



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I - CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

LINDETE PEREIRA DOS SANTOS

AÇÃO REGRESSIVA PREVIDENCIÁRIA: Uma mudança de paradigma

CAMPINA GRANDE - PB
2014

LINDETE PEREIRA DOS SANTOS

AÇÃO REGRESSIVA PREVIDENCIÁRIA: Uma mudança de paradigma

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Russ Howel Henrique Cesário

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S237a Santos, Lindete Pereira dos.
Ação regressiva previdenciária [manuscrito] : uma mudança de paradigma / Lindete Pereira dos Santos. - 2014.
28 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,
2014.
"Orientação: Prof. Dr. Russ Howel Henrique Cesário,
Departamento de Direito Público".

1. Ato ilícito. 2. Ação regressiva previdenciária. 3.
Legitimidade. I. Título.

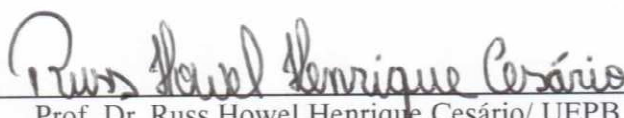
21. ed. CDD 344.02

LINDETE PEREIRA DOS SANTOS

AÇÃO REGRESSIVA PREVIDENCIÁRIA: Uma mudança de paradigma

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 17/11/2014.



Prof. Dr. Russ Howel Henrique Cesário/ UEPB
Orientador



Prof. M.e Amilton de França/ UEPB
Examinador



Prof.ª M.ª Lucira Freire Monteiro /UEPB
Examinadora

AÇÃO REGRESSIVA PREVIDENCIÁRIA: Uma mudança de paradigma

SANTOS, Lindete Pereira dos.¹

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso faz uma análise da ação regressiva previdenciária, com destaque para a ação regressiva previdenciária decorrente de acidente de trânsito, especificamente quanto a sua finalidade e fundamentação jurídica. Inicialmente, será abordado o modelo de seguridade adotado pela Constituição Federal de 1988, noções iniciais de responsabilidade civil, do direito de regresso e da ação regressiva previdenciária. Em seguida, discute-se a evolução conceitual do trabalho realizado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social, INSS, em matéria de ação regressiva e os gastos suportados pela Previdência Social com a concessão de benefícios que tem por fator gerador uma ação ou omissão ilícita. Por fim, verifica-se a fundamentação legal desse tipo de ação e ressalta-se a importância do Projeto de Lei 264/2012. Ao final, conclui-se que as ações regressivas são legítimas e retiram seu fundamento das normas de responsabilização civil, que o aumento dessas ações reflete uma mudança de paradigma por parte do INSS, postura que tende a se consolidar no ordenamento jurídico brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Ato ilícito. Ação regressiva previdenciária. Legitimidade.

1 INTRODUÇÃO

Os riscos sociais sempre acompanharam o homem ao longo de sua história, variando apenas quanto ao grau e extensão. Em sua origem, os riscos possuem causas diversas que vão desde fenômenos estritamente naturais até à ação unicamente humana. A origem da proteção social reflete a vulnerabilidade e a preocupação do homem perante os infortúnios da vida, representa uma tentativa de reduzir os efeitos de tais adversidades. Contudo, essa missão tem se tornado cada vez mais complexa na sociedade pós-moderna com o surgimento de novas realidades culturais, socioeconômicas e tecnológicas que criam riscos maiores e mais difíceis de serem previstos.

No que se refere à ação humana, nota-se que a violência é uma das principais causas dos fatores de risco. Se nos primórdios da humanidade a violência se fazia necessária à própria sobrevivência ante a inexistência de um Estado de Direito, atualmente ela é praticada sem nenhuma razão aparente.

¹ Graduanda do Curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba. Contato pelo e-mail: lindete.santos@hotmail.com.

Hoje, malgrado todo o esforço estatal para coibir a violência através da criação de leis mais rígidas, ela continua sendo fator de destaque na vida social. Os meios de comunicação deixam explícito que ela, independentemente de raça, grau de instrução ou classe social, está cada vez mais presente nas relações entre indivíduos.

O trânsito, enquanto resultante das aglomerações humanas, propicia o surgimento de múltiplas relações que têm por base a confiança no próximo e o respeito à vida.

É inegável que o surgimento do veículo alterou significativamente as relações humanas, uma vez que reduziu distâncias, permitindo o intercâmbio cultural e comercial entres os povos. No entanto, o aumento da quantidade de carros associado a fatores como embriaguez ao volante e excesso de velocidade deu origem a um cenário terrível de violência e morte no trânsito.

Nesse contexto, em que pese a dor imensurável dos parentes daqueles que tiveram suas vidas prematuramente ceifadas ou sequeladas por acidentes dessa natureza, tais ocorrências refletem em outras áreas, sobretudo na Saúde e na Previdência Social, provocando forte impacto de ordem financeira suportado pelo erário.

Segundo informações coletadas no portal da Associação Brasileira de Prevenção dos Acidentes de Trânsito (2011), o Brasil apresenta números alarmantes. Dados da Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT apontam para um total de 366.356 indenizações pagas no ano de 2011, sendo: 58.134 em razão de mortes, 239.738 em razão de invalidez permanente e 68.484 com despesas médicas. No ano de 2012, totalizou-se 507.915 indenizações, dessas 60.752 decorrentes de mortes, 352.495 em virtude de invalidez permanente e 94.668 referente a despesas médicas. Por fim, no ano de 2013 foram pagas 633.845 indenizações, divididas em 54.767 decorrentes de mortes, 444.206 de invalidez permanente e 134.872 com despesas médicas.

Da leitura dos números acima apresentados, verifica-se o crescimento direto do aumento de vítimas da violência no trânsito nos anos 2011 a 2013. Indiretamente, retratam a deficiência estatal no combate a esse tipo de violência.

Ainda segundo dados da Organização Mundial da Saúde – OMS, de acordo com Félix (2012), o Brasil ocupa o quinto lugar no mundo em relação ao número de fatalidades no trânsito, atrás apenas da Índia, China, Estados Unidos e Rússia.

Considerando que a maioria desses acidentes são provocados pela conduta inconsequente de motoristas, em afronta direta as normas de trânsito que vedam a velocidade excessiva e o consumo de bebidas alcoólicas ao volante, assim como o significativo aumento de despesas que acarretam ao Estado, a Previdência Social vem adotando uma mudança de

postura concretizada através do ajuizamento de ações regressivas com vistas ao ressarcimento do erário previdenciário contra os que deram causa às concessões desses benefícios.

O exercício do direito de regresso já vem sendo exercido pelo INSS e acolhido pelo Poder Judiciário em relação a ilícitos relacionados à segurança e saúde do trabalho. Quanto à ação regressiva previdenciária decorrente de ato ilícito não acidentário, trata-se de assunto relativamente novo, sem previsão expressa na Lei 8.213/1991, porém, não menos importante no contexto jurídico nacional. Dada a repercussão, assim como a escassez e divergência doutrinária em relação ao tema, o objetivo da presente pesquisa, de caráter exploratório, reside na análise da (i)legitimidade dessa ação quando decorrente de ilícito não acidentário. Para tanto, o método de abordagem escolhido foi o hipotético-dedutivo, fazendo-se uso de material bibliográfico e documentos relacionados ao tema.

2 A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O atual modelo de seguridade social adotado pelo Brasil, ressalvadas as adaptações ao cenário nacional, espelhou-se na ideia de seguridade que surgiu na Inglaterra no ano de 1942, fruto do trabalho da comissão presidida por Willian Henry Beveridge, cuja missão era investigar os sistemas de seguridade existente bem como recomendar mudanças nesse sistema. O resultado do trabalho dessa comissão deu origem a um conceito de seguridade social que incluía serviços gerais de saúde, assistência social, seguro obrigatório e seguro voluntário. A manutenção de empregos, nesse contexto, assumia papel de extrema relevância para o êxito da seguridade social visto que o financiamento desse sistema dependia, em grande parte, da cobrança de contribuições compulsórias dos trabalhadores.

O sistema de proteção social previsto na Constituição Federal de 1988 visa efetivar os fundamentos do Estado brasileiro, bem como concretizar os objetivos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária. No Brasil, o trabalho também assume especial importância, servido de base a toda a ordem social, conforme preceitua o art. 193 da CF: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.”. Nas palavras de Ibrahim (2011, p. 3),

O Brasil tem seguido esta mesma lógica, sendo que a Constituição de 1988 previu um Estado do Bem-Estar Social em nosso território. Por isso, a proteção social brasileira é, prioritariamente, obrigação do Estado, o qual impõe contribuições obrigatórias a todos os trabalhadores. Hoje, no Brasil, entende-se por seguridade social o conjunto de ações do Estado, no sentido de atender às necessidades básicas de seu povo nas áreas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde.

Visando à proteção de todos nas diversas situações de necessidade, esse sistema foi assentado sob três direitos básicos, quais sejam: saúde para todos, previdência para os trabalhadores e seus dependentes e assistência para os mais necessitados. Logo, verifica-se que a seguridade social pode ser dividida em duas faces, de um lado tem-se o direito a saúde pública, direito esse que até a CF/88 era destinado apenas aos trabalhadores e seus dependentes. De outro lado, tem-se a concessão de recursos, seja pela via assistencial ou previdenciária, quando da impossibilidade de provê-los por esforço próprio.

A Previdência Social, nesse contexto, é um direito fundamental dos trabalhadores, criada para proporcionar-lhes a superação de algum estado de necessidade gerado por contingências sociais ou por riscos pessoais, é uma espécie de seguro coletivo. Parte-se da seguinte lógica: enquanto possuir capacidade laboral, o trabalhador exerce uma atividade remunerada e uma parcela dessa remuneração vai para sua proteção futura, em situações de incapacidade. Sobrevindo a incapacidade, receberá um benefício, previamente previsto em lei, que substituirá os rendimentos de seu trabalho, daí o significado do termo previdência, do latim, *previdentia*, “previsão, prevenção”, de *praevenire*, “antecipar, perceber previamente”. Assim, tem-se que o modelo de previdência adotado no Brasil, assim como na maioria dos países, é tido como profissional-contributivo, destinando-se ao trabalhador e exigindo o pagamento de contribuições, conforme preceitua o art. 201 da Constituição Federal:

A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá nos termos da lei, a: I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; II – proteção à maternidade, especialmente à gestante; III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes [...].

Da leitura do artigo supra, depreende-se a importância da regularidade contributiva para a manutenção da estabilidade da Previdência Social, bem como sua utilização racional em face de justas necessidades, contemplado os riscos e contingências socialmente relevantes.

Em âmbito infraconstitucional, a Lei nº 8.213/1991 regulamentou a proteção do segurado em relação à incapacidade laborativa, bem como dos seus dependentes. Da leitura de seus dispositivos depreende-se que a obrigação previdenciária tem natureza objetiva, significando que uma vez atendidos os requisitos legais, as prestações serão devidas, ainda que tais casos decorram de atos ilícitos praticados por terceiros estranhos à relação existente entre a Previdência e o segurado.

As principais normas referentes à seguridade social encontram-se nos artigos 194 até 204 da CF/88. Dentre eles, verifica-se a existência de preceitos comuns aos três ramos, bem como preceitos de aplicação específica.

De acordo com o art. 194, *caput*, a responsabilidade pelas ações de seguridade social compete não só ao poder público, mas a toda a sociedade. Ainda conforme o referido artigo, ao poder público compete organizá-la com base nos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; e caráter democrático e descentralizado da administração. Além desses, tem-se ainda os previstos no art. 195, *caput*, quais sejam, princípio da solidariedade, segundo qual a seguridade social será financiada por toda a sociedade, e por último, o princípio do custeio prévio.

Feitas essas breves considerações acerca da origem e da organização do sistema de seguridade social previsto na Constituição Federal de 1988, e tomando por referência os princípios da equidade e, sobretudo, o da solidariedade, bem como a responsabilidade social pelas ações da seguridade, passa-se a análise do sistema de responsabilidade civil, destacando-se a responsabilização pela prática de ato ilícito enquanto fato gerador de benefício previdenciário e do dano suportado pela Previdência Social em virtude da ocorrência de tais atos e, por fim, da ação regressiva previdenciária enquanto instituto de ressarcimento estatal.

3 NOÇÕES INICIAIS SOBRE RESPONSABILIDADE CIVIL

A ideia de responsabilidade remonta às tribos antigas nas quais, embora não houvesse leis escritas, havia regras de direito baseadas nos costumes e com forte influência religiosa.

Naquela época não se falava em responsabilidade penal ou civil, inexistiam os conceitos de dolo ou culpa, contudo, se uma tribo causava dano à outra, a resposta, ainda que difusa, refletia a tendência natural do ser humano de reação diante da violação de determinados interesses.

Tem-se assim, em um primeiro momento, a vingança privada exercida por meio da autotutela como sendo a primeira forma de responsabilização por um delito.

Dias (1994, apud PAULO, 2014, p.1), ao afirmar que toda manifestação da atividade humana traz em si o problema da responsabilidade, retrata bem a dimensão do instituto da responsabilização civil.

Avançando para o direito romano, fonte histórica para todo o direito ocidental, tem-se que uma de suas grandes contribuições para o direito atual consistiu em trazer para a noção de responsabilidade civil a ideia de proporcionalidade, bem como a inserção dos elementos subjetivos dolo e culpa para fins de responsabilização do ofensor, sobretudo, após a edição da Lei das XII Tábuas e da *Lex Aquilia de damnum*, no ano 286 a.C. Nesse momento a resposta passa a ser proporcional ao dano sofrido. Nas palavras de Santana (1997, p. 4),

Ingressa na órbita jurídica após ultrapassada, entre os povos primitivos, a fase da reação imediata, inicialmente grupal, depois individual, passando pela sua institucionalização, com a pena do talião, fundada na ideia de devolução da injúria e na reparação do mal com mal igual, já que qualquer dano causado a outra pessoa era considerado contrário ao direito natural.

Nos séculos seguintes, a responsabilidade civil adotou a culpa como elemento fundamental para a fixação do dever de reparação, doutrina que se expandiu pela Europa, acentuadamente no Código Civil Francês de 1804, o qual influenciou diversos outros códigos, inclusive Código Civil de Beviláqua.

No Código Civil de 1916, a responsabilidade era prevista em um único dispositivo. O artigo 159 era o que se chamou de cláusula geral de responsabilidade. Nele, o fundamento da responsabilidade consistia na teoria da culpa: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano.”.

As mudanças ocorridas na segunda metade do século XX, a revolução industrial, o avanço tecnológico e científico repercutiram sobre o direito, exigindo a criação de novas regras, daí o surgimento de um complexo sistema de responsabilização. Nas palavras de Cavalieri Filho (2014, p. 03):

O nosso século viu um maravilhoso desenvolvimento da responsabilidade civil porque novas regras foram impostas pelas modificações ocorridas nas condições materiais da vida. A multiplicação dos acidentes corporais seria a causa principal da severidade da lei ou dos juízes em relação aos que os causam. Por isso, podemos glorificar a nossa época de possuir um sentimento mais elevado de justiça, felicitar os tribunais de ter criado regras novas e de exaltar uma vez mais o progresso do direito.

A Constituição Federal de 1988 refletiu essas mudanças prevendo expressamente a indenização por dano moral, questão muito discutida até então. O artigo 37, parágrafo VI, além de manter a responsabilidade objetiva do Estado, prevista desde a CF/46, estendeu-a aos prestadores de serviços públicos, os quais, anteriormente, respondiam de forma subjetiva.

Esses, além de outros dispositivos constitucionais, a exemplo dos artigos 225, § 3º, (trata do dano ambiental) e artigo 7º, XXIII, (dano por acidente de trabalho) ressaltam o avanço da responsabilidade civil nas legislações modernas. Ademais, percebe-se uma mudança de foco, antes voltado principalmente para a figura do causador do dano e a prova de sua conduta culposa, agora direcionado também para a reparação da vítima. Dessa forma, na legislação pátria passa a coexistir dois modelos de responsabilização civil, o objetivo e subjetivo, contudo, prevalecendo ainda, como regra geral, a teoria subjetiva.

A par dessas mudanças e sob a influência da CF/1988 que colocou o princípio da dignidade da pessoa humana bem como o solidarismo contratual como pilares dos demais princípios, o Código Civil de 2002 manteve a cláusula geral de responsabilidade civil subjetiva no art. 927 conjugado com o art. 186, entretanto, previu três cláusulas gerais de responsabilidade objetiva, quais sejam: art. 927 c/c 187 (responsabilidade por abuso de direito), art. 927, parágrafo único (responsabilidade pela atividade de risco) e art. 931 (responsabilidade empresarial):

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

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Da leitura do artigo 927, *caput*, depreende-se a existência de uma relação direta entre a prática de um ato ilícito e a obrigação de reparação. Nessa linha, a doutrina de Lyra (1977, p. 30):

Quem pratica um ato, ou incorre numa omissão de que resulte dano, deve suportar as consequências do seu procedimento. Trata-se de uma regra elementar de equilíbrio social, na qual se resume, em verdade, o problema da responsabilidade. Vê-se, portanto, que a responsabilidade é um fenômeno social.

Além da função reparatória, Gagliano e Pamplona Filho (2011, p. 63) ressaltam ainda as funções punitiva e pedagógica da reparação civil: “[...] na vereda de tais ideias, três funções

podem ser facilmente visualizadas no instituto da reparação civil: compensatória do dano à vítima; punitiva do ofensor; e desmotivação social da conduta lesiva.”.

Nesse contexto, ato ilícito, de acordo com o art. 186, é aquele ato contrário a alguma norma do ordenamento jurídico, que importe na violação de direito alheio e tenha como resultado o dano. Com base na doutrina de Diniz (2004), a reparação civil pela prática de ato ilícito está condicionada à conjugação de três elementos: ação ou omissão voluntária (dolosa ou culposa) do agente decorrente de imprudência, negligência ou imperícia, à produção de um dano moral ou material, e ao nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano. Na mesma linha, Gagliano e Pamplona Filho (2011, p. 9):

[...] conclui-se que a noção jurídica de responsabilidade pressupõe a atividade danosa de alguém que, atuando *a priori* ilicitamente, viola uma norma jurídica preexistente (legal ou contratual), subordinando-se, dessa forma, às consequências do seu ato obrigação de reparar. [...] Decompõe-se, pois, nos seguintes elementos, [...] a) conduta (positiva ou negativa); b) dano;c) nexo de causalidade.

A abrangência do ato ilícito é limitada pelo artigo 188 do CC ao excluir àqueles praticados em legítima defesa, estado de necessidade e no exercício regular de um direito.

3.1 Direito de regresso

Em sede de responsabilidade civil, a ação reparatória constitui elemento concretizador do direito de regresso, gênero da qual a ação regressiva é espécie. Tem-se assim que a ação regressiva constitui o instrumento jurídico apto para reaver os valores gastos por aquele que ressarcir o dano frente àquele que o causou. Referido instituto encontra previsão no artigo 934 do Cód. Civil de 2002, de acordo com o qual, “Aquele que ressarcir o dano causado por outrem pode reaver o que houver pago daquele por quem pagou, salvo se o causador do dano for descendente seu, absoluta ou relativamente incapaz.”.

3.2 Ação Regressiva Previdenciária

Ação regressiva previdenciária constitui um gênero que, atualmente, engloba as ações regressivas decorrentes de acidente de trabalho (acidentárias), decorrentes de acidentes de trânsito, decorrentes de violência doméstica e as decorrentes de ilícitos penais.

Trata-se de um instrumento jurídico através do qual o Instituto Nacional de Seguro Social, por intermédio da Procuradoria Geral Federal- PGF, busca judicialmente o ressarcimento dos valores gastos com prestações sociais originados pela prática de atos ilícitos.

3.3 Evolução conceitual

As primeiras ações regressivas ajuizadas objetivavam pretensões ressarcitórias de despesas efetuadas pelo INSS com a realização de reabilitação profissional ou com o pagamento dos benefícios de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez ou pensão por morte quando ocorridos por culpa do empregador negligente das normas de saúde e segurança de trabalho. Tinha por fundamento o artigo 120 da Lei 8.213/1991. Discorrendo sobre o tema, leciona Maciel (2010, p. 16-17):

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. É o que se extrai do caráter imperativo do verbo contido no referido preceito legal: “a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis [...]”. O fato de o art. 120 da Lei n. 8.213/91 ter atribuído um dever ao invés de um direito, não significa que somente a partir da vigência deste dispositivo é que pretensão ressarcitória passou a ser exercitável pelo INSS. Isso porque, considerando que as ações regressivas acidentárias estão amparadas em uma norma de responsabilidade civil, desde a vigência do Código Civil de 1916, mais especificamente na regra geral preconizada nos arts. 159 e 1.524, o direito ao ressarcimento já poderia ser exercida pelo INSS.

Em que pese à menção expressa ao acidente de trabalho, observa-se que o propósito do dispositivo em comento consiste no ressarcimento pelos danos causados por uma conduta ilegal que acarreta a antecipação da concessão de um benefício, logo, tem-se que seu fundamento maior encontra-se amparado nas normas de responsabilidade civil previstas nos artigos 186 e 927 do código atual, correspondentes aos arts. 159 e 1.524 do Código Civil de 1916.

Da leitura dos artigos supra, verifica-se que a propositura desse tipo de ação encontra amparo legal de longa data, porém, até o ano de 2007, a atuação da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE/INSS), em termos quantitativos, mostrava-se pouco representativa, já que não havia uma atuação estratégica e proativa com relação à matéria.

O aumento dessas ações teve início com a Resolução nº 1.291/2007, expedida pelo Conselho Nacional de Previdência Social, contendo recomendação para intensificação do

ajuizamento de ações regressivas. A iniciativa faz parte de uma política pública de prevenção de acidentes instituída no Brasil, país que ocupa a quarta colocação mundial em número de acidentes fatais relacionados ao trabalho, perdendo apenas para a China, Índia e Indonésia, de acordo com dados estatísticos da Organização Internacional do Trabalho.

No ano seguinte foi atribuído caráter de prioridade a essas ações através da Portaria nº 03 da PGE, de 27/08/2008, resultando em crescimento assustador de mais de 500%. Nesse aspecto, a atuação da AGU tem sido muito relevante, principalmente a partir de 2008, com a criação dos núcleos de ações prioritárias dentro das unidades da Procuradoria-Geral Federal, órgão vinculado à Advocacia Geral da União, responsável pela representação de 156 Autarquias e Fundações Públicas Federais, incluindo o INSS.

Os dados abaixo evidenciam o crescimento dessas ações nos anos de 1997 a 2011. Inicialmente, verifica-se apenas 223 processos no período 1997/2007, mantendo uma média de 20 ações por um período de 11 anos. Esse número sobe para 1.021 processos entre os anos de 2008 a 2010, alcançando uma média de 340 ações por ano, ressalte-se que em 2009, o Anuário Estatístico da Previdência Social (2012) já registrava no Brasil redução de 12% no índice de acidentes de trabalho fatais em relação ao ano anterior. No ano de 2011 esse número atingiu 2.000 ações. (CARDOSO, 2013, p.856).

Utilizando o mesmo fundamento, qual seja a responsabilização civil pela prática de atos ilícitos, no dia 03 de novembro de 2011 o INSS ajuizou a primeira ação regressiva decorrente de acidente de trânsito na 15ª Vara do Distrito Federal, processo 58365-81.2011.4.01.3400. Um dos objetivos dessa ação consistia em responsabilizar o causador do acidente pela morte do segurado da Previdência Social, fato determinante para a concessão do benefício de pensão por morte aos seus dependentes. Ressalte-se que no caso específico da ação regressiva de trânsito, a conduta ilícita praticada consiste em infrações às normas do Código de Trânsito Brasileiro resultando em acidentes considerados graves ou gravíssimos.

Nesse ponto, impede destacar algumas peculiaridades desse caso específico a fim de mostrar a sua gravidade bem como diferenciá-lo dos demais acidentes de trânsito que ocorrem habitualmente no país.

O referido acidente ocorreu no dia 27 de Abril de 2008 na região de Taguatinga do Norte/DF e envolveu a colisão frontal de dois veículos, sendo um deles pilotado por um motorista que havia ingerido bebida alcoólica e dirigia em alta velocidade pela contramão da via, em total desrespeito às condições de tráfego e segurança. Ademais, segundo consta na peça inaugural dessa ação, embora advertido dos riscos de sua conduta pelos demais passageiros que se encontravam no interior do veículo, o motorista manteve uma postura

indiferente, limitando-se a responder que gostava de aventura. Tal colisão culminou com cinco pessoas mortas e três lesionadas. Além do grau de violência envolvida nesse acidente, ele evidencia principalmente o risco extraordinário criado voluntariamente pela conduta ilícita do motorista, sendo esse um dos fundamentos para o ajuizamento das ações regressivas previdenciárias.

Seguindo a ordem cronológica da ampliação do trabalho realizado pela PGF em torno da matéria, em 01 de fevereiro de 2013 foi publicada Portaria Conjunta PGF/INSS Nº 6/2013, de 18 de janeiro de 2013. Sua importância reside na delimitação dos serviços e benefícios abrangidos pela ação regressiva bem como na ampliação das hipóteses de utilização dessas ações, conforme previsto nos artigos 3º e 4º:

Art. 3º Consideram-se despesas previdenciárias ressarcíveis as relativas ao pagamento, pelo INSS, de pensão por morte e de benefícios por incapacidade, bem como aquelas decorrentes do custeio do programa de reabilitação profissional.

Art. 4º Compreendem-se por atos ilícitos suscetíveis ao ajuizamento de ação regressiva os seguintes:

I - o descumprimento de normas de saúde e segurança do trabalho que resultar em acidente de trabalho;

II - o cometimento de crimes de trânsito na forma do Código de Trânsito Brasileiro;

III - o cometimento de ilícitos penais dolosos que resultarem em lesão corporal, morte ou perturbação funcional;

Por fim, ainda em relação a fatos ensejadores de ações regressivas, vale registrar que no dia 07 de março de 2013 foi ajuizada a primeira ação regressiva com fundamento na Lei nº 11.340/2006. Seu objeto consistia no ressarcimento de despesas efetuadas com o pagamento de benefício pago a mulher vítima de violência doméstica previsto na Lei Maria da Penha. Além das três funções típicas exercidas pelas regressivas de modo geral, essa ação representou um marco na luta pelo fim da violência contra a mulher. De acordo com a Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílio – PNAD de 2009, divulgada no Anuário das Mulheres Brasileiras (2011), de todas as mulheres agredidas no país, dentro e fora de casa, 25,9% foram vítimas de seus cônjuges ou ex-cônjuges. No dia 08 de março do mesmo ano, dia internacional da mulher, 08 ações desse tipo foram ajuizadas, conforme dados coletados no Portal da AGU.

Diante do exposto, verifica-se que houve uma evolução conceitual do trabalho desenvolvido pela Advocacia Geral da União em matéria de ação regressiva, marcado por uma legislação vanguardista, inicialmente restrita às ações acidentárias, passando por uma ampliação de hipóteses, que, por fim, acabaram por promover uma verdadeira mudança no

paradigma de atuação do INSS. Nesse sentido, as palavras do Procurador Federal Maciel (2013, apud CASTRO, W. 2013, p.1):

Até então o INSS só era visto nos processos como réu, como um sujeito demandado. A partir do momento que a PGF passou a ajuizar a ação regressiva, passou a figurar no polo ativo da ação, não sendo mais aquela autarquia que apenas concede benefícios, mas também que busca o ressarcimento nesses casos de acidentes culposos causados por negligências.

Ainda no que se refere aos outros aspectos sociais dessas ações, atesta o procurador:

A partir do momento em que se ampliou a utilização da ação regressiva não só para acidentes de trabalho, mas também para outros casos passou-se a perceber a sua importância para outras políticas públicas. No caso de um homicídio, por exemplo, se o fato gerou uma pensão por morte, o INSS pode promover uma ação regressiva contra o autor. Há essa possibilidade.

4 DOS GASTOS SUPOSTOS PELA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Em que pese as peculiaridades de cada ação regressiva, seja ela decorrente de desrespeito as normas de segurança do trabalho, de trânsito ou da Lei Maria da Penha, todas têm o mesmo fundamento, qual seja a responsabilização por uma ação ou omissão ilícita. Ademais, não resta dúvida que os danos causados por essas condutas repercutem diretamente no instituto de previdência social uma vez que antecipam fatos geradores da concessão de benefícios e conseqüentemente distorcem suas equações de custeio.

Ressalte-se que o atendimento às contingências por parte da Previdência Social em face de seus segurados e dependentes tem natureza objetiva, ou seja, independem dos fatores que deram origem aos fatos geradores. As informações abaixo refletem, ainda que de forma imprecisa, ante a ausência de um indicador específico, a despesa suportada pela previdência social em virtude da concessão de benefícios decorrentes de acidente de trabalho e de trânsito.

Conforme dados apresentados pelo secretário de Políticas de Previdência Social, Leonardo Rolim, segundo o Portal do Ministério da Previdência Social (2013), o número de pessoas com invalidez permanente em decorrência de acidentes de trânsito saltou de 33 mil, em 2002, para 352 mil, em 2012. Quanto ao número de mortes no mesmo período, passou de 46 mil para 60 mil. Os dados são da Seguradora Líder, empresa responsável pelo DPVAT, o seguro obrigatório pago pelos proprietários de veículos no Brasil. Estimativa feita por secretário mostra que atualmente, cerca de um milhão de benefícios pagos pelo Instituto

Nacional do Seguro Social (INSS) são destinados a vítimas de acidentes de trânsito. Isso representa uma despesa de mais de R\$ 12 bilhões para os cofres do INSS. Segundo o secretário, “a situação é preocupante, pois os números são elevados e crescentes”. Para chegar a este resultado, foram usados dados do DPVAT e o valor e a duração média dos benefícios previdenciários.

A antecipação de fatos geradores da concessão de benefícios mencionada anteriormente resta evidenciada quando da análise da faixa etária das vítimas, de acordo com o Portal do Ministério da Previdência Social (2013):

Os dados da Seguradora Líder apontam ainda que a maioria das vítimas tem entre 18 e 40 anos, ou seja, são pessoas que estão em idade ativa. [...] é fundamental o investimento na reabilitação profissional para que o trabalhador possa voltar ao mercado de trabalho sem precisar se aposentar.

Em relação aos acidentes de trabalho, a realidade não é outra, segundo dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (2012,?), divulgado pelo Ministério da Previdência Social, no ano de 2012 foram registrados no INSS cerca de 705,2 mil acidentes do trabalho. Importante destacar que para obtenção desse dado, adota-se um conceito alargado de acidente de trabalho, assim, conforme o referido documento:

Consideram-se acidente do trabalho a doença profissional e a doença do trabalho. Equiparam-se também ao acidente do trabalho: o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a ocorrência da lesão; certos acidentes sofridos pelo segurado no local e no horário de trabalho; a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade; e o acidente sofrido a serviço da empresa ou no trajeto entre a residência e o local de trabalho do segurado e vice-versa.

Estima-se que o gasto efetuado pelos cofres da Previdência Social no atendimento de situações de risco decorrente de acidente de trabalho se aproxime de R\$ 7,8 bilhões por ano. Por outro lado, O INSS possui, em termo de ações regressivas acidentárias, percentual de vitórias judiciais superior a 90%.

5 FUNDAMENTOS LEGAIS

O crescimento vertiginoso no número de ações regressivas previdenciárias verificado, sobretudo a partir de 2008, bem como a recente ampliação das hipóteses de sua utilização e o

elevado valor das indenizações pagas, divide o cenário jurídico brasileiro. De um lado encontram-se aqueles que se mostram contrários e veem nessas ações mais um encargo financeiro lançado sobre as empresas e ou terceiros estranhos à relação previdência-segurado. De outro, aqueles que se mostram favoráveis e consideram-na um importante instrumento de ressarcimento, proteção do trabalhador e prevenção da prática de atos ilícitos de modo geral.

No que diz respeito à ação regressiva acidentária, a sua viabilidade jurídica encontra-se pacificada na jurisprudência nacional, ademais, sua previsão expressa no art. 120 da Lei n. 8.213/91², não deixa margem para muitos debates doutrinários. Nesse ponto, vale destacar que esse tipo de ação atende ao preceito constitucional previsto no artigo 7º, inciso XXII, de acordo com o qual a redução de riscos inerentes ao trabalho constitui um direito do trabalhador.

Parte-se da premissa de que o descumprimento de normas de segurança configura ato ilícito e cria risco extraordinário, excedendo os limites regulares de proteção previdenciária, causando dano suscetível de reparação via ação regressiva.

Assim, tem-se que a responsabilidade do empregador consistente no pagamento de indenização decorre do descumprimento de um dever previsto legalmente, qual seja o dever de zelar pelo ambiente de trabalho seguro. Nesse ponto, vale destacar que a responsabilidade do empregador é subjetiva, exigindo para sua caracterização a ocorrência de conduta culposa, dano e nexos causal.

Assim, nas palavras de Castro e Lazzari (2011, p.582):

Para a caracterização da necessidade de responsabilizar-se o empregador, há que se ter em conta os seguintes aspectos: a) o acidente é fato humano; b) causa prejuízo, dano; c) configura-se como violação a um direito da vítima; d) caracteriza-se com a noção de culpa (*lato sensu*) do empregador [...].

Nesse sentido, segue posicionamento do TRF-4:

CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. ACIDENTE DE TRABALHO. AÇÃO REGRESSIVA DO INSS CONTRA O EMPREGADOR. ART. 120 DA LEI Nº 8.213/91. RESPONSABILIDADE DA EMPRESA. NÃO COMPROVADA. 1. Para que seja caracterizada a responsabilidade da empresa, nos termos da responsabilidade civil extracontratual, imperioso que se verifique a conduta, omissiva ou comissiva, o dano, o nexo de causalidade entre esses e a culpa *lato sensu* da empresa. 2. O seguro contra acidente de trabalho é destinado para atuar na

² Art. 120 da Lei 8213/91: “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.”.

faixa de risco natural do negócio, só sendo admitida a ação regressiva quando houver comprovação plena da negligência empresarial em atender as normas de segurança. 3. Se as circunstâncias do infortúnio não ficaram cabalmente esclarecidas nos autos, incabível responsabilizar as empresas réis por violação de normas de segurança do trabalhador. (TRF-4 - AC: 29908720074047204 SC 0002990-87.2007.404.7204, Relator: LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, Data de Julgamento: 05/12/2013, QUARTA TURMA, Data de Publicação: D.E. 13/12/2013)

Presentes os elementos caracterizadores da responsabilidade subjetiva, essas ações tem acolhida pacífica nos Tribunais Regionais Federais do país, é o que se observa da leitura do trecho da ementa abaixo de um julgado do TRF-5:

PREVIDENCIÁRIO. INSS. AÇÃO REGRESSIVA. RESSARCIMENTO DE VALORES PAGOS A TÍTULO DE AUXÍLIO-DOENÇA, AUXÍLIO-ACIDENTE e PENSÃO POR MORTE. RESPONSABILIDADE DO EMPREGADOR. ACIDENTE DE TRABALHO. NEGLIGÊNCIA. I - O eg. STJ vem adotando o entendimento de que, nas ações ajuizadas pela Fazenda Pública contra o administrado, deve ser aplicado o prazo quinquenal de que trata o Decreto nº 20.910/32. (REsp 1251993/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/12/2012, DJe 19/12/2012). II - Possui o INSS legitimidade para propor ação de ressarcimento dos valores pagos a título de benefício por acidente de trabalho causado por negligência do empregador, nos termos dos artigos 120 e 121 da Lei 8213/91. III - Restou caracterizada a negligência das demandadas ao deixar de adotar medidas indispensáveis à segurança do empregado, que resultou na morte do empregado Francisco Carlos de Lima Oliveira e graves ferimentos no empregado Ricardo Santos Matias. IV- Da análise do relatório apresentado pelos auditores do trabalho, foi demonstrada a responsabilidade da empregadora ao permitir a realização do trabalho, quando esta evidente que "existia situação de grave e iminente risco de acidente com o desenvolvimento de tarefa embaixo de rede de distribuição de energia elétrica, fatos esses que permitiram o contato de poste de ferro com a referida rede de distribuição de energia elétrica, fatos esses que permitiram o contato de poste de ferro com a referida rede de distribuição de energia elétrica, provocando a descarga elétrica fatal. Acrescente-se a estes fatores a ausência ou deficiência nos procedimentos de reanimação específicos para vítimas de parada cardiorrespiratória decorrentes de exposição à corrente elétrica". V. Não havendo, assim, nos autos qualquer alegação ou indício suficiente a eximir a empresa de suas responsabilidades perante a proteção e segurança da saúde do trabalhador, reputo existentes todos elementos necessários a caracterizar a responsabilidade da empresa apelada e a possibilidade de restituição ao INSS pelos valores depreendidos com o pagamento dos benefícios previdenciários pagos a título de auxílio-doença e auxílio-acidentário e pensões por morte. VI- Apelação do INSS provida. Recurso adesivo prejudicado. (TRF-5 - AC: 31560920104058200, Relator: Desembargador Federal Ivan Lira de Carvalho, Data de Julgamento: 01/07/2014, Quarta Turma, Data de Publicação: 03/07/2014)

O dever do empregador no cumprimento efetivo de medidas de proteção ao trabalhador constitui um dos desdobramentos da norma prevista no art.120 da Lei 8.213/91, nesse sentido, Zimmermann (2012, p.75):

A ocorrência do acidente de trabalho, com frequência, provoca danos morais, materiais ou estéticos à saúde ou à segurança do trabalhador e dão ensejo a ações reparatórias contra o empregador, uma vez que compete a ele, principal agente

garantidor, propiciar um ambiente de trabalho com condições de segurança e salubridade adequadas.

Questão tormentosa e que tem dividido opiniões doutrinárias refere-se ao ajuizamento de ações regressivas previdenciárias decorrentes de ilícito não acidentário. A ausência de previsão dessas hipóteses na Lei 8.213/91 constitui um dos pontos de divergência.

Aqueles que se mostram contrários à utilização das ações regressivas em ilícitos não acidentários alegam que a atuação estatal, nesses casos, vai de encontro ao princípio da legalidade previsto constitucionalmente no art. 5º, II, princípio esse que, aplicado aos poderes públicos, reputa juridicamente válidos somente aqueles atos nascidos da lei em sentido formal. Aplicado aos particulares, assegura ao administrado que ninguém pode ser obrigado a fazer o que a lei não ordene.

Nessa ótica, observa-se que aqueles que defendem essa linha de pensamento se apoiam em uma perspectiva puramente garantista do princípio em comento, tendo por ilegítima a cobrança efetuada pelo erário público em hipóteses não acidentárias uma vez que não prevista na lei previdenciária. Nessa linha, Savaris (2013, p. 480):

Os direitos constitucionais são colocados desde há muito, portanto, como medianeiros ente o Estado e a Sociedade. E no seio destes direitos, o princípio da legalidade, enquanto exigência de que as obrigações impostas à comunidade decorram de autodisposição.

O que é acima articulado destina-se a reafirmar o pensamento de que não é viável que o Estado, sem amparo legal expresso, opere em invasão na esfera jurídico-patrimonial do particular.

Observe-se, neste sentido, que o sistema normativo encarrega-se de precisar as hipóteses em que configura o poder-dever da Administração Pública em buscar o prejuízo que suportou por ação ou omissão de outrem.

Em contraponto, tem-se que a prática de ato ilícito constitui, em última análise, o fundamento comum de todas as ações regressivas previdenciárias, logo, embora não previstas expressamente na Lei 8.213/91, as ações decorrentes de ilícitos não acidentários não podem ser tidas por ilegítimas uma vez que encontram amparo nas normas do Código Civil. Ademais, a concessão de benefício previdenciário decorrente de ato ilícito não altera sua natureza, não atesta sua legitimidade, permanecendo o direito de regresso previdenciário.

Igualmente, ainda que não houvesse nenhum respaldo legal expresso autorizativo da atuação estatal nesse sentido, o ato aqui discutido trata-se de ato ilícito, violador de direito e prejudicial à ordem jurídica e à sociedade como um todo, logo, inconcebível uma postura pacífica do poder público diante de tal fato.

É sabido que o Direito não consegue antever e normatizar todas as situações passíveis de conflito dada a infinidade de fatos originados das relações sociais, contudo, considerando todos os princípios que regem a previdência social, bem como sua importância, sobretudo no atual contexto de risco a que todos estão expostos, não parece razoável a utilização do princípio da legalidade para inibir uma postura firme e atuante do Estado no combate às práticas sabidamente ilícitas e danosas.

Outra questão que merece atenção diz respeito ao fato de que os direitos e garantias fundamentais, em regra, são relativos, de modo que nenhuma prerrogativa pode ser exercida de modo danoso à ordem pública. Nesse sentido é a redação do artigo XXIX, 2, da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

[...] no exercício de seus direitos e no desfrute de suas liberdades, todas as pessoas estarão sujeitas às limitações estabelecidas pela lei com a única finalidade de assegurar o respeito dos direitos e liberdades dos demais, e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.

Inegavelmente, a importância dos direitos e garantias fundamentais foi elevada ao máximo na Constituição Federal de 1988, havendo situações em que são tidos por absolutos, entretanto, as liberdades públicas, no geral, são relativas. De acordo com Bulos (2011, p. 524): “Quando se diz que os direitos e garantias individuais e coletivos do art. 5º, da Carta de Outubro, têm o caráter limitado e relativo não se está pretendendo criar uma redoma para a ilicitude, eximindo de responsabilidade civil e penal os infratores.”.

O que se busca é evitar o arbítrio por parte do Estado, jamais fomentar praxes antijurídicas. Apontando a necessidade de relativização dos direitos fundamentais, o STF afirmou que um direito individual não pode servir de salvaguarda para práticas ilícitas (STF, RT, 709/408). Assim, presentes a antijuricidade da conduta do agente, o dano à pessoa ou coisa da vítima e a relação de causalidade entre uma e outra, resta configurada a responsabilidade civil, a qual impõe ao causador dos prejuízos o dever de reparação.

Nesse sentido, observa-se que o principal argumento de defesa nas ações regressivas, qual seja, a ausência de previsão legal, não prospera ante a presença, na Constituição e no Código Civil, de norma que ampara a ação reparatória decorrente da prática de ato ilícito.

Logo, se ao empregador compete zelar pelas normas de segurança e higiene do trabalho, ao motorista compete conduzir seu veículo de forma compatível com a segurança do trânsito. São situações análogas que possuem o mesmo fundamento e cuja inobservância

causa significativo prejuízo aos cofres públicos. Desta feita, em sendo o INSS o gestor desse patrimônio, é certo que lhe compete partir em defesa dos direitos da coletividade de seus segurados-contribuintes sempre que houver nexo de causalidade que permita estabelecer que a concessão não aconteceria independentemente da culpa de terceiro.

Os julgados destacados abaixo constituem precedentes importantes no reconhecimento da responsabilidade civil decorrente de atos ilícitos não acidentários.

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

1. No dia 04 de novembro de 1993, cerca de 23:00 horas, trafegava a ré na direção do automóvel Chevette, no Bairro União, em Belo Horizonte, quando em razão da alta velocidade que imprimia no veículo (100 km/h), e ainda, por não haver dado prioridade de passagem a Marco Antônio da Cruz, que efetuava travessia, atropelou e matou a vítima.
2. Legitimidade ativa do INSS. O artigo 121 da Lei nº 8.213/91 autoriza o ajuizamento de ação regressiva contra a empresa causadora do acidente do trabalho ou de outrem.
3. Interesse de agir do INSS. A finalidade da ação regressiva é o ressarcimento, pelo INSS, dos recursos que foram gastos com acidente de trabalho, que poderiam ter sido evitados, se os causadores do acidente e do dano não tivessem agido com culpa.
4. O risco que deve ser repartido entre a sociedade, no caso de acidente de trabalho, não se inclui o ato ilícito praticado por terceiro, empregadores, ou não.
5. Sendo públicos os recursos administrados pelo INSS, é necessário o ressarcimento, pelo causador do acidente de trabalho, de despesas com o pagamento de benefícios à vítima do acidente ou beneficiários seus.
6. A culpa da motorista restou comprovada, a despesa do INSS e o nexo causal entre a conduta imprudente da ré e o dano também.
7. Apelação da ré improvida. (AC 1997.01.00.039881-5/MG, Rel. Juíza Federal Selene Maria de Almeida (Convocada) – DJ de 25/06/1999).

Em relação aos ilícitos penas, segue precedente exarado pelo TRF da 1ª Região reconhecendo o direito de regresso previdenciário em caso de homicídio doloso praticado contra segurado do RGPS:

PREVIDENCIÁRIO E CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ATO ILÍCITO PRATICADO POR POLICIAL MILITAR, DENTRO DE DELEGACIA DE POLÍCIA, CONTRA SEGURADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. AÇÃO REGRESSIVA AJUIZADA PELO INSS CONTRA O ESTADO DE MINAS GERAIS. DENÚNCIAÇÃO DA LIDE. CABIMENTO. 1. Compete à Justiça Federal o julgamento de ação ajuizada pelo INSS contra Estado membro, quando inexistente conflito federativo. Redução do alcance do art. 102, I, f, da CF, pela jurisprudência do STF, em causas em que não litigam os entes políticos federados propriamente ditos, mas determinado ente político da federação contra uma entidade da administração indireta de outro. Precedentes do Plenário do STF. 2. Tem o INSS legitimidade e interesse para ajuizar ação a fim de reaver as despesas decorrentes da concessão de benefício previdenciário aos dependentes de segurado, vítima de assassinato. 3. Responde civilmente o Estado de Minas Gerais pelo assassinato de pessoa dentro de Delegacia de Polícia (art. 37, § 6º, da CF/88). 4. No risco que deve ser repartido por toda a sociedade não se incluem os prejuízos causados por ato ilícito. 5. Tendo em vista os fatos provados e confessados pelo autor do crime, é de

se entender deva ele ressarcir o Estado de Minas Gerais pelos pagamentos efetuados ao INSS pela pensão por morte concedida aos dependentes da vítima. Denúnciação da lide julgada procedente. 6. Apelação e remessa tida por interposta providas. (AC 200101000175232, TRF-1, 6ª Turma, Rel. Des. Fed. Maria Isabel Gallotti Rodrigues, DJ 27/03/2006).

6 PROJETO DE LEI Nº 264/2012

A divergência doutrinária em torno da legitimidade da ação regressiva previdenciária decorrente de ilícitos não acidentários pode estar com os dias contados. Atualmente, encontra-se em tramitação no Senado Federal o PL 264/2012, da autoria do senador Antonio Carlos Valadares, que propõe a modificação dos artigos 120 e 121 da Lei 8.213 de 24/07/1991 que rege o plano de benefícios da Previdência Social, para especificar os casos em que será cabível a ação regressiva previdenciária.

Nos termos atuais, a Lei 8.813/91 determina a propositura de ação regressiva acidentária contra os responsáveis nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene indicados para a proteção individual e coletiva do trabalho.

A proposta de alteração consiste em acrescentar como causa de ação regressiva as seguintes hipóteses: Os acidentes de trânsito decorrente de infrações gravíssimas, assim definidas no Código de Trânsito Brasileiro; a violência doméstica e familiar contra a mulher, assim definida na Lei 11.340/2006. Em ambas as situações, desde que de tais fatos resultem a concessão de alguma das prestações sociais previstas no artigo 18 da Lei de benefícios.

Caso o PL seja aprovado, o artigo 120 ficará com a seguinte redação, *in verbis*:

Art. 120. Caberá ação regressiva da Previdência Social contra os responsáveis por atos ilícitos que ocasionem a concessão de alguma prestação social, dentre as previstas no art. 18 desta Lei, nos casos de:

- acidentes de trabalho decorrentes de negligência quanto às normas de saúde e segurança indicadas para a proteção individual e coletiva dos trabalhadores;
- II – acidentes de trânsito decorrentes de infrações gravíssimas às normas de trânsito, assim definidas no Código de Trânsito Brasileiro;
- III – violência doméstica e familiar contra a mulher, assim definida na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

O autor do projeto, ao justificar sua iniciativa, ressaltou a função pedagógica das dessas ações nas seguintes palavras (2012, p.03):

Estamos convencidos de que a dimensão punitivo-pedagógica dessa medida contribuirá de maneira efetiva para a redução dos acidentes de trânsito e da violência contra a mulher, que têm tirado dos indivíduos senão a vida, sua capacidade produtiva, com prejuízos irrecuperáveis para toda a sociedade.

A Comissão de Assuntos Sociais do Senado emitiu parecer favorável ao PL 264/2012, o qual foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 13/03/2013.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema público de proteção social possui uma função extremamente importante, sobretudo na sociedade contemporânea, caracterizada pela multiplicidade e imprevisibilidade de fatos de risco.

Em matéria de trânsito, a precariedade das estradas, a falta de ciclovias e as falhas na sinalização constituem causas de acidentes. É inegável que esses fatores aumentam os riscos, entretanto, os acidentes, em sua maioria, são causados por erro ou negligência humana. Dentre as falhas cometidas ao volante, dirigir alcoolizado ocupa posição de destaque.

As tentativas de redução de acidentes por parte do Estado, seja através de edição de Leis mais rígidas ou realização de campanhas publicitárias, não tem alcançado o resultado esperado. A entrada em vigor da Lei 11.705/2008, conhecida como Lei Seca, teve um impacto positivo imediato, contudo, a ineficiência na fiscalização e a não obrigatoriedade do teste do bafômetro reduziram gradativamente sua eficácia normativa.

Além do valor inestimável das inúmeras vidas perdidas em decorrência do desrespeito às normas de trânsito, os gastos efetuados pela rede de atendimento público incluem despesas hospitalares, benefícios previdenciários, danos ao patrimônio e perda do potencial econômico de cidadãos no auge de sua produtividade.

A Previdência Social é um direito fundamental do trabalhador, financiada direta e indiretamente por toda a sociedade em observância ao adequado equilíbrio financeiro e atuarial. A previsão contida no art. 194, *caput*, da CF/88 ressalta a importância da participação da sociedade nas ações que compõem a seguridade social. Em que pese tratar-se de uma espécie de seguro coletivo, e dada a sua importância, a Previdência Social não deve ser equiparada a um seguro privado a fim de atribuir responsabilidade exclusiva pelo indenizado ao Instituto Nacional de Seguro Social.

A adoção do regime de repartição simples pelo Regime Geral de Previdência Social, cujas contribuições não são pagas em benefício próprio, mas revertidas para todos os beneficiários, exige uma atuação estatal no sentido de reprimir condutas ilícitas que comprometam o sistema e conseqüentemente o direito ao benefício por parte do segurado que sempre agiu em conformidade com a Lei.

A manutenção do equilíbrio econômico do orçamento da Previdência Social reclama novas formas de gestão de riscos por parte do Poder público com vistas à sustentabilidade do sistema de proteção social vigente.

A ação regressiva previdenciária representa uma legislação de vanguarda na busca de ressarcimento dos valores pagos com a manutenção de benefícios que tiveram por fato gerador a prática de ato ilícito contra segurado do Regime Geral do Seguro Social bem como no combate a essa prática. Nesse sentido, a teoria do risco social não obsta o ajuizamento dessa ação uma vez que a obrigatoriedade estatal de cobertura dos riscos sociais previamente escolhidos não desobriga os empregadores nem quaisquer pessoas de observar o dever geral de cautela, bem como da potencial responsabilização por ações ou omissões contrárias a Lei.

O INSS, entidade responsável pelas verbas da Previdência Social tem legitimidade e interesse para propor ação regressiva contra o terceiro causador do ato ilícito que cria risco extraordinário e antecipa a concessão de benefício uma vez os atos criminosos não se incluem dentre os riscos a serem repartidos pela sociedade.

O crescimento do número de ações regressivas verificado nos anos de 2007 até o presente reflete uma mudança de postura do Instituto Nacional de Seguro Social em âmbito judicial, antes demandado, agora sujeito ativo das ações.

A ação regressiva decorrente de ato ilícito não acidentário é legítima e encontra seu fundamento nas normas de responsabilidade subjetiva prevista no Código Civil de 2002 e amparada pela Constituição Federal de 1988 que veda a prática de ato ilícito, logo, inexistente ofensa ao princípio da legalidade.

A necessidade estatal de buscar soluções frente ao crescente número de fatores de risco que comprometem o equilíbrio da rede de proteção social, o acolhimento das teses que embasam as ações regressivas previdenciárias e a tramitação do PL N° 264/2012 representam uma tendência de consolidação dessas ações no ordenamento pátrio.

Quanto ao caráter pedagógico das ações regressivas, sobretudo as decorrentes de ilícitos não acidentários, o presente trabalho não identificou dados concretos que corroborassem com essa função, notadamente pela ausência de um banco de dados específico. Ademais, o ajuizamento de ações regressivas baseada em hipóteses não acidentárias constitui prática recente no cenário jurídico nacional, restando prejudicado a comprovação do cumprimento dessa função nesse momento, constituindo objeto de estudo para pesquisas futuras.

ABSTRACT

This course conclusion work analyzes the welfare regressive action, especially the regressive social security action arising out of traffic accidents, specifically regarding its purpose and legal basis. Initially, we will address the security model adopted by the Federal Constitution of 1988, basics of civil liability, the right of return of pension regressive action. Then discusses the conceptual evolution of the work done by the Federal Special Prosecutor with the National Social Security Institute, INSS, in terms of regressive action and expenses paid by Social Security to grant benefits that factor is generating an action or wrongful omission. Finally, there is a legal basis for such an action and underscores the importance of the Bill 264/2012. At the end, concluding that regressive actions are legitimate and remove its foundation in the rules of civil liability, the increase in those shares reflects a paradigm shift from the INSS attitude tends to consolidate the Brazilian legal system.

KEYWORDS: Illicit Act. Pension regressive action. Legitimacy.

REFERÊNCIAS

AFRANIO, Lyra. **Responsabilidade civil**. Bahia: 1977.

BRASIL. Lei Nº 3.071, de 1º de Janeiro de 1916. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em 09 set. 2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 set. 2014.

_____. **Lei n. 8.213, de 24 de Julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 09 set. 2014.

_____. **Lei n. 10.406, de 10 de Janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70327/C%C3%B3digo%20Civil%202020ed.pdf?sequence=1>>. Acesso em 08 set. 2014.

_____. **Lei n. 11.340, de 07 de Agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF: 08 de Agosto de 2006.

_____. Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres. **Anuário das Mulheres Brasileiras**. São Paulo: DIEESE, 2011.

_____. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2012**. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/aeps-2012-anuario-estatistico-da-previdencia-social-2012/aeps-2012-secao-iv-acidentes-do-trabalho/aeps-2012-secao-iv-acidentes-do-trabalho-tabelas/>>. Acesso em 15 set. 2014.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. **Resolução nº 1.291/2007**. Brasília: 2014.

_____. Advocacia Geral da União. **Portaria nº 3, de 27/08/2008**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, DF: 29 de Agosto de 2008.

_____. Procuradoria Geral Federal e Instituto do Seguro Social. **Portaria Conjunta PGF/INSS nº 06, de 18 de Janeiro de 2013** - Diário Oficial da República Federativa do Brasil, DF: 18 de Janeiro de 2013. Disponível em <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/64/INSS-PGF/2013/6.htm>>. Acesso em: 21 set. 2014.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 264/2012**. Altera o art. 120 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a ação regressiva previdenciária em casos de acidentes de trânsito e de violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106565>. Acesso em: 25 set. 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª. Ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARDOSO, Oscar Valente. Ação Regressiva Previdenciária nos ilícitos. *In: Revista da Previdência Social*, São Paulo, Ano 37, n. 395, p. 853-861, jun. 2013.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 13ª. Ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

CASTRO, Wilton. “Legislação de vanguarda e a mudança de paradigma marcam a trajetória da AGU no ajuizamento de ações regressivas”, 29/04/2014. *In: Portal da Advocacia Geral da União*. Disponível em: <http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/274123>. Acesso em 15 set. 2014.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIAS, José de Aguiar, 1994. *In*: PAULO, Gabriel de Fássio. Noções propedêuticas acerca do instituto da responsabilidade civil. *In*: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3932, 7 abr. 2014, p. 1. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/27293>>. Acesso em: 6 nov. 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil: responsabilidade civil**. 18ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FÉLIX, Tiago. “Transitômetro instalado em Vila Velha mede vítimas de acidentes nas estradas”, 15/03/2012. *In*: **Gazeta Online**. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2012/03/noticias/cbn_vitoria/reportagem/1151664-transitometro-instalado-em-vila-velha-mede-vitimas-de-acidentes-nas-estradas.html>. Acesso em 08 set. 2014.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. VOL. III: Responsabilidade Civil. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 16ª ed. Niterói: Impetus, 2011.

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

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.

Portal do Ministério da Previdência Social. “**CNPS: Acidentes de trânsito representam uma despesa de 12 bi para a Previdência**”, 19 de Dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/noticias/cnps-acidentes-de-transito-representam-uma-despesa-de-12-bi-para-a-previdencia/>>. Acesso em 10 set. 2014.

Portal Vias Seguras. “**Estatísticas do seguro obrigatório DPVAT**”, 10 de Março de 2011. Disponível em: <http://www.viasseguras.com/os_acidentes/estatisticas/estatisticas_nacionais/estatisticas_do_seguro_dpvat>. Acesso em: 07 set. 2014.

SANTANA, Heron José de. **Responsabilidade Civil por Dano Moral ao Consumidor**. Minas Gerais: Ciência Jurídica, 1997.

SAVARIS, José Antonio. A ilegitimidade da ação regressiva do INSS decorrente de ato ilícito não acidentário. *In*: **Revista da Previdência Social**, Ano 37, n. 391, p. 477-485, 2013.

ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. **A Ação Regressiva como Instrumento de Tutela do Meio Ambiente de Trabalho**. São Paulo: Ltr, 2012.