

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA  
SOCIAL I**

**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA**

**JULIANA TEIXEIRA ESTEVES**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D598

Direitos sociais, seguridade e previdência social I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNICURITIBA;

Coordenadores: José Ricardo Caetano Costa, Juliana Teixeira Esteves – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-363-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direitos Sociais. 3. Seguridade. 4. Previdência Social. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



# XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

## DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL I

---

### **Apresentação**

Nos 16 artigos aprovados e apresentados no GT o qual coordenamos, vislumbrou-se a preocupação dos autores com as alterações de reforma no sistema previdenciário, trazidas coincidentemente na mesma semana da abertura dos trabalhos do XXV CONPEDI – Curitiba, por meio da PEC n. 287/16. De forma mais direta ou subliminarmente, os artigos revelaram as mais diversas facetas de nossa política de proteção social, especialmente no que respeita à Previdência Social, à Saúde e à Assistência, perpassando, também, por outras temáticas tais como movimentos sociais, questões trabalhistas e outros temas. Com efeito, acredita-se que o espaço aberto pelo GT respectivo, já desdobrado em dois Grupos de Trabalho devido à grande procura, é o locus privilegiado de discussão das grandes questões que afetam, direta ou indiretamente, a Seguridade Social brasileira, mormente quando os direitos sociais são os primeiros a serem atacados quando das “crises” do capital. Vejamos um resumo de cada um deles.

No trabalho “A CUMULAÇÃO DOS ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE EM FACE DA CONVENÇÃO 155 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO”, de Rodrigo Guilherme Tomaz , Merhej Najm Neto, os autores analisam a admissibilidade da cumulação dos adicionais de insalubridade e periculosidade no sistema justralhista brasileiro, apontando as tendências jurisprudenciais, à luz da possibilidade de cumulação prevista na Convenção n 155 da OIT

No trabalho "A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PROTEÇÃO SOCIAL RURAL: DE PROGRAMA DE FEIÇÃO REDISTRIBUTIVA DO ESTADO A SOLUÇÃO PRO MISERO ADOTADA PELO PODER JUDICIÁRIO NA COMPROVAÇÃO DO LABOR RURAL, de Viviane Freitas Perdigao Lima, é analisada a previdência social rural como programa de transferência de renda, com enfoque aos julgados do STJ e a posição “in dubio pro misero” adotada.

No artigo denominado “ASPECTOS CRÍTICOS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL: O PREENCHIMENTO DE HIATOS NOS DIREITOS SOCIAIS”, de Alvaro dos Santos Maciel e Rafael Gomiero Pitta, os autores avaliam o benefício de prestação continuada da LOAS como principal

política assistencial de transferência de renda para pessoas com deficiência vulneráveis, enfocando os limites da compreensão da “deficiência” para fins de elegibilidade a este programa.

A NATUREZA JURIDICA DA FUNDAÇÃO DE PREVIDENCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO – FUNPRESP, de Carolina Simão Odisio Hissa, José Eduardo Sabo Paes, é delineada a natureza jurídica da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público – FUNPRESP, apontando pelas perspectivas e possibilidades trazidas por esta forma de previdência.

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E SEUS ASPECTOS JURÍDICOS, SOCIAIS E ECONÔMICOS, de Jonas Albert Schmidt, o autor analisa os fundamentos que conduziram às reformas da Previdência no Brasil, a partir de sucessivos processos de alteração no sistema, enfocando especialmente o modelo neoliberal e desmistificando o “déficit” no sistema, apresentando sempre como fundamento para revisão do mesmo.

No artigo “A SEGURIDADE SOCIAL E AS CONTROVERSAS SOBRE A ASSISTÊNCIA E A PREVIDÊNCIA SOCIAL”, de Caroline Schneider , Ellen Carina Mattias Sartori, as autoras analisam as três áreas que compõe a Seguridade Social, buscando demonstrar os equívocos ainda existentes pela falta de uma análise conjunta das áreas que compõe a seguridade social brasileira.

No artigo denominado “BREVE ANÁLISE SOBRE O INSTITUTO DESAPOSENTAÇÃO: DIREITO ADQUIRIDO OU FATOR AGRAVANTE DA CRISE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO?”, de Fernanda Heloisa Macedo Soares, a autora investiga o instituto da desaposentação, buscando demonstrar que, mesmo tendo o STF julgado em sentido contrário, ainda se trata de um direito do trabalhador pelas contribuições vertidas após sua aposentadoria.

No benefício denominado “DO AUXILIO ACIDENTE – ANÁLISE CRÍTICA DO BENEFÍCIO” de Bruno Valverde Chahaira, Maria Priscila Soares Berro, os autores analisam o benefício do auxílio-acidente, implantado no Brasil em 1976 através da Lei 6367 como auxílio-suplementar, verificando sofreu várias as alterações sofridas neste benefício, apontando as controvérsias existentes em torno deste. Verificam, também, a possibilidade de cumulação com outros benefícios e sua revisão do percentual, abordando a necessidade da reabilitação profissional para a concessão do benefício.

No artigo denominado “LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE DIANTE DOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DO POSSÍVEL E DO MÍNIMO EXISTENCIAL”, de Mayara Ferrari Longuini , Rafael Junqueira Buralli, os autores investigam as políticas públicas sociais para prestação de serviços na área da saúde e os recursos materiais e financeiros, trazendo a discussão acerca dos recursos materiais limitados de que o Estado dispõe, em face do atendimento às infinitas demandas sociais que tem de suprir.

No artigo denominado “NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS E SEU IMPACTO SOBRE A COMPREENSÃO DA LIBERDADE ASSOCIATIVA”, de Juliana Teixeira Esteves , Everaldo Gaspar Lopes De Andrade, é enfocada a liberdade sindical como direito fundamental com grande riqueza de complexidade, em razão do protagonismo na luta pela cidadania e da impregnação política das restrições ao seu exercício, apresentando a definição dos novos movimentos sociais e seu impacto sobre a compreensão da liberdade associativa.

No artigo “O AUXÍLIO-RECLUSÃO E SUA RELAÇÃO COM O PRINCÍPIO DA IGUALDADE”, apresentado por Rubiane Galiotto , Patricia Noll, as autoras analisam a relação existente entre a concessão do auxílio-reclusão e a aplicação do princípio da igualdade, verificando os critérios trazidos pela Emenda Constitucional nº 20/1998, tendo em vista que esta previu o requisito baixa-renda para a concessão do auxílio-reclusão.

No artigo denominado “O BENEFÍCIO DE AMPARO ASSISTENCIAL AO IDOSO E A PESSOA COM DEFICIÊNCIA (LOAS) E A VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AOS PRECEDENTES DO STF”, de Karla Kariny Knihns, a autora analisa o benefício de amparo assistencial da LOAS, apontando pela a necessidade de adequação dos critérios de renda e deficiência ao idoso que comprove a necessidade deste benefício, à luz dos precedentes do STF. Evocam a necessidade de o INSS também se adequar a estes critérios.

No artigo denominado “O DIREITO FUNDAMENTAL DE ENVELHECER COM DIGNIDADE”, de Leticia Maria de Oliveira Borges , Camila Rabelo de Matos Silva Arruda, as autoras avaliam o aumento do número de aposentados no Brasil, buscando analisar como a sociedade vem tratando a questão do envelhecimento e a relação com a Seguridade Social.

No artigo denominado “O PAPEL DO PROCURADOR FEDERAL NAS AÇÕES REGRESSIVAS DECORRENTES DE ACIDENTE DO TRABALHO: CONTRIBUTO AO ESTADO DE DIREITO MATERIAL ABERTO A UMA PLURALIDADE DE CONCRETIZAÇÕES”, de Roberta Terezinha Uvo Bodnar , Geralda Magella de Faria

Rossetto, as autoras analisam a atuação do Procurador Federal nas ações regressivas acidentárias, verificando a importância da atuação do Procurador Federal, como a prevenção dos acidentes de trabalho, estudando os pressupostos, competência, provas, pedidos, inclusive possibilidade de acordo, entre outros relacionados à ação regressiva acidentária.

No artigo “OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS E O ESTADO PÓS-NEOLIBERAL”, de Renata Albuquerque Lima , Ysmênia de Aguiar Pontes, as autoras investigam os Estado Liberal e Neoliberal, indagando sobre a possibilidade de manutenção dos Direitos Fundamentais Sociais trabalhistas nesta nova configuração que se apresenta, especialmente em face dos Direitos Fundamentais e dos Direitos Sociais enquanto partícipes daqueles.

No artigo denominado “A PERÍCIA MÉDICA PREVIDENCIÁRIA COMO LIMITADORA DE DIRETOS SOCIAIS: A NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE UM MODELO PERICIAL COMPLEXO”, de Paulo Roberto Álvaro Grafulha Júnior , José Ricardo Caetano Costa, os autores avaliam o sistema pericial realizado no âmbito das políticas públicas de seguridade, especialmente nas de feição previdenciária, apontando pelos limites da pericia médica tradicional, em busca da construção de um método pericial complexo ou biopsicossocial.

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa - FURG

Prof. Dr. Juliana Teixeira Esteves - UFPE

**O PAPEL DO PROCURADOR FEDERAL NAS AÇÕES REGRESSIVAS  
DECORRENTES DE ACIDENTE DO TRABALHO: CONTRIBUTO AO ESTADO  
DE DIREITO MATERIAL ABERTO A UMA PLURALIDADE DE  
CONCRETIZAÇÕES**

**THE ROLE OF THE FEDERAL ATTORNEY IN ACTIONS REGRESSIVE ARISING  
OUT OF WORK ACCIDENT: CONTRIBUTION TO THE MATERIAL OF LAW  
OPEN TO A PLURALITY OF ACHIEVEMENTS**

**Roberta Terezinha Uvo Bodnar <sup>1</sup>  
Geralda Magella de Faria Rossetto <sup>2</sup>**

**Resumo**

O presente estudo analisa a atuação do Procurador Federal nas ações regressivas acidentárias. Inicialmente versa sobre a representação do INSS por intermédio do Procurador Federal, o qual ajuizará além das ações regressivas acidentárias, as decorrentes de acidente de trânsito e das chamadas “ações regressivas Maria da Penha”. No segundo item, trata sobre a responsabilidade do empregador nos acidentes do trabalho, detalhando todos os fundamentos legais. No último item, analisa a importância da atuação do Procurador Federal, como a prevenção dos acidentes de trabalho, estudando os pressupostos, competência, provas, pedidos, inclusive possibilidade de acordo, entre outros relacionados à ação regressiva acidentária.

**Palavras-chave:** Procurador federal, Inss, Acidente de trabalho, Responsabilidade do empregador, Ação regressiva

**Abstract/Resumen/Résumé**

This study analyzes the performance of the Federal Attorney in “acidentárias” regressive actions. Initially deals with the representation of the INSS through the Federal Attorney, who assesses beyond “acidentárias” regressive actions, arising out of traffic accidents and so-called “regressive actions Maria da Penha”. The second item is on the employer's liability in accidents at work, detailing all legal grounds. On the last item, analyzes the importance of the role of the Federal Attorney, as the prevention of accidents at work, studying the conditions, competence, evidence requests, including possibility of agreement, among others related to “acidentária” regressive action.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Federal attorney, Inss, Accident at work, Responsibility of the employer, Regressive action

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela UFSC; Professora da Especialização em Direito Previdenciário da UNIVALI, Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa Direito e Fraternidade/CCJ/UFSC e Procuradora Federal. roberta\_uvo\_sc@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela UNISINOS. Professora licenciada. Especialista em Processo Civil, Fundamentos da Educação, Cuidar do Ser/UNIPAZ. Procuradora Federal na UFSC/AGU. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa Direito e Fraternidade/CCJ/UFSC. geraldamagella@gmail.com



## INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa a atuação do Procurador Federal nas ações regressivas de cunho acidentário, na esfera da Procuradoria-Geral Federal com a finalidade de obter a cessação e o ressarcimento das despesas do INSS com prestações sociais, concedidas e mantidas em decorrência de acidentes do trabalho, portanto que tenham gerado a concessão de benefício acidentário, concedido e mantido na esfera do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), onde houve culpa e/ou dolo (negligência, imprudência e/ou imperícia) dos empregadores, destacando uma postura mais proativa na defesa dos interesses imediatos da Autarquia Previdenciária e mediatos de toda a sociedade.

Com tal mister, no cenário do Estado Social e Democrático de Direito<sup>1</sup>, pretende-se dar destaque ao Estado de Direito material, com vistas a dar suporte – financeiro, fático e pedagógico - inclusive a uma pluralidade de concretizações, voltadas à garantia dos direitos fundamentais do cidadão, no caso, especificamente, os direitos sociais, oportunizados estes em decorrência da atuação do procurador federal no desempenho de suas atribuições e que servem por prestar à formação do Estado de Direito material, aberto, facilitador e concretizador.

Esclareça-se que não é tarefa deste a análise das ações regressivas decorrentes de acidente de trânsito – a não ser que caracterizada como acidente de trabalho, ainda que de trajeto – posto que, neste caso, estariam as mesmas automaticamente incluídas neste, e, nem tão pouco, as chamadas “ações regressivas Maria da Penha”. Portanto, este estudo tem como tarefa precípua examinar o papel do Procurador Federal frente a sua atuação decorrente das ações regressivas acidentárias.

Este tipo de ação tem previsão constitucional inserida no art. 7º., XXVIII da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988), a qual dispõe: “*São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição*

---

<sup>1</sup> Na acepção de Jorge Reis Novais, o Estado de Direito de nossa época é, por definição, social e democrático, pelo que, em rigor, seria desnecessária, por pleonástica, a referida adjectivação. Todavia a sua utilidade reside na transparência com que elucida as dimensões essenciais de uma compreensão actualizada do velho ideal de limitação jurídica do Estado com vista à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos (2006, p. 210).

<sup>2</sup> O art.120 da Lei nº 8.213/1991, estabelece que “nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis”.

*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".*

A ação regressiva acidentária, ainda que prevista constitucionalmente conforme suso indicado, porém, verdadeiramente, surgiu no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 8.213, de 24 de 07 de 1991 (LBPS), que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, “contando” uma nova história jurídica: o INSS passou a ocupar também a posição de autor, o que, até então, seria improvável consoante previsto no art. 120<sup>2</sup> da lei em questão. Anteriormente a LBPS, na esfera previdenciária, a possibilidade de ajuizar uma ação indenizatória encontrava-se amparada pelo Código Civil, de 1916, com base no fundamento da responsabilidade civil, o que, com o “novo” paradigma introduzido pela LBPS, passou a deter quatro outras finalidades - ressarcimento, punição, natureza pedagógica e, também, em sua decorrência, a importância destacada da atuação do Procurador Federal: diretamente na arrecadação e cobrança dos valores dispendidos; indiretamente, mas não em menor destaque, a proteção, promoção e defesa dos direitos sociais previdenciários.

A importância do tema se dá em razão da necessidade do Procurador Federal ajuizar demandas com o fito de ressarcir os cofres públicos devido ao pagamento de benefícios acidentários concedidos em razão de culpa ou dolo do empregador.

De acordo com a Cartilha de Atuação nas Ações Regressivas Previdenciárias<sup>3</sup>, publicada em 2014, baseada no Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS, o INSS gastou, em setembro de 2013, o equivalente a R\$ 733.638.248,00 (setecentos e trinta e três milhões, seiscentos e trinta e oito mil e duzentos e quarenta e oito reais) com benefícios de natureza acidentária e, paulatinamente, as recomendações a despeito da ação, passaram da condição de atuação estratégica e proativa, à qualidade de prioritária, sendo que, no dia 28 de abril, dia mundial dedicado à “segurança e saúde no trabalho”, há um “chamado” interno que culmina com o ajuizamento de tais ações, com destaque para a matéria junto à comunidade jurídica e os meios sociais.

Este número aumentou consideravelmente nos anos que se seguiram e há projetos para seu incremento de forma a deter números mais realísticos e proporcionais ao número de

---

<sup>2</sup> O art.120 da Lei nº 8.213/1991, estabelece que “nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis”.

<sup>3</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. Grupo de Trabalho Ações Regressivas Acidentárias – GT Regressivas. Cartilha de Atuação nas Ações Regressivas Previdenciárias. 2014. Disponível em: <[www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AGU\\_cartilhaacoesregressivasprevidenciarias2014.pdf](http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AGU_cartilhaacoesregressivasprevidenciarias2014.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

concessões de benefícios decorrentes de acidentes do trabalho. Para tanto, não bastará dobrar, até o ano de 2017, o número de processos de cobrança à Justiça, mas há nessa meta um passo significativo no sentido de priorizar os casos coletivos, em que o INSS busca ressarcimento pelos benefícios pagos a centenas de empregados de um mesmo empregador.

Além do caráter indenizatório, almeja-se com o ajuizamento das ações regressivas acidentárias a prevenção do acidente de trabalho, pois com o crescente número de ajuizamento dessas demandas – que segundo o Tribunal Superior do Trabalho<sup>4</sup> de 1991 a 2007 era uma média de 14 por ano, enquanto no período de 2008 a 2010 foram ajuizadas 1.021 ações regressivas acidentárias, com margem de procedência de 92% –, houve uma diminuição no número de acidentes de trabalho, respeitando-se, dessa forma, uma das mais importantes incumbências do Estado Democrático de Direito, qual seja, proteger, promover e defender os direitos sociais, com vistas à não violação da dignidade da pessoa humana.

Analisa-se, também, a atuação do Procurador Federal na (re)apresentação em prol do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), bem como a responsabilidade do empregador nos casos de acidente do trabalho, com base nas decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

## **1 DA (RE)APRESENTAÇÃO DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL POR INTERMÉDIO DO PROCURADOR FEDERAL**

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Autarquia Pública Federal, é representado judicialmente e extrajudicialmente pela Procuradoria-Geral Federal, esta que por sua vez integra a Advocacia-Geral da União (AGU). Assim, como o INSS deve figurar no polo ativo da ação regressiva, a sua (re)apresentação legal, em juízo e fora dele, se dá por intermédio do protagonista membro da Procuradoria-Geral Federal, qual seja o Procurador Federal.

A Advocacia-Geral da União é conceituada no artigo 131 da Constituição Federal, como instituição que, diretamente ou por meio de órgão vinculado, representa a União, judicialmente ou extrajudicialmente, prestando ao Poder Executivo, inclusive, as atividades de consultoria e assessoramento.

---

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/regressivas-2>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

Em sua atuação consultiva cumpre a Advocacia-Geral da União o assessoramento e orientação dos dirigentes do Poder Executivo Federal, de suas autarquias e fundações públicas. Enquanto, em sua atuação contenciosa, cabe a representação judicial e extrajudicial da União, além de suas autarquias e fundações públicas.

A Procuradoria-Geral Federal foi criada pela Lei n. 10.480, de 2 de julho de 2002, tem como titular o Procurador-Geral Federal, o qual é nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Advogado-Geral da União.

Como integrante da Advocacia-Geral da União compete à Procuradoria-Geral Federal exercer a (re)representação judicial, extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídico de 159 autarquias e fundações públicas federais<sup>5</sup>. Além disso, cabe a Procuradoria-Geral Federal apurar a liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

Nos termos expressos na página oficial da AGU, a missão da Procuradoria-Geral Federal é:

DEFENDER AS POLÍTICAS E O INTERESSE PÚBLICOS, POR INTERMÉDIO DA ORIENTAÇÃO JURÍDICA E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS, OBSERVADOS OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.

Dessa forma, representando judicialmente o INSS, a Procuradoria-Geral Federal, com o advento de sua Portaria n. 1.309/2008, avocou a atribuição do acompanhamento das ações regressivas, classificando-as como prioritárias e prevendo a criação de grupos de estudo específico, o que foi devidamente cumprido, pois foi criado o Grupo de Trabalho específico para Ações Regressivas Acidentárias (GT Regressivas). Posteriormente, conforme as Portarias nº 03/08 da CGCOB e nº 14/2010 da PGF, as ações regressivas passaram a deter caráter prioritário, posição que persiste até o momento atual.

Além desses, menciona-se a criação do Núcleo de Estudos de Ações Regressivas Previdenciárias (NEARP), pela Portaria Conjunta PGF/PFE-INSS n. 16, de 18 de janeiro de 2013, com a função de realizar estudos estatísticos, desenvolver teses e rotinas, monitorar acordos de cooperação técnica e acompanhar resultados sobre o tema.

As primeiras ações regressivas apresentadas foram decorrentes de acidente de trabalho contra empresas, as quais descumpriram as normas padrão de saúde, segurança e

---

<sup>5</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. Dispõe sobre a oitava revisão do Anexo da Portaria PGF nº 530, de 13 de julho de 2007, para incluir as entidades que especifica. Portaria n. 548, de 05 de dezembro de 2013. Disponível em: <[www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/160682](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/160682)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

higiene do trabalho e que levaram ao pagamento de benefícios a empregados ou pensão por morte aos familiares da vítima instituidora.

Também são ajuizadas ações regressivas em casos de crimes de trânsito (primeira ajuizada em 03.11.2011)<sup>6</sup> e ações regressivas em casos de violência dolosa contra a mulher, que resultarem lesão corporal, morte ou perturbação funcional, chamadas de ação regressiva "Maria da Penha"<sup>7</sup>.

Portanto, a propositura da ação regressiva é de atribuição do Procurador Federal, o qual se utilizará de diversos meios para reunir o conjunto probatório, conforme se verá, com o fito de comprovar a culpa ou dolo do empregador no acidente do trabalho, passando no próximo item a analisar esta responsabilização do empregador, afinal, no presente estudo, será tratado especificamente das ações regressivas acidentárias.

## **2 DA RESPONSABILIZAÇÃO DO EMPREGADOR NOS ACIDENTES DO TRABALHO QUANDO GERA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DE CUNHO ACIDENTÁRIO**

Ao conceder o benefício acidentário, mantido na esfera do RGPS, este decorrente de acidente do trabalho (típico, de trajeto, devido à doença profissional ou à doença do trabalho), seja auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez com ou sem o adicional de 25%, ou pensão por morte, as despesas decorrentes desta concessão geram ao INSS o direito de regresso, tendo por base a responsabilidade subjetiva contra aquele que deu causa.

O fundamento legal determinando que o empregador tem o dever de indenizar a Previdência Social, encontra-se nos artigos 19, § 1º, e 120 da Lei n. 8.213/1991:

**Art. 19.** Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

**§ 1º** A empresa é responsável pela adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e segurança da saúde do trabalhador.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. AGU e INSS protocolam em Brasília 1ª Ação Regressiva contra causador de acidente de trânsito que gerou indenização da Previdência Social. Disponível em: <[www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/169794](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/169794)>. Acesso em 13 jun. 2014.

<sup>7</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. Proferida a primeira sentença da ação regressiva "Maria da Penha". Disponível em: <[www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/229302](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/229302)>. Acesso em 13 jun. 2014.

[...]

**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.

Logo, os artigos supramencionados determinam a propositura de ação regressiva contra o empregador, responsável pela proteção e segurança da saúde do trabalhador, nos casos em que envolvam acidente do trabalho, desde que haja dolo ou negligência quanto a sua responsabilidade, ou seja, quanto às normas de segurança e higiene do trabalho.

Nesse sentido, transcreve-se a seguinte decisão, reiterada, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

ADMINISTRATIVO. ACIDENTE DE TRABALHO. NORMAS DE SEGURANÇA. NEGLIGÊNCIA DA EMPREGADORA. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO REGRESSIVA DE INDENIZAÇÃO. POSSIBILIDADE. 1. Demonstrada a negligência da empregadora quanto à adoção e fiscalização das medidas de segurança do trabalhador, tem o INSS direito à ação regressiva prevista no art. 120 da Lei nº 8.213/91. 2. É dever de a empresa fiscalizar o cumprimento das determinações e procedimentos de segurança, não lhe sendo dado eximir-se da responsabilidade pelas consequências quando tais normas não são cumpridas, ou o são de forma inadequada.<sup>8</sup>

Registre-se que, segundo a Cartilha de Atuação nas Ações Regressivas Previdenciárias<sup>9</sup>, o setor que lidera o maior número de acidentes é o de Comércio e Reparação de Veículos Automotores (95.659 acidentes), seguido, no ano de 2012, pelo setor de Saúde e Serviços Sociais (66.302 acidentes) e, restando em terceiro, neste lamentável ranking, o setor da construção civil, o qual, preocupantemente, apresentou um considerável aumento, passando de 60.415 em 2011, para 62.874 em 2012.

O artigo 121 da Lei em estudo dispõe que o pagamento das prestações por acidente do trabalho pela Previdência Social não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de outrem.

Ademais, no espectro Constitucional, a segurança no ambiente do trabalho é direito fundamental do trabalhador e de todo ser humano, que impõe deveres de concretização ao Estado e aos agentes econômicos:

---

<sup>8</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível n. 5002735-17.2011.404.7103, da Terceira Turma, Relator: Fernando Quadros da Silva. Porto Alegre, 12 de junho de 2014. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 18 jun. 2014.

<sup>9</sup> BRASIL. op. cit., p. .

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

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

[...]

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

Depreende-se do artigo 196 da Constituição Federal, que a saúde é direito de todos e dever do Estado, devendo este ainda adotar medidas que objetivam a redução de risco de doença e outros agravos. Também, do artigo 197 da Constituição Cidadã, constata-se que são de relevância pública as ações e serviços de saúde cabendo a sua execução ser realizada também por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Deve-se atentar ao fato de que apenas o acidente do trabalho e concessão de um benefício previdenciário acidentário não autoriza, por si só, a propositura da ação regressiva, afinal, conforme expresso na Cartilha de Atuação nas Ações Regressivas Previdenciárias<sup>10</sup>:

É necessário que a pretensão de ressarcimento esteja fundada em elementos que demonstrem a culpa da empresa quanto ao cumprimento e à fiscalização das normas de segurança e saúde do trabalho, indicadas para a proteção individual e coletiva dos trabalhadores.

Com o intuito de sanar a discussão doutrina sobre o cabimento das ações regressivas acidentárias, cumpre transcrever as conclusões de PASSOS<sup>11</sup>, exaradas em sua monografia apresentada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul:

[...] apesar da discussão doutrinária acerca da possibilidade do cabimento das ações regressivas acidentárias, os Tribunais Federais, bem como o Supremo Tribunal Federal tem entendido como possível o direito de regresso nos casos em que os empregadores não observam ou não cumprem a obrigação imposta a eles em matéria de segurança e medicina do trabalho.

Para tanto, descumprindo o que determina todos os textos legais referidos, sendo constatada a culpa ou dolo do empregador, seja por meio da ausência de equipamentos de segurança, seja pela falta de treinamento ou habilitação do trabalhador, seja pela ausência de manutenção dos locais de trabalho, maquinários entre outros, e ocorrendo o acidente do

---

<sup>10</sup> BRASIL. op. cit., 2014, p. 12.

<sup>11</sup> PASSOS, Luciana Reischl dos. As ações regressivas acidentárias. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.76p. (Monografia, graduação em Direito), p. 75.

trabalho, que por sua vez gerou a concessão do benefício previdenciário acidentário, deverá o empregador figurar no polo passivo da demanda regressiva subscrita pelo Procurador Federal.

### **3 A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO PROCURADOR FEDERAL NAS AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS: O ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO ESTADO DE DIREITO MATERIAL**

A ordem constitucional decorre de três categorias, a saber: a segurança jurídica decorrente da proteção dos direitos fundamentais, a obrigação social de configuração da sociedade por parte do Estado e a autodeterminação democrática<sup>12</sup>. O estudo de cada um destes “modelos” exigem a presença de um Estado Direito fortalecido, autônomo e garantidor-entregador de direitos, mais do que uma tarefa de controle judicial, a vinculação jurídica deve ser real e ocorrer sem grandes sacrifícios de seus possíveis titulares.

É exatamente estas aptidões – “proteção dos direitos fundamentais, a obrigação social de configuração da sociedade por parte do Estado e a autodeterminação democrática” de que nos socorre Novais, que dão sustentação ao Estado Social e Democrático, o qual, por sua vez, formatam o Estado de Direito. Aliás, na lição de Jorge Reis Novais, o Estado de Direito dos dias atuais é, por definição, social e democrático, desmerecendo, no rigor da gramática, a referida adjetivação. Porém, conforme ele mesmo esclarece, “a sua utilidade reside na transparência com que elucida as dimensões essenciais de uma compreensão atualizada do velho ideal de limitação jurídica do Estado com vista à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos”<sup>13</sup>.

Com tal mister, no cenário do Estado Social e Democrático de Direito, na proposição do presente estudo, pretende-se dar destaque ao Estado de Direito material, com vistas a dar suporte – financeiro, fático e pedagógico - a uma pluralidade de concretizações, voltadas à garantia dos direitos fundamentais do cidadão, no caso, especificamente, os direitos sociais, oportunizados estes em decorrência da atuação do procurador federal no desempenho de suas atribuições. Na verdade, por meio das ações regressivas, o Estado social e democrático de Direito, comporta as bases necessárias ao Estado de Direito material aberto à pluralidade de concretizações. Referidas concretizações nada mais são do que a manutenção dos próprios

---

<sup>12</sup> NOVAIS, Jorge Reis. Contributo para uma Teoria do Estado de Direito. Coimbra, Almedina, 2006, p. 210.

<sup>13</sup> Idem, ob. Citada.

benefícios previstos na esfera do RGPS, dos quais as ações regressivas é meio de facilitação – promoção, proteção e defesa de tais direitos.

Notadamente, na dimensão do dever estatal de promover os direitos fundamentais, entendidos aqui com a perspectiva de direitos sociais, tem-se que:

O Estado deixa de ser visto como agente neutro, separado da sociedade civil, que apenas respeita e garante a segurança das livres trocas individuais e do livre encontro de autonomias individuais, para passar a ser visto como Estado social<sup>14</sup>.

Os direitos previdenciários, e o dever de concessão de tais direitos são típicas formulações que podem ser ditas pertencentes aos direitos fundamentais, ditos sociais, cujos sujeitos são todos os componentes da sociedade, e cuja entrega, requer um mínimo de disposição do Estado de Direito na medida em que pertencentes aos direitos fundamentais de cunho sociais.

Para efeitos de sistematização do presente estudo faz-se importante entender que as ações regressivas, base do presente estudo, detém como fundamento último a proteção, promoção e defesa de tais direitos, justamente por isto que, a entrega desses direitos, dependem da presença de um “estado” garantidor, de onde decorre que os benefícios previstos na esfera do RGPS, se concedidos sem o devido e adequado controle, podem fazer com que o estado garantidor se revele um estado facilitador ausente. Por isto mesmo, a chancela de tais benefícios, demandam a presença de um definido esquema, dentre os quais as ações regressivas guardam especial destaque.

Assim, a catalogação dos benefícios previdenciários, demandam a presença de benefícios acidentários. Uns e outros não podem ser confundidos. Convém ser dito que os benefícios em tela podem ser ditos de dimensão previdenciária, largo senso. Mas convém estrutura mais específica, voltada à respectiva instrumentalização. Bem por isto, a ações regressivas, ditas previdenciárias é gênero, dentre as quais, as ações regressivas de cunho acidentário é espécie. É competência do Procurador Federal a sua interposição em juízo, sendo esta decorrente de sua atuação, vinculado que está à atribuição da Procuradoria Geral Federal, nos termos do artigo 2º da Portaria Conjunta PGF/PFE-INSS n. 06/2013, é “a ação que tenha por objeto o ressarcimento ao INSS de despesas previdenciárias determinadas pela

---

<sup>14</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*. Coimbra, Wolters Kluwer Portugal e Coimbra Editora, 2010, p. 261.

ocorrência de atos ilícitos.”<sup>15</sup>, decorrente de culpa e/ou dolo (negligência, imprudência e/ou imperícia) dos empregadores, com a finalidade de obter a cessação e o ressarcimento das despesas do INSS com prestações sociais, concedidas e mantidas em decorrência de acidentes do trabalho, que culminaram com a concessão e, em sua decorrência, a manutenção de benefício acidentário na esfera do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), onde são destacados, enquanto de fundamental importância, a atuação do Procurador Federal na promoção, proteção e defesa dos interesses imediatos da Autarquia Previdenciária e mediatos de toda a sociedade.

Assim, considerando que o INSS possui o dever de ajuizar as ações regressivas, nos casos em que envolva a concessão de benefício acidentário, gerado em razão de culpa ou dolo do empregador, caberá ao Procurador Federal representar esta Autarquia Previdenciária, bem como analisar o caso por meio do instrumento que ora segue estudado.

As ações regressivas acidentárias se encontram muito bem noticiadas na página oficial do Tribunal Superior do Trabalho, inclusive mencionando o dever do INSS em tal ajuizamento, senão vejamos:

Note-se, portanto, que a determinação legal volta-se para acidentes típicos ou atípicos de trabalho e doenças ocupacionais, não se tratando de mera faculdade do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, mas sim um dever de postular a tutela jurídica para obter ressarcimento dos gastos com as prestações sociais acidentárias, constituindo-se em relevante instrumento de concretização de política pública de prevenção de acidentes de trabalho<sup>16</sup>.

De acordo com a recente Reunião entre Brasil e Alemanha, que discutiu o tema em estudo, especialmente o impacto dos acidentes do trabalho para a Previdência, verifica-se a importância da atuação do Procurador Federal, por intermédio das ações regressivas, tanto de cunho financeiro, quanto refletindo na diminuição dos acidentes do trabalho:

Entre as repercussões sociais, está o fato de o Brasil ser o quarto colocado mundial em acidentes de trabalho fatais, atrás apenas de China, Índia e Indonésia. Só em 2012, foram mais de 700 mil acidentes. Quase 3.000 trabalhadores vieram a falecer, e aproximadamente 15 mil ficaram permanentemente incapacitados. As repercussões jurídicas alcançam as esferas trabalhista, cível, administrativa, tributária, previdenciárias e, inclusive, penal.

[...]

---

<sup>15</sup> BRASIL. Dispõe sobre ações regressivas previdenciárias. Portaria Conjunta PGF/INSS n. 06, de 18 de janeiro de 2013. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/64/INSS-PGF/2013/6.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

<sup>16</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Gestores Nacionais e Equipe Executiva do Programa Trabalho Seguro. Ações Regressivas. Disponível em: <[www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/regressivas-2](http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/regressivas-2)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

A previsão é que as 3.181 ações regressivas proposta pelo INSS que estão em andamento na Justiça retornem 250 milhões de dólares ao patrimônio público. As ações concluídas até o final de 2013 já levaram à arrecadação de 2,4 milhões de dólares. É meta para 2014 a investigação de pelo menos 90% dos acidentes de trabalho fatais.

A redução nos acidentes de trabalho de 6,7%, entre 2008 (quando as ações regressivas foram intensificadas) e o ano passado (2013, quando foram registrados 705 mil acidentes de trabalho) leva a concluir pela eficácia preventiva das ações regressivas<sup>17</sup>.

Com essas informações, conclui-se que além de zelar pela integridade econômica do fundo social, objetiva-se com a ação regressiva gerar incentivos para que as empresas cumpram com as normas de segurança e de higiene do trabalho, respeitando especialmente a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal) e cumprindo a tarefa imposta ao Estado: preservar a dignidade existente.

Quanto à dignidade da pessoa humana, cumpre lembrar os ensinamentos de PEREZ LUÑO, ao mencionar que este princípio implica também, em um sentido positivo, qual seja, o pleno desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo<sup>18</sup>. Ainda, referente a esta dimensão positiva, explica SARLET, que:

A tarefa (prestação) imposta ao Estado, a dignidade da pessoa reclama que este guie as suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente, quanto objetivando a promoção da dignidade, especialmente criando condições que possibilitem o pleno exercício e fruição da dignidade [...]<sup>19</sup>

Portanto, destacada uma das principais importâncias da atuação do Procurador Federal no ajuizamento destas demandas, resta analisar os aspectos processuais, especialmente o que vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

A competência para processar e julgar as ações regressivas acidentárias é da Justiça Federal da Subseção do foro do domicílio do réu, conforme o artigo 109, inciso I, da Constituição Federal.

---

<sup>17</sup> BRASIL. Ministério da Previdência Social. Ações Regressivas: Reunião entre Brasil e Alemanha discute impacto dos acidentes para a Previdência. Disponível em: <[www.previdencia.gov.br/noticias/acoes-regressivas-reuniao-entre-brasil-e-alemanha-discute-impacto-dos-acidentes-para-a-previdencia/](http://www.previdencia.gov.br/noticias/acoes-regressivas-reuniao-entre-brasil-e-alemanha-discute-impacto-dos-acidentes-para-a-previdencia/)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

<sup>18</sup> PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995. p. 318.

<sup>19</sup> SARLET. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais: na Constituição Federal de 1988. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 47-48.

Nesse sentido, transcreve-se a seguinte decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

AÇÃO REGRESSIVA. ACIDENTE DE TRABALHO. EC 45/04. COMPETÊNCIA JUSTIÇA FEDERAL. Tratando-se de ação de regresso de indenização, a competência para processar e julgar a causa continua sendo da Justiça Federal, ainda que a causa primária da concessão do benefício previdenciário por acidente de trabalho, cuja concessão originou a ação de regresso, seja mesmo uma relação empregatícia<sup>20</sup>.

Por outro lado, ressalte-se que há entendimento doutrinário de que a competência para o processamento e o julgamento das ações regressivas acidentárias é da Justiça do Trabalho. Eis as explicações de MACIEL:

A partir da conjugação das premissas estabelecidas nos tópicos anteriores, quais sejam, o fato de que a definição da competência não deve resultar apenas do pedido, mas também e, principalmente, da causa de pedir da ação; a circunstância de que a ação regressiva acidentária do INSS representa uma lide de natureza complexa, cuja causa de pedir pressupõe um juízo cognitivo sobre matérias afetas essencialmente à Justiça do Trabalho; a observância do princípio da unidade de convicção, que impõe que duas ações embasadas nos mesmos pressupostos fáticos sejam julgadas pela mesma Justiça; bem como o atual entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, inclusive sumulado (Súmula 736), acerca da competência para o julgamento das ações de indenização decorrentes do descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho, compartilhamos do entendimento daqueles que defendem a competência da Justiça do Trabalho para o julgamento das ações regressivas acidentárias do INSS<sup>21</sup>.

No entanto, o mesmo autor conclui que o entendimento majoritário é que as ações regressivas acidentárias são de competência da Justiça Federal, destacando a decisão do Conflito de Competência n. 59.970, do Superior Tribunal de Justiça e mencionando que este entendimento “vem sendo seguido majoritariamente pela jurisprudência pátria.”<sup>22</sup>.

Assim, no presente momento, a competência para processamento e julgamento das ações regressivas acidentárias é da Justiça Federal, segundo o entendimento majoritário dos Tribunais Pátrios.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Processo n. 2006.04.000125560. Porto Alegre, 26 de junho de 2006. Disponível em: <[www.trf4.jus.br](http://www.trf4.jus.br)>. Acesso em: 18 jun. 2014.

<sup>21</sup> MACIEL, Fernando. Competência da Justiça do Trabalho para o julgamento das ações regressivas acidentárias do INSS. In: Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. Rio de Janeiro: TRT 1ª Região, n. 1. Disponível em: <[www.trt1.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=684b1b5f-ef71-433f-951f-4724be726c7e&groupId=10157](http://www.trt1.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=684b1b5f-ef71-433f-951f-4724be726c7e&groupId=10157)>. Acesso em: 13 jun. 2014. p. 78.

<sup>22</sup> Ibid., p. 78.

Para instruir a ação regressiva acidentária, o Procurador Federal utilizará do instrumento chamado Procedimento Interno Preparatório (PIP), no qual compilará os elementos probatórios, como a juntada de laudos emitidos pela fiscalização trabalhista, boletins de ocorrências policiais, inquéritos policiais, processos judiciais trabalhistas, fotografias, croquis, entre outros.

Alerte-se, nos termos decididos pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que deve ser comprovada a conduta negligente por parte da empresa, ao contrário serão improcedentes os pedidos<sup>23</sup>.

Com relação às provas, os processos judiciais trabalhistas merecem especial atenção, pois, nos termos já decididos pelo Tribunal Regional da 4ª Região, o pleito de regresso será suspenso, sob o manto do artigo 265, inciso IV, do Código de Processo Civil:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AGRAVO LEGAL. AÇÃO REGRESSIVA ACIDENTÁRIA. SUSPENSÃO DO PROCESSO. DECISÃO MANTIDA. 1. A situação dos autos encontra amparo legal na alínea 'a' do inciso IV do art. 265 do CPC, que dispõe sobre a possibilidade de suspensão do processo quando a sentença de mérito *'depende do julgamento de outra causa, ou da declaração da existência ou inexistência da relação jurídica, que constitua o objeto principal de outro processo pendente'*. 2. Além disso, é adequado que se aguarde o julgamento final daquela demanda trabalhista, ante o risco de serem proferidas duas decisões contraditórias. 3. Ademais, em consulta ao sítio oficial do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região na internet pelo número do processo informado na contestação, verifico que a ação trabalhista foi julgada improcedente em primeira instância, ou seja, foi afastada a responsabilidade das rés pelo acidente de trabalho sofrido por Marcos Alexandre Fritsch, aguardando-se o julgamento dos recursos de apelação em grau superior, o que indica possibilidade de breve encerramento da lide naquele ramo do Poder Judiciário<sup>24</sup>.

Ademais, cumpre destacar que o Procurador Federal poderá solicitar à fiscalização do trabalho e à polícia civil investigações das causas dos acidentes noticiados pela imprensa.

Registre-se que em 16 de dezembro de 2010 foi firmado o Termo de Cooperação Técnica entre a AGU e o Ministério Público do Trabalho com o intuito do intercâmbio de

---

<sup>23</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível n. 5002051-16.2012.404.7214, da Terceira Turma, Relatora p/ Acórdão Marga Inge Barth Tessler, juntado aos autos em 05/06/2014. No mesmo sentido: TRF4, APELREEX 5009402-07.2011.404.7107, Terceira Turma, Relatora p/ Acórdão Marga Inge Barth Tessler, juntado aos autos em 05/05/2014 e TRF4, AC 5000030-54.2013.404.7110, Terceira Turma, Relatora p/ Acórdão Marga Inge Barth Tessler, juntado aos autos em 05/05/2014. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 18 jun. 2014.

<sup>24</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento n. 5001264-27.2014.404.0000, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, juntado aos autos em 26/03/2014. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 18 jun. 2014.

informações em matéria de responsabilização dos empregadores que descumprem as normas de saúde e segurança do trabalho.

Referente à compilação do conjunto probatório e o intercâmbio de informações entre as Instituições, de acordo com a Cartilha de Atuação nas Ações Regressivas Previdenciárias:

[...] é oportuno que o Procurador Federal mantenha contato com representantes da Polícia Civil, Ministério Público Estadual e Justiça Estadual, a fim de conscientizá-los acerca do elevado número de acidentes do trabalho registrados em nosso país, os quais invariavelmente culminam em homicídios e lesões corporais culposos, bem como de que a atuação nos inquéritos e processos penais pode contribuir não apenas para a punição dos responsáveis pelos ilícitos, mas também para evitar futuros casos de acidentes do trabalho, o que se materializa em eficácia preventiva das ações regressivas acidentárias<sup>25</sup>.

Ao analisar os elementos probatórios deve o Procurador Federal observar atentamente todas as empresas envolvidas no acidente com o intuito de tentar responsabilizar solidariamente todas envolvidas. Todavia, deve atentar que os grupos econômicos formados pela associação de empresas para realizar atividades comuns não figuram no polo passivo da demanda, por ausência de personalidade jurídica.

Eis, a orientação que se depreende da Cartilha de Atuação nas Ações Regressivas Previdenciárias, ao tratar sobre os grupos econômicos formados pela associação de empresas para realizar atividades comuns:

[...] não respondem diretamente pelos danos causados ao erário em razão do acidente do trabalho, pois lhes falta personalidade jurídica para ser sujeito passivo de uma obrigação, ainda que decorrente de ato ilícito<sup>26</sup>.

Impende registrar, ainda, que o Estado na condição de empregador também será responsabilizado por sua conduta dolosa ou culposa, como ocorreu no caso julgado no processo n. 5006642-15.2011.404.7001, pelo Tribunal Regional Federal 4ª Região, no qual o Município foi condenado a ressarcir ao INSS os valores pagos a título de benefício acidentário, decorrente do não cumprimento de normas de segurança do trabalho<sup>27</sup>.

Na fase processual, em que se requer o ressarcimento das prestações vencidas e das vincendas, nos casos em que o benefício acidentário esteja ativo, está autorizado o Procurador Federal, com base na Portaria AGU n. 06, de 06/01/2011, a realizar acordos ou transações

---

<sup>25</sup> BRASIL. op. cit., 2014. p. 21.

<sup>26</sup> BRASIL. op. cit., 2014. p. 28.

<sup>27</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradores garantem ressarcimento ao INSS em ação movida contra município que não cumpriu normas de segurança do trabalho. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/207544](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/207544)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

com o fito de findar o litígio, nos casos cuja expectativa de ressarcimento seja de até R\$ 1.000.000,00.

Ao se tratar da fase processual, cumpre registrar que entre os temas mais debatidos perante os Tribunais Pátrios, especialmente no Tribunal Regional Federal da 4ª Região e no Superior Tribunal de Justiça, é com relação ao prazo prescricional para a propositura da ação regressiva acidentária, afinal a parte demandada defende que o prazo é trienal. Contudo, com precedentes do Superior Tribunal de Justiça<sup>28</sup>, adota-se o prazo quinquenal, como ilustração:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE REGRESSO. INSS. PRAZO PRESCRICIONAL. RECURSOS PÚBLICOS. TERMO "A QUO". HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. 1. Os fundos da previdência social, desfalcados por acidente havido hipoteticamente por culpa do empregador, são compostos por recursos de diversas fontes, tendo todas elas natureza tributária. Se sua natureza é de recursos públicos, as normas regentes da matéria devem ser as de direito público, porque o INSS busca recompor-se de perdas decorrentes de fato alheio ocorrido por culpa de outrem. 2. Quando o INSS pretende ressarcir-se dos valores pagos a título de auxílio-doença acidentário, a prescrição aplicada não é a prevista no Código Civil, trienal, mas, sim, a quinquenal, prevista no Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932. 3. O prazo prescricional subordina-se ao princípio da actio nata, tendo início a partir da data em que o credor pode demandar judicialmente a satisfação do direito. 4. A prescrição atinge o fundo do direito de ação, ou seja, o próprio direito de regresso postulado pelo INSS, e não apenas as parcelas vencidas anteriormente ao seu ajuizamento, pois não se trata de prestação de trato sucessivo, mas de relação jurídica instantânea de efeitos permanentes<sup>29</sup>.

Com relação à data de início do cômputo, colhe-se a recente decisão do Superior Tribunal de Justiça, entendendo que a data de início do prazo prescricional se dá com a data do evento danoso, acolhendo a prescrição “porquanto decorridos mais de cinco anos entre o evento danoso e a propositura da ação”<sup>30</sup>.

Enquanto o Tribunal Regional Federal da 4ª Região entende que o início do prazo quinquenal se dá com a concessão do primeiro benefício acidentário, observe-se: “ADMINISTRATIVO. AÇÃO REGRESSIVA DE INDENIZAÇÃO. PRESCRIÇÃO.

---

<sup>28</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no REsp 1349481/SC, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2013, DJe 03/02/2014.

<sup>29</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. APELREEX 5000938-94.2011.404.7009, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, juntado aos autos em 04/06/2014. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 18 jun. 2014.

<sup>30</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1423088/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/05/2014, DJe 19/05/2014. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 14 jun. 2014.

APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL. TERMO INICIAL. INÍCIO DO PRIMEIRO BENEFÍCIO ACIDENTÁRIO. [...]"<sup>31</sup>

Outro argumento muito debatido refere-se à exclusão da responsabilidade da empresa, tendo em vista as contribuições sociais, especialmente àquela destinada ao seguro de acidente de trabalho – SAT. No entanto, os entendimentos dos Tribunais, especialmente do Superior Tribunal de Justiça é assente “que a contribuição ao SAT não exime o empregador da sua responsabilização por culpa em acidente de trabalho, conforme art. 120 da Lei 8.213/1991.”<sup>32</sup>.

Um assunto de tamanha relevância versa sobre a culpa concorrente, na qual comprovado que o trabalhador concorreu para o acidente de trabalho em que foi vítima, será a empresa condenada, caso também comprovada a sua culpa ou dolo, ao ressarcimento de apenas a metade do valor do benefício acidentário concedido pela Previdência Social.

Exemplos:

PROCESSO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE DO TRABALHO. ART. 120 DA LEI Nº 8.213/91. AÇÃO REGRESSIVA. CULPA DO EMPREGADOR. CULPA CONCORRENTE. JUROS DE MORA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

[...]

8. Em análise aos autos, verifica-se que houve culpa concorrente entre a vítima e a empresa, tendo em vista que o segurado contribuiu para o acidente porque estaria fora do local de operação normal frente à máquina, e que estaria brincando detrás da máquina que estava operando, e a empresa pela inobservância quanto a cuidados preventivos e segurança de trabalhar com equipamento que expõe o trabalhador a sérios riscos de sua integridade física. 9. Obrigação da empresa em ressarcir apenas metade do valor do benefício despendido em razão do acidente de trabalho do segurado, considerando que este teria também, de certa forma, dado causa ao incidente que o vitimou. (...)<sup>33</sup>

Colhe-se do Superior Tribunal de Justiça:

“[...] 4. A Corte local reconheceu a existência de culpa concorrente, motivo pelo qual fez incidir a atenuante de responsabilidade civil prevista no art. 945 do Código Civil, condenando a recorrida a

---

<sup>31</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível n. 5005712-33.2012.404.7107, Terceira Turma, Relatora p/ Acórdão Marga Inge Barth Tessler, juntado aos autos em 05/06/2014. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 18 jun. 2014.

<sup>32</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 294.560/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/03/2014, DJe 22/04/2014. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 14 jun. 2014.

<sup>33</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível n. 5008990-17.2013.404.7201, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, juntado aos autos em 15/05/2014. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 14 jun. 2014.

indenizar metade da quantia já paga pelo recorrente, bem como aquela que irá ser despendida a título de benefício previdenciário. Não há como rever esse entendimento, sob pena de esbarrar-se no óbice da Súmula 7/STJ. 5. Cuida-se in casu, em essência, de responsabilidade civil extracontratual do empregador, que foi condenado a indenizar o ora recorrente por ato ilícito, diante da existência de culpa, na modalidade de negligência. [...]”<sup>34</sup>

Por fim, no caso em que o acidente de trabalho envolva um número considerável de trabalhadores de uma determinada empresa, o Procurador Federal poderá avaliar “a possibilidade de promover uma AÇÃO REGRESSIVA COLETIVA, na qual se pleiteará o ressarcimento de toda a despesa previdenciária suportada pelo INSS em virtude da conduta culposa do empregador.”<sup>35</sup>.

A primeira ação regressiva coletiva acidentária no Brasil foi ajuizada em 24.09.2012<sup>36</sup>, protocolizada sob o n. 5054054-96.2012.404.7100, perante a Justiça Federal do Rio Grande do Sul, julgada procedente em parte, em 08.08.2013, e atualmente, está na fase recursal, com apelação interposta por ambas partes<sup>37</sup>.

Portanto, verifica-se a importância da atuação do Procurador Federal nas ações regressivas acidentárias, afinal, além de buscar todo o arcabouço probatório, deverá analisar minuciosamente todos os elementos que envolvem o caso, com intuito de constatar se encontram todos os pressupostos necessários para ajuizamento da demanda.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Procurador Federal desempenha um papel cada vez mais relevante na busca do cumprimento de uma das tarefas mais importantes imposta ao Estado social e democrático de Direito, qual seja, porquanto Estado de Direito material aberto a uma pluralidade de concretizações. É através da Constituição Federal, bem como da Lei n. 8.213/1991, que o

---

<sup>34</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1393428/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/11/2013, DJe 06/12/2013). Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 14 jun. 2014.

<sup>35</sup> BRASIL, op.cit., p. 21.

<sup>36</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradorias Federais ajuízam a primeira ação coletiva acidentária do Brasil. Disponível em: < http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\_conteudo/213291>. Acesso em: 10 jun. 2014.

<sup>37</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível n. 5054054-96.2012.404.7100, interposta pelo INSS e por Doux Frango S/A Agro Avícola Industrial. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 10 jun. 2014.

Procurador Federal encontra os subsídios legais para ajuizar as ações regressivas decorrentes de acidente do trabalho.

Nesta perspectiva, porquanto foi demonstrado, a tarefa reservada ao Procurador Federal deve guardar prioridade e destaque. Mais do que o primado da ideia de proteção de direitos sociais previdenciários, tem-se uma gama complexa de proteção, promoção e defesa de direitos, cujo princípio, presente no Estado social e democrático de Direito foi neste traduzido à luz da seguinte centralidade: o Estado de Direito material requer sua própria abertura a uma pluralidade de concretizações, dentre as quais lançamos bases à tarefa e competência do procurador federal com o objetivo de firmar garantias aos benefícios previdenciários.

A atuação judicial do Procurador Federal se dá em prol da Autarquia Previdenciária, a qual é imposta o dever de ajuizar as demandas rescisórias nos casos em que o acidente do trabalho, ocasionado por dolo ou negligência do empregador, gera a concessão de benefício previdenciário, conseqüentemente, dispêndio de dinheiro, que deve ser ressarcido aos cofres públicos.

Assim, considerando que o INSS possui o dever de ajuizar as ações regressivas, nos casos em que envolva a concessão de benefício acidentário, gerado em razão de culpa ou dolo do empregador, caberá ao Procurador Federal representar esta Autarquia Previdenciária, bem como analisar o caso por meio do instrumento que ora segue estudado.

É com esta postura proativa que o Procurador Federal estará contribuindo para a prevenção de acidentes do trabalho, pois a sua atuação tem refletindo na diminuição destes infortúnios laborais, assegurando a proteção à vida e à saúde do trabalhador.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Disponível em: <[www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. Dispõe sobre a oitava revisão do Anexo da Portaria PGF nº 530, de 13 de julho de 2007, para incluir as entidades que especifica. Portaria n. 548, de 05 de dezembro de 2013. Disponível em: <[www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/160682](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/160682)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. Grupo de Trabalho Ações Regressivas Acidentárias – GT Regressivas. **Cartilha de Atuação nas Ações Regressivas Previdenciárias**. 2014. Disponível em: <[www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AGU\\_cartilhaacoesregressivasprevidenciarias2014.pdf](http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AGU_cartilhaacoesregressivasprevidenciarias2014.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1998). Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Dispõe sobre ações regressivas previdenciárias. Portaria Conjunta PGF/INSS n. 06, de 18 de janeiro de 2013. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/64/INSS-PGF/2013/6.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.213/91, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. AÇÕES REGRESSIVAS: Reunião entre Brasil e Alemanha discute impacto dos acidentes para a Previdência. Disponível em: <[www.previdencia.gov.br/noticias/acoes-regressivas-reuniao-entre-brasil-e-alemanha-discute-impacto-dos-acidentes-para-a-previdencia/](http://www.previdencia.gov.br/noticias/acoes-regressivas-reuniao-entre-brasil-e-alemanha-discute-impacto-dos-acidentes-para-a-previdencia/)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Disponível em: <[www.trf4.jus.br](http://www.trf4.jus.br)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. Gestores Nacionais e Equipe Executiva do Programa Trabalho Seguro. Ações Regressivas. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/regressivas-2.>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

MACIEL, Fernando. **Competência da Justiça do Trabalho para o julgamento das ações regressivas acidentárias do INSS**. In: Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. Rio de Janeiro: TRT 1ª Região, n. 1. Disponível em: <[www.trt1.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=684b1b5f-ef71-433f-951f-4724be726c7e&groupId=10157](http://www.trt1.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=684b1b5f-ef71-433f-951f-4724be726c7e&groupId=10157)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais**. Coimbra, Wolters Kluwer Portugal e Coimbra Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito**. Coimbra, Almedina, 2006.

PASSOS, Luciana Reischl dos. **As ações regressivas acidentárias**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013. 76p. (Monografia, graduação em Direito).

PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais: na Constituição Federal de 1988**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.