

---

# AÇÃO REGRESSIVA ACIDENTÁRIA<sup>1</sup>

## *WORK ACCIDENT-RELATED RECOVERY CLAIMS*

---

*Fernando Maciel*

*Procurador Federal*

*Coordenador-Geral de Matéria de Benefícios da PFE-INSS*

*Master em Prevenção e Proteção de Riscos Laborais pela Universidade de Alcalá-Espanha*

**SÚMÁRIO:** Introdução; 1 Conceito; 2 Fundamentos Normativos; 2.1 Fundamento constitucional; 2.2 Fundamento infraconstitucional; 2.2.1 Art. 120 da Lei 8.213/91; 2.2.2 Art. 121 da Lei 8.213/91; 2.2.3 Arts. 186 e 927 do Código Civil; 3 Pressupostos fáticos; 3.1 Acidente do trabalho; 3.1.1 Acidente do trabalho típico; 3.1.2 Acidente do trabalho atípico; 3.1.3 Acidente do trabalho por equiparação; 3.2 Prestação social acidentária; 3.3 Culpa do empregador quanto ao cumprimento e à fiscalização das normas de saúde e segurança do trabalho; 4 Objetivos; 4.1 Pretensão ressarcitória; 4.2 Pretensão punitiva; 4.3 Pretensão preventiva (ou dissuasora); 5 Conclusão; Referências.

---

<sup>1</sup> Artigo desenvolvido com base na obra *Ação Regressiva Acidentária*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2013.

**RESUMO:** Este artigo desenvolve uma análise crítica acerca dos aspectos materiais das ações regressivas acidentárias, instituto jurídico que vem sendo utilizado pelo INSS, representado pela Procuradoria-Geral Federal, não apenas para obter o ressarcimento das despesas com as prestações sociais acidentárias, mas principalmente para servir de medida punitivo-pedagógica que incentive os empregadores a uma cultura preventiva em matéria de saúde e segurança no trabalho contribuindo, assim, para a concretização da política pública de prevenção de acidentes do trabalho no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Previdência Social. Despesa com Benefícios Acidentários. Ressarcimento. Medida Punitivo-Pedagógica. Prevenção de Futuros Acidentes do Trabalho.

**ABSTRACT:** This article develops a critical analysis of the material aspects of work accident-related recovery claims, the legal institute that has been used by the INSS, represented by the Federal Attorney, not only to obtain reimbursement of the costs of security benefits, but mainly to serve as a punitive-educational measure that encourages employers to a culture of prevention in health and safety at work, thus contributing to the achievement of a public policy for the prevention of occupational accidents in Brazil.

**KEYWORDS:** Social Security. Costs of Security Benefits. Reimbursement. Punitive-Educational Measure. Prevention of Future Work Accidents.

## INTRODUÇÃO

Segundo estatísticas internacionais o Brasil é o quarto colocado mundial em número de acidentes fatais<sup>2</sup> e o 15º em números de acidentes gerais. De acordo com as informações obtidas no site da Previdência Social<sup>3</sup>, em 2011 foram registrados 711.164 acidentes e doenças do trabalho, ocorrendo cerca de 1 morte a cada 3 horas e ainda cerca de 81 acidentes e doenças do trabalho a cada 1 hora de jornada diária.

Além disso, por dia, em média 49 trabalhadores deixaram de retornar ao trabalho devido à invalidez ou morte. Registra-se que esses números ainda não refletem a exata dimensão do problema, pois em face de fenômeno da subnotificação<sup>4</sup>, inúmeros acidentes do trabalho deixam de ser comunicados à Previdência Social.

A consequência financeira desse cenário nacional também pode ser verificada a partir das informações contidas no site da Previdência Social. Se considerarmos exclusivamente o pagamento, pelo INSS, dos benefícios devido a acidentes e doenças do trabalho somado ao pagamento das aposentadorias especiais decorrentes das condições ambientais do trabalho em 2011, encontraremos um valor da ordem de R\$ 15,9 bilhões/ano. Se adicionarmos despesas como o custo operacional do INSS mais as despesas na área da saúde e afins o custo global atinge valor da ordem de R\$ 63,60 bilhões.

Em face da relevância econômico-social do tema, no ano de 2007 o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) editou a Resolução nº 1.291, pela qual recomendou ao INSS a adoção das medidas cabíveis para ampliar a propositura de ARAs contra os empregadores considerados responsáveis pelos acidentes do trabalho, atuação essa que deveria priorizar os casos de empresas consideradas grandes causadoras de danos e também de acidentes graves dos quais tenham resultado a morte ou a invalidez dos segurados<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Perdendo apenas para a china, Índia e Indonésia, segundo dados divulgados no XVII World Congress on Safety and Health at Work.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/saude-e-seguranca-ocupacional>>.

<sup>4</sup> A subnotificação representa o descumprimento, por parte dos empregadores, do dever de comunicação dos acidentes do trabalho à previdência social, previsto no art. 22 da Lei 8.213/91.

<sup>5</sup> Art. 1º da resolução CNPS nº 1.291/07: recomendar a Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, por intermédio de Procuradoria Federal Especializada – INSS, que adote as medidas competentes para ampliar as proposituras de ações regressivas contra os empregadores considerados responsáveis por acidentes do trabalho, nos termos do art. 120 e 121 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a fim de tornar efetivo o ressarcimento dos gastos do INSS, priorizando as situações que envolvam empresas consideradas grandes causadoras de danos e aquelas causadoras de acidentes graves, dos quais tenham resultado a morte ou a invalidez dos segurados.

Desincumbindo-se desse mister, o INSS, representado pela Procuradoria-Geral Federal, passou a implementar uma postura institucional de caráter proativo, representada pela intensificação do ajuizamento de AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS - ARAs, o que fez no intuito não apenas de buscar o ressarcimento dos gastos públicos com as prestações sociais acidentárias, mas, principalmente, visando a contribuir para a concretização da política pública de prevenção de acidentes do trabalho no Brasil.

A partir de agora passaremos a desenvolver uma análise dos principais aspectos materiais atinentes a esse instituto jurídico.

## 1 CONCEITO

De forma objetiva podemos conceituar a ação regressiva acidentária como “o meio processual utilizado pelo INSS para obter o ressarcimento das despesas com as prestações sociais implementadas em face dos acidentes do trabalho, ocorridos por culpa dos empregadores que descumprem as normas de saúde e segurança do trabalho”.

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

## 2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS

### 2.1 Fundamento Constitucional

A pretensão ressarcitória exercida pelo INSS na ARA possui fundamento no art. 7º, XXVIII, da CF/88, que além de atribuir aos empregadores o dever de custear o Seguro de Acidentes do Trabalho - SAT em prol dos trabalhadores, imputa-lhe, cumulativamente, o dever de indenizar os danos advindos dos infortúnios que decorram de sua atuação dolosa ou culposa. Eis a redação do referido dispositivo constitucional:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social.

[...]

XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa.

### 2.2 Fundamento infraconstitucional

#### 2.2.1 Art. 120 da Lei 8.213/91

O dispositivo legal que, de forma imediata, serve de embasamento à ARA é o art. 120 da Lei n. 8.213/91, *in verbis*:

Art. 120. Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.

Acerca desse preceito legal duas considerações merecem ser referidas. A primeira diz respeito ao caráter imperativo da propositura da ARA por parte do INSS, enquanto que a segunda consiste na preexistência do direito ressarcitório.

#### *a) Caráter imperativo da propositura da ARA pelo INSS*

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”).

Destacando esse caráter imperativo da propositura da ARA o magistrado trabalhista Reginaldo Melhado<sup>6</sup> leciona que:

*A previdência social deve ingressar com ação para ressarcir-se das despesas resultantes do acidente do trabalho, consistentes dos benefícios pagos ao trabalhador. Respeitadas as normas de segurança e higiene do trabalho, o acidente também pode ocorrer. É uma fatalidade e bem por isso é coberto integralmente pelo sistema de seguro social. Porém, se*

<sup>6</sup> Acidente do Trabalho, Guerra Civil e Unidade de Convicção. Disponível em: <[http://www.anamatra.org.br/downloads/competencia\\_acidente\\_trabalho\\_parecer\\_reginaldo\\_melhado.pdf](http://www.anamatra.org.br/downloads/competencia_acidente_trabalho_parecer_reginaldo_melhado.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2009.

*as normas de segurança e higiene do trabalho (basicamente, as contidas nos art. 154 a 200 da CLT e nas portarias de regulamentação) não foram cumpridas pelo empregador, ele deve ressarcir a Previdência Social. g.n.*

Com efeito, a primeira conclusão que se deve extrair do art. 120 da Lei 8.213/91 é no sentido de que esse preceito não criou qualquer direito em prol do INSS, mas sim um dever de agir.

#### *b) Preeexistência do direito ao ressarcimento*

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 desse dispositivo é que a pretensão ressarcitória passou a ser exercitável pelo INSS. Isso porque, considerando que a ARA está embasada numa norma de responsabilidade civil, desde a vigência do Código Civil de 1916, mais especificamente na regra geral preconizada nos arts. 159<sup>7</sup> e 1.524<sup>8</sup>, o direito ao ressarcimento já poderia ser exercido pelo INSS.

Discorrendo acerca da preexistência do direito ao ressarcimento, Daniel Pulino<sup>9</sup> refere que “essa ‘inovação’ legal restringe-se apenas à específica regulamentação da matéria, já que sempre foi possível a utilização da ação regressiva”. Isso porque, “à luz do princípio do ‘tempus regit actum’ tem-se que é a lei vigente ao tempo da ocorrência do fato jurídico que deve regular a indenização a ele consequente”, de modo que “a lei aplicável ao direito de regresso será a vigente na data em que se deu o acidente de trabalho”.

Prossegue o referido autor dispondo que:

Nada impede que o INSS exercesse o direito de regresso contra empresas negligentes quanto às normas-padrão de segurança e higiene do trabalho também sob a (sic) império da antiga ordem legal.

Explica-se: o artigo 120 da Lei n. 8.213/91 apenas regula de forma específica uma hipótese que já era possível em nosso ordenamento jurídico – exercício de direito de regresso contra empresas que não seguiram à risca as normas de segurança e higiene do trabalho –

7 Art. 159. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano.

8 Art. 1.524. O que ressarcir o dano causado por outrem, se este não for descendente seu, pode reaver, daquele por quem pagou, o que houver pago.

9 PULINO, Daniel. Acidente do Trabalho: Ação Regressiva contra as Empresas Negligentes quanto à Segurança e à Higiene do Trabalho. *Revista de Previdência Social*, nº 182, ano XX, janeiro de 1996. p. 07.

autorizada que estava, genericamente, pelos artigos 159 e 1.524 do Código Civil.

Nesse sentido o Tribunal Regional Federal da 4ª Região já exarou precedente reconhecendo o art. 159 do CC/1916 como fundamento para a pretensão regressiva do INSS, o que se extrai a partir do seguinte trecho do voto proferido pelo Des. Fed. Valdemar Capeletti na AC 2001.70.03.000109-8/PR, julgada em 19/03/2009<sup>10</sup>:

Quanto ao direito de regresso em si, dispõe o art. 120 da Lei n. 8.213/91: Art. 120. Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.

*Além desse dispositivo, o art. 159 do Código Civil de 1916 (vigente na época dos fatos) e o art. 186 do Código Civil de 2002 também amparam a pretensão do INSS. G.n.*

Sendo assim, conclui-se que nada impede que o INSS busque o ressarcimento dos prejuízos suportados em face dos acidentes ocorridos antes de 1991, ano de edição da Lei n. 8.213, ocasião em que o fundamento legal da respectiva ação regressiva será o Código Civil de 1916, mais especificamente os arts. 159 e 1.524.

#### **2.2.2 Art. 121 da Lei nº 8.213/91**

Outro dispositivo da Lei nº 8.213/91 que serve de fundamento às ARAs é o art. 121, o qual dispõe que: “*O pagamento, pela Previdência Social, das prestações por acidentes do trabalho não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de outrem*”.

Trata-se de mais um preceito que, interpretado conjuntamente com o art. 120 da Lei nº 8.213/91, ambos com fundamento de validade

10 A partir deste precedente podemos verificar que o TRF-4 alterou o entendimento que vinha mantendo acerca da matéria. Antes disso, referido tribunal já havia se manifestado pela inviabilidade jurídica da ARA para acidentes do trabalho ocorridos antes do advento da Lei 8.213/91, o que pode ser extraído do seguinte trecho do voto também proferido pelo Des. Fed. Valdemar Capeletti na AC nº 2001.70.00.030855-4/PR: “as disposições dos arts. 120 e 121, da lei 8.213/91, não se podem aplicar ao evento danoso em questão porque tiveram início de vigência em momento posterior ao da respectiva ocasião. A Previdência Social não deve atuar de modo discricionário nem, muito menos, arbitrário, mas vinculado à lei. Por conseguinte, só lhe cumpre propor ação regressiva se e quando a lei assim o determinar; como, anteriormente a 1991, a lei não lhe ordenava essa conduta, não lhe era lícito, nessa época, ajuizar demandas de regresso.”

no art. 7º, XXVIII, da CF/88, reforça a viabilidade jurídica do direito de regresso exercido pela Previdência Social.

Destarte, ocorrido um acidente do trabalho que acarrete no implemento de alguma prestação social por parte do INSS, o cumprimento dessa obrigação previdenciária não excluirá a responsabilidade civil da empresa causadora do sinistro laboral, quer seja para reparar os danos causados aos trabalhadores, quer seja para ressarcir a despesa previdenciária que decorra de sua negligência para com o cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho.

### 2.2.3 Arts. 186 e 927 do Código Civil

Como corolário das considerações anteriormente externadas por ocasião do tópico 2.2.1, “b” (preexistência do direito ao ressarcimento), resta evidente que com o advento do Novo Código Civil Brasileiro, Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002, os seus arts. 186<sup>11</sup> e 927<sup>12</sup> também passaram a integrar o rol de preceitos normativos que fundamentam a pretensão ressarcitória veiculada pelo INSS nas ARAs.

## 3 PRESSUPOSTOS FÁTICOS

A ação regressiva acidentária pressupõe a concorrência das seguintes circunstâncias fáticas: um acidente do trabalho sofrido por um segurado do INSS; o implemento de alguma prestação social acidentária; e a culpa do empregador quanto ao cumprimento e à fiscalização das normas de saúde e segurança do trabalho.

A fim de facilitar a compreensão do instituto, vejamos cada um desses pressupostos de forma mais detida, cuja coexistência condiciona a procedência da pretensão ressarcitória exercida pelo INSS.

### 3.1 Acidente do trabalho

O primeiro pressuposto de uma ação regressiva acidentária é a ocorrência de um acidente do trabalho sofrido por um segurado do INSS.

#### 3.1.1 Acidente do trabalho típico

11 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.

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

Nos termos do preconizado no art. 19 da Lei nº 8.213/91, acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa<sup>13</sup>, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a perda ou redução da capacidade para o trabalho, de modo temporário ou permanente, ou então a morte do trabalhador.

Tal conceituação refere-se ao que boa parcela da doutrina nacional denomina de “acidente do trabalho típico”<sup>14</sup>.

#### 3.1.2 Acidente do trabalho atípico

Porém não são apenas os acidentes típicos que podem redundar numa ação regressiva acidentária. As doenças ocupacionais, gênero que abrange as espécies doenças profissionais (produzidas ou desencadeadas pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade) e as doenças do trabalho (adquiridas ou desencadeadas em função de condições especiais em que o trabalho é realizado), representam entidades mórbidas que, por expressa previsão normativa (art. 20 da Lei 8.213/91), se equiparam ao acidente do trabalho, de sorte que sua superveniência também pode servir de pressuposto a uma ação regressiva acidentária.

Oportuno registrar que, via de regra, para que uma determinada doença ocupacional seja considerada um acidente do trabalho, é necessário constar na relação elaborada pelo Ministério da Previdência Social (Anexo II do Decreto nº 3.048/99), conforme se extrai da parte final da redação dos incisos I e II do art. 20 da Lei de Benefícios da Previdência Social (LBPS).

Porém como toda regra essa também apresenta uma exceção, de modo que, na hipótese de a doença do trabalho resultar das condições especiais em que o trabalho é executado e com ele se relacione diretamente, o acidente do trabalho deverá ser considerado pela Previdência Social mesmo que a moléstia não esteja prevista no Anexo II do RPS (art. 20, § 2º, LBPS).

#### 3.1.3 Acidente do trabalho por equiparação

Várias são as hipóteses de acidentes do trabalho por equiparação. A primeira delas representa aqueles acidentes ou doenças ligadas ao trabalho que, apesar não serem a causa única (portanto, representando

13 Ou simplesmente pelo exercício do trabalho nos casos dos segurados especiais previstos no art. 11, VII, da Lei 8.213/91.

14 Por todos: GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa, in: *Acidentes do Trabalho: Doenças Ocupacionais e Nexos Técnico Epidemiológico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2008. p. 17.

uma concausa), contribuem para a morte do segurado, para a redução ou perda de sua capacidade para o trabalho, ou então produza uma lesão que exija atenção médica para a sua recuperação (art. 21, I, LBPS).

Em matéria de concausalidade importante consignar que não é considerada agravação ou complicação do acidente do trabalho a lesão que, resultante de acidente de outra origem, se associe ou se superponha às consequências do anterior (art. 21, § 2º, LBPS).

Porém também se equiparam a acidentes laborais os infortúnios sofridos pelo segurado no local e no horário de trabalho, como por exemplo: o ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de trabalho; a ofensa física intelectual, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada ao trabalho; o ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro ou de companheiro de trabalho; o ato de pessoa privada do uso da razão; o desabamento, a inundação, o incêndio e outros casos fortuitos ou decorrentes de força maior, bem como a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade (art. 21, II e III, LBPS).

Merece referência o fato de que, nos períodos de refeição ou descanso, ou então para a satisfação de outras necessidades fisiológicas, o empregado é considerado no exercício do trabalho, de modo que ocorrendo algum infortúnio em algum desses momentos, o acidente do trabalho por equiparação restará caracterizado (art. 21, § 1º, LBPS).

Infortúnios sofridos pelo segurado fora do local e horário de trabalho também podem ser equiparados a acidentes laborais, como por exemplo os que ocorrem: na execução de ordem ou na realização de serviço sob a autoridade da empresa; na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito; em viagem a serviço da empresa, inclusive para estudo quando financiada por esta dentro de seus planos para melhor capacitação da mão-de-obra, independentemente do meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado; ou então o acidente de trajeto (*in itinere*), que é aquele que ocorre no percurso da residência para o local de trabalho e vice-versa, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado (art. 21, IV, LBPS).

### 3.2 Prestação social acidentária

O segundo pressuposto da ação regressiva acidentária é o implemento de alguma prestação social em face de um acidente do trabalho, quer seja em sua natureza típica ou então equiparada (doenças

ocupacionais). Esse pressuposto representa o dano suportado pelo INSS, cujo ressarcimento é pleiteado por meio das ARAs.

Conforme preconiza o Procurador Federal João Ernesto Aragonés Vianna<sup>15</sup>, partindo de uma análise do art. 18 da Lei nº 8.213/91, “as prestações acidentárias dividem-se em benefícios e serviços. Os benefícios variam de acordo com o grau de lesão corporal ou perturbação funcional [...] Os serviços são habilitação e reabilitação profissional”.

No que se refere aos benefícios, a pretensão ressarcitória do INSS pode abranger as despesas com: aposentadoria por invalidez, nos casos de incapacidade total e permanente para o trabalho, bem como insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que garanta a subsistência do segurado; auxílio-doença nos casos de incapacidade temporária por mais de 15 dias; auxílio-acidente quando as lesões acarretarem redução permanente da capacidade laborativa; e pensão por morte nos casos de acidentes fatais.

Já com relação aos serviços, o ressarcimento dos gastos com reabilitação profissional também poderão ser objeto de uma ação regressiva acidentária, compreendendo fornecimento/reparação/substituição de aparelhos de prótese, órtese e instrumentos de auxílio para locomoção, ou então os custos com o transporte com o segurado vítima de acidente do trabalho, nas hipóteses em que for necessária a realização de tratamento ou exame em localidade diversa de seu domicílio.

### 3.3 Culpa do empregador quanto ao cumprimento e à fiscalização das normas de saúde e segurança do trabalho

O terceiro pressuposto da ação regressiva acidentária consiste na conduta culposa do empregador/contratante, que em matéria de acidentes de trabalho resulta do descumprimento e/ou da ausência de fiscalização das normas de saúde e segurança do trabalho, preceitos normativos que possuem fundamento constitucional no art. 7º, XXII, da CF/88, *in verbis*:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]

XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Oportuno consignar que a culpabilidade por um acidente do trabalho não decorre de condutas isoladas imputadas aos empregadores,

<sup>15</sup> VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007. p. 323.

mas sim de múltiplos fatores causais que, conjugados, desencadeiam os eventos infortunisticos.

Em que pese o art. 120 da Lei nº 8.213/91 faça referência apenas à negligência enquanto modalidade de culpa capaz de gerar o direito regressivo ao ressarcimento, referida culpabilidade deve ser interpretada em seu sentido amplo, abrangendo tanto os casos de dolo como também as demais modalidades de culpa em sentido estrito, condutas que podem se materializar em ações positivas ou negativas (omissões).

A respeito do dolo Sebastião Geraldo de Oliveira<sup>16</sup> leciona que “configura-se o comportamento doloso quando o patrão ou algum de seus prepostos, intencionalmente, atua para violar direito ou praticar o ato ilícito”.

Já com relação à culpa em sentido amplo, referido doutrinador preconiza que “no comportamento culposos, o empregador não deseja o resultado, mas adota conduta descuidada ou sem diligência, que pode provocar o acidente ou a doença ocupacional”.

Em outra passagem de sua obra, Oliveira refere que “na questão da segurança e saúde ocupacional, o empregador tem obrigação de adotar a diligência necessária para evitar os acidentes e as doenças relacionadas com o trabalho”.

Evidenciando a distinção entre tais comportamentos, Sérgio Cavalieri<sup>17</sup> dispõe que “no dolo o agente quer a ação e o resultado, ao passo que na culpa ele só quer a ação, vindo a atingir o resultado por desvio acidental de conduta decorrente de falta de cuidado”.

Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari<sup>18</sup> também defendem o caráter amplo da culpabilidade que embasa a pretensão ressarcitória do INSS em suas ARAs. Referidos autores lecionam que a existência de responsabilidade subjetiva do empregador decorre de um ato ilícito, o qual se materializa numa conduta culposa (negligência ou imprudência) quanto ao cumprimento das normas protetivas da saúde e segurança do trabalho.

Com efeito, não obstante a redação do art. 120 da Lei 8.213/91 faça referência apenas à negligência, resta evidente que a culpabilidade a ser observada nas ações regressivas acidentárias deve ser interpretada em seu caráter *lato sensu*, abrangendo

16 OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por Acidente do Trabalho ou Doença Ocupacional*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 158-160.

17 CAVALIERI, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 31.

18 CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 14. ed. São Paulo: LTr, 2012. p. 581-582.

eventuais condutas dolosas e/ou outras modalidades de culpa em sentido estrito.

#### 4 OBJETIVOS

Por pressupor a ocorrência de uma conduta culposa, um dano e o nexo causal entre ambos, a conjugação desses elementos permite concluir que a ARA possui embasamento num dever de responsabilidade civil. Com efeito, esse instituto jurídico deve oferecer o suporte dogmático para a identificação dos objetivos perseguidos pelo INSS nessas demandas ressarcitórias.

No que se refere às funções desempenhadas pela responsabilidade civil, em seu artigo intitulado “Da responsabilidade civil no novo Código”, Eugênio Facchini Neto<sup>19</sup> dispõe que a função originária e primordial de fato seria a reparação dos prejuízos (no caso de danos materiais, ou compensação, nos casos de danos extrapatrimoniais).

Todavia, ressalta que o instituto também desempenha outras duas relevantes funções, quais sejam a punitiva e a preventiva. Discorrendo acerca das múltiplas funções da responsabilidade civil, Fernando Noronha<sup>20</sup> leciona que:

As obrigações de responsabilidade civil têm essencialmente, mas não exclusivamente, uma finalidade estática, de proteção da esfera jurídica de cada pessoa, através da reparação dos danos por outrem causados, tutelando um interesse do credor que se pode chamar de *expectativa na preservação da situação atual* (ou de manutenção do *status quo*). Contudo, se essa finalidade (dita função *reparatória, ressarcitória ou indenizatória*) é a primacial, a responsabilidade civil desempenha outras importantes funções, uma *sancionatória* (ou *punitiva*) e outra preventiva (ou *dissuasora*).

Em matéria de responsabilidade civil por acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais Sebastião Geraldo de Oliveira<sup>21</sup> ratifica a pluralidade funcional do instituto, referindo que:

19 NETO, Eugênio Facchini. In: *O novo Código Civil e a Constituição*. organizado por Ingo Wolfgang Sarlet, 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

20 NORONHA, Fernando. *Direito das Obrigações: Fundamentos do Direito das Obrigações – Introdução à Responsabilidade Civil*. v. 1, São Paulo: Saraiva, 2003. p. 437.

21 OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por Acidente do Trabalho ou Doença Ocupacional*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 72-73.

Onde houver dano ou prejuízo, a responsabilidade civil é invocada para fundamentar a pretensão de ressarcimento por parte daquele que sofreu as conseqüências do infortúnio. É, por isso, instrumento de manutenção da harmonia social, na medida em que socorre o que foi lesado, utilizando-se do patrimônio do causador do dano para restauração do equilíbrio rompido. Com isso, *além de punir o desvio de conduta e amparar a vítima, serve para desestimular o violador potencial, o qual pode antever e até mensurar o peso da reposição que seu ato ou omissão poderá acarretar.* (g.n.)

Estabelecidas essas premissas, pode-se dizer que, com a propositura das ARAs, o INSS pretende alcançar três objetivos, representados pelas pretensões de natureza ressarcitória, punitiva e preventiva, as quais passarão a receber uma análise mais detida.

#### 4.1 Pretensão ressarcitória

O objetivo mais evidente da ARA, também denominado de objetivo explícito ou imediato, consiste no ressarcimento das despesas (vencidas e vincendas) relativas às prestações sociais concedidas em face dos acidentes do trabalho ocorridos por culpa dos empregadores. Acerca dessa finalidade perseguida pelo INSS, o Procurador Federal Daniel Pulino<sup>22</sup> leciona que:

a finalidade dessas ações regressivas representa, num primeiro momento, a recuperação, para os cofres públicos do seguro acidentário, daqueles recursos que passaram a ser dispendidos (sic) a partir da ocorrência dos eventos sociais acidentários, que poderiam ter sido evitados, bastando, para isso, que tivesse cumprido o dever legal de proteção ao local de trabalho.

Prossegue o referido autor dispondo que “em face do caráter público recursos administrados pelo INSS, mais do que conveniente, mostra-se mesmo necessário que sejam ressarcidas todas e quaisquer despesas havidas a partir de acidentes para os quais concorreu a inobservância, pelas empresas, de seu dever jurídico”.

Com efeito, a pretensão ressarcitória representa um objetivo explícito ou imediato, cuja relevância no cenário nacional pode ser aquilatada a partir dos expressivos gastos suportados mensalmente pela Previdência Social a título de prestações acidentárias.

<sup>22</sup> PULINO, op. cit., p. 07.

As ARAs apresentam também dois outros objetivos perseguidos pelo INSS, os quais possuem um caráter menos evidente do que o da pretensão ressarcitória, daí por que são chamados de objetivos implícitos ou mediatos. Passemos à análise de cada um deles.

#### 4.2 Pretensão punitiva

Não obstante a função punitiva seja uma característica intrínseca da responsabilidade criminal, a reparação do dano imposta ao agente infrator não representa apenas o restabelecimento do *status quo ante*, pois também possui um caráter retributivo de punição. Corroborando essa circunstância, Ana Paula Santos Machado Diniz<sup>23</sup> preconiza que:

A regra do *neminem ledere*, consoante a qual a ninguém se deve lesar, permanece íntegra ao longo dos séculos, constituindo o âmago da responsabilidade. Assume natureza eminentemente sancionadora, já que vincula o homem, induzindo-o a se abster de violar o preceito com a ameaça de mal maior do que aquele que sofreria com sua observância. A sanção objetiva, num primeiro momento, à satisfação de um interesse jurídico lesado e, de forma mediata, à recomposição do tecido social, ao restabelecimento do equilíbrio econômico-jurídico afetado pelo dano.

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

#### 4.3 Pretensão preventiva (ou dissuasora)

Ao contrário das funções reparatória e punitiva, que apresentam uma eficácia retrospectiva, pois incidem sobre fatos ocorridos no passado, a função preventiva possui uma eficácia prospectiva, pois visa a evitar o cometimento de ilícitos e, por consequência, danos que possam acontecer no futuro.

<sup>23</sup> DINIZ, Ana Paula Santos Machado. *Saúde no Trabalho: Prevenção, Dano e Reparação*, São Paulo: LTr, 2003. p. 145-146.

Acerca dessa circunstância Eugênio Facchini Neto<sup>24</sup> leciona que a função preventiva se distingue das demais (reparatória e punitiva) “por não ter em vista uma conduta passada, mas por buscar, ao contrário, dissuadir condutas futuras”.

Apesar desse caráter distintivo entre as funções da responsabilidade civil, não se deve olvidar a relação instrumental existente nessa múltipla funcionalidade, pois é por meio da punição imposta ao agente infrator, representada pelo dever de reparar o dano, que a função preventiva produzirá seus efeitos. Essa constatação encontra suporte na doutrina de Fernando Noronha<sup>25</sup>, o qual preconiza que “obrigando o lesante a reparar o dano causado, contribui-se para coibir a prática de outros atos danosos, não só pela mesma pessoa como sobretudo por quaisquer outros”.

Nesse mesmo sentido leciona Eugênio Facchini Neto, *in verbis*:

Na responsabilidade civil com função dissuasória, porém, o objetivo da prevenção geral, de dissuasão ou de orientação sobre condutas a adotar, passa a ser o escopo principal. O meio para alcançá-lo, porém, consiste na condenação do responsável à reparação/compensação de danos individuais.

No que se refere à pretensão preventivo-pedagógica das ARAs, o procurador do INSS aposentado Emerson Odilon Sandim<sup>26</sup> ressalta que o art. 120 da Lei de Benefícios não foi editado apenas com o intuito de contribuir com o ressarcimento do INSS, mas, sim, coibir a ocorrência de futuros acidentes do trabalho, pelo que visa a contribuir com a higidez física dos obreiros.

Com relação ao caráter pedagógico das ARAs, o qual objetiva contribuir para o surgimento de uma consciência preventiva por parte do setor empresarial, em seu artigo intitulado Ação Regressiva e o INSS, Sérgio Luís R. Marques<sup>27</sup> leciona que:

A ação de regresso que o INSS começará a propor visa, não só, reaver do responsável pelo infortúnio do trabalho o que efetivamente se

24 NETO, Eugênio Facchini. Da responsabilidade civil no novo Código. In: *O novo Código Civil e a Constituição*. Organizado por Ingo Wolfgang Sarlet, 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 184.

25 NORONHA, Fernando. *Direito das Obrigações: Fundamentos do Direito das Obrigações – Introdução à responsabilidade civil*. v. 1, São Paulo: Saraiva, 2003. p. 441.

26 SANDIM, Emerson Odilon. *Princípio da Unidade de Convicção e Ação Acidentária, Carga Eficaz da Sentença Trabalhista que Reconhece o Vínculo e Reflexos Previdenciários*. Duas Angustiantes Questões para o Trabalhador Brasileiro. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10511>>. Acesso em: 21 maio 2009.

27 MARQUES, Sérgio Luís R. Ação Regressiva e o INSS. In: *Revista da Previdência Social*, nº 187, 1996. p. 478.

dispendeu, mas objetiva, precipuamente, forçar as empresas a tomar as medidas profiláticas de higiene e segurança do trabalho. A fim de que a médio e curto espaço de tempo o número de acidentes de trabalho diminua. Aliás, tal meta é de interesse não só do acidentado, como de toda a sociedade, que vê estirpado de seu âmago indivíduo, muitas vezes, no limiar de sua capacidade produtiva, com prejuízos para todos.

Os expressivos números referidos na introdução deste estudo refletem o vergonhoso cenário brasileiro em matéria de acidentes do trabalho, demonstrando a urgente necessidade de serem intensificadas as políticas públicas voltadas à prevenção e proteção contra os riscos inerentes às atividades laborais, objetivos que podem ser potencializados por meio das ARAs do INSS.

Isso porque as condenações obtidas nessas ações têm servido de medida pedagógica ao setor empresarial, que se vê incentivado ao cumprimento e à fiscalização das normas de saúde e segurança do trabalho, sob pena de ter que suportar os gastos com as prestações sociais implementadas em face dos acidentes do trabalho e/ou doenças ocupacionais.

Com efeito, essas ações têm contribuído e, certamente, contribuirão ainda mais para prevenir a ocorrência dos riscos inerentes às atividades laborais, o que refletirá na redução dos alarmantes índices de acidentes de trabalho registrados em nosso país.

## 5 CONCLUSÃO

Após desenvolvido um verdadeiro voo panorâmico sobre as ARAs do INSS, com alguns “rasantes” sobre certos aspectos que têm ensejado maior controvérsia na doutrina e jurisprudência pátria, esperamos ter sido convincentes e claros no estabelecimento das seguintes conclusões pessoais acerca desse instituto jurídico:

- a) O conceito das ARAs não deve ser restrito ao seu viés ressarcitório, mas, sim, ampliado para abranger o seu principal aspecto; qual seja, o caráter de instrumento concretizador da política pública de prevenção de acidentes do trabalho;
- b) O fundamento normativo imediato das ARAs, qual seja, o art. 120 da Lei 8.213/91, não criou o direito ao ressarcimento dos gastos suportados com as prestações sociais acidentárias implementadas por culpa *lato sensu* (dolo e todas as modalidades da culpa em

sentido estrito) dos empregadores, mas, sim, impôs um dever de a Previdência Social exercer essa pretensão ressarcitória;

- c) As ARAs possuem três pressupostos fáticos cuja coexistência condiciona a procedência da pretensão ressarcitória exercida pelo INSS. São representados pela ocorrência de um acidente do trabalho com um segurado do INSS, o implemento de alguma prestação social acidentária em face do sinistro, bem como a culpa do empregador pelo acidente, culpabilidade representada pelo descumprimento e/ou ausência de fiscalização das normas de saúde e segurança do trabalho;
- d) Ao ajuizar as ARAs o INSS pretende alcançar três objetivos. O primeiro representa o ressarcimento dos gastos suportados por culpa de outrem. O segundo consiste na respectiva punição do agente infrator. O terceiro, e mais importante, almeja contribuir para a prevenção de futuros acidentes, visto que as condenações obtidas nessas ações ressarcitórias têm servido de medida pedagógica aos empregadores, os quais são incentivados ao cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho, sob pena de virem a suportar os danos advindos de suas condutas culposas.

#### REFERÊNCIAS

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 14. ed. São Paulo: LTr, 2012.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DINIZ, Ana Paula Santos Machado. *Saúde no Trabalho: Prevenção, Dano e Reparação*. São Paulo: LTr, 2003.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Acidentes do trabalho: Doenças ocupacionais e nexos técnico epidemiológico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2008.

MACIEL, Fernando. *Ação Regressiva Acidentária*. 2. ed. revista e atualizada, São Paulo: LTr, 2013.

MARQUES, Sérgio Luís R. Ação Regressiva e o INSS. In: *Revista da Previdência Social* nº 187, 1996.

MELHADO, Reginaldo. *Acidente do trabalho, guerra civil e unidade de convicção*. Disponível em: <[http://www.anamatra.org.br/downloads/competencia\\_acidente\\_trabalho\\_parecer\\_reginaldo\\_melhado.pdf](http://www.anamatra.org.br/downloads/competencia_acidente_trabalho_parecer_reginaldo_melhado.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2009.

NORONHA, Fernando. *Direito das Obrigações: Fundamentos do Direito das Obrigações – Introdução à responsabilidade civil*. v. 1, São Paulo: Saraiva, 2003.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador*. São Paulo: LTr, 1996.

\_\_\_\_\_. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2008.

PULINO, Daniel. Acidente do Trabalho: Ação Regressiva contra as empresas negligentes quanto à segurança e à higiene do trabalho. *Revista de Previdência Social* nº 182, Ano XX, jan. 1996.

SANDIM, Emerson Odilon. *Princípio da unidade de convicção e ação acidentária, carga eficaz da sentença trabalhista que reconhece o vínculo e reflexos previdenciários*. Duas angustiantes questões para o trabalhador brasileiro. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10511>>. Acesso em: 21 maio 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007.

