RESSARCIMENTO AO ERÁRIO - AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS

Fabio Munhoz

RESUMO. As ações regressivas acidentárias possuem dois objetivos básicos, o ressarcimento aos cofres do INSS e a diminuição do número de acidentes de trabalho no Brasil, seu aspecto pedagógico. A Procuradoria-Geral Federal criou núcleos de ações prioritárias para atuarem com essas ações e os resultados alcançados são muito relevantes.

Palavras-Chave. INSS. Ações regressivas acidentárias. PGF

1. INTRODUÇÃO

A ação regressiva de indenização é manejada pelo INSS em função dos ditames do art. 120 da Lei n. 8.213/91 e do art. 7o, XXII, da CF/88, sua matriz constitucional, e pretende viabilizar o ressarcimento do erário público pelas verbas despendidas e por despender com o pagamento de benefícios decorrentes de acidentes de trabalho gerados pelo descumprimento das normas de higiene e de segurança do trabalho, seu fato gerador.

Assim, no momento da ocorrência do fato gerador desse crédito, há relação de supremacia estatal do demandante sobre o demandado.

2. DESENVOLVIMENTO

A finalidade primordial dessa cobrança não é apenas monetária, mas, com a eventual procedência desta demanda, a Previdência Social pretende alcançar

dois grandes objetivos: diretamente, zelar pela integridade econômica do fundo social resultante da arrecadação das contribuições sociais, o qual não pode, simplesmente, deixar-se lesar por atos ilícitos praticados por outrem ao arrepio do art. 7o, XXII, da CF/88; indiretamente, gerar incentivos para que as empresas cumpram com as normas de segurança e de higiene do trabalho, compatibilizando os primados da livre iniciativa com a valorização do trabalho e a dignidade da pessoa humana (art. 1o, III e IV, c/c art. 170, *caput*, da CF/88).

No espectro constitucional, a segurança no ambiente do trabalho é verdadeiro direito fundamental do trabalhador e de todo ser humano, que impõe deveres de concretização ao Estado e aos agentes econômicos:

> *Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:*
> *XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.*
> *Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.*
> *Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.*

A eficácia horizontal deste direito à redução dos riscos no ambiente de trabalho impõe à empresa o dever de tomar medidas efetivas para prevenir a ocorrência de danos às integridades física e psíquica dos trabalhadores. Com clareza, portanto, a Constituição assume que o risco é inerente à atividade laborativa. Esse risco, entretanto, não é fixo pois, no ambiente de trabalho, operam diversos fatores capazes de minimizar ou de maximizar a probabilidade da ocorrência de um acidente. Levando essa circunstância em consideração, os

dispositivos constitucionais supracitados terminaram por garantir, ao trabalhador, um verdadeiro direito à necessária e à inadiável intervenção nos fatores de risco – um direito subjetivo a prestações positivas da empresa no sentido de minimizar o efeito negativo de todas as variáveis ambientais capazes de lesar o trabalhador.

Seria a previsão constitucional, para o âmbito das relações entre os trabalhadores e a empresa, daquilo que o direito ambiental, usualmente, denomina como princípios da precaução e da prevenção do dano:

> *Prevenção significa adoção de medidas tendentes a evitar riscos ao meio ambiente e ao ser humano. Precaução, em Direito Ambiental, tem a ver com risco, prejuízo, irreversibilidade e incerteza. Em outras palavras, mesmo na incerteza do risco, mas diante da irreversibilidade dos prejuízos eventuais ao ser humano, devemos adotar medidas preventivas, pois o aspecto humano prevalece em face do econômico (CF, art. 170).*
> *(...)*
> *No aspecto natural, por exemplo, a degradação do meio ambiente pode atingir direta ou indiretamente o ser humano, enquanto no meio ambiente do trabalho é o homem trabalhador atingido direta e imediatamente pelos danos ambientais, razão por que no âmbito trabalhista se deve levar à risca este princípio fundamental, expressamente previsto na CF (art. 7o, inciso XXII), que estabelece como direito do trabalhador urbano e rural a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança.*
> *Na aplicação deste princípio no âmbito trabalhista (o da prevenção), deve-se levar em conta a educação ambiental a cargo do Estado, mas também das empresas, nos locais de trabalho, orientando os trabalhadores sobre os riscos ambientais e fornecendo-lhes os equipamentos adequados de proteção, como menciona a CLT no art. 157, podendo, inclusive, depois de bem orientar os trabalhadores sobre os riscos ambientais, puni-los pela recusa em observar normas de segurança e medicina do trabalho (art. 158 da CLT)[1].*

---

[1] MELO, Raimundo Simão. **Direito Ambiental do Trabalho e a Saúde do Trabalhador**. São Paulo: LTr, 2006, p. 40s..

Não foi por outra razão que a Constituição incluiu o ambiente de trabalho no conceito de meio-ambiente:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Assim, deve ficar claro que o comportamento negligente, para com o cumprimento de normas de segurança do trabalho, é intolerável, dado o dever de prevenir a ocorrência de acidentes e minimizar riscos. Toda empresa, portanto, tem o dever de cuidado objetivo para com a prevenção e minimização dos riscos decorrentes da atividade laborativa, sob pena de estar cometendo ATO ILÍCITO ensejador de múltiplas responsabilidades, seja na forma comissiva, seja por meio de atos omissivos resultantes da negligência:

> *ACIDENTE DE TRABALHO. AÇÃO REGRESSIVA DO INSS CONTRA O EMPREGADOR. CABIMENTO. NEGLIGÊNCIA DA EMPRESA. RESPONSABILIDADE. PROVA DO PAGAMENTO DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO.*
> *1. É constitucional o art. 120 da Lei 8.213/91. 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.*
> *2. É dever da empresa fiscalizar o cumprimento das determinações e procedimentos de SEGURANÇA do TRABALHO. Nesse prisma, a não−adoção de precauções recomendáveis, se não constitui a causa em si do acidente, evidencia NEGLIGÊNCIA da empresa que, com sua conduta omissiva, deixou de evitar o acidente, sendo responsável, pois, pela reparação do dano, inclusive em ação regressiva ajuizada pelo INSS.*
> *3. A efetiva execução da sentença condenatória proferida na ação regressiva (processo de conhecimento) se fará mediante comprovação dos pagamentos efetuados pelo INSS, vencidos e vincendos (TRF 4a REGIÃO. AC 2000.72.02.000687−7/SC. DJU*

> *de 13/11/2002, p. 973. Relator: Desembargador Fededera Francisco Donizete Gomes).*

Na legislação infraconstitucional, por outro lado, o dever de prevenir e de reduzir o risco de acidentes é patente e decorre de princípios já consagrados pela Consolidação das Leis do Trabalho (art. 157) e pela Lei de Benefícios (art. 19):

> *Art. 157. Cabe às empresas:*
> *I - cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho;*
> *II - instruir os empregados, através de ordens de serviço, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais.*
> *Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.*
> *§1º A empresa é responsável pela adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e segurança da saúde do trabalhador.*
> *§2º Constitui contravenção penal, punível com multa, deixar a empresa de cumprir as normas de segurança e higiene do trabalho.*
> *§3º É dever da empresa prestar informações pormenorizadas sobre os riscos da operação a executar e do produto a manipular.*

Assim, se, porventura, por culpa ou dolo, a empresa vier a descumprir as normas de segurança do trabalho, deve responder civilmente, indenizando o trabalhador (art. 7o, XXVIII, da CF/88) e a Previdência Social (arts. 120 e 121 da Lei n. 8.213/91) pelos danos causados a ambos:

> *Art. 7º 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. 120. 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.*
> *Art. 121. O pagamento, pela Previdência Social, das prestações por acidente do trabalho não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de outrem.*

Convém salientar, nesse sentido, que a disposição normativa contida no artigo 120 da Lei 8.213/91 é absolutamente consistente com princípio de longa tradição na ordem jurídica brasileira: todo aquele que causa um dano, por ação ou por omissão, deve ser obrigado a repará-lo configurando claramente uma relação cível entre Estado e o empregador que age com culpa. Tal idéia já estava disciplinada no art. 159 do Código Civil de 1916 e, atualmente, encontra-se amparada pelos arts. 186 e 927 do Código Civil de 2002, assim firmados:

> *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. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.*

Ora, se a concessão do benefício acidentário somente se deu em razão de atos ilícitos praticados pelo empregador, nada mais plausível que assegurar, à Previdência Social, o direito de ver-se ressarcida pelas despesas que, injustificadamente, terá que arcar em razão da negligência de outrem e em prejuízo da integridade dos recursos públicos, pois o erário público e, em última análise, a sociedade que o custeia não podem assumir o prejuízo decorrente do ato ilícito:

2.1. RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE EM SERVIÇO. ATROPELAMENTO. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS PELO INSS.

Portanto, para que a ação regressiva seja ajuizada, dois pressupostos deverão estar presentes: acidente de trabalho causado pelo comportamento culposo ou doloso do empregador e o pagamento de benefício acidentário ao segurado ou a seus dependentes. Com ambos, estará configurado o dano ao erário público decorrente do ato ilícito.

2.1.1. PRESSUPOSTOS PARA O AJUIZAMENTO DAS AÇÕES REGRESSIVAS

Tais ações dependem da ocorrência de alguns pressupostos que viabilizem o ajuizamento, quais sejam:

a) que o acidente de trabalho tenha sido sofrido por segurado do INSS;

b) em função disso, que tenha havido pagamentos de benefícios acidentários;

c) que o acidente tenha sido gerado pela culpa do empregador que descumpriu com as normas de proteção ao trabalhador.

2.1.2. DADOS E OBJETIVOS DAS AÇÕES REGRESSIVAS

Segundo dados retirados da Cartilha das Ações Regressivas de autoria do Grupo de Trabalho instituído pela Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal, o cenário nacional em matéria de acidentes do trabalho e os gastos previdenciários com as respectivas prestações sociais acidentárias (benefícios + serviços) são significativos e alarmantes e de acordo com o anuário estatístico do ano de 2007, houve 503.890 acidentes do trabalho no Brasil.

Além disso, segundo estatísticas do Ministério da Previdência e Assistência Social, os acidentes de trabalho no Brasil são responsáveis por um gasto anual de R$ 20 bilhões, somando as despesas com a saúde, reabilitação profissional e prejuízos causados às empresas e trabalhadores.

Deveras, acima do caráter arrecadatório, o objetivo maior com o ajuizamento de tais ações é o pedagógico-preventivo, ou seja, é demonstrar aos empregadores que é muito melhor prevenir tais acidentes, investindo na segurança e saúde do trabalhador do que pagar altas indenizações ao acidentado ou a sua família, além de ser obrigado a ressarcir ao erário os valores gastos com benefícios do INSS.

2.1.3. GERENCIAMENTO DAS AÇÕES REGRESSIVAS PELA PGF

As ações regressivas acidentárias, cuja previsão abstrata consta do art. 120 da Lei 8213/912, tem como objeto o pedido de ressarcimento ao INSS – Instituto Nacional DO Seguro Social, dos valores pagos a título de benefícios acidentários nas hipóteses em que o evento infortunístico foi causado com negligência do empregador ou terceiros.

O ano de 2011 foi marcado por intensa evolução no ajuizamento de ações regressivas.

A princípio a OIT – Organização Internacional do Trabalho, adotou o dia 28 de abril como dia oficial da segurança e saúde nos locais de trabalho. Em meados de 2005, em função do PL 856/2003 de autoria do Deputado Roberto Gouveia – PT/SP, foi editada a Lei 11.121/2005, diploma este que instituiu o Dia Nacional em Memória das Vítimas de Acidentes e Doenças do Trabalho.

O referido dia do ano de 2011 foi marcante para evolução da

---

[2] Art. 120. 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.

recomposição do erário, mormente no que pertine às ações regressivas em favor do INSS.

	Ações Regressivas Acidentárias Dia Nacional de Combate aos Acidentes de Trabalho				
Região	Quantidade de Ações	Valor da causa		Expectativa de ressarcimento	
		Valores	Percentual	Valores	Percentual
1ª	53	R$ 1.481.124,81	22%	R$ 8.820.012,08	21%
2ª	8	R$ 207.731,85	3%	R$ 2.583.589,21	6%
3ª	57	R$ 2.183.359,47	32%	R$ 15.377.281,91	37%
4ª	29	R$ 1.945.435,37	28%	R$ 6.418.063,14	15%
5ª	27	R$ 1.017.859,98	15%	R$ 8.376.559,20	20%
TOTAL	174	R$ 6.835.511,48	100 %	R$ 41.575.505,54	100 %

Os dados supram, somados ao restante do ano, bem como aos anos anteriores compõe quadro de relevo que aponta mais de 1800 ações regressivas ajuizadas por todo país. Considerem-se os dados que seguem:

AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS - POR ANO (HISTÓRICO)

	Nº de Ações	VALOR DA CAUSA	Valor-Expectativa de Ressarcimentos
ANTES 2000	70	R$ 261.669,14	R$ 2.079.208,49
2000	6	R$ 277.431,02	R$ 403.017,90
2001	13	R$ 1.500.448,21	R$ 2.107.927,60
2002	6	R$ 208.845,35	R$ 1.208.089,53
2003	22	R$ 430.431,91	R$ 3.254.449,43
2004	6	R$ 76.155,41	R$ 263.300,53
2005	27	R$ 2.059.335,23	R$ 4.633.420,13
2006	13	R$ 384.136,25	R$ 2.309.101,14
2007	91	R$ 4.107.688,81	R$ 25.638.345,81
2008	159	R$ 7.395.707,14	R$ 30.807.314,09
2009	530	R$ 32.442.301,33	R$ 82.167.653,56
2010	510	R$ 23.689.740,33	R$ 125.130.209,60
2011	417	R$	R$

		19.796.894,49	83.970.485,59
TOTAL GERAL	187 0	R$ 92.630.784,63	R$ 363.972.523,40

Além dos números apresentados cumpre salientar outras importantes iniciativas da Procuradoria Geral Federal no que se refere ao implemento das ações regressivas acidentárias.

- Foi aperfeiçoado Termo de Cooperação entre a AGU, MPS, MS e MTE com a finalidade da criação de uma política pública de combate aos acidentes de trabalho.
- Foram criadas contas de e-mail específicas para percepção de dados provenientes, a princípio, do MTE – Ministério do Trabalho e Emprego e MPT – Ministério Público do Trabalho, a fim de otimizar a persecução de acidente ocasionados por culpa.
- Em função de profícuos entendimentos institucionais, o TST editou a RECOMENDAÇÃO CONJUNTA GP.CGJT. N.º 2/2011, sugerindo a Desembargadores e Juízes do Trabalho o envio de informações pertinentes a acidente do trabalho com indício de culpa aos órgãos de execução da PGF.

3. CONCLUSÃO

Assim sendo, entendo que foi acertada a medida de incentivarmos o ajuizamento das ações regressivas acidentárias adotando o mesmo entendimento da Procuradoria-Geral Federal, pois tais ações são fundamentais para o projeto de reestruturação institucional na busca pela melhoria na prestação de um serviço público consciente, responsável e de qualidade, objetivando o incentivo para que

os empregadores se conscientizem que é melhor a prevenção com a segurança, saúde e higiene do trabalhador do que o pagamento de indenizações e ressarcimentos ao erário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 – Grupo e Trabalho da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal – Cartilha de Atuação nas Ações Regressivas Acidentárias, Brasília: 2009.

2 – Projeto de Criação da Procuradoria Seccional Federal em Campinas – Campinas 2008.

3 – HORVATH, Miguel Júnior – artigo, Ação Regressiva em Ação Acidentária

4 – Jornal Valor Econômico – INSS quer recuperar o que gastou com acidentes do trabalho.

5 - PROCURADORIA-GERAL FEDERAL (Brasil)- Projeto de Reestruturação da Procuradoria-Geral Federal : 2007-2011 – Disponível em <https://www.agu.gov.br.