

ALEXANDRE SILVA RIGAUD DE AMORIM

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS AÇÕES REGRESSIVAS
PREVIDENCIÁRIAS**

Alexandre Silva Rigaud de Amorim¹

Sumário: INTRODUÇÃO 1 A RELAÇÃO ENTRE A SEGURIDADE SOCIAL, O ACIDENTE DE TRABALHO E A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA 1.1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E O ACIDENTE DE TRABALHO 1.2 A SEGURIDADE SOCIAL E A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA 2 A AÇÃO REGRESSIVA PREVIDENCIÁRIA 2.1 (IN)EXISTÊNCIA DO DIREITO DE REGRESSO 2.2 A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS AÇÕES REGRESSIVAS PREVIDENCIÁRIAS 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS REFERÊNCIAS.

RESUMO: As Ações Regressivas Previdenciárias é tema bastante controverso pelos operadores do direito. Os motivos ensejadores de sua criação são nobres. Com efeito, o presente trabalho busca examinar as características e as hipóteses de cabimento das ações regressivas, bem como sua adequação ao direito de regresso e aos preceitos de responsabilidade civil. Para tanto, analisar-se-á a função de proteção da seguridade social, bem como as medidas preventivas e reparadoras de riscos sociais. Por fim, com o objetivo de alcançar o resultado almejado para o presente trabalho, realizar-se-á uma análise acerca da constitucionalidade das ações regressivas previdenciárias, bem como o fenômeno de expansão das suas hipóteses de cabimento.

Palavras-chave: Seguridade Social. Acidente de Trabalho. Violência Doméstica. Acidente de trânsito. Ações Regressivas Previdenciárias.

¹ Bacharel em Direito pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Pós-graduando em Direito e Prática Previdenciária pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão.

INTRODUÇÃO

A elaboração do presente trabalho tem como escopo a legitimidade e a constitucionalidade da ação regressiva previdenciária, criada em 1991 pela Lei de Benefícios.

Assim, no primeiro capítulo, é imperioso destacar as funções da seguridade social e, mais especificamente, da previdência social. Além disso, apontar os mecanismos de prevenção e de reparação dos eventos sociais do acidente de trabalho, da violência doméstica e do acidente de trânsito, bem como interseção destes riscos sociais com a seguridade social e com a ação regressiva previdenciária.

Neste contexto, é indispensável apresentar os dados de acidente de trabalho e de violência doméstica e os gastos da previdência social com a cobertura dos riscos retromencionados, que embasaram a criação desta ação.

No segundo capítulo, importa esclarecer se a redução patrimonial sofrida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é argumento idôneo para legitimar a ação regressiva previdenciária, tendo em vista a eventual ausência de direito de regresso do órgão previdenciário e de sua inadequação com o instituto da responsabilidade civil.

Analisa-se, também, se a ação regressiva previdenciária tem embasamento no artigo 7º, inciso XXVIII, da Constituição Federal de 1988, que trata dos direitos sociais dos trabalhadores. Ademais, verifica-se se houve a criação de nova fonte de custeio sem previsão em lei complementar e que cobre, no caso de acidente de trabalho, riscos sociais já englobados pelo seguro contra acidentes de trabalho (SAT). Por fim, questiona-se o acidente de trânsito como hipótese de cabimento, assim como os riscos de sua adoção.

Ao fim, a conclusão sintetizará todo o exposto na pesquisa, sob uma análise crítica e jurídica acerca da legitimidade e da constitucionalidade do instituto da ação regressiva previdenciária.

Para tanto, a metodologia utilizada no presente trabalho se baseia na pesquisa bibliográfica e documental, utilizando, sobretudo, pesquisas, livros, jurisprudência e documentos jurídicos.

1 A RELAÇÃO ENTRE A SEGURIDADE SOCIAL, O ACIDENTE DE TRABALHO E A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

A Seguridade Social, fundada nos princípios e diretrizes da universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência, seletividade e distributividade, irredutibilidade dos valores dos benefícios, equidade, diversidade da base de financiamento e regime democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, mediante atuação quadripartite (trabalhadores, empresários, aposentados e Governo), compreende, segundo o art. 1º, *caput*, da Lei 8.213/91, “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social”.

Previsto no art. 194 da Carta Maior², este sistema integrante surgiu em razão da necessidade de proteção do ser humano diante dos riscos estruturais do convívio em sociedade e da própria condição de ser humano, garantindo universalmente proteção social diante das mais diversas mazelas que afligem a sociedade humana e comprometem seu desenvolvimento socioeconômico.

O surgimento desse sistema de proteção social remota, principalmente, ao período industrial, no qual a classe trabalhadora, constantemente assolada por acidentes de trabalho, urge por mecanismos estatais que mitigassem tamanha vulnerabilidade social.

² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 05 out. 1988. Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 12 fev. 2022.

Neste contexto de reivindicação e clamor público, ganha força a seguridade social que, após anos de evolução e adaptação às estimativas axiológicas do Homem, pode ser conceituada, consoante Fábio Zambitte Ibrahim³, como:

“a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna”.

Essa rede protetiva, que conserva como diretriz o bem-estar e a justiça social, possui como bases de financiamento os recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as contribuições sociais do empregador, do trabalhador, sobre a receita de concurso e prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior (artigo 195 da CF/88). Além disso, a seguridade social é gênero que busca assegurar três pilares imprescindíveis: saúde, assistência e previdência.

O primeiro pilar, a saúde, hoje de responsabilidade do Ministério da Saúde, é direito de todos os cidadãos, sejam eles brasileiros ou estrangeiros, residentes ou não no Brasil, ricos ou pobres. Trata-se de um dever prestado pelo Estado independentemente de contribuição social. Esse direito-dever é consubstanciado através do Sistema Único de Saúde (SUS), que administra a saúde, e garantido “mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”⁴.

Entrementes, a assistência social, regida pela Lei 8.742/93, independe de contribuição social assim como a saúde. Contudo, diferentemente da última, o escopo da assistência social é reduzido tão somente aos necessitados. Apenas estes terão direito a benefícios pecuniários que garantam sua subsistência e suas necessidades básicas.

Ressalte-se que, desde que não pecuniárias, podem ser estendidas outras ações assistenciais àqueles dotados de recursos, a fim de possibilitar um melhor

³ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 19ª ed. Niterói: Ed. Impetus, 2014. p. 5

⁴ Vide artigo 196 da CF/88.

convívio em sociedade, uma vez que, neste ponto, o conceito de pessoa necessitada é mais elástico⁵.

Por fim, encontra-se o último integrante do tripé da seguridade social: a previdência social. Organizada sob o regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, a previdência social possui a finalidade de proteger seus segurados trabalhadores contra os riscos sociais elencados no art. 201 da Constituição Federal⁶, sem, contudo, deixar de observar critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Com fulcro na solidariedade – os segurados contribuem, sem que, necessariamente, todos usufruam do benefício –, o sistema previdenciário é indispensável para garantir a manutenção do sustento daquele segurado acometido pela perda da capacidade de trabalho diante da materialização de algum evento social, como a velhice, a doença, a maternidade, o acidente de trabalho, a violência doméstica e o acidente de trânsito.

Apesar de existirem muitos outros eventos sociais além dos citados anteriormente, cumpre destacar que os eventos sociais do acidente de trabalho, da violência doméstica e do acidente de trânsito possuirão significativa relevância, haja vista serem indissociáveis da temática da ação regressiva previdenciária, objeto do presente estudo.

⁵ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 19ª ed. Niterói: Ed. Impetus, 2014. p. 12

⁶ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

1.1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E O ACIDENTE DE TRABALHO

Segundo o art. 19 da Lei 8.213/91, o acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados especiais, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou a redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho. Trata-se, aqui, do acidente de trabalho classificado como típico.

Entretanto, o art. 20 do supracitado diploma também estabeleceu outras formas de acidente de trabalho, os chamados acidentes de trabalho por equiparação ou atípico, que seriam as doenças ocupacionais, que se subdivide em doenças profissionais e doenças do trabalho. As primeiras são desencadeadas pelo exercício de trabalho em um peculiar ramo de atividade, requisito fundamental para o desenvolvimento da doença, onde há uma relação de causa e efeito direta. É o que ocorre, por exemplo, com quem trabalha com sílica e desenvolve a silicose (formação permanente de tecido cicatricial nos pulmões causada pela inalação de pó de sílica)⁷. Por seu turno, considera-se doença do trabalho, conforme artigo 20, inc. II, da Lei 8.213/91⁸: “a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente”, como o desenvolvimento no trabalho de lesão por esforço repetitivo (LER).

Há, ainda, outras figuras equiparadas ao acidente do trabalho previstas no art. 21, tal qual o acidente de percurso ou *in itinere* (art. 21, inc. IV, d).

Com o intuito de evitar que acidentes de trabalho aconteçam, o art. 19, § 1º, da Lei 8.213/91 impõe que “a empresa é responsável pela adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e segurança da saúde do trabalhador”, sob pena de incorrer em contravenção penal passível de pena de multa (§ 2º). A interpretação conjunta dos dispositivos transparece a insuficiência da adoção de medidas tão somente compensatórias ou reparatórias dos danos decorrentes de acidente de trabalho para garantia da dignidade humana do trabalhador. Nesta

⁷ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 19ª ed. Niterói: Ed. Impetus, 2014. p. 257

⁸ BRASIL. **Lei 8.213/91**. Brasília, DF. 24 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm> Acesso em: 15 fev. 2022

lacuna, surgem as medidas preventivas como meios indispensáveis de garantia da saúde do trabalhador e de concretização da justiça social⁹.

Sabe-se que a garantia de um meio ambiente do trabalho sadio tem como escopo o bem-estar do trabalhador em seu local de trabalho. O meio ambiente laboral engloba a saúde, a prevenção de acidentes, a dignidade da pessoa humana, a salubridade e condições de exercício saudável do labor. Para o trabalhador, a finalidade precípua do trabalho é garantir sua subsistência e de sua família. Por conseguinte, não se espera que ele perca sua vida, integridade física, saúde ou capacidade laborativa enquanto exerce sua atividade profissional¹⁰.

Alarmantemente, os dados do Ministério do Trabalho e Previdência, órgão responsável pela fiscalização do ambiente laboral através das Delegacias Regionais do Trabalho¹¹, demonstram o contrário: índices altíssimos de acidente de trabalho que comprometem a continuidade laboral. À título ilustrativo, em 2018, foram registrados 586.017 casos de acidente do trabalho no Brasil. Por sua vez, em 2019, foi apontado uma quantidade muito similar à apresentada no ano anterior: cerca de 586.857 casos. Por último, em 2020, os dados indicam uma melhora: queda aproximada de 24% dos acidentes de trabalho, totalizando cerca de 445.814 casos¹².

Diante de tantos casos, torna-se necessário a adoção de múltiplos instrumentos políticos de prevenção de acidentes laborais.

⁹ ATAÍDE JUNIOR, Vicente de Paula. **Ações Regressivas Previdenciárias: Ações de ressarcimento *sui generis***. 2ª Ed. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2021. p. 34

¹⁰ GARCIA, Sílvio Marques; LIMA, Maurício Alves. **Responsabilidade Civil do Empregador e Tutela do Meio Ambiente do Trabalho por meio da Ação Regressiva do Inss**. Revista Em Tempo, [S.l.], v. 21, n. 1, p. 163 - 190, aug. 2021. ISSN 1984-7858. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3375>>. Acesso em: 16 fev. 2022. doi: <https://doi.org/10.26729/et.v21i1.3375>. p. 165.

¹¹ BRASIL. **Lei 5.452/43**. Brasília, DF. 01 mai. 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022

Art. 156 - Compete especialmente às Delegacias Regionais do Trabalho, nos limites de sua jurisdição: (Redação dada pela Lei nº 6.514, de 22.12.1977)

I - promover a fiscalização do cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho; (Incluído pela Lei nº 6.514, de 22.12.1977)

II - adotar as medidas que se tornem exigíveis, em virtude das disposições deste Capítulo, determinando as obras e reparos que, em qualquer local de trabalho, se façam necessárias; (Incluído pela Lei nº 6.514, de 22.12.1977)

¹² Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho. Documento disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Previdência. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/dados-de-acidentes-do-trabalho/arquivos/copy_of_aeat-2019-versao-online/aeat-2019>. Acesso em 21 fev. 2022

A princípio, frisa-se a adoção dos equipamentos de proteção individual (EPI) e equipamentos de proteção coletiva (EPC) que, como o próprio nome indica, são utilizados para garantir a segurança do trabalhador. Esses equipamentos devem ser fornecidos gratuitamente e fiscalizados quanto a seu uso pelo empregador, sob pena de responsabilidade. Todavia, cumpre salientar que os trabalhadores são corresponsáveis pela manutenção da salubridade laboral, de sorte que poderão ser, em certos casos, até dispensados por justa causa¹³.

Outro destaque merece a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), introduzida no ordenamento brasileiro através do Decreto-Lei 7.036 de 1944, e atualmente tutelada pelos artigos 163 a 165 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Sua indispensabilidade também é prevista na Norma Regulamentadora 5 (NR-5) do Ministério do Trabalho e Previdência e abrange tanto o setor privado, quanto o público, seja da administração direta ou indireta. Indispensável em certos estabelecimentos e obras, a CIPA, comissão paritária formada por representantes dos empregados e do empregador, detém, dentre outras, a atribuição de “elaborar e acompanhar plano de trabalho que possibilite a ação preventiva em segurança e saúde dos trabalhadores”¹⁴.

Concorrentemente, a Constituição Federal prevê instrumentos tributários de garantia do direito social do meio ambiente laboral. Em seu artigo 7º, inc. XXVIII, há a previsão do “seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa”.

De natureza tributária e, portanto, norma pública obrigatória, o seguro contra acidentes de trabalho (SAT) se trata de contribuição previdenciária destinada a financiar os custos da previdência social (segurador) com o deferimento dos possíveis benefícios pecuniários da aposentadoria especial, aposentadoria por invalidez acidentária, auxílio-doença acidentário, auxílio-acidente e pensão por morte acidentária para às vítimas de acidentes de trabalho.

¹³ CORREIA, Larissa Soldate. **Ações Regressivas Acidentárias sob a perspectiva da Previdência Social e da Responsabilidade Civil**. 2015. 219 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/136042>>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 41.

¹⁴ *Ibidem*. p. 42.

Não satisfeito, o ordenamento jurídico brasileiro prevê outra ferramenta de tutela do meio ambiente do trabalho: a ação regressiva acidentária, que tem como fito o reembolso das despesas da Previdência Social com benefícios concedidos aos seus segurados na hipótese de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva. Cumpre salientar que, o legislador brasileiro vem ampliando seu fito para abarcar não só situações de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho, como também casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

1.2 A SEGURIDADE SOCIAL E A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Tema bastante complexo, a violência doméstica é questão de saúde e segurança pública que tem ganhado cada vez mais notoriedade, sobretudo em razão de movimentos feministas, haja vista que aproximadamente 90% (noventa por cento) das vítimas de violência doméstica são do sexo feminino¹⁵.

A sensibilidade e a escala global desse tema despertam o interesse de diversas organizações internacionais que enxergam a desigualdade de gênero como uma das faces mais cruéis da violação de direitos humanos.

A Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, reconhecendo a urgente necessidade da aplicação universal às mulheres dos direitos e princípios com respeito à igualdade, segurança, liberdade, integridade e dignidade de todos os seres humanos, proclamou, em 1993, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres¹⁶.

¹⁵ Buel, S. M. (1995). **Practical recommendations for physicians and the medical community.** *Women's Health Issues*. 1995 Winter;5(4):158-72. doi: 10.1016/1049-3867(95)00056-9. PMID: 8574111. p. 139-161. apud MIRANDA, Raquel Barbosa. **Normas sociais e regras profissionais no atendimento aos casos de violência doméstica.** 2018. p. 39. Disponível em: <<https://proex.ufes.br/sites/proex.ufes.br/files/field/anexo/02.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2022

¹⁶ ONU. **Declaration on the Elimination of Violence against Women.** The General Assembly. A/RES/48/104, 85th plenary meeting. 20 Dec. 1993. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/179739>>. Acesso em: 26 fev. 2022

No referido documento, a ONU entende o termo “violência contra a mulher” como qualquer ato de violência de gênero que resulte ou possa resultar em dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico às mulheres, incluindo ameaças à realização de tais atos, coerção ou privação arbitrária da liberdade, seja na vida pública ou na vida privada”.

Em âmbito local, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) entende como violência contra a mulher¹⁷:

qualquer conduta – ação ou omissão – de discriminação, agressão ou coerção, ocasionada pelo simples fato de a vítima ser mulher e que cause dano, morte, constrangimento, limitação, sofrimento físico, sexual, moral, psicológico, social, político ou econômico ou perda patrimonial. Essa violência pode acontecer tanto em espaços públicos como privados.

Indubitavelmente, no Brasil, a temática em questão desperta profundo interesse. Isto porque a violência contra a mulher brasileira é uma realidade desumana e histórica que se protraí até os dias atuais.

Alarmantemente, dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em parceria com o Instituto Datafolha, revelam que, em 2020, uma em cada quatro mulheres brasileiras acima de dezesseis anos alega ter sofrido algum tipo de violência ou agressão, enquanto que cinco a cada dez brasileiros relataram ter visto uma mulher sofrer algum tipo de violência no seu bairro ou comunidade¹⁸.

Contrariando toda a lógica de segurança e de bem-estar, as informações demonstram que o lar é o espaço mais inseguro para as mulheres: 48,8% (quarenta e oito vírgula oito por cento) das vítimas disseram que a agressão mais grave vivenciada ocorreu dentro de casa, enquanto a rua aparece com 19,9% (dezenove vírgula nove por cento) dos casos e o trabalho, em terceiro lugar, com 9,4% (nove vírgula quatro por cento)¹⁹.

¹⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Formas de violência contra a mulher**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/violencia-contra-a-mulher/formasde-violencia-contra-a-mulher/>>. Acesso em 26 fev. 2022.

¹⁸ Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Visível e Invisível: **A Vitimização de Mulheres no Brasil**. 3ª ed. 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/visivel-e-invisivel-a-vitimizacao-de-mulheres-no-brasil-3ed/>. Acesso em: 26 fev. 2022. p. 10.

¹⁹ *Ibidem*. p. 12.

De fato, a assustadora e secular sociedade patriarcal brasileira exigiu respostas legislativas que buscassem prevenir ou reparar eventual violência doméstica perpetrada contra o sexo feminino.

Neste contexto, em 2006, promulgou-se a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06), um dos mecanismos mais ilustres do ordenamento jurídico, cujo desiderato é coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 1º), mediante, por exemplo, a previsão da aplicação de medidas protetivas de urgência quando constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 22), bem como a possibilidade de responsabilização criminal frente ao seu descumprimento (art. 24-A).

No mesmo diapasão, introduziu-se posteriormente a qualificadora do feminicídio (Lei 13.104/15) e incluiu-o dentre os delitos considerados hediondos pela Lei 8.072/90.

Contudo, pode-se dizer que tão somente o Direito Penal é insuficiente para regular todas as relações advindas da violência doméstica. Tendo em vista sua faceta multidisciplinar, o Direito Previdenciário também atua diante da ocorrência do retromencionado evento social.

Por certo, a agressão doméstica praticada poderá ocasionar a incapacidade ou, mais gravemente, o óbito da vítima. Logo, desde que comprovada a condição de segurado, a previdência social deferirá um dos seguintes benefícios: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez ou pensão por morte. Neste último caso, não surpreendentemente, o autor do delito será excluído da condição de dependente e do rol de beneficiários (art. 16, § 7º e art. 74, § 1º, ambos da Lei 8.213/91).

Tendo em vista a vultosa quantidade de casos de violência doméstica e a consequente quantidade de benefícios concedidos, a Previdência Social vinha sofrendo com um significativo prejuízo em seus cofres.

Com o intuito de diminuir seu déficit, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) buscou – à época sem previsão legal – se ressarcir dos gastos efetuados. Em julgamento da Ação Ordinária nº 38828-65.2012.4.01.3400 realizado em 23 de agosto de 2013 na 3ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, determinou-se,

pela primeira vez, que o réu arcasse com a integralidade das prestações vencidas e vincendas a cargo do INSS. Destarte, o agressor foi condenado ao pagamento de R\$ 156.947,75, valor equivalente às parcelas pagas e projetadas pelo INSS a título de pensão por morte²⁰.

A referida pretensão ficou conhecida como ação regressiva Maria da Penha, recebendo apenas posteriormente contornos legais através da edição da Lei 13.846/19, que incluiu o inciso II ao artigo 120 da Lei 8.213/91²¹.

Desta forma, hodiernamente, as ações regressivas previdenciárias abarcam os casos de violência doméstica contra a mulher e negligência do empregador para com as normas de segurança e higiene do trabalho. Contudo, trilhando o mesmo caminho infralegal, observa-se a expansão das hipóteses de cabimento das ações regressivas, compreendendo também a hipótese de crime de trânsito (art. 4º, inc. II, da Portaria Conjunta da Procuradoria Geral Federal e da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS nº 6 de 18.01.2013), um dentre tantos outros fatores que tornam nebulosa a legitimidade do instituto.

2 A AÇÃO REGRESSIVA PREVIDENCIÁRIA

Após esclarecer a engrenagem da seguridade social, sua interseção com o acidente de trabalho e com a violência doméstica, bem como os mecanismos judiciais de prevenção e reparo do suposto dano causado, faz-se mais clara a ação regressiva previdenciária.

Inicialmente, cumpre destacar que a ação regressiva previdenciária é o instituto jurídico previsto no artigo 120 da Lei 8.213/91, que concede ao INSS o poder-dever de acionar regressivamente as empresas responsáveis pelos acidentes

²⁰ TRF, 1ª Reg. Ação Ordinária nº 0038828-65.2012.4.01.3400. Kátia Balbino de Carvalho Ferreira, j. em 23.08.2013, publicado no DJ de 23.08.2013. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=388286520124013400&secao=JFDF>>. Acesso em: 27 fev. 2022

²¹ Art. 120. A Previdência Social ajuizará ação regressiva contra os responsáveis nos casos de: II - violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006). (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

de trabalho dos seus empregados quando negligentes com as normas de segurança e higiene, bem como os agressores nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, com o intuito de reaver quantias pagas indevidamente.

De acordo com Cirlene Luiza Zimmerman²²:

O direito de regresso, portanto, pressupõe a existência de uma relação triangular, formada pelo sujeito que sofre o dano, por quem causa o agravo e por aquele que arca com o prejuízo de modo objetivo, comumente por definição legal, de modo a facilitar o ressarcimento dos prejuízos suportados indevidamente por quem sofreu o dano (vítima). Àquele que arcou com os ônus objetiva e injustamente, já que não foi o causador do dano, o Direito concede a faculdade de buscar regressivamente a devolução de todos os valores despendidos em decorrência do evento contra o seu verdadeiro responsável.

Como visto, a primeira decisão judicial que determinou a restituição dos valores pagos pelo INSS decorrente de violência doméstica foi apenas no ano de 2013, entretanto só em 2019 que este instituto recebeu contornos legais, ficando conhecida a espécie como ação regressiva Maria da Penha.

De outro modo, a previsão legal das ações regressivas acidentárias data mais de 20 anos, entretanto, sua notoriedade é recente, decorrente, sobretudo, da recomendação do Tribunal Superior do Trabalho e da Corregedoria Geral da Justiça do Trabalho de encaminhamento de cópia de sentença e acórdãos que reconheçam conduta culposa do empregador em acidente de trabalho para a Procuradoria-Geral Federal, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União²³.

Inclusive, celebrou-se acordo de cooperação técnica entre a Advocacia-Geral da União com a interveniência da Procuradoria-Geral e o Ministério Público do Trabalho com a finalidade de produzir provas e razões jurídicas para a instrução de expedientes administrativos e ações judiciais, com o fim de formação de juízo de convicção quanto à responsabilidade dos empregadores nas hipóteses de acidente de trabalho²⁴.

²² ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. **A ação regressiva acidentária como instrumento de tutela do meio ambiente do trabalho**. 2ª. Ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 222.

²³ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho; CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO (Brasil). **Recomendação Conjunta n. 2/GP.CGJT, de 28 de outubro de 2011**. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho: caderno jurídico do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, DF, n. 847, p. 1-2, 3 nov. 2011. Recomendação conjunta do Tribunal Superior do Trabalho e da Corregedoria-Geral da Justiça do Trabalho. Disponível em: < https://www.tst.jus.br/web/guest/calendario-do-tst/-/document_library/3Ezv/view_file/331813> Acesso em: 27 fev. 2022

²⁴ BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Extrato de Acordo de Cooperação Técnica AGU/MPT/PGF Nº1/2019, de 15 de maio de 2019**. Disponível em: < <https://in.gov.br/en/web/dou/-/extrato-de-acordo>

O motivo dessas convenções é claro: o ressarcimento do exorbitante gasto com benefícios de natureza acidentária que perdura até hoje. De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social, somente em junho de 2021, 14.370 benefícios acidentários foram concedidos, acarretando um gasto de R\$ 23.971.016 do INSS²⁵.

De mais a mais, o objetivo manifestamente reparatório tem se tornado forte argumento para sua perpetuação. Segundo a AGU, foram ajuizadas 395 (trezentos e noventa e cinco) ações regressivas em 2018, com a expectativa de que fossem recuperados aproximadamente R\$ 173 milhões ao INSS²⁶.

Não obstante a interessante possibilidade de ressarcimento do erário, questiona-se a existência de direito do INSS de reaver tais valores.

2.1 (IN)EXISTÊNCIA DO DIREITO DE REGRESSO

Muito se fala que o direito de regresso previsto no artigo 120 da Lei 8.213/91 se amolda aos preceitos da responsabilidade civil.

Segundo Dallegrave Neto²⁷, a responsabilidade civil trata-se de:

a sistematização de regras e princípios que objetivam a reparação do dano patrimonial e a compensação do dano extrapatrimonial causados diretamente por agente – ou por fato de coisas ou pessoas que dele dependam – que agiu de forma ilícita ou assumiu o risco da atividade causadora da lesão.

Sabe-se que a responsabilidade civil se subdivide em responsabilidade civil objetiva e subjetiva. Para serem caracterizadas, ambas necessitam da

de-coopera%C3%87%C3%83o-t%C3%89cnica-agu/mpt/pgf-n%C2%BA-1/2019-99023157> Acesso em: 27 fev. 2022.

²⁵ Boletim Estatístico da Previdência Social. Documento disponibilizado pelo Ministério da Economia. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/boletins-estatisticos-da-previdencia-social>>. Acesso em 27 fev. 2022

²⁶ VALENTE, Fernanda. **AGU ajuíza 395 ações regressivas para recuperar R\$ 173 milhões para o INSS**. Revista Consultor Jurídico. 30 jan. 2019 Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jan-30/agu-ajuiza-395-aco-es-recuperar-173-milhoes-inss>> Acesso em: 27 fev. 2022

²⁷ DALLEGRAVE NETO, José Affonso. **Responsabilidade civil no direito do trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 78.

demonstração dos requisitos da conduta ilícita (ação ou omissão contrária à obrigação contratual ou extracontratual), dano e nexo de causalidade. No entanto, a responsabilidade civil subjetiva necessita ainda da demonstração da culpa do agente.

No caso de acidente de trabalho, a reparação pretendida na Justiça do Trabalho pelo trabalhador que eventualmente sofreu dano exigirá a demonstração da culpa do empregador na adoção das normas preventivas de segurança e higiene do trabalho, se amoldando à figura da responsabilidade subjetiva. Nesta pretensão, o trabalhador poderá pleitear eventuais danos materiais, morais ou estéticos. Em contrapartida, o empregador poderá alegar ter tomado todas as providências legais para evitar ser responsabilizado.

Por seu turno, o INSS, independentemente de culpa (responsabilidade objetiva) de terceiro, deverá conceder o respectivo benefício quando demonstrado que o dano sofrido pelo segurado possui nexo causal com o acidente laboral, uma vez que é obrigado a atender ao seu mister de proteção social, consubstanciado no princípio da solidariedade. Como não possui qualquer obrigação legal ou contratual, o órgão previdenciário não será responsável por reparar eventuais danos materiais, morais ou estéticos sofridos pela vítima do ato ilícito. Se a reparação fosse juridicamente exigível, necessário seria o pagamento de todos os danos retromencionados. Somente neste caso haveria de se cogitar sub-rogação, uma vez que envolveria valores que o agente do ato ilícito poderia ser condenado a pagar²⁸.

Raciocínio semelhante ocorre no evento social da violência doméstica, onde o magistrado competente para julgar o processo criminal fixará valor mínimo para reparação de danos (art. 387, inc. IV, do CPP) – o que não impede que a vítima requeira valor superior no âmbito cível²⁹ –, também sem qualquer participação no polo ativo ou passivo do órgão previdenciário, que se limitará a concessão do benefício correspondente ao efeito da agressão perpetrada em processo administrativo ou judicial distinto.

²⁸ SAVARIS, José Antonio. **A ilegitimidade da ação regressiva do INSS decorrente de ato ilícito não acidentário**. 20 mai. 2013. Disponível em: <<https://www.joseantoniosavaris.com.br/artigo-o-principio-da-legalidade-como-limite-para-o-ajuizamento-de-aco-es-regressivas-pelo-inss/>>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 8.

²⁹ STJ, 5ª T., Resp nº 1.882.059/SC, Rel. Min. JOEL ILAN PACIORNIK, j. em 19.10.2021, publicado no DJe de 25.10.2021.

Portanto, observa-se que em ambas as relações jurídicas (acidente de trabalho e violência doméstica), o INSS não busca mais que fazer um juízo de cabimento da outorga do benefício. Logo, não se cogita que o referido órgão atuará como reparador dos danos. Eventual ação judicial de reparação na seara trabalhista terá em seu polo ativo o empregado e em seu polo passivo o empregador, enquanto que, no processo criminal, haverá – a depender da pena do delito –, o Ministério Público ou a vítima em face do réu (agressor), porém, em ambos, restará ausente o INSS.

Desta forma, como bem resume Vicente de Paula Ataíde Junior: “Assim, como o INSS nenhuma indenização verte para o trabalhador ou para a vítima da agressão, nenhuma regressividade pode evocar contra os autores do ilícito”³⁰.

Além disso, a indenização do artigo 7º, inciso XXVIII, da Constituição Federal não se trata de direito regresso do INSS, mas sim da reparação que o trabalhador tem direito em desfavor do empregador na Justiça do Trabalho, posto que o *caput* do artigo supracitado expressamente se ocupa dos direitos sociais conferidos aos trabalhadores urbanos e rurais, não possuindo qualquer relação com eventual direito do INSS de reaver o valor pago a título de benefício, auxílio ou pensão em razão de morte, invalidez ou doença³¹. Neste mesmo sentido, encontra-se o próprio artigo 121 da Lei 8.213/91³².

É importante observar, contudo, que, além de não ser hipótese de regressividade, o instituto do artigo 120 da Lei 8.213/91 não se amolda aos preceitos da responsabilidade civil previstos nos artigos 186 e 927 do Código Civil, ao contrário do defendido por Cláudio Brandão³³.

Como esclarecido anteriormente, para a caracterização da responsabilidade civil importa a comprovação dos requisitos da conduta, do dano e do nexo causal.

³⁰ ATAÍDE JUNIOR, Vicente de Paula. **Ações Regressivas Previdenciárias: Ações de ressarcimento *sui generis***. 2ª Ed. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2021. p. 68.

³¹ CHAVES, Sílvia Fernandes. **Ações Regressivas – o cabimento e a crítica de uma interpretação civil do direito previdenciário**. São Paulo? LTr, 2018. p. 24.

³² Art. 121. O pagamento de prestações pela Previdência Social em decorrência dos casos previstos nos incisos I e II do **caput** do art. 120 desta Lei não exclui a responsabilidade civil da empresa, no caso do inciso I, ou do responsável pela violência doméstica e familiar, no caso do inciso II.

³³ BRANDÃO, Cláudio. **Acidente de trabalho e responsabilidade civil do empregador**. 3. ed. São Paulo: Ltr, 2009

No caso de acidente de trabalho, a empresa culpada evidentemente comete ato ilícito ao desrespeitar as normas do meio ambiente laboral. Entretanto, o dano que compõe a ilicitude atinge o trabalhador³⁴. *In casu*, tão somente este que teve seu direito violado e sofreu dano – ou o espólio, no caso da vítima -, que terá a prerrogativa de responsabilizar o agente, jamais a entidade previdenciária³⁵.

Aliás, o INSS, de fato, sofre uma redução patrimonial ao ser obrigada a pagar as prestações previdenciárias, porém reduções patrimoniais não traduzem necessariamente dano³⁶, na medida em que a redução patrimonial não decorre necessariamente de um ato ilícito. Tendo em vista que o sistema da seguridade social, em um contexto de relação de proteção social, opera mediante regime contributivo e orientado por critérios que preservam seu equilíbrio financeiro e atuarial, a concessão da prestação previdenciária é o resultado operado *opus legis*, que não leva em conta a ilicitude do ato perpetrado³⁷.

Precisamente, Vicente de Paula afirma³⁸:

Note-se, especificamente no caso do inciso I do art. 120 da Lei de Benefícios, que seria absurdo e ilógico depender a caracterização do dano em relação à culpa da empresa, dizendo que há dano aos cofres públicos quando a empresa age com negligência, mas que o mesmo dano não ocorre quando a empresa é diligente com as normas de higiene e segurança do trabalho, porém o acidente acontece. Isso porque, em qualquer caso, há o dispêndio financeiro público pelas mesmas razões: preenchimento dos pressupostos legais de cada prestação previdenciária. Ninguém afirma, no entanto, que, quando o INSS faz o pagamento do benefício acidentário, sem que a empresa tenha contribuído para o infortúnio laboral, há dano. Porém, de forma incongruente, é voz doutrinária quase uníssona de que há dano à Previdência Social quando a empresa age com culpa”.

Ademais, ocorre que não há nexo de causalidade entre o ato ilícito e as prestações previdenciárias, pois condicionar o dano sofrido pelo trabalhador ou pela mulher à relação jurídica previdenciária é inapropriado, pois, como já visto exaustivamente, o benefício é concedido independentemente da razão pela qual ocorreu o evento social que carece de cobertura previdenciária, bastando o

³⁴ ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. *op. cit.* p. 69.

³⁵ SAVARIS, José Antonio. **A ilegitimidade da ação regressiva do INSS decorrente de ato ilícito não acidentário**. 20 mai. 2013. Disponível em: <<https://www.joseantoniosavaris.com.br/artigo-o-principio-da-legalidade-como-limite-para-o-ajuizamento-de-acoes-regressivas-pelo-inss/>>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 10-11.

³⁶ ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. **Ações Regressivas Previdenciárias: Ações de ressarcimento *sui generis***. 2ª Ed. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2021. p. 69.

³⁷ SAVARIS, José Antonio. *op. cit.* p. 10-12.

³⁸ ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. *op. cit.* p. 70.

cumprimento dos requisitos legais que impõe o dever de proteção social como a condição de segurado e período de carência³⁹.

Em suma, o Estado não possui discricionariedade na concessão do benefício. Sua responsabilidade objetiva independe das indagações subjetivas sobre a causa do evento que ocasionou a outorga do benefício previdenciário⁴⁰.

Em conclusão, verificam-se infundados os argumentos acerca da existência de direito de regresso do órgão previdenciário, tampouco se trata de direito de regresso baseado nas normas de responsabilidade civil (artigos 186 e 927, *caput*, do Código Civil). Ainda assim, resta analisar se a prerrogativa do artigo 120 da Lei de Benefícios é constitucional.

2.2 A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS AÇÕES REGRESSIVAS PREVIDENCIÁRIAS

De certo, o fundamento constitucional da ação regressiva previdenciária não pode ser o artigo 7º, inciso XXVIII, da Carta Magna. O referido diploma refere-se aos direitos sociais dos trabalhadores e não ao direito fundamental do Estado à pretensão ressarcitória como exposto anteriormente.

Além de não possuir embasamento constitucional, a regressividade do artigo 120 da Lei de Benefícios é formalmente inconstitucional.

Partindo da premissa que o direito de regresso do INSS não configura nem direito de regresso nem se amolda aos preceitos da responsabilidade civil, parece que o único e verdadeiro objetivo das ações regressivas previdenciárias é a diminuição do déficit da Previdência Social através da recomposição do erário⁴¹.

³⁹ SAVARIS, José Antonio. *op. cit.* p. 12

⁴⁰ DUARTE, Marina Vasques. **Direito Previdenciário**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007, p. 32-33

⁴¹ ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. **Ações Regressivas Previdenciárias: Ações de ressarcimento *sui generis***. 2ª ed. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2021. p. 79-80.

Nesse diapasão, o direito de regresso em tela se reveste de nova fonte de custeio da seguridade social distinta das previstas no artigo 195, inciso I, da Constituição Federal. Todavia, nos termos do artigo 154, inciso I, combinado com o artigo 195, § 4º, ambos da CF, é necessário lei complementar para que essa nova fonte seja criada. Bem, sabe-se que a Lei 8.213/91 tratar-se-á de lei ordinária, logo, o vício formal que acarreta em sua inconstitucionalidade é evidente⁴².

Wladimir Novaes Martinez ressalta que: “para subsistir essa relação sem previsão na Carta Magna como fonte de custeio era preciso que a empresa tivesse causado prejuízo ao INSS e isso, por definição, não acontece”⁴³.

Em paralelo, é questionável também a constitucionalidade das ações regressivas Maria da Penha.

Indiscutivelmente, é primordial que o Estado promova políticas públicas de prevenção e erradicação da violência doméstica contra a mulher. Entretanto, sabe-se que a própria Lei Maria da Penha possui como diretriz a “não revitimização da depoente, evitando sucessivas inquirições sobre o mesmo fato nos âmbitos criminal, cível e administrativo, bem como questionamentos sobre a vida privada” (art. 10-A, § 1º, inc. III). Em sentido contrário, a lide travada entre o INSS e o agressor reinquire a vítima da agressão doméstica dos fatos já exaustivamente debatidos na ação criminal. Além disso, por lidar com a arrecadação do erário da Fazenda Nacional, enquadrando-se na seara do Direito Público, o novo processo contemplaria o princípio da publicidade e o acesso à informação (art. 3º, inciso I, da Lei 12.527), o que violaria os direitos à honra e à imagem consagrados no art. 5º, inc. X, da CF⁴⁴.

Outro relevante argumento acerca da inconstitucionalidade é a existência concomitante das ações regressivas previdenciárias, que responsabiliza o empregador em razão de sua negligência para com as normas de segurança e higiene do trabalho, e do Seguro contra Acidentes de Trabalho (SAT), que como fonte de custeio, visa cobrir e cobrir justamente os acidentes laborais ocorridos.

⁴² MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 616-617.

⁴³ *Ibidem*. p. 618.

⁴⁴ ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. **Ações Regressivas Previdenciárias: Ações de ressarcimento *sui generis***. 2ª ed. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2021. p. 83-84.

Em virtude do bem jurídico tutelado pelo SAT, este atua como uma das facetas do seguro público da previdência social. Desta forma, também assume suas funções de reparadora dos riscos sociais, mantenedora do *status* social, substituidora dos ingressos, direito exigível, caráter alimentar, distribuidora de renda, libertadora e valorizadora do homem, incentivadora do consumo, *intuitu personae* (em razão da pessoa) ou pecuniária⁴⁵.

Regida pelo art. 22, inc. II, da Lei 8.212/91, este seguro público social incide sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e aos trabalhadores avulsos. A depender do risco da atividade preponderante – aquela que ocupa o maior número de segurados empregados e de trabalhadores avulsos (art. 202, § 3º, do Decreto 3.048/99) –, sua alíquota variará entre 1 a 3% (um a três por cento): se o risco for leve, alíquota de 1% (um por cento); risco médio, alíquota de 2% (dois por cento); e quando o risco for considerado alto, alíquota de 3% (três por cento).

Muito embora a distinção das alíquotas conforme o risco da atividade, observou-se que esse critério não privilegiava as empresas comprometidas com o meio ambiente do trabalho salubre, colocando-as em situação de igualdade com outras corporações com elevados índices de acidente laboral.

Nesse diapasão, o legislador brasileiro, mediante a Lei 10.666/2003, buscou individualizar o tratamento conferido ao empregador ao criar o fator acidentário de prevenção (FAP) que possibilita a redução em até 50% (cinquenta por cento) ou o aumento em até 100% (cem por cento) do SAT como consequência do desempenho da empresa, averiguado mediante a combinação dos índices de frequência, gravidade e custo, elucidados nos incisos do art. 202-A, § 4º, do Decreto 3.048/99.

Como garantia da isonomia, a progressividade de alíquotas apurada pelo FAP individualiza a contribuição, equilibra a carga tributária e solidariza o custeio. Desta forma, o fito do FAP é equacionar a tributação e não majorá-la ou reduzi-la⁴⁶.

⁴⁵ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 4ª ed. São Paulo: LTr, 2001. p. 361-367.

⁴⁶ KERBAUY, Luís Rodrigues. **Ação regressiva**: um paralelo com o seguro do direito privado. Tese (Doutorado em Direito). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013. p. 98.

Diferentemente de um seguro privado, onde o prêmio garante a proteção do segurado (art. 763 do Código Civil), no SAT, a reparação será garantida pelo montante único, gerido pela Previdência Social, formado através da contribuição de todos os empregadores ao SAT e não pelo valor recolhido pelo seu empregador individualmente considerado que cobrirá o pagamento do benefício a que eventualmente terá direito⁴⁷.

Noutros termos, é o princípio da solidariedade o regente da complexidade das relações associadas ao acidente laboral. Ao contrário de uma lógica privatista e de capitalização, as despesas públicas decorrem da essência deste regime solidário-contributivo da seguridade social, com o fito de concretizar seus objetivos constitucionais de bem-estar e justiça social através do resguardo mútuo dos riscos sociais pelos segurados, empregadores e demais sujeitos previstos na Carta Constitucional⁴⁸.

Segundo Silvia Fernandes Chaves: “o SAT, atualmente denominado GIL-RAT, apesar da denominação, não se identifica com o seguro privado, pois o seu objetivo não é de indenização, mas sim de garantir uma mínima condição de subsistência ao empregado acidentado”⁴⁹.

De modo ilustrativo, Vicente de Paula Ataíde Junior esclarece que, no caso do SAT, a empresa se assemelha ao estipulante, obrigada pela Carta Maior a custear o seguro através do pagamento do prêmio que, neste caso, possui natureza de contribuição previdenciária. Conseqüentemente, a empresa se tornaria segurada, mesmo que por equiparação. Entrementes, a seguradora seria a Previdência Social que paga as prestações previdenciárias ao trabalhador acidentado diante da materialização de um risco (ocorrência de um acidente que traduza em morte ou incapacidade laboral), independentemente da indagação de dolo ou culpa do empregador. Desta forma, apenas a demonstração do nexo causal entre o acidente e a incapacidade, comprovado mediante perícia médica, e a qualidade de segurado

⁴⁷ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. **A ação regressiva acidentária como instrumento de tutela do meio ambiente de trabalho**. São Paulo: Ltr, 2012. p. 117.

⁴⁸ ATAÍDE JUNIOR, Vicente de Paula. **Ações Regressivas Previdenciárias: Ações de ressarcimento *sui generis***. 2ª ed. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2021. p. 40-41.

⁴⁹ CHAVES, Silvia Fernandes. **Ações Regressivas – o cabimento e a crítica de uma interpretação civil do direito previdenciário**. São Paulo? LTr, 2018. p. 58.

são suficientes para concessão do benefício pela seguradora, haja vista a adoção da teoria do risco social pelo sistema constitucional-previdenciário⁵⁰.

Ainda, o pagamento do SAT não tem o condão de eximir eventual responsabilidade da seguradora (empregadora). Se incorrer em dolo ou culpa, conforme determina o art. 7º, inc. XXVIII, da Constituição Federal, este indenizará o trabalhador por eventuais danos materiais, morais ou estéticos sofridos em ação proposta na Justiça do Trabalho. Concorrentemente, caberá ao Ministério Público do Trabalho ou qualquer outro legitimado, ajuizar ação civil pública (Lei 7.347/85) como remédio a possíveis danos morais coletivos. Ademais, a inobservância das normas de saúde, higiene e segurança do trabalho ocasionará, em âmbito administrativo, autuação e multa (CLT, art. 626 e seguintes). Ainda, como já dito anteriormente, também constituirá contravenção penal (art. 19, §2º, Lei 8.213/91) e, obviamente, influenciará no aumento do SAT em razão da variação dos índices do FAP (frequência, gravidade e custo).

Diante de tantas hipóteses de responsabilização (administrativa, civil e penal), não é cabível afirmar que falta ao ordenamento jurídico brasileiro instrumentos de tutela do meio ambiente laboral⁵¹.

Apesar de o ordenamento jurídico brasileiro, mediante o FAP, acertadamente individualizar o tratamento conferido aos empregadores, nota-se, contudo, que estes estão sendo duplamente penalizados em razão da existência da ação regressiva previdenciária, cada vez mais presentes entre as demandas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Isto porque a ação regressiva acidentária tem por fim o reembolso das despesas da Previdência Social com benefícios concedidos aos seus segurados em caso de “negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva” (art. 120, inc. I, Lei 8.213/91), risco extraordinário já custeado pela obrigatoriedade do SAT, combinado com o FAP,

⁵⁰ ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. *op. cit.* p. 39-41.

⁵¹ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. **A ação regressiva acidentária como instrumento de tutela do meio ambiente de trabalho.** São Paulo: Ltr, 2012, p. 81-83 *apud* ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. **Ações Regressivas Previdenciárias: Ações de ressarcimento *sui generis*.** 2ª ed. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2021. p. 44.

independentemente de culpa do empregador, bastando a ocorrência de acidente de trabalho⁵².

De acordo com Alex Jacson Carvalho⁵³:

as empresas contribuem com quantias significativas justamente para terem cobertura previdenciária nesse tipo de evento danoso. Não é razoável que, no momento da ocorrência de sinistro, sejam duplamente penalizados, pois, além do pagamento das contribuições, tem que indenizar a autarquia pelo pagamento dos benefícios previdenciários aos segurados sinistrados ou seus dependentes.

Neste contexto, não há lacuna jurídica que justifique a existência das ações regressivas previdenciárias. Estas, maquiadas de política pública, utilizam do seu fito manifestamente ressarcitório para legitimá-las, contudo o fazem mediante a violação do dispositivo constitucional previsto no artigo 195, *caput*, inciso I, alínea “a”, da CF/88, uma vez que os riscos laborais já estão englobados e individualizados mediante a cobertura do SAT em conjunto com o FAP, incorrendo em evidente *bis in idem* ou dupla penalização indevida.

Em concordância, Dal Col entende⁵⁴ que a ação regressiva acidentária é:

uma aberração jurídica sem precedentes, que desvirtua a idéia e o propósito do sistema de seguridade social erigido sob a égide da teoria do risco social”, sendo que sua manutenção no ordenamento converte a contribuição previdenciária em verdadeiro imposto, já que o empregador é compelido a custear o sistema de indenização acidentária, mas não pode beneficiar-se dele, exceto quando não tenha qualquer resquício de culpa para a eclosão do acidente.

Aliás, igualmente temerário é o ajuizamento de ação regressiva na hipótese de cometimento de crimes de trânsito prevista no artigo 4º, inc. III, da Portaria Conjunta da Procuradoria Geral Federal e da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS nº 6 de 18.01.2013.

Evidentemente, não poderia uma norma sem fundamento legal contrariar a própria disposição das ações regressivas (art. 120 da Lei de Benefícios) – que não abarca dentre suas hipóteses de cabimento o acidente de trânsito –, sem que o faça

⁵² CHAVES, Sílvia Fernandes. **Ações Regressivas** – o cabimento e a crítica de uma interpretação civil do direito previdenciário. São Paulo? LTr, 2018. p. 62-63.

⁵³ CARVALHO, Alex Jacson. **Inexistência de direito de regresso do INSS contra empresas para ressarcimento de valores pagos em benefícios concedidos em decorrência de acidente de trabalho**. São Paulo: Revista de Previdência Social nº 395, 2013. p.881.

⁵⁴ DAL COL, Helder Martinez. **Responsabilidade civil do empregador: acidentes do trabalho**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 326.

mediante ofensa ao princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente no artigo 5º, inciso II.

Caso considerado razoável o entendimento contrário, legitima-se a possibilidade de qualquer ato ilícito que ocasione a concessão de um benefício previdenciário ensejar o ajuizamento de ação regressiva, o que invalidaria todo o instituto da seguridade social, transferindo a responsabilidade de suas premissas de cobertura de riscos sociais ao terceiro que praticou a conduta, que suportaria todo o ônus da proteção social.

Diante de todo o exposto, observam-se numerosas obscuridades no instituto jurídico em análise. Como visto, as ações regressivas não constituem direito de regresso, tampouco se baseiam nos moldes da responsabilidade civil. Outrossim, não possui fulcro no artigo 7º, inciso XXVIII, da Carta Cidadã e, como nova fonte de custeio não prevista em lei complementar, afronta o dispositivo constitucional previsto no artigo 154, inciso I. De mais a mais, caracteriza-se como dupla penalização do empregador em razão da prévia existência do SAT, que já cobre os riscos extraordinários que a ação regressiva busca alcançar. Por fim, o ajuizamento de ação regressiva decorrente de acidente de trânsito, além de todas as irregularidades anteriormente citadas, fere o princípio da legalidade (artigo 5º, inc. II, da CF), propiciando a inclusão de qualquer ato ilícito como pressuposto de cabimento da ação regressiva previdenciária.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que o objeto do presente trabalho é bastante controvertido. Sua complexidade tem sido enfrentada mais recentemente, apesar de o instituto datar mais de vinte anos.

Diante dos dados de acidente de trabalho apresentados, buscou-se entender o surgimento da ação regressiva acidentária, bem como sua expansão para englobar também os casos de violência doméstica e de acidente de trânsito.

Entretanto, apesar de nobres, os motivos ensejadores de sua criação não se sustentam, haja vista que não há direito de regresso do INSS em face do empregador ou agressor doméstico, pois o órgão previdenciário está incumbido do seu *mister* de proteção social, independentemente da culpa dos retromencionados autores.

Este entendimento é um consectário lógico do princípio da solidariedade e da característica de resguardo mútuo de riscos sociais, essência do regime solidário-contributivo da seguridade social. Entender o contrário importaria em transferir aos autores do ato ilícito a responsabilidade que é intrínseca ao sistema mencionado.

Como visto, o instituto da responsabilidade civil também não se amolda aos preceitos da ação regressiva, haja vista que não há dano ao órgão previdenciário, mas tão somente redução patrimonial, termos que não se confundem. Ademais, não há nexos causal, porque basta o cumprimento dos requisitos legais que impõe o dever de proteção social como a condição de segurado e o período de carência para a concessão do benefício, independentemente da razão pela qual ocorreu o evento social que carece de cobertura previdenciária.

De mais a mais, a ação regressiva previdenciária não tem sustentação constitucional no artigo 7º, inc. XXVIII, uma vez que o referido dispositivo se refere aos direitos sociais dos trabalhadores e não ao direito do INSS de reaver valores pagos a título de benefício, auxílio ou pensão em razão de morte, invalidez ou doença.

Restou demonstrado também que a ação em análise é, em verdade, nova fonte de custeio e, por tal razão, deveria ter sido implementada mediante lei complementar e não por lei ordinária (Lei 8.213/91), como o fez.

Outrossim, em razão da prévia existência do SAT, a ação regressiva penaliza duplamente o empregador, pois seus riscos extraordinários já estão previstos na cobertura do seguro social.

Conclui-se, ainda, que a ação regressiva com fulcro no acidente de trânsito fere o princípio constitucional da legalidade, pois uma portaria não poderia trazer

essa possibilidade, sob o risco de, futuramente, todo ato ilícito tornar-se hipótese de cabimento da referida ação.

Ora, como se percebe, são numerosos os argumentos contrários ao cabimento da ação regressiva previdenciária. É evidente que o déficit da Previdência Social, os altos índices de acidente de trabalho e de violência doméstica são extremamente preocupantes, todavia, estes dados não podem legitimar disposições arbitrárias do legislador.

REFERÊNCIAS

Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho. Documento disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Previdência. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/dados-de-acidentes-do-trabalho/arquivos/copy_of_aeat-2019-versao-online/aeat-2019>. Acesso em 21 fev. 2022

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. **Ações Regressivas Previdenciárias: Ações de ressarcimento *sui generis***. 2ª Ed. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2021.

Boletim Estatístico da Previdência Social. Documento disponibilizado pelo Ministério da Economia. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/boletins-estatisticos-da-previdencia-social>>. Acesso em 27 fev. 2022

BRANDÃO, Cláudio. **Acidente de trabalho e responsabilidade civil do empregador**. 3. ed. São Paulo: Ltr, 2009

BRASIL. **Advocacia-Geral da União**. Extrato de Acordo de Cooperação Técnica AGU/MPT/PGF Nº1/2019, de 15 de maio de 2019. Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/extrato-de-acordo-de-coopera%C3%87%C3%83o-t%C3%89cnica-agu/mpt/pgf-n%C2%BA-1/2019-99023157>> Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa Federal do Brasil**. Brasília, DF. 05 out.1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 12 fev. 2022.

BRASIL. **Lei 8.213/91**. Brasília, DF. 24 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm> Acesso em: 15 fev. 2022

BRASIL. **Lei 5.452/43**. Brasília, DF. 01 mai. 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Jurisprudência. Pesquisa. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=202001603965>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Brasília, 2013. Jurisprudência. Consultar jurisprudência do TRF3. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=388286520124013400&secao=JFDF>>. Acesso em: 27 fev. 2022

BRASIL. **Tribunal Superior do Trabalho; CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO (Brasil)**. Recomendação Conjunta n. 2/GP.CGJT, de 28 de outubro

de 2011. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho: caderno jurídico do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, DF, n. 847, p. 1-2, 3 nov. 2011. Recomendação conjunta do Tribunal Superior do Trabalho e da Corregedoria-Geral da Justiça do Trabalho. Disponível em: < https://www.tst.jus.br/web/guest/calendario-do-tst/-/document_library/3Ezv/view_file/331813> Acesso em: 27 fev. 2022

Buel, S. M. (1995). **Practical recommendations for physicians and the medical community.** *Women's Health Issues*. 1995 Winter;5(4):158-72. doi: 10.1016/1049-3867(95)00056-9. PMID: 8574111.

CARVALHO, Alex Jacson. **Inexistência de direito de regresso do INSS contra empresas para ressarcimento de valores pagos em benefícios concedidos em decorrência de acidente de trabalho.** São Paulo: Revista de Previdência Social nº 395, 2013.

CHAVES, Silvia Fernandes. **Ações Regressivas – o cabimento e a crítica de uma interpretação civil do direito previdenciário.** São Paulo? LTr, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Formas de violência contra a mulher.** [s.d.]. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/violencia-contra-a-mulher/formasde-violencia-contra-a-mulher/>>. Acesso em 26 fev. 2022.

CORREIA, Larissa Soldate. **Ações Regressivas Acidentárias sob a perspectiva da Previdência Social e da Responsabilidade Civil.** 2015. 219 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/136042>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

DAL COL, Helder Martinez. **Responsabilidade civil do empregador: acidentes do trabalho.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DALLEGRAVE NETO, José Affonso. **Responsabilidade civil no direito do trabalho.** 2. ed. São Paulo: LTr, 2007.

DUARTE, Marina Vasques. **Direito Previdenciário.** 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Visível e Invisível: **A Vitimização de Mulheres no Brasil.** 3ª ed. 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/visivel-e-invisivel-a-vitimizacao-de-mulheres-no-brasil-3ed/>. Acesso em: 26 fev. 2022.

GARCIA, Sílvio Marques; LIMA, Maurício Alves. **Responsabilidade Civil do Empregador e Tutela do Meio Ambiente do Trabalho por meio da Ação Regressiva do Inss.** Revista Em Tempo, [S.l.], v. 21, n. 1, p. 163 - 190, aug. 2021. ISSN 1984-7858. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3375>>. Acesso em: 16 fev. 2022. doi: <https://doi.org/10.26729/et.v21i1.3375>.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário.** 19ª ed. Niterói: Ed. Impetus, 2014.

KERBAUY, Luís Rodrigues. **Ação regressiva**: um paralelo com o seguro do direito privado. Tese (Doutorado em Direito). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013.

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

MARTINEZ. Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2015.

ONU. **Declaration on the Elimination of Violence against Women**. The General Assembly. A/RES/48/104, 85th plenary meeting. 20 Dec. 1993. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/179739>>. Acesso em: 26 fev. 2022

SAVARIS, José Antonio. **A ilegitimidade da ação regressiva do INSS decorrente de ato ilícito não acidentário**. 20 mai. 2013. Disponível em: <<https://www.joseantoniosavaris.com.br/artigo-o-principio-da-legalidade-como-limite-para-o-ajuizamento-de-acoes-regressivas-pelo-inss/>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

VALENTE, Fernanda. **AGU ajuíza 395 ações regressivas para recuperar R\$ 173 milhões para o INSS**. Revista Consultor Jurídico. 30 jan. 2019 Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jan-30/agu-ajuiza-395-acoes-recuperar-173-milhoes-inss>> Acesso em: 27 fev. 2022

ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. **A ação regressiva acidentária como instrumento de tutela do meio ambiente do trabalho**. 2ª. Ed. São Paulo: LTr, 2015.