

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO**

**HADSON JOSÉ NOBRE CAVALCANTE**

**ABORDAGEM TEÓRICA ACERCA DAS AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS  
MOVIDAS PELO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL EM FACE DE  
EMPREGADORES**

**SOUSA/PB**

**2014**

**HADSON JOSÉ NOBRE CAVALCANTE**

**ABORDAGEM TEÓRICA ACERCA DAS AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS  
MOVIDAS PELO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL EM FACE DE  
EMPREGADORES**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento dos requisitos necessários para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Eduardo Jorge P. de Oliveira.

SOUSA/PB

2014

Aos meus familiares,  
o presente trabalho dedico.

## AGRADECIMENTOS

A DEUS, por possibilitar a conquista de um objetivo tão almejado.

Aos meus pais, Francisco Canindé de Oliveira Cavalcante e Maria da Conceição Nobre, por dedicarem suas vidas em prol da educação e formação deste filho.

A minha esposa Janne Karla e minha filha Hadla Mileny, pelos momentos de apoio e compreensão.

Aos meus avós, Adonias Holanda e Maria das Graças, que possuem significado único em minha vida. Sempre foram importante ponto de apoio.

Ao companheiro de trabalho e verdadeiro amigo, João Alexandre, por todo o aprendizado que me foi proporcionado e pela confiança depositada.

Todos os demais familiares e amigos que sempre torceram, mesmo que à distância, pela concretização de tal sonho.

O desafio, no entanto, consiste em fazer prática dessa teoria, pois a verdade é que não é fácil a administração de conflitos interpessoais. Cabe-nos a transformação do nosso convívio diário numa tentativa constante de progresso considerando nossas potencialidades e limitações, não nos arvoremos de altruístas, nem de coitadinhos, mas encaremos antes de tudo a nossa condição humana.

**Vastí Marques**

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é a análise dos principais aspectos jurídicos e técnicos, relacionados à propositura das ações regressivas pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, contra as empresas negligentes em acidentes de trabalho. Foi utilizada como recurso de pesquisa, a bibliografia relacionada ao tema e jurisprudência de diversos Tribunais, consultadas em sites oficiais. O tema abordado torna-se interessante ao meio acadêmico jurídico devido à grande relevância social que os acidentes de trabalho causam, tendo as ações regressivas propostas pelo INSS papel importante em relação àqueles infortúnios, vez que são meio de recuperação de benefícios acidentários decorrentes de ilícitos praticados por empresas que não cumprem suas obrigações em matéria de segurança e medicina do trabalho.

Palavras chave: acidente de trabalho - empregador – ações regressivas.

## ABSTRACT

The objective of this work is the analysis of the main legal and technical aspects related to the filing of the regressive actions by the National Social Security Institute - INSS, against negligent in work accidents companies. Was used as a resource for research, the literature related to the theme and jurisprudence of various courts, consulted on official sites. The topic becomes interesting to legal academia due to the wide social relevance that cause accidents, with regressive actions proposed by the INSS important role in relation to those misfortunes, since they are a means of recovering accident benefits arising from offenses practiced by companies that do not fulfill their obligations on safety and occupational medicine.

Keywords: accident at work – employer – regressive actions.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>09</b>
<b>2</b>	<b>SAÚDE E SEGURANÇA NO AMBIENTE DE TRABALHO</b> .....	<b>10</b>
2.1	PREVISÕES LEGAIS .....	12
2.2	PROTEÇÃO JURÍDICA CONFERIDA AOS TRABALHADORES .....	13
<b>3</b>	<b>AÇÕES REGRESSIVAS DECORRENTES DE ACIDENTES DE TRABALHO</b> .....	<b>17</b>
3.1	DEFINIÇÕES E OBJETIVOS .....	17
3.2	PREVISÃO LEGAL .....	19
3.3	RESPONSABILIDADE CIVIL DOS EMPREGADORES .....	20
3.3.1	O dever de ressarcir o Instituto Nacional de Seguro Social mesmo custeando o seguro contra acidente de trabalho .....	21
3.4	NATUREZA JURÍDICA .....	23
3.5	PRESSUPOSTOS .....	26
3.6	CONSTITUCIONALIDADE .....	29
3.7	COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO .....	32
<b>4</b>	<b>AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS- PRIORIDADE DE ATUAÇÃO PARA PROCURADORIA GERAL FEDERAL</b> .....	<b>35</b>
4.1	ESTRUTURA INTERNA DAS PROCURADORIAS GERAIS FEDERAIS .....	37
4.2	PROCEDIMENTO ADOTADO PROCURADORIA GERAL FEDERAL E OUTROS ÓRGÃOS ESTATAIS NA IDENTIFICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS E ATUAÇÃO NAS AÇÕES REGRESSIVAS .....	37
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>42</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>44</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema abordado no presente estudo, mostra-se propenso à discussão acadêmica, haja vista a sua significativa relevância diante do ordenamento jurídico brasileiro, nos âmbitos constitucional e legal, sob uma perspectiva econômica e social, retratando uma realidade marcada por expressivo número de infortúnios laborais, qual seja, de 705.239 (setecentos e cinco mil, duzentos e trinta e nove) ocorrências somente no ano de 2012, conforme dados constantes no Anuário Estatístico da Previdência Social.

A Procuradoria Geral da União estabeleceu como uma de suas prioridades, nos últimos anos, o ajuizamento de ações regressivas. Para tanto, foi desenvolvida estrutura administrativa diferenciada em diversos órgãos, inclusive na Procuradoria Geral Federal, através de departamentos e coordenações, o que viabilizou a propositura e acompanhamento das referidas ações em caráter preferencial.

De posse das informações supracitadas, faz-se necessário definir o que são as ações regressivas, bem como identificar seus pressupostos e constatar se tal conscientização punitiva, de fato, atinge a finalidade de coibir a negligência dos empregadores, ou configura-se como abuso de poder contra estes (frise-se que, os empresários são obrigados a custear o seguro referente aos acidentes de trabalho).

Desta feita, o presente trabalho pretende analisar as ações regressivas propostas pelo INSS, mediante às previsões legais atinentes, teses doutrinárias e entendimento jurisprudencial relacionados ao tema.

## 2 SAÚDE E SEGURANÇA NO AMBIENTE DE TRABALHO

O tema abordado neste capítulo possui relevante ligação com o estudo das ações regressivas, uma vez que, são desencadeadas por acidentes de trabalho, em virtude do desmazelo dos empregadores no cumprimento das normas estabelecidas para segurança e medicina do trabalho, sobretudo com a existência de ampla normatização de caráter prevencionista.

De acordo com dados provenientes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Brasil encontra-se na quarta posição, no ranking que leva em conta os acidentes fatais, e a décima quinta posição, quando trata-se dos acidentes em ordem geral, como bem assevera Fernando Maciel, procurador federal (chefe do núcleo que trata das ações regressivas da Advocacia Geral da União (AGU)).

Destaque-se por oportuno, que, mesmo o Brasil ocupando preocupante posição - 4º colocado em número de acidentes de trabalho com vítimas fatais -, houve regressão na quantidade de ocorrências, tomando como parâmetro as décadas de 70 e 80, onde foram registradas em média 1.535.843 (um milhão, quinhentos e trinta e cinco mil, oitocentas e quarenta e três) e 1.053.909 (um milhão, cinquenta e três mil, novecentas e nove) por ano, respectivamente. Cabe ressaltar que o recorde histórico – número de acidentes registrados – foi atingido em 1975, com 1.869.698 (um milhão, oitocentas e sessenta e nove mil, seiscentas e noventa e oito), conforme dados constantes no Anuário Brasileiro de Proteção (2012, p. 18).

Para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), no ano de 2012 (último ano divulgado) o número de acidentes de trabalho chegou a 705.239 (setecentos e cinco mil, duzentos e trinta e nove), o que possibilita, como veremos mais detalhadamente a seguir, a propositura de ações regressivas nos casos em que houver negligência dos empregadores.

Importante informar que, sobre os acidentes de trabalho, levando-se em conta os anos de 2005 a 2009, ocorreu um aumento significativo nos registros oficiais de tais ocorrências no Brasil, de 500.000 (média anterior) a 740.000. Alguns fatores justificam este expressivo crescimento, e dentre estes, cite-se a nova metodologia que passou a ser adotada pelo Instituto Nacional de Seguridade Social, denominada de Nexo Técnico Epidemiológico – NTEP, a qual autoriza médicos peritos do referido instituto, a assinalarem como acidentes de trabalho os infortúnios laborais, quando observada a correlação entre o ramo de atividade em que se enquadra a

empresa e a lesão incapacitante que acometeu o trabalhador, embasando o seu diagnóstico no Cadastro Internacional de Doenças – CID10.

Tal constatação torna-se ainda mais preocupante, se levar em conta que os dados apresentados não representam o número total de acidentes ocorridos em âmbito nacional, haja vista a existência de fatores como a informalidade e a subnotificação, conforme destaca Geovane Moraes:

Os dados econômicos apontam que os trabalhadores informais representam mais de 50% da força de trabalho brasileira e se encontram a margem das estatísticas oficiais, pois a maioria deles não é segurado da Previdência Social. Pós isso, o MET estima que este número de acidentes de trabalho no Brasil pode ser o dobro daquele registrado pelas estatísticas oficiais...

[...]

As estatísticas do MPAS são feitas com base nas informações prestadas através da CAT, porém é grande o número de acidentes sub-notificados ou enquadrados de forma inadequada. Acredita-se que os registros oficiais só abranjam 50% dos acidentes efetivamente ocorridos, principalmente a partir de 1991, quando a Lei 8.213/91 instituiu a garantia de emprego por doze meses, após a cessação do auxílio-doença para o empregado acidentado. (2009, p. 61)

O autor OLIVEIRA (2011, p.67), destaca ainda a existência de outros fatores que contribuem para a ocorrência de acidentes de trabalho não notificados pelos empregadores, assim como a obrigatoriedade de recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, como uma forma de tentar eximir-se da Responsabilidade Civil decorrente dos acidentes de trabalho.

A empresa, por sua vez, nem sempre se empenha para emitir CAT porque o enquadramento do evento como acidente do trabalho, além de gerar a estabilidade provisória no emprego após a alta, quando o afastamento for superior a 15 dias, acarreta a obrigação de depositar o FGTS no período de afastamento. Ademais, a indenização por responsabilidade civil prevista no art. 7, XXVIII, da Constituição Federal, exige prévia caracterização como acidente de trabalho, sendo este, provavelmente, o fato mais preocupante para o empregador. É fácil concluir, portanto, que além da subnotificação explícita, há uma outra mascarada, mais sutil, que reduz a estatística dos acidentes de trabalho, mas sobrecarregada o desembolso dos benefícios previdenciários.

Acerca da subnotificação apontada, merecem atenção os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Seguro Social, no Anuário Estatístico do Ministério da Previdência Social, o qual informa que de 2007 a 2009 fora registrado um acúmulo de 541.238 (quinhentos e quarenta e um mil, duzentos e trinta e oito) acidentes registrados pelo INSS sem a formalização pelos empregadores por meio da comunicação de acidente de trabalho – CAT, correspondente.

## 2.1 PREVISÕES LEGAIS

O Brasil possui ampla legislação e normatização, no que pertine a matéria Segurança e Medicina do Trabalho, encontrando base fundamental nas previsões Constitucionais constantes nos artigos 6º e 7º da CF/88, onde, respectivamente estão previstos os Direitos Sociais e Direitos dos Trabalhadores Urbanos e Rurais.

No âmbito infraconstitucional, merece destaque principalmente o Capítulo V, que trata Da Segurança e da Medicina do Trabalho, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mais especificamente dos artigos 154 ao 201, além das Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego.

As supracitadas normas decorrem de previsões contidas na Consolidação das Leis do Trabalho, por não abrangerem todas as matérias inerentes à proteção dos trabalhadores. Saliente-se que foi conferida ao Ministério do Trabalho e Emprego, a competência para editar normas que por ventura regulamentem com maior ênfase a matéria. Os empregadores também estão obrigados a cumprir com as previsões contidas em códigos de obras, regulamentos sanitários dos Estados ou Municípios, além das oriundas de contratos coletivos de trabalho.

Na esfera previdenciária, existem as previsões da Lei 8.213, datada de junho 1991, estando contida a definição legal de acidente de trabalho, no artigo 19 e seguintes. Há ainda: - a obrigação dos empregadores em observar e cumprir as normas de segurança e saúde (artigo 119); - a obrigatoriedade de manter laudo técnico de condições ambientais do trabalho (LTCAT), previsto no parágrafo 1º, do artigo 58; além da definição de quais os benefícios previdenciários devidos em casos de acidentes de trabalho (artigo 18). Ainda nesta seara, deve-se citar o Decreto 3.048/99 - Regulamento da Previdência Social, onde não constam inovações, em relação às contidas na Lei 8.213.

Cabe destacar, que as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificadas pelo Brasil, também obrigam o Estado e, por conseguinte, os empregadores à observância e cumprimento das previsões contidas nelas. O autor José Geraldo de Oliveira destaca ainda que “se for ratificada, a Convenção adquire força normativa e passa a integrar o direito positivo do Estado-Membro” (OLIVEIRA, 2010, p. 70).

Ademais, é possível constatar o quanto é ampla a proteção que o legislador conferiu ao trabalhador, com a finalidade de buscar as condições seguras e necessárias nos ambientes de trabalho, garantindo àqueles a manutenção da saúde e sua integridade física.

## 2.2 PROTEÇÃO JURÍDICA CONFERIDA AOS TRABALHADORES

Para abordar o presente tópico, faz-se necessário remeter a algumas previsões legais (já destacadas anteriormente), porém focando a proteção jurídica, garantida aos trabalhadores em matéria de segurança e saúde no trabalho.

Os direitos pertinentes à segurança e saúde dos trabalhadores, possuem previsão maior na Carta Magna de 1988, sendo assegurado a eles: - no Capítulo II, Direitos Sociais, o direito a saúde e segurança, conforme previsto expressamente no artigo 6º, e conforme Brandimiller, que diz: “a segurança enunciada genericamente no artigo 6º abrange os diferentes riscos sociais à vida e integridade física e mental, incluídos evidentemente os riscos decorrentes do trabalho” (BRANDIMILLER, 1996, p. 241).

Ainda na seara dos Direitos Sociais, destaca-se o artigo 7º, que contém como direito constitucional dos trabalhadores urbanos e rurais, a redução dos riscos do trabalho, através das normas de segurança e saúde. Observa-se que, no aludido caso, o comando dado foi direcionado ao legislador “infraconstitucional”, o qual por meio da edição de normas, deve estabelecer parâmetros para que sejam alcançadas as condições seguras e adequadas a execução do trabalho.

Por outro lado, existem autores que afirmam que a proteção jurídica dos trabalhadores pauta-se num dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, que é a dignidade da pessoa humana, cuja previsão expressa encontra-se no artigo 1º, III, da Constituição Federal, onde a segurança e saúde tornam-se condição

obrigatória para que qualquer pessoa possa exercer a sua dignidade. Assim são os apontamentos Thereza Gosdal e Cristina Marques, respectivamente:

A proteção à dignidade deve dizer respeito tanto aos aspetos ligados a esfera moral do trabalho, como sua intimidade, ou a proteção contra agressões verbais, quanto a seu aspecto físico-corporal, como condições de saúde e segurança no trabalho. (2007, p. 134).

Decorre do princípio da dignidade humana que o exercício do trabalho é inalienável e irrenunciável, posto ser um princípio fundamental e um dever de ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução e à prevenção do risco do meio ambiente de trabalho, bem como de doenças e acidentes. (2007, p. 45).

Cumprir destacar que no âmbito dos Direitos e Garantias Fundamentais, está prevista no caput do artigo 5º, a garantia conferida a brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, além da inviolabilidade do direito à vida e à segurança. Prosseguindo ainda no âmbito constitucional, deve-se levar em conta a instrução repassada ao Sistema Único de Saúde (SUS), visando a colaboração da proteção do meio ambiente, compreendendo o do trabalho. Desta forma, para que exista trabalho, inicialmente faz-se necessário que ocorra num determinado espaço, o meio ambiente de trabalho, no qual devem ser propiciadas ao trabalhador, as condições adequadas de segurança e não prejudiciais a sua saúde. Neste sentido, os autores Anderson Furlan e William Fracalossi, destacam:

O meio ambiente do trabalho diz respeito à **inserção do homem em seu local de labor** - abrangendo todo o complexo estrutural da empresa -, uma vez que um ambiente de trabalho limpo, sadio, seguro, tranquilo e harmônico é uma necessidade inafastável da vida humana no atual estágio de desenvolvimento da sociedade (2010, p. 33).

Tratando ainda da responsabilidade do Estado, cumpre citar a obrigação de fiscalização no cumprimento das previsões legais, expressamente previstas na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, artigo 156, já que de nada adiantaria esta densa normatização acerca da segurança e medicina do trabalho, se não

houvessem órgãos fiscalizadores, com o objetivo de buscar o fiel cumprimento legal, como opina Sebastião Geraldo de Oliveira: “a inspeção do trabalho representa atividade fundamental do Estado porque implementa a aplicação das normas de proteção de ofício, podendo realiza-lo amplamente, até mesmo multando os infratores” (OLIVEIRA, 2010, p. 139).

Aos empregadores, foi atribuído o dever de cuidado, cumprir e fazer cumprir. Tal dever encontra-se destacado na CLT, artigo 157, o qual prevê expressamente o dever do empregador de cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho, não ficando desobrigado de fazer com que todos aqueles envolvidos em seus processos produtivos, e sob sua conseqüente responsabilidade, também cumpram tais obrigações.

Ainda discutindo sobre a mesma determinação legal, imputa-se ao contratante a obrigação de orientar os trabalhadores sobre os riscos aos quais estarão expostos, bem como, as medidas de controle necessárias. Sendo assim, observa-se que a obrigação de cumprir as determinações contidas em atos normativos, acerca da segurança e medicina do trabalho, não pode ser entendida como uma escolha dada aos empregadores, mas sim um dever indissociável da prática empresarial.

A Previdência Social também dispõe sobre outras obrigações conferidas aos empregadores, podendo citar o artigo 19, cujo parágrafo 1º, responsabiliza a empresa pela adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e segurança da saúde do trabalhador. Já o parágrafo 2º, tipifica como contravenção penal, punível com multa, deixar a empresa de cumprir as normas de segurança e higiene do trabalho.

Quanto a tutela destinada aos trabalhadores, esta vai além da prevenção, pois quando as citadas normas de garantia de direitos, principalmente sobre a segurança e saúde, não alcançarem seu finalidade desejada, que seria a proteção da saúde e segurança dos trabalhadores, ainda assim, presume-se que estes não deverão estar desamparados, sendo-lhes garantido o direito ao seguro contra acidentes de trabalho, custeado pelo empregador, sem excluir o dever da reparação civil (nos casos de dolo ou culpa). Tal regramento está contido no artigo 7º, no inciso XXVIII, da Constituição Federal.

Mérito à parte, por tentar garantir a segurança e saúde dos trabalhadores, este emaranhado de dispositivos legais foi alvo de crítica do doutrinador e Desembargador do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Sebastião Geraldo de Oliveira. Senão vejamos:

A estrutura normativa em vigor no Brasil sobre a proteção jurídica à segurança e saúde do trabalhador deixa muito a desejar. As normas que tratam do assunto estão dispersas em vários dispositivos legais desconexos, abrangendo diversos ramos do Direito, sem uma consolidação adequada, o que dificulta o seu conhecimento, consulta e aplicação. Além disso, o núcleo normativo sobre o tema está concentrado nas Normas Regulamentadoras, baixadas por intermédio de Portarias do Ministério do Trabalho e Emprego, mas que são pouco reverenciadas pelos profissionais do Direito, sob a alegação de que, pelo princípio da legalidade, só lei poderia criar direitos ou obrigações. (OLIVEIRA, 2010, p. 113).

O autor ainda destaca que “as principais normas de segurança e saúde do trabalhador estão defasadas a mais de três décadas” (OLIVEIRA, 2010, p. 113), por não assimilar as inovações e princípios constitucionais de CF/88, e não incorporar os avanços do Direito Ambiental, além de não disciplinar e internalizar as diretrizes contidas nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT, e ratificadas pelo Brasil.

### 3 AÇÕES REGRESSIVAS DECORRENTES DE ACIDENTES DE TRABALHO

Trata-se de tema aparentemente novo “aos olhos do Direito Brasileiro”, haja vista as ações regressivas decorrentes de acidentes de trabalho, propostas pelo Instituto Nacional de Seguro Social em face de empregadores negligentes quanto ao cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho, por produzirem pouco debate doutrinário, dando ensejo a uma maior discussão, no âmbito dos Tribunais Regionais Federais.

Destarte, do presente ponto em diante, este trabalho busca conhecer este instituto jurídico, analisando seus diversos aspectos, sempre pautado na jurisprudência e doutrina existentes sobre o tema.

#### 3.1 DEFINIÇÕES E OBJETIVOS

De acordo com a Advocacia Geral da União (AGU) a ação regressiva acidentária é definida como:

[...] o instrumento pelo qual o Instituto Nacional de Seguro Social busca o ressarcimento dos valores despendidos com prestações sociais acidentárias, nos casos de culpa das empresas quando ao cumprimento das normas de segurança e saúde do trabalhador (2009, p. 11).

Considerando a definição supracitada, observa-se que as ações regressivas constituem-se num instituto jurídico que garante ao INSS, a legitimidade para acionar regressiva e judicialmente, as empresas que vitimaram trabalhadores em acidentes de trabalho, nos quais ocorreu negligência dos empregadores no cumprimento das obrigações relativas à segurança e medicina do trabalho, sendo ainda necessário, que aqueles infortúnios desencadeiem algum tipo de benefício acidentário custeado pela Previdência Social. Tal ocorrido, possibilita ao referido instituto nacional, a recuperação das despesas custeadas até a procedência da ação regressiva. Como bem destacado por Feijó Coimbra:

[...] o pagamento de prestações por acidentes de trabalho, ao obreiro ou aos seus dependentes, gera para o órgão previdenciário ação de regresso, sempre que possível afirmar-se ter tido o evento, como

causa, ato doloso ou especialmente culposo de terceiro ou do empregador (2001, p. 310).

Como objetivo primeiro, ou imediato, a Advocacia Geral da União – AGU (2009, p. 13 e 14), afirma que a ação regressiva busca recuperar os gastos decorrentes de prestações sociais acidentárias e proteger a integridade econômica do fundo previdenciário, o qual não pode custear precocemente prestações acidentárias decorrentes de infortúnios que nem sequer deveria ter ocorrido se fosse cumprida, pelos responsáveis, a obrigação de zelar pela segurança do trabalhador.

A AGU ainda reconhece, que estas ações regressivas possuem um caráter pedagógico, uma vez que servirão de alerta, para que a prevenção dos infortúnios laborais sejam menos onerosos do que uma possível condenação a ressarcimento.

Repudiando a não observância das obrigações legais em matéria de segurança e medicina do trabalho, os autores João Batista Lazzari e Carlos Pereira de Castro (2008, p. 562) destacam que o custeio das despesas derivadas de acidentes decorrentes da negligência dos empregadores, não devem ser suportadas por toda a sociedade, de modo que seria medida justa ao empregador que não cumpriu com sua obrigação, que é a de garantir condições seguras de trabalho e arcar com os prejuízos decorrentes de sua displicência.

Para o autor Fernando Maciel, as ações regressivas representam mais que um meio para reaver créditos, citando Miguel Horvarth Junior, o qual destaca que as ações regressivas possuem multifuncionalidade, por ser um “importante mecanismo de prevenção de inúmeros acidentes do trabalho e de ressarcimento dos gastos a eles conseqüentes” (JUNIOR, Miguel Horvarth, citado por Maciel 2010, p. 30).

Reiterando este posicionamento, deve-se citar as palavras da doutrinadora Adriana Carla Morais Ignácio: “[...] instrumento de prevenção de novos acidentes, quando afasta a impunidade daqueles que, desprezando seu dever, negligenciam a vida e a integridade física do trabalhador” (IGNÁCIO, Adriana Carla Morais, citada por MACIEL, 2011, p. 31).

Neste mesmo sentido faz-se necessário destacar informação divulgada pela Procuradoria Federal do Amazonas, a qual informa que das 28 (vinte e oito) ações ajuizadas em nome do INSS, 26 (vinte e seis) foram consideradas procedentes. A Procuradoria ainda complementa, informando que de 2002 até 2011, o número de

mortes em razão de acidentes de trabalho regrediu mais de 80% na capital do Estado.

Para Alessandro Stefanutto (procurador-chefe da PFE/INSS): “Manaus representa uma comprovada experiência do potencial punitivo-pedagógico das ações regressivas”.

Sobre os apontamentos acima mencionados, pode-se observar o sentido duplo das ações regressivas acidentárias. Onde, num primeiro momento busca-se ressarcir os cofres públicos dos gastos provenientes de atos contrários ao direito e a negligência ao cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho. Por conseguinte, busca atuar de maneira “educativa” visando a diminuição do número de ocorrências dos acidentes de trabalho.

### 3.2 PREVISÃO LEGAL

A previsão expressa e específica, que dispõe sobre a temática que fundamenta legalmente o ajuizamento das ações regressivas, está presente na Lei 8.213 (datada de 07 de junho de 1991), em seu artigo 120. Sem possuir correspondência em leis previdenciárias anteriores à previsão do aludido artigo, o direito de regresso, explicitado pelo legislador e favorável ao Instituto Nacional de Seguro Social, não passou a vigor deste então, pois já encontrava fundamentação nas regras previstas pelo Código Civil de 1916, mais especificamente nos artigos 159 e 1.524.

Sobre os apontamentos de Fernando Maciel, pode-se extrair que:

O fato de o art. 120 da Lei n. 8213/91 ter atribuído um dever ao invés de um direito, não significa que somente a partir da vigência deste dispositivo é que a pretensão ressarcitória passou a ser exercida pelo INSS. Isso porque, considerando que as ações regressivas estão amparadas numa norma de responsabilidade civil, desde a vigência do Código Civil de 1916, mas especificamente na regra preconizada nos arts. 159 e 1.524, o direito ao ressarcimento já poderia ser exercido pelo INSS. (MACIEL, 2010, pg 17).

Conforme julgado do Tribunal Regional da Segunda Região, pode-se destacar que, além dos artigos 120 da Lei 8.213/91, também aplicam-se os dispositivos legais contidos no Código Civil, que seriam os artigos 186 e 927, de acordo com a ementa:

INSS. AÇÃO REGRESSIVA. ACIDENTE DE TRABALHO. NORMAS DE SEGURANÇA DO TRABALHO NÃO OBSERVADAS. ART. 20 DA LEI Nº 8.213/91. PRESCRIÇÃO. ART. 206, §3º, V, DO CÓDIGO CIVIL. [...] 2- No caso o INSS ajuizou ação contra empresa, para obter ressarcimento dos valores pagos a título de auxílio-doença e auxílio-acidente, nos termos do art. 120 da Lei nº 8.213/91. Alega que a pessoa jurídica ré teria desobedecido as normas de segurança do trabalho, o que deu ensejo ao acidente que vitimou o segurado da Previdência Social. Entretanto, não foi observado o prazo prescricional de três anos, previsto no art. 206, §3º, V, do Código Civil, **pois a demanda é de ressarcimento, fundada nos artigos 186 e 927 do CC, e art. 120 da Lei 8.213.** [...]. (AC 472433, TRF 2, Sexta Turma, Relator Desembargador Federal GUILHERME COUTO DJF2R 18/08/2010). (grifei)

Assim sendo, pode-se observar que, além da previsão legal explícita em favor do INSS, no que tange a propositura das ações regressivas, existe a regra genérica do Direito Civil, a qual permite a qualquer pessoa que por ventura venha a sofrer um dano decorrente de ação de outro, propor regressivamente ação contra este, para ser restabelecido o que fora lesado.

Em contrapartida, Feijó Coimbra discorre sobre o tema, afirmando que não se faz necessária expressa previsão legal para que o Instituto Nacional de Seguro Social proponha ação regressiva, pois esta é regulada pelo direito comum (COIMBRA, 2001, p. 311).

### 3.3 RESPONSABILIDADE CIVIL DOS EMPREGADORES

Por tratar-se de reparação de dano ocorrido aos cofres públicos, por consequência de atitude contrária ao direito, negligência ao cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho, nas ações regressivas é imprescindível à comprovação de culpa do responsável, caracterizando desta forma a responsabilidade subjetiva. Conforme ementa proferida pelo Tribunal Regional Federa da 5ª Região:

CIVIL. AÇÃO REGRESSIVA. INDENIZAÇÃO. ACIDENTE NO TRÂNSITO. ÁREA DE TRABALHO. INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. INEXISTÊNCIA DE PROVA DE CULPABILIDADE DA EMPRESA NO SINISTRO.

I. O artigo 120 da Lei nº 8.213/91 dispõe que 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.

II. Para a configuração dos elementos indispensáveis para caracterizar a responsabilidade da empresa e a possibilidade de restituição à Previdência Social deve se evidenciar o acidente de trabalho, a negligência das normas padrão de segurança e higiene do trabalho de serviços e o nexo de causalidade entre um e outro. **É necessário analisar se o empregador incorreu em culpa, relativamente ao cumprimento das normas legais.**

[...] (APELREEX 15078/CE, TRF 5, Quarta Turma, Relator Nilcéa Maria Barbosa Maggi, DJE 31/03/2011) (grifei)

João Lazzari Batista e Carlos Alberto Pereira de Castro asseveram o caráter subjetivo das ações regressivas:

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 o direito de exigir do verdadeiro culpado pelo dano que este arque com os ônus das prestações – aplicando-se a noção de responsabilidade objetiva, conforme teoria do risco social para o Estado; **mas a da responsabilidade subjetiva e integral, para o empregador infrator** (2008, pg 562) (grifei)

Sebastião Geraldo Oliveira (2010, p. 294 e 295) opina que o fundamento lógico do ressarcimento aos cofres públicos está contido na Súmula 188 do Supremo Tribunal Federal, estabelecendo que ao segurador cabe ação regressiva contra quem causou o dano, sobre aquilo que efetivamente foi pago até o limite contratualmente previsto, chegando o autor a conclusão que o artigo 934 do Código Civil, também contém regra no mesmo sentido.

3.3.1 O dever de ressarcir o Instituto Nacional de Seguro Social mesmo custeando o seguro contra acidente de trabalho

A análise sobre o tema em foco, refere-se ao dever dos empregadores de ressarcir regressivamente o seu segurador, que neste caso é o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Disciplinado pelo artigo 21, II da Lei 8.212/91, o seguro acidente do trabalho – SAT, deverá ser recolhido a cada mês, sobre o valor total dos vencimentos pagos pela empresa, tomando o grau de incapacidade laborativa decorrente dos riscos de acidentes de trabalho, como base de cálculo, auferido pela empresa, sobre o qual incidem alíquotas de 1%, 2% ou 3%.

Ocorre que, levando em conta à obrigatoriedade Constitucional prevista no artigo 7º, XXVIII, que impõem aos empregadores o custeio do seguro acidente de trabalho, é desencadeado neles a sensação de “segurança plena” na ocorrência de acidente de trabalho que gere auxílios acidentários, pois o seguro acidente de trabalho, em tese para aqueles, deveria custear todas as despesas dos segurados, não sendo mais imputado ônus algum a quem custeia um seguro contra os infortúnios laborais, muito menos ser possível ter que ressarcir regressivamente o segurador.

No entanto, tal entendimento é falso, já que a cobertura do seguro acidente, data desde 1967, e com entrada em vigor da Lei 5.316, pauta-se na teoria do risco social, da qual se extrai o entendimento de que a cobertura dos infortúnios laborais deve ser suportada por toda a sociedade, excluindo os casos em que empregadores cometerem atos ilícitos, especificamente no caso das ações regressivas quando não cumprirem as normas de segurança e medicina do trabalho. Ainda pesa contra os empregadores entendimento jurisprudencial que o simples fato deles contribuírem com o seguro acidente de trabalho não os desobrigam da responsabilidade de ressarcir o INSS, quando incorrer em culpa, é o que se observa de precedente do Tribunal Regional Federal da 4º Região:

ADMINISTRATIVO. INSS. AÇÃO REGRESSIVA. ACIDENTE DO TRABALHO. NEGLIGÊNCIA. NEXO DE CAUSALIDADE. PRAZO PRESCRICIONAL. CONSTITUIÇÃO DE CAPITAL. DESCABIMENTO.

[...] 2. "O fato das empresas contribuírem para o custeio do regime geral de previdência social, mediante o recolhimento de tributos e contribuições sociais, dentre estas aquela destinada ao seguro de acidente do trabalho - SAT, não exclui a responsabilidade nos casos de acidente de trabalho decorrentes de culpa sua, por inobservância das normas de segurança e higiene do trabalho." (TRF4 - 3ª Turma -

AC n. 200072020006877/SC, Rel. Francisco Donizete Gomes, j. em 24.09.02, DJU de 13.11.02, p. 973). [...] (AC nº 5003128-88.2010.404.7001/PR, TRF 4, Terceira Turma, Relatora Maria Lucia Luz Leira, publicado 12/04/2011)

O seguro acidente de trabalho possui como objetivo, não o de servir de garantia aos empregadores negligentes, de modo que fiquem isentos de responsabilidades decorrentes dos acidentes de trabalho, quando não observado o dever legal de cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho.

Neste sentido, há o seguinte posicionamento de Fernando Maciel:

O fato de os empregadores recolherem a contribuição social destinada ao custeio do SAT não os exime do dever de ressarcir, por meio de uma ação regressiva, as despesas suportadas pelo INSS [...] Isso por uma razão bastante simples qual seja o fato de que o SAT não foi positivado no texto constitucional (art 7º, XXVIII) como uma garantia destinada aos empregadores, mas sim como um direito fundamental dirigido exclusivamente aos trabalhadores brasileiros (2011, p. 62).

Julio César de Oliveira dispõe que “o risco que deve ser repartido entre a sociedade, por meio dos benefícios acidentários, não inclui o ato ilícito praticado por terceiro, seja ele empregador ou não” (Oliveira, 2011, p. 98). Prossegue o autor destacando que os recursos administrados pela Previdência Social são públicos, pertencendo, desta forma, a sociedade.

### 3.4 NATUREZA JURÍDICA

Trata-se de questão ainda não pacífica na jurisprudência dos Tribunais Federais, de modo que, a natureza jurídica das ações regressivas é tida como controversa, principalmente quando arguida sobre quais regras (administrativa ou civil) devem ser aplicadas a prescrição.

Há controvérsia até mesmo em um único Tribunal, pois, é o que consta-se em decisões oriundas da Terceira e Quarta turmas do Tribunal Regional Federal da Quarta Região, respectivamente:

ADMINISTRATIVO. ACIDENTE DO TRABALHO. MORTE. SEGURADO. NEGLIGÊNCIA. NORMAS DE SEGURANÇA. AÇÃO REGRESSIVA DO INSS. PRAZO PRESCRICIONAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ART. 120 DA LEI Nº 8.213/91. CONSTITUCIONALIDADE. SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO - SAT. NÃO EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE EM CASO DE ACIDENTE DECORRENTE DE CULPA DA EMPREGADORA. CONSTITUIÇÃO DE CAPITAL. DESCABIMENTO.

1.- Os fundos da previdência social, desfalcados por acidente havido hipoteticamente por culpa do empregador, são compostos por recursos de diversas fontes, tendo todas elas natureza tributária. **Se sua natureza é de recursos públicos, as normas regentes da matéria devem ser as de direito público**, porque o INSS busca recompor-se de perdas decorrentes de fato alheio decorrente de culpa de outrem. Assim, quando o INSS pretende ressarcir-se dos valores pagos a título de pensão por morte, a prescrição aplicada não é a prevista no Código Civil, trienal, mas, sim, a quinquenal, prevista no Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932. [...]. (AC Nº 5000033-56.2011.404.7117/RS, TRF 4, Terceira Turma, Relatora Maria Lucia Luz Leiria, julgado 21/06/2011) (grifei)

DIREITO CIVIL. AÇÃO REGRESSIVA PROPOSTA PELO INSS. RESSARCIMENTO DE DANO. ACIDENTE DE TRABALHO. ARTIGO 120 DA LEI Nº 8.213/91. PRESCRIÇÃO. PRAZO TRIENAL. ARTIGO 206, §3º, V, DO CÓDIGO CIVIL.

[...] 2. A ação regressiva para ressarcimento de dano proposta pelo INSS **tem natureza civil**, e não administrativa ou previdenciária. Precedentes do E. STJ. 3. O sistema previdenciário é securitário e contributivo, daí porque os valores que o INSS persegue não são produto de tributo, mas de contribuições vertidas à seguridade social, pelo que, em sentido estrito, não se trata de erário, aplicando-se, quanto à prescrição, o art. 206, §3º, V, do Código Civil, e não o Decreto nº 20.910/1932. Precedentes desta Turma. 4. Apelação e remessa oficial improvidas. (Apelação Civil Nº 5000422-62.2011.404.7207/SC, TRF 4, Quarta Turma, Relator Guilherme Beltrani, julgado 02/08/2011) (grifei).

Como visto, a Terceira turma declina-se ao sentido de que as ações regressivas possuem caráter público, e por tal razão devem ser regidas por normas de direito público.

A Desembargadora Federal Maria Lucia Luz Leiria, Relatora na Apelação Civil nº 5000033-56.2011.404.7117/RS (supra destacada) na fundamentação de seu voto, destaca que previamente a verificação da regra aplicável ao prazo prescricional, necessário se faz à análise da natureza jurídica da pretensão do Instituto Nacional

de Seguro Social. A Magistrada afirmou que “a autarquia previdenciária, em última análise, busca recompor os cofres públicos dos valores que possuem natureza jurídica de recursos públicos, e não recurso exclusivamente privados a ensejar a aplicação da legislação civil”. E ainda, prosseguiu destacando a previsão constitucional, prevista no artigo 195, que dispõe sobre as fontes de custeio da previdência social, o que ensejaria a impossibilidade de atribuir natureza privada à relação derivada, já que a contribuição ao sistema previdenciário, o valor em questão passa a compor o patrimônio destinado ao Poder Público para que seja dada efetividade à proteção da sociedade (riscos sociais), por isso os fundos previdenciários comprometidos com o custeio decorrente de acidentes derivados de culpa do empregador possuem natureza tributária, se aplicando desta forma, normas de direito publico.

Já a Quarta Turma, posiciona-se contrariamente, ao entender que as ações regressivas possuem sim natureza civil, aplicando-se as mesmas, normas do direito privado. Devem ser levados em conta, os argumentos contidos no voto do Juiz Federal Guilherme Beltrani na Apelação Cível nº 5000422-62.2011.404.7207/SC, supra destacada, onde o Magistrado, fundamentando o seu posicionamento, de forma favorável ao caráter civil das ações regressivas acidentárias, e, pautado em precedente do Superior Tribunal de Justiça, de acordo com ementa extraída de seu voto:

*PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO REGRESSIVA. ACIDENTE DE TRABALHO. COMPETÊNCIA DA PRIMEIRA SEÇÃO.*

*1. A discussão dos autos cinge-se a competência para julgamento de recurso especial interposto no âmbito de ação regressiva de ressarcimento de danos causados por acidente de trabalho ajuizada pelo INSS.*

*2. Não se cuidando de discussão sobre benefícios previdenciários, é da Primeira Seção a competência para examinar feito em que se discute direito público em geral. Neste caso, reconheceu a Terceira Seção: "A controvérsia dos autos, a despeito de figurar no polo ativo o Instituto Nacional do Seguro Social e tratar de acidente de trabalho, o que se discute especificamente é a responsabilização civil da recorrida e a possibilidade da autarquia rever os valores pagos. Não se discute, pois, a concessão ou revisão de qualquer benefício previdenciário." 3. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp 824354/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA*

*TURMA, julgado em 18/05/2010, DJe 02/06/2010)*

Para este Magistrado, a pretensão do Instituto Nacional de Seguro Social, por ser de “regresso na condição de segurador, a lide é de natureza civil”. Afirma ainda, que o sistema previdenciário é securitário e contributivo e, por tal razão, o que o INSS almeja regressivamente não é produto de tributo, mas sim contribuições vertidas à seguridade social”, o que não se trataria de erário.

Em relação à aplicabilidade das regras do direito civil, o Tribunal Federal da Segunda Região, manifesta posicionamento favorável:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE DE TRABALHO. AÇÃO REGRESSIVA AJUIZADA PELO INSS CONTRA O EMPREGADOR. COMPETÊNCIA. DA JUSTIÇA FEDERAL. RECURSO PROVIDO. [...] **2 - A ação principal não possui natureza acidentária, trabalhista, mas rege-se pela legislação civil. O que o INSS busca é o reconhecimento da responsabilidade civil do empregador** pela morte do funcionário, a fim de arcar com os gastos oriundos do acidente de trabalho [...]. (AG – 190582, TRF 2, Sexta Turma, Relator Guilherme Calmon Nogueira da Gama, DJF2R 14/02/2010) (grifei)

Cabe destacar, que ainda existe posicionamento contrário as referidas teses, manifestado por Fernando Maciel (2010, p. 43), o qual defende que o julgamento da relação processual, derivada das ações regressivas, pressupõe a análise de questões relacionadas a outros ramos do direito e não apenas o civil. O autor ainda acrescenta (p. 44) que para ser realizado um correto julgamento, o magistrado deverá embasar-se em questões disciplinadas pelo Direito Ambiental e do Trabalho.

### 3.5 PRESSUPOSTOS

A Advocacia Geral da União (2009, p. 11) assevera que, para que seja ajuizada uma ação regressiva, faz-se necessária a existência de três pressupostos fáticos, que são: - a ocorrência de um acidente de trabalho; - que de tal infortúnio, venha a ser desencadeado algum benefício acidentário (custeado pelo Instituto Nacional de Seguro Social); e que, para ocorrência do acidente, o empregador tenha sido negligente, no que diz respeito ao cumprimento e fiscalização das normas de segurança e medicina do trabalho.

Para discorrer sobre o tema, Feijó Coimbra, elenca 03 (três) pressupostos de forma consciente, e em suas palavras:

Possivelmente, **sem a ocorrência desse ato**, o trabalhador ainda sobreviveria, ou conservaria sua capacidade para o trabalho por longo tempo, e durante esse tempo o INSS estaria eximido de qualquer desembolso. [...] É evidente, pois, **que esse encargo, imposto ao INSS, decorreu de ato contrário ao direito, praticado pelo mencionado terceiro, que está na obrigação de ressarcir o dano por ele causado** (2001, pg 311) (grifei).

Cabe destacar, que o acidente de trabalho venha a ser sofrido por um segurado do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Em caso contrário, não ensejará prestações acidentárias e, ainda, a ocorrência deverá moldar-se a previsão do artigo 1925, da Lei 8213/ 91 ocorrendo a serviço da empresa e provocando lesão corporal ou perturbação funcional, morte, perda ou redução da capacidade de trabalho, de modo temporário ou permanente, conforme determina o referido dispositivo legal.

Como bem destaca Julio César de Oliveira, “antes de definir “acidente do trabalho”, é preciso destacar que no Brasil o conceito de acidente do trabalho engloba as doenças profissionais e ocupacionais” (OLIVEIRA, 2011, p. 40).

Fernando Maciel (2010, p. 19) também destaca tal observação, pois não apenas os acidentes de trabalho podem desencadear uma ação regressiva, visto que doenças ocupacionais e profissionais também serão equiparadas a acidentes de trabalho e, conseqüentemente, poderão desencadear o direito de regresso do INSS.

As prestações acidentárias configuram dano efetivo ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS e, por tal motivo, desencadeará a pretensão da autarquia à reparação. Os benefícios previdenciários acidentários estão previstos na Lei 8.213/91, sendo:

[...] aposentadoria por invalidez (incapacidade permanente), auxílio doença (incapacidade temporária), auxílio acidente (redução parcial da capacidade de trabalho permanente), pensão por morte (destinada aos dependentes do segurado) e reabilitação profissional (quando necessária readaptação social e / ou profissional). (UNIÃO, 2009, p. 12).

Neste sentido, há posicionamento da Quarta Turma do Tribunal Regional da Quarta Região, no qual, destaca-se que a ação regressiva está condicionada a ocorrência de um dano patrimonial, de acordo com a ementa:

DIREITO CIVIL. AÇÃO REGRESSIVA PROPOSTA PELO INSS. RESSARCIMENTO DE DANO. ACIDENTE DE TRABALHO. ARTIGO 120 DA LEI Nº 8.213/91. PRESCRIÇÃO. PRAZO TRIENAL. ARTIGO 206, §3º, V, DO CÓDIGO CIVIL. TERMO A QUO. DESEMBOLSO. [...] 4. "O pressuposto lógico do direito de regresso é a satisfação do pagamento da condenação ao terceiro, autor da ação de indenização proposta contra o segurado. Não há que se falar em ação regressiva de cobrança sem a ocorrência efetiva e concreta de um dano patrimonial". [...]. (AC nº 5000366-81.2010.404.7007/PR, TRF 4, Quarta Turma, Relator Guilherme Beltrani, julgado 02/08/2011)

Quanto a negligência do empregador, esta deverá ser relacionada ao não cumprimento e fiscalização das normas de segurança e medicina do trabalho, de modo que, deverá ser devidamente demonstrada, pois cumprido tal requisito, além dos outros dois já mencionados, é possível ao INSS exercer o direito de regresso contra o causador do dano ao erário. É o que se evidencia do posicionamento do Tribunal Regional Federal da Quarta Região:

ADMINISTRATIVO. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. **AÇÃO REGRESSIVA**. DANO, CONDUTA NEGLIGENTE DA RÉ E NEXO DE CAUSALIDADE COMPROVADOS. CONSTITUIÇÃO DE CAPITAL. 1. **Demonstrada a negligência da empregadora quanto à adoção e fiscalização das medidas de segurança do trabalhador, tem o INSS direito à ação regressiva prevista no art. 120 da Lei nº 8.213/91.** 2. [...] (TRF 4, APELAÇÃO CÍVEL 2008.71.17.000560-7/RS, Terceira Turma, Relator Fernando Quadros da Silva, DE 11/05/2011) (grifei)

Fernando Maciel complementa que, a culpabilidade deverá ser interpretada em um sentido amplo, que compreenda o dolo e demais modalidades de culpa em sentido estrito, abrangendo as condutas comissivas e omissivas (MACIEL, 2010, p. 22 e 23).

Tal posicionamento pode ser observado na ementa de recente acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da Quarta Região:

AÇÃO REGRESSIVA. COMPETÊNCIA. CULPA. CONSTITUIÇÃO DE CAPITAL. HONORÁRIOS. JUROS DE MORA. Para que seja caracterizada a responsabilidade da empresa, nos termos da responsabilidade civil extracontratual, imperioso que se verifique a conduta, omissiva ou comissiva, o dano, o nexo de causalidade entre esses e **a culpa lato sensu da empresa**. (TRF 4, 3 Turma, AC 5001384- 19.2010.404.7111/RS, Relatora Maria Lucia Luz Leira, Julgado 03/08/2011)(grifei)

Fernando Maciel destaca ainda, citando Reginaldo Melhado, que aludir apenas a negligência é uma impropriedade da norma, pois mesmo em caso de imprudência ou conduta dolosa, restara o dever de indenizar o dano à Previdência (MELHADO, Reginaldo, citado por Maciel 2010, p. 24).

Referindo-se aos apontamentos de Sebastião Geraldo de Oliveira, Maciel (2011, p. 24), ainda afirma que o empregador pode ser responsabilizado por condutas indiretamente imputáveis a ele, decorrentes de atos praticados por terceiros subordinados, como dispõe a previsão do artigo 932, III, do Código Civil de 2002.

### 3.6 CONSTITUCIONALIDADE

Existem os que defendem a inconstitucionalidade das ações regressivas, sob a alegação de que o artigo 120, da lei 8.213, não gozaria de constitucionalidade, conforme observado por Fernando Maciel (2010, p. 58), ao elencar três argumentos básicos defendidos pelos seguidores daquela tese; são eles: - afronta ao art. 7º XXVIII, da CF/88; - afronta ao art. 195, caput I, "a", da CF/88; - afronta ao art. 195, § 4, da CF/88.

Discorrendo sobre estas supostas ofensas atinentes aos referidos preceitos constitucionais, além de defender a Constitucionalidade das ações regressivas, Maciel, destaca que em relação ao artigo 7º, XXVIII, tal dispositivo, além de "assegurar aos trabalhadores o direito a um seguro contra acidentes de trabalho, imputa aos empregadores uma ampla responsabilidade para com os danos advindos dos infortúnios decorrentes de uma atuação dolosa e/ou culposa" (MACIEL, 2010, p. 59).

Sobre a afronta ao artigo 195, caput, I, "a", o supracitado autor, destaca que a "pretensão ressarcitória veiculada numa ação regressiva não enseja numa "dupla tributação" (*bis in idem*), visto que o fato de uma empresa recolher as contribuições previdenciárias, em especial a alíquota para o SAT, não gera o direito de atuar culposamente para ocorrência de acidentes de trabalho" (MACIEL, 2010, pg 66); por fim sobre o artigo 195, § 4, a inconstitucionalidade não estaria amparada devido que "o ressarcimento viabilizado pelo INSS por meio da ação regressiva acidentária, positivada pelo art. 120 da Lei n 8.213/91, decorre de uma norma jurídica de natureza diversa (não tributária), porquanto consubstancia uma típica relação de responsabilidade civil" (MACIEL, 2010, pg 66).

Este tema foi enfrentado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por meio de arguição de inconstitucionalidade, na qual foi decidido pela constitucionalidade do artigo 120 da Lei 8.213/91, conforme ementa transcrita:

CONSTITUCIONAL. ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE INCOMPATIBILIDADE ENTRE OS ARTS. 120 DA LEI Nº 8.213/91 E 7º, XXVIII, DA CF. Incorre a inconstitucionalidade do art. 120 da Lei nº 8.213/91 (Art. 120. Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.) em face da disposição constitucional do art. 7º, XXVIII, da CF (Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;), pois que, cuidando-se de prestações de natureza diversa e a título próprio, inexistente incompatibilidade entre os ditos preceitos. Interpretação conforme a Constituição. Votos vencidos que acolham ante a verificação da dupla responsabilidade pelo mesmo fato. Argüição rejeitada, por maioria. (Argüição Inconstitucionalidade na Apelação Cível 1998.04.01.023654-8, 2002, TRF 4, Corte Especial, Relatora Maria de Fátima Freitas Labarrere, DJ 13/11/2002)

Como bem assevera Julio César de Oliveira (2010, p. 95 e 96) até a referenciada decisão a constitucionalidade das ações regressivas acidentárias confundia doutrinadores e julgadores, sendo por muitos, levantada a inconstitucionalidade do artigo 120 da Lei 8.219/91, porém a partir do supra mencionado julgado a questão encontrou posicionamento pacífico dos tribunais.

No mesmo sentido, cabe destacar outras decisões oriundas de outros Tribunais Federais, como se expõem:

PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO REGRESSIVA. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). VÍTIMAS DE ACIDENTE DE TRABALHO FATAL. RESSARCIMENTO DOS VALORES PAGOS A TÍTULO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CERCEAMENTO DE DEFESA. AGRAVO RETIDO. DESPROVIMENTO. PRELIMINARES DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 120 DA LEI N. 8.213/1991, ILEGITIMIDADE ATIVA E IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO, REJEITADAS. CONSTITUIÇÃO DE CAPITAL. ARTIGOS 20, § 5º E 475-Q DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL (CPC). HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

[...] **3. Preliminar de inconstitucionalidade do art. 120 da Lei n. 8.213/1991, que se rejeita, visto que referida norma é compatível com os princípios fundamentais que norteiam a Constituição Federal, não servindo para suscitar eventual inconstitucionalidade os argumentos genéricos articulados pelo recorrente que, em nenhum momento, demonstrou a existência da alegada incompatibilidade entre o dispositivo legal e o texto da Lei Maior. [...].** (TRF 1; Sexta Turma; AC 0030078-92.1999.4.01.3800/MG; Relator Paes Ribeiro; DJF1 20/04/2010). (grifei)

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. ACIDENTE DE TRABALHO. VERBAS SECURITÁRIAS. ART. 120 DA LEI 8.213/91. CONSTITUCIONALIDADE, EM TESE. CULPA DO EMPREGADOR. DESCARACTERIZAÇÃO. OBRIGAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO INSS. AFASTAMENTO, NO CASO. [...] 3. A Constituição prevê, de fato, "seguro contra acidentes do trabalho, a cargo do empregador, sem excluir indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa" (art. 7º, XXVIII). Não está aí prevista ação regressiva com objetivo de ressarcimento à entidade securitária pelo que houver desembolsado em razão de acidente do trabalho ocorrido por culpa do empregador, mas não há impedimento a que tal ressarcimento seja instituído por lei. É o chamado "espaço de conformação" que se reserva à legislação ordinária (Cf., em situação semelhante, acórdão da Corte Especial no Incidente de Inconstitucionalidade n. 2000.38.00.034572-0/MG). [...] 7. É para cobrir essa álea natural da atividade que se instituiu o seguro contra acidente do trabalho. Entendeu o MM. Juiz que "somente a ausência total de negligência por parte das rés (caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima) é que as isentaria da responsabilidade". Mas tal assertiva é típica da responsabilidade objetiva, que não é o caso. [...] (AC 2004.01.00.000393-3/MG, TRF 1, Quinta Turma, Relator João Batista Moreira, DJF1 26/02/2010).

### 3.7 COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO

Tema ainda não pacífico conforme destacado por Fernando Maciel (2010, p. 42), haja vista que, na opinião pessoal do autor, compete a Justiça do Trabalho o julgamento das ações regressivas, posição esta, considerada contrária ao entendimento majoritário que sustenta a competência da Justiça Federal para o julgamento das ações regressivas, posicionamento este pautado principalmente devido à previsão do artigo 109, I, da Constituição Federal, conforme se observa nas ementas:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ACIDENTE DE TRABALHO. AÇÃO REGRESSIVA AJUIZADA PELO INSS CONTRA O EMPREGADOR. COMPETÊNCIA. DA JUSTIÇA FEDERAL. RECURSO PROVIDO. [...] 2 - A ação regressiva não possui natureza trabalhista. O que o INSS busca é o reconhecimento da responsabilidade civil do empregador para que este arque com os gastos oriundos do acidente de trabalho (auxílio doença). 3 - Estando presente uma autarquia federal (INSS) em um dos pólos da relação processual, **aplica-se o disposto no art. 109, I, da Constituição Federal, sendo competente a Justiça Federal para processar e julgar a causa. Precedentes.** [...] (AG 182822, TRF 2, Sétima Turma – Especializada, Relator Jose Antonio Lisboa Neiva, DJF2R 23/03/2011) (grifei)

PROCESSUAL CIVIL - ACIDENTE DE TRABALHO - AÇÃO REGRESSIVA - AGRAVO DE INSTRUMENTO CONTRA DECISÃO QUE RECONHECEU DE OFÍCIO A INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA O PROCESSAMENTO DA AÇÃO REGRESSIVA AJUIZADA PELO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL EM FACE DO EMPREGADOR - ARTIGO 109, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - RECURSO PROVIDO.

1. A discussão noticiada no presente instrumento diz respeito à definição da competência para o processamento e julgamento de ação regressiva de reparação de danos decorrentes de acidente de trabalho proposta pelo Instituto Nacional do Seguro Social em face do empregador com fulcro nos artigos 120 e 121 da Lei nº 8.213/91. 2. Não se trata de "ação oriunda da relação de trabalho" - o que em tese justificaria a competência da Justiça do Trabalho por invocação ao artigo 114 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 - mas de ação de indenização contra o causador do dano, ou seja, matéria de responsabilidade civil. 3. Considerando-se que a ação é promovida por autarquia federal, tem incidência no caso o artigo 109, inciso I, da Constituição Federal. 4. Cumpre registrar ainda que as causas

acidentárias referidas na parte final do inciso I do artigo 109 da Constituição Federal são aquelas em que o segurado discute com o Instituto Nacional do Seguro Social controvérsia acerca de benefício previdenciário, matéria absolutamente distinta da tratada na ação originária. 5. Assim, nos termos da primeira parte do artigo 109, I, da Constituição Federal, o feito de origem deve se processar perante a Justiça Federal. 6. Agravo de instrumento provido. (AG 323396, TRF 3, Primeira Turma, Relator Johonsom Di Salvo, DJF3 02/09/2009)

Com o mesmo entendimento, deve-se citar posicionamento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

AGRAVO EM APELAÇÃO. PROCESSUAL CIVIL, CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO REGRESSIVA ACIDENTÁRIA. RESSARCIMENTO DE VALORES DESPENDIDOS PELO INSS COM O PAGAMENTO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. EC nº 45/04. RECURSO DESPROVIDO.

1. Compete à Justiça Federal comum processar e julgar ação proposta pelo INSS objetivando o ressarcimento dos valores despendidos com o pagamento de benefício previdenciário a segurado ou a seus dependentes, em razão de acidente de trabalho ocorrido por culpa da empresa ré. O litígio não tem por objeto a relação de trabalho em si, mas sim o direito regressivo da autarquia previdenciária, que é regido pela legislação civil.

2. A alteração legislativa referente à competência da Justiça do Trabalho, operada pela Emenda Constitucional nº 45/04, segundo a qual a Justiça Federal não mais é competente para processar e julgar ações oriundas de relação de trabalho, nos termos do art. 14, inciso I, da CF, não se aplica às ações regressivas acidentárias, para as quais a competência continua sendo da Justiça Federal, ainda que a causa primária da concessão do benefício previdenciário seja um acidente de trabalho, uma vez que o objeto pretendido nestas ações não advém de relação de trabalho, mas sim de pretensão direito de regresso pelos valores desembolsados para o pagamento de prestações previdenciárias decorrentes de acidente de trabalho. Segundo entendimento do STJ, *"mesmo com a redação da EC n. 45/2004, encontra-se desprovido de índole laboral o presente litígio, porquanto a controvérsia sob exame não discute a relação empregatícia outrora havida entre o falecido e as empresas rées, mas sim o direito de regresso da autarquia federal, de natureza eminentemente civil, a fim de repor aos cofres da Previdência Social o valor pago a título de pensão por morte, decorrente de acidente de trabalho ocorrido nas dependências da primeira demandada. Debate-se, portanto, o ressarcimento do dispêndio derivado da responsabilidade civil das empresas rées"* (STJ, CC nº 82735/PR, 2ª T., Relator Ministro MASSAMI UYEDA, DJ 02-05-2008). 3. Agravo

desprovido. (TRF 4, AGRAVO EM AC Nº 5004020-97.2010.404.7000/PR, Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, julgado 04/05/2011)

Cumpra-se informar que mesmo havendo divergências quanto a matéria, o Superior Tribunal de Justiça, em decisão preferida em conflito de competência, posicionou-se em favor da competência da Justiça Federal, para julgamentos das ações regressivas:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. ACIDENTE DO TRABALHO. AÇÃO DE RESSARCIMENTO PROPOSTA PELO INSS CONTRA O EMPREGADOR. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

Compete à Justiça comum processar e julgar ação proposta pelo INSS objetivando o ressarcimento dos valores despendidos com o pagamento de pecúlio e pensão por morte acidentária, em razão de acidente de trabalho ocorrido nas dependências da empresa ré, por culpa desta. O litígio não tem por objeto a relação de trabalho em si, mas sim o direito regressivo da autarquia previdenciária, que é regido pela legislação civil. Conflito conhecido para declarar competente o Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (STJ, Segunda Seção, Conflito de Competência 59.970 – RS, Relator Castro Filho, DJ 19/10/2006).

Neste mesmo sentido, há o entendimento dos Doutrinadores e Juizes Federais Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari, os quais esclarecem que a competência é da Justiça Federal, pela previsão do artigo 109, I, vez que a ação não visa benefício acidentário postulado pelo segurado ou seu beneficiário (CASTRO, LAZZARI BATISTI, 2008, p. 562).

#### 4. AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS- PRIORIDADE DE ATUAÇÃO PARA PROCURADORIA GERAL FEDERAL

Com previsão expressa desde 1991, na Lei 8.213, as ações regressivas pouco foram propostas, considerando o significativo número de acidentes de trabalho que ocorrem anualmente, conforme dados já explicitados na introdução do presente trabalho. No entanto, a partir do ano de 2007, houve priorização na atuação dos órgãos responsáveis pela propositura daquelas ações, conforme apontado por João Lazzari Batista e Carlos Alberto Pereira de Castro:

Considerando o reduzido número de ações propostas pelo INSS, o Conselho Nacional de Previdência Social editou a Resolução n. 1.291, de 27.6.2007, para "Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, por intermédio de Procuradoria Federal Especializada – INSS, que a adote medidas competentes para ampliar as proposituras de ações regressivas contra os empregadores considerados responsáveis por acidentes de trabalho, nos termos dos arts. 120 e 121 da Lei 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. (2008, p. 563)

Sebastião Geraldo Oliveira, acrescenta ao destacar que, para dar maior efetividade ao preconizado no artigo 120 da Lei 8.213/1991, o Conselho Nacional de Previdência Social baixou a Resolução nº. 1.291/2007, recomendando ao INSS adotar medidas competentes para ampliar a propositura das ações regressivas, conforme disciplinado no artigo 1º (OLIVEIRA, 2010, pg 295). Destaca ainda o autor que por muito tempo a Previdência Social não exerceu seu direito de regresso, o que beneficiou quem prejudicou de certa forma toda a sociedade, visto que os fundos previdenciários são públicos, é o que se observa dos apontamentos do referido autor:

O direito assegurado ao INSS de propor ação regressiva está previsto em lei desde 1991, mas só recentemente começou a ser exercido com mais freqüência. Durante muitos anos, a Previdência Social praticamente abdicou de reembolsar os valores despendidos

com benefícios, decorrentes de acidentes de trabalho causados por culpa comprovada do empregador, não havendo justificativa aceitável para tal omissão. Deixar de ajuizar as ações regressivas significa beneficiar os lesantes, os maus empregadores, em prejuízo da Previdência Social, ou seja, de toda a sociedade. (OLIVEIRA, 2010, p. 295)

Quanto a inércia, apontada pelo aludido autor: “fosse deixada de lado”, está a estratégia de atuação conjunta entre o INSS e a Procuradoria Geral Federal, além de outros Órgãos Governamentais, de modo que, tal medida faz parte de uma política pública de prevenção de acidentes instituída no Brasil, especial a partir do ano de 2008.

Já sobre a política pública de prevenção de acidentes, decorreu da necessidade dos países membros da Organização Internacional do Trabalho – OIT, obrigados por meio da Convenção 187 (ainda não ratificada pelo Brasil), estabelecerem políticas nacionais em segurança e medicina do trabalho e, conseqüentemente, intensificarem esforços para diminuição dos números de acidentes de trabalho e disseminar uma cultura prevencionista.

Quanto à Política Nacional de Segurança e Saúde do trabalho, ainda que sendo divulgada por órgãos estatais que é fundamental sua importância, Sebastião Geraldo de Oliveira também faz crítica alegando que a implantação dela “não esteve entre as verdadeiras prioridades do Brasil, nem contou com respaldo político suficiente para ser instruída” (OLIVEIRA, 2010, p. 112).

Discussões à parte, entre as ações tomadas, visando a criação de meios para dar maior efetivação no ajuizamento das ações regressivas, foram editados diversos atos normativos, portarias, orientações conjuntas, entre outros, da Advocacia Geral Federal e do Instituto Nacional de Seguro Social. Merece destaque a Portaria da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos – CGCOB nº 3, de 27 de agosto de 2008, na qual com previsão no artigo 1º, inciso II, as ações regressivas acidentárias passaram a ser consideradas prioritárias e sujeitas à preparação, ajuizamento e acompanhamento em caráter prioritário pelos órgãos de execução da Procuradoria Geral Federal (UNIÃO, 2009, pg 9). No mesmo sentido há a edição da Portaria nº 1.309, de dezembro de 2008, na qual está disciplinada a cobrança da dívida ativa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na Procuradoria Geral

Federal – PGF, que também disciplinou como prioritária a atuação da PGF nas ações regressivas.

#### 4.1 ESTRUTURA INTERNA DAS PROCURADORIAS GERAIS FEDERAIS

Dentre as medidas adotadas para atuação prioritária nas ações regressivas, se destaca a estrutura criada na Procuradoria Geral Federal, como a criação de um grupo de trabalho intitulado Grupo de Trabalho Ações Regressivas Acidentárias, instituído pela Portaria conjunta da Procuradoria Geral Federal e Instituto Nacional de Seguro Social, nº 1 de 20 de janeiro de 2009. O Grupo de Trabalho está ligado à Coordenação Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos – CGCOB32, e a ele compete à realização de estudos jurídicos sobre o tema com o intuito de subsidiar a atuação dos Procuradores Federais e criar padrões de atuações judiciais e administrativas (UNIÃO, 2010, p. 9).

A Coordenação Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos – CGCOB, ainda instituiu o Núcleo de Estudos de Acidentes do Trabalho, por meio da Portaria nº 2 de 2 de abril de 2009, ao qual compete serviços de inteligência na identificação dos acidentes de trabalho (União, 2010, p. 10).

Existem ainda as Secções de Cobrança e Recuperação de Créditos – SERCOB/SECOB, as quais competem o acompanhamento prioritário das ações regressivas acidentárias, realizado no mínimo mensalmente para adoção de medidas eficazes para recuperação de créditos e, ainda, atividades de consultoria e assessoramento jurídico sobre o tema, conforme determina o artigo 4º da Portaria CGCOB nº 3/2008, na qual ainda contém a recomendação, em seu artigo 6º, para criação de Núcleos de Ações Prioritárias para acompanhamento das ações regressivas (UNIÃO, 2009, p. 10).

#### 4.2 PROCEDIMENTO ADOTADO PROCURADORIA GERAL FEDERAL E OUTROS ÓRGÃOS ESTATAIS NA IDENTIFICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS E ATUAÇÃO NAS AÇÕES REGRESSIVAS

Ainda que tenha sido criada toda uma estrutura jurídica e administrativa, voltada para atuação nas ações regressivas, tal atividade não deve ser classificada

como simplória e fácil à Procuradoria Geral Federal, ao promover as ações regressivas devido, primeiramente, ao fato de ter que ser subsidiada com informações advindas de outros órgãos da administração pública, como o Ministério do Trabalho e Emprego ou Órgãos Judiciais; para que então, venham a ser identificados os pressupostos fáticos, que seria a caracterização da culpa dos empregadores quanto a negligência ao cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho, ou qualquer outro requisito, a exemplo da simples ocorrência do acidente de trabalho, haja vista que sem estes requisitos as ações regressivas não alcançariam seu objetivo.

Por tal razão, a Procuradoria Geral Federal em conjunto com Instituto Nacional de Seguro Social, instituíram uma Orientação Interna Conjunta n 01/2009 PGF/INSS– CGCOB, na qual está previsto e disciplinado um procedimento de instrução prévia – PIP (UNIÃO, 2009, p. 15), para que sejam realizadas diligências internas e venham a ser identificados os pressupostos fáticos para viabilizar o ajuizamento das ações regressivas (UNIÃO, 2009, p. 14).

O passo sumário para iniciar os procedimentos necessários a propositura das ações regressivas é a caracterização do acidente de trabalho, que em tese, deveria estar devidamente amparada pela obrigação das empresas em emitir a comunicação de acidente de trabalho, conforme previsto no artigo 2233 da lei 8.213/91, porém reconhecida é a subnotificação, já destacada no item 2.1, gerando a Procuradoria Geral Federal a necessidade de realizar diligências para a identificação da ocorrência dos acidentes de trabalho, principalmente através de contado permanente com as Secretarias Regionais de Saúde, para que sejam repassadas informações acerca de pessoas atendidas em ocorrências relacionadas ao trabalho (UNIÃO, 2009, p. 17).

Após tomar conhecimento do acidente de trabalho, faz-se necessário à devida identificação de segundo pressuposto, que é o adimplemento de prestações sociais acidentárias realizadas pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Para identificação de tal requisito a Procuradoria poderá recorrer a sistemas informatizados denominados PLENUS, CNIS, CAT-SUIBE e INFORMAR e/ou na falta de acesso aos citados recursos, deverá ser realizada busca pela informação desejada solicitando ao órgão local do INSS (UNIÃO, 2009, p. 18).

A negligência do empregador deverá ser caracterizada, para só então ser atendido o terceiro requisito para propositura das ações regressivas. Pata tanto, o

Ministério da Previdência Social – MPS e o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, firmaram Acordo de Cooperação Técnica nº 08/2008, para que o INSS repasse ao MTE as comunicações de acidentes de trabalho – CATs, sendo estas registradas bimestralmente, para que se dê a análise dos infortúnios laborais e emitir relatório com a indicação das causas dos acidentes, que deverão embasar a Procuradoria Geral Federal para instauração dos procedimentos de prévias instruções (UNIÃO, 2009, p. 18).

Relatórios de acidentes fatais, elaborados por Auditores-Fiscais do Trabalho vêm contribuindo para a propositura de ações regressivas, a cargo da Previdência Social. Até 2007, somente no estado do RS, foram encaminhados 348 análises ao INSS. Contatos recentes com membros da Procuradoria do INSS evidenciaram aumento da preocupação do órgão com o assunto, que já vem procurando estabelecer um canal de comunicação mais estreito entre os serviços, a fim de ajuizar ações regressivas pertinentes, sejam individuais ou coletivas, sistematicamente. (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2008).

Ainda assim, mesmo havendo parceria entre MPS e MTE, na prática ainda são realizados poucas análises de acidentes, levando-se em consideração as ocorrências registradas no Brasil, pois de acordo com o relatório de gestão da Secretaria de Inspeção do Trabalho, quadro XIII – Acidentes de Trabalho Graves e Fatais Analisados (MTE, p. 33), no ano de 2010 foram analisados 1.994 (mil novecentos e noventa e quatro) acidentes de trabalho, e sequer foram divulgadas as conclusões desta análise no relatório de gestão, de modo que, fica a indagação: em quantos deles foi constatada a culpa ou dolo dos empregadores ou seu prepostos, para que fossem propostas ações regressivas decorrentes daquelas análises? Porém, no mesmo relatório consta que a análise dos acidentes busca, adicionalmente, servir como fonte de elementos para as Procuradorias dos INSS, conforme se extrai:

A análise dos acidentes graves e fatais, introduzida em 2001, permite identificar as áreas críticas onde atuar prioritariamente, quer na prevenção, quer na correção de irregularidades e situações potencialmente danosas aos trabalhadores e ao meio ambiente. **Adicionalmente, a análise fornece elementos para o ingresso de ações regressivas pela Procuradoria do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, para ressarcimento da União com**

**despesas decorrentes da concessão de benefícios previdenciários, quando se comprovar a infração do empregador às normas de segurança e saúde no trabalho.** (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2011, pg 34). (grifei)

Ainda que exista um grande lapso entre as ocorrências de acidentes de trabalho e as investigações promovidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, se observa em precedentes dos Tribunais Regionais Federais, que as informações levantadas nas análises de acidentes são realmente utilizadas como fonte para formação da convicção do juízo:

PREVIDENCIÁRIO. ACIDENTE DE TRABALHO. INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA DA SAÚDE DO TRABALHADOR. PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS DECORRENTES DE ACIDENTE DO TRABALHADOR. AÇÃO REGRESSIVA DO INSS. PROCEDÊNCIA. PARCELAS VINCENDAS. CONSTITUIÇÃO DE CAPITAL. NÃO CABIMENTO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. [...] No caso, o laudo técnico realizado pela DRT/CE comprovou as circunstâncias e o modo como ocorreu o acidente que ocasionou o decapeamento do antebraço esquerdo do empregado, como também restou incontroverso nos autos à negligência da empresa quanto à observância e fiscalização das normas de segurança do trabalho para proteção de seus trabalhadores, além do nexo causal entre a sua omissão e o dano ocorrido. [...]. (TRF 5, Segunda Turma, AC 0007916-44.2009.4.05.8100, Relator Rubens de Mendonça Canuto, DJE 04/11/2010)

PROCESSUAL CIVIL, CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. PROVA TESTEMUNHAL. INDEFERIMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO CONFIGURADO. AGRAVO RETIDO DESPROVIDO. ACIDENTE DE TRABALHO. AÇÃO REGRESSIVA DO INSS CONTRA O EMPREGADOR. ART. 120 DA LEI Nº 8.213/91. LEGITIMIDADE PASSIVA DAS RÉS. DEVER DO EMPREGADOR DE RESSARCIR OS VALORES DESPENDIDOS PELO INSS EM VIRTUDE DA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO À VÍTIMA. RESPONSABILIDADE DA EMPRESA QUANTO À OBSERVÂNCIA DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO À SEGURANÇA DO TRABALHADOR. SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO - SAT. NÃO-EXCLUSÃO DO DEVER DE RESSARCIMENTO EM CASO DE ACIDENTE DECORRENTE DE CULPA DA EMPREGADORA - ATO ILÍCITO. QUEDA DE FUNCIONÁRIO DE ALTURA EM OBRA. CONSTRUÇÃO. APELOS DESPROVIDOS. [...] 4. Hipótese em que o Relatório de Acidente de Trabalho elaborado pelo Ministério do Trabalho aponta como causa do

acidente falhas graves nas medidas coletivas contra queda de altura implementadas pelas empresas réis, bem como o descumprimento do previsto nas normas de segurança do trabalho vigentes no Brasil. É dever do empregador oferecer total segurança aos empregados, ou ao menos minimizar os riscos [...] (Apelação Cível Nº 5024947-75.2010.404.7100/RS, TRF 4, Terceira Turma, Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, julgado 26/04/2011). (grifei)

Outras fontes de informação também poderão ser utilizadas como subsidiárias da caracterização da negligência dos empregadores, como informações colhidas em inquéritos policiais e provas produzidas nas ações penais (nos casos de homicídios culposos e lesões corporais), provas produzidas em ações indenizatórias trabalhistas e provas obtidas nos inquéritos civis e produzidas nas ações civis públicas do Ministério Público do Trabalho (UNIÃO, 2009, p. 20 - 22).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou realizar uma análise dos aspectos gerais que desencadeiam e consubstanciam as ações regressivas propostas pelo Instituto Nacional de Seguro Social, em face das empresas negligentes às normas de segurança e medicina do trabalho, levando-se em conta as ocorrências de acidentes de trabalho.

Primeiramente, foi evidenciado que o ajuizamento das ações regressivas acidentárias em relação ao número de acidentes de trabalho ocorridos em âmbito nacional, ainda está muito aquém do que deveria ser realizado pela Procuradoria Geral Federal, constatada a discrepante diferença de número, se for levada em conta a média anual de registros de acidentes de trabalho, e o número de ações propostas (1.250 (mil, duzentos e cinquenta) no ano de 2010), levando-se em conta um período de 19 anos da data de vigência prevista expressa do artigo 120 da Lei 8.213/91.

Porém, também fora observado que devido à necessidade de adequação nacional em relação aos organismos internacionais, especial quanto a Organização Internacional do Trabalho – OIT, uma das medidas de uma política nacional de saúde e segurança do trabalho tomada, foi a estruturação interna da Procuradoria Geral Federal e a priorização de atuação nas ações regressivas acidentárias, o que desencadeou uma singela evolução ao que vinha sendo praticado até meados de 2008, pois até então haviam sido propostas apenas 223 (duzentos e vinte e três) ações, numa realidade média de 10.000.000 (dez milhões de acidentes) ocorridos nos últimos 20 anos (PROTEÇÃO, 2011, p. 18).

Foi observado ainda que as teses doutrinárias, contrárias à propositura das ações regressivas, principalmente em relação à constitucionalidade do artigo 120 da Lei 8.213 /91, não encontram suporte jurídico quando enfrentados pelos Tribunais Federais, tornando amplamente possível ao Instituto Nacional de Seguro Social, exercer o direito de regresso contra os empregadores negligentes nos acidentes de trabalho, para que assim seja restituído aos cofres públicos o que foi indevidamente pago, pois decorreu da ilicitude dos empregadores que negligenciam o cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho.

Ainda que a doutrina majoritária defenda que as ações regressivas possuam poder educativo frente aos empregadores, já que seria uma forma de prevenir acidentes de trabalho, ainda não restou comprovada tal tese, devido ao reduzido número de ações propostas até o momento.

No entanto, é plenamente aceito na doutrina e jurisprudência, que as ações regressivas devem ser propostas, principalmente para punir os “maus empregadores” que não observam e cumprem a obrigação imposta a eles em matéria de segurança e medicina do trabalho.

O tema ainda tem muito a ser desenvolvido no âmbito doutrinário, pois escassa é a matéria bibliográfica a respeito, considerando a grande relevância social e econômica que os acidentes de trabalho geram a toda a sociedade, pois sendo as ações regressivas apontadas como meios de prevenção dos infortúnios laborais, devem ser amplamente debatidas entre membros da sociedade interessados, tais como entidades sindicais, instituições de ensino, órgãos públicos, empresas privadas, entre outros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO - AGU. **Cartilha de Atuação nas Ações Regressivas Acidentárias**. Brasília, 2009.

BRANDIMILLER, Primo A. **Perícia Judicial em Acidentes e Doenças do Trabalho**. São Paulo – Editora SENAC, 1996.

BRASIL, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, **Código Civil de 1916**, disponível em [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L3071.htm), acesso em 28/07/2014.

BRASIL, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, **institui o Código Civil de 2002**, Brasília 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm), acesso em 28/07/2014.

BRASIL, Constituição Federal (1988), **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, Distrito Federal, 1988. disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm), acesso em 28/07/2014.

BRASIL, Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, **aprova as Consolidação das Leis do Trabalho**, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decretolei/Del5452compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decretolei/Del5452compilado.htm), acesso em 28/07/2014.

BRASIL, Lei 8213, 24 de julho de 1991, **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm), acesso em 28/07/2014.

BRASIL, Lei 8.212, 24 de julho de 1991, **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências**. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm), acesso em 28/07/2014.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de Gestão da Secretaria de Inspeção do Trabalho**. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/fisca\\_trab/fiscatrab\\_relatorio\\_gestao\\_2003\\_2010.pdf](http://www.mte.gov.br/fisca_trab/fiscatrab_relatorio_gestao_2003_2010.pdf) . Acesso em 28/07/2014.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Rio Grande do Sul. **Análises de acidentes do trabalho fatais no Rio Grande do Sul: a experiência da Seção de Segurança e Saúde do Trabalhador – SEGUR.** – Porto Alegre: Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Rio Grande do Sul. Seção de Segurança e Saúde do Trabalhador / SEGUR, 2008. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/seg\\_sau/livro\\_SEGUR\\_RS\\_2008.pdf](http://www.mte.gov.br/seg_sau/livro_SEGUR_RS_2008.pdf). Acesso em: 28/07/2014.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de e Lazzari, Joao Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** Editora Conceito, 11ª edição, 2009.

COIMBRA, J. R. Feijó. **Direito Previdenciário Brasileiro,** 11ª edição, Rio de Janeiro: Editora Edições Trabalhistas, 2001.

GOSDAL, Thereza Cristina. **Dignidade do Trabalhador: um conceito construído sob o paradigma do trabalho decente e da honra.** São Paulo: Editora LTR, 2007.

MACIEL, Fernando. **Ações Regressivas Acidentárias.** Editora LTR, 2010.

MARQUES, Cristina. **A proteção ao trabalho penoso.** São Paulo, Editora LTR, 2007.

MORAES, Giovanni Araújo. **Elementos do Sistema de gestão e SMSQRS – Segurança, Meio Ambiente, Saúde Ocupacional, Qualidade e Responsabilidade Social.** Rio de Janeiro, Editora Gerenciamento Verde, 2ª edição, volume 1.

MORAES, Giovanni Araújo. **Fundamentos para Realização de Perícias Trabalhistas, Ambientais e Acidentárias.** Rio de Janeiro, Editora Gerenciamento Verde, 1ª edição, volume 1.

OLIVEIRA, Julio César. **Ações Regressivas Propostas pelo INSS face às Empresas.** Editora Conceito, 2010.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Indenizações por Acidentes de Trabalho ou Doença Ocupacional.** 6ª edição, Editora LTR, 2011.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador,** 5ª edição, Editora LTR, 2010.

FURLAN, Anderson e FRACALOSSO, William. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Editora FORENSE, 1ª edição, 2010.

PREVIDENCIA SOCIAL, Ministério da Previdência Social, Secretária de Previdência Social; Informe de Previdência Social, Políticas Públicas em Saúde e Segurança do Trabalhador (SST) na Previdência Social: **como vencer a guerra dos acidentes, doenças e mortes no Trabalho**. Maio de 2008, Volume 20, Número 5. PROTEÇÃO. Revista. Anuário Brasileiro de Proteção, 2012.