

A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO COMO FORMA DE PREVENÇÃO E REPARAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Rômulo de Castro Souza Lima
Procurador Federal
Pós-graduado em Direito Constitucional e
Pós-graduando em Direito Público

SUMÁRIO: Introdução; 1 O Meio Ambiente do Trabalho; 2 Força-tarefa; 3 Atuação Preventiva e Atuação Reparatória; 4 Ação Regressiva Previdenciária: o interesse do INSS; 5 A Atuação do INSS e da Procuradoria-Geral Federal; 6 Conclusão; Referências.

RESUMO: O descuido com o meio ambiente do trabalho, por parte de empregadores e do próprio Estado, acarreta a ocorrência de acidentes do trabalho, de modo a gerar incapacidade física ou mental, temporária ou permanente, ou o óbito de trabalhadores. Especialmente no que diz respeito ao patrimônio público, há um grande dispêndio de verbas para o pagamento de benefícios previdenciários, fato que contribui para o aprofundamento do déficit da Previdência Social no Brasil. A proteção ao meio ambiente do trabalho, a par de redundar em proteção à incolumidade física e mental dos trabalhadores, traz como resultado a diminuição dos riscos de acidentes e, por sua vez, a minoração do custo social com o pagamento de benefícios previdenciários por parte do Estado.

ABSTRACT: The huge carelessness with the labour environment by employers and the State itself, involves the occurrence of occupational accidents in order to generate physical and mental disability: temporary or permanent, or employees' death. Mainly with regard to public property, there is a considerable expenditure of funds for the payment of welfare benefits, the fact which greatly contributes to the deepening of deficit of Social Security in Brazil. The protection of the labour environment, besides leading in security of the labours' physical safety and mental health, brings as the result the significant reduction of the risk of accidents and, therefore the cost to the payment of welfare benefits by the State tends to lessen.

PALAVRAS-CHAVE: Meio ambiente do trabalho. Proteção. Atuação Preventiva. Benefícios Previdenciários. Redução do déficit da Previdência Social.

KEYWORDS: Labour environment. Protection. Preventive action. Social security benefits. Reduction in Social Security deficit.

INTRODUÇÃO

O Estado Fraternal assume, cada vez mais, o dever de conferir eficácia aos chamados *direitos de terceira geração*. Um dos representantes da cartilha de direitos por eles representada, sem dúvida, é o direito à seguridade social.

O direito à seguridade social representa simultaneamente um *status positivus libertatis* e um *status positivus socialis*, pois, se por um lado, por ter referência com os direitos fundamentais, deve retratar segurança jurídica para seus destinatários, por outro, tem a missão de promover a justiça¹. Essa é a razão pela qual o Estado tem a obrigação de zelar pelo sistema securitário público, de forma a manter o equilíbrio entre as despesas necessárias ao pagamento de benefícios previdenciários – além do custo relativo à saúde e à assistência social – e as quantias que ingressam nos cofres previdenciários.

A Constituição do Brasil não se afasta desse dever que, atualmente, ganhou ares de universalidade entre as nações formadas sobre os valores do Estado Democrático de Direito e, no seu Título VIII, regulamenta minimamente a Seguridade Social, dentro da qual se encontram os direitos à Saúde, à Assistência Social e à Previdência Social². Especificamente em relação a esta, nota-se que um dos sinistros que são objeto de proteção é exatamente o *acidente*, que pode gerar os chamados *benefícios acidentários*.

A Previdência Social sofre verdadeira sangria com a destinação de verbas públicas ao pagamento de benefícios acidentários. A partir do momento em que o ambiente de trabalho for fiscalizado e melhorado, a consequência mediata que pode ser verificada é a diminuição da despesa pública. Essa é uma atuação que pode ser identificada como *preventiva*.

1 “De notar que o *status positivus libertatis* envolve a segurança jurídica e, no que concerne aos direitos fundamentais, a seguridade social. Esta última pode compor, também, na sua região periférica, o *status positivus socialis*, vinculando-se a considerações de justiça” (TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 241 e 242).

2 “Analisando a tradicional organização do seguro social público no Brasil, conclui-se que a configuração básica do Regime Geral de Previdência Social é dotada das condições mínimas de preservação da dignidade humana como valor. Sendo assim, seria esse sistema dotado de fundamentalidade, cabendo ao Estado garanti-lo sob pena de romper o próprio pacto social proposto na Constituição, desfigurando-a. essa, portanto, é a previdência fundamental. É o limite mínimo de proteção securitária pública” (TAVARES, Marcelo Leonardo. Reforma da previdência: caminhos e descaminhos da proteção previdenciária dos servidores. In TAVARES, Marcelo Leonardo (Coord.). *A reforma da previdência social. Temas polêmicos e aspectos controvertidos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 117).

Todavia, ocorrido o sinistro e a Previdência Social suportando o pagamento de benefícios acidentários, existe outra forma de atuação, já não mais preventiva, mas sim ressarcitória. Trata-se da utilização da denominada *ação regressiva*.

Que medidas de prevenção podem ser adotadas e quem pode agir com esse fim? É possível a prevenção apenas no âmbito extrajudicial ou também existe uma via jurisdicional para esse mister? Como se dá a reparação do patrimônio público em juízo? Essas são indagações, entre outras conexas, que o tema induz à pesquisa.

O objetivo geral do presente trabalho tem como foco o meio ambiente do trabalho e as implicações financeiras que decorrem para o Estado quando o mesmo não se encontra harmonizado com as normas de proteção laboral. Especificamente, serão apresentados elementos que demonstrarão a possibilidade de o Estado unir forças entre vários órgãos públicos e agentes privados em prol da construção de um meio ambiente do trabalho sadio e com qualidade, como forma de diminuir os riscos a que estão sujeitos os trabalhadores, bem como os custos que o Estado tem para cobrir o sinistro *acidente do trabalho*. Com isso, será fácil demonstrar que a efetivação de um direito que tem duas facetas, coletivo e difuso, é capaz de também proteger o patrimônio público. Por fim, como nem sempre é possível a prevenção, há que se percorrer outros caminhos para buscar a reparação do patrimônio público que fica diminuído com a ocorrência desses acidentes, ocasião em que serão destinadas algumas palavras para a conhecida *ação regressiva acidentária*.

A soma de esforços entre órgãos do Estado e atores privados traz, portanto, benefícios de grande porte, que se agregam ao conceito de cidadania – um dos fundamentos da República brasileira – e, na medida em que atuam com eficiência, redundam em proteção ao patrimônio público, em sua mais larga concepção.

1 O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

O meio ambiente, sabe-se, ganhou destaque na Constituição Cidadã de 1988, tendo este Texto qualificado aquele bem como *de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*, impondo a todos sua defesa e proteção, para os vivos, nascituros e até mesmo aos concepturos³. Deu vestes de direito fundamental ao meio ambiente, já

3 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e

que o *caput* do art. 5º da CRFB/88 garante o direito à vida. Direito à *vida sadia*, acrescentou o art. 225 da Carta⁴.

Além de ser direito fundamental, enquadrado na categoria dos direitos de terceira geração – a retratar um exemplo do que preconiza o princípio da fraternidade –, é também qualificado como direito difuso (cf. art. 81, § único, I, Lei nº 8.078/90).

De modo a fugir da velha classificação civilista de bens, tradicionalmente vinculada ao domínio, a Constituição de 88 classificou o meio ambiente como *bem de uso comum do povo*. Sob esse prisma, interessante é a observação de FIORILLO (2003), *in verbis*:

[...] o legislador constituinte de 1988 trouxe uma novidade interessante: além de autorizar a tutela de direitos individuais, o que tradicionalmente já era feito, passou a admitir a tutela de direitos coletivos, porque compreendeu a existência de uma *terceira espécie de bem*: o bem ambiental. Tal fato pode ser verificado em razão do disposto no art. 225 da Constituição Federal, que consagrou a existência de um bem que não é público, nem tampouco particular, mas sim de uso *comum* do povo⁵.

No que diz respeito ao *meio ambiente do trabalho*, é curioso notar que ele possui natureza dúplice quanto aos destinatários de sua proteção. Imediatamente, é visto como interesse ou direito *coletivo*, entendido como transindividual de *natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base* (art. 81, § único, II, CDC); mediamente, porém, abrange toda a coletividade não identificada, sendo, por isso, qualificado como interesse ou direito *difuso*.

O conceito de meio ambiente é fragmentado em quatro partes, para fins didáticos: meio ambiente propriamente dito (físico ou natural), meio ambiente cultural, meio ambiente artificial e meio ambiente do trabalho.

preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

4 “A palavra que melhor traduz o conceito de natureza que emerge do conjunto das leis que regem o direito ambiental é a *vida*. De acordo com o art. 3º da Lei nº 6.938/81, o meio ambiente *permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*. Em nome da vida, a questão ambiental adquire dimensão global, seduzindo defensores alistados numa pluralidade de espaços sociais e geográficos” (SOUZA NETO, Nilson Soares de. *Os conceitos de Natureza e Homem na nova ordem jurídica ambiental*. Resenha crítica que consta da obra coletiva *Direito e Justiça Ambiental*, org. por Wilson Madeira Filho. Niterói: PPGSD/UFF, 2002).

5 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

O meio ambiente do trabalho⁶ pode ter seu conceito extraído da Constituição da República, de modo a significar o conjunto de condições existentes no local de trabalho, relativos à qualidade de vida do trabalhador (arts. 7º, XXII e 200, VIII, CRFB/88). Na doutrina, encontra-se o seguinte conceito:

O local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc⁷.

Estabelecido o que vem a ser meio ambiente do trabalho, avança-se no tema, de forma a ventilar a viabilidade de uma verdadeira *força-tarefa* em defesa desse espaço e, de resto, do patrimônio público⁸.

2 FORÇA-TAREFA

Tomando por empréstimo uma expressão que vem sendo utilizada com certo modismo entre os órgãos governamentais e pela imprensa nacionais, existem, no ordenamento jurídico, vários entes que, de forma estanque, trabalham para implementar melhores condições para a proteção da saúde do trabalhador.

O pluralismo político foi elencado como um dos fundamentos da República (art. 1º, V, CRFB/88). Significa que o interesse num ambiente de trabalho sadio é um interesse legítimo e, por isso, pode e deve ser protegido, da forma mais ampla possível, por todos os atores que têm essa atribuição como missão institucional, sejam eles públicos ou privados. Nesse sentido é que se vislumbra uma atuação conjunta entre vários setores, públicos e privados, cujos resultados serão sentidos por toda a coletividade, traduzindo aquilo que Renato Alessi denomina

6 A limitação a este específico ambiente é proposital, pois os demais não interessam ao presente estudo.

7 Ibidem.

8 A expressão *força-tarefa* traduz uma atuação conjunta entre vários agentes públicos – e, não raro, com a colaboração de particulares – com o objetivo de alcançar uma finalidade pública e social que dificilmente seria efetivada com sucesso com a ação isolada de um ou outro. É comumente utilizada para realização de trabalhos de investigação policial, quando órgãos da Polícia Judiciária, Ministério Público, agentes fiscais, entre outros, aditam suas forças para estancar fraudes tributárias de grande porte. A referência ora feita, portanto, tem pertinência, uma vez que a intenção final é a proteção social, de maneira geral, e a incolumidade do patrimônio público.

interesse público primário, e também pelo Estado, consubstanciando um interesse público secundário⁹.

Essa *força-tarefa* poderia ser composta pelo Ministério do Trabalho, por meio de inspeções, especialmente no que diz respeito à segurança e saúde naquele ambiente, através da atuação de Auditores Fiscais do Trabalho¹⁰; pelo Ministério Público do Trabalho, que tem por função institucional *promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos* (art. 129, III, CRFB/88; art. 83, I, III, IV e XII, LC nº 75/93); por associações e sindicatos de trabalhadores, já que têm por missão precípua a defesa dos interesses de seus membros; caso a situação possa redundar em atuação criminosa, as autoridades policiais (militares ou civis) poderão ser chamadas a atuar também; por fim, o INSS tem também um interesse legítimo não só na prevenção, como também do ressarcimento, caso ocorra sinistro acidentário. E é aqui que ocorre a aproximação com o tema, como será melhor detalhado abaixo.

O escopo aqui ilustrado está diretamente jungido à questão da chamada *justiça ambiental*, a qual preconiza, como é intuitivo, a pacificação dos conflitos sócio-ambientais. Importante, assim, ainda que em breve passagem, pôr em relevo o momento em que se verificou a gênese do que se convencionou chamar *movimento por justiça ambiental*.

O chamado Movimento por Justiça Ambiental se constitui nos EUA nos anos 80, resultado de lutas articuladas de naturezas diversas, na qualidade de herdeiro das discussões do fim da década de 60 acerca de condições inadequadas de saneamento, contaminação química de residências e ambientes de trabalho e disposição indevida de resíduos tóxicos e perigosos, e da articulação, nos anos 70, de sindicatos, ambientalistas e minorias étnicas para exame da poluição urbana¹¹.

9 A respeito do conceito de interesse público primário e secundário, sempre é bom lembrar as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, que difunde a lição de Alessi no Brasil: “Interesse público ou primário, repita-se, é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão-só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encarnar-se pelo simples fato de ser pessoa” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001).

10 Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>> é possível identificar as atribuições do Ministério do Trabalho no que diz respeito à inspeção do ambiente de trabalho.

11 SANTOS JR., Humberto Adami e LOURES, Flávia Tavares Rocha. In O papel fundamental do advogado na aplicação da Justiça Ambiental e no combate ao Racismo Ambiental. MADEIRA FILHO, Wilson (Org.). *Direito e Justiça Ambiental*. Niterói: PPGSD/UFF, 2002.

Pode-se vislumbrar, então, a partir desse traço histórico, a presença de um *embrião* da força-tarefa ambiental nos moldes aqui propostos.

3 ATUAÇÃO PREVENTIVA E ATUAÇÃO REPARATÓRIA

A proteção ao meio ambiente do trabalho pode ganhar vida por dois caminhos: através de prevenção ou reparação. A prevenção ocorre nas vias extrajudicial ou judicial. A título de exemplo de prevenção na via extrajudicial, é possível elencar: denúncias de associações ou sindicatos junto ao Ministério do Trabalho ou ao Ministério Público do Trabalho; fiscalização *ex-officio* pelos Auditores Fiscais do Trabalho; instauração de inquérito civil pelo Ministério Público do Trabalho; tomada de Termo de Ajustamento de Conduta pelos entes legitimados à propositura da ação civil pública, dentre os quais pode ser apontado o INSS (art. 5º, § 6º c/c art. 5º, IV, Lei nº 7.347/85).

No que diz respeito à atuação repressiva e/ou ressarcitória, a função jurisdicional está aberta não só à ação civil pública, que pode ser proposta, entre outros, pelo Ministério Público do Trabalho e pelo INSS, mas também aos trabalhadores em geral, organizados ou não em associações ou sindicatos, que podem buscar junto ao Poder Judiciário a tutela de seus interesses no que tange à ameaça ou violação de sua incolumidade física ou mental¹².

Para finalizar este item, é importante ventilar uma peculiaridade. Não se pode ficar com a ideia de que a prevenção só ocorre no âmbito extrajudicial. A função jurisdicional estatal não afasta qualquer lesão ou *ameaça* de lesão a direito (art. 5º, XXXV, CRFB/88). Assim, seja por meio de ação civil pública, seja por *ações comuns*, sempre é possível pleitear a tutela inibitória ao Estado-juiz.

A noção de tutela inibitória está vinculada à prestação de uma tutela jurisdicional adequada, a qual deve referir-se à prevenção de um ilícito. É uma tutela preventiva de direitos não patrimoniais ou predominantemente não patrimoniais. A tutela inibitória, portanto, não tem por escopo reparar ou reintegrar o direito violado. Ela quer prevenir o ilícito. É voltada para o futuro. Prevenção do *ilícito*, e não do *dano*, é importante ficar claro. O dano não é elemento constitutivo

¹² Vale mencionar, para não pecar por omissão, que também às associações, desde que atendam aos requisitos estabelecidos no art. 5º, V, da LACP, é destinada legitimação para propor ações civis públicas no interesse de seus associados.

do ilícito, mas sim do dever de ressarcir, de indenizar. Com efeito, para a caracterização do ilícito não se analisa o binômio dolo-culpa, sendo certo que o elemento psicológico será avaliado apenas para a futura reparação do dano – portanto, numa ação de regresso, especificamente em relação ao direito do INSS de se ressarcir quando é obrigado a arcar com despesa de benefício acidentário.

A tutela inibitória pode ser negativa ou positiva, obrigando, respectivamente, a um não fazer ou a um fazer, não sendo afastada a possibilidade de uma se converter na outra¹³.

4 AÇÃO REGRESSIVA PREVIDENCIÁRIA: O INTERESSE DO INSS

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, como é sabido, tem personalidade jurídica de direito público e foi criado sob a forma de autarquia federal previdenciária (Lei nº 8.029/90), estando vinculado ao Ministério da Previdência Social¹⁴. Sua função institucional é gerir o sistema previdenciário geral – o chamado Regime Geral de Previdência Social –, garantindo àqueles que contribuem para o sistema os benefícios previdenciários relacionados na Lei nº 8.213/91, sempre que a situação fática demandar, vale dizer, sempre que ocorrer um sinistro. Merece transcrição o ensinamento de TAVARES (2002), quando diz que

A Previdência no Regime Geral de Previdência Social é conceituada como seguro público, coletivo, compulsório, mediante contribuição e que visa cobrir os seguintes riscos sociais: incapacidade, idade avançada, tempo de contribuição, encargos de família, desemprego involuntário, morte e reclusão. É direito de fruição universal para os que contribuam para o sistema. Ocorrendo um risco social – “sinistro” (que afasta o trabalhador da atividade laboral), caberá à Previdência a manutenção do segurado ou de sua família¹⁵.

O interesse do INSS surge a partir do momento em que o meio do ambiente do trabalho não se apresenta salubre ou representa

¹³ Sobre a tutela inibitória, é obrigatória a leitura de MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Inibitória*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

¹⁴ Apesar de o art. 17 da L. 8.029/90 dizer que É o Poder Executivo autorizado a instituir o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, como autarquia federal, mediante fusão do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social - IAPAS, com o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, observado o disposto nos §§ 2º e 4º do art. 2º desta lei, na verdade, dita lei *criou* a autarquia, visto que a Constituição de 1988 reza, no inciso XIX do art. 37, que somente por lei específica [antes da EC nº 19/98, exigia-se apenas lei] poderá ser criada autarquia [...].

¹⁵ TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito Previdenciário*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

perigo para a incolumidade do trabalhador. A razão é notória. Se o meio ambiente do trabalho apresenta-se desequilibrado, vale dizer, em condições precárias que possam causar violações à incolumidade física ou psíquica dos trabalhadores, isso acaba por fomentar um risco social, que é a incapacidade ou a morte. Ocorrendo o sinistro *acidente*, apto a gerar uma incapacidade total ou parcial, temporária ou permanente, ou, ainda, a morte, surge o direito do trabalhador ou de seu dependente, conforme o caso, a um benefício previdenciário, que pode ser o auxílio-doença, o auxílio-acidente, a aposentadoria por invalidez ou a pensão por morte (arts. 71, 104, 43 e 74, respectivamente, da Lei nº 8.213/91). É aqui, portanto, que reside o interesse da autarquia previdenciária federal, isto é, na necessidade de desacelerar, legitimamente, a despesa que tem com aquelas prestações.

A defesa específica do meio ambiente do trabalho não é um *direito subjetivo* do INSS. Por outro lado, sua pretensão não é desprovida de albergue legal, porquanto materializa um verdadeiro *interesse legítimo*. Não é desconhecida a distinção trazida pela doutrina acerca das duas categorias jurídicas postas sob grifo. O “interesse legítimo” situa-se *entre* os interesses simples, ignorados pelo Estado, e os direitos subjetivos, amplamente protegidos pela máquina estatal. Mas não são os interesses legítimos despojados de proteção jurídica. A respeito do assunto, MANCUSO (2000) ensina que

Os interesses “simples” – já os vimos – caracterizam-se pela circunstância de se reportarem a anseios, aspirações, desejos, cuja realização não é incentivada, nem tampouco protegida ou defendida pelo Estado. [...] Ao contrário, os direitos subjetivos compreendem posições de vantagem, privilégios, prerrogativas, que, uma vez integradas ao patrimônio do sujeito, passam a receber tutela especial do Estado. [...] Entre os dois termos dessa equação surge o interesse legítimo. Não há, propriamente, uma diferença essencial, e sim, uma diferença em termos de intensidade quanto à proteção estatal: enquanto os direitos subjetivos se beneficiam de uma proteção máxima, e os interesses simples são praticamente “desconhecidos”, os interesses legítimos se apresentam a meio caminho: embora não se constituam em prerrogativas ou títulos jurídicos oponíveis *erga omnes*, beneficiam de uma proteção limitada, ao menos no sentido de não poderem ser ignorados ou preteridos¹⁶.

16 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos. Conceito e legitimação para agir*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

O interesse legítimo do INSS já seria capaz, por si só, de propiciar o ajuizamento de uma ação civil pública por parte do Instituto. Seria, portanto, uma daquelas situações em que atuaria por prevenção, mas na via judicial.

Por outro lado, a autarquia previdenciária federal possui um direito subjetivo de buscar, mediante a chamada *ação regressiva*, o ressarcimento daquilo que depende sob a rubrica de benefícios acidentários. O fundamento legal desse direito encontra-se implicitamente na Constituição da República, quando esta prevê que é direito social, destinado ao trabalhador, *seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa* (art. 7º, inciso XXVIII). No que interessa de perto, o art. 120 da Lei nº 8.213/91 (RGPS) prevê 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*, sendo a isso acrescentado que o *pagamento, pela Previdência Social, das prestações por acidente do trabalho não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de outrem* (art. 121, RGPS).

Em resumo, o quadro é o seguinte: quando ocorre um acidente do trabalho, cabe à Previdência Social arcar com a despesa do respectivo benefício previdenciário. A empresa fica com a responsabilidade de indenização por perdas e danos, em relação ao empregado, bem como ao ressarcimento das despesas ao Estado, em relação à Previdência Social. É deste caso que se cuida aqui: ação regressiva.

Essa, portanto, é uma ação com fins ressarcitórios que, exercida, será proposta em face da empresa que atuou com dolo ou culpa. É uma demanda com objeto patrimonial, indenizatório, ressarcitório, bem diferente daquele que pode ser verificado numa eventual ação civil pública que subsidie um interesse legítimo do INSS. O objetivo, neste caso, é a recomposição do patrimônio público em sentido *lato*.

É cediço que existe uma relação jurídico-tributária, da empresa e do trabalhador para com o Estado Fiscal, concorrente com a relação de supremacia especial mantida entre os segurados e a Previdência Social, personalizada no INSS. Relações jurídicas múltiplas e convergentes, portanto. Todavia, deve-se afastar o argumento segundo o qual existe um pagamento para as despesas geradas com aquele sinistro. Essa situação deve ser entendida sob uma ótica global político-jurídica. Se, por um lado, existe uma relação tributária, e, portanto, compulsória,

determinada pelo art. 195, I e II, da Constituição do Brasil, por outro, é certo afirmar que o ressarcimento buscado por meio da ação regressiva previdenciária está fundada na responsabilidade civil. Não se confunde, pois, com a responsabilidade tributária. Aquela decorre de uma relação de supremacia geral entre o Estado e a empresa culposa; esta, de relação de supremacia especial, de poder disciplinar estatal.

A empresa causadora do dano ao Estado não mantém uma relação especial com este. E essa é a razão pela qual deve o INSS buscar não só a declaração de seu direito ressarcitório, mas também o efeito condenatório na via judicial. Não é possível, aqui, à autarquia previdenciária, formar título executivo extrajudicial, por meio de inscrição do crédito em dívida ativa, e cobrar o valor devido por meio de demanda executória.

5 ATUAÇÃO DO INSS E DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

Este ponto merece iniciação por meio de uma citação de ordem sócio-política, que expressa uma preocupação com a inação do Estado, de uma maneira geral, no controle de danos ambientais gerais e em relação à efetivação da democracia. Assim, OLIVEIRA, SANTOS, PIRES e TIEPPO (2002) destacam que

[...] o controle dos riscos inerente à sociedade moderna, principalmente, o controle dos danos ambientais, só será possível com uma atuação efetiva das instituições sociais [acrescente-se: e estatais]. Neste caso, quebrar o ciclo de desestímulo, através das reestruturações propostas, ocasionará maior participação da sociedade civil, aperfeiçoando a democracia em nosso país. Entretanto, a manutenção dessa situação, em que os direitos mínimos não são respeitados, intensificará o sentimento de injustiça que trará graves problemas de legitimidade ao constituinte e do próprio regime democrático¹⁷.

A preocupação dos autores citados é legítima e oportuna. Não obstante, o quadro atual já não mais se circunscreve a uma situação de inação.

O Governo Federal, no ano de 2008, editou um ato que, sem dúvida alguma, está na direção da temática aqui proposta, consciente ou inconscientemente. Cuida-se da Portaria Interministerial MPS/MS/MTE nº

17 OLIVEIRA, Márcia Gomes de. PIRES, Marcelle Dias. SANTOS, Fábio Roberto de Oliveira. TIEPPO, Thiago Raoni M. *in* Tutela ambiental e sociedade de risco. MADEIRA FILHO, Wilson (Org). *Direito e justiça ambiental*. Niterói: PPGSD/UFF, 2002.

152, de 13 de maio de 2008, que instituiu uma Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho, com o objetivo de avaliar e propor medidas para implementação, no País, da Convenção nº 187, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, que trata da Estrutura de Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho (art. 1º). A essa Comissão compete (art. 2º):

I – revisar e ampliar a proposta da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador - PNSST, elaborada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Interministerial nº 1.253, de 13 de fevereiro de 2004, de forma a atender às Diretrizes da OIT e ao Plano de Ação Global em Saúde do Trabalhador, aprovado na 60ª Assembléia Mundial da Saúde ocorrida em 23 de maio de 2007;

II- propor o aperfeiçoamento do sistema nacional de segurança e saúde no trabalho por meio da definição de papéis e de mecanismos de interlocução permanente entre seus componentes; e

III - elaborar um Programa Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho, com definição de estratégias e planos de ação para sua implementação, monitoramento, avaliação e revisão periódica, no âmbito das competências do Trabalho, da Saúde e da Previdência Social.

A Comissão deve elaborar relatórios semestrais e submetê-los aos Ministros de Estado signatários (§ 8º, art. 3º).

Certamente, isso é um reflexo da preocupação com a saúde do trabalhador, de forma imediata, mas também com o patrimônio público. A presença do Ministro da Previdência Social é sintomática. Quando da assinatura dessa Portaria Interministerial, o

Ministro da Previdência informou que, em 2006, ocorreram no Brasil 503.890 acidentes do trabalho, que resultaram na morte de mais de 2,7 mil trabalhadores e a incapacitação permanente de 8,3 mil pessoas. Além do drama para os trabalhadores e seus familiares, ressaltou que acidentes e doenças do trabalho custam, por ano, R\$ 10,7 bilhões aos cofres da Previdência Social, que paga auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadorias e outros benefícios. A área de saúde também tem um gasto significativo, com atendimento médico, internações e reabilitação¹⁸. Os prejuízos são alarmantes, em todos os sentidos.

18 Informações divulgadas no sítio virtual do INSS <<http://www.inss.gov.br>>, na data de 13/05/2008, sob o título "Saúde e Segurança: Ministros querem reduzir acidentes de trabalho".

Paralelamente a essa atuação, a Procuradoria-Geral Federal, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, vem intensificando o ajuizamento de ações regressivas previdenciárias. Do ano de 1991 até hoje, foram ajuizadas 1000 (mil) demandas regressivas, buscando a satisfação ressarcitória de valores na ordem de 80 (oitenta) milhões de reais. Segundo informação extraída do sítio virtual “Procuradores da Cidadania”, em acesso realizado na data de 23 de novembro de 2009, aferível através do link <<http://procuradoresdacidadania.blogspot.com/2009/10/agu-chegamilesima-acao-regressiva.html>>.

Apenas no ano de 2009, foram ajuizadas 398 ações. Esse número corresponde a 40% das ações ajuizadas desde 1991, ou seja, em 17 anos foram 602 ações. As áreas que apresentam maior índice de acidentes de trabalho são: 38% construção civil; 22% agroindústria; 8% energia elétrica; 7% metalurgia; 5% indústria calçadista; 5% mineração; 4% indústria moveleira; e 11% outros.

Se os números ainda não são satisfatórios, considerando o custo representado por cifras astronômicas com benefícios acidentários, é possível vislumbrar que num futuro próximo o patrimônio público estará recomposto e, além disso, como essas medidas judiciais têm caráter também educativo, as próprias empresas iniciarão um processo de melhoria no ambiente de trabalho, seja para a proteção da saúde do trabalhador, seja com vistas à diminuição dos gastos com demandas indenizatórias propostas pelo INSS. Some-se a isso, também, a evolução da atuação preventiva pelos órgãos estatais e não estatais, que não escapa da intenção primordialmente pedagógica.

6 CONCLUSÃO

A promoção de um meio ambiente do trabalho com qualidade alcança dois objetivos básicos: (1) a proteção à incolumidade física e mental do trabalhador, quer encarado individualmente, quer coletivamente ou, ainda, sob o aspecto difuso, e (2) a proteção do patrimônio público. Essa atuação pode ocorrer de forma preventiva, nos âmbitos judicial ou extrajudicial, hipótese em que vários atores estatais ou não estatais envidarão esforços para qualificar o ambiente de trabalho a fim de evitar acidentes, ou por meio de ações judiciais, com pedido de tutela inibitória ou de ressarcimento por danos causados ao patrimônio público, de forma a recompô-lo.

Essas medidas, uma vez efetivadas com sucesso, retratarão um enorme avanço social, pois darão concretude a um dos fundamentos mais caros aos Estados Democráticos de Direito: a cidadania.

REFERÊNCIAS

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos. Conceito e legitimação para agir*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Inibitória*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

OLIVEIRA, Márcia Gomes de. PIRES, Marcelle Dias. SANTOS, Fábio Roberto de Oliveira. TIEPPO, Thiago Raoni M. *in* Tutela ambiental e sociedade de risco. MADEIRA FILHO, Wilson (Org.). *Direito e justiça ambiental*. Niterói: PPGSD/UFF, 2002.

SANTOS JR., Humberto Adami; LOURES, Flávia Tavares Rocha. *In* O papel fundamental do advogado na aplicação da Justiça Ambiental e no combate ao Racismo Ambiental. MADEIRA FILHO, Wilson (Org.). *Direito e Justiça Ambiental*. Niterói: PPGSD/UFF, 2002.

SOUZA NETO, Nilson Soares de. Os conceitos de Natureza e Homem na nova ordem jurídica ambiental. Resenha crítica que consta da obra coletiva *Direito e Justiça Ambiental*, org. por Wilson Madeira Filho. Niterói: PPGSD/UFF, 2002.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Reforma da previdência: caminhos e descaminhos da proteção previdenciária dos servidores. *In* TAVARES, Marcelo Leonardo (Coord.). *A reforma da previdência social. Temas polêmicos e aspectos controvertidos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

_____. *Direito Previdenciário*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

BRASIL. Portaria Interministerial MPS/MS/MTE nº 152, de 13 de maio de 2008. Institui a Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho, com o objetivo de avaliar e propor medidas para implementação, no País, da Convenção nº 187, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, que trata da Estrutura de Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho.

SÍTIOS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br>>.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br>>.

BRASIL. Google. Disponível em: <<http://www.google.com.br>>.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Procuradores da Cidadania. Disponível em: <<http://www.procuradoresdacidadania.com.br>>.