta uma redação clara e sem vícios (*interpretação terminológica*), se está em consonância com o ordenamento jurídico a que pertence (*interpretação sistemática*) e se alcançou sua finalidade primordial (*interpretação teleológica*). Nesse sentido, ressalta-se que a análise hermenêutica pode ser realizada visando a diferentes objetivos (semântico, sistemático, teleológico, etc.), ainda que seus variados modos de interpretação atuem de maneira conjunta, na medida em que esses mecanismos metodológicos de pesquisa se inter-relacionam e se complementam reciprocamente (REALE, 2010, p. 292).²²

²² Como reforça Alípio Silveira (1985, p. 77): “É uma verdade incontestável, na ciência jurídica, que a interpretação das leis é uma síntese de vários processos afins, sendo por isso inteiramente infundada qualquer contraposição entre vários elementos ou processos de interpretação”.

Ao fim, com esta análise interpretativa, pretendemos chegar a uma conclusão acerca da validade do art. 120 da Lei nº 8.213/91 e de sua compatibilidade com o modelo jurídico previdenciário brasileiro, partindo do princípio de que “[...] interpretar uma expressão de Direito não é simplesmente tornar claro o respectivo dizer, abstratamente falando; é, sobretudo, revelar o sentido apropriado para a vida real e conducente a uma decisão reta.” (MAXIMILIANO, 2011, p.8).

4.2.1 Análise das ações regressivas acidentárias a partir do art. 120 da Lei nº 8.213/91

Conforme já mencionado no início deste capítulo, as ações regressivas acidentárias foram positivadas pelo art. 120 da Lei nº 8.213/1991, o qual possui a seguinte redação (grifo nosso):

Art. 120, Lei nº 8.213/91. Nos casos de *negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho* indicados para a proteção individual e coletiva, a *previdência* proporá ação regressiva contra os *responsáveis*.

Esse dispositivo, presente no Plano de Benefícios da Previdência Social, foi reforçado pelo Regulamento da Previdência, instituído em 1999 pelo Decreto nº 3.048 (grifo nosso), que praticamente o reproduziu na íntegra²³:

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*.

Ao analisar os textos legais anteriormente transcritos, percebe-se uma das controvérsias que envolve essa temática: os dispositivos anteriormente mencionados são claros ao dispor que a propositura dessas demandas exige a ocorrência de *negligência quanto às normas de segurança e saúde do trabalho*. Essas disposições são previstas em lei e, principalmente, nas Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego²⁴, devendo ser obedecidas pelas empresas (art. 19, §1º, Lei nº 8.213/1991) e pelos demais empregadores e contratantes de mão de obra trabalhista. No caso do seu descumprimento, podem ocorrer acidentes laborais, ou seja, sinistros que decorrem do exercício do trabalho a

²³ O Regulamento da Previdência Social foi promulgado em 1999 e seu art. 342 representou uma cópia na íntegra do art. 120, em vigor desde 1991, pela Lei nº 8.213, razão pela qual, neste estudo, nos ateremos à análise deste último dispositivo.

²⁴ Conforme já estudado no primeiro capítulo desta pesquisa, intitulado: “O direito à saúde como forma de proteção ao trabalhador”.

serviço da empresa ou do empregador doméstico ou, ainda, que envolvem o segurado especial durante o exercício das suas atividades (conforme previsto no art. 19 da Lei nº 8.213/1991).

A despeito desta previsão legal abrangente, o INSS, na prática, tem restringido a propositura dessas demandas aos casos que envolvem relação de emprego - isso, sem contar os acidentes de trânsito e a violência doméstica, que serão estudados em tópico oportuno. Esse posicionamento, inclusive, pode ser observado nos dizeres do Procurador Federal Fernando Maciel (2013, p. 20, grifo nosso):

A ação regressiva acidentária pressupõe a concorrência das seguintes circunstâncias fáticas: um acidente do trabalho sofrido por um segurado do INSS; o implemento de alguma prestação social acidentária; e a *culpa do empregador* quanto ao cumprimento e à fiscalização das normas de saúde e segurança do trabalho.

Todavia, o texto legal anteriormente transcrito, em momento algum mostra restrição acerca da propositura dessas demandas às relações empregatícias; os dispositivos mencionam apenas o responsável pela salubridade ambiental, que pode ser este o empregador comum, o empregador doméstico ou qualquer outro tipo de contratante dos serviços trabalhistas de terceiros²⁵. Ainda que o art. 120 da Lei nº 8.213/1991 e o art. 341 do Regulamento da Previdência Social não tenham feito menção expressa nesse sentido, a propositura das ARAs pressupõe a concretização de um sinistro decorrente do exercício das atividades laborais; por conseguinte, exige, como requisito para a sua propositura, a existência de uma relação de trabalho. Logo, a vítima da lesão incapacitante pode ser qualquer segurado obrigatório²⁶ que tenha se lesionado durante o exercício de suas atividades trabalhistas, não se restringindo, portanto, aos empregados.

O foco é desviado para a análise do sujeito que, por lei, teria essa responsabilidade de proteção labor-ambiental. Com base nesse entendimento, se em determinada empresa um empregado e um autônomo sofrem um acidente, pois o empregador²⁷ não forneceu a manutenção necessária do maquinário que estava sendo por eles utilizado, ambos os

²⁵ Destaca-se que a relação de trabalho possui caráter genérico, “refere-se a todas as relações jurídicas caracterizadas por terem sua prestação essencial centrada em uma obrigação de fazer consubstanciada em *labor humano*”. Já a relação de emprego é uma das modalidades da relação de trabalho, caracterizada de acordo com a existência dos requisitos previstos no art. 3º da CLT, a saber: “a) prestação de trabalho por *pessoa física* a um tomador qualquer; b) prestação efetuada com *personalidade* pelo trabalhador; c) também efetuada com *não eventualidade*; d) efetuada ainda sob *subordinação* ao tomador de serviços; e) prestação de trabalho efetuada com *onerosidade*.” (DELGADO, 2010, p. 265 e 269, grifo do autor).

²⁶ Essa concepção é restrita aos segurados obrigatórios, pois a proteção previdenciária dos facultativos não decorre do exercício de atividade remunerada, de modo que deve ser afastada a possibilidade de concretização de acidente decorrente das relações de trabalho.

²⁷ Nesse contexto e nos demais tópicos deste capítulo, para fins de conferir fluidez e clareza à leitura, o termo “empregador” não será utilizado de maneira restrita a indicar as relações empregatícias, abrangendo igualmente aquele que contrata os serviços prestados pelo contribuinte individual, o empregador doméstico, enfim a figura contratante nas relações de trabalho.

trabalhadores receberão o benefício “auxílio-doença”, porém o primeiro, em sua espécie acidentária (B91), e o segundo, na espécie comum (B31). Dessa forma, considerando-se que os dois trabalhadores se acidentaram em razão do descuido daquele que era responsável pela proteção e segurança do meio ambiente laboral, a autarquia previdenciária, por lei, deverá propor a respectiva ação regressiva em ambos os casos, ainda que em um deles não haja vínculo empregatício.

O INSS pode também ajuizar essas demandas contra o empregador doméstico que não se preocupou em reduzir os riscos inerentes ao trabalho - como é de seu dever, de acordo com o art. 7º, inciso XXII e parágrafo único da Constituição Federal - e gerou danos ao seu empregado. Nessa perspectiva, um indivíduo, pessoa física, que não fornece uma luva adequada para que seu empregado doméstico realize a poda do seu jardim, pode ter que arcar não apenas na esfera cível com os danos decorrentes de eventual acidente, como também ser compelido a ressarcir os cofres previdenciários diante dos gastos tidos com o benefício devido ao segurado acidentado.

Para essa discussão é fundamental ainda a compreensão do meio ambiente, em seus diversos aspectos, com destaque para o laboral.²⁸ Nesse sentido, por exemplo, não deve ser responsabilizada regressivamente pelo INSS a indústria que causa danos ambientais a sua vizinhança. Mais especificamente, imaginemos que uma fábrica não tenha utilizado os mecanismos adequados para realizar o tratamento da sua água e tenha poluído o rio que abastece a região do entorno, causando doenças aos moradores das redondezas. Nesse caso, esses indivíduos foram afetados em seu domicílio e não têm qualquer vínculo trabalhista com tal indústria; ademais, sob essa perspectiva dos moradores da vizinhança, essas lesões ocorreram não por desrespeito às normas trabalhistas, mas sim às normas que tutelam o meio ambiente de forma geral, logo, é nessa esfera que deve haver punição ao empresário que cometeu tal ato ilícito. Desta forma, o INSS não poderia ajuizar ações contra essa empresa a fim de cobrar regressivamente o valor despendido com os benefícios previdenciários concedidos a esses segurados.

Isso não significa, entretanto, que, se esteja defendendo, a impunidade desta indústria, ao contrário, é indiscutível que ela deverá ser responsabilizada nas demais esferas: poderá ser multada administrativamente por sua conduta; ser obrigada a reparar os danos causados ao meio ambiente; e a ressarcir os prejuízos patrimoniais e morais sofridos por cada indivíduo da vizinhança. Entretanto, apesar da ilicitude culposamente cometida, não se pode extrair do art.

²⁸ Para maior aprofundamento, conferir o tópico “1.4 Meio ambiente laboral”, do primeiro capítulo.

120 da Lei nº 8.213/91 que a empresa deverá ser cobrada regressivamente dos gastos decorrentes dos benefícios concedidos a esses segurados.

Apresenta-se como um exemplo a respeito o caso prático do desastre ocorrido na Boate Kiss, em Santa Maria/RS, em janeiro de 2013, em que centenas de pessoas ou morreram ou ficaram feridas em razão de um incêndio causado por show pirotécnico realizado pela banda musical que se apresentava no local, onde havia uma espuma de isolamento acústico que não tinha proteção contra fogo. Com base nesses fatos, em julho do mesmo ano a Advocacia Geral da União (AGU) ajuizou ação regressiva acidentária, contra os sócios da boate, requerendo o ressarcimento dos gastos despendidos com doze auxílios-acidentes e cinco pensões por morte concedidos, respectivamente, aos segurados vítimas deste incêndio e seus dependentes.²⁹ Essa demanda foi ajuizada em conformidade com o art. 120 da Lei nº 8.213/91.

Todavia, a AGU já manifestou interesse em extrapolar o entendimento deste dispositivo e ajuizar nova demanda regressiva contra os sócios da Boate Kiss requerendo o ressarcimento dos benefícios previdenciários concedidos aos demais segurados que se encontravam no local, mas não eram seus empregados. Nesse sentido, pronunciou-se o Procurador-Geral Federal, Marcelo Siqueira³⁰:

Vamos defender junto ao Judiciário que qualquer comerciante que abre seu estabelecimento ao público tenha a obrigação de garantir a segurança dos frequentadores. Se não o fizer, como o inquérito da Polícia Civil do Rio Grande do Sul acabou apurando, ele também é responsável por ressarcir os cofres da previdência para o caso do incidente gerar algum pagamento de benefício previdenciário.

Com base na análise dos dispositivos legais anteriormente realizada, o posicionamento da AGU neste caso é completamente contrário ao texto legal, porque as demais vítimas desse sinistro estavam em seu ambiente de lazer e não tinham qualquer relação trabalhista com a Boate Kiss, razão pela qual não há que se falar em responsabilidade dos sócios quanto ao ressarcimento dos cofres previdenciários. No caso, em relação aos consumidores, houve defeito na prestação do serviço³¹, e é por esta seara consumerista que os

²⁹ Ação Ordinária nº 5004784-63.2013.4.04.7102, ajuizada perante a 2ª Vara Federal de Santa Maria.

³⁰ Notícia intitulada “AGU cobra R\$ 1,5 milhão dos sócios da Boate Kiss por descumprimento das normas de segurança no trabalho”, divulgada no sítio eletrônico da AGU, em 15/07/2013, no portal de notícias.

³¹ Art. 14, CDC. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

§ 1º O serviço é defeituoso quando não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais:

I - o modo de seu fornecimento;

sócios da boate devem ser responsabilizados. Tanto assim ocorre que as vítimas podem pleitear indenizações individuais a fim de reparar as lesões sofridas, contudo esta ocorrerá na esfera cível, não possuindo qualquer relação com as regras decorrentes dos acidentes laborais.

Assim como no caso do exemplo da poluição ambiental anteriormente mencionado, os comerciantes devem ser responsabilizados por todos os danos causados aos consumidores que frequentavam seu estabelecimento - na esfera cível, pelos danos morais e materiais causados a vítimas ou seus familiares (nos casos de falecimento), devem ser punidos na esfera administrativa (perda do alvará de funcionamento, aplicação de multa, etc.) e até mesmo na esfera penal; entretanto, não há qualquer previsão legal no sentido de que deveriam ressarcir os cofres previdenciários pelos dispêndios que o INSS teve com os consumidores acidentados.

Com base nesta análise terminológica confirmamos os requisitos exigidos pelo art. 120 da Lei nº 8.213/91: a) a ocorrência de um acidente; b) sofrido por um segurado obrigatório do INSS; c) durante o exercício das suas atividades trabalhistas; d) que leve ao seu falecimento ou gere dano incapacitante; e) e que enseje a concessão de benefícios previdenciários. Essas lesões ao segurado devem ter sido decorrentes da conduta culposa do empregador, logo, a despeito de a responsabilidade do INSS perante os segurados ser objetiva, o dever de reparação do empregador junto à autarquia previdenciária é subjetivo.

Assim, surge um novo conceito de responsabilidade pelo acidente de trabalho: o Estado, por meio do ente público responsável pelas prestações previdenciárias, resguarda a subsistência do trabalhador e seus dependentes, mas tem direito de exigir do verdadeiro culpado pelo dano que este arque com o ônus das prestações - aplicando-se a noção de responsabilidade objetiva, conforme a teoria do risco social para o Estado; mas a da responsabilidade subjetiva e integral, para o empregador infrator. (CASTRO; LAZZARI, 2011, p. 591).

Apesar de o texto legal mencionar apenas os casos de negligência, a partir de uma análise lógica, esse entendimento deve ser ampliado às demais espécies de culpa (imprudência e imperícia) e ao dolo, seja por ação ou omissão do empregador.³² Isso, porque fere a proporcionalidade e a razoabilidade, que devem reger as relações públicas, a punição aplicada a um empregador que causa danos de pequena monta a determinado empregado por ter agido de maneira negligente e a impunidade de outro empregador que, por conduta dolosa, levou a

II - o resultado e os riscos que razoavelmente dele se esperam;

III - a época em que foi fornecido.

³² Essa restrição imposta pelo art. 120 da Lei nº 8.213/91 é entendida pela doutrina como uma impropriedade criada pelo legislador que não pode ser perpetuada (Cf. MACIEL, 2013, p. 29-30). Há, ainda, entendimento no sentido de que: “A imprudência e a imperícia são causas de acidentes atribuídas, em regra, ao empregado, motivo pelo qual não estão inseridas no citado art. 120 como ensejadoras da ação regressiva.” (CARDOSO, 2013, p. 855).

óbito seu empregado. Com base nesta perspectiva, Helder Martinez Dal Col (2005, p. 322, grifo nosso) assim define as ações regressivas acidentárias:

Trata-se de mecanismo de reparação por meio do qual aquele que é contratualmente responsável (INSS) assume o dano em caráter objetivo, possuindo contra o culpado, causador do prejuízo que teve que suportar (empregador, se agiu com *dolo* ou *culpa*), a ação regressiva que lhe possibilita reaver o que despendeu.

No que tange à interpretação semântica do art. 120 da Lei nº 8.213/91³³, a opção do legislador pela utilização do verbo “proporá” demonstra que não é mera faculdade da autarquia previdenciária ajuizar as demandas acidentárias, de forma que, havendo um acidente causado pela conduta culposa do empregador e que teve como consequência o óbito ou a incapacidade permanente ou temporária do trabalhador, obrigatoriamente o INSS deve cobrar os valores despendidos. Ao analisar essas demandas, tomando-se como base o positivismo, Cirlene Zimmermann (2010, p. 114) assim aborda essa questão:

O artigo 120 da Lei nº 8.213/91 é uma norma que pode ser interpretada sob as três ópticas do “dever”, já que com o verbo “proporá”, a lei, ao mesmo tempo, ordena, autoriza e confere poder à Previdência Social para ajuizar a ação regressiva acidentária.

Apesar dessa obrigatoriedade quanto à propositura das ARAs ter surgido com o art. 120 da Lei nº 8.213/91, grande parte dos pesquisadores desta temática acredita que essas demandas poderiam ser ajuizadas pela autarquia previdenciária até mesmo em período anterior a 1991, tendo como fundamento a aplicação das disposições previstas no código civilista sobre o instituto da responsabilidade civil.³⁴ Há ainda entendimento da AGU nesse sentido, conforme veiculado na “Cartilha de atuação nas ações regressivas previdenciárias” (p. 11), divulgada em 2014, por seu órgão especializado no estudo desta temática, o Núcleo de Estudos de Ações Regressivas Previdenciárias (NEARP).

No que se refere aos dispositivos que tutelam a responsabilidade civil e as relações securitárias na esfera privada, nos arts. 186, 187, 927, 934 e 768 do Código Civil, além de na

³³ Art. 120, Lei nº 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 *proporá* ação regressiva contra os responsáveis. (grifo nosso)

³⁴ Dentre os pesquisadores que defendem essa teoria, destacamos: Fernando Maciel (2013, p. 18), Sérgio Luís Ruivo Marques (1996, p. 481), Daniel Pulino (1996, p. 7-8), Miguel Horvath Júnior (2006, p. 442), Maria Auxiliadora Castro e Camargo (2012, p. 2-3), etc. Cirlene Zimmermann, por sua vez, defende que “tal entendimento é equivocado, pois a Autarquia Previdenciária Federal, na qualidade de ente pública da Administração indireta, deve respeito ao princípio da legalidade [...]. Desse modo, apenas com a previsão da propositura de ARA na Lei nº 8.213/91, publicada em 25/07/1991, é que os administrados sabem que podem sofrer tal sanção se não cumprirem à risca as normas de segurança e saúde do trabalhador [...]” (2010, p. 186).

súmula nº 188 do STF³⁵, destaca-se - considerando entretanto que o Estado figura como administrador das reservas geradas pelas contribuições sociais - que a relação jurídica previdenciária não pode simplesmente ser submetida, de maneira indiscriminada, às regras securitárias previstas no Direito Civil (SANCHEZ, 2009, p. 118); essas somente podem ser aplicadas nessas relações de maneira subsidiária e se compatíveis com as regras próprias do direito público e com as regras que regem as relações previdenciárias brasileiras, em especial aquelas previstas na Constituição Federal, nas Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 1991, e no Regulamento da Previdência Social - compatibilidade esta que será analisada no tópico a seguir.

Essa corrente igualmente defende a utilização da súmula nº 229 do STF, do art. 7º, XXVIII, CF, do art. 121 da Lei nº 8.213/91 e do art. 342 do Regulamento da Previdência Social, ³⁶ como forma de fundamentar legalmente a propositura das ações regressivas acidentárias. Todavia, esses dispositivos não têm como objeto a tutela da relação empregador-INSS, mas sim daquela formada por empregador-trabalhador. A súmula nº 229 foi editada pelo STF, em 1963, a fim de dirimir a controvérsia até então existente acerca da possibilidade de responsabilizar o empregador na esfera cível pelos danos causados a seus empregados, ou seja, sobre a possibilidade de o trabalhador acumular a indenização previdenciária com a reparação cível em razão das lesões suportadas diante da ocorrência de um acidente laboral. O art. 7º, XXVIII, CF, veio reforçar a súmula nº 229, STF, e ampliar a responsabilidade do empregador, que passou a ser obrigado a reparar civilmente os danos causados a seus empregados não apenas diante da conduta dolosa ou gravemente culposa, mas também

³⁵ Art. 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.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Art. 934. Aquele que ressarcir o dano causado por outrem pode reaver o que houver pago daquele por quem pagou, salvo se o causador do dano for descendente seu, absoluta ou relativamente incapaz.

Art. 768. O segurado perderá o direito à garantia se agravar intencionalmente o risco objeto do contrato.

Súmula nº 188, STF. O segurador tem ação regressiva contra o causador do dano, pelo que efetivamente pagou, até o limite previsto no contrato de seguro.

³⁶ Súmula nº 229, STF. A indenização acidentária não exclui a do direito comum, em caso de dolo ou culpa grave do empregador.

Art. 7º, CF. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXVIII. Seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa.

Art. 121, Lei nº 8.213/91. O pagamento, pela Previdência Social, das prestações por acidente do trabalho não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de outrem.

Art. 342, Regulamento da Previdência Social. O pagamento pela previdência social das prestações decorrentes do acidente a que se refere o art. 336 não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de terceiros.

quando se abrange qualquer grau de culpa. O *caput* do art. 7º, CF, é inequívoco ao mencionar: “São direitos dos *trabalhadores* [...]” (grifo nosso), logo, a tutela prevista nos incisos seguintes diz respeito apenas aos deveres que os empregadores têm em relação a seus empregados, e não ao INSS. Entendimento similar deve ser conferido à análise do art. 121 da Lei nº 8.213/91 e do art. 342 do Regulamento da Previdência Social, os quais têm o condão apenas de reiterar a responsabilidade civil que recai sobre o empregador, ainda que o seguro social já tenha concedido ao segurado as prestações a que tem direito.

Dessa forma, a análise da positivação das ações regressivas acidentárias se restringe ao estudo do art. 120 da Lei nº 8.213/91 e do art. 342 do Regulamento da Previdência Social, de forma que os demais dispositivos típicos do Direito Civil, em especial aqueles que regulam as relações privadas de responsabilidade civil e de seguro, podem ser aplicados ao caso em tela, contudo, com cautela e desde que adaptados ao caráter público e securitário inerente à demanda ora estudada, conforme se verá a seguir.

4.2.1.1 Legitimidade passiva: a ilegalidade das demandas propostas contra terceiros estranhos à relação laboral

Conforme demonstrado no tópico anterior, o art. 120 da Lei nº 8.213/91 é cristalino ao mencionar que as ARAs devem ser ajuizadas pelo INSS contra os *responsáveis pela segurança e saúde do trabalho*; é, pois, imprescindível para a propositura dessas ações o descumprimento das normas de proteção e segurança à saúde do trabalhador, bem como que o sinistro tenha ocorrido no ambiente laboral - ou, pelo menos, que seja decorrente da relação trabalhista, como nos casos dos acidentes *in itinere* ou ocorridos durante o intervalo intrajornada. Entretanto, apesar da expressa disposição legal nesse sentido, o INSS tem ajuizado essas ações regressivas contra terceiros estranhos às relações laborais, mais especificamente nos casos de acidentes de trânsito e que envolvem violência doméstica.

Notícia veiculada no site da AGU, em 09/11/2011 – “AGU e INSS protocolam em Brasília a 1ª ação regressiva contra causador de acidente de trânsito que gerou indenização da Previdência Social”³⁷

A Advocacia-Geral da União (AGU) e a Previdência Social estão cobrando a restituição de mais de R\$ 90 mil na primeira Ação Regressiva de Trânsito, ajuizada nesta quinta-feira (03/11), na Justiça Federal de Brasília. A partir de agora, todo infrator que causar acidente por negligência, ao cometer infração gravíssima, vai enfrentar processo judicial para ressarcir os valores pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a título de indenização e pensão para à família das vítimas. [...]

³⁷ Todas essas notícias foram veiculadas no sítio eletrônico da AGU, no campo “Notícias”.

O Advogado-Geral da União substituto, Fernando Luiz Albuquerque Faria explicou que é dever da AGU buscar reaver o prejuízo que o particular confere ao estado brasileiro por ato ilícito. "A ação é uma medida educativa para toda a sociedade brasileira demonstrando que somos responsáveis pelos os nossos atos, principalmente quando dirigimos de forma imprudente", informou.

Notícia veiculada no site da AGU, em 06/11/2013 – “AGU comprova culpa de motorista em acidente de trânsito e obtém ressarcimento ao INSS por benefícios pagos à família de vítima fatal”

A Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Procuradoria Federal no Rio Grande do Norte (PF/RN), da Procuradoria-Regional Federal da 5ª Região (PRF5) e da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE/INSS), comprovou, na Justiça, a culpa do empresário Andson Willan Alves da Silva, por imprudência, imperícia e negligência, em grave acidente de trânsito na cidade de Parnamirim/RN, que matou o trabalhador José Nilson da Rocha Xavier e, com isso, conseguiu o ressarcimento aos cofres do INSS dos valores pagos em benefícios sociais concedidos aos herdeiros da vítima. [...]

Em decorrência desse acidente, ocorrido por culpa exclusiva do motorista, o INSS concedeu prestação previdenciária aos herdeiros do acidentado, sem a existência de prévio custeio da mesma. Nesse cenário, os Procuradores Federais ajuizaram a Ação Regressiva Previdenciária nº 0004849-39.2012.4.05.8400, junto à 1ª Vara Federal de Natal.

Para o Procurador Federal Murillo Cesar de Mello Brandao Filho, um dos responsáveis pela atuação, "a ação regressiva de acidente de trânsito serve a duas finalidades distintas, porém complementares: a reparação do erário previdenciário, composto de recursos tão caros à sociedade, e a prevenção dos acidentes com a proteção da integridade física e a vida de um número imponderável de pessoas, sendo esta a mais relevante".

Notícia veiculada no site da AGU, em 08/08/2012 – “Maria da Penha, Presidente do INSS e Procuradores Federais participam de coletiva de imprensa”

Neste dia [07/08/2012] foi ajuizada a primeira Ação Regressiva de violência contra a mulher, no Tribunal Regional Federal da Primeira Região. O objetivo é cobrar de agressores, na Justiça, o valor das indenizações pagas a mulheres vítimas de violência.

Já estão sendo analisados vários casos para ver quais se encaixam no perfil das ações que visam receber de volta o que o Instituto paga em benefícios. Isso ocorre, por exemplo, quando a mulher agredida se torna incapaz para a profissão que exercia, necessitando assim de uma aposentadoria por invalidez.

Notícia veiculada no site da AGU, em 28/11/2012 – “Lajeado/RS: INSS ajuíza a 3ª ação contra agressor de mulher”

O presidente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Mauro Hauschild, o coordenador-geral de Matéria de Benefícios, Fernando Maciel, e a procuradora federal Francine Kreling ajuizaram, na sexta-feira (10), na Vara Federal do município de Lajeado, ação cobrando o ressarcimento da despesa com o pagamento da pensão por morte concedida ao casal de filhos de M. I.R.S. Ela foi assassinada pelo ex-marido em novembro de 2009.

O benefício com renda mensal de R\$ 685,81 deverá cessar somente em agosto de 2022, quando o último beneficiário completar a maioridade. A despesa do INSS na manutenção da pensão já está em R\$ 25 mil e até a cessação do pagamento chegará a aproximadamente a R\$ 90 mil. [...]

O ajuizamento, pelo INSS, de ações na Justiça para exigir a devolução do dinheiro pago com benefícios gerados em função de atos de violência doméstica contra as mulheres pode ser um primeiro passo para inibir as agressões contra elas. A ação ajuizada na sexta-feira é a primeira do estado e a terceira no país. No último dia 7, as duas primeiras ações foram ajuizadas pelo INSS, em Brasília. (ACS/RS)

Notícia veiculada no site da AGU, em 16/03/2015 – “AGU entra com ação regressiva por violência doméstica em SP”

A luta pelo combate à violência contra a mulher é também uma das metas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Na data em que é comemorado o Dia Internacional da Mulher (08/03), a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE/INSS) e a Procuradoria-Geral Federal (PGF), promoveram ajuizamento de oito ações regressivas em razão de atos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

A Advocacia-Geral da União (AGU) ajuizou, nesta semana, mais uma ação regressiva para combater a violência contra a mulher. Os procuradores federais querem reaver os valores gastos e que ainda serão pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com pensão por morte a dependente de segurada que foi assassinada pelo namorado em 2013.

Algumas dessas demandas, inclusive, já foram julgadas:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS EM DECORRÊNCIA DE ACIDENTE DE TRÂNSITO. [...] III - Nos termos dos arts. 120 e 121, da Lei n. 8.213/91, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS encontra-se legitimado a ajuizar ação regressiva contra os responsáveis pelos danos causados a terceiros, que, eventualmente, tenham auferido benefícios previdenciários dali decorrentes, desde que demonstrada a ocorrência do evento danoso, o nexo de causalidade entre este e o pagamento de tais benefícios, bem assim, a culpabilidade dos supostos responsáveis, como no caso. Precedentes. [...] (TRF – 1ª Região, Apelação Cível nº 0018727-64.1995.4.01.3800, 5ª Turma, Desembargador Relator Souza Prudente, Publicado em 14/10/2013)

CUIDA-SE de ação ordinária ajuizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS contra Arismar Brito Rodrigues pretendendo provimento jurisdicional para condenar o réu ao ressarcimento dos valores das prestações vencidas e vincendas a cargo do INSS, com incidência de juros e correção monetária a partir do evento danoso. Alega que o réu cometeu homicídio contra sua ex-companheira, Ana Grasiella de Oliveira, ensejando a concessão da pensão por morte nº 057.648.591-82 ao filho da vítima. O benefício foi concedido a partir de 05/02/2012, com renda mensal de R\$ 645,09, com estimativa de manutenção até 19/10/2030, quando o depoente completará 21 anos, projetando gastos na ordem de R\$ 156.947,75. [...] Ante o exposto, julgo procedentes os pedidos para, com fulcro no art. 269, I, do CPC, condenar o réu a arcar com a integralidade das prestações vencidas e vincendas a cargo do INSS [...]. (Justiça Federal do Distrito Federal, Processo nº 38828-65.2012.4.01.3400, 3ª Vara, Juiz Bruno César Bandeira Apolinário, Julgado em 23/08/2013)

O NEARP, em sua Cartilha divulgada em 2014, justifica a propositura dessa espécie de ação regressiva com base nos altos índices de acidentes automobilísticos e agressões domésticas contra a mulher. Nessas duas situações o desrespeito às normas de segurança e proteção à saúde do trabalhador, previstas principalmente na CLT e nas Normas Regulamentadoras do MTE, seria substituído pelo descumprimento das regras estipuladas no Código de Trânsito Nacional (Lei nº 9.503/97) e na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006)³⁸. Quanto aos casos de violência doméstica, não há necessidade de ajuizamento

³⁸ Para aplicação da Lei Maria da Penha a violência deve ter acontecido contra a mulher, no ambiente doméstico, familiar ou em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a

prévio de ação penal contra o agressor e, se esta demanda estiver em curso, não é preciso aguardar seu trânsito em julgado. É imprescindível, contudo, que o agressor não mais conviva com a vítima ou, nos casos de falecimento, com seus descendentes, como assim dispõe a Cartilha do NEARP (2014, p. 14).

Nesse sentido, a chefe da Divisão de Ações Prioritárias da PFE/INSS, Tatiana Antunes, afirmou que as ações regressivas são uma espécie de política pública de proteção aos direitos humanos, de forma que devem ser ajuizadas também em relação a outros crimes que atentem contra as minorias, dentre os quais se destacam aqueles decorrentes de racismo e homofobia que tiverem como vítimas segurados do INSS (MPS, 2014, p. 10-11). Reforçando essa tese, o Ministério da Previdência Social (2014, p. 8) já manifestou interesse em expandir, futuramente, essas demandas para todo e qualquer caso em que terceiros gerem danos incapacitantes aos segurados do INSS:

A intenção dos procuradores do INSS é que pouco a pouco a jurisprudência se torne comum nos tribunais e as pessoas se acostumem a pagar as indenizações quando causarem qualquer tipo de lesão ou morte que leve a um desembolso da Previdência. Para isso, usam as máquinas das 100 procuradorias do INSS espalhadas pelo País para selecionar os casos e as cidades mais estratégicas. O objetivo no futuro é que todo condenado criminalmente por agressão ou homicídio, em último caso, seja alvo de uma ação regressiva do INSS.

Não obstante a importância de se desenvolver ações preventivas desse tipo, o seguro social não pode simplesmente ignorar o texto legal e estender à sua previsão a situações que não tenham sido previamente estipuladas. Até mesmo porque o INSS se trata de uma autarquia federal, logo, como membro da Administração Pública indireta, somente pode agir quando houver expressa disposição legal nesse sentido, em respeito ao princípio da legalidade, que rege os atos administrativos públicos e se encontra previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Esta temática foi regulamentada pela Advocacia-Geral da União, por meio da Portaria PGF/INSS nº 06/2013:

Art. 4º Compreendem-se por atos ilícitos suscetíveis ao ajuizamento de ação regressiva os seguintes:

I - o descumprimento de normas de saúde e segurança do trabalho que resultar em acidente de trabalho;

II - o cometimento de crimes de trânsito na forma do Código de Trânsito Brasileiro;

III - o cometimento de ilícitos penais dolosos que resultarem em lesão corporal, morte ou perturbação funcional;

Parágrafo único. Consideram-se normas de saúde e segurança do trabalho, dentre outras, aquelas assim definidas na Consolidação das Leis do Trabalho, as normas

ofendida (art. 6º). As lesões, por sua vez, podem lhe causar morte, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial (art. 7º).

regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego, normas de segurança afetas à atividade econômica, normas de segurança relativas à produção e utilização de máquinas, equipamentos e produtos, além de outras que forem determinadas por autoridades locais ou que decorrerem de acordos ou convenções coletivas de trabalho.

Todavia, não pode uma simples Portaria, emitida pelo Procurador-Geral Federal em parceria com o Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, ampliar a aplicação de uma lei para situações que não foram por ela previstas; mais especificamente, se o art. 120 da Lei nº 8.213/91 aborda apenas os acidentes ocorridos na relação laboral, é defeso que uma simples portaria aplique esse dispositivo, por extrapolação, aos casos que envolvem acidentes de trânsito e violência doméstica. Ora, um ato administrativo ordinatório - emanado por um ente da administração pública indireta -, não pode ser utilizado para estender a aplicação de uma lei - preceito ditado pelo Legislativo, com força vinculante - a uma situação que não foi originalmente prevista. A conduta do INSS, ao ajuizar as ARAs nos casos que envolvem acidentes de trânsito e violência doméstica, não pode ser pautada apenas em ato normativo de aplicabilidade questionada, como o art. 4º da Portaria PGF/INSS nº 06/2013.

Com o intuito de positivar a propositura das ARAs nesses casos excepcionais, foi proposto em 2012 o Projeto de Lei nº 264, pelo senador Antônio Carlos Valadares, para alterar os arts. 120 e 121 da Lei nº 8.213/91, que passariam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 120. Caberá ação regressiva da Previdência Social contra os responsáveis por atos ilícitos que ocasionem a concessão de alguma prestação social, dentre as previstas no art. 18 desta Lei, nos casos de:

- I – acidentes de trabalho decorrentes de negligência quanto às normas de saúde e segurança indicadas para a proteção individual e coletiva dos trabalhadores;
- II – acidentes de trânsito decorrentes de infrações gravíssimas às normas de trânsito, assim definidas no Código de Trânsito Brasileiro;
- III – violência doméstica e familiar contra a mulher, assim definida na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

Art. 121. O pagamento, pela Previdência Social, das prestações sociais decorrentes dos atos ilícitos indicados no art. 120 não afasta a responsabilidade civil e administrativa da empresa ou do responsável pelo evento.

O Projeto de Lei nº 264/2012 teve como fundamento, basicamente, o alto índice de acidentes nesses setores e o caráter preventivo-pedagógico das ARAs, como se verifica na sua fundamentação e nos pareceres dados pela Comissão de Assuntos Sociais, dentre os quais se destaca o relatório proferido pelo senador Vital do Rêgo, que assim expõe:

Relativamente ao mérito, acreditamos, como o autor, que a aprovação do presente projeto de lei trará benefícios para a nossa sociedade, vez que representará mais um instrumento de combate à violência contra a mulher e aos ilícitos de trânsito.

Esse Projeto de Lei ainda se encontra em trâmite no Congresso Nacional, de forma que, por não haver previsão legal nesse sentido, bem como em respeito ao princípio constitucional da legalidade que rege as ações da Administração Pública, demonstra-se desprovida de fundamento legal a propositura das demandas regressivas acidentárias pelo INSS diante do agente causador de acidente automobilístico e do transgressor da Lei Maria da Penha. Assim como deve ser rechaçada a aplicação dos dispositivos civis típicos da responsabilidade civil e das relações securitárias nessas situações, pelos motivos já expostos no início deste capítulo.

Todavia, essa posição não pressupõe a impunidade daquele que cometeu um ato ilícito; nos casos já abordados, o motorista e o agressor devem reparar civilmente a vítima, tanto quanto aos danos morais como aos materiais; devem ser punidos na esfera penal; o motorista pode perder sua habilitação; e ao agressor pode ainda ser aplicada uma ordem de restrição em relação à ofendida.

4.2.2 *A incompatibilidade das ações regressivas acidentárias com o sistema previdenciário brasileiro*

Feitas as análises iniciais sobre a coerência terminológica, pretende-se abordar o art. 120 da Lei nº 8.213/91 de forma sistemática para verificar sua compatibilidade com o sistema previdenciário brasileiro, consubstanciado pelo Regime Geral do Seguro Social³⁹. Para abordar essas ideias, pretende-se utilizar como referencial a concepção de sistema apresentada por Wagner Balera e Thiago D'Ávila Fernandes (2015, p. 49, grifo nosso), pela qual:

A noção de sistema coincide com a de conjunto harmônico, ordenado e unitário de elementos reunidos em torno de certo conceito aglutinante, responsável por proporcionar coesão de todos os seus elementos. Cada sistema está inserido em ambiente próprio, formado por elementos, tendentes a atingir objetivo comum, que deverá se concretizar, por força de mecanismos adotados por ele próprio. Ressalte-se que, todo sistema é harmônico. Cada norma (princípio ou regra) deve ser interpretado, portanto, em harmonia com todo o sistema, em decorrência da necessidade de unidade do sistema, do seu caráter unitário.

Conforme já detalhado, o art. 120 em questão determina que a previdência social ajuíze ação regressiva acidentária contra os responsáveis pelo cumprimento das normas

³⁹ Para este estudo, entende-se sistema como conjunto de regimes previdenciários existentes no ordenamento jurídico brasileiro; enquanto os regimes são formados pelo conjunto de regras que determinam o funcionamento do seguro social, especificando-se sua forma de gestão, de filiação, de financiamento, etc. (MARTINEZ, 2015, p. 362-363). Quando se trata de previdência social, esses são divididos em: Regimes Próprios da Previdência Social e Regime Geral da Previdência Social; no presente trabalho, a análise do seguro social no Brasil será relacionada somente ao último.

padrão de segurança e higiene do trabalho, logo, sua abordagem não será feita apenas na esfera previdenciária, mas igualmente será realizada sob a óptica da responsabilidade civil. Isso considerando que essas demandas têm como fundamento os preceitos típicos do direito de regresso; entretanto, por se tratar de relação jurídica de natureza pública, devem ser analisadas com base nas regras e princípios gerais que regem a Administração Pública, como um todo, e as relações previdenciárias, em especial. Por conseguinte, o entendimento das ARAs não pode ser feito exclusivamente com base no direito de regresso civilista, pelo qual: “Aquele que ressarcir dano causado por outrem pode reaver o que houver pago daquele por quem pagou.” (art. 934, CC), sob pena de ferir a correlação estrutural e coerente que deve haver entre o art. 120, ora discutido, e o todo jurídico do qual faz parte.

Trata-se do direito de sub-rogação que o segurador tem contra o causador do dano, que lhe permite pleitear o ressarcimento do valor despendido com sua reparação, conforme previsto no art. 786, CC⁴⁰, e na súmula nº 188, STF⁴¹. Todavia, pelos motivos já explicitados, esse regulamento não pode ser aplicado de maneira discricionária nas relações previdenciárias, pois, de acordo com o *Codex* civilista⁴², para o seguro de pessoas - como no caso do seguro social - o segurador não pode se sub-rogar nos direitos e ações do segurado. Por essa razão, um seguro de vida privado, por exemplo, não pode cobrar regressivamente do responsável pelo sinistro, a indenização paga ao segurado incapacitado ou aos dependentes do segurado falecido.

Ademais, ainda que seja afastada a tese do seguro de pessoas anteriormente mencionada, não se pode falar em sub-rogação nas relações previdenciárias, pois essas são dotadas de particularidades distintas do seguro privado (KERBAUY, 2015, p. 126-128). Mais especificamente, na relação securitária privada, o segurado contrata um serviço para ampará-lo diante da concretização de eventual risco futuro. Diante da sua ocorrência, este segurado pode ter o dano reparado diretamente pelo causador do ato ilícito ou pela seguradora; trata-se, assim, de prestação alternativa, e não cumulativa. Por essa razão, se, por exemplo, um indivíduo tem seu veículo abalroado, seu conserto deverá ser feito pelo agente do sinistro, de modo que somente se ele se mantiver inerte este indivíduo acionará a seguradora, que realizará os reparos devidos e depois cobrará esse dispêndio, regressivamente, do real autor do dano. Desta forma, na sub-rogação, diante da negativa do causador da lesão em repará-la, a

⁴⁰ Art. 786, CC. Paga a indenização, o segurador sub-roga-se, nos limites do valor respectivo, nos direitos e ações que competirem ao segurado contra o autor do dano.

⁴¹ Súmula nº 188, STF. O segurador tem direito a ação regressiva contra o causador do dano, pelo que efetivamente pagou, até ao limite previsto no contrato de seguro.

⁴² Art. 800, CC. Nos seguros de pessoas, o segurador não pode sub-rogar-se nos direitos e ações do segurado, ou do beneficiário, contra o causador do sinistro.

seguradora age. Nas relações previdenciárias, contudo, por lei, a vítima deve ser amparada pelo empregador e pela autarquia previdenciária concomitantemente.⁴³ Apesar da percepção do benefício previdenciário pelo segurado, o empregador é obrigado a reparar o dano a ele causado na esfera cível⁴⁴, inclusive com possibilidade de pagamento de pensão mensal no valor da remuneração recebida pela vítima antes da ocorrência do sinistro. Logo, o empregador já terá cumprido com sua obrigação de reparar o dano, de forma que não há que se falar em cobrança regressiva do INSS tendo como base a sub-rogação prevista *Codex* civilista. Com base nesse argumento, pode ser afastada a aplicação, nessa seara, dos arts. 934 e 786, CC, além da súmula nº 188, STF.

A despeito do afastamento da aplicação da sub-rogação ao seguro social, a análise das ARAs deve ser aprofundada, haja vista sua expressa previsão nos textos normativos previdenciários. Observada sob essa perspectiva, a ação regressiva, em geral, tem como fundamento:

[...] o direito de uma pessoa (direito de regresso) de haver de outrem importância por si despendida ou paga no *cumprimento de obrigação, cuja responsabilidade direta e principal a ele pertencia*. A ação tem por objetivo reaver a soma despendida nessa reparação da pessoa cujo dano foi por ela, individualmente, causado. (Brasil, [2014b], grifo nosso)

Verificam-se, assim, claramente os traços da responsabilidade civil nesta definição; mais especificamente, pelo direito de regresso, aquele que ilicitamente causou lesões a terceiros é obrigado a repará-las. Ao aplicar esta noção ao objeto deste estudo, tem-se que esse direito de regresso se funda no cumprimento de obrigação por terceiros - no caso, o INSS - cuja responsabilidade direta e principal pertence ao causador do dano - o empregador. O dano, por sua vez, está relacionado ao valor despendido pela autarquia previdenciária para custear o benefício do segurado acidentado.

Conforme será demonstrado a seguir, essa lógica não pode ser aplicada às relações previdenciárias, pois a responsabilidade pelo cumprimento desta obrigação - pagamento da prestação previdenciária ao segurado acidentado - cabe ao INSS, e não ao empregador, de modo que não se pode afirmar que essa autarquia reparou dano que seria de responsabilidade de terceiros. As lesões que, por lei, devem ser reparadas pelo empregador são aquelas que

⁴³ Conforme demonstrado do “Capítulo 2 - Responsabilidade social na reparação do dano acidentário” e “Capítulo 3 - Responsabilidade civil aplicada ao empregador”.

⁴⁴ Conforme mencionado no tópico “6.1 Dano material” do terceiro capítulo, o empregador não apenas ressarcir o trabalhador e sua família pelos danos materiais emergentes, como também os compensa pelos danos morais e estéticos e, ainda, pode ser compelido a reparar os lucros cessantes por meio de pensionamento mensal até a cessação da incapacidade laboral do obreiro.

afetam diretamente o trabalhador, seja na sua esfera moral ou material, inclusive por meio de pagamento de pensionamento mensal até que a vítima recupere sua capacidade. Na previdência social brasileira não há qualquer estipulação de que o empregador deva custear o pagamento direto de algum segurado, ainda que tenha sido ele o responsável pela sua incapacidade laboral; ao empregador cabe apenas o financiamento indireto dessas prestações por meio das contribuições sociais, abordadas no segundo capítulo.

O INSS é uma autarquia federal que atua como órgão gestor do sistema previdenciário brasileiro, marcado pelo modelo de repartição, pelo qual um grupo de empresas e segurados em atividade contribui para um fundo que será utilizado para o custeio dos segurados em inatividade. A repartição é elemento típico não apenas do seguro social, como também das demais espécies securitárias, conforme afirma Luís Rodrigues Kerbauy (2015, p. 36): “A repartição é inerente ao mecanismo de seguro. Alguns poderão nunca incorrer no sinistro e outros experimentarão deste dissabor repetidas vezes. De toda forma, ainda que intermediadas pela seguradora, todos contribuirão para o alento daquele que foi alvo do infortúnio”.

Esse modelo de repartição é fundado no princípio da solidariedade - como ocorre com todas as espécies securitárias -, caracterizado, na previdência social brasileira, pelo risco social. Inclusive, a solidariedade do risco social adotado pelo sistema previdenciário brasileiro coaduna com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que preveem a construção de uma sociedade livre justa e solidária (art. 3º, I).

Através do princípio da solidariedade social, o Estado, utilizando vários instrumentos, distribui os efeitos econômicos das contingências entre o maior número de pessoas, com o que se efetiva o dever inescusável de prestação mútua diante da adversidade. A forma de solidariedade adotada por uma sociedade a tipifica. (HORVATH JUNIOR, 2006, p. 66).

O risco a ser socializado foi previsto em rol taxativo pela Constituição Federal (art. 201). Como já mencionado no segundo capítulo, tratam-se de eventualidades que incapacitam o segurado ao exercício das atividades laborais, seja por motivo de saúde, de recolhimento em prisão, de nascimento de um filho, de idade e demais outros. A proteção previdenciária tem como fundamento o evento incapacitante, sendo indiferente quem causou a lesão ao segurado, o qual é protegido, inclusive, nas situações de culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior. Dessa forma, deve ser rechaçada a argumentação de que o seguro social não pode cobrir o risco gerado pelo empregador porque, conforme demonstrado, a Carta Constitucional não faz qualquer restrição quanto ao agente causador do dano, apenas especifica em rol taxativo o fato - e não a pessoa - que deu causa à incapacidade do segurado.

Ademais, o custeio desse sistema securitário foi feito também pelo empregador. Conforme este ponto de vista, o modelo previdenciário de repartição adotado no Brasil pressupõe a existência de auxílio recíproco a fim de proteger os indivíduos desamparados em determinadas situações em que não consigam garantir o sustento próprio e da sua família. No caso da previdência, esse auxílio é prestado principalmente pelos segurados e pelos empregadores; é deles o ônus decorrente deste risco social, conforme previsto na Constituição Federal (art. 201 c/c art. 195, I, *a*, e II).

Entretanto, quando se trata de prestação previdenciária decorrente de acidentes do trabalho, esse risco social é minorado. Isso com base no entendimento de que é do empregador o ônus dos riscos decorrentes de sua atividade, de modo que se ele se beneficia com os lucros advindos da sua produção, igualmente deve custear as contribuições sociais que cobrem os riscos acidentários dela decorrentes. Isto é exatamente o que ocorre: quando se trata dos benefícios concedidos em razão de acidentes laborais, seu custeio se dá por meio do RAT, contribuição social paga exclusivamente pelo empregador; logo, o risco social inerente ao sistema previdenciário brasileiro, neste caso, é mitigado pelo risco profissional. Dessa forma, igualmente deve ser afastada a argumentação de que o ajuizamento das ARAs é devido, pois a sociedade não pode arcar com o ato ilícito do empregador porque, como já mencionado esse custo é socializado entre a própria classe patronal.

O empregador, mesmo não sendo o beneficiário das prestações previdenciárias, faz parte desta relação jurídica ao contribuir pecuniariamente para ela, de modo que feriria os princípios securitários básicos e traria insegurança a este vínculo a cobrança regressiva de tais valores como tem feito o INSS. Nesse sentido, expõe Helder Martinez Dal Col (2005, p. 326, grifo nosso):

A ação regressiva prevista no artigo 120 da Lei 8.213/91 é uma aberração jurídica sem precedentes, que desvirtua a ideia e o propósito do sistema de seguridade social erigido sob a égide da teoria do risco social. A persistir, estar-se-á convertendo a contribuição previdenciária em verdadeiro imposto. *O empregador será compelido a custear o sistema de indenização acidentária, mas não poderá beneficiar-se dele, exceto quando não tenha qualquer resquício de culpa para a eclosão do acidente.*

Considerando-se que o próprio empregador contribui - por meio do RAT - para o pagamento da indenização caso o risco “acidente do trabalho” se concretize, não há que se falar em cobrança regressiva diante do custeio dos danos decorrentes deste sinistro, pois o próprio empregador já arcou previamente com essa despesa ao contribuir para o seguro.⁴⁵

⁴⁵ Com base nessa concepção surgem duas teorias que criticam as ações regressivas acidentárias. A primeira delas considera essa cobrança uma espécie de *bis in idem*, haja vista o empregador já ter contribuído para o

Dessa característica decorre outra peculiaridade: nos seguros privados, em geral, o vínculo é duplo, formado pela seguradora e pelo segurado; já no seguro social essa conexão é triangular, composta pelo INSS, pelo segurado e pelo empregador⁴⁶, o primeiro atua como gestor do seguro; o segundo pode ser comparado ao segurado típico das relações privadas e o terceiro apenas auxilia no financiamento do fundo securitário. Esse papel atípico do empregador se justifica com base na teoria do risco empresarial e no art. 2º da CLT, pelos quais é seu dever arcar com os ônus decorrentes do desenvolvimento das suas atividades econômicas.

Ao conceder o benefício previdenciário ao trabalhador acidentado, a previdência social está apenas cumprindo seu dever, ou seja, exerce a função que lhe foi imposta constitucionalmente como órgão gestor do seguro social. Aqui, não há que se falar em cumprimento de obrigação cuja responsabilidade direta pertença ao empregador, isso porque o pagamento do benefício previdenciário ao segurado não é obrigação das empresas, mas sim do INSS; pensar ao contrário feriria toda a lógica de funcionamento do seguro social.

Dessa forma, o empregador é compelido a respeitar as normas de proteção labor-ambiental, de modo que, se assim não agir, pelos termos do art. 7º, XXVIII, CF, deverá arcar com o ônus do seu empreendimento e reparar todos os danos causados ao obreiro, sejam esses de ordem moral ou material, inclusive é obrigado a pagar pensão mensal ao trabalhador afastado das suas atividades laborais. Por isso, não se garante que, ao conceder o benefício ao segurado acidentado, o INSS estaria suportando o risco da atividade empresarial daquele que não fez cumprir as normas de proteção labor-ambiental. Primeiramente porque esse risco é sustentado pelo empregador que não apenas é responsabilizado civilmente perante o empregado, mas também é obrigado a pagar um seguro social justamente para proteger seus obreiros diante de um sinistro futuro. Essa contribuição social paga pelo empregador, inclusive, é significativamente ampliada diante da ocorrência dos acidentes laborais, quando se aumenta seu encargo. Em segundo lugar, porque o INSS atua como órgão gestor de um seguro, de forma que esta é sua função: garantir o amparo dos segurados diante da concretização do risco protegido.

para o custeio das prestações acidentárias concedidas pelo INSS. Wladimir Novaes Martinez, utilizando essa perspectiva, afirma que: “Realmente, constata-se inesperada duplicidade de responsabilidades defluentes do mesmo acontecimento gerador” (2011, p. 12). Em segundo lugar, ao permitir o ressarcimento do INSS em relação aos gastos despendidos com o pagamento das prestações previdenciárias, as contribuições sociais, que foram instituídas de forma vinculada ao custeio desses dispêndios, seriam transformadas em *impostos* (ZARZANA JÚNIOR, 2012, p. 243).

⁴⁶ Há, ainda, a atuação do Estado, mas que ocorre de maneira subsidiária, apenas diante de eventual insuficiência dos cofres previdenciários para fins de pagamento dos benefícios de prestação continuada, nos termos do art. 16 da Lei nº 8.212/1991.

A previdência social não pode ser caracterizada como um seguro nos moldes previstos no Código Civil, contudo é indiscutível que é requisito essencial ao bom funcionamento do INSS a observância de alguns princípios típicos securitários - obviamente adaptados às peculiaridades de um seguro de caráter público e social.

Também não é correto definir a previdência social, nos regimes básicos, como mera espécie de seguro, com natureza contratual, já que a previdência social é compulsória. Porém a sistemática, especialmente nos sistemas bismarckianos⁴⁷, como se verá, é muito similar ao seguro, à proporção que a clientela protegida verte contribuições com o intuito de resguardar-se contra alguns eventos. Paga-se o prêmio à seguradora, visando a cobertura de sinistros. Daí a denominação *seguro social* ser até hoje utilizada. Contudo, sua natureza jurídica não é contratual, pois é excluída por completo a vontade do segurado, sendo este filiado compulsoriamente. Não há qualquer pacto de vontades no seguro social, salvo pela figura do segurado facultativo. [...] Em verdade, a natureza dos regimes básicos previdenciários é *institucional* ou *estatutária*, já que o Estado, por meio de lei, utiliza-se de seu Poder de Império e cria a figura da vinculação automática ao sistema previdenciário, independentemente da vontade do beneficiário. (IBRAHIM, 2013, p. 28-29, grifo do autor).

Pelo exposto, ainda que não se possa aplicar na íntegra as regras do código civilista, o seguro social, como o próprio nome indica, tem alguns traços típicos das espécies securitárias. Essas diferenças decorrem principalmente do caráter compulsório e estatal dessa relação, de modo que não se pode afirmar que o empregador pagou pelo prêmio do seguro, pois as contribuições sociais, conforme já abordado, têm natureza jurídica tributária. Entretanto, o empregador, por ter pago, previamente essas contribuições sociais - que mantêm toda a estrutura financeira do seguro social - verteu sua contribuição para o sistema securitário, de forma que não lhe pode ser feita a cobrança regressiva diante da concretização do risco.

Dentre as características comuns às espécies securitárias, Sérgio Cavalieri Filho (2010, p. 436-442) afirma que são três os elementos essenciais que as compõem: o *risco*, a *mutualidade* e a *boa-fé*. “*Risco* é perigo, é possibilidade de dano decorrente de acontecimento futuro e possível, mas que não depende da vontade das partes.” (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 436). No que tange ao objeto deste estudo - o seguro social - os riscos, que se encontram previstos constitucionalmente (art. 201), já foram devidamente analisados. O segurador - seja público ou privado - garante esse risco que recai, respectivamente, sobre o contribuinte ou o segurado, caracterizando-se como uma espécie de avalista ou fiador dos prejuízos que deste risco podem decorrer.

⁴⁷ “No modelo bismarckiano, mais primitivo, a proteção não era universal, geralmente limitada aos trabalhadores, rigoroso financiamento por meio de contribuições sociais dos interessados (trabalhadores e empresas), além de restringir sua ação a determinadas necessidades sociais.” (IBRAHIM, 2013, p. 51).

Em razão dessas especificidades, o seguro é uma operação coletiva, de modo que “[...] de um lado estão inúmeras pessoas, reunidas por um processo de mutualismo, todas poupando pequenas quantias; do outro lado está o segurador, administrando essa poupança, por sua conta e risco, e destinando-a, quando preciso, àqueles que dela necessitam em razão de prejuízos.” (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 438). O *mutualismo*, então, está relacionado a comunidades submetidas aos mesmos riscos, que contribuem, reciprocamente, para reparar as consequências dos sinistros que, eventualmente, as possam atingir. No seguro social, fala-se em *solidariedade* - conforme já abordado anteriormente -, pela qual se reparte o risco da incapacidade laboral; todavia, quando esse risco decorre da convivência em sociedade, é denominado risco social e repartido por esta coletividade; por outro lado, se decorre da exploração da força do trabalho, trata-se do risco profissional, o qual é repartido pelos empregadores pelo pagamento da contribuição ao RAT.

Por fim, a *boa-fé* está relacionada à conduta honesta e transparente do segurado (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 440-441). Nesse caso, a boa-fé deve estar vinculada à relação securitária existente entre o empregador e o INSS, e não entre a relação laboral existente entre aquele e o segurado. Dessa forma, o empregador que descumpra as normas de proteção à saúde do trabalhador age de forma ilícita ao desrespeitar seu dever legal de caráter trabalhista, entretanto não se pode atestar que esse sujeito tenha rompido a boa-fé securitária porque, com esta conduta, não pretendeu romper com a lógica do seguro para receber a indenização dele decorrente; até mesmo porque o empregador não é o beneficiário da parcela a ser paga pelo INSS, mas sim, seu empregado.

Sob este ângulo, se houve um direito do trabalhador violado ilicitamente pelo empregador, é preciso considerar que ambos celebraram um contrato de seguro com o INSS, cujo objeto era a cobertura dos sinistros acidentários. Destarte, imputar ao empregador o pagamento do benefício específico de um empregado nada mais representaria do que um retorno a 1923, quando o empregador assim agia com o custeio de maneira direta de tais valores (MARTINEZ, 2015, p. 611). Ademais, se não é considerada quebra da boa-fé securitária quando o próprio trabalhador dá causa ao acidente que o feriu⁴⁸, por que assim seria considerado em relação ao empregador? Nesses casos, a boa-fé deve ser apurada com moderação, de modo a não perpetuar injustiças.

⁴⁸ Utilizando como analogia os seguros privados, entender a má-fé do empregador seria imputação semelhante à negativa de reparo ao veículo do motorista que colidiu seu automóvel por ter desrespeitado o sinal de “Pare”; o que não se concretiza na realidade securitária.

Para garantir a efetividade desse sistema, Cavalieri Filho afirma que deve haver um equilíbrio entre “risco” e “prêmio” (no caso previdenciário, substituído pelas contribuições sociais), sendo fundamental para sua manutenção o cálculo das probabilidades.

Através da estatística é possível saber, com grande aproximação, o número de ocorrências de determinados eventos em uma certa comunidade durante determinado espaço de tempo, de forma a permitir ao segurador calcular, mediante tabela de previsões, o volume provável de sinistros que irão ocorrer e o montante de indenizações que terão que ser pagas num determinado período futuro. Com base nesses cálculos de probabilidades ou atuariais, avalia-se o total de prêmios a serem rateados pelos segurados. (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 439).

Entendimento esse aplicado ao seguro social pelo pesquisador Adilson Sanchez (2009, p. 117):

Uma vez calculado atuarialmente uma alíquota de contribuição social específica para o custeio dos benefícios acidentários, o qual a maioria esmagadora das empresas deve suportar, é indene de dúvidas que as reservas para adimplemento das prestações foram apuradas levando-se em conta o fato de que existirão acidentes e suportá-los é consequência natural do risco da sua atividade como administrador do grupo.

Todavia, a despeito de o seguro social também ser regido por esse princípio do equilíbrio financeiro-atuarial, conforme abordado no segundo capítulo, sua execução prática é completamente viciada, principalmente em razão das falhas na gestão previdenciária e dos redirecionamentos de verbas permitidos por lei - renúncias, isenções, desvinculação de receitas, entre outros.

Em acordo com o exposto, a proteção social securitária tem como elementos fundamentais a existência de um grupo de pessoas capazes de, solidariamente, suportar um coeficiente determinado de risco. Nesse sentido, Wladimir Novaes Martinez (2015, p. 84) destaca:

O seguro social está construído em cima de uma ideia bastante simples: uma coletividade definida, clientela de benefícios protegidos, contribui com uma parte de seus rendimentos para a constituição de um fundo permanente, dinâmico, capaz de suportar encargos relativos aos riscos protegidos.

Dessa forma, o INSS não cumpre a obrigação que era inicialmente do empregador causador do dano, pois, ao conceder o benefício previdenciário ao segurado acidentado, age apenas de acordo com seu dever, com sua função primordial nos termos da Carta Constitucional e da legislação previdenciária. Acerca desta caracterização do agente a ser responsabilizado pela reparação do dano, Cavalieri Filho (2010, p. 3) afirma: “Sempre que quisermos saber quem é o responsável, teremos que identificar aquele a quem a lei imputou a

obrigação, porque ninguém poderá ser responsabilizado por nada sem ter violado dever jurídico preexistente.” Sob esse ângulo, por lei não é dever do empregador custear o benefício previdenciário concedido especificamente a um segurado, não há qualquer disposição legal nesse sentido, logo, não há porque lhe imputar tal tarefa.

O ato ilícito atribuído ao empregador, inclusive, deve ser analisado conforme a relação jurídica a que está submetido, de modo que não se pode falar em má-fé securitária se sua conduta não teve como intuito fraudar o seguro. Se houve desrespeito às normas de proteção e segurança à saúde do trabalhador, o empregador não pode sair impune, contudo as penalidades devem ser aplicadas na seara adequada, a saber: cível (reparação dos danos causados ao trabalhador), penal (imputações de Código Penal) e administrativa (multas e ações civis públicas). Nesse contexto, o real lesado é o trabalhador, que se vê abalado física e moralmente diante da ocorrência de um acidente laboral; todavia, o obreiro é devidamente recompensado pelo empregador, que, por lei (arts. 186, 187 e 927, CC), é obrigado a compensar os danos de ordem moral e estético, além de reparar os prejuízos materiais decorrentes dos danos emergentes, dos lucros cessantes e da perda de uma chance. No que tange especificamente à relação securitária, não havendo ato ilícito do empregador que, por meio de um nexo de causalidade, gere dano direto ao INSS, não há que se falar em responsabilidade civil e dever regressivo de indenizar.

Por fim, não bastasse a incompatibilidade das ARAs com as previsões previdenciárias e civis previstas no ordenamento jurídico brasileiro, deve-se considerar que não há qualquer previsão constitucional acerca da sua aplicabilidade. Como assim expõe José Eduardo Duarte Saad (2010, p. 794-796):

As regras constitucionais sobre o seguro contra o acidente do trabalho não fazem a menor alusão à possibilidade de a Previdência Social ajuizar ação regressiva contra o empresário que agiu com negligência no cumprimento da legislação regente à segurança e medicina do trabalho.

Assim, por meio desta interpretação sistemática, evidencia-se a contradição existente entre as ações regressivas acidentárias e o modelo de repartição adotado pelo sistema previdenciário brasileiro, fundado na solidariedade e na teoria do risco social - mitigado pelo risco profissional no caso dos acidentes laborais. Motivos esses que, *per si*, comprovam o conflito do art. 120 da Lei nº 8.213/91: com as regras e princípios gerais e específicos do seguro social, que se encontram na Constituição Federal, pelas Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 1991, e pelo Regulamento da Previdência Social; e da responsabilidade civil, em especial, positivados nos arts. 186, 187, 927, 934 e 768, além da súmula nº 188 do STF.

4.2.3 Validade do art. 120 da Lei nº 8.213/91

A coercibilidade de uma norma não exige apenas que sua previsão seja compatível com o ordenamento jurídico do qual ela faz parte, de forma que tão importante quanto sua interpretação sistemática é a análise de seus requisitos de validade. A respeito, os ensinamentos de Miguel Reale vinculam a validade do Direito a três requisitos indispensáveis para legitimar a obrigatoriedade do texto legal, a saber: validade formal, relacionada à *vigência* da norma “[...] emanada do poder competente, com obediência aos trâmites legais”; *efetividade* ou *eficácia* da norma, “em virtude da sua correspondência ao querer coletivo”, ou seja, da sua validade perante à sociedade; e, por fim, validade do seu “*fundamento* de ordem axiológica”.⁴⁹

O primeiro requisito está relacionado ao aspecto técnico-jurídico da norma, ou seja, à “[...] executoriedade compulsória de uma regra de direito, por haver preenchido os requisitos essenciais à sua feitura ou elaboração [...]”, condições relacionadas, basicamente, à observância do correto procedimento para a elaboração de uma lei, da competência específica para tutelar a matéria presente em seu objeto e da promulgação por órgão com legitimidade para tanto (REALE, 2010, p. 108). Especificamente, quanto ao art. 120, que impõe como dever da autarquia previdenciária a cobrança regressiva ora estudada, este dispositivo se encontra positivado na Lei Federal nº 8.213/91, decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Chefe do Executivo, como prevê o art. 22, XXIII, combinado com o art. 47, ambos da Constituição Federal.

Destarte, não há grandes considerações acerca da sua legitimidade e do procedimento utilizado para sua efetivação, de sorte que resta apenas a discussão acerca da competência do instrumento legal utilizado para tutelar essa matéria peculiar. Esse último aspecto gera controvérsias: há entendimento doutrinário⁵⁰ no sentido de que as ações regressivas acidentárias nada mais representam do que uma fonte adicional de custeio da seguridade

⁴⁹ Miguel Reale (2010, p. 115-116) analisa esses três aspectos que conferem validade à norma jurídica tendo como base a teoria tridimensional do direito, “pois a vigência se refere à *norma*; a eficiência se reporta ao *fato*; e o fundamento expressa sempre a exigência de um *valor*”. De acordo com a teoria tridimensional anteriormente mencionada e aprimorada por Reale, o Direito está relacionado a três fatores (fato, valor e norma), indissociáveis, que se implicam e se exigem reciprocamente por meio de uma interação dinâmica. Nesse sentido, “[...] onde quer que haja um fenômeno jurídico, há, sempre e necessariamente, um *fato* subjacente (fato econômico, geográfico, demográfico, de ordem técnica etc.); um *valor*, que confere determinada significação a esse fato, inclinando ou determinando a ação dos homens no sentido de atingir ou preservar certa finalidade ou objetivo; e, finalmente, uma *regra* ou *norma*, que representa a relação ou medida que integra um daqueles elementos aos outros, o fato ao valor” (REALE, 2010, p. 65, grifo nosso).

⁵⁰ Destaca-se o entendimento de Wladimir Novaes Martinez nesse sentido (2015, p. 616-617).

social, logo deveriam ter sido instituídas por meio de lei complementar, nos termos do art. 195, § 4º, combinado com o art. 154, I, ambos da Constituição Federal; entretanto, essas demandas foram positivadas pelo do art. 120 da Lei nº 8.213/91, de natureza ordinária; assim, esse dispositivo apresentaria vício formal e por esta razão violaria a Constituição Federal.

Todavia, a despeito de essas demandas acidentárias representarem um acréscimo aos cofres previdenciários, não podem ser caracterizadas como fonte adicional de custeio por não se tratar de nova contribuição social ou de majoração das contribuições já existentes. Conforme já mencionado anteriormente, as contribuições sociais são tributos, enquanto essas demandas são apenas ações judiciais propostas pelo INSS com o fim de cobrar regressivamente dos empregadores os gastos despendidos com os acidentes laborais a que eles deram causa. Diante de suas peculiaridades, essas ações têm apenas o poder de ressarcir os cofres públicos dos gastos tidos com as prestações previdenciárias, de modo que não há óbices para sua positivação por meio de lei ordinária.

Já o segundo requisito, é vinculado à eficácia ou à efetividade da norma⁵¹, de modo que seria efetiva uma lei cumprida pela sociedade, observada tanto por seus destinatários como pelos operadores do direito (REALE, 2010, p. 112-115). Assim, a vigência analisa a validade formal da lei junto ao plano normativo, enquanto a efetividade está relacionada à aplicação do texto legal na sociedade na qual se encontra inserido.

O direito autentico não é apenas declarado mas reconhecido, é vivido pela sociedade, como algo que se incorpora e se integra na sua maneira de conduzir-se. A regra de direito deve, por conseguinte, ser *formalmente válida e socialmente eficaz*. (REALE, 2010, p. 113, grifo do autor)

Em relação à validade social do art. 120 da Lei nº 8.213/91, este dispositivo tem se tornado mais efetivo na realidade social brasileira apenas a partir de 2007, porque, ainda que houvesse disposição legal expressa nesse sentido desde 1991, o INSS não tinha o hábito de ajuizar essas demandas; então, para garantir efetividade a este artigo, o Conselho Nacional da Previdência Social editou a Resolução nº 1.291/2007, que assim previa:

Art. 1º Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, por intermédio de sua Procuradoria Federal Especializada - INSS, que adote as medidas competentes para ampliar as proposituras de ações regressivas contra os empregadores considerados responsáveis por acidentes do trabalho, nos termos do

⁵¹ Reale utiliza o termo “eficácia ou efetividade” com o mesmo sentido, distinguindo ambos do “fundamento” da norma jurídica, ou seja, do fim objetivado pela regra de direito. Todavia, há uma parcela de doutrinários que diferencia efetividade de eficácia; consideram a primeira “fenômeno social de obediência às normas jurídicas” (sentido dado por Reale para efetividade ou eficácia) e a segunda, produção dos efeitos que se esperam obter com a efetividade do texto normativo (sentido dado por Reale ao fundamento da norma) (NADER, 2010, p. 102-104).

arts. 120 e 121 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a fim de tornar efetivo o ressarcimento dos gastos do INSS, priorizando as situações que envolvam empresas consideradas grandes causadoras de danos e aquelas causadoras de acidentes graves, dos quais tenham resultado a morte ou a invalidez dos segurados.

Parágrafo único. Para facilitar a instrução e o andamento dos processos, recomenda à Procuradoria Federal Especializada - INSS que discipline a utilização de prova colhida em autos de ações judiciais movidas pelo segurado ou herdeiros contra a empresa, bem como que avalie a possibilidade de celebração de convênio com o Poder Judiciário para uso de processo eletrônico.

A preocupação dos órgãos previdenciários com a efetividade das demandas regressivas se ampliou, e em 2008 a Coordenadoria-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal (AGU) estabeleceu, por meio da Portaria nº 03, que as ações regressivas acidentárias deveriam ser acompanhadas de forma prioritária pela autarquia previdenciária, inclusive com constante verificação do andamento processual. Com essa medida, foi dado destaque ao ajuizamento dessas demandas, que passaram a compor, em conjunto com outras ações, a política de recuperação de créditos proposta pela Procuradoria-Geral Federal. Tal política governamental surtiu efeito e, desde 2007, a propositura das ARAs vem crescendo exponencialmente, como afirma o Procurador Fernando Maciel, em notícia veiculada no *site* da AGU (“Legislação de vanguarda e a mudança de paradigma marcam a trajetória da AGU no ajuizamento de ações regressivas”), em 29/04/2014:

Maciel relata que alguns anos após a promulgação da Lei não havia uma atuação estratégica e proativa com relação à matéria. Segundo ele, em 2007, o Conselho Nacional de Previdência Social expediu a Resolução nº 1.291 recomendando ao INSS que intensificasse o ajuizamento de ações regressivas. No ano seguinte, a Procuradoria-Geral Federal (PGF) atribuiu um caráter prioritário dessas ações no âmbito do órgão, por meio da Portaria nº 03, de 27/08/2008. Por intermédio da Coordenação-Geral da Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB) da PGF foram designados procuradores específicos para trabalharem com a matéria. "Tivemos um crescimento vertiginoso de mais de 500% no ajuizamento de ações regressivas", relembra. Dados da CGCOB confirmam a elevação. A média de 16 novos processos por ano, registrada entre 1991 e 2007, passou para mais de 480 processos anuais entre 2008 e 2013. Atualmente, cerca de 3,6 mil estão em análise da Justiça Federal, incluindo o total de 353 novas ações ajuizadas nesta segunda-feira (28/4), quando a atuação é voltada ao Dia Mundial de Segurança e Saúde no Trabalho.

Todavia, determinada norma pode ser efetiva - aceita pelos aplicadores do direito e pela sociedade -, mas pode não alcançar os resultados sociais ou econômicos positivos a que se destina. Este terceiro requisito da validade é definido, por Reale (2010, p. 115), como o fundamento da norma jurídica, a qual deve “[...] visar à realização de valores ou fins essenciais ao homem e à coletividade [...]”, ou seja, a razão de existência da lei.⁵²

⁵² Pelo exposto, um dispositivo, por exemplo, pode conceder isenções tributárias a determinado setor industrial a fim de ampliar as contratações e movimentar o mercado de trabalho; essa lei pode ter sido emanada pelo poder

Esse entendimento é exaurido pelo art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto nº 4.657/1942), que assim dispõe: “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.” A própria legislação brasileira admite previsão expressa no sentido de que as normas jurídicas devem respeitar a finalidade específica do objeto tutelado. Nesse contexto, em relação ao fundamento do art. 120 da Lei nº 8.213/91, normalmente as ARAs são vinculadas às finalidades punitivo-ressarcitória e preventivo-pedagógica, as quais, na prática, não representam o mecanismo mais eficaz para alcançar tal fim, conforme será abordado a seguir.

Quanto ao bem comum, Alípio Silveira (1985, p. 19-23) o considera a base do Direito, o qual deve ser observado tanto no momento de sua criação pelo legislador como durante sua aplicação pelo operador jurídico. Importância sustentada pelo fato de que o bem comum não pode ser entendido como a soma dos interesses particulares, mas sim como a harmonização de valores essenciais à vivência humana com dignidade, tais como: a justiça, a liberdade, a paz social, a solidariedade, a segurança jurídica, etc.⁵³

No que tange à temática em debate, destaca-se a segurança jurídica, ou seja, a certeza de que as relações jurídicas respeitarão o texto legal - basicamente, o que Paulo Nader chama de “*um saber a que se ater*” -, acrescida da garantia de que a ordem jurídica contemplará os interesses fundamentais da sociedade (NADER, 2010, p. 64-65).⁵⁴ Essa segurança jurídica, no que tange às ações regressivas acidentárias, encontra-se atualmente abalada, pois tais demandas têm sido ajuizadas contra terceiros que não o empregador do obreiro acidentado, inclusive em situações desconexas dos acidentes laborais, claramente em desrespeito ao dispositivo objeto de estudo.⁵⁵ Assim, “[...] atenta contra o valor da segurança jurídica o magistrado que, no afã de dar a cada um o que é seu, dentro de uma relação jurídico-processual concreta, abandona o critério legal e julga conforme a sua consciência [...]” (NADER, 2010, p. 64).

competente, em estrita obediência aos trâmites legais; pode, ainda, ser efetiva, ou seja, pode ser que esse determinado setor, de fato, pague os tributos com algum desconto; contudo, existe a possibilidade de este texto normativo não alcançar sua finalidade, ou seja, não aumentar as contratações neste setor, de forma que carece de fundamento, afetando-se assim um dos requisitos de validade da obrigatoriedade desta lei.

⁵³ Apesar desta concepção, cabe ressaltar que a definição de bem comum, base do Direito, é variável conforme as diferentes filosofias jurídico-políticas; basicamente, o individualismo, o autoritarismo, a social-democracia e assim por diante possuem diferentes concepções sobre o bem comum (SILVEIRA, 1985, p. 20 e 28).

⁵⁴ Acerca deste tema Paulo Nader (2010, p. 64-65) entende a justiça e a segurança jurídica como “[...] os valores jurídicos fundamentais que, uma vez consagrados no ordenamento, dotam o Direito de um indispensável conteúdo ético.” Sendo que a justiça é considerada o bem maior que deve orientar a elaboração e a aplicação do Direito, porque uma vez alcançada uma norma substancialmente justa, não haverá afronta aos demais valores, como o bem comum, a liberdade, a paz social, etc. (NADER, 2010, p. 64-65).

⁵⁵ Basicamente nos casos que envolvem acidentes de trânsito e agressões tipificadas pela Lei Maria da Penha, conforme será abordado em tópico específico deste quarto capítulo.

Quanto às ações regressivas ajuizadas pelo INSS contra os empregadores, há previsão legal expressa nesse sentido, de modo que não se questiona a insegurança jurídica nesta situação. Contudo, essas demandas, na prática, não atingem toda a finalidade a que se propõem (conforme será analisado no próximo tópico), de forma que o não alcance dos objetivos sociais motivadores da ação legislativa deve induzir à revogação formal da norma, como afirma Paulo Nader (2010, p. 107).

Conclui-se, assim, que entendemos o art. 120 da Lei nº 8.213/91 como: I) Um dispositivo formalmente válido, pois não tem problemas de ordem técnico-jurídica, ou seja, sua vigência é plena; II) Socialmente válido, na medida em que, a partir de 2009, progressivamente passou a ser introduzido na realidade social brasileira, levando ao crescimento, de maneira exponencial, da propositura dessas demandas pela autarquia previdenciária; III) Entretanto, não cumpre o último requisito de validade inicialmente mencionado, haja vista não representar o melhor meio para alcançar a finalidade essencial para a qual foi instituída, conforme será demonstrado no tópico seguinte.

4.2.4 Finalidades das ações regressivas acidentárias

Tanto o INSS quanto os pesquisadores que defendem as ARAs justificam a propositura dessas demandas com base em duas finalidades centrais: seu caráter punitivo-ressarcitório e preventivo-pedagógico.⁵⁶

4.2.4.1 Finalidade punitivo-ressarcitória

O primeiro objetivo que as ações regressivas acidentárias pretendem alcançar está vinculado à punição dos empregadores que tenham descumprido as normas de segurança e proteção à saúde do trabalhador - objetivo explícito ou imediato - e ao ressarcimento dos cofres públicos diante dos gastos despendidos com os benefícios previdenciários concedidos aos trabalhadores acidentados - objetivo implícito ou mediato (MACIEL, 2013, p. 37-38). A maior parte dos textos já escritos sobre este instrumento jurídico tem como fundamento o fato

⁵⁶ Esse posicionamento da autarquia previdenciária pode ser confirmado pelas ideias divulgadas na “Cartilha de atuação nas ações regressivas previdenciárias” (BRASIL, 2014c). Quanto aos pesquisadores que mencionam essas finalidades, podem ser citados: Miguel Horvath Júnior (2006, p. 442-443), Daniel Pulino (1996, p. 7-8), Raimundo Simão de Melo (2010, p. 188), Fernando Maciel (2013, p. 37), Maria Auxiliadora Castro e Camargo (2012, p. 3), Cirlene Zimmermann (2010, p. 150 e 159), Marcelo Barroso Mendes (2009, p. 1 e 3), Júlio César de Oliveira (2011, p. 98), Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari (2011, p. 591), etc.

de que o empregador não pode ficar impune diante do cometimento de algum ato ilícito e que o simples pagamento do RAT, contribuição previdenciária que tem como destino a cobertura dos acidentes trabalhistas, não o exime da obrigação de responder pelo cuidado labor-ambiental. Como se verifica nos dizeres do Procurador do INSS, Daniel Pulino (1996, p. 7):

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

No entanto, esse pensamento deve ser afastado: o fato de defendermos a inaplicabilidade das ARAs na realidade social brasileira, não significa que o empregador tem o aval para agir em desrespeito à saúde do trabalhador. Wladimir Novaes Martinez (2015, p. 618) assim afirma: “Ninguém pretende elisão de responsabilidades, se configurada a negligência do empregador em face do texto constitucional. O desejável é que responda o ofendido pela ação deletéria, mas não ao INSS.”

Dessa forma, o mau empregador deve sim ser punido e severamente! Sofrerá um aumento em sua contribuição social, na medida em que o RAT é multiplicado pelo FAP, que varia proporcionalmente ao número e à gravidade de acidentes laborais ocorridos em uma empresa. O empregador deve ainda ser responsabilizado na esfera cível e responder por todas as lesões de ordem patrimonial, física e moral que tenham acometido o trabalhador e, nos casos de falecimento, seus dependentes. As empresas que desrespeitam o meio ambiente laboral igualmente devem ser penalizadas com multas aplicadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e podem ser obrigadas a reparar os danos coletivos gerados aos trabalhadores, por ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Trabalho.⁵⁷

A punição pode ainda transcender a esfera cível e administrativa e alcançar a seara penal: a Lei nº 8.213/91 prevê no seu § 3º do art. 19 que “[...] constitui contravenção penal, punível com multa, deixar a empresa de cumprir as normas de segurança e higiene do trabalho”, assim como o empregador pode ser penalizado, com fulcro no Código Penal, por expor a vida ou a saúde de outrem a perigo direto e iminente (art. 132), ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem (art. 129) ou até mesmo por homicídio, ainda que culposo (art. 121, §1º). Como forma de reforçar a repressão às infrações penais relacionadas aos acidentes do trabalho, a Secretaria de Segurança do Estado de São Paulo editou a Portaria DGP nº 31/1997, que dispõe sobre a atuação da Polícia Civil nas causas que ensejam criminalmente esse tipo de ocorrências (art. 4º). Tal texto normativo determina a instituição, pelos

⁵⁷ Matérias essas já abordadas de maneira mais detalhada nos capítulos anteriores.

departamentos de polícia da capital e do interior, de “[...] providências suficientes para que suas unidades possam bem atender às ocorrências acidentárias, bem como exercer rígida fiscalização acerca do cumprimento das normas procedimentais editadas com fundamento nesta Portaria.” (art.6º).

A empresa que desrespeita os direitos fundamentais do obreiro submetendo-o a condições análogas ao trabalho de escravo, pode ainda ter seu nome inserido na “Lista Suja” divulgada pelo Ministério do Trabalho e Emprego que, além de dar publicidade a esses estabelecimentos comerciais por meio de uma propaganda negativa, pode ser acessada pelos bancos e demais empresas antes da celebração de novos negócios.⁵⁸ Em vista desta ampla gama de possibilidades punitivas, é demasiadamente simplório afirmar que a não imputação do empregador ao pagamento regressivo dos valores despendidos com o INSS caracterizaria sua impunidade.

Quanto ao caráter ressarcitório, é comum a referência de que a sociedade, financiadora dos cofres previdenciários, não pode arcar com o ilícito cometido pelo empregador, pelo fato de o risco inerente ao seguro social não abranger o descumprimento do dever legal por parte das empresas. Reforçando esta teoria, afirma Marta Gueller (2012, p. 234):

No caso das ações regressivas, o terceiro lesado em decorrência da constatação da culpa *in vigilando* do empregador é toda a sociedade, por meio do INSS e do SUS, que arcam com a cobertura das prestações previdenciárias e com os serviços de saúde.

Marcelo Barroso Mendes (2009, p. 3) aperfeiçoa esse pensamento com o entendimento de que, em respeito aos critérios relativos ao equilíbrio financeiro-atuarial, as ARAs devem ser consideradas uma política pública previdenciária de financiamento. Todavia, justamente por meio deste equilíbrio financeiro e atuarial a ocorrência de um acidente laboral já foi computada previamente dentro dos riscos cobertos pelo seguro social, inclusive com fonte de custeio prévia estipulada para o financiamento dos benefícios decorrentes deste tipo de sinistro.

Ainda cabe mencionar que este não é um ônus arcado por toda a sociedade, mas apenas pelo empregador e pelos segurados da previdência social, conforme previsto

⁵⁸ Essa lista foi criada pela Portaria Interministerial 2/2011, de iniciativa da Secretaria de desenvolvimento humano e do Ministério do Trabalho e Emprego, e constava com mais de 500 nomes até o final de 2014, quando teve sua divulgação suspensa por liminar proferida em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc). Ocorre que, no início de 2015, com fundamento na Lei de Acesso à Informação, a ONG Repórter Brasil solicitou ao MTE dados sobre empregadores condenados administrativamente por exploração de trabalho em condições análogas à de escravo, durante o período de 2012 a 2014, e disponibilizou uma nova “lista suja”, criada com base em dados públicos, porém de iniciativa de uma Organização Não Governamental (SAKAMOTO, 2015).

constitucionalmente. Trata-se de um dispêndio assumido pelas próprias empresas e por aqueles que serão beneficiados pelo seguro social, neste último caso, como ocorre em toda e qualquer relação securitária. No que se refere, especificamente, aos acidentes laborais sofridos pelos trabalhadores, o fundo utilizado para a cobertura desses riscos é mantido por um rol de pessoas ainda mais restrito, composto apenas pelos empregadores, contribuintes do RAT, razão pela qual o risco social, neste caso, é substituído pelo risco empresarial, conforme já abordado em capítulo pretérito.

Independentemente da coletividade sobre a qual recaem tais gastos, essa concepção fere diretamente o princípio da igualdade previsto no art. 5º da Constituição Federal, uma vez que é desarrazoado e discricionário restringir o caráter ressarcitório somente aos empregadores. Mais especificamente, o art. 120 da Lei nº 8.213/91 é expresso ao mencionar que as demandas regressivas acidentárias serão ajuizadas somente contra os responsáveis pela segurança e proteção ao meio ambiente do trabalho, excluindo-se da abrangência deste instrumento punitivo os atos ilícitos cometidos por terceiros estranhos à relação laboral.

Salvo nas situações que envolvem caso fortuito ou força maior, o acidente tutelado pelo INSS sempre será causado por terceiros ou pelo próprio segurado, entretanto, nesses últimos casos não há qualquer argumento no sentido de que a sociedade não possa arcar com tais ônus. Destarte, entender de forma contrária seria criar uma anomalia jurídica por meio da qual os benefícios causados por caso fortuito ou força maior seriam custeados pelas contribuições sociais, enquanto os benefícios vinculados a incapacidade causada por terceiros deveriam ser arcados por meio de cobranças regressivas feitas aos agentes causadores do dano. Nesse sentido expõe o juiz federal da 4ª Região, Oscar Valente Cardoso (2013, p. 861):

Ainda, não há na legislação previdenciária distinção quanto à cobertura de benefícios, pois a admissão da ação regressiva significa que, implicitamente, as contribuições previdenciárias só cobrem benefícios gerados por fatos endógenos ao beneficiário ou decorrentes de força maior ou caso fortuito, enquanto os fatos exógenos causados por terceiro (acidentes de trabalho ou ilícitos penais) admitem o ressarcimento ao INSS dos valores gastos com a manutenção do benefício.

Destarte, a aplicação das ações regressivas acidentárias com fundamento em seu caráter ressarcitório fere plenamente os princípios constitucionais da igualdade e da razoabilidade. Se essa finalidade fosse, de fato, válida, o art. 120 da Lei nº 8.213/91 deveria ser aplicado a todo e qualquer cidadão, inclusive ao próprio empregado, caso fosse ele o responsável pelo acidente laboral. Inclusive, se aplicássemos a máxima de que os cofres públicos precisam ser ressarcidos dos gastos tidos com as prestações oferecidas aos cidadãos, então todos aqueles que causaram danos aos segurados do INSS deveriam ser obrigados a

ressarcir regressivamente a autarquia previdenciária. Na verdade, se esse argumento prevalecesse, tal ressarcimento também deveria ser aplicado aos demais setores públicos, como, por exemplo, na área da saúde⁵⁹.

Pelo exposto, ainda que essas demandas punam o empregador por afetar suas finanças e representem um acréscimo de valores aos cofres previdenciários, a finalidade punitivo-ressarcitória fere completamente o sistema previdenciário brasileiro, pelo qual uma coletividade pré-determinada contribui para a proteção de um rol de segurados submetidos a certos sinistros. Ademais, não se pode falar em punição do empregador se não é seu dever custear diretamente o benefício de um segurado acidentado; da mesma forma, não se pode falar em necessidade de ressarcimento dos cofres previdenciários, se, pelos princípios da fonte prévia de custeio e do equilíbrio financeiro e atuarial, já foram cobradas dos empregadores as contribuições necessárias para cobrir os riscos decorrentes da relação laboral. Dessa forma, o caráter punitivo-ressarcitório conferido às ARAs pode não representar uma finalidade válida dessas demandas.

4.2.4.2 Finalidade preventivo-pedagógica

Considerada a finalidade mais importante dessas demandas por seus defensores, esse caráter tem como desdobramento a concepção de que as ARAs têm sido uma medida pedagógica para o setor empresarial, que se vê incentivado a cumprir as normas de proteção à saúde do trabalhador sob pena de ter que arcar não somente com os danos morais e/ou materiais sofridos pelo obreiro, mas também com o financiamento do benefício previdenciário por ele recebido.⁶⁰ Por conseguinte, a finalidade preventiva das ARAs é consequência direta do seu caráter pedagógico. Nesse sentido, expõe Miguel Horvath Júnior (2002, p. 34-41):

A ação regressiva seria um instrumento para forçar o cumprimento das normas de segurança e higiene laboral, pois muitas vezes os empresários preferem não assumir a responsabilidade do risco e melhorar as condições do meio ambiente laboral, certos de que dificilmente sofrerão as consequências destes atos em face da ineficiência ou inoperância da máquina estatal em cobrar-lhes a sua cota de responsabilidade, sendo beneficiados por esta conjuntura estatal favorável.

⁵⁹ Dessa forma, se, por exemplo, um indivíduo que sofresse um acidente de trânsito fosse atendido pelo SUS, com base na ideia de que a coletividade não pode arcar com o ilícito de um particular e de que os cofres públicos precisam ser ressarcidos, o Estado deveria cobrar regressivamente os gastos médicos tidos com a recuperação desta vítima do motorista que, culposamente, tivesse causado o acidente.

⁶⁰ Ressalta-se que este caráter preventivo das ARAs é argumentado pelo INSS e pelos demais defensores dessas demandas apenas com fulcro na argumentação de que a partir do momento em que as finanças das empresas são afetadas, elas passarão a investir na proteção acidentária a fim de evitar punições futuras; contudo, ainda não se tem notícia da realização de pesquisas empíricas para comprovar se, de fato, as empresas condenadas por essas ações têm deixado de reiterar nas condutas lesivas à saúde do trabalhador.

Complementa esse raciocínio o Procurador do INSS Fernando Maciel (2013, p. 38):

Ao contrário das funções reparatória e punitiva, que apresentam uma eficácia retrospectiva, pois incidem sobre fatos ocorridos no passado, a função preventiva possui uma eficácia prospectiva, pois visa a evitar o cometimento de ilícitos e, por consequência, danos que possam acontecer no futuro.

Partilhando das mesmas ideias de Fernando Maciel, Sérgio Mascarenhas Brandão (2007, p. 305-307) argumenta:

Não é demais repetir que o principal objetivo a ser buscado na legislação de proteção ao trabalho é garantir a integridade psicofísica do empregado. [...] Em sendo assim, a conduta ideal a ser buscada no ambiente de trabalho deveria estar voltada para a adoção de medidas profiláticas destinadas a evitar que o próprio infortúnio viesse a ocorrer [...]. Dentro dessa linha de argumentação, assume especial relevo a ação regressiva decorrente do acidente do trabalho, a cargo do órgão previdenciário.

Todavia, ainda que se considere o abalo financeiro gerado pelas ARAs nas empresas, o efeito preventivo decorrente desta demanda é completamente mitigado; isso porque para que essas ações sejam ajuizadas é imprescindível a ocorrência de, pelo menos, um acidente laboral. Para que esse efeito seja realmente alcançado é necessário que tais demandas abalem significativamente os cofres das empresas, logo, considerando a importância do valor a ser cobrado, pode-se afirmar que a efetividade dessas ações depende da cobrança reiterada de pequenas quantias (decorrentes de lesões de pequena monta) ou do ressarcimento de altos valores, geralmente referentes a pensão por morte (concedida diante do falecimento do trabalhador) ou a aposentadoria por invalidez (que pressupõe a ocorrência de uma lesão de natureza grave à saúde do obreiro).⁶¹

Dessa forma, tal finalidade preventiva resta abalada quando é requisito para a concretização da ARA a perda da vida ou o abalo à saúde do trabalhador. Nesse sentido, destaca-se a ação regressiva coletiva, ajuizada pelo INSS contra um frigorífero⁶² (Processo nº 5054054-96.2012.404.7100, Justiça Federal de Porto Alegre/RS), que requereu o ressarcimento de mais de 100 benefícios acidentários concedidos a seus trabalhadores por lesões desenvolvidas em razão de esforço repetitivo nos membros superiores. Ora, como falar em finalidade preventiva desta demanda, se 100 acidentes de trabalho já haviam ocorrido? Nesse caso, pode-se até afirmar que a ação regressiva atuaria de maneira preventiva em

⁶¹ Isso porque a condenação de uma grande empresa ao ressarcimento de poucos meses de afastamento de um empregado, por exemplo, não abalará significativamente as suas finanças, de modo que restará minorado este caráter preventivo-pedagógico.

⁶² Demanda mencionada na Introdução deste estudo.

relação aos eventos futuros que poderiam recair sobre os demais obreiros deste frigorífero, mas essa proteção não seria mais eficaz se a introdução das medidas de salubridade laboral tivesse sido fiscalizada pelo Estado, com a respectiva aplicação das repreensões devidas⁶³? Em situações como essas, a saúde do trabalhador será, de fato, protegida diante de ações, *a priori*, principalmente concretizadas por fiscalizações realizadas pelos Auditores-Fiscais vinculados ao MTE. Se o Estado tivesse cumprido seu dever de fiscalização e repreensão, com a aplicação de multas elevadas, o ajuizamento de ações civis públicas e até a interdição do estabelecimento, provavelmente a saúde desses cem trabalhadores teria sido poupada.

As reais medidas profiláticas, que afetam financeiramente os empregadores e pedagogicamente os incentivam a investir em prevenção, são as ações promovidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelo Ministério Público do Trabalho. O primeiro atua por obra dos auditores, que fiscalizam o ambiente laboral e, se constatarem irregularidades, lavram o respectivo auto de infração e aplicam a devida multa. Acerca desta temática, conforme já mencionado no primeiro capítulo, não apenas a atuação fiscalizatória estatal deve ser mais efetiva como também deve haver uma reformulação das normas que quantificam as multas para aumentar seus valores, os quais atualmente são irrisórios diante de sua finalidade punitiva e preventiva.

Esse controle *a priori* ocorre igualmente quando se trata de interdição do estabelecimento ou embargo de obras, ações de competência do MTE, mediante suas Delegacias Regionais do Trabalho, as quais tem o dever de interromper, total ou parcialmente, o funcionamento de estabelecimentos ou a continuidade de obras que apresentem risco à vida ou à saúde do trabalhador. Já o MPT, ao encontrar alguma irregularidade, pode instaurar inquérito civil para apurá-la, de modo que, se constatado descumprimento do dever legal, pode ser celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta para sanar a ilicitude, sob pena de aplicação de multa e propositura de ação civil pública diante de seu descumprimento.

Essas ações governamentais, sem afetar qualquer trabalhador e sob pena de sanção pecuniária, pretendem incentivar as empresas a cumprir as normas de segurança e proteção labor-ambiental. Por essa razão, pode-se afirmar que essas condutas realmente possuem eficácia relativa a fatos futuros, haja vista prescindirem de qualquer dano à saúde do trabalhador para se concretizarem, de forma que alcançam efetivamente a finalidade preventivo-pedagógica que se torna mitigada nas ações regressivas acidentárias.

⁶³ Acerca dessas práticas de proteção e segurança no meio ambiente laboral e das formas de fiscalização e repressão estatal, conferir o tópico “6 Formas de proteção ao meio ambiente laboral” do primeiro capítulo desta pesquisa.

Ademais, as verbas arrecadadas pela atuação do MTE e do MPT são investidas nos próprios trabalhadores, já que são destinadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos ou revestidas em ações sociais que beneficiam a comunidade. Logo, o caráter social dessa atuação estatal é reforçado diante do investimento do valor arrecadado na própria sociedade. Já o montante auferido pelas ações regressivas apenas é devolvido aos cofres previdenciários. Nesse sentido, cabe destacar que há previsão constitucional acerca da estipulação da fonte de custeio previamente à criação do benefício, bem como as relações previdenciárias, em razão de seu caráter securitário, deveriam ser regidas pelo princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. Destarte, o valor arrecadado pela autarquia previdenciária deveria ser suficiente para cobrir as despesas com os benefícios concedidos e os serviços prestados aos segurados. Contudo, conforme demonstrado no segundo capítulo, o seguro social no Brasil sofre há anos com a má-gestão e o desvio legal de verbas, de forma que as ações regressivas, em vez de terem sua arrecadação de fato revertida aos cuidados do trabalhador, apenas aumentam o fundo previdenciário.

A finalidade preventiva das ARAs, então, poderia ser parcialmente alcançada se o valor arrecadado com essas demandas fosse destinado a um fundo específico a ser utilizado para ações de proteção e recuperação da saúde do trabalhador, tais como: desenvolvimento de programas e campanhas de redução dos riscos laborais; ampliação dos estudos e das pesquisas na área de saúde do trabalhador; criação de serviços públicos de consultorias a empresas, em parceria com os Ministérios, a fim de incentivar a instauração de programas próprios de proteção à saúde do trabalhador, tanto na esfera coletiva, como na individual; facilitação de crédito para as empresas que queiram investir em saúde do trabalhador; etc. Dentre essas medidas, Marta Gueller (2012, p. 238) cita a possibilidade de utilização dessas verbas para criação de um Centro de Reabilitação Profissional específico para os cuidados de recuperação e reintegração dos acidentados ao mercado de trabalho. Uma postura como esta talvez propiciasse o alcance, pelo menos parcialmente⁶⁴, da finalidade preventivo-pedagógica das ARAs, talvez até as elevando ao patamar de política pública de proteção à salubridade do meio ambiente laboral, como sugere a Procuradora do INSS, Cirlene Zimmermann (2010, p. 229-234).

Todavia, é importante ressaltar, que ainda que o valor arrecadado pelas ARAs fosse destinado a um fundo específico de proteção ao trabalhador, pelos motivos anteriormente

⁶⁴ Fala-se em alcance parcial desta finalidade, pois o primeiro problema apresentado continuaria a persistir: a propositura da ARA exige que tenha ocorrido pelo menos um acidente laboral ou doença ocupacional, de modo que se mostra necessário o abalo da vida e da saúde de alguns trabalhadores para sua concretização.

abordados, este instituto continuaria sendo contrário ao ordenamento jurídico do qual faz parte, em especial ao sistema previdenciário brasileiro e aos preceitos basilares da responsabilidade civil. De sorte que não pode o INSS, por livre vontade, inovar quanto ao disposto no ordenamento jurídico como um todo, sob pena de ferir as regras e princípios previstos no sistema previdenciário, na legislação civilista e, principalmente, na Carta Constitucional.

Pelo exposto, conclui-se que a real proteção conferida ao trabalhador exige que os agentes causadores dos danos sejam atacados e reprimidos *a priori*; de modo que não é suficiente, para tanto, a repreensão das consequências após a concretização do sinistro e, conseqüentemente, da lesão à saúde do obreiro, como ocorre com as ações regressivas acidentárias. Dessa forma, assim como em relação ao caráter punitivo-ressarcitório, pode-se afirmar que as ações regressivas acidentárias não são o melhor instrumento para alcançar a finalidade pedagógica ao empregador que desrespeita as normas de salubridade labor-ambiental e preventiva de danos à saúde do trabalhador.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Carta Constitucional de 1988 não apenas ampliou o rol de direitos garantidos aos cidadãos, como também trouxe significativas mudanças nas relações previdenciárias até então existentes no Brasil. Pela primeira vez na história brasileira houve significativa proteção constitucional aos riscos assegurados pelo seguro social. Diante dessas mudanças, em 1990 - pela Lei nº 8.029/1990 - foi criada uma autarquia com o intuito de gerir este novo sistema previdenciário, denominada Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O sistema previdenciário brasileiro sustenta-se por meio das contribuições sociais pagas obrigatoriamente por um grupo de pessoas estipulado em lei¹, sejam essas cobertas ou não pelos riscos do seguro. Tais contribuições sociais são uma espécie de tributo destinado a um fundo específico, utilizado para custear os benefícios concedidos e os serviços prestados aos segurados. Essas características demonstram o modelo de repartição adotado pela previdência, fundado na solidariedade e na partilha do risco social. A solidariedade é o elemento essencial para manutenção do modelo de repartição em qualquer sistema previdenciário e, no Brasil, ela ocorre principalmente entre as gerações: o montante arrecado pela contribuição dos ativos é utilizado para custear as prestações concedidas aos inativos.

As prestações, por sua vez, são instituídas quando se concretiza o risco coberto pelo seguro social, ou seja, a incapacidade laboral gerada por uma das situações previstas no rol taxativo do art. 201 da Constituição Federal. Com base na argumentação anteriormente desenvolvida, pode-se afirmar que este risco é repartido entre a sociedade, de modo que a previdência se submete à teoria do risco social. Dentre as situações cobertas pela previdência destacam-se aquelas decorrentes dos acidentes laborais, cujo custeio advém de uma contribuição social específica paga exclusivamente pelos empregadores. Trata-se do RAT - Riscos Ambientais do Trabalho -, que substituiu o antigo SAT - Seguro de Acidente do Trabalho -, tributo com alíquota variável conforme o grau de risco da atividade preponderante desenvolvida pela empresa, de forma que quanto maior for a probabilidade de dano à saúde do trabalhador, maior será o valor pago, e vice-versa. Essa contribuição pode ser reduzida ou majorada conforme a frequência, a gravidade e o custo para os cofres previdenciários dos acidentes laborais constatados, por meio do FAP - Fator Acidentário de Prevenção. Pelo exposto, percebe-se que quando se trata de acidentes laborais, o ônus decorrente do custeio

¹ Art. 195 da CF e art. 11 da Lei nº 8.213/1991, que instituiu, dentre outros, o plano de custeio da Seguridade Social.

das prestações previdenciárias recai sobre o empregador, de modo que a teoria do risco social se torna mitigada em razão da teoria do risco profissional.

Todavia, no que tange ao custeio de uma maneira geral, seja esse feito pela sociedade ou somente pelo empregador, alguns princípios fundamentais previstos na Constituição Federal são desrespeitados, gerando-se, dessa forma, graves problemas aos cofres previdenciários. Dentre esses se destaca o equilíbrio financeiro e atuarial que, se colocado corretamente em prática, deveria permitir que o valor arrecadado pelo INSS fosse suficiente para suprir os gastos com as prestações concedidas aos segurados. Entretanto, essa correlação é difícil de ser concretizada, já que exige a realização de pesquisas sociais e econômicas e a elaboração de cálculos complexos, levando-se em consideração questões como taxa de contribuição, probabilidade de concretização do risco, expectativa de vida da população, taxa de natalidade, entre outros, sem contar a influência de questões laborais, como a alta taxa de desemprego e de informalidade e a flexibilização das relações laborais.

No Brasil, contudo, o INSS geralmente atua apenas com a demonstração anual da receita e dos gastos, muitas vezes até mesmo de maneira confusa e obscura, como ocorre em relação à arrecadação decorrente do RAT e ao custeio dos benefícios acidentários. Desta forma, não há, no regime previdenciário brasileiro - ou, pelo menos, não é divulgada pela Administração Pública -, uma elaboração orçamentária pautada, de fato, na análise técnica do equilíbrio financeiro e atuarial que deveria existir quanto às contas previdenciárias, mas apenas um balanço de receitas e despesas. A esse fator, somam-se os incentivos conferidos pela autarquia previdenciária à cota patronal a ser paga por alguns setores, a fim de estimular a economia e o mercado de trabalho, ou, ainda, o gasto com os benefícios dos rurais que, até a Emenda Constitucional nº 20/1998, não precisavam comprovar o devido tempo de contribuição, mas apenas o período de serviço. Ações essas que, a despeito da sua importância, não tiveram uma contrapartida financeira por parte do Estado, o que contribuiu para o déficit nos cofres previdenciários.

Percebe-se, dessa forma, que o grande problema das finanças do seguro social no Brasil é decorrente da sua gestão, que apresenta falhas técnicas na elaboração do seu orçamento e permite o redirecionamento de verbas por meio de isenções, renúncias e demais ações do tipo. Trata-se de um problema antigo: ainda que em graus diferentes, desde o início da previdência social brasileira, com a Lei Eloy Chaves (1923), até o atual sistema instituído pela Constituição Federal (1988), nos deparamos com deficiências quanto à sua gestão, falta de técnica e utilização de recursos para áreas distintas do amparo ao trabalhador incapacitado. A despeito da omissão governamental, a autarquia previdenciária não promove ações efetivas

a fim de sanar suas falhas organizacionais e concretizar o almejado equilíbrio orçamentário; ao contrário, busca solucionar esse suposto déficit onerando ainda mais a sociedade, com aumento das contribuições sociais e com a imputação de demais ônus, como a cobrança regressiva dos valores despendidos com algumas prestações previdenciárias.

Esta cobrança tem como fundamento o art. 120 da Lei nº 8.213/1991, que impõe ao INSS o dever de ajuizar ações regressivas contra os responsáveis pelo cumprimento das normas de segurança e higiene labor-ambiental que assim não agiram, causando um acidente incapacitante a determinado segurado. Trata-se de demanda com natureza jurídica híbrida, dotada de particularidades típicas das relações trabalhistas e civis; todavia identificou-se, nesta pesquisa, a preponderância dos traços típicos da responsabilidade civil, em especial atinentes ao direito de regresso, porém subordinados aos princípios basilares que regem a Administração Pública, haja vista se tratar de ação proposta por uma autarquia. Assim, em razão de se destacar o caráter da responsabilidade civil em sua natureza jurídica, é da Justiça Federal a competência para seu ajuizamento e processamento, com fulcro no art. 190, I, CF. Bem como, pelo mesmo motivo, deve-se aplicar a essas demandas o prazo prescricional civilista de três anos, como previsto no art. 206, §3º, V, CC.

Em razão da inexistência de regulamentação das ARAs, além da manifestação anteriormente apresentada acerca da competência e da prescrição, demonstra-se com o entendimento alcançado por esta pesquisa que outros pontos, igualmente, são controversos. Primeiramente, o ônus probatório acerca da conduta culposa do empregador, é da autarquia previdenciária, nos termos do art. 333, CPC, por ter sido ela a responsável pela propositura dessas ações e em razão de não se tratar de parte hipossuficiente no processo. A responsabilidade do empregador, por sua vez, deve ser subjetiva, sendo imprescindível para o ajuizamento das ARAs que ele tenha agido com dolo ou culpa na sua conduta, ainda que envolva as situações do parágrafo único do art. 927, CC: atividades de risco ou demais casos de reparação fundada na responsabilidade objetiva previstos em lei. Em relação aos pedidos, deve ser afastada a constituição de capital, requerida pelo INSS com fundamento no art. 475-Q, CPC, e na súmula 313, STJ, por não se tratar de verba alimentar, mas sim indenizatória. Finalizando a análise de alguns dos aspectos materiais e processuais controversos acerca deste instituto, destaca-se a punição aplicada às micro e pequenas empresas, que deve ser mais branda, em razão do art. 170, IX, e do art. 179, ambos da Constituição Federal; basicamente, das dificuldades enfrentadas por esses estabelecimentos na concorrência empresarial decorre a necessidade de lhes conferir tratamento diferenciado, punindo-os, porém, de forma mais amena, em valores menores ou com parcelamento do montante devido.

Especificamente quanto às hipóteses de ajuizamento das ARAs, diante da exigência de uma conduta culposa por iniciativa do responsável pela salubridade do meio ambiente do trabalho, com base no posicionamento adotado nesta pesquisa, entende-se pela necessidade da existência de um vínculo trabalhista - e não necessariamente empregatício - entre o sujeito passivo da demanda regressiva e o segurado acidentado. Justamente por essa razão, são ilegais as ações ajuizadas pela autarquia previdenciária nos casos que envolvem violência doméstica, enquadrada na Lei Maria da Penha, e acidentes de trânsito. Nessas situações, a despeito da importância de penalizar o agente agressor - o que, inclusive, já ocorre nas esferas cível, penal e administrativa -, não se pode aplicar a punição decorrente das ARAs, pois, ainda que a vítima seja segurada do INSS, não se trata de acidente causado por aquele que teria a obrigação de cuidar da salubridade do meio ambiente laboral. Dessa forma, em razão de ser uma autarquia, o INSS deve obediência ao princípio da legalidade, de modo que não pode agir se não houver expressa previsão legal neste sentido.

Entretanto, ainda que se considere o ajuizamento dessas demandas nos casos que envolvem relações trabalhistas, há que se questionar sua legitimidade, pelo fato de serem tuteladas por dispositivo que entra em conflito com as normas constitucionais, com os preceitos básicos da responsabilidade civil e com o ordenamento jurídico que tutela as relações previdenciárias, em especial as Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 1991, e o Regulamento da Previdência Social. Com base nestas perspectivas, as ações regressivas, de maneira geral, têm como fundamento o direito de uma pessoa de cobrar de outrem determinada quantia que tenha despendido para cumprir obrigação cuja responsabilidade a este terceiro pertencia. Ocorre que o encargo quanto à concessão da prestação previdenciária ao segurado acidentado é do INSS, de forma que não importa quem tenha dado causa ao sinistro; isso, considerando-se que a autarquia previdenciária oferece cobertura do risco integral, bastando, para tanto, a concretização de uma das situações previstas no art. 201, CF. Logo, a propositura das ações regressivas acidentárias pela autarquia previdenciária nada mais representa do que a terceirização das obrigações do Estado ao particular

Ao empregador cabe apenas custear as contribuições sociais, seja por meio da cota patronal, destinada ao custeio das prestações em geral, ou do RAT, cuja cobrança foi estipulada para cobrir os gastos com os acidentes laborais. Por conseguinte, se o empregador, apesar de não ser o beneficiário da cobertura oferecida, contribui mensalmente para o seguro em questão, não há que se falar em cobrança regressiva quando ele é o causador do infortúnio. Isso porque tal cobrança representa um *bis in idem*, ou seja, ainda que o empregador tenha causado culposamente danos ao segurado, tal cobrança fere a lógica securitária, uma vez que,

em respeito ao princípio da solidariedade, ele já contribuiu para a manutenção da relação decorrente do seguro social.

O art. 7º, XXVIII, CF, combinado com os arts. 186, 187 e 927, CC, permite que o benefício previdenciário possa ser acumulado com a responsabilização do empregador na esfera cível, quando ele, por meio de um ato ilícito, causar lesões de ordem material ou moral a seus trabalhadores. Logo, independentemente do acionamento do INSS pelo segurado, o empregador deve reparar os danos a ele causados, inclusive com o pagamento de um pensionamento mensal no exato valor de sua remuneração. Assim, não há que se falar em sub-rogação da autarquia previdenciária em relação ao pagamento das verbas alimentares ao segurado, uma vez que o empregador já paga esses valores. Considerar pertinentes as ações regressivas acidentárias seria imputar ao empregador o pagamento das contribuições sociais que custeiam o seguro social - cota patronal e RAT -, a reparação dos danos causados ao segurado acidentado e o pagamento regressivo ao INSS dos valores decorrentes das prestações previdenciárias concedidas. Tendo-se em vista que o empregador já arca com as contribuições sociais e com a reparação cível do empregado, bem como com a responsabilidade do INSS quanto à cobertura do risco da incapacidade que pode eventualmente acometer o trabalhador, não se reivindica ressarcimento da autarquia previdenciária por meio das ações regressivas acidentárias.

Pelo exposto, ainda que se trate de uma típica relação pública, com peculiaridades, como a obrigatoriedade, essa relação do empregador com o seguro social contempla os requisitos necessários a configurar as relações securitárias cíveis: risco, solidariedade - na esfera privada denominado 'mutualismo' - e boa-fé. Nesse último caso, ainda que o empregador tenha descumprido as normas de proteção e saúde labor-ambiental, não é possível afirmar que ele tenha rompido com a lógica securitária, já que sua conduta não teve como intuito receber a indenização decorrente da prestação previdenciária. Fato este que, inclusive, seria impossível de se concretizar, haja vista o empregador não ser o beneficiário do seguro previdenciário, mas somente os trabalhadores.

Com base nessa concepção, o ato ilícito atribuído ao empregador deve ser analisado com base na relação jurídica a que ele está submetido, de forma que não há má-fé securitária se o não houve intuito de fraudar o seguro social. A violação cometida pelo empregador, por sua vez, deu-se na esfera trabalhista e cível, de modo que ele poderá ser punido na esfera administrativa, pela atuação do MTE e do MPT, e na cível, reparando diretamente o trabalhador pelos danos a ele causados. Dessa forma, ao realizar uma análise sistemática, confrontando-se as ações regressivas acidentárias com o ordenamento jurídico ao qual elas

pertencem, nota-se que há patente incompatibilidade entre essas demandas e os preceitos basilares que regem o sistema previdenciário brasileiro e a responsabilidade civil.

Apesar desses conflitos, as ações regressivas acidentárias encontram-se positivadas em dispositivo legal - art. 120 da Lei nº 8.213/1991, válido formal e socialmente. A validade formal decorre da ausência de vícios quanto à positivação deste instituto jurídico. Já a validade social diz respeito à sua efetividade na realidade social a que pertence, ou seja, ao real cumprimento deste artigo pela sociedade; no que tange às ARAs, a partir da edição da Resolução nº 1.291/2007, o Conselho Nacional da Previdência Social recomendou que o INSS ampliasse os esforços em relação ao ajuizamento dessas demandas, o que de fato ocorreu: sua propositura vem crescendo exponencialmente nos últimos anos.

O alcance dos objetivos centrais dessas demandas, ao contrário, encontra-se mitigado. Isso porque nem sempre as ARAs atingem a finalidade para a qual se propõem ou, quando ela é alcançada, as ações não são o melhor meio para atingir este objetivo. Nesse sentido, a propositura dessas demandas é justificada com base em dois caracteres: punitivo-pedagógico e preventivo-ressarcitório. Quanto à finalidade punitiva, deve ser considerado que o ilícito perpetrado pelo empregador ocorreu na esfera trabalhista e na cível, de modo que seus reflexos deverão ser considerados em relação ao obreiro acidentado, o qual será devidamente reparado dos danos materiais e morais que vier a sofrer. Ademais, o empregado poderá ser punido na esfera administrativa, pela atuação do MPT e do MTE, e na esfera penal. Todavia, quanto ao aspecto previdenciário não houve qualquer violação: isso, considerando-se que o empregador contribuiu corretamente para o seguro social, o qual, diante da concretização do risco, tem o dever de pagar a prestação previdenciária devida ao segurado. Percebe-se, assim, que o empregador não deixa de ser punido, mas apenas tem sua punição aplicada nas exatas esferas em que o ato ilícito, a partir de um nexo causal, gerou dano à saúde do trabalhador. Logo, não há que se falar em caráter punitivo das ARAs se a ilicitude cometida pelo empregador não se deu perante ao INSS.

A finalidade ressarcitória, igualmente, padece de vícios. Por se tratar de relação previdenciária, a solidariedade é fundamental à sua manutenção, de modo que uma coletividade pré-determinada contribui para um fundo comum utilizado para custear o sistema. Ademais, considerando-se a previsão constitucional que exige estipulação prévia da fonte de custeio antes da instituição de um novo benefício ou serviço, subentende-se que, ao instituir determinada prestação previdenciária, sua fonte de custeio não apenas já se encontra estabelecida, como também já foi devidamente arrecadada. Deve-se, ainda, levar em consideração o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, pelo qual os riscos cobertos pelo

seguro social e suas variáveis - tais como envelhecimento da população, taxa de natalidade, informalidade e afins -, pelo menos em tese, já deveriam ter sido computados para fins do cálculo do valor a ser pago a título de contribuições sociais, isso com a finalidade de se evitar eventual déficit. Destarte, será afastada a finalidade ressarcitória se os gastos decorrentes da concretização dos riscos previstos no art. 201 da CF já foram considerados previamente na lógica securitária.

Por fim, deve ser analisada a eficácia da finalidade preventiva-pedagógica, pela qual, ao punir financeiramente o empregador, as ARAs teriam certo caráter pedagógico, pois o incentivaria a cumprir as normas de proteção labor-ambiental para não ter suas finanças abaladas novamente. Todavia, ainda que haja esse viés social, não se pode aplicar determinado instituto jurídico contrário aos princípios e regras que regem o sistema previdenciário brasileiro e os pilares da responsabilidade civil apenas com a finalidade de prevenir a ocorrência de acidentes laborais - até mesmo porque existem outros meios previstos em lei para tanto. Nesse sentido, cabe destacar que a saúde do trabalhador é direito fundamental que deve ser protegido em todas as esferas previstas pela Constituição da OMS - física, mental e social - por meio da instalação de um meio ambiente laboral salubre e que vise à garantia da qualidade de vida do obreiro. Entretanto, há outras medidas mais efetivas do que as ARAs para alcançar a fiança desse direito, principalmente por meio da implementação de políticas públicas, haja vista a saúde do trabalhador se tratar de um direito social, ou seja, de um direito humano de segunda dimensão que exige a realização de prestações positivas do Estado para a sua concretização.

Nesse sentido, primeiramente se destaca a atuação do Ministério Público do Trabalho que, diante da constatação de alguma irregularidade labor-ambiental, pode celebrar Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), pelos quais os infratores se comprometem a sanar a insalubridade sob pena de multa, ou pode ajuizar ações civis públicas, que não apenas condenam os empregadores a obrigações de fazer, voltadas à efetivação de melhorias no ambiente de trabalho, como também podem aplicar multas punitivas. Outra atuação importante é a do MTE, que opera, de fato, *a priori*, pois fiscaliza as empresas por meio das ações dos auditores fiscais com aplicação de multas, caso seja constatada alguma irregularidade, e que tem, inclusive, competência para interditar estabelecimentos e embargar obras. Acerca desta atuação, o número de auditores fiscais no Brasil ainda é insuficiente para suprir a demanda, bem como os valores das multas são irrisórios, de modo que deveriam ser majorados. Diante desse quadro seria fundamental uma mudança estrutural da atuação estatal, não apenas para introduzir essas medidas, mas também para coordenar as atividades dos

diversos órgãos estatais que tutelam a saúde do trabalhador - tais como os Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde, da Previdência Social, a Justiça do Trabalho, etc. -, atuação esta que, neste momento, é dispersa e fracionada, dificultando a concretização das ações necessárias à efetividade deste direito fundamental.

Ao se comparar a atuação do INSS, por meio das ARAs, do MPT e do MTE, conforme as medidas anteriormente citadas, percebe-se que o caráter preventivo é mais efetivo nas duas últimas atuações, pois nas ações regressivas é necessário que, pelo menos, um trabalhador tenha se acidentado, ou seja, que a saúde dos obreiros tenha sido afetada ou sua vida, ceifada. Ademais, os valores arrecadados com as multas aplicadas por esses dois órgãos são revertidos em ações voltadas diretamente aos trabalhadores, enquanto a receita proveniente das ARAs apenas acresce os cofres previdenciários, marcados por falhas na gestão estatal que se perpetuam há anos. Destarte, pode-se afirmar que o montante arrecadado com a atuação do MPT e MTE, dentre outros destinos, é também utilizado para investir em ações de prevenção de acidentes e em garantia dos demais direitos dos trabalhadores, enquanto a arrecadação proveniente das ARAs é destinada a um fundo utilizado para tutelar o trabalhador já acidentado. O caráter preventivo das ARAs é, pois, mitigado.

Pelo exposto, diante do quadro preocupante com que nos deparamos atualmente em relação ao elevado índice de acidentes laborais, é necessária uma atuação efetiva e eficaz do Estado que incida diretamente na causa do problema, e não apenas em suas consequências. Quando o INSS propõe uma ação regressiva acidentária o dano já se concretizou, a saúde do trabalhador já ficou abalada, seja pelo desrespeito às normas de segurança e proteção labor-ambientais por parte do empregador, seja pela ausência de fiscalização por parte do Estado. Por conseguinte, essa atuação *a posteriori* é falha, na medida em que atua apenas nas consequências decorrentes do acidente laboral que já se concretizou. Dessa forma, o Estado realmente protegeria a saúde do trabalhador se atuasse na causa do problema, ou seja, se tivesse uma fiscalização efetiva do meio ambiente de trabalho e se aplicasse multas elevadas que, de fato, abalasses as finanças dos empregadores. A proteção à saúde do trabalhador depende de uma atuação conjunta entre Estado e empregador, de modo que não pode a Administração Pública simplesmente descumprir com suas obrigações e considerar que este direito está sendo garantido apenas porque o empregador é coagido a custear regressivamente os dispêndios tidos pela autarquia previdenciária.

Destarte, conclui-se que não apenas o INSS, mas também o legislador pátrio, deveria rever a aplicação das ARAs nas relações previdenciárias por se tratar de instituto jurídico incompatível com o sistema previdenciário brasileiro e com os preceitos típicos da

responsabilidade civil. Além disso, essas demandas não são a melhor maneira de alcançar as finalidades punitivo-ressarcitória e preventivo-pedagógica a que se propõem. Objetivos esses que exigem uma boa gestão estatal para sua concretização, principalmente no que tange ao estabelecimento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário brasileiro e à efetivação do papel do MPT e do MTE quanto à fiscalização labor-ambiental e à prevenção da ocorrência de acidentes laborais; na prática, essas condutas ainda se mostram precárias.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Victor Hugo; SOUZA, André Evangelista de. O direito à saúde na perspectiva labor-ambiental. In: MIESSA, Élisson; CORREIA, Henrique (Org.). **Temas atuais do direito e processo do trabalho**. Salvador: JusPodivm, 2014, p. 149-165.

ALVES, Marcus Alexandre. Ação regressiva acidentária e a prescrição da pretensão indenizatória do Instituto Nacional do Seguro Social. **Revista da AGU**, Brasília, DF, ano 10, n. 28, p. 1-20, abr./jun. 2011.

ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

ASENSI, Felipe Dutra. O direito à saúde no Brasil. In: _____; PINHEIRO, Roseni (Org.). **Direito sanitário**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2012, p. 2-26.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP); FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL. **Análise da Seguridade Social 2012**. 13. ed. Brasília, DF: ANFIP, 2013.

_____. **Análise da Seguridade Social 2014**. 15. ed. Brasília, DF: ANFIP, 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO (ANAMATRA). **Enunciados aprovados na 1ª Jornada de Direito Material e Processual da Justiça do Trabalho**. Brasília, DF: Tribunal Superior do Trabalho, 23 nov. 2007.

BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da seguridade social**. São Paulo: LTr, 2015.

_____. Acidente de trabalho: como definir a atividade preponderante. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**, São Paulo, v. 1, p. 1, out. 2005. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2005-out-09/definir_atividade_preponderante_empresa>. Acesso em: 08 out. 2014.

_____. Prescrição trienal é a ideal em ações regressivas. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**, São Paulo, v. 1, p. 1, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jun-21/wagner-balera-prescricao-trienal-ideal-aco-es-regressivas-inss>>. Acesso em: 08 out. 2014.

_____. Princípios de direito previdenciário. **Revista de Previdência Social**. São Paulo, ano 38, n. 400, p. 312-324, mar. 2014.

_____. **Sistema de seguridade social**. São Paulo: LTr, 2002.

- BALERA, Wagner; AGOSTINHO, Theodoro Vicente. A total antijuridicidade das novas ações regressivas do INSS. **Revista de Direito Previdenciário**. Brasília, ano 1, n. 1, p. 177-181, nov./dez.2013.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- BARREIROS, Dorival. Saúde e segurança nas pequenas empresas. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**. São Paulo, v. 18, n. 70, p. 25-28, abr./jun. 1990.
- BARROS JUNIOR, José Otávio de Almeida. O dano moral no acidente do trabalho e a responsabilidade civil objetiva do empregador. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas/SP, n. 34, p. 111-130, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- _____. **Temas de direito constitucional e efetividade de suas normas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BASTOS, Murillo Villela. Saúde e previdência social no Brasil: o impacto da Previdência Social na organização dos serviços médicos. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 95-116, out./dez. 1979.
- BAUK, Douglas Alberto Stress. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**. São Paulo, v. 13, n. 50, abr.-jun., 1985.
- BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BOTELHO, Ramon Fagundes. **A judicialização do direito à saúde: a tensão entre o “mínimo existencial” e a “reserva do possível” na busca pela preservação da dignidade da pessoa humana**. Curitiba: Juruá, 2011.
- BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti; ALVARENGA, Rúbia Zanotelli. O dano existencial e o Direito do Trabalho. **Revista Eletrônica do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, DF, v. 79, n. 2, p. 240-261, abr./jun. 2013.
- BRANCHER, Deise Salton; CAPITANI, Rodrigo. Ação regressiva acidentária como instrumento de tutela do meio ambiente do trabalho. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 15, n. 29, p. 41-56, jan./jun. 2012.
- BRANDÃO, Sergio Mascarenhas. Acidente de trabalho – responsabilidade do empregador pelo risco da atividade e a ação regressiva acidentária. In: KERTZMAN, Ivan; CYRINO, Sinésio (Org.). **Leituras complementares de previdenciário**. Salvador: Jus Podivm, 2007.
- BRASIL. Advocacia Geral da União (AGU). **Ações regressivas: Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS em Jundiaí/SP**. Brasília: AGU/CGCOB, 2014a. Disponível em:

<<http://cerest.jundiai.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/01/CEREST-Acoes-Regressivas-AGU.pdf>>. Acesso em 05 mar. 2015.

BRASIL. Advocacia Geral da União (AGU). **Cartilha de atuação prioritária da PGF na recuperação de crédito das autarquias e fundações públicas federais**: proatividade na proteção ao erário. Brasília: AGU/CGCOB, 2010.

BRASIL. Advocacia Geral da União (AGU). **Página inicial: Mais notícias**. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/noticias>>. Acesso em 10 dez. 2014.

BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BRASIL. Código Civil (2002). Lei nº 10.406: promulgada em 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BRASIL. Código Penal (1940). Decreto-Lei nº 2.848: promulgada em 07 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho (1943). Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho: promulgada em 1 de maio de 1943. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BRASIL. Decreto nº 293 (1967). Dispõe sobre o seguro de acidentes do trabalho: promulgado em 28 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0293.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 569 (1992). Dispõe sobre a Estrutura Regimental do Instituto Nacional do Seguro Social e dá outras providências: promulgado em 16 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D569.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 574 (1938). Dispõe sobre tomada de "Bonus" emitidos pelo Banco do Brasil para financiamento da agricultura, criação e outras indústrias: promulgado em 28 de julho de 1938. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1938. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=74391&norma=100778>>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 890 (1936). Promulgado em 09 de junho de 1936. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1936. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=9299&norma=21044>>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.611 (1940). Dispõe sobre os recursos para a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil e dá outras providências: promulgado em 20 de setembro de 1940. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del2611.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 3.048 (1999). Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho: promulgado em 15 de janeiro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048compilado.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 3.724 (1919). Dispõe sobre o seguro de acidentes do trabalho: promulgado em 15 de janeiro de 1919. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1919. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1919/3724.htm>>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 4.682 (1923). Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados: promulgado em 24 de janeiro de 1923. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1926. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 5.109 (1926). Estende o regimen do decreto legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1926, a outras empresas: promulgado em 20 de dezembro de 1926. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1926. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1926/5109.htm>>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 6.042 (2007). Altera o Regulamento da Previdência Social: promulgado em 12 de fevereiro de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6042.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 6.341 (2008). Promulgado em 03 de janeiro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1944. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6341.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.036 (1944). Reforma da Lei de Acidentes do Trabalho: promulgado em 10 de novembro de 1944. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1944.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7036.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.031 (1945). Autoriza a organização da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco: promulgada em 3 de outubro de 1945. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del8031.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760 (1946). Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências: promulgada em 5 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.859 (1946). Autoriza o Departamento Nacional de Estrada de Ferro a contrair com o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários empréstimos destinados a custear a construção, no País, de material rodante e a eletrificação de linhas da Viação Férrea Federal Leste Brasileiro: promulgada em 13 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9859.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 20.310 (1932). Regula a prescrição quinquenal: promulgada em 06 de janeiro de 1932. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1932. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 24.637 (1934). Estabelece sob novos moldes as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho e dá outras providências: promulgado em 10 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24637-10-julho-1934-505781-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20 (1998). Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências: promulgada em 15 de dezembro de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26 (1985). Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências: promulgada em 27 de novembro de 1985. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1950. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/emenda26-85.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 27 (2000). Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União: promulgada em 21 de março de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc27.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45 (2004). Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências: promulgada em 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (1942). Lei nº 4.657: promulgada em 04 de setembro de 1942. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De14657compilado.htm>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BRASIL. Lei nº 159 (1935). Regula a contribuição para a formação da receita dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões subordinados ao Conselho Nacional do Trabalho e dá outras providências: promulgada em 30 de dezembro de 1935. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1935. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=33317&norma=48970>>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 1.711 (1952). Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União: promulgada em 28 de outubro de 1952. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 1.272-A (1950). Dispõe sobre o financiamento para o Plano Geral de Reparcelamento Ferroviário: promulgada em 12 de dezembro de 1950. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1950. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=80948&norma=107534>>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 5.316 (1967). Integra o seguro de acidentes do trabalho na previdência social, e dá outras providências: promulgada em 14 de setembro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5316.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 6.367 (1976). Dispõe sobre o seguro de acidentes do trabalho a cargo do INPS e dá outras providências: promulgada em 19 de outubro de 1976. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6367.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 6.439 (1977). Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências: promulgada em 1 de setembro de 1977. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6439.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 6.453 (1977). Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências: promulgada em 17 de outubro de 1977. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF,

1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6453.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 6.938 (1981). Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências: promulgada em 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 7.347 (1985). Disciplina a ação civil pública: promulgada em 24 de julho de 1985. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 7.787 (1989). Dispõe sobre alterações na legislação de custeio da Previdência Social, e dá outras providências: promulgada em 30 de junho de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1998. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1989/7787.htm>>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.029 (1990). Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências: promulgada em 12 de abril de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029compilada.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.212 (1991). Dispõe sobre a organização da seguridade social, instituiu plano de custeio e dá outras providências: promulgada em 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212compilado.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.213 (1991). Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências: promulgada em 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213compilado.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.732 (1998). Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências: promulgada em 11 de dezembro de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9732.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.666 (2003). Dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências: promulgada em 8 de maio de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.666.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.430 (2006). Promulgada em 26 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2006/11430.htm>>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.457 (2007). Promulgada em 14 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12546.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.546 (2011). Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra) e outros: promulgada em 1 de setembro de 1977. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6439.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.135 (2015). Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências: promulgada em 17 de junho de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm>. Acesso em: 02 jul. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 150 (2015). Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico: promulgada em 1 de junho de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp150.htm>. Acesso em: 02 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Livro Branco da Previdência Social**. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Normas Regulamentadoras**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/normas-regulamentadoras-1.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF); Procuradoria da República na Bahia. **Glossário de termos jurídicos**. Brasília, DF, [2014b]. Disponível em <<http://www.prba.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/glossario>>. Acesso em: nov. 2014.

BRASIL. Núcleo de Estudos de Ações Regressivas Previdenciárias (NEARP). **Cartilha de atuação nas ações regressivas previdenciárias**. Brasília: NEARP, 2014c.

BRASIL. Projeto de Lei nº 264 (2012). **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556254>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

BRASIL. Projeto de Lei nº 308 (2012). **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542905>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.330 (2004). **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=267841>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.761 (2012). **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2012. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=561003>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Súmulas. Enunciados. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/enunciados.jsp>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Súmulas. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Brasília, 2015. Jurisprudência. Pesquisa. Disponível em: <<https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/pagina-inicial.htm>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 2ª Região**. Brasília, 2015. Jurisprudência. Pesquisa avançada de jurisprudência. Disponível em: <<http://www.trf2.jus.br/Paginas/paginainicial.aspx?js=1>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 3ª Região**. Brasília, 2015. Jurisprudência. Consultar jurisprudência do TRF3. Disponível em: <<http://www.trf3.jus.br/>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Brasília, 2015. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <<http://www2.trf4.jus.br/trf4/>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 5ª Região**. Brasília, 2015. Jurisprudência TRF 5ª Região. Disponível em: <<http://www.trf5.jus.br/>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

BRASIL. **Tribunal Superior do Trabalho**. Brasília, 2015. Índice de Súmulas do TST. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/sumulas>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

BRUNO, Raphael. **AGU já ajuizou quase 4 mil ações contra empresas que descumpriram normas de segurança**. 18 maio 2015. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/326591>. Acesso em: jun. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari O conceito de política pública em direito. In: _____ (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 51-74.

CAIRO JUNIOR, José. **Curso de direito do trabalho: direito individual e direito coletivo do trabalho**. 3. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. **O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais**. Curitiba: Juruá, 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Brasil é o quarto país do mundo em número de acidentes fatais no trabalho**. Brasília, DF, 03 jul. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/471140-BRASIL-E-O-QUARTO-PAIS-DO-MUNDO-EM-NUMERO-DE-ACIDENTES-FATAIS-NO-TRABALHO.html>>. Acesso em 20 dez. 2014.

CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. A ação regressiva acidentária do INSS, sua natureza jurídica e os tribunais. **Revista da AGU**. Brasília, DF, ano 11, n. 34, p. 1-16, out./dez. 2012.

CAMPINAS. **Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**. Consulta e acompanhamento processual. Numeração única. Disponível em: <<http://portal.trt15.jus.br/trt15>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

CAMPOS, Rodrigo Ramos de Arruda. O risco no seguro contra acidentes de trabalho. In: NETO CUTAIT, Michel (Org.). **Contribuições sociais em debate**. Leme: J.H. Mizuno, 2003.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1997.

CARDOSO, Oscar Valente. Ação regressivas previdenciária nos ilícitos penais. In: **Revista de Previdência Social**. São Paulo, ano 37, n. 395, p. 287-497, out. 2013.

_____; SILVA JUNIOR, Adir José da. Os prazos extintivos e as ações acidentárias no direito previdenciário. In: **Revista de Previdência Social**. São Paulo, ano 38, n. 400, p. 853-861, mar. 2014.

CARVALHO, Alex Jacson. Inexistência de direito de regresso do INSS contra empresas para ressarcimento de valores pagos em benefícios concedidos em decorrência de acidente de trabalho. In: **Revista de Previdência Social**. São Paulo, ano 37, n. 395, p. 879-881, out. 2013.

CARVALHO, Ângela Maria Carneiro de. **A “política” de previdência e o mito da seguridade social no Brasil**. 1995. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola Paulista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro.

CARVALHO, Clemilce Sanfim Cardoso Afonso de. Déficit previdenciário?. In: KERTZMAN, Ivan; CYRINO, Sinésio (Org.). **Leituras complementares de previdenciário**. Salvador: Jus Podivm, 2007.

CARVALHO, Guido Ivan de; SANTOS, Lenir. **SUS: Sistema Único de Saúde**. Campinas: Ed. UNICAMP, 2006.

CASAGRANDE, Lilian Patrícia; ANTUNES, Tereza Cristina Meurer. O *dumping* social e a proteção aos direitos sociais dos trabalhadores. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**, Porto Alegre, RS, v. 9, n.2, p. 1-27, 2014.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 13. ed. São Paulo: Conceito, 2011.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito previdenciário**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 8. 1986. Brasília. **Anais....** Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1986.

COOPER, David E. **As filosofias do mundo**: uma introdução histórica. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Loyola, 2002.

COSTA, Aline Moreira da; ALMEIDA, Victor Hugo de. Meio ambiente do trabalho: uma abordagem propedêutica. In: FELICIANO, Guilherme Guimarães; URIAS, João (Org.). **Direito ambiental do trabalho**: apontamentos para uma teoria geral. v. 2. São Paulo: LTr, no prelo.

COSTA, Aline Moreira da; GONÇALVES, Leandro Krebs; ALMEIDA, Victor Hugo de. Meio ambiente do trabalho e proteção jurídica do trabalhador: (re)significando paradigmas sob a perspectiva constitucional. In: FELICIANO, Guilherme Guimarães; URIAS, João (Org.). **Direito ambiental do trabalho**: apontamentos para uma teoria geral. São Paulo: LTr, 2013. v.1. p. 11-25.

CURY, Ieda Tatiana. **Direito fundamental à saúde**: evolução, normatização e efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DAL COL, Helder Martinez. **Responsabilidade civil do empregador**: acidentes do trabalho. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DALLARI, Sueli Gandolfi. Direito constitucional à saúde. In: ASENSI, Dutra Felipe; PINHEIRO, Roseni (Org.). **Direito sanitário**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____. Políticas de Estado e políticas de governo: o caso da saúde pública. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. O conteúdo do direito à saúde. COSTA, Alexandrino Bernardino *et al.* (Org.). In: **O direito achado na rua**: introdução crítica ao direito à saúde. Brasília, DF: CEAD: Ed. Unb, 2008.

DEJOURS, Christophe. Por um novo conceito de saúde. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**. São Paulo, SP, v. 14, n. 54, abr./jun. 1986.

_____; DESSORS, Dominique; DESRIAUX, François. Por um trabalho: fator de equilíbrio. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 33, n. 3, p. 98-104, 1993.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 9. ed. São Paulo: LTr, 2010.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?**. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2011. (Textos para discussão nº 103).

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**. 14. ed. v. 1. Salvador: JusPodivm, 2012.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. O meio ambiente do trabalho e a responsabilidade civil patronal: reconhecendo a danosidade sistêmica. In: _____; URIAS, João (Org.). **Direito ambiental do trabalho: apontamentos para uma teoria geral**. v. 1. São Paulo: LTr, 2013.

FERRARO, Suzani Andrade; PEIXINHO, Manoel Messias. As reformas previdenciárias na América Latina e a garantia dos direitos fundamentais sociais. In: FOLMANN, Melissa; FERRARO, Suzani Andrade (Org.). **Previdência: entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI**. Curitiba: Juruá, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores**. São Paulo: LTr, 2000.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

FREUDENTHAL, Sergio Pardal. FAP e NTEP: A que vieram? In: **Revista de Previdência Social**. São Paulo, ano 38, n. 400, p. 303-308, mar. 2014.

_____. O fator previdenciário – FAP – e o nexó técnico epidemiológico previdenciário - NTEP. In: KERTZMAN, Ivan; CYRINO, Sinésio (Org.). **Leituras complementares de previdenciário**. Salvador: Jus Podivm, 2007.

FONSECA, Maria Hemília. **Curso de metodologia na elaboração de trabalhos acadêmicos**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2009.

FORTES, Simone Barbisan. **Previdência social no Estado democrático de direito: uma visão à luz da teoria da justiça**. São Paulo: LTr, 2005.

GLOBEKNER, Osmir Antônio. **A saúde entre o público e o privado: o desafio da alocação social dos recursos sanitários escassos**. Curitiba: Juruá, 2011.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GUELLER, Marta Maria Ruffini Penteadó. **Danos ao trabalhador decorrentes do ambiente de trabalho: conceito de risco ambiental, responsabilidade civil e ações regressivas**. São Paulo: EDIPRO, 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. Ações regressivas em ações acidentárias. **Revista de direito social**, Porto Alegre, v. 02, n. 07, 2002.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010: resultados gerais da amostra**. Rio de Janeiro, 27 abr. 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra/default_resultados_gerais_amostra.shtm>. Acesso em: 05 fev. 2015.

_____; MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Observações sobre a evolução da mortalidade no Brasil: o passado, o presente e perspectivas**. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Instrução Normativa nº 31 (2008). Dispõe sobre procedimentos e rotinas referentes ao Nexo Técnico Previdenciário, e dá outras providências: promulgada em 31 de setembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/INSS-PRES/2008/31.htm>>. Acesso em: 02 out. 2014.

_____. Dispõe sobre as ações regressivas previdenciárias: promulgada em 18 de janeiro de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/64/INSS-PGF/2013/6.htm>>. Acesso em: 02 out. 2014.

JORGE, Társis Nametala. **Elementos de direito previdenciário: custeio – de acordo com a EC 41/03 e MP 222/04**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

JORNADAS de direito civil I, III, IV e V: enunciados aprovados. Coordenador científico: Ministro Ruy Rosado de Aguiar Júnior. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2012. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/jornadas-cej/enunciados-aprovados-da-i-iii-iv-e-v-jornada-de-direito-civil/compilacaoenunciadosaprovados1-3-4jornadadircivilnum.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

KERBAUY, Luís Rodrigues. **Ação regressiva e seguro**. São Paulo: LTr, 2015.

LEITE, Anderson Ribeiro; NESS JUNIOR, Walter Lee; KLOTZLE, Marcelo Cabus. Previdência social: fatores que explicam os resultados financeiros. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 437-459, mar./abr. 2010.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

LIEBER, Renato Rocha. Saúde no trabalho rumo ao ano 2000: tendências na avaliação dos ambientes de trabalho. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**. São Paulo, SP, v. 19, n. 74, p. 52-60, jul./dez. 1991.

MACIEL, Fernando. **Ações regressivas acidentárias**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: LTr, 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. O CTN e as contribuições da seguridade social. In: KERTZMAN, Ivan; CYRINO, Sinésio (Org.). **Leituras complementares de previdenciário**. Salvador: Jus Podivm, 2007.

MALLOY, James M. **A política da previdência social no Brasil**. Tradução de Maria José Lindgren Alves, Revisão técnica de Hélio Cordeiro. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MARQUES, Sérgio Luís Ruivo. Ação regressiva e o INSS. In: **Revista de Previdência Social**. São Paulo, ano 20, n. 187, p. 478-482, jun. 1996.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Ação regressiva do INSS contra as empresas que causaram acidentes do trabalho. In: **Revista de Previdência Social**. São Paulo, ano 35, n. 363, p. 117-127, fev. 2011.

_____. **Comentários à Lei Básica da Previdência Social**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2001. T. 2.

_____. **Princípios de direito previdenciário**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2015.

_____; BALERA, Wagner; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **História, custeio e constitucionalidade da previdência social**: homenagem à Armando Casimiro Costa. São Paulo: LTr, 2015.

MARTELLO, Andréa Filpi; PALLONE, Renata Ferrero. O alcance do artigo 120 da Lei nº 8.213/91. In: Advocacia Geral da União, Brasília, DF, p. 1-14, [2010]. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xeAsoYKkmWsJ:www.agu.gov.br/page/download/index/id/5211358+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=us>>. Acesso em 05 jul. 2015.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. A defesa dos interesses coletivos pelo Ministério Público do Trabalho. **Revista LTr**, São Paulo, v. 57, n. 12, p. 1.430-1.434, 1993.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. **O tempo saquarema**. São Paulo: Hucitec, 2004.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELHADO, Reginaldo. Acidente do trabalho, guerra civil e unidade de convicção. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**. Belo Horizonte, v.40, n.70 (supl. esp.), p.61-77, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_70_II/Reginaldo_Melhado.pdf>. Acesso em 15 jan. 2015.

MELO, Raimundo Simão de. **Direito Ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2010.

_____. Responsabilidade objetiva e inversão da prova nos acidentes de trabalho. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 30. Campinas, 2007. Disponível em: <http://portal.trt15.jus.br/documents/124965/125439/Rev30_art5.pdf/f4f949f4-b48d-4a60-a3c3-3c0ce99665a6>. Acesso em 24 nov. 2014.

MENDES, Marcelo Barroso. **Ressarcimento do INSS em acidente de trabalho – Competência da Justiça Federal comum**. 2009. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30643-32514-1-PB.pdf>>. Acesso em 24 maio 2015.

MENDES, René (Org.). **Patologia do trabalho**. Rio de Janeiro: Atheneu, 1995.

_____; DIAS, Elizabeth Costa. Da medicina do trabalho à saúde do trabalhador. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 25, n. 5, p. 341-349, 1991.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MICHEL, Oswaldo. **Acidentes do trabalho e doenças ocupacionais**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2001.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **1º Boletim Quadrimestral de Benefícios por Incapacidade**, Dia mundial em memória às vítimas de acidente de trabalho. Brasília/DF, 25 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/04/I-Boletim-Quadrimestral-de-Benef%C3%ADcios-por-Incapacidade1.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2014.

_____. Trânsito mais seguro. **Revista da previdência social**, Brasília, DF, ano 6, n. 8, p. 6-19, jan./abr. 2014.

_____; CONSELHO NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Resoluções do Conselho Nacional da Previdência Social**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/previc/legislacao-da-previdencia-complementar/resolucoes-do-conselho-nacional-de-previdencia-complementar-%C2%96-cnpc/>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

_____; _____. Resolução nº 1.316 (2010). Promulgada em 31 de maio de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/72/MPS-CNPS/2010/1316.htm>>. Acesso em: 02 out. 2014.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde no Trabalho, Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/normas-regulamentadoras-1.htm>>. Acesso em: 02 out. 2014.

_____. Portaria nº 3.214 (1978). Promulgada em 08 de junho de 1978. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1978. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/portaria-n-3-214-de-08-06-1978-1.htm>>. Acesso em: 02 out. 2014.

_____. **Relatório de Gestão – Ciclo 2003**. Delegacia Regional do Trabalho em Alagoas, p. 1-29, 2003. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812C1CBDF2012C1D7D44B057E2/al_relatorio2003.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2015.

MIRANDI, Fabio Freitas. **Meio ambiente do trabalho: proteção jurídica à saúde mental**. Curitiba: Juruá, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral**. São Paulo, Atlas, 1998.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Código de defesa do consumidor: o princípio da vulnerabilidade**. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 2001.

MOURA, Roldão Alves de. **Ética no meio ambiente do trabalho**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

NADER, Paulo. **Filosofia do direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

NASCIMENTO, Sérgio. **Interpretação do direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Carga tributária continua a ser das maiores do mundo. **Estadão**, São Paulo, 7 set. 2010. E&N. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,carga-tributaria-continua-a-ser-das-maiores-do-mundo-imp-,606161>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

O POVO. Entre 30 países com maior carga tributária do mundo, Brasil dá menor retorno à população. **O Povo**, Fortaleza, 24 jan. 2012. Política. Disponível em <<http://www.opovo.com.br/app/politica/2012/01/24/noticiaspoliticass,2772726/entre-30-paises-com-maior-carga-tributaria-do-mundo-brasil-da-menor-retorno-a-populacao.shtml>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

OLIVEIRA, Fábio Leopoldo de. **Introdução elementar ao estudo do salário social no Brasil**. São Paulo: LTr, 1974.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwkami; MARSILLAC, Maria Tereza. **Reforma da Previdência: modelo de opções**. Brasília, DF: IPEA, 1996.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. **(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petrópolis/RJ: Vozes: Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva, 1989.

OLIVEIRA, Júlio César de. **Ação regressiva: propostas pelo Instituto Nacional do Seguro Social face às empresas**. São Paulo: Conceito, 2011.

OLIVEIRA, Luciano. Não me fale do Código de Hamurabi: a pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em Direito. In: _____. **Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de sociologia jurídica no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, p. 137-167.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2008.

_____. **Proteção jurídica à saúde do trabalhador**. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: LTr, 2002.

ORGANIZAÇÃO DA NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Desenvolvimento humano e IDH**. [2012]. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em 08 mar. 2015.

_____. **Ranking IDH Global 2013**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2013.aspx>>. Acesso em 08 mar. 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenções da OIT**. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BCB2790012BD507F4816CAA/pub_cne_convencoes_oit.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. **Recomendações**. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/content/recommendations>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

PADILHA, Normas Sueli. **Do meio ambiente do trabalho equilibrado**. São Paulo: LTr, 2002.

PAULA, José Alves de. O papel da inspeção do trabalho no Brasil. **Revista LTr**. São Paulo, v. 56, n. 8, 1992.

PAULSEN, Leandro. **Contribuições: custeio da seguridade social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Responsabilidade civil**. 3. ed. São Paulo: Forense, 1992.

PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. **A Previdência Social em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores**. São Paulo, LTr, 2002.

PIOVENSAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PULINO, Daniel. Ação regressiva e o INSS. In: **Revista de Previdência Social**. São Paulo, ano 20, n. 182, p. 06-15, jan. 1996.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIO DE JANEIRO. **Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região**. Jurisprudência. Disponível em: <<http://www.trt1.jus.br/>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à Previdência Social: na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

ROCHA, Júlio César de Sá da. **Direito ambiental e meio ambiente do trabalho: dano, prevenção e proteção jurídica**. São Paulo: LTr, 1997.

RODRIGUES, Flávio Martins. **Fundos de pensão de servidores públicos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RODRIGUES NETO, Eleutério. **Saúde: promessas e limites da Constituição**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado Providência**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROSEN, George. **Uma história da saúde pública**. Tradução de Marcos Fernandes da Silva Moreira. São Paulo: Hucitec, 1994.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de previdência social**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SAAD, José Eduardo Duarte. Responsabilidade civil do empregador pelos danos decorrentes do acidente do trabalho. **Revista LTr**, São Paulo, SP, n. 74, p. 793-796, jul. 2010.

SANCHEZ, Adilson. **A contribuição social ambiental – Direito ambiental do trabalho: SAT, NTEP, FAP, aposentadoria especial**. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **Responsabilidade objetiva e subjetiva do empregador em face do novo Código Civil**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2008.

SANTOS, Marco Fridolin Sommer. **Acidente do trabalho: entre a seguridade social e a responsabilidade civil**. 3. ed. São Paulo: Ltr, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. A titularidade simultaneamente individual e transindividual dos direitos sociais analisados à luz do exemplo do direito à proteção e promoção da saúde. In: ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni (Org.). **Direito Sanitário**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

_____; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Notas sobre o direito fundamental à proteção e promoção da saúde na ordem jurídico-constitucional brasileira. In: ASENSI, Dutra Felipe; PINHEIRO, Roseni (Org.). **Direito sanitário**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SAKAMOTO, Leonardo. **Lei de Acesso à Informação gera nova “lista suja” do trabalho escravo**. ONG Repórter Brasil: 2015. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2015/03/confira-a-nova-lista-suja-do-trabalho-escravo/>> . Acesso em jun. 2015.

SÃO PAULO. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Advogado. Consulta de Jurisprudência. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>> . Acesso em: 04 nov. 2014.

SÃO PAULO. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO. **Jurisprudência pesquisa**. Disponível em: <<http://www.trtsp.jus.br/>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

SILVA, Edson Braz da. **Responsabilidade civil, penal, trabalhista e previdenciária decorrente do acidente do trabalho**. Palestra proferida no 8º Congresso Goiano de Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. Goiânia: jun. 1999. Disponível em: <http://www.pgt.mpt.gov.br/publicacoes/seguranca/resp_acidente_trab.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. **A saúde do trabalhador como um direito humano**: conteúdo essencial da dignidade humana. São Paulo: LTr, 2008.

_____. **Acidente do trabalho**: responsabilidade objetiva do empregador. 2. ed. São Paulo: LTr, 2013.

SILVA, Nayara Ferreira Reis; ANDRADE, Luiz Gustavo de. Acidente de trabalho: ações regressivas do Instituto Nacional do Seguro Social em face das empresas. **Revista UniCuritiba**, Curitiba, PR, v. 12, n. 1, p. 1-22, 2012.

SILVEIRA, Alípio. **Hermenêutica jurídica**: seus princípios fundamentais no direito brasileiro. 2. ed. v. 1. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Tutela coletiva do direito à saúde**. Franca: Lemos e Cruz, 2010.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Direito à desconexão do trabalho. In: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 15ª Região**. Campinas, SP, n. 23, 2003. Disponível em: <<http://portal.trt15.jus.br/documents/124965/125420/Rev23Art17.pdf/0b3b7bb7-f57d-4782-9ad8-91fdc428c88b>> . Acesso em: 07 jun. 2015.

_____. **O direito do trabalho como instrumento de justiça social**. São Paulo: LTr, 2000.

SOUZA, Abnoel Leal de. Saúde mental e trabalho: dois enfoques. **Revista brasileira de saúde ocupacional**. São Paulo, SP, v. 20, n. 75, p. 65-71, jan./jun. 1992.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Direito Internacional do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1987.

TERESINA. **Tribunal de Justiça do Estado do Piauí**. Jurisprudência. Disponível em: <<http://www.tjpi.jus.br/site/Init.mtw>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. v. 1. 53. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

THOMPSON, Lawrence. **Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários**. Tradução de Celso Barroso Leite. Coleção Previdência Social. v. 4. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2000.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, Biblioteca de Direitos Humanos. **O que é a OMS?** Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/o-que-e-a-oms.html>>. Acesso em: 04 mar. 2015.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, Biblioteca de Direitos Humanos. **Constituição da Organização Mundial da Saúde** Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: 04 mar. 2015.

URIAS, João. Indivíduo ou ambiente? Para um novo caminho de enfrentamento da infortunistica no trabalho. In: FELICIANO, Guilherme Guimarães; URIAS, João (coord.). **Direito ambiental do trabalho: apontamentos para uma teoria geral**. v. 1. São Paulo: LTr, 2013.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **WIPO – A brief history**. Disponível em: <<http://www.wipo.int/about-wipo/en/history.html>>. Acesso em: 03 out. 2014.

ZARZANA JUNIOR, Dávio Antônio Prado. Ações regressivas decorrentes de acidente de trânsito. In: **Revista de Previdência Social**. São Paulo, ano 37, n. 395, p. 242-245, mar. 2013.

ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. **A ação regressiva acidentária como instrumento de tutela do meio ambiente do trabalho**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2010.

_____. Ação regressiva acidentária à luz da teoria pura do direito de Hans Kelsen. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, RS, n. 117, v. 37, p. 110-117, mar. 2012.

ZOLLINGER, Márcia Brandão. **Proteção processual aos direitos fundamentais**. Salvador: Juspodivm, 2005.