

AÇÃO REGRESSIVA ACIDENTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Deise Salton Brancher¹
Rodrigo Capitani²

Resumo

Tendo em vista o que dispõe a Constituição Federal em vigor, a qual busca atender os princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, aos trabalhadores é garantido o direito de exercer suas atividades em ambientes salubres, que não prejudiquem sua saúde ou sua integridade física e mental. Aos empregadores, que como empreendedores assumem os riscos inerentes à atividade, é atribuído o dever de atender às normas referentes à higiene e segurança do trabalho. A ocorrência de acidentes de trabalho por negligência do empregador, que deixa de atender as normas-padrão referentes à salubridade no local de trabalho, gera para o Instituto Nacional do Seguro Social, o direito de buscar o ressarcimento das despesas realizadas com prestações sociais alcançadas aos trabalhadores. A ação regressiva acidentária é o instrumento jurídico de que dispõe o INSS para pleitear o ressarcimento pelos riscos sociais ocorridos por culpa do empregador.

Palavras-chave: Meio ambiente do trabalho. Proteção. Ação Processual Regressiva Acidentária. Acidente de trabalho.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, visando concretizar o estado social-democrático, reconheceu os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa como fundamentos da República e elencou uma série de direitos sociais direcionados à classe operária. Dentre os direitos sociais previstos no texto constitucional encontramos o direito fundamental a um ambiente de trabalho saudável, que atenda as normas de saúde, higiene e segurança do trabalho e evite a ocorrência de riscos como a invalidez e a morte.

A esse direito corresponde um dever, atribuído ao empregador, o qual, na qualidade de investidor, assume os riscos de seu empreendimento e tem a obrigação de zelar pela salubridade do ambiente de trabalho, atendendo as exigências legais acerca da saúde, higiene e segurança do trabalho.

1 Graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2004). Pós-graduada em Direito Previdenciário pela Universidade de Caxias do Sul (2007). Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul. Atualmente advoga, com ênfase em Direito Previdenciário.

2. Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul; Pós-graduado Lato Sensu em Direito Previdenciário pela Universidade Anhanguera-Uniderp, 2011; Pós-graduado Lato Sensu em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera-Uniderp, 2010; Pós-graduado Lato Sensu em Direito Público pela Universidade Uniasselvi, 2009; Graduado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul, 2008. Advogado, sócio-proprietário do escritório de advocacia CAPITANI & BELTRAMI CONSULTORIA JURÍDICA, atuante nas áreas de Direito público, previdenciário, ambiental, tributário, empresarial, trabalhista, cível e penal.

Contudo, não obstante exista regulamentação legal das condições adequadas de trabalho, bem como tecnologia para reduzir ou eliminar riscos de acidentes, muitas empresas agem de forma negligente, privando os trabalhadores de um ambiente de trabalho saudável e equilibrado, permitindo a ocorrência de inúmeros acidentes.

Esse risco extraordinário, criado pelo empregador, é suportado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, que concederá serviços e benefícios aos trabalhadores ou a seus dependentes. Assim, com o escopo de combater essa prática negligente, o legislador ordinário, no artigo 120, da Lei 8.213/91, determinou 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.”.

Desse modo, o presente artigo tem por objetivo analisar a Ação Regressiva Acidentária prevista na Lei de Benefícios da Previdência Social enquanto instrumento processual que possibilita tutelar o meio ambiente do trabalho contra as ações e omissões de empregadores negligentes.

2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO REGRESSIVA

A Ação Regressiva Acidentária é um instrumento processual que dispõe o Instituto Nacional do Seguro Social para buscar o ressarcimento das despesas realizadas com prestações sociais alcançadas aos trabalhadores, quando da ocorrência de acidentes de trabalho ocorridos por culpa dos empregadores que negligenciam as normas de saúde e segurança do trabalho. No que tange ao caráter instrumental da Ação Regressiva Acidentária, o jurista Maciel comenta:

Com efeito, ocorrido um acidente de trabalho por culpa dos empregadores, culpabilidade representada pelo descumprimento de alguma norma protetiva da saúde e segurança dos trabalhadores, bem como sobrevindo a implementação de alguma prestação social por parte do INSS, essa autarquia poderá voltar-se regressivamente contra o verdadeiro causador do dano, cobrando-lhe a integralidade dos gastos suportados.³

Essa demanda regressiva encontra seu primeiro fundamento jurídico no texto da Constituição Federal de 1988, que ao dispor sobre os direitos sociais, em seu artigo 7º, incisos XXII e XXVIII, reconhece o direito dos trabalhadores ao meio ambiente de trabalho saudável,

3 MACIEL, Fernando. Ações Regressivas Acidentárias. São Paulo: LTr, 2010. p. 15.

e atribui ao empregador a responsabilidade pela salubridade desse ambiente e pelos acidentes de trabalho que decorrerem de sua conduta dolosa ou culposa⁴.

O fundamento infraconstitucional da Ação Regressiva Acidentária está previsto nos artigos 19 e 120 da Lei de Benefícios da Previdência Social, que assim dispõe de forma mais específica no seguinte sentido:

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.

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.

A propositura da ação regressiva, uma vez verificada a negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho, constitui um dever, e não uma faculdade, de agir para o Instituto Previdenciário, não deixando margem para o ente público avaliar acerca da conveniência e da oportunidade da demanda. Segundo Maciel, “o art. 120 da Lei 8.213/91 não criou um direito ressarcitório em prol do INSS, ao contrário, instituiu um dever de a Previdência Social buscar o ressarcimento das despesas suportadas em face da conduta culposa de terceiros”⁵, o que revela o caráter imperativo do referido dispositivo legal.

No entanto, esse dever da Autarquia Previdenciária deve observar a vigência temporal do artigo 120 da Lei 8.213/91, especificamente em relação ao direito de regresso do Instituto Previdenciário em face de acidentes de trabalho ocorridos antes da entrada em vigor da referida norma, cuja questão é bastante controvertida entre os doutrinadores.

Para Zimmermann, que analisou a Ação Regressiva Acidentária à luz da Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen, em respeito ao princípio da legalidade, que norteia a atuação de toda a Administração Pública, a referida demanda somente pode ser ajuizada a partir da entrada em vigor da norma que a criou, por não haver legislação anterior autorizando o Instituto Previdenciário a buscar o direito de regresso, conforme expõe a Procuradora:

4 Os incisos XXII e XXVIII do artigo 7 da Constituição Federal assim dispõem: 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; [...] 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.

5 MACIEL, op. cit., p. 16.

Disso, conclui-se que somente os acidentes do trabalho ocorridos a partir de 25 de julho de 1991, em razão de negligência quanto às normas-padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para proteção individual e coletiva, e que gerem o pagamento de benefício pela Previdência Social, serão plausíveis de terem os seus responsáveis punidos com o ajuizamento da ação regressiva acidentária.⁶

Pulino sustenta que, em atenção ao princípio do *tempus regis actum*, a lei aplicável ao direito de regresso do Instituto Previdenciário será aquela vigente na data em que ocorreu o acidente, por ser este o fato gerador do dano sofrido pela autarquia federal. Mas salienta que, mesmo antes da entrada em vigor do artigo 120, da Lei 8.213/91, os artigos 159 e 1.524, do Código Civil de 1916 ofereciam respaldo jurídico para que o INSS propusesse a ação regressiva contra as empresas negligentes.^{7 e 8}

Nesse mesmo sentido, compreendendo que as ações regressivas acidentárias estão amparadas em norma de responsabilidade civil, prevista na regra geral dos artigos acima citados, Maciel salienta que “o fato de o art. 120 da Lei n.º 8.213/91, 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 exercitável pelo INSS.”⁹

Ainda, diversamente da procuradora Federal Zimmermann, cujo pensamento anteriormente exposto aponta a necessidade de haver norma específica prevendo o direito do INSS propor a Ação Regressiva Acidentária, Pulino entende que “o artigo 120 da Lei n.º 8.213/91, apenas regulou de forma específica uma hipótese que já era possível em nosso ordenamento jurídico” e que “somente a existência de outra norma jurídica que afastasse ou delimitasse a incidência da regra geral do Código Civil poderia retirar a responsabilidade das empresas [...], mas isso não ocorria.”¹⁰

Nesse sentido, prevalece o entendimento de que antes da entrada em vigor do dispositivo legal que prevê expressamente o cabimento da Ação Regressiva Acidentária, já havia fundamento jurídico para o Instituto Nacional do Seguro Social pleitear judicialmente

6 ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. A Ação Regressiva Acidentária à luz da Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen. Revista da Ajuris, Ano XXXVII, n. 117, mar/2010. p. 122.

7 PULINO, Daniel. Acidente do Trabalho – Ação regressiva contra as empresas negligentes quanto à segurança e à higiene do trabalho. Revista de Previdência Social, n. 182, Ano XX, jan. 1996. p. 8.

8 Art. 159. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano. A verificação da culpa e a avaliação da responsabilidade regulam-se pelo disposto neste Código, arts. 1.518 a 1.532 e 1.537 a 1.553. Art. 1.524. O que ressarcir o dano causado por outrem, se este não for descendente seu, pode reaver, daquele por quem pagou, o que houver pago.

9 MACIEL, op. cit., p. 17.

10 PULINO, op. cit., p. 71.

seu direito de regresso, havendo, inclusive, precedente junto Tribunal Regional Federal da 4ª Região¹¹.

3. PRESSUPOSTOS FÁTICOS DA AÇÃO REGRESSIVA ACIDENTÁRIA

A propositura da Ação Regressiva Acidentária pressupõe que estejam presentes três circunstâncias fáticas, quais sejam: a ocorrência de um acidente de trabalho sofrido por segurado do INSS, a concessão de alguma prestação social acidentária pelo Instituto Nacional do Seguro Social, e a negligência do empregador quanto ao cumprimento e à fiscalização das normas de saúde e segurança do trabalho.

Convém analisar cada um dos pressupostos de forma mais detida visando a uma melhor compreensão do todo, já que cada um deles parte de fundamentos legais diversos e encontram-se baseados em circunstâncias que não se comunicam.

3.1. A ocorrência de um acidente de trabalho sofrido por segurado do INSS

O primeiro elemento fático a ser demonstrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social quando da propositura da Ação Regressiva Acidentária é ocorrência de um acidente de trabalho, seja ele típico ou atípico, formalizado com a emissão da CAT – comunicação de acidente de trabalho pela empresa.

O acidente de trabalho típico encontra fundamento no artigo art. 19 da Lei nº 8.213/91, cuja norma oferece um conceito em sentido estrito, pois faz referência apenas ao infortúnio ocorrido durante a execução das tarefas laborativas pelo trabalhador a serviço do empregador, que causa uma lesão súbita e instantânea, tal como uma queda, uma explosão, uma amputação, um ferimento. Assim, partindo do conceito legal, Oliveira identifica as seguintes características do acidente de trabalho típico: “a) evento danoso; b) decorrente do exercício do trabalho a serviço da empresa; c) que provoca lesão corporal ou perturbação funcional; d) que causa a morte ou a perda da capacidade para o trabalho.”¹²

O acidente de trabalho atípico, que igualmente enseja a propositura da Ação Regressiva Acidentária, abrange as doenças profissionais e as doenças do trabalho, também denominadas de doenças ocupacionais, as concausas e os acidentes por equiparação legal. As doenças ocupacionais, que englobam as doenças profissionais e as do trabalho, previstas no artigo 20 da Lei 8.213.91, são consideradas acidentes de trabalho porque também provocam

11 AC 2001.70.03.000109-8, julgamento em 19.03.2009, Relator Desembargador Federal Valdemar Capeletti.

12 OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. Indenizações por Acidente do Trabalho ou Doença Ocupacional. São Paulo: LTr, 2005. p. 39.

lesão ou redução da capacidade, porém, de forma progressiva e mediata, conforme explica e exemplifica Dallegrave Neto:

As doenças profissionais, chamadas de tecnopatias, têm no trabalho a sua causa única, eficiente, por sua própria natureza. São, pois, as doenças típicas de algumas atividades laborativas como, por exemplo, a silicose em relação ao trabalhador em contato direto com a sílica. Em tais moléstias o nexa causal capaz de equiparar ao conceito jurídico de acidente de trabalho encontra-se presumido na lei (presunção juris et de jure).

Quanto às doenças do trabalho, também denominadas mesopatias, são aquelas que não têm no trabalho a causa única ou exclusiva, mas são adquiridas em razão das condições especiais em que o trabalho é realizado. Assim é o bancário que em razão do cargo digita incessantemente e sem o devido repouso previsto na NR-17, adquirindo assim a doença tenossinovite provocada por LER (lesão por esforço repetitivo).¹³

A concausa, prevista no inciso I do artigo 21 da Lei 8.213, também pode caracterizar um acidente de trabalho na hipótese que, embora não seja a única causa eficiente do resultado, contribuiu diretamente para que ele ocorresse. Os acidentes de trabalho por equiparação legal, previstos nos incisos II a IV do artigo 21 da Lei 8.213, referem-se a situações em que os infortúnios não estão vinculados diretamente com o local de trabalho ou com as atividades, tal como o acidente *in itinere*.

Destarte, tanto os acidentes de trabalho típicos como o atípicos, presentes os demais requisitos que serão analisados, possibilitam o exercício do direito de ação de regresso pelo Instituto Previdenciário.

3.2. A concessão de prestações previdenciárias pelo INSS

O segundo pressuposto da Ação Regressiva Acidentária é a concessão de alguma prestação social, as quais se dividem em serviços e benefícios, pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em decorrência do acidente de trabalho sofrido pelo segurado, cujo requisito representa justamente o dano suportado pelo INSS, sendo o ressarcimento é pleiteado por meio da ação regressiva.¹⁴

Os principais serviços sociais alcançados pelo Instituto Previdenciário são a habilitação e a reabilitação profissional, previstos nos artigos 18, III, “c”, e 89 da Lei 8.213/91, que têm por objetivo oportunizar ao segurado incapacitado para o trabalho os meios para que possa se adaptar social e profissionalmente. A título de exemplo, esse serviço gera

13 DALLEGRAVE NETO, José Affonso. Responsabilidade Civil no Direito do Trabalho. 2 ed. São Paulo: LTr, 2007. p. 218-219.

14 MACIEL, op. cit., p. 19.

com aparelhos de prótese, instrumentos para auxiliar na locomoção, transporte para o acidentado, cursos profissionalizantes.

Os benefícios previdenciários concedidos aos acidentados são: a) auxílio-doença: artigos 18, I, “e”, e 59 da Lei 8.213/91 - concedido quando o acidente de trabalho provocar incapacidade para o exercício do trabalho ou profissão habitualmente desenvolvida por um período superior a 15 dias; b) aposentadoria por invalidez: artigos 18, I, “a”, e 42 da Lei 8.213/91 – deferido quando o acidente de trabalho provocar incapacidade total e definitiva para exercício de qualquer atividade, deixando o segurado insusceptível de reabilitação profissional; c) auxílio-acidente: artigos 18, I, “h”, e 86 da Lei 8.213/91 - concedido quando o acidente de trabalho, após a consolidação das lesões, deixar sequelas que reduzem a capacidade de trabalho.

Aos dependentes do segurado, na hipótese do trabalhador ter falecido em face do acidente de trabalho, nos termos dos artigos 18, II, “a”, e 74 da Lei 8.213/91, o INSS concederá o benefício de pensão por morte, que pode ser caracterizada como uma prestação previdenciária continuada, de caráter substitutivo, destinado a suprir, ou pelo menos a minimizar, a falta daqueles que proviam as necessidades econômicas dos dependentes.¹⁵

Com isso, constata-se que a concessão de uma prestação social acidentária também é condição para a propositura da ação regressiva, pois somente com o efetivo pagamento do benefício ou do serviço previdenciário ocorrerá o dano e, por conseguinte, a pretensão de ressarcimento do Instituto Nacional do Seguro Social.

3.3. A culpa do empregador pelo acidente de trabalho

O empregador tem o dever de atender as normas relativas à segurança, higiene e saúde do trabalhador, previstas em todo o ordenamento jurídico, especialmente a Constituição Federal, a CLT, as Normas Regulamentadoras, os Acordos, as Convenções Coletivas, bem como a legislação internacional a que o Brasil se comprometeu a cumprir, devendo, por exemplo, fornecer equipamentos de proteção individual e coletivos contra agentes insalubres, bem como oferecer treinamento aos operários para operação de equipamentos, manuseio de produtos, evitando a ocorrência de acidentes de trabalho.

O descumprimento ou a ausência de fiscalização das normas de saúde e segurança do trabalho acarreta na responsabilidade do empregador, que optou por agir ilicitamente, não adotando as medidas protetivas e preventivas cabíveis e criando assim um ambiente propício

15 BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo; ROCHA, Daniel Machado. Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social. 5ª ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 196.

para a ocorrência de acidentes. Assim, ocorrendo o acidente de trabalho nessas circunstâncias e havendo pagamento de prestações sociais, o empregador terá que reembolsar ao INSS as despesas efetuadas com prestações sociais.

É relevante trazer à baila, que quando o artigo 120 da Lei 8.213/91 dispõe sobre a Ação Regressiva Acidentária, refere que haverá direito de regresso na hipótese de negligência dos responsáveis, aqui compreendida a culpa em sentido amplo, abrangendo o dolo, a imperícia, a negligência e a imprudência, seja por ação ou omissão.

Quanto à necessidade de provar a culpa do responsável, a divergência doutrinária se faz presente. Para Zimmermann, embora o dispositivo legal que instituiu a Ação Regressiva Acidentária faça referência ao termo negligência, a responsabilidade do empregador é objetiva porque decorrente do risco da própria atividade¹⁶. Não obstante, prevalece na doutrina o entendimento de que a responsabilidade é subjetiva, havendo necessidade de comprovar o ilícito cometido pela empresa¹⁷, havendo também precedente no Tribunal Regional Federal da 4ª Região nesse mesmo sentido¹⁸.

4. A CONSTITUCIONALIDADE DA AÇÃO REGRESSIVA ACIDENTÁRIA

Considerando que a atuação do Instituto Nacional do Seguro Social no sentido de propor as Ações Regressivas Acidentárias pode ser considerada recente, ainda existem significativos debates acerca da constitucionalidade do artigo 120 da Lei 8.213/91. As teses de inconstitucionalidade atualmente suscitadas alegam afronta aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 7º, XXVIII; art. 195, caput, I, “a”; art. 195, § 4º.

Para a primeira tese de inconstitucionalidade, o artigo art. 7º, XXVIII, estabelece um direito fundamental destinados unicamente aos trabalhadores, conforme se depreende da redação do caput do artigo, não podendo servir de fundamento para o direito de regresso do Instituto Previdenciário. Em sentido contrário, Maciel argumenta que o referido dispositivo prevê um direito dos trabalhadores e também duas importantes obrigações aos empregadores, quais sejam, o custeio do seguro contra acidentes e a responsabilidade civil pelos danos decorrentes das condutas dolosas ou culposas, conforme explica o jurista:

Destarte, quando o referido dispositivo constitucional faz referência à indenização a que o empregador está obrigado quando incorrer em dolo ou culpa, assim não o faz

16 ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. Dissertação de Mestrado. Universidade de Caxias do Sul - UCS, Caxias do Sul 2010.

17 PULINO, op. cit., p. 66.

18 Apelação Cível 0000722-71.2009.404.7113, julgado em 10.05.2010, Relatora Desembargadora Federal Silvia Maria Gonçalves Goaraieb.

do modo exclusivo aos danos causados aos empregadores, mas sim explicita uma regra de responsabilidade civil subjetiva que deve incidir nos casos de acidentes de trabalho, a qual alcança o dever de ressarcir os prejuízos causados culposamente à Previdência Social.¹⁹

Ademais, a constitucionalidade do artigo 120 da Lei 8.213/91 em face do artigo 7º, XXVIII, da Constituição Federal de 1988, foi apreciada e declarada na Arguição de Inconstitucionalidade na Apelação Cível n.º 1998.04.01.023654-8/RS que tramitou junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Por sua vez, a tese de inconstitucionalidade do artigo 120 da Lei 8.213/91 em face do artigo 195, caput, I, “a”, da Constituição Federal refere à ocorrência de bis in idem, em face da previsão de pagamento do SAT – seguro contra acidentes do trabalho. O SAT é uma contribuição social paga pela empresa para custear a aposentadoria especial e os benefícios por incapacidade concedidos em decorrência dos riscos existentes no ambiente de trabalho.

A alíquota dessa contribuição varia segundo o grau de risco de acidentes do trabalho que a atividade preponderantemente desenvolvida pela empresa gera para os trabalhadores, conforme previsto no inciso III do artigo 22 da Lei 8.212/91 – Plano de Custeio da Seguridade Social²⁰. Com a entrada em vigor da Lei 10.666/03, as alíquotas de 1%, 2% e 3% do SAT podem ser reduzidas pela metade ou majoradas até o dobro.

De acordo com o artigo 10, do novo diploma legal, a flexibilização da alíquota será determinada “em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, apurado em conformidade com os resultados obtidos a partir dos índices de frequência, gravidade e custo”, a ser apurado pelo FAP – Fator Acidentário de Prevenção. O Ministério da Previdência Social informa o que pretende com a adoção do FAP:

A metodologia aprovada busca bonificar aqueles empregadores que tenham feito um trabalho intenso nas melhorias ambientais em seus postos de trabalho e apresentado no último período menores índices de acidentalidade e, ao mesmo tempo, aumentar a cobrança daquelas empresas que tenham apresentado índices de acidentalidade superiores à média de seu setor econômico.

A implementação da metodologia do FAP servirá para ampliar a cultura da prevenção dos acidentes e doenças do trabalho, auxiliar a estruturação do Plano Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador - PNSST que vem sendo estruturado

¹⁹ MACIEL, op. cit., p. 59.

²⁰ Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de: [...] II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos: a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve; b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio; c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.

mediante a condução do MPS, MTE e MS, fortalecendo as políticas públicas neste campo, reforçar o diálogo social entre empregadores e trabalhadores, tudo a fim de avançarmos cada vez mais rumo às melhorias ambientais no trabalho e à maior qualidade de vida para todos os trabalhadores no Brasil.²¹

Em face da contribuição social prevista no III do artigo 22 da Lei 8.212/91, Santos compreende que os danos decorrentes da culpa ou dolo do empregador já se encontram cobertos pelo seguro de acidentes do trabalho, e assim argumenta:

Ora, o mínimo que se exige de qualquer seguro é a cobertura de acidentes fortuitos ou culposos. Inexiste seguro privado que exclua de sua cobertura a reparação de dano causado por culpa do segurante. Com muito mais razão se impõe essa função ao seguro social de acidentes do trabalho, cuja existência é compulsória por força de lei. Como admitir que o INSS, detentor de monopólio no seguro de acidentes de trabalho, se exima das suas responsabilidades de cobrir os danos causados por aquelas empresas que custeiam os recursos necessários ao financiamento dos benefícios acidentários? O exercício desse pseudodireito de regresso do INSS, mesmo na hipótese de dano causado por mera culpa do empregador, desmoraliza e desvirtua e instituição do seguro social.²²

Porém, essa tese é combatida sob argumento de que o seguro contra acidentes de trabalho é destinado à cobertura dos riscos ordinários inerentes à atividade econômica desenvolvida pela empresa, não abrangendo os riscos extraordinários derivados da conduta negligente ao empregador. Oliveira salienta que “a finalidade do seguro de acidente de trabalho pago pelo empregador é de cobrir o risco normal do empreendimento, ou seja, a cobertura securitária não dispensa o cumprimento rigoroso das medidas preventivas de higiene e segurança do trabalho disciplinadas na legislação”.²³

O acolhimento da referida tese de inconstitucionalidade acabaria por estimular a negligência das empresas, conforme argumenta Silveira:

Nem se tente argumentar que o simples pagamento do SAT (Seguro Acidente do Trabalho) exime a empresa de se preocupar com a segurança do trabalhador. Se assim fosse aceito pelo direito, estar-se-ia, ao criar o SAT, um alvará do Poder Público para que as empresas fossem displicentes e despreocupadas com a segurança no trabalho. Nesse absurdo caso, estaria estipulada a seguinte regra para as empresas: ou pague o SAT ou coloque os equipamentos de segurança que a lei determina. Por óbvio que o legislador jamais tomaria esta atitude.²⁴

21 Disponível em <http://www2.dataprev.gov.br/fap/fap.htm>; acessado em 09/12/2010.

22 SANTOS, Marco Fridolin Sommer. *Acidente do Trabalho entre a Seguridade Social e a Responsabilidade Civil. Elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social*. São Paulo: LTr., 2005. p. 85.

23 OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador*. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: LTr, 1998. p. 232.

24 SILVEIRA, Sandro Cabral. *A ação regressiva proposta pelo INSS*. Disponível em: <http://WWW.escritorioonline.com/webnews/noticia.php?id_noticia=4093&>. Acesso em: 24 jul. 2010.

Também recebe críticas a alegação de inconstitucionalidade por afronta ao artigo 195, § 4º, da Constituição Federal de 1988. Essa tese parte do pressuposto de que o ressarcimento viabilizado pelas ações regressivas acidentárias representa uma fonte adicional de custeio da Previdência Social, que só poderia ser criada por Lei Complementar, requisito formal não atendido pelo art. 120, porquanto veiculado numa Lei Ordinária, qual seja a de n. 8.213/91.²⁵

No entanto, segundo leciona Maciel, as Ações Regressivas Acidentárias possuem natureza jurídica não-tributária, caracterizando típica relação de responsabilidade civil.²⁶ Assim, por não se tratar de tributo, mas direito de regresso pelos danos suportados em face da ação culposa de outrem, não cabe aqui qualquer discussão quanto à competência tributária residual.

Nesse sentido, tem prevalecido o entendimento de que Ação Regressiva Acidentária em nada afronta o texto constitucional e que esse instituto jurídico representa é um instrumento de concretização dos direitos sociais dos trabalhadores e oferece a garantia de que o Instituto Nacional do Seguro Social, e em última análise a sociedade, não arcará com os prejuízos decorrentes da negligência do empregador.

5. A TUTELA DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO POR MEIO AÇÃO REGRESSIVA ACIDENTÁRIA

Segundo consta no texto legal que instituiu a Ação Regressiva Acidentária, essa demanda tem por finalidade a responsabilização do verdadeiro culpado pelo acidente de trabalho e o ressarcimento dos gastos realizados pela previdência. O intuito principal da ação é, portanto, a recuperação dos recursos despendidos pelos cofres públicos a partir da ocorrência de eventos sociais acidentários que poderiam ter sido evitados se tivesse sido cumprido o dever legal de proteção do local de trabalho.²⁷

Não obstante, ainda que seu objetivo imediato seja proporcionar a recomposição do erário público diante do dano decorrente de riscos extraordinários, não combatidos pelo empregador, a Ação Regressiva Acidentária persegue objetivos mediatos voltados para a tutela do ambiente de trabalho, o que revela a multifuncionalidade dessa demanda.

Segundo leciona Fiorillo, o meio ambiente do trabalho constitui o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborativas, remuneradas ou não, cujo equilíbrio está

25 MACIEL, op. cit., p. 58.

26 MACIEL, op. cit., p. 66-67.

27 PULINO, Daniel. Acidente do Trabalho – Ação regressiva contra as empresas negligentes quanto à segurança e à higiene do trabalho. Revista de Previdência Social, n. 182, Ano XX, jan. 1996. p. 7.

baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independentemente da condição que ostentem.²⁸

Assim sendo, tendo em vista que os indivíduos permanecem considerável parcela de seu tempo no local em que desenvolvem suas atividades laborais, somado à livre iniciativa assegurada aos investidores, aos empregadores competirá, por força do que dispõe a própria Constituição Federal, a responsabilidade pela salubridade do local de trabalho, de modo a garantir a saúde, a integridade e a dignidade dos empregados.

Com isso, a conduta negligente do empregador, ao tolher do trabalhador um ambiente de trabalho equilibrado, gera a responsabilidade de restabelecer o *status quo ante*, com o ressarcimento dos prejuízos financeiros sofridos pelo Instituto Previdenciário, cuja responsabilização atuará como uma punição em face da não observância das normas de higiene e segurança do trabalho. O caráter punitivo da Ação Regressiva é compreendido por Maciel nos seguintes termos:

Em matéria de ações regressivas acidentárias, a condenação ao ressarcimento dos prejuízos suportados pelo INSS também deve ser considerada como um castigo imposto aos empregadores que, por descumprirem as normas de saúde e segurança do trabalho, incorrem num ilícito que, dada a sua gravidade e aos malefícios que acarretam para a vida e a integridade física dos trabalhadores, merece receber a devida punição.²⁹

Ainda, a Ação Regressiva Acidentária persegue o escopo mediato de prevenir a ocorrência de acidentes de trabalho por incutir nos empreendedores o dever de atuar de forma diligente. A prevenção representa o objetivo mais importante para os trabalhadores, na medida em que, com a aplicação da sanção, acaba obrigando às empresas a adotarem um comportamento mais adequado e comprometido com a saúde e a segurança no ambiente de trabalho, ou seja, voltado a evitar acidentes futuros.

Com relação ao caráter pedagógico da ação regressiva, com vistas a educar as empresas para uma atitude preventiva, desestimulando práticas negligentes, leciona Marques:

A ação de regresso que o INSS começará a propor visa, não só reaver do responsável pelo infortúnio do trabalho o que efetivamente se dispendeu, mas objetiva, precipuamente, forçar as empresas a tomar as medidas profiláticas de higiene e segurança do trabalho. A fim de que a médio e curto espaço de tempo o número de acidentes de trabalho diminua, Aliás, tal meta é de interesse não só do

28 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 7 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 20.

29 MACIEL, op. cit., p. 29.

acidentado, como de toda a sociedade, que vê estirpado de seu âmago indivíduo, muitas vezes, no limiar de sua capacidade produtiva, com prejuízos para todos.³⁰

Desse modo, muito além da pretensão ressarcitória, a Ação Regressiva Acidentária busca punir o empregador, incutindo nele o temor de nova responsabilização, e prevenir a ocorrência de acidente futuros por exigir a adoção das medidas de proteção estabelecidas em lei, tutelando, assim, o meio ambiente do trabalho. Maciel refere que, enquanto o caráter ressarcitório e punitivo dessa ação possuem eficácia retrospectiva, pois incidem sobre fatos ocorridos no passado, o caráter preventivo possui eficácia prospectiva, pois visa evitar o cometimento de ilícitos e, por consequência, danos que possam acontecer no futuro.³¹

Nessa senda, a ação de regresso de titularidade do Instituto Nacional do Seguro Social pretende muito mais do que a recomposição do equilíbrio financeiro e atuarial do caixa da Previdência Social, mas tem por escopo maior, ainda que a longo prazo, provocar a conscientização do empregador acerca da necessidade de prevenção de acidentes de trabalho, tutelando assim os trabalhadores, que laborarão em um ambiente não prejudicial a sua saúde.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 representa um grande marco na tutela dos trabalhadores contra acidentes de trabalho, tendo assegurado o direito social à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança do trabalho a cargo do empregador. A Lei 8.213/91, que disciplina o Plano de Benefícios da Previdência Social, enfatiza o direito constitucionalmente reconhecido referindo expressamente ser responsabilidade do empregador a adoção e o uso de medidas coletivas e individuais de proteção e segurança da saúde do trabalhador.

Por sua vez, a Lei 8.212/91, que instituiu o Plano de Custeio da Seguridade Social, complementada pela Lei 10.666/03, também atendendo as determinações constitucionais, disciplinam o pagamento de um seguro contra acidentes de trabalho, a fim de cobrir os infortúnios decorrentes dos riscos inerentes às atividades laborativas.

Contudo, inúmeros acidentes de trabalho ocorrem por negligência do empregador, que deixa de adotar as medidas protetivas exigidas pela legislação, expondo os trabalhadores a riscos que poderiam ser eliminados ou evitados. Esses trabalhadores vítimas de acidentes de

30 MARQUES, Sérgio Luís. Ação Regressiva. Revista de Revista de Previdência Social, n. 187, Ano XX, jan. 1996. p. 478.

31 MACIEL, op. cit., p. 30.

trabalho, cuja capacidade laborativa foi comprometida por culpa do empregador, buscam junto à Previdência Social serviços e benefícios.

Assim, a Lei n. 8.213/91, em seu artigo 120, regulamentou o direito de regresso da Previdência Social, que se constitui no dever do Instituto Previdenciário pleitear em juízo o ressarcimento das despesas realizadas com prestações sociais pagas aos trabalhadores quando da ocorrência de acidentes de trabalho ocorridos por culpa dos empregadores que negligenciam as normas de saúde e segurança do trabalho.

Quando da propositura da Ação Regressiva Acidentária, caberá ao Instituto Previdenciário demonstrar: a ocorrência do acidente de trabalho sofrido por segurado seu; o prejuízo suportado com a concessão de alguma prestação social acidentária (benefício ou serviço); e a culpa do empregador pelo acidente por negligenciar o cumprimento e à fiscalização das normas de saúde e segurança do trabalho.

Embora a norma instituidora da Ação Regressiva Acidentária não seja recente, a atuação do Instituto Previdenciário ainda é tímida, por isso existem inúmeras controvérsias acerca desse direito-dever, a exemplo das discussões acerca da constitucionalidade do artigo 120 da Lei 8.213/91, anteriormente abordadas, especialmente em face do pagamento do SAT pelas empresas. No entanto, as alegações de inconstitucionalidade têm sido refutadas pela doutrina e pelos tribunais.

A Ação Regressiva Acidentária, muito além de instrumentalizar o ressarcimento do Instituto Previdenciário em face dos prejuízos sofridos com a concessão de benefício previdenciários que têm como fato gerador acidentes passíveis de prevenção, apresenta um caráter punitivo e preventivo que permitem considerar essa demanda um instrumento de tutela do meio ambiente de trabalho.

Ao sofrer a responsabilização pela sua conduta negligente, o empregador recebe a sanção financeira e, mesmo que a longo prazo, incorpora mudanças comportamentais, no sentido de efetivamente adotar as medidas preventivas de acidentes de trabalho, fazendo com que os trabalhadores usufruam de um ambiente de trabalho menos prejudicial.

Nesse sentido, em que pesem as divergências ainda existentes, as Ações Regressivas Acidentárias têm sido admitidas pelos tribunais brasileiros e reconhecidas como instrumento de tutela do direito dos trabalhadores a um ambiente de trabalho salubre e protegido contra os infortúnios.

Abstract

Given what has the Federal Constitution in force, which seeks to meet the guiding principles of a democratic state of law, workers are guaranteed the right to exercise its activities in healthier environments, which do not harm their health or their physical and mental . Employers, and entrepreneurs who take the risks inherent to the activity, is assigned the duty to meet the standards for hygiene and safety. The occurrence of work accidents by the negligence of the employer, who fails to meet the standard rules relating to health in the workplace, leads to the National Institute of Social Security, the right to seek reimbursement of expenses incurred with the benefits achieved workers. The action down accident is the legal instrument available to the INSS to claim compensation for the social risks incurred through the fault of the employer.

Keywords: Working Environment. Protection. Action Procedure Backward-related accidents. Work accident.

REFERÊNCIAS

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo; ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 5ª ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Código Civil. **Lei nº 10.406**, de 10.01.2002. Novo Código Civil, de 11.01.2002

DALLEGRAVE NETO, José Affonso. **Responsabilidade Civil no Direito do Trabalho**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2007.

BRASIL. **Lei 8.213/91**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, de 24 de julho de 1991.

BRASIL. **Lei 8.212/91**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências, de 24 de julho de 1991.

MACIEL, Fernando. **Ações Regressivas Acidentárias**. São Paulo: LTr, 2010.

MARQUES, Sérgio Luís. **Ação Regressiva**. Revista de Revista de Previdência Social, n. 187, Ano XX, jan. 1996.

MENDES, Marcelo Barroso. **Ressarcimento do INSS em acidente de trabalho**. Competência da Justiça Federal Comum. Disponível em: <http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewPDFIntertitl/30643/29999>.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Indenizações por Acidente do Trabalho ou Doença Ocupacional**. São Paulo: LTr, 2005.

_____. **Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: LTr, 1998.

PULINO, Daniel. **Acidente do Trabalho – Ação regressiva contra as empresas negligentes quanto à segurança e à higiene do trabalho.** Revista de Previdência Social, n. 182, Ano XX, jan. 1996.

SANCHEZ, Adilson. **A contribuição social ambiental: Direito ambiental do trabalho.** São Paulo: Atlas, 2009.

SANTOS, Marco Fridolin Sommer. **Acidente do Trabalho entre a Seguridade Social e a Responsabilidade Civil.** Elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. São Paulo: Ltr., 2005.

SILVEIRA, Sandro Cabral. **A ação regressiva proposta pelo INSS.** Disponível em: <http://WWW.escriorioonline.com/webnews/noticia.php?id_noticia=4093&>. Acesso em: 24 jul. 2010.

ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. **A Ação Regressiva Acidentária à luz da Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen.** Revista da Ajuris, Ano XXXVII, n. 117, mar/2010.

_____. **Dissertação de Mestrado.** Universidade de Caxias do Sul - UCS, Caxias do Sul 2010.